

La Circular 1050 y las deudas indexadas. Demandas sociales y respuestas políticas durante la transición democrática argentina

Ariel Wilkis* y Juan Arrarás**

Resumen

Este artículo examina el endeudamiento indexado de los hogares generado por la Circular 1050 como una clave analítica para comprender la transición democrática en Argentina. Lejos de centrarse en la deuda pública habitualmente privilegiada en los estudios sobre el período, se propone una reconstrucción socio-histórica de las deudas familiares en el umbral entre dictadura y democracia. Estas deudas, configuradas por mecanismos de indexación en un contexto de inflación crónica, permiten explorar cómo se articularon demandas sociales y respuestas políticas en torno al régimen económico heredado. El artículo sostiene que las deudas indexadas actúan como un revelador del vínculo entre economía, política y sociedad, reflejando tanto la deslegitimación del régimen militar como las expectativas y frustraciones hacia el nuevo gobierno democrático. A partir de este enfoque, se argumenta que la Circular 1050 permite iluminar aspectos usualmente desatendidos por la literatura sobre el período, destacando tanto las continuidades institucionales como las disputas públicas que marcaron el tránsito entre regímenes.

Palabras clave: circular 1050; indexación; inflación; deudas; transición democrática

Circular 1050 and Indexed Debts. Social Demands and Political Responses during Argentina's Democratic Transition

Abstract

This article contributes to the scholarship on Argentina's democratic transition by analyzing indexed household debt generated under Circular 1050 as a critical lens through which to interpret the shifting relationship between state, economy, and society. Departing from the predominant focus on public debt in existing literature, it undertakes a socio-historical reconstruction of private indebtedness at the intersection of authoritarian rule and democratic restoration. These debts –produced through institutionalized indexation mechanisms amidst chronic inflation– serve as a revealing site for examining how inherited economic structures mediated social demands and shaped political responses during a period of profound systemic transformation. The article posits that indexed household debt functioned not only as an

* Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET) / Centro de Estudios Sociales de la Economía – Escuela Interdisciplinaria de Altos Estudios Sociales – Universidad Nacional de San Martín (CESE-EIDAES-UNSAM). Contacto: arielwilkis@gmail.com

** Instituto del Transporte – Escuela de Hábitat y Sostenibilidad – Universidad Nacional de San Martín (IT-EHyS-UNSAM) / Centro de Estudios Sociales de la Economía – Escuela Interdisciplinaria de Altos Estudios Sociales – Universidad Nacional de San Martín (CESE-EIDAES-UNSAM). Contacto: jarraras@unsam.edu.ar

Agradecemos a Hernán Confino por la lectura atenta de este trabajo y sus valiosas sugerencias, así como a los evaluadores anónimos por sus comentarios. También agradecemos a Jennifer Adair por facilitarnos el acceso al material del Archivo de la Dirección de Información Pública de la Provincia de Buenos Aires (DIPPBA).

Esta obra se publica bajo licencia Creative Commons 4.0 Internacional.
(Atribución-No Comercial-Compartir Igual)

<https://doi.org/10.59339/de.v64i245.801>

Fecha de recepción: 15 de marzo de 2025

Fecha de aprobación: 10 de noviembre de 2025



economic burden but also as a social and political signifier, illuminating processes of regime delegitimation as well as the cycles of expectation and disenchantment that accompanied the democratic transition. By foregrounding the dynamics surrounding Circular 1050, the study sheds light on often-overlooked dimensions of the period, emphasizing both the institutional continuities and the contested arenas of public debate that characterized Argentina's passage from dictatorship to democracy.

Keywords: circular 1050, indexation, inflation, debts, democratic transition

Introducción

“Vamos a usar los fondos del Fonavi y del Banco Hipotecario para armar un nuevo sistema nacional de créditos. ¡Se acabó la 1050 en la Argentina!” (Archivo Prisma, 2022). Herencia de la dictadura y promesa del retorno democrático, la Circular 1050 del Banco Central cantaba presente en el cierre de campaña de la Unión Cívica Radical (UCR). Dos días después, el candidato del radicalismo sería el vencedor de las primeras elecciones presidenciales celebradas en la Argentina después del golpe de Estado de 1976. Fue esa noche rosarina del 28 de octubre de 1983, en el último acto partidario antes del domingo electoral, cuando se despejó la última duda sobre el efectivo poder de convocatoria de la UCR.

Ante la apretada masa de correligionarios que abrazaba el Monumento a la Bandera, Raúl Ricardo Alfonsín ponía en marcha una esperanza. Su gobierno le pondría fin a la Circular nacida en 1980, bajo la dictadura militar. “Maldita” la habían bautizado medios gráficos, como *Crónica* y *Flash* (24 de noviembre de 1981; 7 de agosto de 1982; 21 de enero de 1983; 24 de junio de 1986; 26 de agosto de 1986). A las familias endeudadas por la 1050, el candidato les prometía un porvenir mejor, en el que serían acreedoras del Estado y nunca más deudoras de particulares favorecidos por las normativas del Banco Central de la República Argentina (BCRA). Con un masivo 52% de los votos, el 30 de octubre Alfonsín derrotó a su rival, el candidato peronista Ítalo Argentino Luder, y ganó las elecciones presidenciales.

Emanada de la máxima autoridad monetaria argentina el primer día de abril de 1980, la Circular 1050 –un dispositivo legal, político y financiero– estableció la indexación de los créditos en un contexto de creciente inflación. Así, en conjunto con otras normas emitidas previamente por el BCRA también durante la última dictadura militar, la 1050 instauró un mecanismo de actualización automática de las deudas crediticias e hipotecarias en función de la evolución de las tasas de interés que establecía el mercado financiero.

Este esquema provocó un proceso generalizado de endeudamiento en diversos segmentos de la sociedad argentina, lo que hizo que los pasivos asumidos se tornaran progresivamente impagables. En muchos casos, los deudores se vieron obligados a afrontar tasas usurarias o a entregar sus empresas, campos o viviendas a los bancos (Fernández Wagner, 2008, p. 32). En particular, esta dinámica de endeudamiento alimentó un escenario de precarización laboral, caída de ingresos y mayor desigualdad social entre los sectores medios y populares que comenzó durante el régimen dictatorial (Villarreal, 1985) y perduró más allá, bien entrada la década del ochenta (Minujin y Kessler, 1995).

Hasta el momento, la literatura sobre el período que une el fin de la dictadura con el nuevo ciclo constitucional no ha prestado atención a esa experiencia social y su impacto político. En la agenda de estudios sobre el periodo, el foco estuvo orientado hacia los trabajadores y sus sindicatos (Gaudio y Domeniconi, 1986; Palomino, 1987; Gaudio y Thompson, 1990; Zorzoli, 2015; Massano, 2015); las víctimas del terrorismo de Estado y los organismos de Derechos Humanos (Jelin, 2002; Crenzel, 2008; Vezzetti, 2009; Franco, 2018); los militantes y los partidos políticos (Fontana, 1984; De Riz y Feldman, 1991; Quiroga, 1994; Canelo, 2006; Ferrari, 2017 y 2023); los vecinos y asociaciones vecinales (González Bombal, 1988); los pobres urbanos y los movimientos sociales (Merklen, 1991; Manzano, 2013) y los empresarios y sus representaciones sectoriales empresariales (Azpiazu et al., 2004; Ortiz y Schorr, 2006; Castellani, 2006). Sin embargo, poca o nula atención se le prestó a las demandas, manifestaciones públicas y organización de las personas y familias con deudas indexadas que tuvieron una intensa actividad en la etapa final del gobierno militar y los años del alfonsinismo.

Este artículo es una contribución al estudio del período de la transición democrática que busca explorar nuevos aspectos y dinámicas que le dieron sentido a este proceso. El endeudamiento de los hogares acrecentado por la Circular 1050, que hilvana el fin de la dictadura y el comienzo del gobierno democrático, permite prestar atención a protagonistas, eventos y preocupaciones (Adair, 2023) dejados de lado por la literatura del período. En especial, el tipo de endeudamientos impulsados por la Circular 1050 fue configurado por las prácticas institucionales de indexación en una economía marcada por altas y crecientes tasas de inflación. Por lo tanto, los endeudamientos acrecentados por la Circular 1050 son una entrada privilegiada para comprender la dinámica, desplegada al final de la dictadura y en los primeros años del gobierno de Alfonsín, entre demandas sociales y respuestas políticas en torno al proceso indexatorio de una economía inflacionaria cada vez más encerrada en sus contradicciones estructurales.

En línea con lo anterior, el objetivo de este artículo es explorar el modo en que las dinámicas de las deudas indexadas impulsadas por la 1050 se reflejaron en la arena pública y política en el umbral situado entre los últimos años de la dictadura y gran parte del gobierno de Raúl Alfonsín. Hasta ahora, el endeudamiento público tuvo atención privilegiada para analizar los condicionantes económicos generados por la dictadura que tuvo que enfrentar el gobierno democrático (Calcagno, 1987; Frenkel et al, 1988; Ortiz y Schorr, 2006; Brenta, 2019). Por el contrario, las deudas de los hogares no fueron objeto de tratamiento específico para comprender el período del fin del gobierno militar y los primeros años de la democracia. Si bien la experiencia inflacionaria ha sido tratada en la literatura sobre esa etapa (Sigal y Kessler, 1997; Adair, 2023), mucho menor fue la atención que se le prestó al rol específico de la indexación de las deudas como materialización del miedo al desclasamiento, el malestar social y la demanda hacia los poderes públicos. Desde una perspectiva pragmatista sobre la inflación (Neiburg, 2023; Serafin, 2023; Wilkis, 2023), la indexación de las deudas debe ser abordada como un proceso singular de significados, prácticas y lenguajes que muchas veces quedan ocultas al abordar la inflación como un proceso indiferenciado.

Las deudas de los hogares ocuparon un lugar central en el proceso de movilidad social descendente y fragmentación de las clases medias re-tratado por la literatura sobre “nueva” pobreza (Minujin y Kessler, 1995; Wilkis, 2024). En especial, las deudas hipotecarias indexadas impactaron en la dinámica de ascenso social asociada al acceso a la vivienda particular, que otorgaba un patrimonio material y funcionaba como un marco de referencia identitario de clase media (Labiano, 2025). No sorprende, por lo tanto, que Alfonsín haya prestado atención a las demandas de los endeudados por la 1050. Esta agenda conectaba con la interpretación dominante de la época: la victoria del alfonsinismo representaba el “triunfo de la clase media” (Adamovsky, 2009). En este contexto, atender las demandas de las fracciones de los sectores medios amenazadas por un desclasamiento material y simbólico adquiriría un peso específico para el nuevo gobierno democrático.

Por lo tanto, en este artículo, las deudas indexadas por la Circular 1050 son un revelador privilegiado del anudamiento entre sociedad, política y economía que le da sentido al periodo de la transición democrática (Wilkis, 2024).

La socio-historia de los endeudamientos indexados por la 1050 hilvana la deslegitimación del gobierno militar en el último período de la dictadura, las expectativas generadas por el nuevo gobierno democrático durante sus primeros años y las desilusiones que crecieron en la sociedad con respecto al alfonsinismo desde la segunda mitad de la década de 1980. En paralelo a otros acontecimientos, y a veces mezclados con ellos, las deudas indexadas contribuyeron a darle sentido al proceso de la transición democrática, poniendo a prueba la capacidad del gobierno, militar primero y democrático después, de responder a las demandas de los sectores sociales afectados por la Circular 1050. Estas respuestas fueron una pieza en la generación de expectativas y desilusiones hacia el gobierno, tanto militar como democrático, desde comienzos hasta bien entrada la década de 1980.

Este modo de reconstruir la socio-historia de las deudas indexadas nos permitirá mostrar rupturas y continuidades entre el régimen dictatorial y el régimen democrático. El fin de las deudas indexadas apareció en el horizonte retórico de Alfonsín como un modo de acabar con la *Patria Financiera*. Sin embargo, como veremos, las primeras medidas tomadas al respecto durante el comienzo de su gobierno, lejos de significar una ruptura con la dictadura, expresaron la continuidad institucional en el tratamiento de la Circular 1050. La voluntad política del nuevo gobierno chocó, así, con la persistencia burocrática del Banco Central. Al igual que en otras áreas sensibles que afectaban al gobierno democrático –como la referida a las Fuerzas Armadas o de seguridad–, la prolongación de lógicas del pasado condicionaba el cambio político. El tratamiento parlamentario de las deudas indexadas suscitado posteriormente implicó una novedad: las sacó del ámbito burocrático del Banco Central, a diferencia de lo ocurrido durante los años finales de la dictadura y el comienzo del gobierno radical. No obstante, las consecuencias de estas leyes quedaron esterilizadas por el crecimiento generalizado de las prácticas indexatorias en un contexto de alta inflación. La agudización de los problemas estructurales de la economía heredados de la dictadura fue más fuerte que la innovación parlamentaria. Como resultado, las deudas indexadas, que contribuyeron a deslegitimar

al poder político militar, también tuvieron un rol significativo en el propio proceso de erosión de las ilusiones generadas por el alfonsinismo y en el crecimiento de la distancia de la sociedad con el primer gobierno elegido democráticamente. Cambio de régimen, pero continuidad del impacto negativo de las deudas indexadas sobre los gobiernos.

Para reconstruir el proceso bajo análisis, se recurrió a diversas fuentes documentales correspondientes al período comprendido entre 1980 y 1987. Entre estas se incluyen artículos de prensa de diarios de circulación nacional como *Crónica*, *Clarín* y *La Nación*, así como revistas como *Esto*, *Flash* y *El Indexado*, que brindan una visión contemporánea de los eventos y debates públicos de la época relacionados con el objeto de estudio. Para esto último, también se recurrió al archivo de la Dirección de Información Pública de la Provincia de Buenos Aires (DIPPBA). Además, se consultaron materiales audiovisuales vinculados a la campaña presidencial de 1983, los cuales permitieron acceder a los discursos de Raúl Alfonsín y a los *spots* publicitarios de ese período. También se incorporaron los diarios de sesiones de las Cámaras de Diputados y Senadores que trataron legislaciones relacionadas con la eliminación de la dinámica indexatoria impulsada por las circulares y comunicaciones del Banco Central que aquí se abordarán. Como complemento, se utilizó material epistolar y entrevistas en profundidad realizadas a personas afectadas por las consecuencias de dicho plexo normativo.

El artículo se organiza de la siguiente manera: en el primer apartado se contextualiza la implementación de la Circular 1050 en el marco del último gobierno militar, atendiendo a las reformas financieras implementadas y al modo en que estas transformaron las condiciones de acceso a la vivienda y el crédito en la Argentina de comienzos de los años ochenta. En el segundo apartado, se analiza cómo la demanda por resolver las consecuencias de la indexación de las deudas fue parte del ciclo de protestas y movilización de los años finales de la dictadura. En el tercer apartado, se describe el modo en que esta dinámica indexatoria persistió más allá del cambio de régimen político, lo que generó tensiones en los primeros meses del gobierno de Raúl Alfonsín y dio lugar a reclamos sociales que comenzaron a articularse en el espacio público e incidieron en el trabajo parlamentario. El cuarto apartado aborda los nuevos esfuerzos institucionales por dar una solución legislativa a la problemática, destacando los límites de esas respuestas en un contexto de creciente conflictividad social y económica. Finalmente, el último acápite se concentra en las formas de resistencia popular frente a la dinámica indexatoria, explorando el surgimiento de organizaciones de damnificados, su vinculación con sectores parlamentarios y la progresiva deslegitimación del gobierno radical ante la imposibilidad de resolver un conflicto que erosionó las bases materiales de la promesa democrática.

El origen de las circulares malditas

"Creóse un nuevo índice de ajuste financiero", indicaba un pequeño artículo del diario *La Nación* del 2 de abril de 1980 (p. 10). El día anterior, el Banco Central había autorizado a las entidades financieras a actualizar los saldos de deudas financieras a través de un nuevo índice de corrección. Nació

así la Circular RF 1050, normativa que marcaría las prácticas económicas de centenares de miles de argentinas y argentinos a lo largo de la década del ochenta. La 1050 había sido un dispositivo más del modelo económico de la última dictadura, corporizado en la protagónica figura de su primer ministro de Economía, José Alfredo Martínez de Hoz. Con soporte en el terrorismo de Estado, el patrón de valorización financiera que se desplegó frenéticamente en esos últimos años de la década del setenta abrió una nueva etapa en la dinámica económica de Argentina.

Con la Ley N° 21 526 “de entidades financieras” de febrero de 1977 se había dado un primer paso en ese sentido. Vinculada a otro conjunto de normas, lo que se conoció como la “reforma financiera” abrió la posibilidad de llevar a cabo un proceso de desnacionalización y descentralización de los depósitos bancarios, así como la instauración de un nuevo régimen para el sector. Eliminando los controles y restricciones que pesaban sobre las entidades financieras, se alentaba asimismo el ingreso y la salida de capitales sin limitaciones en la economía, estableciendo un mercado de capitales “libre y abierto” (Frenkel, 1980, p. 215). Se iba así desbaratando un sistema que había predominado durante décadas y que situaba al Banco Central como articulador esencial de la asignación del crédito y el control de tasas de interés. Con la reforma, las tasas de interés quedaron liberadas. Cada entidad financiera definía la propia, y todas competían entre sí por la captación de depósitos. En parte, esta reingeniería del sistema buscaba desalentar la preferencia de inversionistas y ahorristas por las divisas extranjeras, en especial el dólar (Luzzi y Wilkis, 2019, p. 117).

La conducción económica de Martínez de Hoz lanzó la “tablita cambiaria” como un experimento para intentar controlar la inflación, que, si bien había descendido del 444 % anual en 1976 al 176 % y 175 % en 1977 y 1978 respectivamente, seguía mostrando una tendencia persistente (Heredia, 2015). La medida consistía en fijar la evolución del dólar por medio de un instrumento basado en un cronograma predeterminado de incrementos crecientes de la depreciación del peso argentino en diciembre de 1978. El atraso cambiario desplegado a partir de ello fue significativo. El dólar barato, en conjunción con un nivel de apertura comercial y liberalización cambiaria, solo pudo ser sostenido con niveles récord de endeudamiento externo que exhibió el período, los cuales pasaron de 8,3 mil millones de dólares antes del golpe a 43,6 mil millones cuatro años más tarde.

Entre 1977 y 1979, los depósitos bancarios crecieron un 500% y la cantidad de bancos pasó de 119 a 219 (Luzzi y Wilkis, 2019, p. 117). La elevada liquidez internacional había favorecido el endeudamiento, tanto del Estado como del sector privado. Para el Estado, endeudarse garantizó niveles de reservas para sostener un tipo de cambio sobrevaluado y financiar su déficit. Para las empresas, endeudarse era el puntapié inicial en un juego de fabulosa especulación financiera. Allanado el camino para lo que se conoció como la “bicicleta financiera”, esos grupos económicos abrieron paso a un ciclo de deuda externa y fuga de capitales de esa ingente cantidad de valor sustentado en la especulación financiera, hecho que condicionó a la democracia en sus primeros años (Schvarzer, 1998). Se afirmaban así los cimientos de lo que desde entonces pasó a llamarse la *Patria Financiera*.

Ahora bien, la política económica implementada bajo la conducción de Martínez de Hoz no se iba a sostener por mucho tiempo. Cuando se encareció el financiamiento externo, se interrumpió esa afluencia de capitales. Pero, sobre todo, crecieron los intereses de las deudas contraídas. El Gobierno enfrentó a la vez un aumento de la deuda externa y una baja de las reservas con que financiaba la presión sobre el tipo de cambio.

Desde 1977, la expansión financiera se había basado en el otorgamiento de créditos con tasas reales positivas y en el escaso control estatal de la cartera de los bancos. El Banco Central aseguraba la garantía de los depósitos y delegaba en los bancos la asignación de los créditos, sin supervisar su calidad. Este sistema dejaba espacio para maniobras desleales, como los autopréstamos e, inevitablemente, alentaba en situación de alto riesgo. En vez de controlar a las entidades financieras, cuando el crecimiento de estas operaciones comenzó a resultar alarmante, el Banco Central retiró la garantía oficial de los depósitos (Schvarzer, 1998, p. 68). Todo ello no fue suficiente para evitar la crisis financiera.

La crisis estalló en marzo de 1980 con la liquidación del Banco de Intercambio Regional (BIR). Las repercusiones de su caída fueron enormes. Fomentada con todas las herramientas ofrecidas por la reforma financiera, se daba por liquidado el por entonces principal banco privado argentino, con 101 sucursales en el país, una oficina en Nueva York y una cartera de 350 000 clientes que concentraban el 21% de los depósitos del sistema bancario argentino (Luzzi y Wilkis, 2019, p. 124). Ello no podía dejar de causar conmoción en la economía argentina. La desconfianza hacia el sistema bancario aumentó y cayeron 40 entidades. Fue bajo esa coyuntura que la Circular R.F. 1050 cobraría vida.

Emitida el 1º de abril de 1980, la 1050 intentaba detener la corrida bancaria que había generado la caída del BIR (Cámara de Senadores, 1985, p. 1114). Gestada en la Fundación Mediterránea –una de las principales usinas de pensamiento liberal del país, donde por entonces se desempeñaban personalidades como un joven Domingo Felipe Cavallo–,¹ la Circular tenía como propósito que los bancos lograran retener los depósitos en moneda nacional que escapaban del sistema financiero, ofreciendo cláusulas de ajuste con tasas de interés más atractivas para los ahorristas. A través de ello, se intentaba evitar que los ahorristas corrieran en búsqueda de inversiones más seguras –como el dólar–, un objetivo que estuvo lejos de concretarse en la práctica (Cámara de Senadores, 1985, p. 1114).²

Más allá de la relevancia de la 1050, lo cierto es que la conducción de Martínez de Hoz había instituido previamente un plexo normativo que extendía el desarrollo y despliegue de este mecanismo indexatorio a toda la economía. Respecto a las deudas con entidades financieras, se habían emitido otras circulares y comunicaciones del BCRA como la RF8, del año

1 Domingo Felipe Cavallo es un economista y político argentino. Fue director del Banco Central al final de la dictadura y ministro de Economía en los años noventa, cuando implementó el Plan de Convertibilidad que fijó el peso al dólar.

2 Según los fundamentos del proyecto de ley Laffériere-Nápoli (Ley N° 23 370), esto se debió a que bancos y entidades financieras advirtieron el riesgo de tomar préstamos que debían devolverse con ajustes según la tasa de interés del mercado (Cámara de Senadores, 1985, p. 1114).

1977; RF 202, de 1978; y RF 687, de 1979.³ Aunque menos famosas que la 1050, estas normas allanaban el camino para que las entidades financieras incrementaran sus ganancias a partir de los pasivos que mantenían con ellas, por esos años, cientos de miles de argentinos y argentinas.

En concreto, lo que logró implementar ese plexo normativo fue un índice para calcular los ajustes de los préstamos adquiridos en el sistema financiero. Este índice establecía un sistema de capitalización diaria con efecto multiplicador, basado en un promedio de tasas de interés pasivas producto de la feroz competencia entre entidades financieras que ofrecían rendimientos cada vez más altos y atractivos para captar inversores (Cámara de Senadores, 1985, p. 1114).

Para los deudores, los efectos fueron devastadores. Sobre todo, para los hipotecarios. Al variar las tasas de interés a medida que transcurría el plazo del préstamo, el saldo remanente de la indexación pasaba a formar parte del capital, que fue objeto una y otra vez de sucesivos ajustes (Cámara de Senadores, 1985, p. 1116). Los intereses con capitalizaciones mensuales acrecentaban, así, el capital a medida que decrecían las cuotas a pagar, alcanzando las deudas tal volumen y entidad, que no podían ser solventadas ni siquiera mínimamente por el deudor (Cámara de Senadores, 1985, p. 1116).

Puesto que esos intereses se mantuvieron durante años en niveles muy elevados en términos reales, el crecimiento de las deudas superó ampliamente el ritmo de los ingresos –consumidos al calor de los altos índices inflacionarios de la época–, así como el de los demás precios de la economía.⁴ Siguiendo una figura ofrecida por una nota del diario *Crónica* de esos días, se alcanzaba una vorágine a partir de la cual se “indexaba la indexación” con base en tasas disparadas no solo por la Circular 1050 sino también por la RF 8, RF 202 y RF 687 (*Crónica*, 17 de marzo de 1982, p. 7).

Según un cálculo realizado por senadores nacionales del reiniciado período democrático, las tasas de interés efectivas cobradas por las entidades financieras equivalieron a un 12,68% anual, que, al cabo de diez años, –plazo durante el cual se pactaron muchos de los préstamos–, alcanzaron la extraordinaria cifra de 250,01% en términos de deuda ajustada (Cámara de Senadores, 1985, p. 1116). Fue una verdadera “orgía usurera” sostenida, no sobre leyes del Congreso o decretos de un Poder Ejecutivo democrático, sino por Circulares de un Banco Central gestionado bajo una dictadura (Cámara de Senadores, 1985, p. 1116 y 1118).

3 La RF 8 de 1977 determinó la libre concertación de tasas de interés entre las entidades financieras y sus clientes. Por su parte, la RF 202, de febrero de 1978, facultó a las Sociedades de Ahorro y Préstamo para la Vivienda a elaborar sus propios costos financieros y, a partir de ello, a actualizar los préstamos hipotecarios que éstas otorgasen, los cuales fueron, en muchos casos, abusivos. Por último, la RF 687 modificó a la RF 202, en un intento de generar ciertos recaudos en la suba de las tasas de interés. En la práctica, esta norma no impidió que las entidades de ahorro y préstamo para la vivienda aplicaran índices de actualización desmesurados (Cámara de Senadores, 1985; p. 1114).

4 Los intereses fueron mayores que la suba de los precios de los inmuebles hipotecados, por lo que las deudas contraídas para comprarlos sobrepasaron el valor de las viviendas (Cámara de Senadores, 1985; p. 1114).

La 1050 en el ciclo de protestas durante el fin de la dictadura

Si los efectos de la indexación se masificaron sobre todas las deudas contraídas con entidades financieras, fueron aquellos créditos tomados tanto para la adquisición, construcción o terminación de viviendas, como para la compra de lotes destinados a la construcción de unidades habitacionales,⁵ los que movilizaron a las víctimas de estos mecanismos. Estos segmentos sociales no solo se encontraban a merced de la rapiña de las entidades financieras, sino también, en los casos de los loteos particularmente, de distintos empresarios del mercado inmobiliario.⁶ En ese sentido, ese actor colectivo, nucleado y movilizadado en torno a las deudas inmobiliarias, fue el que marcó esos años a partir de masivas movilizaciones que se destacaron en una coyuntura histórica como la del terrorismo de Estado (Yujnovsky, 1984, p. 226). Como parte de un ciclo de protestas más amplio contra las decisiones económicas del gobierno dictatorial, la movilización de los deudores indexados se fusionó con huelgas, marchas, ocupaciones de establecimientos y vecinazos (Feijoó, 1984; González Bombal, 1988; Franco, 2018). Las protestas fueron creciendo conforme se profundizaba la crisis socioeconómica, lo que afectó de manera directa la legitimidad de un régimen militar cuyo deterioro se fue acelerando desde la derrota bélica en Malvinas hasta el triunfo de Alfonsín (Franco, 2018).

Imagen 1. Manifestación en Plaza de Mayo el 13 de agosto de 1982



Fuente: Crónica (14 de agosto de 1982)

- 5 En algunos casos, esto se entrelazaba con la configuración de distintas líneas de crédito para vivienda que operaba para cubrir las necesidades de inquilinos desalojados por motivo del descongelamiento de los alquileres a partir de la derogación de la ley de normalización de locaciones urbanas de Martínez de Hoz (Yujnovsky, 1984, p. 226).
- 6 Muchas veces, se trataba de inmobiliarias pequeñas que llevaban a la práctica la proliferación de una situación de abuso concreta: la gente empezaba a pagar, construía algo y luego le quitaban todo, porque las empresas procuraban recuperar los terrenos para volver a ofertarlos una y otra vez (Cervio, 2016, p. 37).

El incremento de las cuotas de los créditos inmobiliarios abrió un período de movilizaciones con foco en la lucha por la vivienda ya en 1980. Fueron varias las agrupaciones gestadas durante los últimos años de la dictadura que entablaron demandas judiciales en pos de la nulidad de los contratos que eran la base de la exacción a lo largo de todo el país.⁷ Nacidas en esa coyuntura, organizaciones como la Unión Interprovincial de Viviendas (UNIDEVI),⁸ la Comisión de Defensa de la Vivienda (CODEVI), y el germen de los que posteriormente se llamó la Coordinadora de Loteos Indexados (CLI),⁹ hicieron públicos los abusos cometidos por el sector financiero y alimentaron la dinámica de protesta contra la dictadura (Imagen 1).

En ese itinerario, las acciones adoptadas por las agrupaciones no se limitaron a la aplicación de demandas judiciales sino también al desarrollo de manifestaciones públicas (Imagen 2) y a la coordinación de distintas maniobras para interpelar al gobierno militar.

Una acción al respecto fue la organizada por UNIDEVI en octubre de 1981: el cese colectivo del pago de las cuotas.¹⁰ Daisy Luna, presidenta de la entidad, quien estimaba que la totalidad de los afectados por deudas indexadas para la compra de viviendas superaba los 550 000,¹¹ exhortaba por esos días a los 150 000 deudores hipotecarios agrupados en UNIDEVI a plegarse a la decisión adoptada: “todos deben dejar de pagar, incluso por una problemática de solidaridad, puesto que toda aquella gente que todavía puede seguir pagando tiene que tener en cuenta que en pocos meses más se va a encontrar en la misma situación” (*Crónica*, 21 de octubre de 1981).

7 Córdoba fue un foco importante en ese sentido. Lo que inicialmente fue una marcha de adjudicatarios de 16 barrios cordobeses, dio lugar a que, paralelamente, se integrara una entidad denominada la Unión Interprovincial de Viviendas (UNIDEVI) que representaba a 10.000 familias de distintos puntos del país como Mendoza, Córdoba, San Luis, La Rioja, Catamarca y más tarde de Santa Fe, Santiago del Estero, Tucumán, La Pampa, Neuquén, Chubut, Entre Ríos, Salta, Buenos Aires y Capital Federal (Yujnovsky, 1984, p. 226). En julio de 1981 UNIDEVI informaba que había en todo el país alrededor de 70.000 créditos impagos.

8 El movimiento recibió el apoyo de dignatarios de la Iglesia, de algunos gobernadores –como los de Córdoba, Tucumán y La Rioja–, de organizaciones gremiales y de sectores judiciales (Yujnovsky, 1984, p. 226)

9 Hacia el final del gobierno militar, y frente a los efectos de la Circular 1050, un equipo de abogados impulsó un espacio de consultoría técnica para los vecinos afectados, a partir del cual incentivaron la conformación en 1985 de la Coordinadora de Loteos Indexados (CLI). En ese sentido, la historia de la CLI encontró al menos dos antecedentes inmediatos. Por un lado, el año 1982, cuando un grupo de compradores de terrenos ubicados en barrio Matienzo, en la Ciudad de Córdoba, comenzaron a reunirse para encontrar una solución al problema de las “siderales” deudas hipotecarias que mantenían con una inmobiliaria local. Por el otro, la constitución del Centro de Comunicación Popular y Asesoramiento Legal (CECOPAL) en el año 1984: Organización No Gubernamental (ONG) conformada por abogados y comunicadores sociales pertenecientes al Partido Intransigente que, desde sus inicios, intervino en el conflicto planteado por los vecinos de Matienzo y de otros barrios de la ciudad. Así, a principios de 1985, y a instancias del asesoramiento legal brindado por CECOPAL, se constituyó la CLI (Cervio, 2016).

10 Destinada a protestar por la falta que respuestas del gobierno de facto, UNIDEVI procuraba que los militares crearan una ley de emergencia nacional que impidiera a las entidades financieras –privadas y públicas–, iniciar y/o proseguir ejecuciones judiciales fundadas en cláusulas indexatorias (*Crónica*, 21 de octubre de 1981).

11 Según cálculos efectuados por senadores de la Nación en 1985, eran 160.000 los damnificados por deudas hipotecarias. De esa cantidad, más de 2 mil inmuebles habían pasado de deudores hipotecarios a manos del Banco Central (Cámara de Senadores, 1985, p. 1115).

Imagen 2. Manifestación en Plaza de Mayo el 13 de agosto de 1982



Fuente: *Crónica* (14 de agosto de 1982)

Ante el avance de causas judiciales y de la presencia pública de los endeudados hipotecarios, fue un abogado como Gustavo Soler¹² quien tomó una significativa relevancia durante el período. Perteneciente a la UCR, Soler promovió distintas denuncias hacia la Fiscalía Nacional de Investigaciones, para que se estableciera si las indexaciones sostenidas en la 1050 y otras circulares como la 687 eran “usurarias”. Considerando “nefastos” los efectos de esas circulares, que afectaban y complicaban la vida de miles de argentinos, el letrado indicaba por esos días que “el pago de las cuotas no tiene efecto liberatorio, y (...) con el tiempo el saldo del capital en los créditos torna imposible cancelar la deuda” (*Crónica*, 27 de octubre de 1981).

Las medidas judiciales tuvieron efectos intermedios según Soler. Si bien los recursos de amparo fueron admitidos por distintos jueces federales, y en primera instancia judicial muchas veces se reconoció la “inmoralidad” de los contratos, ordenándose corregir las liquidaciones y reducir de ese modo las deudas hipotecarias;¹³ cuando los expedientes llegaban a las Cámaras, ninguna decidió pronunciarse a favor de lo fallado en primera instancia (*Esto*, 28 de febrero de 1986, p. 35).

Hacia los últimos días de la dictadura, fueron varias las disposiciones del Banco Central que intentaron actuar como paliativos del creciente nivel

12 Por entonces, Soler publicó un libro titulado “Nulidad de los mutuos hipotecarios ajustados por circulares RF 8, RF 202, RF 687 y RF 1050 del Banco Central de la Rep. Argentina”.

13 Esto sucedió particularmente con aquellos que mantenían deudas con el Banco Hipotecario Nacional.

de deudas, un flagelo sin tregua para miles de familias.¹⁴ Sin embargo, esas medidas estuvieron lejos de lograr un efecto positivo para los deudores e incluso estimularon nuevas movilizaciones por parte de estos.

Entre esas manifestaciones, aparece la organizada por UNIDEVI y el Centro de Inquilinos de Buenos Aires el 13 de agosto de 1982 (Imágenes 1 y 2). Realizada en Plaza de Mayo, más de un centenar de personas “víctimas de la indexación y de la circular 1050” reclamaban “No a la Usura Legalizada”, “Basta de Circulares Tramposas” y “La A 144, A 185 y A 200 no son la Solución” en directa alusión a las disposiciones del Banco Central durante esos días (Crónica, 14 de agosto de 1982). Según ellos, dichas circulares solo prolongaban “la agonía de los receptores de créditos”. Ambas entidades entregaron sendos petitorios al último presidente de facto, Reynaldo Bignone, y al ministro de Acción Social, Adolfo Navajas Artaza, exigiendo “1º) Quita del 50% del monto adeudado, 2º) No indexación sobre amortización, 3º) Cuotas por debajo del 30% de los ingresos de todo el grupo familiar, ajustadas según el salario del peón industrial y 4º) Interrupción de las ejecuciones judiciales por deudas hipotecarias indexadas, extendiendo las normas a todos aquellos que han perdido sus casas por no poder afrontar las cuotas” (Crónica, 14 de agosto de 1982).

Con la asunción de Alfonsín el 10 de diciembre de 1983, el gobierno dictatorial dejaba el poder tras siete años de implementar un régimen de terror y disciplinamiento social forjado por el asesinato y la desaparición sistemática de personas, la apropiación de bebés y el robo de bienes y propiedades. El legado económico estaba marcado por una inédita disminución de los salarios reales de los trabajadores, con consecuencias notables en la retribución regresiva del ingreso desde esos sectores hacia los del capital más concentrado; una “desindustrialización selectiva” (Rougier, 2017) que perjudicó a las pequeñas y medianas empresas “mercadointernistas”, pero que favoreció a conglomerados económicos abocados a ramas intensivas en recursos naturales y empresas oligopólicas (como la automotriz o la siderúrgica); y la importancia de los acreedores extranjeros que, a partir del colosal aumento del endeudamiento externo, condicionarían el mandato del primer presidente de esa nueva etapa democrática.

Pese a que quedaron fuera del radar de los estudios sobre los legados económicos de la dictadura, las deudas indexadas de las familias argentinas también fueron un desafío para el gobierno de Alfonsín. Atender el endeudamiento de los hogares era parte del *set* de promesas que el gobierno democrático había propuesto a una sociedad ilusionada con el nuevo contexto institucional.

14 Por esos días, nuevas circulares que se presentaban como un intento de materializar un régimen más “amable”, generaban un nivel de incertidumbre entre los deudores similar a la 1050. En definitiva, si nuevas circulares trataban de aminorar el peso de los intereses, en algunos casos, los agravaban, como en el caso de la B-528 en donde las cláusulas de ajuste era 6 puntos más arriba que la surgida de la 1050. “Así, ¡la 1050 era una ‘papa!’” (21 de enero de 1983) y “Toda 1050 pasada fue mejor” (13 de febrero de 1983) titulaba *Crónica* en relación con ello.

El Congreso: la unidad contra el “flagelo” de las deudas

El primer presidente surgido de las urnas desde 1973 enfrentaba una economía con una inflación anual de casi 200%, un alto déficit fiscal y una negociación paralizada con los acreedores externos. A fines de 1983, Argentina era el tercer país más endeudado del mundo, detrás de México y Brasil (Brenta, 2019). Esta tríada revelaba hasta qué punto la “crisis de la deuda” de los años ochenta era latinoamericana. Un combo regional de transición a la democracia e insolvencia estructural.

La sociedad argentina había depositado grandes expectativas en el proceso democrático (Portantiero y Nun, 1987). Esperaba que la democracia diera vuelta la página y pusiera fin a las penurias sociales y económicas heredadas. Como presidente, Alfonsín asumió el mandato de no pagar la deuda (externa) sobre el hambre del pueblo (Archivo Prisma, 2016). Era la fórmula que tantas veces rezó en campaña. Al mismo tiempo, el gobierno democrático debía lidiar con los crímenes y las violaciones sistemáticas de derechos humanos cometidos por la dictadura. Aunque los militares regresaban a los cuarteles, su presencia seguía latente como una amenaza para el nuevo orden constitucional.

Ahora bien, para Alfonsín avanzar contra la Circular 1050 era dar realidad a la promesa de enfrentar a la *Patria Financiera*, una retórica que lo acompañó más allá de la campaña electoral que lo llevó a la Casa Rosada. El primer intento de avance contra la 1050 fue similar al utilizado durante el final de la dictadura. En un primer momento, el gobierno intentó atacar la lógica a partir de la cual se “indexaba la indexación” con normas emitidas por el Banco Central, como la Comunicación A-437 (*Crónica*, 24 de enero de 1984, p. 6).¹⁵ A soluciones similares, efectos similares. Como lo indicaron un conjunto de senadores nacionales de los dos partidos con representación mayoritaria en el Congreso un año y medio más tarde –entre ellos, los radicales Ricardo Lafferrière y Juan Trilla y los peronistas Deolindo Bittel y Eduardo Menem–, la Comunicación A-437 no solucionaba el problema de fondo. Lejos de ello, consolidaba los saldos de capital de conformación falsa, fruto de abusos y de todo tipo de excesos cometidos por bancos y financieras, perpetuando así, *sine die*, los plazos de pago de los créditos (Cámara de Senadores, 1985, p. 1117).

A los pocos meses de ser emitida, la Comunicación A-437 no tuvo el beneplácito de asociaciones como UNIDEVI, que exigieron una interpelación ante el Congreso del primer ministro de Economía del alfonsinismo, Bernardo Grinspun (*Crónica*, 16 de febrero de 1984, p. 6). Pero ni siquiera desde algunos sectores del radicalismo se apoyaba esa medida de emergencia. Un exponente de ello fue Gustavo Soler, quien sostenía al respecto que ese accionar significaba una “amnistía contra la patria financiera”, ya que blanqueaba los exponenciales saldos de deuda generados por las circulares 1050, 687 y 202 (*Crónica*, 17 de febrero de 1984).

El conflicto de los deudores indexados llegaba a la primera Asamblea Nacional Legislativa de la democracia. En su discurso de apertura, el mensaje del presidente Alfonsín anunciaba la “suspensión de los trámites judiciales

15 En ese sentido, el gobierno de Alfonsín emulaba los intentos que se habían hecho durante la dictadura a través de las Comunicaciones A-144, A-185, A-265 y A-281 (Cámara de Senadores, 1985, p.1117).

y/o administrativos de cobro compulsivo con atraso y en vías de ejecución de deudas indexadas sobre viviendas populares” (Franco y Medina, 2013).

Sin embargo, la realidad no daba tregua a los deudores. “La indexación es invencible”, publicaba *Crónica* el 31 de marzo de 1984. Un titular cargado de pasado y colmado de un futuro sombrío. La nota se refería a un nuevo sistema de refinanciación que el Banco Central intentaba promover para los deudores hipotecarios.

En esos primeros meses del gobierno de Alfonsín, la voluntad política de ir contra el flagelo que vivían centenares de miles de deudores hipotecarios indexados era transversal a los principales partidos políticos de entonces. Los resultados de las elecciones de octubre de 1983 habían introducido una distribución particular del poder institucional. Aunque la UCR logró la presidencia de la Nación, no obtuvo mayoría propia en el Congreso. Si en la Cámara de Diputados alcanzó una ajustada mayoría con 129 bancas sobre 254 –que incluso perdería tras las elecciones parlamentarias de 1987–, en el Senado consiguió solo 18 de los 46 existentes. En contraste, el Partido Justicialista (PJ), principal fuerza opositora, obtuvo 111 diputados y 21 senadores (Mustapic y Goretti, 1992). Esto no impidió que se logaran consensos partidarios para avanzar en un conjunto de normas que apuntaban a contrarrestar los efectos del régimen indexatorio (Mustapic y Goretti, 1992).

Esas leyes fueron la 23 073¹⁶, de julio de 1984, y la 23 082, sancionada un mes más tarde. En ambos casos, las normas fueron aprobadas con un amplio respaldo de las fuerzas que integraban ambas cámaras, lo que no representó un hecho inusual dentro de la dinámica parlamentaria que predominaba en ese período. Como demuestran Mustapic y Goretti (1992), frente a los potenciales riesgos de parálisis institucional que marcaron el inicio de la experiencia democrática, el Congreso procuró sortear tales amenazas mediante una práctica sostenida de acuerdos entre los bloques de la UCR y del PJ.¹⁷

Si la Ley N° 23 073 establecía un régimen de excepción para los adquirentes de lotes y viviendas destinados a la habitación permanente del comprador, estableciendo un mecanismo para determinar el valor de los lotes y el revalúo de lo pagado; la 23 082 suspendía las ejecuciones judiciales y los procedimientos extrajudiciales de subasta en los que se intentara la aplicación de las Circulares RF 202, 687 y 1050 del Banco Central, como consecuencia de los créditos hipotecarios otorgados con anterioridad al 31/12/83. Dicha suspensión se extendería hasta el 31 de agosto de 1986.

El optimismo en las flamantes instituciones democráticas era manifiesto entre la mayoría de los partidos políticos. En ese sentido, la voluntad democrática edificada en dos de los poderes de la renaciente República sería aquella capaz de reparar social, económica y moralmente las consecuencias de las “circulares malditas”. En ese itinerario narrativo, el diputado de la UCR, Daniel Omar Ramos, indicaba en el tratamiento de la Ley N° 23 073 de inicios de mayo de 1984:

16 En el proyecto de la Ley N° 23 073 trabajaron en comisión UCR, PJ, Partido Intransigente y el Movimiento Federal Pampeano.

17 Entre 1983 y 1989, el 74% de las leyes fueron sancionadas por unanimidad, a través de mayorías ampliadas que incluyeron sistemáticamente a la UCR y al PJ (Mustapic y Goretti, 1992).

Señor presidente: está en consideración de esta Honorable Cámara en el día de hoy un proyecto de ley que, por los principios que subyacen en él y que dan fundamento a cada una de sus normas y por el profundo sentido de reparación económica, moral y social que ha inspirado su elaboración, puede ser un verdadero ejemplo, como una incontrastable demostración de la voluntad democrática y popular que anima tanto al Poder Ejecutivo como al Legislativo que han sido electos en el pronunciamiento ciudadano del pasado 30 de octubre (Cámara de Diputados, 1984, p. 567).

En esa misma jornada, el diputado por el Movimiento Popular Neuquino, Reinaldo Gutiérrez, afirmaba:

Los compradores de lotes a plazo han sido víctimas de la especulación y del concepto individualista de la propiedad. Se ha especulado con las esperanzas de las familias de menores ingresos que, apremiadas por no tener un techo propio, se sometieron a cláusulas que ignoraban por su falta de capacidad para comprender contratos que estaban preparados para encerrarlos prácticamente en una trampa (...) Es necesario que este proyecto de ley sea aprobado para que sirva de valla de contención contra quienes creen que todavía se puede estar en la especulación y en el engaño, porque a lo largo de estos siete años se había creado una conciencia de especulación que atentó contra el pueblo argentino y castigó con mayor crudeza a los sectores de menores recursos (Cámara de Diputados, 1984, p. 575).

En el tratamiento por el Senado de ese mismo proyecto de ley, el 4 de julio de 1984, el legislador peronista Vicente Leónidas Saadi, por Catamarca, agregaba que "la 1050 fue una iniquidad para todo el pueblo argentino menos para la patria financiera". En ese impulso, invitaba a sus colegas a estudiar el proyecto con el fin de derogar a la mayor brevedad posible ese instrumento que había "traído el cáncer, el atraso, el hambre, la miseria, la desesperación y la inseguridad de todos los aspectos de la vida nacional" (Cámara de Diputados, 1984, p. 897). Minutos después de las palabras de Saadi, quedaba sancionado el proyecto de ley.

Estos discursos, que formaron parte del debate que culminó con la sanción de la Ley N° 23 073, expresaban el espíritu de la época: los acuerdos democráticos, en especial los surgidos en el parlamento, tendrían la fuerza suficiente para acabar con los legados de la dictadura. La nueva ley tendría la autoridad necesaria para darle fin al flagelo de la *Patria Financiera*, encarnada en la 1050 y demás circulares.

Una realidad que resiste el optimismo democrático

En febrero de 1985, Bernardo Grinspun abandonó el ministerio de Economía. Había fracasado en el intento simultáneo de superar muchas de las consecuencias de la política económica dictatorial, entre ellas, recuperar la producción, subir el salario real, reducir gradualmente la inflación y renegociar la deuda externa. El control de precios siempre había sido una vía áspera para luchar contra la inflación. Lo era todavía más en un contexto de elevada concentración del mercado interno. Las negociaciones con los acreedores externos supusieron (e impusieron) condicionamientos para las políticas fiscal y monetaria que, lejos de contener la inflación, terminaron alimentándola. Al terminar 1984, la Argentina alcanzaba el que sería el mayor

índice de inflación de la década: 688 por ciento (Gerchunoff y Llach, 1998). A excepción, desde luego, de 1989, cuando estalló la hiperinflación en el país.

En abril de 1985, la inflación mensual había rozado el 30% y el cálculo de mayo prometía concluir varios puntos más arriba. El Gobierno avanzaba en negociaciones con el FMI, que lo obligaban a cumplir una serie de pautas monetarias y fiscales con el fin de llegar a un nuevo acuerdo. El 12 de junio se anunció una devaluación del 18%, la mayor desde 1983. Esa decisión fue acompañada por una serie de medidas tendientes a mejorar las cuentas fiscales, cada vez más deterioradas: se incrementaron los derechos de exportación y los aranceles a las importaciones; también aumentaron el combustible y los transportes (Gerchunoff y Llach, 1998).

Los rumores de un nuevo plan económico, basados en que se sustituiría el gradualismo por una política de *shock*, terminaron de confirmarse el 14 de junio de 1985. Esa noche, Alfonsín y Juan Vital Sourrouille, el ministro de Economía que reemplazó a Grinspun, anunciaron en cadena nacional el Plan Austral. La prensa hablaba de “un giro drástico” en la política económica del país: reemplazo del circulante por una nueva moneda, el Austral; congelamiento de precios y salarios; eliminación de mecanismos automáticos de ajuste de precios y contratos; contención del gasto público; y elevación de tarifas (Prieto, 14 de junio de 1985).

A partir del 15 de junio, cada dólar equivalía a 0,80 centavos de austral. Una nueva moneda había nacido. Además de esta creación, del aumento de tarifas, de la reducción del déficit fiscal y del congelamiento de precios, salarios y tipo de cambio, la batería de iniciativas incluía el desagio. Esta última medida tenía el propósito de desactivar la inflación implícita incorporada en acuerdos ya pautados, como las deudas (Krikorian, 2010). Se estableció una tablita de conversión decreciente. Con el paso del tiempo, se necesitaban menos australes para pagar una deuda acordada en pesos con alta tasa de interés. Era prioridad mitigar las ganancias de los acreedores y las pérdidas de los deudores.

El Plan Austral tuvo un buen éxito temprano y relativamente breve. Sin embargo, al cabo de unos meses, afloraron sus inconsistencias con el retorno de la inflación. En esa coyuntura, se intentó avanzar con la aprobación de nuevas leyes para dar fin a la problemática de los deudores indexados que, a más de dos años de asumido el gobierno radical, no lograba encauzarse.

En septiembre de 1985, se sancionó la Ley N° 23 266 que establecía que el precio de venta de lotes debía ser fijo e inamovible. En esos primeros años de la democracia, el poder judicial de primera instancia también continuó avanzando en condenas contra las otras “circulares malditas”.

Sin embargo, la cuestión de fondo no logró ser solucionada a través de leyes. Así, la economía comenzaba a dar una muestra más de que sus dinámicas no podían regularse en su totalidad desde las cámaras legislativas o los despachos judiciales. Menos desde el ministerio de Economía de un gobierno jaqueado por múltiples frentes tanto externos como internos.

Las mencionadas leyes 23 073 y 23 266 no tuvieron mayores problemas para su aprobación. Sí los tuvo la 23 370. Tratado en distintas comisiones a mediados de 1984, el proyecto de ley coordinado por el senador radical Ricardo Lafferrière fue aprobado en la Cámara de Senadores recién un año más tarde. En su intento de ir al fondo de la cuestión, el proyecto conocido

como Lafferrière-Nápoli establecía un régimen que beneficiaba a los deudores de préstamos concedidos con cláusulas de ajuste basadas en los índices establecidos por las circulares 202, 687 y 1050 u otorgados desde el 1 de junio de 1977. Así, instauraba un nuevo método para calcular la deuda y un sistema de pago ligado a sus ingresos. Trabado el proyecto en Diputados hasta septiembre de 1986 y aprobado finalmente en Senadores, la Ley N° 23 370 fue sancionada por las múltiples acciones de protesta y movilizaciones que se abrieron paso durante esos meses.

Al respecto, un especialista en la materia como Gustavo Soler indicaba en febrero de 1986 que por esos días se estaba produciendo el mismo síntoma de "epidemia" que se había dado en 1981 (*Esto*, 28 de febrero de 1986). Ese año, la indexación había generado que el saldo adeudado se desvinculara del valor del inmueble y lo superara vertiginosamente. Pese a los pagos efectuados, esa lógica tornaba a los deudores hipotecarios "en una suerte de inquilino perpetuo", según el abogado radical. Si algunas personas habían logrado solucionar su situación para 1986, muchos otros habían perdido la casa y sus bienes. Así, el especialista aspiraba a que finalmente se aprobara el proyecto Lafferrière-Nápoli, cajoneado en Diputados, para que las víctimas de indexación que quedaban sumaran a su "dolorosa situación, la esperanza de una ley que moralice su crédito" (*Esto*, 28 de febrero de 1986, p. 35).

Para Jennifer Adair (2023) las cartas escritas al presidente Alfonsín son una ventana para estudiar las expectativas y demandas de los ciudadanos ordinarios en la construcción del nuevo orden constitucional. Herta Hermann de Bianchi redactó su misiva dirigida al presidente a inicios de 1986. Según la información brindada por el expediente 77193/1 de la Auditoría General de la Nación (AGN, 17 de marzo de 1986), Herta era madre de tres hijos y acababa de dar a luz trillizos. Además, poseía "escasos recursos". La nueva composición familiar que le daba a conocer a Alfonsín constituía el motivo para solicitar, por un lado, la resolución de su crédito hipotecario afectado por la Circular 1050 "que no pudieron seguir pagando"; por otro lado, obtener alguna ayuda para mudarse a una casa más grande. En el expediente consta la respuesta enviada a Herta: la solicitud fue derivada a la gobernación de Córdoba y al organismo correspondiente, sin que ello implicara una solución concreta a su situación.

Avanzado el año 1986, el incumplimiento de algunas promesas electorales del gobierno hacia las víctimas de la indexación tomaba mayor repercusión mediática. "Señor presidente: 'con nosotros se acabó la 1050' eran palabras tuyas pronunciadas con énfasis afirmativo en los actos políticos previos al 30 de octubre de 1983", comenzaba diciendo la carta documento enviada a Raúl Alfonsín el 20 de junio de 1986 por Demetrio Prieto (DNI 4 793 310), un jubilado que en 1981 había pedido un préstamo para realizar mejoras en su vivienda, y la había hipotecado con ese fin. Lo que reclamaban era nada menos que la abolición de "la usura aberrante que genera y ampara la nefasta circular 1050" (*Flash*, 26 de agosto de 1986, p. 25). En esa línea, la carta afirmaba:

Hoy, a más de dos años de su asunción como presidente de los argentinos, veo con profunda preocupación que usted parece soslayar definitivamente el cumplimiento de sus promesas electorales, sometiendo así a ininidad de hogares diseminados por todo el país a la tremenda angustia que provoca la

posibilidad cierta de perder su vivienda, con la consiguiente destrucción de la familia (*Flash*, 26 de agosto de 1986).

En su continuidad, la misiva no sólo apuntaba al Poder Ejecutivo sino también al Legislativo:

Todo parece indicar que usted se opone a la aprobación en la Honorable Cámara de Diputados (con total mayoría radical) de la ley que tiene sanción favorable en Senadores (aprobada el 15 de agosto de 1985, porque Dios estuvo del lado de los indexados) y hoy, a casi un año de aquella fecha, el proyecto está trabado en la cámara baja, por los diputados Daniel Omar Ramos, arquitecto vinculado al Banco Cooperativo de Caseros, y Raúl Baglini, que no dudan en manifestar que de ser aprobada en Diputados, el Ejecutivo la vetaría (*Flash*, 26 de agosto de 1986).

Otros afectados coincidían con Prieto en la metodología para manifestar su reclamo a través de cartas documento (*Crónica*, 24 de junio de 1986; *Esto*, 15 de agosto de 1986). Claro que las cartas no solo se dirigieron al presidente, sino también al entonces ministro de Economía, Juan Vital Sourrouille, y a distintos diputados. En ellas, los afectados dejaban constancia tanto “de su largo martirio” como de su condición de deudores indexados (*Esto*, 15 de agosto de 1986, p. 19).

Señalando a Diputados y al propio presidente como responsables de trabar el proyecto Lafferrière-Nápoli, los deudores hipotecarios, estimados entonces en 100 000, temían la llegada del 31 de agosto de 1986, fecha en que vencía el plazo establecido por la Ley N° 23 082 sancionada en 1984, que suspendía las ejecuciones judiciales y los procedimientos extrajudiciales de remates de las viviendas. Más allá de lo suscitado con el CLI en Córdoba, otras organizaciones de deudores indexados tomaban repercusión mediática.


Nucleados en CODIVI, UNIDEVI y también en una organización llamada Deudores Indexados de la República Argentina (DIRA), estas agrupaciones de endeudados expresaban, a través de diarios y revistas, lo nociva que habían resultado la ya mencionada Circular A-437 aprobada a inicios de 1984, la cual había evidenciado su corto alcance. Si bien se había intentado que las cuotas fueran disminuyendo conforme a las pautas de regulación salarial, la historia que se abrió con esa disposición del Banco Central fue otra: las tasas marcharon a un ritmo superior al del costo de vida y los salarios, y el capital se indexó finalmente “a un ritmo infernal” (Gosman, 30 de julio de 1986). Asimismo, y pese a que regía la suspensión de ejecuciones judiciales, los “indexados” señalaban por entonces que todavía se daban remates de “viviendas humildes y en malas condiciones” (Gosman, 30 de julio de 1986).

A mediados de agosto de 1986, casi cumplido el plazo de vencimiento de la ley que los protegía, miembros de DIRA y autoconvocados tomaban mayor protagonismo público. Una integrante de esa organización llamada Rosalía Macri de Bosso, compartió con la revista *Esto* un comprobante en el que se exhibía el incremento notable de sus deudas con la entidad financiera “Cosmos S.A.”, dinámica nutrida por la Circular A-437 (Imagen 3).

Mientras transitaba su enfermedad cardíaca y los temores por la posible falta de vivienda debido al inminente desalojo si no se aprobaba la

ley, la damnificada se manifestaba una vez más, seis años después de su creación, contra la 1050: "queremos desterrar la circular maldita que solo defiende la 'Patria Financiera'. La verdad es que estamos ante un drama de difícil solución. Si no sale la ley Lafferrière, las banderas de remate cubrirán el país y ni siquiera la Crotoxina de Vidal¹⁸ podrá con el cáncer de la 1050", manifestaba (Esto, 15 de agosto de 1986, p. 19).

Imagen 3. Comprobante de deudas indexadas de Rosalía Macri de Bosso

 Cosmos S.A. Ahorro e Inversión para la vivienda Av. del Sur 1 - Pab. Tel. 292 5942 5337 (1000) Buenos Aires				TITULAR MORAN RAQUEL				VENCIMIENTO 86/07/10	
T.N.A.	T.E.A.	C. CTAS	CTA. N°	SUC.	TC	GARANTIA	NEO. OPERAC.		
0,000	00,00	294	28	00	42	0000	01727-00		
DEUDA ANTERIOR		COEF. AJUSTE		DEUDA ACTUALIZADA					
15.622,171		0,047160		16.359,09					
AMORTIZACION		INTERESES		IMPORTE CUOTA					
61,27		0,00		61,27					
NUEVO SALDO				ACTUALIZACION FUTUROS					
16.297,82				TASA					
TOTAL A PAGAR				CANTO					

El 1º de mayo de 1984 se le aplicó el coeficiente de reajuste y Raquel Morán debía la suma de 833.778,38 con una cuota de 2.545,66. El 1º de agosto de 1985 se le aplicó la A-437 y pagando todas las cuotas debía la friolera de 10.311,02 australes. Pero como si todo esto fuera poco, el último saldo de la deuda de Raquel Morán ante la firma COSMOS SA es de 16.359 australes, (y la cuota la suma de 61,27).

Fuente: Esto (15 de agosto de 1986)

Ante la movilización popular y los actos de protesta, el 10 de septiembre de 1986 se aprobó finalmente el proyecto de ley Lafferrière-Nápoli. Los cambios generados en Diputados hicieron que la ley fuera potencialmente incapaz de cubrir el 100% de los damnificados por deudas indexadas por las circulares RF 202, 687 y 1050¹⁹ al 31 de diciembre de 1983. Tampoco protegía a aquellos créditos otorgados desde el 1º de junio de 1977 que

18 La crotoxina apareció en la escena argentina hacia 1986, presentada como una promesa revolucionaria en la lucha contra el cáncer. El doctor en bioquímica Juan Carlos Vidal sostenía que, a partir del veneno de la víbora de cascabel, lograría sintetizar una sustancia –la crotoxina– con potencial para curar dicha enfermedad. Sin embargo, con el tiempo quedó en evidencia que tales afirmaciones carecían de sustento científico, y que el entusiasmo inicial se basaba en expectativas infundadas y afirmaciones engañosas.

19 El senador peronista por San Luis Rodríguez Saá dijo al respecto "creo que conviene aprobar el texto hoy tal cual está, porque daremos solución a casi el ciento por ciento de los casos. Los otros deberán atenderse por vía de la interpretación judicial. Si los jueces no interpretan la norma como nosotros queremos, nos veremos obligados –tendríamos el compromiso moral– a dictar una nueva ley que mejorara la presente y ampliase los casos para que todas las relaciones contractuales quedaran comprendidas en la legislación", a lo que lo siguieron aplausos en las galerías (Cámara de Senadores, 1986, p. 2840).

oportunamente fueran susceptibles de incorporarse al régimen previsto en la Comunicación A-437 de inicios del gobierno alfonsinista.

“Sepultaron temida 1050”, proclamaba desde sus páginas el diario *Crónica* el 11 de septiembre de 1986. “La decisión unánime de la cámara alta fue saludada por un cerrado aplauso de los numerosos damnificados por el régimen anterior, originado en una medida del Banco Central cuando era ministro de Economía José Alfredo Martínez de Hoz”. La ley comprendía todas las relaciones emergentes de los contratos celebrados por las entidades financieras regidas por la Ley N° 21 526, instrumentadas mediante escritura pública o mediante contrato de compraventa. “Ahora los deudores podrán cumplir sus compromisos abonando cuotas de hasta el 20 por ciento de sus ingresos netos, en tanto que se aplicará un sistema de actualización del 20 por ciento anual a través de la tasa pasiva regulada” (*Crónica*, 11 de septiembre de 1986).

Una etapa parecía cerrarse. Circulares como la RF8, 202, 687 y, sobre todo, 1050, habían dejado un tendal de víctimas durante su permanencia como instrumentos de expoliación de clases populares y medias. Debieron pasar más de tres años de gobierno democrático para que, finalmente a través de la ley Lafferrière-Nápoli, se finiquitara una dinámica de pauperización de esos sectores sociales en favor de lo que popularmente se conocía como la *Patria Financiera*. Sin embargo, las consecuencias materiales de estas leyes quedaron en buena medida neutralizadas por el arraigo de mecanismos indexatorios que, en un contexto de inflación crónica, seguían reproduciendo desigualdades. La innovación parlamentaria, aunque simbólicamente significativa, no alcanzó a revertir el deterioro estructural que la economía acarrea desde la última dictadura.

Más allá del Palacio del Congreso y alrededores

Las reverberaciones de las dinámicas impuestas por la indexación de cuotas de esa *Patria Financiera* que no podía ser liquidada dieron pie a manifestaciones de damnificados en distintos puntos del país. Uno de los formatos de protesta desplegados desde la Coordinadora de Loteos Indexados (CLI) fue la concentración en espacios públicos céntricos en la provincia de Córdoba. En abril de 1985, durante una primera concentración en la Plaza de los Inmigrantes, más de 600 personas de 24 barrios cordobeses reclamaron al gobierno por la falta de difusión de los alcances y prórrogas de la Ley N° 23 073, norma que instituía mecanismos para establecer el valor de los lotes y el revalúo de lo pagado (*El Indexado*, octubre de 1989, p. 6).

Nosotros nos cruzamos con el tema de la 1050, [...] gente que tenía un ingreso, en fin, compraba un lote en la periferia de la ciudad, en cuotas, treinta y seis cuotas de \$50, la indexación se los mataba. A las cinco, seis cuotas ya no podían... el valor de la cuota excedía su sueldo [...] Nosotros nos encontramos con ese proceso, entonces hacíamos defensa legal. Al final cambiamos la ley, generamos la 23.073 que prohíbe la venta de lotes sociales con el sistema de indexación; ahora, mientras tanto hacíamos actos en el Ministerio de Gobierno de la provincia, hacíamos marchas en la calle, bueno, fuimos el primer movimiento social barrial organizado post-dictadura y la ganamos a la lucha en el sentido de que salvamos cerca de cinco mil viviendas, lo cual en la ciudad

de Córdoba no es poco (Entrevista a Marcelo Mateo, Director del CECOPAL en Medina, 2020, p. 163).

En los años subsiguientes, y junto con el crecimiento de la organización, se incorporó como formato de protesta la marcha con antorchas, que permitió a ese movimiento alcanzar una visibilidad pública más amplia. Realizada en abril de 1986, cuando la Coordinadora nucleaba ya a pobladores de 63 barrios de la capital cordobesa, la primera marcha de antorchas se desplazó desde la Plaza Colón a la Legislatura, para culminar en la Casa de Gobierno bajo la consigna "No queremos que nos regalen nada, queremos pagar lo justo" (Medina, 2020, p. 163).

A fines de 1986 comenzó a articularse una modalidad particular de protesta por parte de CLI, que contenía uno de los elementos centrales de los significativos "escraches" impulsados por la agrupación HIJOS²⁰ desde mediados de la década siguiente: el desarrollo de "plantones" frente a cada una de las inmobiliarias acusadas de lucrar con la tierra y la vivienda amparándose en las circulares indexatorias (*El Indexado*, julio de 1987 y septiembre de 1987; Medina, 2020). Reiterados sistemáticamente a lo largo de todo el año 1987, los "plantones" buscaban generar la condena pública ante la falta de respuestas por parte de un Estado provincial y municipal que cedía a las presiones de las empresas privadas (Medina, 2020, p. 165). Estas acciones callejeras incitaban la firma de acuerdos colectivos e individuales entre distintos barrios e inmobiliarias, y lograban establecer sistemas de ajuste que dejaran de lado "cuotas injustas y arbitrarias", basadas en la "especulación y ambiciones de lucro desmedido" de muchos empresarios del mercado inmobiliario (*El Indexado*, septiembre de 1987).

Este tipo de acciones fue acompañado por la publicación de "El Indexado. Boletín oficial de la Coordinadora de Loteos Indexados y Barrios Carenciados" que comenzó a salir en junio de 1987. El boletín costaba 0,50 centavos de Austral, aunque resultaba gratuito para sus asociados. Asimismo, durante esos años se impulsó la creación de una radio popular y se ofrecieron capacitaciones para enfrentar "la inmoralidad institucionalizada por las inmobiliarias que negocian inescrupulosamente con un bien tan preciado como la tierra" (*El Indexado*, marzo de 1988). En suma, estas iniciativas no solo permitieron difundir información clave sobre la problemática, sino también generar un espacio de encuentro y contención para los afectados. A través de estas estrategias, la organización logró fortalecer su base de apoyo y consolidar su papel en la lucha contra la indexación (Medina, 2020, p. 165).

Con motivo de las deudas indexadas, otras movilizaciones se desplegaron en varias zonas de la provincia de Buenos Aires. Organizadas a escala municipal por distintas comisiones de "Barrios Indexados", dichas movilizaciones se vinculaban con la ola migratoria hacia el Gran Buenos Aires de los últimos años de la década del setenta y al loteo y la venta de tierras por inmobiliarias de la zona. En el marco de una movilización de la

20 Hijos e Hijas por la Identidad y la Justicia contra el Olvido y el Silencio (H.I.J.O.S.) es una organización creada en Argentina en 1995 por hijos e hijas de víctimas de la última dictadura militar (1976-1983). Con el fin de luchar contra la impunidad que benefició a quienes participaron en la última dictadura, durante fines de los años '90 comenzaron a implementar "escraches", una modalidad de protesta pública que consistía en identificar y denunciar a ex represores en sus domicilios o lugares de trabajo.

Comisión Sur de Barrios Indexados a la Dirección Nacional de la Vivienda ubicada en la localidad bonaerense de La Plata, los vecinos afectados señalaban mediante un comunicado:

Cuando el Banco Central puso en ejecución la Circular 1050, más de 20.000 familias en el Gran Buenos Aires habían comprado lotes con cláusulas indexatorias sin imaginar que eso significaría una hipoteca a su vida, porque deberían pagar las cuotas de su terreno ajustadas a índices inflacionarios cada vez más altos y cada vez más imposibles de pagar. Por todo lo expresado, con la imperiosa necesidad de romper el silencio impuesto por el gobierno, para hacer cumplir las promesas realizadas para terminar definitivamente con este [...] tema, es que la Comisión Zona Sur de Barrios Indexados llama a la movilización general a todos los indexados mañana a las 9 en la Dirección de Vivienda [bonaerense], sita en 47 entre 7 y 8, La Plata (Archivo DIPPBA, 15 de mayo de 1987).

Como en esta convocatoria, otras comisiones se hicieron oír ante el poder público. El ciclo de movilizaciones y solicitadas de deudores “indexados” de diferentes localidades del Gran Buenos Aires acompañó los años finales de Alfonsín en la Casa Rosada. El margen de acción del gobierno estaba condicionado por las presiones de los acreedores externos ante un Estado endeudado e insolvente. En parte como consecuencia de estas presiones que lejos estaban de resolver la crisis, el gobierno de Alfonsín también encontraba trabas en las deudas indexadas que empujaban a la protesta y al reclamo público a sectores que se resistían a caer en una espiral de descenso social. Estas deudas contribuyeron a desvanecer las expectativas de los sectores sociales que habían acompañado al alfonsinismo en las presidenciales de 1983 y aún en las legislativas de 1985. Ya en las elecciones del 6 de septiembre de 1987, el apoyo al oficialismo se había debilitado en paralelo al aumento de la inflación y al descontento acarreado por la sanción de las leyes de Obediencia Debida (1986) y Punto Final (1987) (Jelin, 2002; Pucciarelli, 2006; Feld y Franco, 2015). El descontento de los endeudados resultaba de un clima general de malestar social (Ferrari y Gordillo, 2015) pero, a su vez, tenía su propia dinámica de promesas y desilusiones que antecedió al cambio de régimen y continuaba durante el gobierno de Alfonsín.

Tres días después de las elecciones, una nueva carta fue enviada al Poder Ejecutivo Nacional. En nombre de un grupo de ciudadanos afectados por la indexación de créditos tomados en el Banco Hipotecario Nacional, Nidia Etel Basualdo solicitaba la intervención del Ejecutivo para moderar el aumento de las cuotas o, en su defecto, que se otorgara un subsidio que les permitiera cubrir los pagos.

Señor presidente, estamos todos muy desesperados, y en la mayoría son jubilados (sic). (L)e voy a hacer una sugerencia (¿) no se podrá conseguir un subsidio para poder saldar esa deuda de 120 personas afectadas, como sí lo ha conseguido en otras provincias (?) (P)orque ya llevamos más de la mitad pagada. Señor presidente, lo dejo en sus buenas manos, y confío en Ud., que es una persona muy humana”, decía la misiva (AGN, 11 de septiembre de 1987).

Sin posibilidad de saldar la deuda, Nidia Etel Basualdo temía que “no solamente quedaríamos sin casa, muebles, ropas, etc., etc.”. Luego de men-

cionar que adjuntaba a la carta "copias otorgadas por el banco de algunos de los vecinos para que verifique cómo va aumentando en forma alarmante nuestra deuda (sic)", la escribiente se despedía: "Quedamos a la espera de una solución favorable. Lo saludo con todo mi respeto. Un fuerte apretón de manos y que lo bendiga junto con su familia".

Pese a la derogación de las "circulares malditas", la historia de la indexación de deudas en Argentina continuó su curso. Si bien dicha historia tenía un pasado prolífico vinculado a los altos índices de inflación que afectaron a la economía nacional varias décadas previas a la emisión de la Circular 1050, su desarrollo alcanzó un punto paroxístico con la espiral hiperinflacionaria de 1989, que marcó abruptamente el final de la primera experiencia democrática tras la última dictadura.

Conclusiones

En medio de la vorágine de la hiperinflación de 1989, Horacio Aranda, un lector afectado por las deudas indexadas, confiaba en el canal que proponía el diario Clarín para hacer oír la voz de sus lectores. Escribió una carta que en el matutino titularon "Indexación y flagelo". El sistema indexatorio tornaba ilusoria cualquier amortización y empujaba al deudor a malvender su propiedad con el solo objeto de frenar la terrible deuda que se retroalimentaba día a día. En esa carta, Aranda recordaba que durante los años de la Circular 1050 se había vivido algo parecido. Reclamaba soluciones políticas para morigerar la nocividad del sistema financiero. Un repaso por las cuentas y fechas que compartió en su relato revela la situación límite a la que se veían expuestas las personas bajo el sistema de las deudas indexadas: el 9 de junio abonó por una hipoteca la suma de 20 253,74 australes; el pago en mayo había sido de 9648,98; para julio proyectaba que serán 49 824. "Ya no podré pagar", concluía (*Clarín*, 7 de julio).

Pocas semanas después de esa carta, Alfonsín adelantaba la entrega del poder al presidente electo Carlos Saúl Menem. Las deudas indexadas, alimentadas primero por la Circular 1050 y, posteriormente, por un mecanismo financiero incontrolado, minaron progresivamente las promesas del primer gobierno que estuvo a la cabeza de la transición democrática.

La incapacidad del gobierno de Alfonsín para dar respuesta a las demandas de bienestar material contribuyó de manera decisiva a su deslegitimación. La frustración de los sectores populares y medios golpeados por el proceso inflacionario erosionó la confianza en el gobierno democrático. En esa dinámica, la Circular 1050 no solo configuró un alto riesgo para la economía de los hogares, sino que también fue un factor clave en las tensiones sociales y políticas que atravesaron el proceso de transición democrática.

La indexación institucionalizada que legalizó el aumento desmedido del valor de las deudas orientó las demandas contra el sistema bancario antes del fin del gobierno militar e incorporó a las organizaciones de endeudados en el ciclo de protestas que se generalizó en ese periodo. Durante la campaña electoral de las primeras elecciones democráticas en más de una década, la interpelación a las familias endeudadas contribuyó a elaborar una oferta política asentada en el cuestionamiento a la *Patria Financiera* y sus víctimas. Desde diciembre de 1983 los partidos políticos con represen-

tación en el Congreso, pese a las tensiones frente a otras agendas, acordaron diferentes leyes para poner fin a los efectos indexatorios de la Circular 1050. En el mismo periodo, bajo diferentes formatos (movilizaciones, carta de lectores, entrevistas en prensa escrita, cartas al presidente) se configuró una demanda social al sistema político de mejoras en las condiciones de vida focalizada en las deudas indexadas. Más allá de las leyes derogatorias, la dinámica indexatoria sobre las deudas continuó dinamizando esa demanda bajo diferentes formatos a medida que la inflación crecía y estaba lejos de ser controlada por el gobierno.

La indexación de las deudas no solo fue un desafío durante la dictadura, sino que le planteó interrogantes fundamentales al proceso de consolidación del sistema democrático en Argentina, cuyo éxito dependía en gran medida de la capacidad del Estado para romper con las lógicas económicas del pasado y para garantizar un futuro más equitativo para los sectores que estaban entrando en un espiral de descenso social. El fracaso del alfonsinismo de resolver las consecuencias de la indexación de las deudas hipotecarias contribuyó al desclasamiento y fragmentación de los sectores “medios”. Entre las narraciones de la “caída” se encuentran las dificultades de afrontar esas deudas (Minujin y Kessler, 1995; Wilkis, 2024) y, finalmente, perder la vivienda propia, soporte material y simbólico de la clase media (Labiano, 2025).

Por lo tanto, la discontinuidad del régimen político no fue suficiente para quebrar la continuidad de las consecuencias de las deudas indexadas. Las deudas indexadas que contribuyeron a deslegitimar al poder político militar también contribuyeron a erosionar las ilusiones generadas por el alfonsinismo.

Referencias bibliográficas

- Adair, J. (2023). *1983. Un proyecto inconcluso*. Buenos Aires: CFE.
- Adamovsky, E. (2009). *Historia de la clase media argentina. Apogeo y decadencia de una ilusión, 1919-2003*. Buenos Aires: Planeta
- Azpiazú, D., Basualdo, E. y Khavisse, M. (2004). *El nuevo poder económico en la Argentina de los años 80*. Buenos Aires: Siglo XXI.
- Basualdo, E. (2005). *Endeudamiento externo y poder económico en la Argentina*. Buenos Aires: Siglo XXI Editores.
- Brenta, N. (2019). *Historia de la deuda externa argentina. De Martínez de Hoz a Macri*. Buenos Aires: Capital Intelectual.
- Calcagno, A. E. (1987). Los bancos transnacionales y el endeudamiento externo en la Argentina (53). Cuadernos de la CEPAL.
- Canelo, P. (2006). La descomposición del poder militar en la Argentina. Las Fuerzas Armadas durante las presidencias de Galtieri, Bignone y Alfonsín (1981-1987). En A. Pucciarelli (Comp.), *Los años de Alfonsín. ¿El poder de la democracia o la democracia del poder?* (pp. 65-114). Buenos Aires: Siglo XXI Editores.
- Castellani, A. (2006). Los ganadores de la “década perdida”. La consolidación de las grandes empresas privadas privilegiadas por el accionar estatal. Argentina 1984-1988. En Pucciarelli, A. (Comp.), *Los años de Alfonsín: ¿El poder de la democracia o la democracia del poder?* (pp. 335-366). Buenos Aires: Siglo XXI Editores.
- Cervio, A. L. (2016). Acciones colectivas en Córdoba (Argentina) en la década de 1980: entre la visibilidad y la expresividad conflictual. *Boletín Científico Sapiens Research*, 6(1), 36-42. Sapiens Research Group.

- Crenzel, E. (2008). *Historia política del Nunca Más: La memoria de las desapariciones en la Argentina*. Buenos Aires: Siglo XXI Editores.
- De Riz, L. y Feldman, J. (1991). *El partido en el gobierno. La experiencia del radicalismo 1983-1989*. Documento CEDES/64. Buenos Aires.
- Feijóo, M. del C. (1984). *Buscando un techo: familia y vivienda popular*. Buenos Aires: Cedes. Recuperado de https://repositorio.cedes.org/bitstream/123456789/3497/1/Est_c1984%2c2.pdf
- Feld, C. y Franco, M. (2015). *Del juicio a la historia. Memoria, testimonios y narrativas sobre la represión en la Argentina*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- Fernández Wagner, R. (2008). *Democracia y ciudad: Procesos y políticas urbanas en las ciudades argentinas, 1983-2008*. Buenos Aires: Universidad Nacional de General Sarmiento.
- Ferrari, M. (2017). La Democracia Cristiana argentina durante la dictadura cívico-militar y la transición temprana (1976-1985). *Historia*, 50(1), 49-77.
- Ferrari, M. (2023). Los partidos políticos en vísperas de la recuperación democrática. Contexto y recursos (1982-1983). *PolHis*, 16(32), 9-42.
- Ferrari, M. y Gordillo, M. (Comps.) (2015). *La reconstrucción democrática en clave provincial*. Rosario: Prohistoria.
- Fontana, A. (1984). Fuerzas armadas, partidos políticos y transición a la democracia en Argentina. *Estudios Cedes*. Recuperado de <http://repositorio.cedes.org/handle/123456789/3503>
- Franco, M. (2018). *El final del silencio: Dictadura, sociedad y derechos humanos en la transición (Argentina, 1979-1983)*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- Franco, M. J. y Medina, C. (2013). *Transformaciones urbanas y acciones colectivas con base territorial durante la reconstrucción democrática*. Córdoba, 1983-1989. Ponencia presentada en las Jornadas de Sociología "La Sociología frente a los nuevos paradigmas en la construcción social y política. Mendoza, Argentina y América Latina en el despunte del siglo XXI. Interrogantes y desafíos", Mendoza, Argentina.
- Frenkel, R. (1980). El desarrollo reciente del mercado de capitales en la Argentina. *Desarrollo Económico. Revista de Ciencias Sociales*, 20(78), 215-248. Recuperado de <http://www.jstor.org/stable/3466461>
- Frenkel, R., Fanelli, J. M. y Sommer, J. (1988). *Proceso de endeudamiento externo argentino* (Documento CEDES, n.º 2). Buenos Aires: Centro de Estudios de Estado y Sociedad.
- Gaudio, R. y Domeniconi, H. (1986). Las primeras elecciones sindicales en la transición democrática. *Desarrollo Económico*, 103, 1-19. Buenos Aires.
- Gaudio, R. y Thompson, A. (1990). *Sindicalismo peronista. Gobierno Radical. Los años de Alfonsín*. Buenos Aires: Fundación Friedrich Ebert y Folios Ediciones.
- Gerchunoff, P., y Llach, L. (1998). *El ciclo de la ilusión y el desencanto: Un siglo de políticas económicas argentinas*. Buenos Aires: Ariel Sociedad Económica.
- González Bombal, I. (1988). *Los vecinazos. Las protestas barriales en el Gran Buenos Aires, 1982-83*. Buenos Aires: Ediciones del IDES. Recuperado de <https://publicaciones.ides.org.ar/libro/vecinazos-protestas-barriales-gran-buenos-aires-1982-83>
- Heredia, M. (2015). *Cuando los economistas alcanzaron el poder (o cómo se gestó la confianza en los expertos)*. Siglo XXI
- Jelin, E. (2002). *Los trabajos de la memoria*. Buenos Aires: Siglo XXI.
- Krikorian, M. (2010). La hiperinflación de 1989/90: Aportes y reflexiones sobre un episodio que marcó la historia argentina. *Anales de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales*. Universidad Nacional de La Plata, (40), 533-546.
- Labiano, F. (2023). *Desigualdad y patrimonio en la ciudad de Buenos Aires: Una mirada sociológica desde el mercado de alquiler* (tesis inédita de doctorado). Universidad Nacional de San Martín, Buenos Aires, Argentina.
- Luzzi, M. y Wilkis, A. (2019). *El dólar. Historia de una moneda argentina (1930-2019)*. Buenos Aires: Crítica.
- Manzano, V. (2013). *La política en movimiento: Movilizaciones colectivas y políticas estatales en la vida del Gran Buenos Aires*. Rosario: Prohistoria.
- Massano, J. (2015). El proyecto de concertación. Sindicatos y Estado en la transición democrática. En A. Schneider y P. Ghigliani (comps.), *Clase obrera, sindicatos y Estado. Argentina [1955-2010]* (pp. 173-191). Buenos Aires: Imago Mundi. Recuperado de <http://www.memoria.fahce.unlp.edu.ar/libros/pm.603/pm.603.pdf>
- Medina, L. (2020). *Democratización del espacio urbano: La movilización por el hábitat en Córdoba, 1987-2004*. Teseo Press. Recuperado de <https://www.teseopress.com/democratizacionurbana/front-matter/62-2/>

- Merklen, D. (1991). *Asentamientos en La Matanza: La terquedad de lo nuestro*. Buenos Aires: Catálogos, 1991.
- Minujin, A. y Kessler, G. (1995). *La nueva pobreza en la Argentina*. Buenos Aires: Planeta.
- Mustapic, A. M. y Goretti, M. (1992). Gobierno y oposición en el Congreso: La práctica de la cohabitación durante la presidencia de Alfonsín (1983-1989). *Desarrollo Económico*, 32(126), 251-269. Instituto de Desarrollo Económico y Social. <https://www.jstor.org/stable/3467330>
- Neiburg, Federico (2023). Inflation: Pragmatics of money and inflationary sensoria. *Economic Sociology. Perspectives and Conversations*, 24(3), pp. 9-17. Recuperado de https://econsoc.mpifg.de/47405/02_Neiburg_Econsoc24-3_July2023.pdf
- Ortiz, R. y Schorr, M. (2006). La economía política del gobierno de Alfonsín. Creciente subordinación al poder económico durante la década perdida. En A. Pucciarelli (comp.), *Los años de Alfonsín: ¿El poder de la democracia o la democracia del poder?* (pp. 219-225). Buenos Aires: Siglo XXI Editores.
- Palomino, H. (1987). Sindicatos y democracia en la Argentina. *Nueva Sociedad*, (90), 70-85.
- Portantiero, J. y Nun, J. (1987). *Ensayos sobre la transición democrática en la Argentina*. Buenos Aires: Puntosur.
- Pucciarelli, A. (2006). Introducción: la contradicción democrática. En Pucciarelli, A. (Comp.) *Los años de Alfonsín: ¿El poder de la democracia o la democracia del poder?* (pp. 7-16). Buenos Aires: Siglo XXI Editores.
- Quiroga, H. (1994). *El tiempo del "Proceso". Conflictos y coincidencias entre políticos y militares, 1976-1983*. Rosario: Editorial Fundación Ross.
- Rougier, M. N. (2017). *Dos siglos de industria en la Argentina: Una revisión historiográfica*. Instituto Interdisciplinario de Economía Política de Buenos Aires. Serie Documentos de Trabajo del IIEP-BAIRES, (23), 1-104.
- Serafin, M. (2023). In search of a pragmatist theory of inflation. *Economic Sociology. Perspectives and Conversations*, 24(3), pp. 1-8. Recuperado de https://econsoc.mpifg.de/47304/econ_soc_24-3.pdf
- Sigal, S. y Kessler, G. (1997). La hiperinflación en la Argentina: comportamientos y representaciones sociales. En D. Cantón y J. Jorrat (Comps.), *La investigación social hoy* (pp. 155-187). Buenos Aires: Eudeba.
- Schvarzer, J. (1998). *Implantación de un modelo económico: la experiencia argentina entre 1975 y 2000*. Buenos Aires: A-Z.
- Vezzetti, H. (2009). *Sobre la violencia revolucionaria: Memorias y olvidos*. Buenos Aires: Siglo XXI Editores.
- Villarreal, J. (1985). Los hilos sociales del poder. En E. Jozami, P. Paz y J. Villarreal (eds.), *Crisis de la dictadura argentina: Política económica y cambio social 1976-1983* (pp. 201-256). Buenos Aires: Siglo XXI.
- Wilkis, A. (2023). From the pandemic to spiraling inflation: Moral superiority over the Argentine state in times of crisis. *Economic Sociology. Perspectives and Conversations*, 24(3), pp. 34-43. Recuperado de <https://goo.su/rBccx>
- Wilkis, A. (2024). *Una historia de cómo nos endeudamos: Créditos, cuotas, intereses y otros fantasmas de la experiencia argentina*. Buenos Aires: Siglo XXI Editores.
- Yujnovsky, O. (1984). *Claves políticas del problema habitacional argentino 1955-1981* (1a ed.). Buenos Aires: GEL.
- Zorzoli, L. (2015). La normativa sindical entre la dictadura y el alfonsinismo, propuesta de sistematización. En A. Schneider y P. Ghigliani (eds.), *Clase obrera, sindicatos y Estado en Argentina* (pp. 147-169). Buenos Aires: Imago Mundi.

Fuentes

- 1050: una amarga queja. (24 de junio de 1986). *Crónica*, p. 11.
- Ahogados por la "Circular Maldita" (7 de agosto de 1982). *Crónica*, p. 8.
- Archivo de la Dirección de Inteligencia de la Policía de la Provincia de Buenos Aires [DIPPBA] (15 de mayo de 1987). Mesa DE. Legajo no. 247. Quilmes, provincia de Buenos Aires.
- Archivo Prisma. (2016, 4 de octubre). AV-3470 [Cadena nacional: discurso de Alfonsín "En defensa de la democracia"] (parte I). Recuperado de https://www.youtube.com/watch?v=XizvHUMWFOQ&ab_channel=ArchivoPrisma
- Archivo Prisma. (2022, 5 de septiembre). AV-5815 [Elecciones presidenciales 1983: Cierre de campaña de la UCR] (incompleto) (fragmento). [Archivo de Vídeo]. Youtube. Recuperado de <https://www.youtube.com/watch?v=7lzcRhKpRP8>
- Así, ¡la 1050 era una 'papa'! (21 de enero de 1983). *Crónica*, p. 5.

- Auditoría General de la Nación [AGN]. (17 de marzo de 1986). Expediente N.º 77193/1.
- Auditoría General de la Nación [AGN]. (11 de septiembre de 1987). Expediente N.º 124374.
- Basta de usura legalizada. (14 de agosto de 1982). *Crónica*, p. 5.
- Cámara de Diputados de la Nación. (1984). *Diario de Sesiones*. Tomo I. (pp.569-587 y 891-897).
- Cámara de Senadores de la Nación. (1985). *Diario de Sesiones*. Tomo II. (pp. 1109-1120). Buenos Aires: Argentina.
- Cámara de Senadores de la Nación. (1986). *Diario de Sesiones*. Tomo IV. (pp. 2840-2870). Buenos Aires: Argentina.
- Creóse un nuevo índice de ajuste financiero (2 de abril de 1980). *La Nación*. p. 10.
- Cuotas como mensúes. (17 de marzo de 1982). *Crónica*, p. 7.
- El recurso de Morales (julio de 1987). *El Indexado. Boletín oficial de la Coordinadora de Loteos Indexados y Barrios Carenciados*. Edición no. 2. Recuperado de <https://rdu.unc.edu.ar/bitstreams/4c3aa5dc-b411-4191-9bad-f0ea8d74bf61/download>
- Gosman, E. (30 de julio de 1986). El largo martirio de la 1050. *Clarín*. p. 44.
- Historia de la Coordinadora. (octubre de 1989). *El Indexado. Boletín oficial de la Coordinadora de Loteos Indexados y Barrios Carenciados*. Edición no. 17, p. 6. Recuperado de <https://rdu.unc.edu.ar/bitstreams/1b86c66b-4c6a-4e66-9f9c-fb9d42f2ecdd/download>
- Indexación y flagelo (7 de julio de 1989). *Clarín*.
- La 1050 y un interrogante ¿volverá la estafa en mayo? (28 de febrero de 1986). *Esto*, p. 35.
- La 1050 a la lona. (24 de enero de 1984). *Crónica*, p. 6.
- La indexación es invencible. (31 de marzo de 1984). *Crónica*.
- La maldita 1050 todavía conserva un tendal de víctimas, que no confían en el gobierno. (26 de agosto de 1986). *Flash*, p. 25.
- La norma que suplanta a la 1050 beneficia a las financieras y viola la Constitución (17 de febrero de 1984). *Crónica*.
- Las circulares del BCRA son usuarias. (27 de octubre de 1981). *Crónica*.
- Más soluciones para indexados. (marzo de 1988). *El Indexado. Boletín oficial de la Coordinadora de Loteos Indexados y Barrios Carenciados*. Edición no. 6. Recuperado de <https://rdu.unc.edu.ar/bitstreams/f090b6de-a33e-495d-8771-b2853ddee80f/download>
- Medidas de emergencia (24 de noviembre de 1981). *Crónica*, p. 6.
- No pagan cuotas de la 1050. (21 de octubre de 1981). *Crónica*.
- Prieto, M. (14 de junio de 1985). El Gobierno argentino congela precios y salarios durante dos meses y sustituye el peso por una nueva moneda. Recuperado de https://elpais.com/diario/1985/06/15/economia/487634403_850215.html
- Salsadella: ¡otro triunfo! (septiembre de 1987). *El Indexado. Boletín oficial de la Coordinadora de Loteos Indexados y Barrios Carenciados*. Edición no. 3. Recuperado de <https://rdu.unc.edu.ar/bitstreams/d3a7ae79-f803-4fec-8772-08dff5a246c/download>
- Sepultaron temida 1050. (11 de septiembre de 1986). *Crónica*.
- Toda 1050 pasada fue mejor. (13 de febrero de 1983). *Crónica*.
- Todos apuntan a Grinspun. (16 de febrero de 1984). *Crónica*, p. 6.
- Una amarga queja por la nueva estafa con la 1050. (15 de agosto de 1986). *Esto*, p. 19.

Educación y Democracia en el Cono Sur. Descifrando un vínculo complejo

Daniel Míguez*

Resumen

En este artículo se examinan los vínculos entre educación y democracia en tres países del Cono Sur: Argentina, Chile y Uruguay. En particular, se pone a prueba la hipótesis 'culturalista' que propone que las actitudes y creencias que han sido consideradas como favorables al surgimiento y vigencia de las instituciones republicanas tienen más arraigo en los estratos con mayor nivel de escolarización. El análisis se lleva a cabo mediante pruebas no paramétricas (coeficiente Gamma, cociente de probabilidades) en base a información provista por la Encuesta Internacional de Valores. Los resultados revelan que este tipo de relación varía según el tipo de creencia o actitud considerada, el grupo social de que se trate y el país en el que tenga lugar. Así, más que confirmar o rechazar la hipótesis, los resultados sugieren que distintos aspectos de la democracia son valorados de formas diferentes en distintos grupos sociales.

Palabras clave: Educación, Democracia, Cono Sur, Cultura, Encuesta Mundial de Valores

Education and Democracy in the Southern Cone. Unraveling a Complex Link

Abstract

This article examines the links between education and democracy in three Southern Cone countries: Argentina, Chile, and Uruguay. Specifically, it tests the 'culturalist' hypothesis, which proposes that attitudes and beliefs considered favorable for the emergence and sustainability of republican institutions are more deeply rooted in higher-educated strata. The analysis is conducted using non-parametric tests (Gamma coefficient, odds ratio) based on data provided by the World Values Survey. The results reveal that this type of relationship varies depending on the type of belief or attitude considered, the social group in question, and the country in which it occurs. Thus, rather than confirming or rejecting the hypothesis, the results suggest that different aspects of democracy are valued differently depending on the educational level of the population.

Keywords: Education; Democracy; Southern Cone; Culture; World Values Survey

* Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas. Universidad Nacional del Centro de la Provincia de Buenos Aires. Contacto: dpmiguez@fch.unicen.edu.ar. ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-7366-0219>.

Esta obra se publica bajo licencia Creative Commons 4.0 Internacional.
(Atribución-No Comercial-Compartir Igual)

<https://doi.org/10.59339/de.v64i245.803>

Fecha de recepción: 5 de marzo de 2025

Fecha de aprobación: 14 de septiembre de 2025



Introducción

Entre los estudios señeros sobre las condiciones que propician el desarrollo de las instituciones democráticas, varios señalaron a la educación como uno de los factores que más contribuía a su consolidación y estabilidad (Dewey, 1916; Lipset, 1959). Si bien, en un primer momento, existieron pocas dudas sobre la validez de este postulado, investigaciones recientes sugieren que esa relación es más compleja de lo que se presuponía originalmente (Wucherpfennig y Deutsch, 2009; Glaeser et al., 2007; Sanborn y Thyne, 2014).

En este artículo reexaminamos ese vínculo en tres "democracias emergentes" (Katz y Levin, 2018) del Cono Sur: Argentina, Chile y Uruguay. El objetivo es comprender el impacto de la educación en la consolidación republicana de sociedades que, tras haber atravesado regímenes autocráticos similares, iniciaron su transición a la democracia a fines del siglo XX. Específicamente, analizamos cómo la educación (entendida como el nivel de escolarización/instrucción o de avance en el sistema escolar), se relaciona con creencias y actitudes que investigaciones previas consideraron clave para la consolidación de instituciones democráticas, tales como la valoración de la libertad de elección y de expresión, la igualdad ante la ley, la gestión colegiada y representativa de gobierno, etc. (ver: Almond y Verba, 1963; Clark et al, 2018; Dalton y Welzel, 2014).

Optamos por examinar esa relación desde una perspectiva comparativa porque intentamos establecer si el vínculo entre el nivel de escolarización y las creencias y actitudes favorables a la institucionalidad democrática varía, aún en sociedades que atravesaron procesos socio-históricos similares. Sobre esta base, buscamos evaluar si el nivel de instrucción contribuye a la consolidación democrática de la misma manera en contextos análogos. Si bien hubiera sido posible incluir otros países de la región, seleccionamos estos tres porque, como detallamos luego, poseen similitudes que los hacen particularmente adecuados para este análisis.

A diferencia de la mayoría de los estudios previos, no llevamos a cabo las comparaciones tomando a los países como unidades de análisis y empleando medidas unívocas de la calidad o estabilidad de las instituciones democráticas (por ej. Polity Democracy Index, Freedom House Political and Civil Rights Indicators, etc.). En cambio, examinamos varias de las actitudes y creencias asociadas a ellas por separado. En el mismo sentido, no comparamos a los países según su nivel de escolarización promedio, sino que consideramos *estratos diferenciados* a su interior según el grado de avance en el sistema escolar que hayan tenido distintos sectores de la población. De esta forma, buscamos estimar cómo cambia la asociación entre el nivel de escolarización y la variedad o gama de creencias y actitudes que han sido identificadas como favorables a la consolidación de las instituciones democráticas.

Un matiz adicional es que, para evaluar ese vínculo, no solo consideramos la relación entre el nivel de escolarización y la adhesión a creencias y actitudes en el conjunto de la población en general. También analizamos esa relación, específicamente, en los grupos que mantienen creencias o asumen actitudes contrarias a la consolidación de las instituciones democráticas. Así, nuestra hipótesis de partida no es solo que las actitudes y creencias

que favorecen la consolidación de las instituciones democráticas serán más frecuentes entre quienes más avanzaron en su proceso de escolarización. También asumimos que quienes menos lo hicieron tenderán a aceptar más fácilmente actitudes y creencias que no contribuyen a su consolidación. Así, la investigación se plantea tres interrogantes básicos: a) ¿en qué medida y de qué formas se asocia el nivel de instrucción con la adhesión a creencias y actitudes afines u opuestas a la consolidación de las instituciones democráticas? b) ¿cómo varía ese vínculo según el tipo de creencia y el contexto (país) en el que tiene lugar? c) ¿qué implican estas variaciones respecto a las características de esta relación?

Por razones que detallamos luego, para llevar a cabo esta investigación empleamos las series trienales de 2005 a 2022 de la Encuesta Mundial de Valores (EMV), y utilizamos pruebas no paramétricas adecuadas al tipo de variables categóricas que provee la base de datos. Si bien la información disponible permite identificar cómo la asociación entre el nivel de escolarización y las actitudes que favorecen la consolidación democrática varía en distintos contextos, no alcanzamos a ofrecer una explicación cabal de esas variaciones.

Esto es, en parte, consecuencia de que los datos disponibles en la EMV no son suficientes para identificar la diversidad de factores covariantes que podrían explicar las diferencias. Por otra parte, lograr una explicación cabal implicaría tomar en cuenta una gran cantidad de elementos históricos y contextuales que no es posible detallar aquí. Así, el objetivo de la comparación no es identificar relaciones de orden *causal* entre el nivel de escolarización y la adhesión a actitudes y creencias favorables a la consolidación de las instituciones democráticas. Nos limitamos a estimar las formas de *asociación* que existen entre ellas, y su variación según las distintas actitudes y creencias que se han considerado como propias de los regímenes republicanos de gobierno en investigaciones precedentes.

Para avanzar en estos propósitos, en la próxima sección presentamos una síntesis de estas investigaciones. Luego describimos las variables y métodos empleados. Posteriormente presentamos los resultados y las conclusiones que surgen de ellos.

Antecedentes

Un importante número de las investigaciones que indagaron sobre las condiciones asociadas al surgimiento y consolidación de las instituciones democráticas encontraron que, tanto la vigencia de sus aspectos procedimentales como sustantivos,¹ estaba relacionada con factores materiales y culturales. Quienes examinaron los componentes del primer tipo, encontraron que ciertos niveles de solvencia económica, bienestar personal y equidad eran condiciones recurrentemente asociadas a la consolidación de

1 El concepto de democracia ha dado lugar a extensos debates respecto a si debe definirse exclusivamente en base a sus aspectos procedimentales, como las elecciones libres, alternancia en el poder, etc. (Schumpeter, 2010 [1943]; Dahl, 1971; Huntington, 1989), o si en aspectos más sustantivos, como la representatividad "efectiva" de la dirigencia o las reales posibilidades de participación de la población (Beetham 1994; Somervill, 2011). El consenso parcial, es que ambas condiciones son imprescindibles para considerar a un sistema como democrático.

las instituciones democráticas. Según mostraban estas investigaciones, en las sociedades en las que se alcanzaban estas condiciones los ciudadanos tenían una mayor predisposición a valorar los derechos cívicos y a participar del sistema político (Boix, 2003; Ingham, 2022; Post, 2006; Przeworski, 2009). A su vez, los estudios "culturalistas" que abordaron los factores del segundo tipo, destacaron la importancia de que los ciudadanos internalicen creencias y actitudes que naturalicen la equidad y la convivencia en la diversidad –de razas, religiones, nacionalidades, intereses, valores, opiniones, etc.– como características inherentes a la vida comunitaria (Almond, 1980; Clark et al., 2018; Dalton y Welzel, 2014; Inglehart, 1990). Desde esta perspectiva, la creencia en la igualdad esencial de la condición humana y la aceptación de la diversidad dentro de ella favorece la consolidación de las instituciones democráticas como la igualdad ante la ley, la libertad de expresión y asociación, la gestión colegiada de gobierno, etc. A su vez, la adhesión a estas creencias quita sustento a los regímenes patrimonialistas fundados en la tradición, el ejercicio personalista de la autoridad, la escasa diferenciación funcional y la gestión orientada a los intereses corporativos más que a los colectivos (Dalton y Shin, 2014; Pye y Pye, 1995).²

Incluso, asumiendo la potencial interacción entre las condiciones materiales y culturales, un conjunto de investigaciones mostró que la posibilidad de alcanzar los niveles críticos de bienestar y equidad que implicaban las primeras, estaba condicionada por las segundas. La implementación de las políticas redistributivas que favorecen la equidad y extienden los niveles de bienestar a los sectores más desfavorecidos, está condicionada por la predisposición de las élites a tributar parte de su patrimonio a cambio de reducir los niveles de conflictividad social y política (Andersen, 2012; Carranza et al, 2024; López, 2014; Reis, 2000). Aunque esta disposición responde en buena medida a un cálculo "racional" de costos y beneficios, también se ve influida por las creencias de los sectores más privilegiados respecto de los destinatarios de dichas políticas (López et al, 2022, p. 508). En la medida en que atribuyen sus carencias a un manejo irracional de los recursos, existe una menor predisposición a aceptar mecanismos redistributivos; si aceptan el carácter "injusto" de la distribución inicial, estos tienen mayor aceptación en las elites. Así, si bien las elites tienden a privilegiar las dimensiones procedimentales de la democracia por sobre las sustantivas, ese balance resulta influido por las creencias a las que adscriben.

Varias de las investigaciones que, inicialmente, examinaron las condiciones que promovían este tipo de creencias y actitudes plantearon al tránsito por el sistema escolar como un factor crítico. Por ejemplo, en un estudio fundacional, John Dewey (2011 [1916]) postulaba que este pasaje fomentaba capacidades cognitivas y comunicativas que favorecían la participación y la aceptación de la diversidad y la libertad de expresión propias de la democracia. Seymour Lipset (1959), por su parte, asociaba el surgimiento y consolidación de la democracia a un "síndrome" (conjunto) de factores propios del desarrollo. Entre ellos, se encontraban el incremento y equidad en la distribución de los ingresos y el grado de escolarización de

2 Según estos autores, estos regímenes se caracterizan por estar fundados en la tradición, el ejercicio personalista de la autoridad, la escasa diferenciación funcional y la gestión orientada a los intereses corporativos más que a los colectivos.

la población, que se relacionaban, a su vez, con la preferencia por opciones políticas moderadas y la tolerancia o aceptación de la diversidad.

En principio, una buena cantidad de investigaciones verificaron la existencia de asociaciones (correlaciones) entre el nivel de desarrollo económico, el incremento del nivel de escolarización de la población y el surgimiento y consolidación de la democracia (Bollen, 1979; Diamond, 1992; Inglehart, 1988; Jackman, 1973). No obstante, los intentos por desentrañar las relaciones *causales* entre ellos mostró la complejidad de esos vínculos (Glaeser et al, 2007).

Parte de los cuestionamientos surgieron del carácter sincrónico (*cross-sectional*) de los datos empleados en la mayor parte de las investigaciones (Acemoglu et al, 2005, p. 44). El hecho de que el nivel de escolarización y los grados de democratización se estimaran para *un mismo momento*, impedía identificar el *orden de prelación causal* entre ellos (si el incremento del nivel de escolarización propiciaba la democracia, o si la democracia favorecía el acceso al sistema escolar). Además, la mayor parte de las estimaciones suponían efectos inmediatos de la escolarización sobre el advenimiento y consolidación de la democracia, cuando era más razonable presumir que el nivel de escolarización o el desarrollo económico *presentes* tenían efectos progresivos, por lo que influían en la *futura* emergencia y estabilidad de las instituciones republicanas (Barro, 1999).

Asociada a esta dificultad, también se pusieron en evidencia los clásicos problemas de “colinealidad” (Balaev, 2014, p. 169). Varios de estos estudios revelaron que la asociación entre el nivel de escolarización y la consolidación de las instituciones democráticas perdía significación cuando se la controlaba por otros factores concurrentes, como la historia institucional, las características de la dirigencia política, las creencias religiosas, la situación geopolítica, etc. (Acemoglu et al, 2005; Fayad et al, 2012). Así, las estrategias empleadas en las investigaciones iniciales, fueron sustituidas por los intentos de identificar el ‘efecto independiente’ de estos diversos factores.

Como suele suceder, los intentos por cuantificar el efecto específico de cada variable derivaron en una extensa casuística producto de la diversidad de resultados obtenidos (Wucherpfennig & Deutsch, 2009, p. 3). No había certezas de que la escolarización promoviera la democracia, o incluso que existiera un lazo claro entre esta y el nivel de desarrollo como había propuesto Lipset. Sin embargo, esta interpretación perdía sustento cuando se empleaba una versión más precisa de la tesis del autor. Más que plantear relaciones de causalidad constantes e independientes, Lipset sostenía que la democracia se desarrollaba *asociada a un conjunto* de factores interrelacionados.

Es por eso que, en lugar de examinar la influencia de la escolarización como una “causa” con un efecto independiente y aislado de otros, varias de las síntesis más recientes la consideran parte de un conjunto de factores coadyuvantes con efectos diferidos en el tiempo (Evans y Rose, 2012; Glaeser et al, 2007; Sanborn y Thyne, 2014). Esta nueva perspectiva permitió reencontrar, por así decirlo, asociaciones significativas entre el nivel de escolarización y el surgimiento y consolidación de las instituciones democráticas que se habían diluido al tratar de cuantificar su efecto independiente de otros factores. En particular, estos avances confirmaron que el nivel de escolarización se asocia a la adhesión a las creencias y actitudes que, desde la perspectiva

culturalista, fueron identificadas como funcionales a la consolidación de las instituciones democráticas (por ejemplo la valoración de la equidad, la aceptación de la diversidad de opiniones, religiones, razas, etc.). Pero si bien esta alternativa produjo avances relevantes, dejó pendientes algunas interrogantes a las que nos proponemos aportar.

La mayor parte de estas investigaciones se basaron en la comparación entre países, empleando medidas unívocas de la calidad o estabilidad de la democracia (Papaioannou y Siourounis, 2004, p.1). En ciertos casos, solo se consideró alguna de sus características primordiales (la alternancia en el poder, la transparencia en las elecciones, la vigencia de los derechos cívicos, etc.). En otros, se emplearon índices internacionales que integran diversos factores en una misma medida (Polity Democracy Index, Freedom House Political and Civil Rights Indicators, etc.). Como adelantamos, estos indicadores permiten estimar las asociaciones de manera agregada: correlacionan el nivel de escolarización *promedio* de cada país con su posición relativa en los índices mencionados. Pero esto no revela cómo varía la asociación según los sectores educativos dentro de ellos, y tampoco cómo fluctúan esos vínculos según la creencia o actitud democrática considerada.

El diseño metodológico que proponemos responde a la intención de abordar estas cuestiones *introduciendo tres variantes respecto a los diseños predominantes en los estudios preexistentes*: a) En lugar de tomar una medida unificada de la democracia, se examinan varias de las actitudes y creencias asociadas a ella con el propósito de establecer su relación específica con el nivel de escolarización de la población. b) En lugar de tomar a los países como unidades homogéneas, comparamos estratos educativos al interior de cada uno y luego cómo los grados y formas de asociación varían entre ellos. c) Finalmente, no solo examinamos cómo el mayor avance en el sistema escolar se asocia a actitudes y creencias favorables a la democracia, también evaluamos la relación entre las actitudes y creencias desfavorables y el menor nivel de escolarización.

Variables, Datos y métodos

La Encuesta Mundial de Valores fue concebida, fundamentalmente, para conocer cómo variaban una multiplicidad de creencias y actitudes entre distintas sociedades.³ Quienes diseñaron la encuesta, concebían a las creencias como convicciones dogmáticas sobre la realidad, y a las actitudes como las predisposiciones subjetivas a la acción que surgen de ellas y orientan las conductas o prácticas sociales (Galland y Lemel, 2008, p. 155). Dado que, desde esta perspectiva, las actitudes traducían las creencias en acciones, estas constituían una de las condiciones que explicaba la variación de los regímenes políticos y económicos dominantes entre distintas sociedades (Inglehart y Welzel, 2010).

Además de evaluar la distribución de diversas creencias y actitudes en diferentes sociedades, la EMV provee un índice que hace posible comparar los niveles de escolarización de la población de distintos países tomando

3 Pueden encontrarse más detalles sobre las características de la encuesta en <https://www.worldvaluessurvey.org/WVSContents.jsp?CMSID=History&CMSID=History>

en cuenta la variedad de sistemas educativos (se describe luego). De esta forma, permite elaborar variables que expresan el grado de adhesión a algunas de las actitudes y creencias que estudios previos han vinculado a la consolidación de las instituciones democráticas. Y, además, posibilita estimar cómo esta adhesión varía según el nivel de avance en el sistema escolar de distintos sectores de la población. Si bien podíamos haber empleado otras encuestas similares, como Latinobarómetro o la Latin American Public Opinion Project (LAPOP), preferimos la EMV porque en ella encontramos la mayor cantidad de variables pertinentes para nuestros objetivos y ha sido utilizada en algunos de los estudios de referencia en el área (Andersen 2012; Carlin, 2006; Inglehart, 1990; Inglehart y Welzel, 2010).

Aprovechando estas posibilidades, dividimos la población de los tres países en estratos según su nivel de escolarización. Además, seleccionamos cuatro grupos o conjuntos de variables en función de la relación que mantenían con las creencias y actitudes que han sido *concebidas en los estudios previos* como favorables (o contrarias) a la consolidación de las instituciones democráticas.⁴ En este sentido, es importante aclarar que se trata de variables *proxi* que permiten operacionalizar, a partir de un vínculo conceptual, algunas de estas actitudes o creencias. Si bien estas no agotan las múltiples dimensiones o aspectos en los que podrían ser medidas, si se relacionan con algunas de las han sido destacadas como las más relevantes en estudios previos, tal como iremos señalando en cada caso. De esta forma, aunque en una medida ciertamente parcial, el criterio de selección empleado sigue el utilizado en los estudios precedentes más relevantes, lo que facilita la comparación con los antecedentes propios del campo de investigación.

En el primer grupo incluimos cinco variables que *aproximan* algunas de las actitudes y creencias que, según autores como Almond (1980), Clark et al (2018) e Inglehart (1990), favorecen la consolidación de las instituciones democráticas. Estas variables no capturan de forma exhaustiva el universo de creencias y actitudes discutido en la literatura, pero ofrecen una aproximación operativa a algunos de sus núcleos más relevantes: la valoración de las instituciones de gobierno y de algunos de los derechos cívicos fundamentales, como la igualdad ante la ley (entre varones y mujeres) o la participación política. a) La primera pregunta (Q250) permite construir una variable que mide la valoración del sistema político: ¿Para usted, cuán importante es que su país sea gobernado democráticamente? Se solicita al encuestado que gradúe la respuesta en una escala que varía entre (1) 'no es importante' y (10) 'es muy importante'. b) La segunda pregunta (Q98) indaga sobre la participación política: ¿podría decirme si usted es un miembro activo, un miembro inactivo o no es miembro de un partido político? Las siguientes tres preguntas (Q243, Q246 y Q249) evalúan la importancia asignada a algunos de los derechos cívicos fundamentales. Nuevamente, se les pide a los encuestados que señalen en una escala de 1 (no esencial) a 10 (esencial) cuán propio de la democracia es que: c) la población elija a sus representantes en elecciones libres; d) que los derechos cívicos protejan a los ciudadanos de la opresión; e) que las mujeres tengan los mismos dere-

4 En todos los casos, traducimos las preguntas al castellano y adjuntamos el código que permite identificarlas en el cuestionario original en inglés, disponible en: <https://srda.sinica.edu.tw/file/e34b81ff-da77-4b3b-b9c0-df9551ebb3ea>

chos cívicos que los varones. Para sintetizar la información, en las variables graduadas en escalas de uno a diez puntos agrupamos las respuestas en tres niveles: poco importante, democrático o esencial (0 a 4,99); bastante importante, democrático o esencial (5 a 8); muy importante, democrático o esencial (8,01 a 10).

En el segundo grupo incluimos preguntas que evalúan las creencias o actitudes relacionadas a algunas de las formas de discriminación que la literatura ha destacado como más adversas a la consolidación de las instituciones democráticas (Dalton y Shin, 2014; Pye y Pye, 1995). Se les pide a los encuestados que indiquen: "a qué grupos de personas no quisieran tener como vecinos". Dentro de la lista se incluyen a personas de otra raza (Q 19); de otra nacionalidad (Q21); homosexuales (Q 22) o de otra religión (Q 23). Estas variables (dicotómicas) indican la proporción de encuestados que no desean tener vecinos de estos grupos vs. aquellos que no manifiestan aversión a ellos. a) En este caso, construimos una primera variable o índice agrupando las respuestas referidas a la nacionalidad, la raza y la religión, ya que mantenían un comportamiento similar (Alfa de Cronbach .593; $p \leq .0001$). b) Construimos una segunda variable con las respuestas referidas a la identidad de género, ya que alcanzaba magnitudes distintas a las anteriores.

Dentro del tercer grupo, tomamos en cuenta dos variables que aproximan las creencias y actitudes frente a las políticas redistributivas, ya que varias investigaciones sugieren que estas percepciones condicionan la posibilidad de lograr niveles críticos de equidad y bienestar en los estratos de menos recursos (Reis, 2000; López, et al, 2022; Carranza et al, 2024). a) En la primera consigna (Q 241) se le solicita a los encuestados que evalúen, en una escala de 1 a 10, cuán esencial para la democracia es que 'el Estado cobre impuestos a los ricos para subsidiar a los pobres'. b) En la segunda consigna (Q 244) se propone emplear la misma escala respecto a la posibilidad de que 'las personas desempleadas reciban ayuda del Estado'. Como en el caso anterior, para sintetizar la información agrupamos las respuestas en tres niveles: poco esencial (0 a 4,9), bastante esencial (5 a 8), muy esencial (8,01 a 10).

El cuarto conjunto de variables evalúa la presencia de actitudes y creencias afines a las formas patrimonialistas de liderazgo político y gobierno. En este caso fue, particularmente, la investigación llevada a cabo por Lucian y Mary Pye (1995) la que mostró que estas modalidades de gestión obstaculizan la consolidación de las instituciones democráticas. Las variables elegidas miden las actitudes de la población frente a la injerencia corporativa de la iglesia o los militares en los regímenes de gobierno, o los grados de anuencia con liderazgos personalistas que socaban la administración colegiada del Estado. De esta forma, aluden directamente a las características de los regímenes autoritarios que gobernaron en los tres países antes de la transición democrática. En dos de las consignas (Q 235 y Q 237), se le solicita al encuestado que indique si es muy malo, malo, bueno o muy bueno: a) 'que gobiernen las fuerzas armadas' o b) tener 'un liderazgo político fuerte que no deba preocuparse por el parlamento o las elecciones'. En las otras dos (Q 242 y Q 245) se le solicita que indique si es o no esencial a la democracia que: c) 'las autoridades religiosas interpreten la ley en última instancia', o d.- 'las fuerza armadas tomen el poder cuando un gobierno civil es inoperante'. En

estos últimos dos casos, también agrupamos la escala original (de 1 a 10) en tres niveles equivalentes a los de las variables precedentes: poco esencial (0 a 4,99); bastante esencial (5 a 8); muy esencial (8,01 a 10).

Finalmente, empleamos el indicador provisto en las bases de la EMV (X025R) para estimar el nivel de escolarización de la población de cada país. Este se basa en la estandarización de los niveles de escolaridad entre distintos países desarrollada por la ONU, y divide a la población en tres grupos según el nivel de escolarización alcanzado. El nivel *bajo* incluye hasta secundaria incompleta (ISED 0 a 2), el *medio* hasta secundaria completa y estudios posteriores sin título terciario (ISED 3 a 4) y el *alto* comprende desde la educación terciaria completa, hasta el nivel universitario, incluido posgrados (ISED 5 a 8).

Dado que se trata de variables ordinales en todos los casos, utilizamos medidas de asociación no paramétricas, como el Coeficiente Gamma (CG) y el Cociente de Probabilidades ('odds ratio'), para estimar los grados de relación entre el nivel de escolarización y las diversas actitudes y creencias relacionadas a la democracia que se encuentran en la EMV. La primera de estas medidas establece el grado en que la frecuencia de las respuestas que tiene el mismo 'sentido' en el conjunto de la población ('pares concordantes') predominan sobre las que tienen un sentido inverso ('pares discordantes').⁵ Por ejemplo, qué proporción sobre el total de combinaciones posibles, representan los casos ('pares concordantes') en los que concurren el mayor nivel de escolarización con la membresía activa en una organización política o el bajo nivel de escolarización con no ser miembro de un partido. Empleamos este estadístico porque, a diferencia de otros aplicados al análisis de variables ordinales discretas (Chi Cuadrado), el CG posee la ventaja de que permite estimar la fuerza y dirección de la relación, es de fácil interpretación y puede emplearse en tablas de contingencia de niveles múltiples y asimétricos (Agresti, 2002). A su vez, el Cociente de Probabilidades (CP) provee información complementaria con la anterior. En sí, expresa la probabilidad relativa de que un evento ocurra en un grupo sobre el que incide la variable "predictora" en comparación a otro en el que no está presente o lo está en menor medida (la probabilidad de que los fumadores tengan problemas pulmonares en comparación con quienes no fuman). Seleccionamos este estadístico porque, según la bibliografía especializada, es preferible a otras medidas (como el riesgo relativo o diferencia de probabilidades) cuando se realizan estudios de caso vs. población de control (Powers & Xie, 2008).

La razón por la que combinamos ambos estadísticos, es que, si bien el CG nos provee una medida de la dirección y el grado de asociación entre el nivel de escolarización y las actitudes y creencias democráticas *en el conjunto* de la población, no permite calcular diferencias de probabilidad entre *categorías específicas*. En cambio, el CP sí mide esas diferencias entre grupos determinados dentro del conjunto. En nuestro caso, realizamos la estimación tomando a la población con bajo grado de escolarización (sin estudios

5 El coeficiente de Gamma establece la relación entre la diferencia "pares concordantes" (quien tiene mayor nivel de escolarización valora más la democracia) y 'pares discordantes' (a mayor nivel de instrucción menor valoración de la democracia) sobre la suma de ambos. El cociente de probabilidades expresa la relación entre la proporción de la población de un estrato (el de mayor nivel de escolarización), que realiza una determinada opción (valora la democracia), sobre la proporción que realiza la misma opción en otro estrato (el de menor nivel de escolarización).

secundarios completos) como grupo más "expuesto" a la incidencia de la variable predictora, y a la de más alto nivel de escolarización (accedieron al terciario) como grupo de control, menos influido por ella. De esta manera, el CP expresa la probabilidad relativa de que quienes pertenecen al estrato de menor nivel de escolarización adhieran a cierto tipo de creencias o actitudes en comparación a quienes pertenecen a los de mayor nivel.

El motivo por el que optamos por comparar Argentina, Chile y Uruguay es que buscamos comprender el papel que juega la escolaridad en la consolidación de las instituciones republicanas en las democracias emergentes del Cono Sur, y cómo varía ese rol incluso en países que atravesaron esos procesos en circunstancias históricas similares. En parte, estos objetivos podrían haberse abordado mediante la comparación de una variedad de países. No obstante, los regímenes militares que se impusieron en Argentina, Chile y Uruguay comparten una serie de características –como la orientación de la política económica, la adhesión a la doctrina de la seguridad nacional y el grado y modalidad de represión de la actividad política y sindical– que no se reprodujeron con igual intensidad ni configuración en otros países de la región (como Brasil, Paraguay o Bolivia).⁶ Así, sin desconocer el potencial de otras comparaciones, esta base común facilita la identificación de las posibles *variaciones en el vínculo* entre el nivel de escolarización y la adhesión a actitudes y creencias democráticas, aún en procesos de transición *con importantes similitudes*.

Resultados

En las siguientes secciones exponemos la manera en que se asocian el nivel de escolarización y las creencias y actitudes que propician la consolidación de las instituciones democráticas siguiendo la agrupación de variables que anticipamos en el apartado anterior. Hacemos una excepción en la Tabla I en la que presentamos la distribución de frecuencias por país, sin estimar aún su asociación con los niveles de escolarización. Esta primera tabla adelanta un resultado que incide en las presentaciones posteriores. Salvo en el caso de la membresía activa en los partidos políticos, la mayoría de la población en los tres países adhiere a creencias y actitudes favorables a la consolidación de las instituciones democráticas y, por lo tanto, suelen ser pequeñas minorías las que no adscriben a ellas. Como veremos, el nivel de escolarización no tiene una incidencia tan relevante en los grupos mayoritarios, pero resulta de particular interés observar su influencia en las "minorías disidentes" que no asumen creencias y actitudes favorables a las instituciones democráticas, o adhieren a aquellas que se oponen a ellas. Por este motivo, es que optamos por presentar, por un lado, los valores del CG que expresa las tendencias en el conjunto de los encuestados y, por otro lado, el CP que permite analizarlas al interior de estos grupos minoritarios.

6 No es posible, en los límites de este artículo, detallar la diversidad de regímenes autocráticos que se consolidaron en la región antes de la década de 1980. A modo ilustrativo, puede señalarse que los que perduraron en Bolivia, Brasil o Paraguay hasta los años ochenta o principios de los noventa se habían instaurado antes de la generalización de la doctrina de seguridad nacional, y adoptaron políticas económicas de orientación más "desarrollista", en contraste con el enfoque (neo)liberal que predominó en Chile, Uruguay y Argentina.

Siguiendo este criterio, en la Tabla II examinamos la relación entre el grado de escolarización y las variables referidas a la valoración de las instituciones de gobierno y los derechos cívicos fundamentales. En la Tabla III hacemos el mismo análisis empleando al grupo de variables que miden las actitudes relacionadas a la aceptación de la diversidad, en la Tabla IV lo hacemos en relación a la equidad y en la Tabla V respecto a los liderazgos personalistas o los regímenes patrimonialistas.

Actitudes y creencias cívicas por país

Como anticipamos, los estadísticos descriptivos que incluimos en esta sección muestran que solo una minoría de la población de los tres países no valora o identifica como propias a creencias y actitudes que, en investigaciones previas, han sido consideradas como favorables a la consolidación de las instituciones democráticas. A su vez, los datos también indican que son grupos reducidos los que sostienen o adhieren a aquellas que fueron señaladas como limitantes de ese fortalecimiento. No obstante, dentro de esta tendencia general se destacan dos matices.

La comparación entre las variables que integran el primer grupo revela contrastes entre la valoración de la democracia y de los derechos cívicos, y la predisposición a la participación. Mientras que más del 90% de los encuestados de los tres países considera que la democracia es importante, o que los derechos cívicos son esenciales a ella, no más del 6% de la población de cualquiera de ellos se declara miembro activo de un partido político.

Así, si bien una mayoría valora la democracia y los derechos cívicos, es solo un grupo reducido el que está dispuesto a participar activamente en la política partidaria. A su vez, los indicadores incluidos en el segundo grupo muestran que la mayoría de la población no se opone a tener vecinos de otra raza, nacionalidad, religión o condición de género. Sin embargo, la minoría que preferiría no tener vecinos homosexuales es mayor que en el resto de los casos.

Tabla I. Creencias y Actitudes Asociadas a las Instituciones Democráticas por País (en porcentajes)

VARIABLES		ARGENTINA	CHILE	URUGUAY	
1.-Actitudes y creencias frente a la democracia, y la participación y los derechos cívicos	a.- ¿Cuán importante es que su país sea gobernado democráticamente?	Poco importante	3,89	9,24	5,14
		Muy /bastante importante	96,11	90,76	94,86
	b.- ¿podría decirme si usted es un miembro activo, un miembro inactivo o no es miembro de un partido político?	No miembro /pasivo	97,66	98,56	94,17
		Activo	2,34	1,44	5,83
	c.-¿Cuán esencial a la democracia es que la población elija a sus representantes en elecciones libres?	Poco esencial	4,57	8,49	4,51
		Muy / bastante esencial	95,43	91,51	95,49
	d.-¿Cuán esencial a la democracia es que los que los derechos cívicos protejan a los ciudadanos de la opresión?	Poco esencial	8,63	16,25	12,25
		Muy / bastante esencial	91,37	83,75	87,75
	e.-Cuán esencial a la democracia es que las mujeres tengan los mismos derechos cívicos que los varones?	Poco esencial	4,4	9,18	7,29
		Muy / bastante esencial	95,6	90,82	92,71

2.-Actitudes y creencias frente a la diversidad	a.-¿Qué grupos de personas no quisieras tener como vecinos (gente de otra raza, nacionalidad o religión)?	No	93,7	83,9	93,4
		Si	6,26	16,15	6,61
	b.-¿Qué grupos de personas no quisieras tener como vecinos (homosexuales)?	No	88	70,8	89,8
		Si	11,99	29,2	10,15
3.-Actitudes y creencia frente a la equidad	a.-¿Cuán esencial a la democracia es que el Estado cobre impuestos a los ricos para subsidiar a los pobres?	Poco esencial	14,81	6,81	14,65
		Muy / bastante esencial	85,19	93,19	85,35
	b.-¿Cuán esencial a la democracia es que las personas desempleadas reciban ayuda del Estado?	Poco esencial	10,01	3,18	5,46
		Muy / bastante esencial	89,99	96,82	94,54
4.-Actitudes y creencias frente al patrimonialismo.	a.-¿Considera que es muy malo, malo, bueno o muy bueno que gobiernen las fuerzas armadas?	Muy Malo	97,29	95,15	97,33
		Bueno o muy bueno	2,71	4,85	2,67
	b.- ¿Considera que es muy malo, malo, bueno o muy bueno tener un liderazgo político fuerte que no deba preocuparse por el parlamento o las elecciones?	Muy malo o malo	85,66	91,55	93,18
		Bueno o muy bueno	14,34	8,45	6,82
	c.-¿Cuán esencial a la democracia es que las autoridades religiosas interpreten la ley en última instancia?	Poco esencial	73,1	82,01	85,88
		Muy / bastante esencial	26,79	17,99	14,12
d.-¿Cuán esencial a la democracia es que las fuerzas armadas tomen el poder cuando el gobierno civil es inoperante?	Poco esencial	79,56	82,81	81,94	
	Muy / bastante esencial	20,44	17,19	18,06	

Fuente: elaboración propia en base a la EMV.

La comparación entre países revela algunos matices adicionales. Chile se diferencia por ser donde las mayorías que valoran la democracia, la participación y los derechos cívicos son menores, y donde la proporción de la población que participa en política es más reducida. También es el país en el que una mayor proporción de la población prefería no tener vecinos de otra raza, nacionalidad, religión o género. A su vez, también es el país donde una mayor proporción de la población se manifiesta a favor de que el Estado subsidie a los pobres y ayude a los desempleados. Es decir que, en comparación con Argentina y Uruguay, en Chile hay una menor proporción de la población que valora las instituciones democráticas de gobierno, la participación y los derechos cívicos; pero hay una mayor proporción que le asigna importancia a la función distributiva del Estado. Este patrón se diluye, no obstante, al comparar las variables que integran el cuarto grupo. En este caso, Chile no presenta diferencias relevantes respecto al resto, es más vale en Argentina donde las minorías que valoran los liderazgos políticos fuertes y la intervención de las autoridades religiosas resultan algo más amplias.

En síntesis, los resultados de esta exploración sugieren que, más allá de los matices, la tendencia predominante en los tres países es a que la mayor parte de la población sostenga actitudes o creencias favorables a la consolidación de las instituciones democráticas, en tanto que solo sectores minoritarios de la población no lo hacen, o asumen actitudes desfavorables a ellas. Estos resultados coinciden con la tendencia hallada por Clark et al, (2018, p. 233) a que las creencias y actitudes democráticas se hayan incorporado, al menos, como *conducta esperada* en la mayor parte de la población, sin grandes distinciones sectoriales. Si bien esto podría explicar por qué en

algunas de las variables que examinamos a continuación el nivel de escolarización se asocia débilmente a la adhesión a creencias y actitudes democráticas, encontramos que la tendencia no es igual para todas las variables.

Actitudes y creencias frente a la democracia, la participación y los derechos cívicos

En la Tabla II damos cuenta de la relación entre el indicador del nivel de escolarización provisto por la EMV (que ya describimos) y las variables que remiten a algunas de las actitudes y creencias que la literatura especializada ha asociado a la consolidación de las instituciones democráticas: la valoración de las formas colegiadas y representativas de gobierno, la participación política y los derechos cívicos fundamentales (Almond, 1980; Clark et al, 2018; Inglehart, 1990). Para evaluar ese vínculo combinamos los dos estadísticos ya mencionados. Por un lado, utilizamos el CG para estimar la magnitud y el sentido de la asociación entre el nivel de escolarización y las actitudes o creencias *en el conjunto de la población*. Como ya indicamos, este expresa la razón entre los pares concordantes (por ejemplo, mayor nivel de escolarización asociado a una mayor valoración de la democracia, o menor nivel asociado a una menor valoración) y los pares discordantes (por ejemplo, mayor nivel de escolarización asociado a una menor valoración de las instituciones democráticas o a la inversa). Por otro lado, empleamos el cociente de probabilidades para analizar, con mayor precisión, la influencia del nivel de escolarización *en los grupos minoritarios* que no valoran las instituciones democráticas de gobierno, la participación, ni los derechos cívicos fundamentales. Así comparamos la probabilidad relativa de que personas con bajo nivel de escolarización (no completaron el ciclo secundario) adopten tales posiciones respecto de quienes poseen un alto nivel de instrucción (accedieron al terciario o universitario).

Tabla II. Nivel de escolarización, democracia, participación y derechos cívicos

VARIABLES	PAÍS	CG	CP EN MINORÍAS DISIDENTES
a.- ¿Cuán importante es que su país sea gobernado democráticamente?	Argentina	,135*	4,04*
	Chile	,165*	3,03*
	Uruguay	,229*	3,29*
b.- ¿podría decirme si usted es un miembro activo, un miembro inactivo o no es miembro de un partido político?	Argentina	,282*	2,30**
	Chile	,064	5,18**
	Uruguay	,192*	2,04*
c.-¿Cuán esencial a la democracia es que la población elija a sus representantes en elecciones libres?	Argentina	,070**	1,23
	Chile	,146*	1,61**
	Uruguay	,227*	4,01*

d.-¿Cuán esencial a la democracia es que los que los derechos cívicos protejan a los ciudadanos de la opresión?	Argentina	,079**	1,23
	Chile	,047	1,29
	Uruguay	,143*	2,22*
e.-Cuán esencial a la democracia es que las mujeres tengan los mismos derechos cívicos que los varones?	Argentina	,135*	3,17*
	Chile	,099*	1,93*
	Uruguay	,065**	1,50**

Fuente: elaboración propia en base a la EMV * $p \leq ,0001$ ** $p \leq ,05$

Aunque con algunos matices, los valores del CG sugieren que, en la población en general, hay un moderado o bajo grado de asociación entre el nivel de escolarización y la valoración de las instituciones de gobierno, la participación y los derechos cívicos. No obstante, la relación es algo más robusta respecto a la valoración de las formas de gobierno y menos consistente en relación a la protección contra la opresión que ofrecen los derechos cívicos, o la igualdad de género.

A diferencia de lo que se manifiesta al analizar el vínculo en la población en general, dentro de las minorías que no valoran las instituciones de gobierno o los derechos cívicos fundamentales, la influencia del nivel de escolarización es mayor. Así, resulta más probable que quienes pertenecen a los estratos de bajo nivel de escolarización no consideren importantes a las instituciones de gobierno, no participen de la política o no valoren los derechos cívicos que lo hagan aquellos que alcanzaron niveles de instrucción más altos.

Como tendencia general, el nivel de instrucción incide más en la valoración de las instituciones democráticas de gobierno y la participación política, que en la de los derechos cívicos. Por ejemplo, es entre 3,03 (Chile) y 4,04 (Argentina) veces más probable que quienes tienen un bajo nivel de escolarización no valoren a los gobiernos democráticos, que lo haga alguien que alcanzó un alto nivel de instrucción. En el mismo sentido, es entre 2,04 (Uruguay) y 5,18 (Chile) veces más probable que los que pertenecen a este último grupo sean miembros activos de un partido político, que lo hagan quienes integran el primero de ellos.

La comparación entre países no revela diferencias consistentes, aunque sí se presentan matices ocasionales. Por ejemplo, en Argentina el nivel de escolarización parece incidir menos en la valoración de la libertad de elección que en Uruguay o Chile, pero más en la valoración de la igualdad de derechos entre varones y mujeres. En Chile el nivel de instrucción parece tener menos relación con la probabilidad de ser miembro activo de un partido en la población en general, pero tiene una incidencia mayor en la minoría que sí participa activamente. Sin embargo, más allá de estos matices puntuales, la tendencia general no presenta grandes diferencias por país. En los tres casos el nivel de escolarización tiene una incidencia entre leve y moderada en los grupos mayoritarios que valoran la democracia o los principios cívicos, mientras que tiene mayor influencia en las minorías que no lo hacen.

Actitudes y creencias frente a la diversidad

En la Tabla III analizamos la relación entre el nivel de escolarización, y las variables que evalúan otro conjunto de actitudes y creencias que las investigaciones previas asociaron al desarrollo de las instituciones democráticas: la aceptación de la diversidad (étnica, nacional, religiosa, de género, entre otras) como inherente a la vida comunitaria (Clark et al, 2018; Dalton & Welzel, 2014). Tal como en el apartado anterior, empleamos el CG para evaluar los grados de asociación en la población en general, y el CP para estimarlos en el grupo que mantiene actitudes adversas a las minorías. Los valores moderados y de signo negativo del CG sugieren una relación tenue e inversa entre el nivel de escolarización y las actitudes discriminatorias (los sectores de mayor nivel de instrucción serían menos proclives a asumirlas). Esta tendencia es algo más pronunciada respecto a la homosexualidad que a la raza, la religión o la nacionalidad.

Tabla III. Nivel de escolarización y diversidad

VARIABLES	PAÍS	CG	CP EN MINORÍAS DISIDENTES
a.- ¿Qué grupos de personas no quisieras tener como vecinos (gente de otra raza, nacionalidad o religión)?	Argentina	-,183**	1,63*
	Chile	-,153**	1,50**
	Uruguay	-,399*	4,62*
b.-¿Qué grupos de personas no quisieras tener como vecinos (homosexuales)?	Argentina	-,223*	2,20*
	Chile	-,237*	2,10*
	Uruguay	-,396*	6,13*

Fuente: elaboración propia en base a la EMV * $p \leq ,0001$ ** $p \leq ,05$.

Tal como sucedía con las variables incluidas en la Tabla II, los valores del CP sugieren que la magnitud de la asociación en las minorías que sienten incomodidad sería mayor que en las mayorías que no lo hacen. No obstante, más allá de esta coincidencia general, observamos dos matices. Por un lado, los niveles o grados de asociación son más consistentes: mientras en la Tabla II los valores del CG oscilan en un rango más extendido (los más altos sextuplican a los más bajos), en la Tabla III lo hacen en uno más acotado (los más altos no llegan a triplicar a los más bajos).

Por otro lado, tanto los valores del CG como los del CP sugieren mayores diferencias entre países: si bien los datos de la Tabla I indican que la prevalencia de predisposiciones discriminatorias en Uruguay es similar a la observada en Argentina y menor que la registrada en Chile, los efectos marginales del nivel de escolarización sobre dichas actitudes son sustantivamente mayores en el caso uruguayo. Así, en línea con lo que muestra la Tabla II, estos datos confirman que la asociación entre el nivel de escolarización y las creencias y actitudes favorables a la consolidación de las instituciones democráticas tiende a ser menor en el conjunto de la población y mayor entre las minorías disidentes que adoptan posturas contrarias a

ellas. El principal contraste con lo encontrado en la sección precedente es que, en este caso, ese vínculo es más consistente y hay mayores diferencias entre países en el grado de asociación de las variables.

Actitudes y creencias frente a la equidad

En la Tabla IV repetimos la metodología empleada en las secciones precedentes, solo que en relación a las variables proxy de las actitudes de la población respecto de las políticas distributivas del estado. Como ya señalamos, una variedad de investigaciones ha mostrado que las creencias respecto a este tipo de políticas inciden en la posibilidad de que se alcancen los niveles de equidad y bienestar que propician la participación y la adhesión a las instituciones democráticas de gobierno (Reis, 2000; López et al, 2022; Carranza et al, 2024).

Si bien, como en casos anteriores, los estadísticos revelan niveles moderados de asociación entre las variables, *sugieren una relación inversa* entre el nivel de escolarización y la adhesión a las creencias y actitudes favorables a la consolidación de las instituciones democráticas. Por la manera en que fueron formuladas las preguntas, el signo negativo que adquieren los valores del CG indica que la proporción de personas que consideran que esta asistencia es esencial a la democracia es menor en los estratos más escolarizados, que en los menos instruidos. Esta tendencia es más pronunciada y robusta en Argentina, y de menor magnitud y consistencia en Chile y Uruguay (los valores son más bajos y no siempre alcanzan la significación estadística).

Tabla IV. Nivel de escolarización y equidad

VARIABLES	PAÍS	CG	CP EN MINORÍAS DISIDENTES
a.-¿Cuán esencial a la democracia es que el Estado cobre impuestos a los ricos para subsidiar a los pobres?	Argentina	-,165*	0,34*
	Chile	,041	1,07
	Uruguay	-,078*	0,64**
b.-¿Cuán esencial a la democracia es que las personas desempleadas reciban ayuda del Estado?	Argentina	-,224*	0,33*
	Chile	-,032	0,86
	Uruguay	-,040	0,98

Fuente: elaboración propia en base a la EMV *p≤ ,0001p≤ ,05.**

Dado que los valores del CP son *inferiores a uno* en la mayoría de los casos, los resultados indican que la tendencia en estos grupos minoritarios es del mismo sentido que la de la población en general (menor proporción de población con actitudes adversas a la equidad en los estratos de bajo nivel de escolarización).⁷ Por ejemplo, en Argentina, la probabilidad de que

7 Los valores menores a uno indican que la probabilidad en el grupo ‘expuesto’ (los de bajo nivel de escolarización) es menor a la del grupo de control (nivel de instrucción alto), por lo que la dirección del vínculo coincide con la que se observa en el CG.

alguien en el grupo de nivel de escolarización bajo no considere esencial a la democracia que el Estado exija tributo a los ricos para subsidiar a los pobres, es 66% más baja que en el de nivel de instrucción más alto. No obstante, se verifica también que, salvo en Argentina la asociación es débil, ya que, no alcanza la significación estadística en la mayoría de los casos. Así, la particularidad que presenta este grupo de variables es la *tenue* tendencia a que las creencias y actitudes que resultarían más favorables a que el Estado implemente políticas distributivas son menos frecuentes en los más instruidos que en los menos escolarizados. Esta tendencia es coincidente con la hallada en investigaciones precedentes que observan en los estratos más acomodados una mayor proporción de personas opuestas a su instrumentación que en los menos privilegiados.

Actitudes y creencias asociadas al patrimonialismo

En la Tabla V evaluamos las actitudes y creencias de los encuestados compatibles con los regímenes patrimonialistas. Según las investigaciones precedentes, lejos de operar como sustento de las instituciones de la democracia, estas constituyen predisposiciones que debilitan su vigencia y/o calidad (Pye & Pye, 1995). En este caso, los valores negativos de CG indican que, en general, existe un vínculo inverso entre el grado de escolarización y este tipo de actitudes y creencias: a mayor el nivel de instrucción, menor adhesión a las formas patrimonialistas de gestión. La magnitud de la asociación asume valores moderados en general, con algunos matices entre variables: Tiende a ser menos consistente en el caso de los liderazgos políticos fuertes (variable b) y parcialmente más robusta respecto a la posibilidad de que gobiernen las fuerzas armadas (variables a y d) o a la influencia de las autoridades religiosas en la interpretación de la ley (variable c).

Tabla V. Nivel de escolarización y formas patrimonialistas de liderazgo o gobierno

VARIABLES	PAÍS	CG	CP EN MINORÍAS DISIDENTES
a.- ¿Considera que es muy malo, malo, bueno o muy bueno que gobiernen las fuerzas armadas?	Argentina	-,275*	3,46*
	Chile	-,075	2,64**
	Uruguay	-,350*	4,20**
b.- ¿Considera que es muy malo, malo, bueno o muy bueno que un liderazgo político fuerte que no deba preocuparse por el parlamento o las elecciones?	Argentina	-,191*	1,94**
	Chile	-,092**	0,93
	Uruguay	-,260*	3,59*
c.- ¿Cuán esencial a la democracia es que las autoridades religiosas interpreten la ley en última instancia?	Argentina	-,263*	4,35*
	Chile	-,212*	3,31*
	Uruguay	-,280*	4,95*
d.- ¿Cuán esencial a la democracia es que las fuerzas armadas toman el poder cuando el gobierno civil es inoperante?	Argentina	-,211*	2,79*
	Chile	-,120*	1,64*
	Uruguay	-,297*	4,09*

Fuente: elaboración propia en base a la EMV * $p \leq ,0001$ ** $p \leq ,05$.

Como en casos anteriores, los valores de la CP sugieren que la asociación con el nivel de escolarización es del mismo sentido, aunque más consistente, en las minorías que evalúan positivamente a las formas patrimonialistas de liderazgo o gobierno. A su vez, la comparación entre países muestra que la asociación con el nivel de escolarización tiende a ser más débil en Chile, mientras que en Argentina y Uruguay parecería ser mayor.

En suma, el examen de las creencias y actitudes favorables a los regímenes patrimonialistas indica que son solo minorías las que las evalúan positivamente. Observamos que, en general, estas creencias y actitudes están asociadas al nivel de escolarización, aunque el vínculo muestra variaciones en su consistencia. Tiende a ser más robusto en las minorías que mantienen creencias y actitudes afines al patrimonialismo y es menos marcado cuando se lo evalúa en el conjunto de la población. A su vez, los datos sugieren matices entre países. El vínculo con el nivel de escolarización es más robusto en Argentina y Uruguay, y resulta menos consistente, aunque no está totalmente ausente, en Chile.

Conclusiones

En este estudio examinamos las relaciones entre el nivel de escolarización y la adhesión a actitudes y creencias democráticas a partir de tres interrogantes principales: a.- cuál es la magnitud y modalidad del vínculo; b.- cómo varía según el tipo de creencia o actitud y el contexto (país) en el que tiene lugar; c.- qué implican estas variaciones respecto a las características de esta relación. Si bien los datos provistos por la EMV imponen ciertas restricciones a la posibilidad de alcanzar explicaciones exhaustivas o la identificación de relaciones causales, su examen sugiere posibles respuestas a estas preguntas.

En primer lugar, encontramos que el nivel de instrucción no opera como un factor diacrítico que diferencia a un estrato más escolarizado que adhiere a un conjunto consistente u homogéneo de creencias o actitudes favorables a la institucionalidad democrática de otro menos escolarizado que no lo hace. La regularidad empírica más consistente, aunque matizada, sugiere que dicha asociación tiende a ser débil o moderada en los sectores mayoritarios de la población que expresan, al menos de manera pública y formal, conformidad con las instituciones y principios republicanos. Por el contrario, esa relación se torna más pronunciada en minorías que adoptan creencias menos favorables a las instituciones democráticas, donde encontramos una sobrerrepresentación de los estratos de bajo nivel de escolarización. De esta forma, los resultados no proveen un sustento robusto a nuestra hipótesis de que la escolarización se asocia a una mayor adhesión a las creencias y actitudes que promueven la institucionalidad democrática. Parecería, más vale, que estas poseen una extendida aceptación, al menos pública y formal, en el conjunto de la población indistintamente de su nivel de escolarización. No obstante, la evidencia resulta compatible con la hipótesis complementaria de que el nivel de escolarización sí tiene una mayor

incidencia en minorías que no asumen creencias y actitudes favorables a esa institucionalidad, o que adhieren a las que son adversas a ella.

En segundo lugar, observamos que, dentro de esta tendencia general, existen matices según el tipo de creencia o actitud de que se trate. No emplear medidas unificadas de la adhesión a la democracia, nos permitió reconocer que la magnitud e, incluso, el sentido de la asociación varía según el conjunto de variables que se considere (vg. referidas a la discriminación, la equidad, los regímenes patrimonialistas, etc.) y que, incluso, existen diferencias entre las variables de un mismo grupo. El ejemplo más notable se encuentra al examinar las variables referidas a la equidad (Tabla IV). A diferencia de lo que sucedía en la mayoría de las variables, la predisposición a identificar como 'esencial' a la democracia a la función redistributiva del Estado es más frecuente en los estratos menos instruidos que en los más instruidos. Aunque leve, sobre todo en el conjunto de la población, esta tendencia no solo tiene un sentido inverso al que encontramos en las demás variables, sino que es contrario a lo que plantean las hipótesis que han guiado a la mayor parte de las investigaciones precedentes. Otro ejemplo relevante surge al comparar las variables referidas a la valoración de las instituciones de gobierno, la participación o los derechos cívicos (Tabla II), con las que aproximan actitudes discriminatorias (Tabla III). Por un lado, observamos que el vínculo con el nivel de escolarización tiende a ser más consistente en el segundo grupo que en el primero. Pero, a su vez, surgen diferencias entre o dentro cada conjunto de variables. En el primero, el nivel de instrucción incide más en la valoración de las instituciones democráticas de gobierno y la participación política, que en la de los derechos cívicos. En el segundo, el nivel de escolarización aparece más asociado a la predisposición a rechazar personas por su condición de género, que por los demás motivos. Así, el comportamiento de estas variables sugiere que el vínculo entre el nivel de instrucción y las actitudes y creencias democráticas puede cambiar de magnitud y sentido según de cuál de ellas se trate.

En tercer lugar, la magnitud de la asociación entre el nivel de escolarización y las creencias y actitudes asociadas a las instituciones democráticas varían entre países. Estas variaciones no son equivalentes para todas las variables. Las diferencias son más pronunciadas en algunas (por ejemplo, las relacionadas a la diversidad o equidad) y de menor magnitud en otras (como ser, las relacionadas a la diversidad o equidad que las autoridades religiosas interpreten la ley). En ese sentido, lo que se destaca es que en Uruguay el nivel de escolarización mantiene una asociación bastante más consistente y de mayor magnitud con las actitudes y creencias relacionadas a la discriminación respecto a los otros dos países. En cambio, Argentina es la nación donde encontramos la mayor asociación con las creencias y actitudes vinculadas a la equidad (es decir, donde una mayor proporción de personas con alto nivel de instrucción no las considera esenciales a la democracia), y Chile es el ámbito donde hay menor asociación entre el nivel de escolarización y la predisposición a aceptar las modalidades patrimonialistas de liderazgo o gobierno. Por lo tanto, aunque con matices, encontramos tendencias compatibles con la hipótesis que surge de investigaciones precedentes a que los estratos más favorecidos sean menos proclives a ponderar positivamente el rol redistributivo del Estado y que, en cambio, adscriban

más consistentemente a los aspectos procedimentales de la democracia. No obstante, también indican que esta tendencia varía según los países. Como adelantamos, estas diferencias seguramente están asociadas al particular contexto socio-histórico de cada sociedad, pero es imposible abordarlas dentro de los límites de este artículo. Lo que sí podemos señalar son las alternativas que se abren al comparar países considerando la variedad de estratos educativos a su interior, y la diversidad de actitudes y creencias que pueden contribuir a la consolidación de las instituciones democráticas.

Así, *un cuarto aporte* surge de reconocer que el vínculo entre el nivel de escolarización y la adhesión a actitudes y creencias favorables (o desfavorables) a las instituciones democráticas cambia de magnitud y/o sentido según cuáles actitudes e instituciones consideremos, y el contexto en el que examinemos esa relación. La constatación de este hecho, aporta elementos para comprender por qué los estudios precedentes que procuraron identificar relaciones causales universales y constantes entre educación y democracia no alcanzaron resultados coincidentes. La hipótesis que podría explicar esta diversidad es que, en alguna medida, grupos con distintos niveles de escolarización en diferentes contextos prioricen diversos aspectos o instituciones de la democracia.

Si esto es así, tal vez convenga matizar la interrogante que ha guiado buena parte de las investigaciones precedentes. La cuestión no sería tanto si la escolarización *promueve o no promueve* la adhesión al conjunto de actitudes y creencias que favorecen la consolidación de las democracias, sino a qué tipo de creencia o actitud se asocia y cómo varían esos vínculos en diferentes contextos. Aunque esta diferencia puede parecer sutil, sus consecuencias no son irrelevantes. Sugieren que los procesos de consolidación democrática no avanzan homogéneamente asociados al nivel de instrucción de la población. El incremento en los grados de escolarización puede contribuir a la consolidación de la democracia en algunos aspectos y contextos (como la aceptación de la diversidad de género en Uruguay), pero no necesariamente en otros (como el apoyo al rol distributivo del Estado en Argentina). Consecuentemente, los esfuerzos por consolidar las instituciones democráticas en sociedades en transición deberían tomar en cuenta esta variación a la hora de fijar sus objetivos.

Referencias bibliográficas

- Acemoglu, D., Johnson, S., Robinson, J., y Jared, P. (2005). From education to democracy? *American Economic Review*, 95(2), 44-49.
- Robert, A. (2012) Support for democracy in cross-national perspective: The detrimental effect of economic inequality. *Research in Social Stratification and Mobility*, 30 (4), 389-402, <https://doi.org/10.1016/j.rssm.2012.04.002>.
- Agresti, A. (2007) *An introduction to categorical data analysis*. Wiley & Sons.
- Almond, G. (1980). The intellectual history of the civic culture concept. En G. Almond & S. Verba (Eds.), *The Civic Culture Revisited* (pp. 1-36). Sage.
- Almond, G., y Verba, S. (1963). *The civic culture: political attitudes and democracy in five nations*. Princeton University Press.

- Balaev, M. (2014). Improving models of democracy: The example of lagged effects of economic development, education, and gender equality. *Social Science Research*, 46, 169-183.
- Beetham, D. (1994). Conditions for democratic consolidation. *Review of African Political Economy*, 60, 157-172.
- Boix, C. (2003). *Democracy and redistribution*. Cambridge University Press.
- Bollen, K. (1979). Political democracy and the timing of development. *American Sociological Review*, 44, 572-587.
- Carranza, R.; Contreras, D. y Otero, R., (2024) What makes elites more or less egalitarian? Variations in attitudes towards inequality within the economic, political and cultural elites in Chile, *Socio-Economic Review*, 22 (3) 1141–1167, <https://doi.org/10.1093/ser/mwae008>
- Castoriadis, C. (1997). Democracy as procedure and democracy as regime. *Constellations. International Journal of Critic and Democratic Theory*, 4(1), 1-18.
- Clark, W., Goldner, M., y Goldner, S. (2018). *Principles of comparative politics*. Londres: Sage.
- Dahl, R. (1971). *Polyarchy: participation and opposition*. Yale University Press.
- Dalton, R. J., y Shin, D. C. (2014). Reassessing the civic culture model. En R. J. Dalton y C. Welzel (Eds.), *The Civic Culture Transformed* (pp. 91-115). Cambridge University Press. <https://doi.org/10.1017/CBO9781139600002.009>
- Dalton, R. J., y Welzel, C. (Eds.). (2014). *The civic culture transformed: from allegiant to assertive citizens* (1.a ed.). Cambridge University Press. <https://doi.org/10.1017/CBO9781139600002>
- Dewey, J. (2011). *Democracy and education*. Simon & Brown.
- Diamond, L. (1992). Economic development and democracy reconsidered. *American Behavioral Scientist*, 35(4-5), 450-499. <https://doi.org/10.1177/000276429203500407>
- Evans, G., y Rose, P. (2012). Understanding education's influence on support for democracy in Sub-Saharan Africa. *Journal of Development Studies*, 48(4), 498-515. <https://doi.org/10.1080/00220388.2011.598508>
- Fayad, G., Bates, R., y Hoeffler, A. (2012). *Income and democracy: Lipset's law inverted*. Oxford Centre for the Analysis of Resource Rich Economies. <https://scholar.harvard.edu/rbates/publications/income-and-democracy-lipsets-law-inverted-research-paper-61>
- Glaeser, E. L., Ponzetto, G. A. M., y Shleifer, A. (2007). Why does democracy need education? *Journal of Economic Growth*, 12(2), 77-99. <https://doi.org/10.1007/s10887-007-9015-1>
- Huntington, S. (1989). El sobrio significado de la democracia. *Estudios Públicos*, 33, 5-30.
- Ingham, S. (2022). Representative Democracy and Social Equality. *American Political Science Review*, 116(2), 689-701. <https://doi.org/10.1017/S000305542100109X>
- Inglehart, R. (1988). The renaissance of political culture. *American Political Science Review*, 82(4), 1203-1230.
- Inglehart, R. (1990). *Culture shift in advanced industrial society*. Princeton University Press.
- Inglehart, R. y Welzel, C. (2010) Changing Mass Priorities: The Link between Modernization and Democracy. *Reflections Perspectives on Politics* 8(2), 551-567. <https://doi.org/10.1017/S1537592710001258>
- Jackman, R. (1973). On the Relation of Economic Development to Democratic Performance. *American Journal of Political Science*, 17(3), 611-621.
- Katz, G., y I. Levin. 2018. Varieties of Political Support in Emerging Democracies: A Cross-National Analysis. *Social Science Research* 70:55–70. <https://doi.org/10.1016/j.ssresearch.2017.11.002>.
- Lafont, C. (2020). *Democracy without shortcuts*. Oxford University Press.
- Levine, D. H., & Molina, J. E. (2011). *The quality of democracy in Latin America*. L. Rienner.
- Lipset, S. M. (1959). Some Social Requisites of Democracy: Economic Development and Political Legitimacy. *American Political Science Review*, 53(1), 69-105. <https://doi.org/10.2307/1951731>
- López, M. (2014). Elite perception of inequality as a threat to democracy in six Latin American countries. En Dubrow, J. (ed.) *Political inequality in an age of democracy* (pp. 95-109). Londres: Routledge.
- Lopez, M.; Moraes Silva, Chana; Teeger, C. y Marques, P. (2022) Economic and cultural determinants of elite attitudes toward edistribution. *Socio-Economic Review*, 20 (2), 489–514 [doi: 10.1093/ser/mwaa015](https://doi.org/10.1093/ser/mwaa015)
- Munck, G. L. (2014). What is Democracy? A Reconceptualization of the Quality of Democracy. *SSRN Electronic Journal*. <https://doi.org/10.2139/ssrn.2299128>
- Papaioannou, E., y Siourounis, G. (2004). Economic and Social Factors Driving the Third Wave of Democratization. *SSRN Electronic Journal*. <https://doi.org/10.2139/ssrn.566021>
- Post, R. (2006). Democracy and Equality. *The Annals of the American Academy of Political and Social Science*, 603(1), 24-36. <https://doi.org/10.1177/0002716205282954>

- Powers, D. & Xie, Yu (2008). *Statistical methods for categorical data analysis*. New York: Emerald
- Przeworski, A. (2009). Democracy, equality and redistribution. En: R. Bourke & R. Geuss (Eds.), *Political Judgement* (pp. 281-312). Cambridge: Cambridge University Press. <https://doi.org/10.1017/CBO9780511605468.011>
- Pye, L. W., y Pye, M. W. (1995). *Asian power and politics: The cultural dimensions of authority*. Berlin: Belknap Press.
- Reis, P. (2000). Elite perceptions of poverty and inequality. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, 15(42), 143-152.
- Sanborn, H., y Thyne, C. L. (2014). Learning democracy: Education and the fall of authoritarian regimes. *British Journal of Political Science*, 44(4), 773-797. <https://doi.org/10.1017/S0007123413000082>
- Schumpeter, J. A. (2010). *Capitalism, socialism and democracy*. Routledge. <https://doi.org/10.4324/9780203857090>
- Somervill, P. (2011). Thematic Rreview: Democracy and participation. *Policy & Politics*, 39(3), 417-437. <https://doi.org/10.1332/147084411X581817>
- Ulbricht, T. (2018). Perceptions and conceptions of democracy: Applying thick concepts of democracy to reassess desires for democracy. *Comparative Political Studies*, 51(11), 1387-1440. <https://doi.org/10.1177/0010414018758751>
- Wucherpfennig, J., y Deutsch, F. (2009). Modernization and democracy: Theories and evidence Revisited. *Living Reviews in Democracy*, 1, 1-19.

La política social asistencial del gobierno de Javier Milei: un análisis de su primer año

Emiliano Fernández*

Resumen

El artículo analiza la política asistencial del gobierno de Javier Milei, con especial énfasis en su primer año de gestión. En primer lugar, sostiene que la dinámica del modo de gestión de dicha política estuvo marcada por el ajuste, el disciplinamiento político y la búsqueda de legitimación. En segundo lugar, que esa dinámica adoptó una forma internacionalizada a partir del apoyo de distintos organismos internacionales de crédito. En tercer lugar, que, como resultado de esa dinámica, el modo de gestión tendió a la reorganización, a la refuncionalización parcial, a la reducción relativa de su peso material y al refuerzo del patrón subalternizador del sujeto beneficiario. En cuarto lugar, que, a pesar de esa reducción del peso material, este continuó siendo históricamente elevado, lo que confirma al modo masivo de gestión de la política asistencial como núcleo duro de la dominación política. En quinto lugar, que la asistencialización de la política social continuó a través del modo de gestión mileísta, en el marco global del crecimiento de la superpoblación relativa, de estados nacionales de competencia y de la crisis del seguro social.

Palabras claves: Política asistencial; Política social; Javier Milei

The social assistance policy of Javier Milei's government: an analysis of its first year

Abstract

The article analyses the social assistance policy of Milei's government, with special attention to its first year. First, it argues that the dynamic of the mode of management of this policy was characterized by adjustment, political disciplining and the search for legitimacy. Second, that this dynamic followed an internationalized form through the support of various international credit agencies. Third, as a result of this political dynamic, the mode of management tended toward reorganization, partial refuncionalization, a relative reduction of its material weight, and reinforcement of subalternizing pattern toward beneficiaries. Fourth, despite this reduction in material weight, it remained historically high, confirming that the massive mode of social assistance policy management continues as the hard core of political domination. Fifth, that the social assistentialization of the social policy persisted under Milei's mode of management, within the broader context of the growth of the relative surplus population, the competition among nation-states, and the crisis of social insurance systems.

Keywords: assistance policy; social policy; Javier Milei

- * Doctor en Ciencias Sociales. Becario posdoctoral del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONICET) y docente de la Facultad de Ciencias Humanas de la Universidad Nacional del Centro de la Provincia de Buenos Aires (FCH-UNCPBA). Miembro del Núcleo de Investigación Crítica sobre Sociedad y Estado (NICSE) de la FCH-UNCPBA y del programa "Estado y políticas públicas en la Argentina contemporánea" del Instituto de Economía y Sociedad en la Argentina Contemporánea de la Universidad Nacional de Quilmes (IESAC-UNQ). E-mail: emilianofernandez33@gmail.com.

Agradezco las observaciones que realizaron evaluadorxs anónimos a la versión previa del trabajo, que contribuyeron a mejorarlo. También los comentarios de compañerxs del grupo de la UNQUI. El seminario interno sobre nuevas derechas, coordinado por Javier Waiman, en este grupo, también contribuyó al trabajo. A todxs lxs eximo de los posibles errores que aun contenga.

Esta obra se publica bajo licencia Creative Commons 4.0 Internacional.
(Atribución-No Comercial-Compartir Igual)

<https://doi.org/10.59339/de.v64i245.800>

Fecha de recepción: 24 de junio de 2025

Fecha de aprobación: 25 de noviembre de 2025



Introducción

La crisis global de 2008 abrió una nueva fase económica y política a nivel mundial. El ciclo de acumulación poscrisis se caracterizó por el crecimiento débil, la baja inversión productiva, la desaceleración del comercio mundial y la caída de los precios de las materias primas (Astarita, 2020). La fuerte internacionalización productiva, sobre la que se desarrolló este ciclo, articuló una presión global para el ajuste y la reestructuración productiva (Piva, 2024; Roberts, 2025). Sobre este terreno, luego de un interregno signado por la Primavera Árabe y la emergencia de fuerzas políticas en la periferia europea que expresaron el rechazo a las políticas neoliberales, y en parte como resultado del fracaso de esas experiencias, se consolidó el crecimiento de las extremas derechas, que canalizaron el descontento económico, el rechazo al personal político tradicional y la xenofobia azuzada por el problema migratorio (Anderson, 2025; Brown, 2021; Stefanoni, 2021; Tansel, 2017; Waiman, 2025a). En ese cuadro mundial, América Latina, desde los inicios de la segunda década del siglo, transita una senda de estancamiento económico, que condujo al agotamiento del ciclo progresista de la primera década y que estuvo en la base de las sucesivas ofensivas contra la clase trabajadora.

Recortándose sobre el fondo de ese escenario global y regional, Argentina atraviesa una etapa de estancamiento con interregnos de crisis (2018-2020) desde el año 2012. El agotamiento de las bases productivas sentadas durante la convertibilidad, el retorno de la restricción externa y los altos niveles de inflación están en la base de una presión objetiva para el ajuste y la reestructuración productiva, que se refuerza con aquella presión global (Piva, 2022). Mientras que el ajuste solo se realizó parcialmente y la reestructuración productiva estuvo lejos de concretarse, el estancamiento y la crisis actuaron objetivamente sobre las condiciones de vida: entre 2012 y 2023 la caída del salario medio del conjunto de los asalariados fue equivalente al 25%; la tasa de pobreza, que había oscilado entre el 29,1% en 2012 y el 26,4% en 2017, marcó un nuevo piso cuando llegó al 35,7% en 2018, y alcanzó un nuevo pico del 45,4% en pandemia en 2020, al que volvió a llegar en 2023 con el 45,5%.¹

El aspecto inflacionario del estancamiento y la crisis –con la consecuente amenaza de disolución del lazo social articulado por el dinero y la desorganización de la vida cotidiana que genera su creciente pérdida de valor– colocó a la estabilidad monetaria al frente de las demandas sociales (Pascual, 2023). La victoria de la Libertad Avanza se abrió camino captando esa demanda, que a su vez vehiculizaba la insatisfacción provocada por el empobrecimiento general, el deterioro de las expectativas y el descontento con el personal político tradicional.²

1 El dato del salario es un cálculo propio a partir del indicador Ingreso medio de la población ocupada (desagregado en asalariados para el área urbana) provisto por la base de datos de la CEPAL. Y los datos de la tasa de pobreza corresponden a la serie de CIFRA. Tomamos esta fuente porque empalma la serie del INDEC posterior al 2016 con la realizada por CIFRA para el período anterior, en el que el indicador oficial no es confiable. Los valores expuestos corresponden al cuarto trimestre de cada año.

2 Enfatizamos este proceso porque entendemos que refiere al núcleo explicativo del ascenso de la extrema derecha al poder. Sin embargo, no agota la explicación. En torno a él se articularon otros

En este artículo analizamos la política asistencial del gobierno de Milei, centrándonos en su primer año de gobierno. Entendemos por política asistencial un tipo específico de política social, que interviene sobre el problema de la subsistencia de la población pobre a través del subsidio estatal –una transferencia no contributiva financiada por las rentas generales del estado–, y que puede adoptar la forma de asistencia en especie, transferencia monetaria o subvención.

Analizaremos la política asistencial nacional en su conjunto, tomando como referencia empírica los programas que, por su gravitación económica (por combinar cobertura masiva con montos relevantes), su alto grado de institucionalidad y su extensión nacional, son los decisivos. Ordenaremos el análisis de esta política prestando atención a su modo de gestión. Con modo de gestión de la política referimos a: (i) la *dinámica política* de su desenvolvimiento, es decir, la secuencia de decisiones políticas que la articuló; y (ii) la *forma política-institucional* que adoptó como resultado de esa secuencia. En términos metodológicos, nos basamos en el análisis documental, de prensa y estadístico a partir de fuentes oficiales.

El artículo se divide en tres grandes secciones. La siguiente, que presenta de un modo descriptivo los cambios en la estructura y el funcionamiento operativo de la política asistencial, así como la evolución de su dimensión material; una posterior que avanza en el análisis de la política a partir de la anterior descripción y de la incorporación de otros elementos empíricos; y, finalmente, las conclusiones.

El modo de gestión de la política asistencial mileísta: primera aproximación

En este apartado describimos la dinámica que siguió la política, junto con sus principales resultados en términos de la forma político-institucional que fue adoptando. La forma político-institucional del modo de gestión de la política asistencial hace referencia a tres dimensiones: (a) su estructura y funcionamiento operativo; (b) su peso específico material; y (c) su relación con el sujeto beneficiario. Aquí expondremos las primeras dos dimensiones, mientras que a la tercera la articularemos en el siguiente apartado.

Estructura y lógica de funcionamiento de la política asistencial

En la dimensión de estructura y funcionamiento de la política asistencial prestamos atención a: (a) su comando político, es decir, el área central de la toma de decisiones; (b) el funcionamiento de los instrumentos políticos más importantes y su relación entre sí; y (c) la relación de esos instrumentos con áreas externas a la estructura operativa de la política asistencial.

El 10 de diciembre de 2023, en el marco de la reorganización del organigrama gubernamental y su reducción a nueve ministerios, se creó el Ministerio de Capital Humano (MCH). Este absorbió los créditos presupuestarios, las unidades organizativas, los bienes y la dotación de personal de cinco ex ministerios de Educación; Cultura; Trabajo, Seguridad Social y

procesos, como la reacción frente al movimiento feminista. Para un exhaustivo mapeo del debate sobre el ascenso de Milei véase Waiman (2025b).

Empleo; Desarrollo Social; y Mujeres, Géneros y Diversidad (Decreto 8/23). En el marco de este ministerio, a cargo de Sandra Pettovello, se crearon la Secretaría de Educación, la Secretaría de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, y la Secretaría de Niñez, Adolescencia y Familia.³

Con aquella reestructuración ministerial, las dos principales secciones del aparato estatal, que gestionaban hasta entonces la política asistencial —el ex Ministerio de Desarrollo Social y la ANSES bajo la órbita del ex Ministerio de Trabajo—, quedaron unificadas bajo el MCH.

En marzo del mismo año, se cerraron 59 Centros de Referencia (CDR) y se despidió a 1656 trabajadores de la Secretaría de Niñez, Adolescencia y Familia (La Nación, 28/3/2024). Esto impactó en el alcance y la capacidad operativa territorial de esa Secretaría.

Por otro lado, en julio de 2024 la Agencia Nacional de Discapacidad (ANDIS), a cargo de la gestión de las Pensiones No Contributivas por invalidez laboral, pasó de la órbita de la Secretaría General de la Presidencia de la Nación a la órbita del Ministerio de Salud.

La reestructuración y el debilitamiento relativo del aparato estatal asistencial se combinaron con el reordenamiento y la redefinición del funcionamiento de algunos de los principales instrumentos asistenciales.

El cambio más drástico, sancionado el 27 de febrero de aquel mismo año mediante el Decreto 198, fue el reemplazo del programa emblema de la gestión anterior, el Potenciar Trabajo, por dos nuevos programas. Por un lado, el programa Volver al Trabajo, bajo la órbita de la Secretaría de Trabajo, Empleo y Seguridad Social del MCH.⁴ Por otro lado, el Programa de Acompañamiento Social (PAS), en la órbita de la Secretaría de Niñez, Adolescencia y Familia del MCH.⁵ El decreto estableció que el MCH debía distribuir a la población beneficiaria del Potenciar Trabajo en alguno de los dos nuevos programas (Art. 3).⁶

Desde el punto de vista del diseño normativo, el Volver al Trabajo supuso decisivas diferencias en la lógica de funcionamiento con respecto al Potenciar Trabajo. En primer lugar, dispuso regirse por una lógica de funcionamiento con cupo cerrado —la única población beneficiaria era la traspasada del Potenciar—, con una duración temporal de dos años y sujeto a asignación presupuestaria. La prestación sería abonada de forma directa a través de los medios de pago de la Secretaría de Trabajo. Las organizaciones sociales, protagonistas del Potenciar Trabajo y sus antecesores, quedaron

3 Bajo la órbita de esta última Secretaría se ubicaron: la Comisión Nacional de Coordinación del Programa de Promoción del Microcrédito para el Desarrollo de la Economía Social (Art. 9 Decreto 862/24), y el Instituto Nacional de Juventudes (INJUVE) (Decreto 451/24).

4 El objetivo explícito del programa era: "desarrollar y consolidar un nivel de competencias sociolaborales para sus beneficiarios que les permita alcanzar un nivel de empleabilidad inicial real y mejorar sus oportunidades de inserción laboral a través de su participación en actividades de formación laboral, prácticas formativas en ambientes de trabajo y asistencia al desarrollo de emprendimientos productivos individuales o asociativos" (Art. 1).

5 El objetivo explícito del programa era: "promover la inclusión social y la mejora de las condiciones de vida de los hogares con mayor grado de exclusión y vulnerabilidad social, apuntando a fortalecer su núcleo familiar y la comunidad en donde viven" (Art. 2).

6 El decreto también aludió al programa Inclusión Laboral, creado en octubre de 2023 por la administración del Frente de Todos, que sustituía al Potenciar Trabajo. La normativa de este último programa establecía que la totalidad de la población beneficiaria se transferiría al Inclusión Laboral a partir del 1 de enero de 2024. Por ello, el decreto que sancionó el Más Trabajo derogó el artículo que disponía esa transferencia.

formalmente excluidas de la gestión del programa. En segundo lugar, la permanencia en el programa dejó de estar asociada a una contraprestación laboral y pasó a vincularse a una especie condicionalidad educativa según el perfil del beneficiario.⁷ El programa distinguió entre tres perfiles de población beneficiaria: (a) aquella sin competencias básicas para la cual se promueve la terminalidad educativa o competencias sociolaborales básicas; (b) aquella con competencias básicas pero no laborales para la cual se promueve la inclusión en actividades de formación laboral inicial; y (c) aquella con competencias básicas y laborales para la cual se promueve su acceso a servicios de intermediación laboral, acciones de entrenamiento en el trabajo, certificación de competencias laborales y acciones de promoción para su inserción en el trabajo. En el marco de este degradé de “competitividad laboral”, el programa ofrecería: (a) actividades de orientación digital vinculadas a la búsqueda de empleo; (b) actividades de orientación laboral ofrecidas por la Oficina de Empleo o por una entidad habilitada a tal fin; (c) servicios de intermediación laboral; (d) servicios de capacitación laboral; (e) promoción del trabajo registrado: las empresas que contratasen a beneficiarios del Volver al Trabajo tendrían acceso a los beneficios; (f) promoción a la inserción en el trabajo independiente y autogestionado; y (g) terminalidad educativa. En cuarto lugar, la población beneficiaria percibiría una asignación dineraria mensual fija no remunerativa de \$78 000 (Resol. MCH 84/24).

El otro subproducto del desarme del Potenciar Trabajo, el Programa de Acompañamiento Social, también se diseñó como un programa de cupo cerrado –solo ingresarían las personas transferidas del Potenciar–, con una duración temporal de dos años y sujeto a asignación presupuestaria. La prestación también sería una asignación monetaria fija de \$78.000. El criterio para el traspaso de la población beneficiaria del Potenciar al PAS fue un presunto “grado de exclusión y vulnerabilidad social”. Se traspasaron tres perfiles de población beneficiaria: (1) mujeres y hombres de cincuenta años y más en condiciones de “vulnerabilidad”; (2) mujeres con cuatro hijos o más menores de dieciocho años; y (3) titulares pertenecientes a ex unidades de gestión del Potenciar, dependientes del Poder Ejecutivo Nacional, que se encontrasen en situaciones especiales. Aquellos beneficiarios del Potenciar que no cumplían esos criterios para ingresar al PAS se traspasaron al Volver al Trabajo.

El diseño del PAS dispuso condicionalidades para la permanencia en el programa: controles de salud de las embarazadas; cumplimiento del Plan Nacional de Vacunación, regularidad escolar de los niños y niñas menores a cargo de la jefa de familia; y otros controles que estableciera la Secretaría a cargo (Art. 14). Lo más novedoso es que el programa, en aras del “fortalecimiento familiar”, incorporó como dispositivo la elaboración de un plan familiar con objetivos, el cual debería incluir: la búsqueda del incremento de ingresos; el seguimiento de las condicionalidades; el fortalecimiento de la unidad productiva familiar; y la preparación para el retiro, mediante el acompañamiento para la jubilación (Resol. MCH 84/24). La mayoría de las

7 Decimos especie de condicionalidad porque en rigor la normativa no señala un mecanismo claro de condicionalidad. Pero sí establece, en sus lineamientos operativos, la obligación de “participar por solicitud o por convocatoria de la Secretaría en alguna de las prestaciones ofrecidas” (Art. 13).

personas traspasadas al PAS fueron mujeres: 176,2 mil mujeres frente a 75,2 mil hombres (Informe 141 JGN).

La política alimentaria fue otro terreno en el que se plasmaron cambios. En primer término, desde el comienzo de su gestión, el MCH suspendió la distribución de alimentos para comedores y merenderos gestionados por las organizaciones sociales opositoras. Hecho que generó un fuerte conflicto con estas organizaciones al que luego referiremos. En segundo término, como contrapartida, se fortaleció la distribución a través de organizaciones laicas y religiosas más afines (La Nación, 4/6/2024). En tercer término, se eliminaron de hecho, por desfinanciamiento, programas de larga trayectoria, como el PROHUERTA. En cuarto término, en septiembre, se amplió la cobertura de la Prestación Alimentar a adolescentes de hasta 17 años de edad. Estos cambios deben analizarse teniendo en cuenta que la Prestación Alimentar era, y siguió siendo por amplio margen, el programa alimentario más importante.⁸

En cuanto al PROGRESAR, el cambio más relevante se produjo en la línea de Educación Superior: el requisito para acceder y permanecer pasó de un mínimo de dos asignaturas del año anterior aprobadas a que ese mínimo sea la aprobación del 50 % de esas asignaturas.⁹ En cambio, la Asignación Universal por Hijo (AUH) no sufrió cambios relevantes en su funcionamiento.¹⁰ La novedad, en todo caso, fue la revalorización de la prestación "leche y alimentos saludables", enmarcada en el Plan 1000 días, con un aumento del 500 % (de \$3.300 a \$19.800 mil). Este Plan estaba asociado a la AUH, y se dirigía a mujeres embarazadas y con niños de hasta tres años.

En lo que respecta a las Pensiones No Contributivas, la política más importante fue la auditoría sobre las pensiones por invalidez laboral llevada adelante por la Agencia Nacional de Discapacidad.¹¹

8 En 2023 la Prestación Alimentar representaba el 83 % del gasto total en programas alimentarios, mientras que lo destinado a Comedores y Merenderos solo el 3,9 %. El programa de Comedores Escolares, lo transferido a escuelas, que durante la gestión de Milei pasó a la Secretaría de Educación, representaba el 4,2 % de ese mismo total. El PROHUERTA el 0,4 %. Cálculo propio a partir de datos del portal: <https://www.presupuestoabierto.gob.ar/>. Por otro lado, y como reflejo de lo anterior, la cobertura de los comedores comunitarios también era muy disímil con respecto a la Prestación Alimentar: en el último trimestre de 2023 fueron 319 mil las personas concurrentes a los comedores asistidos por el programa Comedores y Merenderos, el 48,2% en la provincia de Buenos Aires (datos del Monitoreo del Abordaje Comunitario-PNUD).

9 Recordemos que el programa, creado en enero de 2014 y dirigido a estudiantes de educación superior, fue sucesivamente ampliado, incorporando diferentes componentes. En 2018 había incorporado una línea de formación para enfermería (PROGRESAR Enfermería) y en 2021 se creó la línea PROGRESAR Obligatorio para la terminación de la secundaria de jóvenes de entre 16 y 24 años. También se creó el PROGRESAR Trabajo. En el año 2023, el 56 % de las becas eran del PROGRESAR Obligatorio (MCH, 2024). En octubre de 2023 se sancionó la Ley nro. 27.726, que buscó ordenar normativamente el programa.

10 La novedad estuvo en las asignaciones familiares para trabajadores formales. El Decreto 194/24, publicado el 23 de febrero, redujo el tope de ingresos para acceder a las asignaciones familiares, pasó de 1.980.000 a 1.077.403 a nivel de ingreso individual, y paso de 3.960.000 a 2.154.806 como tope de ingreso familiar. El monto había sido subido por Massa de 1,4 millones a 3,9 millones de ingreso por grupo familiar, para que coincidiera con el piso del pago de ganancias (Infobae, 26/2/2024).

11 Mientras escribimos este artículo, la ANDIS lleva adelante, desde marzo de 2025, una auditoría sobre las pensiones por invalidez laboral (cita a cada beneficiario a una entrevista con un médico de PAMI para certificar su condición de invalidez). Este hecho, sumado a los problemas de pago de los prestadores de servicios terapéuticos y médicos para la población con discapacidad, ha suscitado importantes movilizaciones y la presentación de un proyecto de ley que declara la emergencia en discapacidad. Se trata de un proceso abierto que, hasta ahora, marca una orientación para un

La política asistencial previa al gobierno de Milei se organizaba en torno a cinco grandes instrumentos: la AUH; las Pensiones No Contributivas –por invalidez laboral, por madre de 7 o más hijos/as, y la Pensión por Adulto Mayor (PUAM)–; el PROGRESAR; la Prestación Alimentar; y el Potenciar Trabajo. De estos cinco instrumentos, cuatro continuaron funcionando con cambios más o menos marginales, mientras que el último fue transformado de manera radical. Más adelante, analizaremos lo que estos vectores de continuidad y de cambio implicaron para el modo de gestión de la política asistencial. Ahora, avancemos con la dimensión referida a su peso específico material.

El peso específico material de la política asistencial

En este apartado analizamos el peso específico material de la política asistencial. La aproximación es de corto plazo, observando la evolución de los programas tras el cambio de gobierno, y de mediano plazo, introduciendo dicha evolución en una trayectoria de más largo alcance para ponderar con mayor precisión la dinámica coyuntural. Para resumir el tratamiento de esta dimensión tomamos dos variables clave. Por un lado, la cobertura de los programas asistenciales, en la medida que da cuenta de su alcance demográfico. Por otro lado, el gasto público de esos mismos programas, en la medida que resume la evolución conjunta de cobertura y monto de la prestación. Ambos son indicadores del alcance demográfico y de la intensidad de dicha cobertura.

Comencemos por la cobertura. La tabla siguiente muestra que, entre 2023 y 2024, se registró una caída significativa en la cantidad de titulares en la mayoría de los programas: un 45 % en PROGRESAR (847 mil titulares menos); un 32 % en Volver al Trabajo con respecto al Potenciar (479 mil titulares menos); un 12 % en la PUAM (36 mil titulares menos); un 7 % en la Pensión Madres de 7 o más hijos/as (20 mil titulares menos); y un 3 % en la AUH (81 mil titulares menos). La tendencia inversa fue la de la Prestación Alimentar, que aumentó su cobertura un 10 % (233 mil titulares más). En cada programa la evolución respondió a distintos factores que más adelante desarrollamos.

nuevo funcionamiento, sin que todavía se materialice. Previamente, en enero de 2025, la ANDIS había publicado la Resolución 187/2025, que buscaba ajustar el criterio de otorgamiento de las pensiones por invalidez laboral. Sin embargo, la norma debió ser modificada por el fuerte rechazo social que generó la terminología psiquiátrica utilizada. Esta orientación retrógrada se vinculó con el pasaje de la ANDIS al Ministerio de Salud.

Tabla 1. Cobertura de los principales programas asistenciales. Titulares por prestación para 2024 y diferencial con 2023

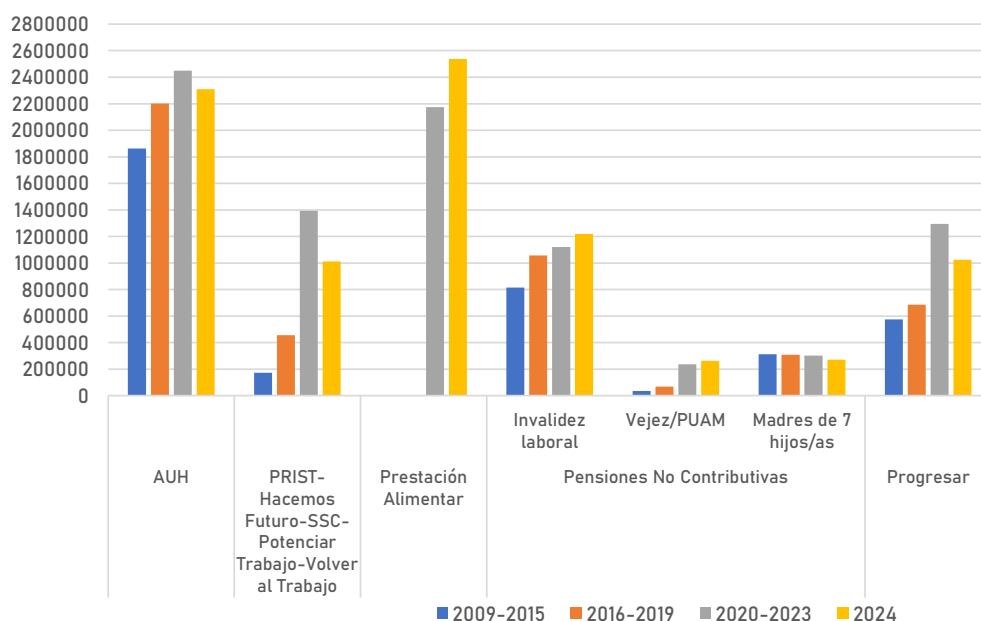
AÑO	AUH	POTENCIAR TRABAJO -VOLVER AL TRABAJO	PRESTACIÓN ALIMENTAR	PENSIONES NO CONTRIBUTIVAS			PROGRESAR
				INVALIDEZ LABORAL	PUAM	MADRES DE 7 HIJOS/AS	
2024	2308856	1012356	2537215	1217940	263849	270547	1023242
2023 -2024	-81347	-479822	233707	1725	-36922	-20079	-847734
2023 -2024	- 3%	-32%	10%	0,1%	-12%	-7%	-45%

Fuente: elaboración propia a partir de fuentes de la ANSES, Consejo Nacional de Políticas Sociales, informe de Jefatura de Gabinete al Senado nro. 141 y MCH.

Pasemos ahora al mediano plazo. El gráfico siguiente muestra que la AUH en 2024 alcanzó un total de 2,3 millones de titulares, 140 mil titulares menos que el promedio del período 2020-2023, pero por encima de los dos períodos previos. En cualquier caso, no se trata de un descenso significativo (apenas un 5,7 %), y posiblemente se deba a una oscilación de corto plazo, característica del programa, vinculada a suspensiones o cambios en la condición laboral de quienes son titulares. En tanto, la cobertura de la Prestación Alimentar en 2024 creció respecto al período anterior. Incorporó 363 mil titulares, un 17 % más, explicado principalmente por el cambio normativo que expandió el radio de cobertura a adolescentes de hasta 17 años. La cobertura de las Pensiones No Contributivas presentó una evolución mixta respecto del período anterior: sumó 96 mil pensiones por invalidez laboral (9 % más), 27 mil PUAM (12 % más) y cayó en 30 mil pensiones de madres de 7 o más hijos/as (10 % menos). El Volver al Trabajo cayó en 381 mil titulares respecto del período anterior, un descenso del 27 %. Parte de esta caída se explica por la transferencia de titulares del Potenciar al Programa de Acompañamiento Social, que en septiembre de 2024 contaba con 244,6 mil titulares. Por ello, más que de una caída abrupta y neta en la cobertura, se trató de una recomposición derivada de su escisión en dos programas. Por último, el PROGRESAR en 2024 redujo su cobertura en comparación con el promedio del período 2020-2023: cayó un 21 %, en línea con la caída del 45 % interanual 2023-2024. Se trata de la principal caída de cobertura en los programas, posiblemente asociada a la elevación de la exigencia de rendimiento académico para el ingreso y la permanencia en la prestación.

En términos de tendencia, la cobertura de prácticamente la totalidad de los programas, más allá de las oscilaciones al alza o a la baja respecto del período inmediatamente anterior, se ubicó por encima de los niveles registrados en los períodos 2009-2015 y 2016-2019.

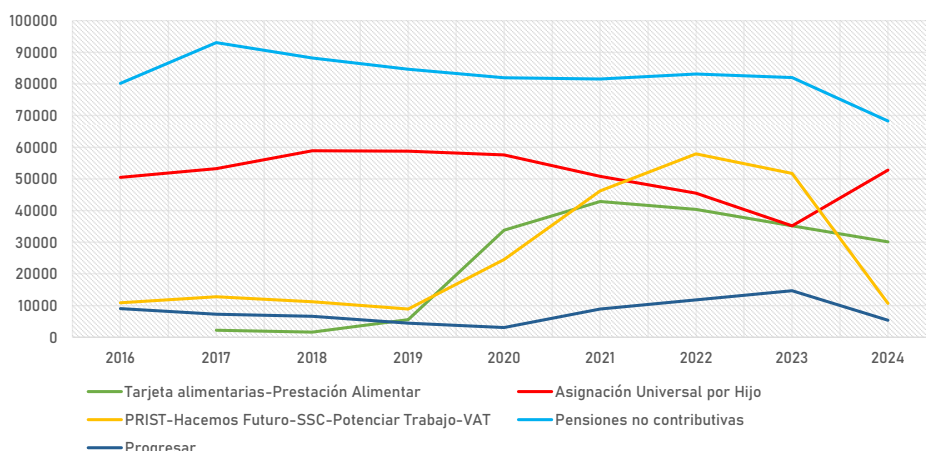
**Gráfico 1. Cobertura de los principales instrumentos asistenciales.
Cantidad de titulares por programa para el período 2009-2024**



Fuente: elaboración propia a partir de fuentes de la ANSES, Consejo Nacional de Políticas Sociales, informe de Jefatura de Gabinete al Senado nro. 141 y MCH. Los datos de los períodos 2009-2015, 2016-2019, 2020-2023, corresponden a un promedio entre las coberturas anuales de cada programa.

Ahora observemos las cosas desde el punto de vista del gasto. El próximo gráfico muestra que, en 2024, la AUH fue el único programa cuyo gasto real no cayó; por el contrario, aumentó un 50 %. En el resto de los programas la tendencia fue a la baja: la Prestación Alimentar cayó un 14 %, las Pensiones No Contributivas un 16,7 % y el ex Potenciar Trabajo (hoy Volver al Trabajo) un 79 %. Si se observa en una perspectiva de corto plazo, 2024 no abrió la tendencia a la caída en el gasto de los programas, sino que la profundizó. En 2023 también se había registrado una caída en todos los programas: un 23 % en la AUH, un 13 % en la Prestación Alimentar, un 1,4 % en las Pensiones No Contributivas y un 11 % en el Potenciar Trabajo. Desde una perspectiva de mediano plazo, se observa que, en 2024, la AUH recuperó su peso material de 2020; el Volver al Trabajo volvió a niveles similares a los programas con lógica laboral de 2019 (Hacemos Futuro y Salario Social Complementario); las Pensiones No Contributivas perdieron peso con respecto al 2017 (27 % por debajo de ese año); la Prestación Alimentar volvió a un valor similar al 2020, cuando fue lanzada durante la primera etapa del gobierno del Frente de Todos; y el PROGRESAR perdió el peso que había adquirido desde 2021.

Gráfico 2. Evolución del gasto real en los principales programas asistenciales para el período 2016-2024. En millones de pesos constantes. Base 2016=100



Fuente: elaboración propia. Los datos de gasto nominal fueron tomados del portal <https://www.presupuestoabierto.gob.ar/>, y fueron deflactados con el IPC-General provisto por el INDEC.

Aquella evolución arrojó un cambio de los pesos relativos de cada uno de los programas en la política asistencial. Como se observa en la tabla siguiente, el cambio más importante fue el rebalanceo entre el programa con lógica laboral y la AUH: el Potenciar Trabajo había representado el 20% del gasto durante el período 2020-2023, mientras que su sucesor, el Volver al Trabajo, pasó a representar el 6% de ese gasto; en tanto que la AUH, que había representado el 21% del gasto en el mismo período, aumentó su participación al 32% en 2024. Mientras tanto, el resto de los programas mantuvo, en términos generales, su posición: las Pensiones No Contributivas continuaron representando el gasto más importante –habían representado el 37% del gasto en el período 2020-2023 y representaron el 41% en 2024–; la Prestación Alimentar pasó del 17% al 18%; y el PROGRESAR descendió del 4% al 3% en 2024.

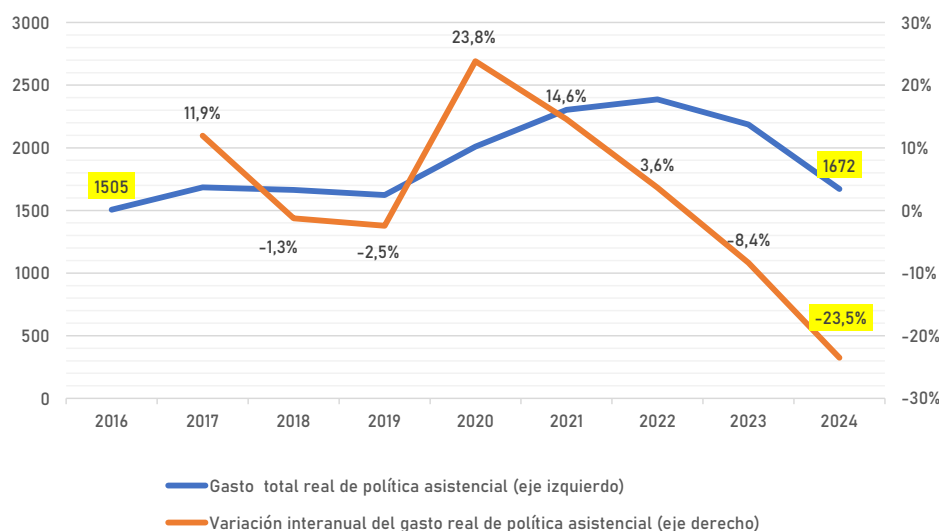
Tabla 2. Gasto en los principales programas asistenciales en millones de pesos nominales. Período 2020-2024

PROGRAMA	2020	2021	2022	2023	2024	PROGRAMA/ TOTAL 2020 -2023	PROGRAMA/ TOTAL 2024
Prestación Alimentar	111754	210143	341355	693965	1901572	17%	18%
Asignación Universal por Hijo	190385	249087	384650	694180	3334993	21%	32%
Potenciar Trabajo -Volver al Trabajo	81171	226557	489795	1021601	674168	20%	6%
Pensiones no contributivas	270879	400024	703251	1619309	4314500	37%	41%
PROGRESAR	9969	43559	99403	289532	339051	4%	3%
Total	664158	1129371	2018455	4318587	10564283	100%	100%

Fuente: elaboración propia sobre datos provistos por el portal <https://www.presupuestoabierto.gob.ar/>. Las pensiones no contributivas corresponden a la suma de sus tres componentes (invalidez laboral, PUAM y madre de 7 o más hijos/as). Los valores correspondientes a la columna de programa sobre el total del período 2020-2023 corresponden a un promedio de los años del período.

En el gráfico siguiente se presenta el gasto total de la política asistencial, es decir, la suma del gasto de cada uno de los programas. Se observa que el ajuste en 2024 fue del 23,5% (eje derecho del gráfico). Es decir, que el incremento del gasto en la AUH no compensó la caída en los demás programas. A nivel agregado, se advierte que 2024 más que abrir la tendencia al ajuste, profundizó la ya iniciada en 2023, cuando el ajuste fue del 8,4%. En el mediano plazo, la evolución fue la siguiente: aumento del 12% en 2017 respecto de 2016, caída del 1,3% en 2018 y del 2,5% en 2019; incremento del 23,8% en 2020, del 14,6% en 2021 y del 3,6% en 2022. Mientras que las caídas estuvieron asociadas a los saltos devaluatorios, el crecimiento de 2020 se vinculó con la pandemia y con la creación de la Prestación Alimentar y del Potenciar Trabajo. Con todo, el gasto en 2024 se ubicó un 11,1 % por encima del nivel registrado en 2016 (eje izquierdo del gráfico).

Gráfico 3. Gasto total real en la política asistencial en millones de pesos constantes con base 2016=100 (eje izquierdo) y variación interanual del gasto real en porcentaje (eje derecho). Período 2016 -2024



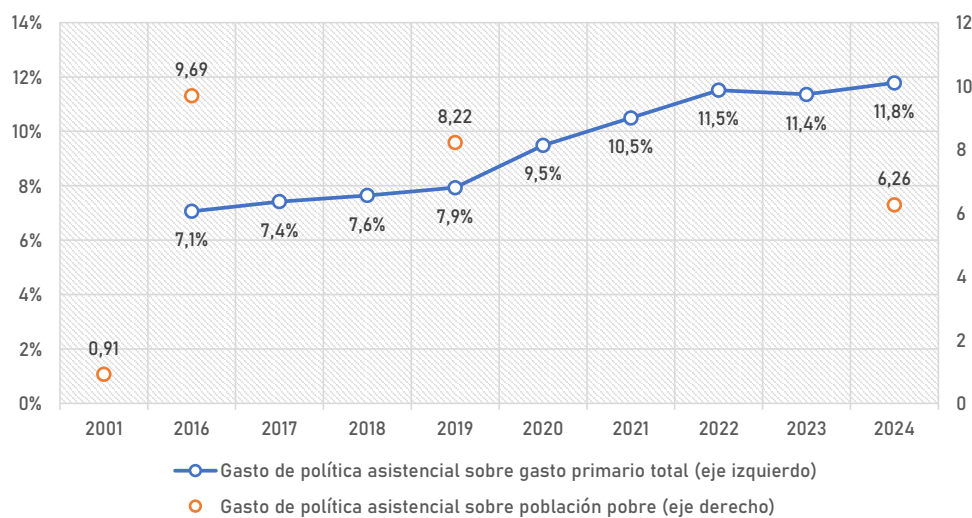
Fuente: elaboración propia. Los datos de gasto nominal fueron tomados del portal <https://www.presupuestoabierto.gob.ar/>, y fueron deflactados con el IPC-General provisto por el INDEC. El gasto total de la política asistencial corresponde a la suma de: PROGRESAR, AUH, Pensiones No Contributivas, Prestación Alimentar (y antes de 2020 al ítem tarjetas alimentarias) y programas con lógica laboral (Argentina Trabaja, Ellas Hacen, Hacemos Futuro, Salario Social Complementario, Potenciar Trabajo y Volver al Trabajo).

Para medir la importancia de la política asistencial dentro de la política económica –más específicamente, en relación con la política fiscal– la vinculamos con el gasto primario en el gráfico siguiente (eje izquierdo). El peso de la política asistencial sobre el gasto primario aumentó al 11,8% en 2024, continuando una tendencia gradual de aumento a lo largo de la serie. Este mayor peso no se explica por el aumento absoluto del gasto asistencial respecto al 2023, que como vimos cayó, sino por la contracción del gasto primario, que se redujo un 26% en 2024. En la misma línea, en 2023 el mayor peso relativo tampoco se debió al aumento absoluto del gasto en

política asistencial, que cayó, sino al ajuste del 7 % del gasto primario. Lo mismo sucedió en 2018, 2019 y 2022, cuando el gasto primario se contrajo interanualmente en 4%, 6% y 6%, respectivamente.¹² Más allá de esto, el punto a destacar es el peso creciente del gasto asistencial en la política económica, sea esta más contractiva o más expansiva.

Cuando cruzamos el gasto con una variable demográfica, especialmente con la cantidad de población debajo de la línea de pobreza, observamos una caída de su valor relativo (eje derecho del gráfico). El índice se ubicó en 6,2 puntos en 2024, lo que implica una reducción del 23,8 % respecto a los 8,2 puntos correspondientes a 2019 y del 35,4% respecto a los 9,7 puntos del 2016. No obstante, aquel 6,2 de 2024 se ubicó muy por encima (587,9%) del índice correspondiente a 2001, que fue de 0,9 puntos.

Gráfico 4. Gasto en la política asistencial sobre el gasto primario en porcentaje (eje izquierdo) y gasto en la política asistencial sobre la población pobre en número índice (eje derecho)



Fuente: elaboración propia. Los datos de gasto nominal fueron tomados del portal <https://www.presupuestoabierto.gob.ar/>, y los datos de pobreza de la EPH -INDEC.¹³

12 Cálculos propios a partir de los datos del portal: <https://www.presupuestoabierto.gob.ar/>.

13 Nota metodológica: los valores correspondientes al eje derecho son resultado de la razón entre el gasto real de la política asistencial y la población pobre urbana. Para calcular el gasto real se deflactó con un empalme de series con base enero 2000=100 a partir del IPC INDEC histórico en Gran Buenos Aires para el período 2000-2007, IPC provincias CIFRA para el período 2007-2016 e IPC Nacional INDEC para el período 2016-2024. Coeficiente de empalme enero 2007=8,5 y enero de 2017=19,7. La población urbana para los años 2016, 2019 y 2024 corresponde a la cantidad de personas debajo de la línea de pobreza en los 31 aglomerados urbanos relevados por la EPH-INDEC para cada año (un promedio de los semestres) y para el año 2001 corresponde al total del aglomerado urbano de octubre. Entre 2016 y 2024 el gasto refiere a la suma de los programas que hemos indicado, y para el 2001 se tomaron los programas más relevantes: PNC y el Programa Solidaridad que juntos representaron el 83 % del MDS, y el Plan Trabajar III del MTESS. Para facilitar la lectura presentamos el resultado en número índice.

El modo de gestión de la política asistencial mileísta: apuntes generales

La dinámica del modo de gestión de la política asistencial mileísta: entre el ajuste, el disciplinamiento político y la búsqueda de legitimación

El gobierno de Milei encaró la tarea del ajuste y la reestructuración buscando reestablecer un mecanismo de dominación basado en la extensión e intensificación de la competencia (Piva, 2024). La restricción monetaria a través del ajuste fiscal, la progresiva apertura comercial y cambiaria, y la política de flexibilización laboral orientada a la reducción del costo de la fuerza de trabajo, fueron las principales medidas destinadas a articular aquel mecanismo de disciplinamiento dinerario, característico del neoliberalismo como modo de dominación. El disciplinamiento dinerario, propio del mercado, articulado como mecanismo político de subordinación, a la vez que buscó generar condiciones para la reestructuración productiva, fue fuente de consenso social por conducir a una mayor estabilidad monetaria. Pero no fue suficiente por sí solo. El orden monetario debió respaldarse con orden político. Y este último se levantó sobre la base de una política abierta de disciplinamiento político y una mucho menos abierta política de mitigación de daños. Para el gobierno esto se presentó como el simple cumplimiento de un mandato político-electoral que yuxtapuso orden monetario y orden político.

El disciplinamiento político se desplegó en la escalada represiva sobre la protesta social (con el “protocolo antipiquete” como símbolo más importante), en la política de debilitamiento de la organización de base de la clase trabajadora sindicalmente organizada y en el ataque a las organizaciones sociales. Por un lado, el debilitamiento de la organización en los lugares de trabajo se buscó tempranamente con el capítulo laboral del Decreto 70 de diciembre de 2023. La reforma laboral que contenía ese decreto fue suspendida en enero por la Cámara Nacional de Apelaciones del Trabajo mediante una medida cautelar. Pero el gobierno logró avanzar en las mismas disposiciones que sancionaba el decreto en la Ley de Bases aprobada a finales de junio.¹⁴ Por otro lado, estuvo el ataque a las organizaciones sociales, que organizan con matriz territorial y sindical una masa trabajadora pobre muy heterogénea. Esta fracción del trabajo contaba con al menos una década y media de recomposición política. Ello se había expresado tanto en su proceso de unidad e institucionalización (CTEP en 2011 y UTEP en 2019), como en su creciente articulación con la clase obrera organizada en los sindicatos tradicionales (Iñigo Carrera, Cotarelo y Fernández, 2021; Franco y Serra, 2023). Había sido el sujeto protagonista del combate callejero contra la reforma previsional de Macri en diciembre 2017, que hirió de muerte su gobierno (Ghigliani, 2020; Piva, 2019). Y desatada la crisis en 2018, tras la corrida cambiaria de abril, hasta los primeros dos años del Frente de Todos, su acción contenciosa creció más que la de la fracción organizada sindicalmente.¹⁵ Así, en los años previos a Milei fue protagonista

14 Para un análisis en profundidad de la reforma laboral, véase Campos, Campos y Frenkel (2024).

15 Las acciones convocadas por sindicatos siempre siguieron siendo más en términos absolutos, naturalmente. Pero mientras que las acciones convocadas por sindicatos crecieron solo un 5% en 2018 con respecto a 2017, las de las capas pobres crecieron un 18%; mientras que las sindicales

por partida doble: desde el estado, con las organizaciones ordenadas en el peronismo integradas al gobierno del Frente de Todos (el conglomerado de la UTEP con distintos espacios y roles según la organización), y desde la calle, con las organizaciones opositoras (Unidad Piquetera con el Polo Obrero a la cabeza) reclamando contra el ajuste peronista.

El disciplinamiento político se dirigió entonces hacia el conjunto de la clase trabajadora. La política de refuerzo del comando del capital en los lugares de trabajo –en el ámbito privado de la empresa– se articuló con la política de restauración del comando del estado sobre el orden público mediante el control callejero. En esta última tarea doblegar a las organizaciones sociales era prioritario. Allí se jugaba la capacidad del gobierno para imponer orden; era, por tanto, uno de los indicadores políticos decisivos de su capacidad de control.

La dinámica del modo de gestión de la política asistencial se recortó sobre el fondo de este cuadro político. Este proyectó sobre aquella sus rasgos fundamentales. El modo de gestión de la política asistencial siguió una dinámica *de ajuste, disciplinamiento y búsqueda de legitimación*. Revisemos cada uno de estos aspectos.

En primer término, la política general de ajuste fiscal draconiano del gobierno se expresó en el 23,5% de ajuste sobre el gasto en política asistencial, que escaló el ajuste massista. La forma que cobró este ajuste fue la licuación de los montos de las prestaciones. No se recortó nominalmente los montos, ni tampoco se recortó de forma decisiva la cobertura. Se dejó actuar, sin grandes contrapesos, a la inflación espiralizada luego de la devaluación cambiaria de diciembre. La nota más distintiva del ajuste fue la virtual desaparición de un programa con lógica laboral relevante, con el que la política asistencial había contado hasta entonces, bajo distintos formatos. El congelamiento del monto de la prestación del Volver al Trabajo y la consecuente licuación de su valor real fue lo central que explicó su caída con respecto al Potenciar Trabajo. Mientras que este último programa había representado en promedio el 20% del gasto en el período peronista previo, incluso en 2022 y 2023 superó una devaluada AUH, su sucedáneo solo representó el 6 % de ese gasto en 2024.

En segundo término, el disciplinamiento político en la política asistencial se expresó centralmente en dos medidas de abierto ataque a las organizaciones.¹⁶ La primera fue la propia transformación del Potenciar en Volver al Trabajo, que las desplazó de la gestión de la política asistencial con lógica laboral, junto con la licuación del monto de la prestación, que la volvió irrelevante. Esta medida apuntó, y en gran medida logró, romper la base organizativa y de movilización de las organizaciones sociales articulada

cayeron un 35%, 31% y 38% en 2019, 2020 y 2021, respectivamente, las de las capas pobres cayeron mucho menos: 19%, 17% en 2019 y 2020, respectivamente, y crecieron 18% en 2021. Además, la relación entre la cantidad absoluta de acciones convocadas se redujo considerablemente: en 2016 las organizaciones sindicales habían convocado a 749 acciones y las organizaciones de pobres a 209; mientras que en 2022 las primeras convocaron a 340 y las segundas a 227. Cálculos propios sobre la base de datos *Hechos de Rebelión* 2015-2023 del PIMSA.

16 Aunque escapa a nuestro análisis, es preciso señalar que el ataque a las organizaciones también se canalizó por otros medios. La represión abierta (el protocolo contra las marchas, que no fue tan efectivo para las marchas masivas, pero sí para las protestas más sectoriales) y la persecución política como judicial.

alrededor de la gestión de esos recursos. Las organizaciones no desaparecieron, sino que se replegaron, con menor capacidad para sostener el despliegue territorial y la movilización. La segunda política fue la suspensión de la distribución de alimentos para comedores y merenderos gestionados por esas organizaciones. Aquí también el objetivo fue erosionar sus bases organizativas, articuladas en gran medida sobre la provisión de alimentos. Como señalamos, la política de asistencia a comedores y merenderos tenía escasa incidencia en términos del gasto: en 2023 representaba el 4,7% de la Prestación Alimentar y en 2024, lógicamente, pasó a representar menos, el 2,5%. Pero precisamente esa escasa incidencia evidenció el carácter eminentemente político de su suspensión: ser expresión de la confrontación político-ideológica del gobierno con las organizaciones. La suspensión de la entrega de alimentos abrió el conflicto en enero, cuando las organizaciones denunciaron que no recibían alimentos desde noviembre y que había comida almacenada en depósitos del ex Ministerio de Desarrollo Social que no se entregaba, y se mantuvo a lo largo del año (La Nación, 21/1/2024). Durante ese tiempo el MCH ensayó distintas políticas –desde el diagnóstico y auditoría de comedores, la tarjetización de los recursos, la distribución mediante organizaciones afines, hasta licitaciones de alimentos gestionadas por organismos internacionales– en un marco signado por acciones de protesta conjuntas de la UTEP y la Unidad Piquetera, y sucesivos fallos judiciales adversos que le ordenaban distribuir los alimentos almacenados (La Nación, 31/1/2024; 4/6/2024). Desde el comienzo el conflicto generó crisis en el MCH, expresada en sucesivas renunciadas de funcionarios de primera y segunda línea. Pero fue mayo el momento más álgido de esa crisis, cuando luego de la acumulación de fallos judiciales adversos, renunció el secretario de Niñez, Adolescencia y Familia, Pablo de la Torre, e incluso se puso en duda la continuidad de la ministra (La Nación, 26/5/2024).

En tercer término, la búsqueda por sostener la legitimidad se expresó en la política asistencial principalmente a través de dos medidas. La primera fue el aumento extraordinario –es decir, por fuera del mecanismo legal de movilidad– del 100 % de la AUH en diciembre de 2023. La AUH había perdido poder adquisitivo, como todas las demás prestaciones regidas por la ley de movilidad de 2020, durante el período anterior. Esa actualización extraordinaria y, en mucho menor medida, el cambio de la fórmula de movilidad –el pasaje de una trimestral a una mensual, basada únicamente en la inflación– explican que fue el único programa asistencial (y la única política en general) que superó con creces la inflación.¹⁷ La segunda fue la ampliación de la cobertura de la Prestación Alimentar, junto con los sucesivos aumentos de su valor. Un primer aumento del 100% del monto de la prestación en diciembre de 2023 (Resol. 3). Y luego sucesivos aumentos

17 En marzo de 2024, mediante el Decreto 274, se modificó el cálculo de movilidad jubilatoria, modificando el art. 32 de la ley 24241. Se estableció que los haberes se actualizarían mensualmente de acuerdo con la variación del Nivel General del IPC publicado por el INDEC. La movilidad comenzaría a aplicarse desde julio de 2024. Para la transición, entre fórmula y fórmula, se estableció un conjunto de aumentos para los meses siguientes antes de julio, a cuenta del cálculo de movilidad anterior (Art. 5). El nuevo cálculo de movilidad comenzaría también a regir los límites, rangos y montos de las asignaciones familiares, incluida la AUH. Las asignaciones para formales perdieron al final del camino en 2024, por lo que el diferencial con respecto a la AUH se explica centralmente por el aumento extraordinario aplicado sobre esta última.

de menor cuantía en enero (33%), mayo (9,4%) y junio (8,6%) al calor del conflicto por la distribución de alimentos.

Es decir que el ajuste debió combinarse con medidas que amortiguaran socialmente su impacto. A ello debemos añadir otro elemento: el diferencial respecto del ajuste fiscal total y del aplicado a otros componentes del gasto. El ajuste sobre la política asistencial, del 23,5%, estuvo levemente debajo del ajuste general del gasto primario del 26%. Más importante aún, fue considerablemente inferior al ajuste en otros componentes del gasto: un 96 % en las transferencias de capital a provincias, 70% en la inversión real directa, 68% en las transferencias corrientes a provincias, 31% en subsidios a la energía, 28% en las transferencias a las universidades y 76% en inversión de infraestructura.¹⁸

De conjunto, las medidas que amortiguaron la licuación del gasto asistencial y el diferencial del ajuste respecto a otros componentes del gasto, sumado al hecho de que, precisamente por esa diferencia, el peso de la política asistencial en el gasto primario aumentó, dan cuenta de la existencia de un límite político al ajuste en esta política. De la necesidad del gobierno de sostener mecanismos de integración política de masas, como la política asistencial, en tanto condición de posibilidad para el ajuste. En definitiva, de la exigencia de legitimación política de ese ajuste a partir de la compensación material.

Por lo tanto, la dinámica del modo de gestión de la política asistencial mileísta se movió al compás del *ajuste y el disciplinamiento* impuestos por un proceso de acumulación de capital fuertemente deteriorado, y de la *búsqueda de legitimación material* impuesta por un proceso de dominación compelido a articular los intereses más inmediatos –de supervivencia– del trabajo.

Por supuesto, nada de esto significa que aquella dinámica del modo de gestión de la política asistencial fuese guiada por un cálculo estratégico que equilibraba entre las necesidades de ajuste y las necesidades de contención social. No se trató de un gobierno omnisciente, que sabía con exactitud la fórmula de las medidas de ajuste necesarias para el relanzamiento de la inversión productiva y las medidas igualmente exactas de la estabilidad política. Ni este gobierno, ni ningún otro, opera con semejante racionalidad exhaustiva (Álvarez Huwiler y Bonnet, 2022; Lindblom, 1958). Más bien, aquella dinámica fue el *resultado* de un proceso complejo, que combinó el imperativo de ajuste que presionaba al personal político; el mandato y la decisión de ajustar y disciplinar; la existencia de una trayectoria institucional determinada; y los escollos políticos con los que fue tropezando y a los que fue respondiendo.

La dinámica del modo de gestión de la política asistencial mileísta: entre lo nacional y lo global

La dinámica del modo de gestión de la política asistencial mileísta se enmarcó en un proceso de internacionalización previo, al mismo tiempo que lo profundizó. La internacionalización es un proceso de conexión horizontal entre estados, y vertical, entre estados e instituciones internacionales, media-

18 Cálculos propios a partir de los datos provistos el portal <https://www.presupuestoabierto.gob.ar/>, cotejados con el Informe del IARAF (2025).

do por la competencia y la cooperación económica y geopolítica-territorial entre esos estados (Fernández, 2024).¹⁹ Se trata de un proceso inherentemente interesalar, que articula a la política pública entre la escala global, nacional y local (Brenner, 2001; Jessop, 2016).

Este proceso, que es bien complejo y conduce a prestar atención al conjunto de la conexión del estado con otros estados e instituciones internacionales, tuvo al menos tres hitos importantes en el período que estamos estudiando. Todos ellos ligados a la relación con organismos internacionales de crédito.

En primer lugar, el crédito de 400 millones de dólares que otorgó en abril el Banco de Desarrollo de América Latina (CAF) para financiar la Prestación Alimentar (La Nación, 26/4/24). También a trasluz del conflicto por la distribución de alimentos, en febrero el MCH había acordado con la Organización de Estados Iberoamericanos (OEI) y con el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) para que sean estas organizaciones las que comprasen los alimentos (La Nación, 12/6/2024).²⁰

En segundo lugar, y lo más destacado en todo el período, fue el apoyo articulado del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y del Banco Mundial (BM) a la AUH –a la prestación de este programa que se dirige específicamente a niños y niñas de hasta 4 años de edad–, la Asignación Universal por Embarazo (AUE), la Asignación de Complemento Nutricional (ACN) y la Asignación por Cuidado de Salud Integral (ACSI). El apoyo del BID, en vigencia desde noviembre de 2024, se basó en un préstamo de 700 millones de dólares, mientras el apoyo del BM, en vigencia desde diciembre, en un préstamo de 500 millones de dólares. Además de financiar las prestaciones en efectivo, el proyecto del BID se destinó al financiamiento de servicios de consultoría para un estudio cualitativo sobre las condicionalidades de las asignaciones y las dificultades para su cumplimiento, y de un plan estratégico para fomentar su cumplimiento mediante mensajes institucionales de la ANSES. También involucró el apoyo al relanzamiento del Programa Nacional de Primera Infancia (PNPI), el fortalecimiento técnico de la Secretaría de Niñez, Adolescencia y Familia, y el mejoramiento del monitoreo de los programas de primera infancia (BID, 2024). El proyecto del BM también se orientó a mejorar aspectos de la gestión de la AUH (WB, 2024). A nivel interno, el MCH enmarcó el apoyo del BID y el BM en la promoción de un Plan de Desarrollo de la Primera Infancia.

En tercer lugar, durante el año se aprobaron tres proyectos del BID, de mucho menor cuantía que los anteriores por tratarse de cooperación técnica, para la evaluación de la política asistencial con lógica laboral.²¹ También se

19 Aquella conexión horizontal o vertical es un primer grado de internacionalización, que puede derivar en grados más profundos, que conducen a un proceso de internalización y externalización de lineamientos políticos (Fernández, 2020; 2021).

20 El problema de la licitación para la compra de alimentos ya había estado presente en la anterior gestión y volvió al tapete en el marco del conflicto. Para junio de 2024 ambos organismos aguardaban directivas del MCH para continuar la compra de la mercadería (La Nación, 12/6/2024).

21 El primero, aprobado en junio por un monto de USD 250 millones de dólares, orientado a la política laboral, para el análisis y estudios para el mejoramiento del mercado laboral. El segundo, aprobado en septiembre por un monto de USD 250 millones, también orientado a la política laboral, para estudiar la política de capital humano y empleo. Y, el tercero, aprobado en noviembre por USD 168 millones orientado a la política de infancia, para mejorar los programas destinados a la infancia.

reconvirtió el proyecto del Banco Mundial que anteriormente apoyaba al Potenciar Trabajo, para pasar a apoyar al Volver al Trabajo.

Como se ha observado en otros proyectos de asistencia financiera internacional a la política asistencial, los ahora aprobados también se orientaron a reforzarla (Ciolli, 2019; Fernández, 2021). Como es usual, no se dirigieron a los instrumentos marginales de esa política, sino a los estratégicos. La prioridad asignada a las prestaciones que operan sobre el segmento de la primera infancia y la maternidad –i.e., el énfasis en la esfera materno-infantil– expresó el principio de selectividad estratégica que los suele guiar: la subsistencia (alimentación), calificación (educación) y preservación (salud) del segmento poblacional cuya fuerza de trabajo está en formación. Esto se conecta, además, con la preocupación global por la creciente descalificación laboral de la clase trabajadora pobre (BM, 2019).

Los proyectos de los organismos no solo respaldaron económicamente las prestaciones monetarias de los programas, sino que también se orientaron a apoyarlos técnicamente, al tiempo que les brindaron un marco de legitimidad internacional. Así, se acoplaron y, con ello, reforzaron la dinámica política del modo de gestión asistencial de la etapa. Al mismo tiempo, expresaron la continuidad de un modo de gestión internacionalizado de la política asistencial, iniciado en la última década del siglo anterior y consolidado en las dos primeras del actual (Ciolli, 2019; Fernández, 2022).

La forma del modo de gestión de la política asistencial mileísta: reorganización, refuncionalización, reducción del peso material y refuerzo del patrón subalternizador

La forma político-institucional que adoptó el modo de gestión de la política asistencial mileísta fue resultado de aquella dinámica política. Como ya señalamos, ordenamos el análisis de esa forma sobre la base de tres dimensiones: estructura y funcionamiento; peso específico material; y lógica de vinculación con el sujeto. Como también ya planteamos, el peso específico material, tras el ajuste, conservó lo esencial de su capacidad de cobertura, aunque se deterioró el valor de buena parte de sus prestaciones. En términos generales, su capacidad material de respuesta se vio reducida con respecto a la trayectoria anterior. Esta reducción es todavía más acentuada si en vez de medirla contra su propia trayectoria, la medimos contra el fenómeno en el que se sumerge: la pobreza. La respuesta asistencial en relación con la cantidad absoluta de pobres se redujo considerablemente, como observamos más arriba. Detengámonos ahora en las otras dos dimensiones.

En cuanto a la organización del modo de gestión, se observa una *reorganización*. Esta se basó en la centralización del comando político de la política asistencial en el MCH, que unificó en un solo área los principales instrumentos asistenciales: a través de la Secretaría de Trabajo (y, sobre todo, de la ANSES) la AUH, el Volver al Trabajo, la Prestación Alimentar y las Pensiones No Contributivas (madre de 7 o más hijos y PUAM); a través de la Secretaría de Educación el PROGRESAR y los Comedores Escolares; y a través de la Secretaría de Niñez, Adolescencia y Familia el PAS.²² Esto se combinó con una pérdida relativa de la expansión territorial y de la capa-

22 Fuera de esa centralización solo quedaron las pensiones por invalidez laboral.

cidad operativa de una sección del aparato asistencial, debido a los cierres de los CDR y el despido de personal.

En términos del funcionamiento del modo de gestión, se identifica una *refuncionalización parcial*, basada en tres procesos centrales. El primero, y más importante, es la tendencia a la desintermediación iniciada tras la desarticulación del Potenciar Trabajo. La tendencia a la intermediación de las organizaciones sociales tenía historia. Fue entre mediados de los años noventa y principios del dos mil cuando surgió y se consolidó la relación entre política asistencial y organizaciones sociales —los planes como prenda de negociación en el conflicto social— (Merklen, 2005). Pero el antecedente más inmediato abrevia en el año 2009, cuando las organizaciones se abrieron espacio en el programa Argentina Trabaja, originalmente diseñado para ser gestionado por el aparato político peronista del conurbano (Kasparian, 2017; Maneiro, 2018; Natalucci, 2012). Desde entonces, las organizaciones habían ido ganado cada vez más terreno en la gestión de ese tipo de programas. Incluso lo hicieron durante el macrismo, cuando a pesar de los lineamientos tendientes a la “descolectivización” (Arcidiácono y Bermúdez, 2018) en el diseño del Argentina Trabaja primero y en el Hacemos Futuro después, lograron la sanción del Salario Social Complementario (SSC), consiguieron más cantidad de prestaciones y su despliegue territorial no se desarticuló (Ferrari Mango, 2021; Pacífico, 2020). También en la misma ley de Emergencia Social, que sancionó el SSC a fines de diciembre de 2016, habían logrado la sanción del Consejo de la Economía Popular y el Registro Nacional de la Economía Popular.²³ Visto en perspectiva de mediano plazo, entonces, esta tendencia a la desintermediación significa una ruptura importante en la trayectoria de la política asistencial.²⁴ Vinculada en parte a esta tendencia, la desactivación del Potenciar Trabajo también acarrió la ruptura con la lógica asociativa que este programa planteaba. Con independencia de los múltiples significados que esa lógica asumía en la implementación, se trató de un cambio también decisivo.

El segundo es la tendencia al incremento de la preponderancia del aparato administrativo de la asistencia, como correlato de la eliminación del Potenciar y de la concomitante revalorización de la AUH y la Prestación Alimentar. Tanto la AUH, como la Prestación Alimentar, son programas con un alto componente de su funcionamiento canalizado a través del aparato administrativo. Esto quiere decir un funcionamiento articulado sobre la lógica impersonal, objetiva y rutinizada de la burocracia estatal (Weber, 2002). La política no desaparece de los mostradores ni de la “burocracia de la calle” (Lipsky, 1999; Perelmiter, 2016; Ambort y Straschnoy, 2018), pero es mucho

23 Por fuera de la política que estamos analizando, pero también dentro de las concesiones que lograron las organizaciones sociales (las que hemos mencionado, pero también otras como TECHO) en el período macrista, y que las tuvo como participes, se encontraron la sanción del RENABAP (Registro Nacional de Barrios Populares) y el PISU (Programa de Integración Sociourbana). Para un análisis en profundidad del tema véase Miranda Gassull (2022) y Elorza, Rodríguez y Monayar (2019).

24 Además, aquella tendencia a la desintermediación también se manifestó en la política hacia los comedores y merenderos de las organizaciones sociales. Aunque en este punto habría que sopesar el lugar que continuaron teniendo o que ganaron otras organizaciones, lo cual es difícil por la falta de información global. Si nos regimos por el dato de la cantidad de organizaciones conveniadas para recibir alimentos, no hubo una modificación considerable (IJG 141). Además, el gobierno le dio más fuerza a la tarjetización (programa Comunidad), lo que no conduce a la desintermediación. Por ello, el asunto requiere de más estudio.

más estrecha que en programas intermediados, sea por organizaciones sociales (y de la sociedad civil en general) o por el aparato clientelar (Vommaro y Combes, 2016). Reconvertido el Potenciar Trabajo, los principales instrumentos de política asistencial quedaron estructurados sobre la base del vínculo directo entre la administración y el sujeto beneficiario. En tanto que la ANSES se revalidó como principal aparato de la política asistencial.

El tercero, de menor relevancia que los anteriores, es la tendencia a un retorno de la lógica residual en el funcionamiento de la política asistencial –programas temporales, con cupo cerrado y sujetos a asignación presupuestaria–, que se expresó en el diseño del Volver al Trabajo y el PAS. Por el escaso peso de estos programas, dicho rasgo no se proyecta sobre la política asistencial en su conjunto, pero sí configura una tendencia, aunque menor, novedosa.

Por último, detengámonos en el análisis de la lógica de vinculación de la política asistencial con el sujeto beneficiario. En este plano, observamos que el modo de gestión mileísta reforzó el patrón históricamente subalterizador de la política asistencial. En primer lugar, en el caso del programa Volver al Trabajo, la lógica de manipulación comportamental que subyace a la condicionalidad educativa se intensificó con el esquema de clasificación de perfiles laborales. Además, a diferencia de la condicionalidad educativa para niños y adolescentes, esta se vinculó de forma directa –no diferida– con el objetivo de mejorar la inserción en el mercado de trabajo. Por ello, resulta más exigente y dura: carga sobre una ya abrumada espalda individual el peso de enfrentar el derrotero del mercado laboral. En segundo lugar, el plan familiar que prescribe el PAS en su diseño expresó una orientación profundamente familiarizadora y maternalista, que recarga sobre las familias –y, dentro de ellas, sobre las mujeres– la resolución de los problemas sociales. Esto, a su vez, amplía el trabajo reproductivo y acentúa la división sexual del trabajo (Rodríguez Enríquez, 2011; Mallardi, 2016). Además, tanto este plan familiar como la mencionada clasificación de perfiles sociales –base de la división del Potenciar Trabajo en Volver al Trabajo y PAS– expresaron una lógica fuertemente tutelar que recae sobre el sujeto.²⁵ En tercer lugar, hubo un endurecimiento de la condicionalidad en algunos programas, especialmente en el PROGRESAR, que aumentó las exigencias académicas para permanecer en el programa, como ya había sucedido durante el macrismo (Bailes, 2021). En cuarto lugar, el carácter punitivo también se acentuó –y de forma inédita– con la amenaza de suspensión del Volver al Trabajo en caso de participación en una protesta. Es decir, la prohibición explícita del derecho político de organización y petición. En quinto lugar, si bien invisible en los diseños normativos, debemos considerar una lógica que se profundiza naturalmente en contextos de ajuste: el manejo del tiempo de los pobres mediante la dilatación de la espera en las dependencias públicas

25 Lo que estamos señalando refiere a la orientación política que emana del propio diseño de los programas. Lejos está de agotar su significado, pues es muy importante indagar qué sucedió con el proceso de implementación en ambos casos. Por un lado, porque la implementación nunca es un sucedáneo natural y lineal del diseño, presupone siempre un proceso de mutua adaptación entre diseño y contexto (Browne y Wildavsky, 1998). Por otro lado, porque tanto el VAT como el PAS presentan pocos indicios de ejecución (por fuera de la transferencia monetaria), y ello no debe leerse como falta de implementación, sino como un tipo de implementación específica, que debe explicarse.

(Auyero, 2013). En sexto lugar, otros instrumentos –como la AUH, la Prestación Alimentar, las Pensiones No Contributivas– continuaron expresando, en términos generales, la misma lógica de vinculación con el sujeto que en el período anterior. Esto vale también para las Pensiones No Contributivas por invalidez laboral, que mantuvieron una lógica difusa, al aglutinar en una misma prestación a personas con invalidez laboral, personas pobres y personas con discapacidad (Mallardi y Fernández, 2022). Sobre esa ambigüedad persistente, el gobierno se montó, en un *revival* del macrismo, para iniciar las auditorías, que suponen la proyección de la sospecha sobre la población beneficiaria y su “merecimiento”.

De conjunto, se trata de una orientación que reforzó el patrón subalternizador del sujeto beneficiario, constitutivo de la política asistencial. Un patrón coactivo, basado en mecanismos planificados y no planificados, que opera un disciplinamiento de baja intensidad, que actúa a nivel molecular, modulando y normativizando comportamientos de la vida cotidiana de la masa trabajadora pobre. Este refuerzo del disciplinamiento a nivel microsocial, que se combinó con el golpe material provocado por la degradación de los montos de las prestaciones, constituyó el correlato del disciplinamiento político abierto. Constituyeron dos aspectos distintos de una misma libertad autoritaria (Brown, 2021).

El modo de gestión de la política asistencial mileísta en perspectiva: el núcleo duro de la dominación política

La política asistencial mileísta se articuló, como no podía ser de otro modo, sobre la base de la trayectoria previa. Las bases de esa trayectoria se habían formado a comienzos de siglo. La crisis de dominación tras la insurrección popular de finales de 2001 fue, al mismo tiempo, la crisis de la política asistencial, que, con baja capacidad de respuesta material, se reveló impotente frente a la tarea de la contención social. Como parte de un proceso de recomposición del orden político y de la autoridad estatal, basado en la incorporación selectiva y limitada de demandas (Piva, 2015), el modo de gestión de la política asistencial se reestructuró: su estructura y lógica de funcionamiento pasaron de múltiples programas residuales a la unificación en pocos y grandes programas, al tiempo que se amplificó el aparato de administración; en tanto que su peso específico material aumentó exponencialmente a través de la masificación de la cobertura. El nuevo modo de gestión de la política asistencial, masivo y unificado, expresó, así, el nuevo cuadro de relaciones de fuerza a favor del trabajo que emergió de la impugnación popular a la convertibilidad. La crisis del gobierno kirchnerista en 2009, tras su derrota en las elecciones legislativas en el distrito bonaerense, lo condujo a una nueva incorporación de demandas sociales materiales y simbólicas; frutos de ella, fueron la AUH y el programa Argentina Trabaja. Estos nuevos instrumentos significaron cambios en la forma del modo de gestión: modificaciones en su estructura y lógica operativa; aumento de su peso específico material; y consolidación de una lógica de intervención sobre el sujeto. Se trató de cambios hacia el interior de la forma y la dinámica que el modo de gestión venía asumiendo desde la crisis de principios de

siglo, que lo fortalecieron en su masividad e institucionalidad (Fernández y Mallardi, 2022; Gamallo, 2017).

Los cambios en la forma del modo de gestión de la política asistencial —en su estructura y funcionamiento, en su peso específico material y en su vínculo con el sujeto beneficiario— de la etapa macrista no alteraron de manera decisiva la configurada en la etapa kirchnerista (Del Tredici, González y Zarazaga, 2023; Madrid, 2020). La diferencia más importante no residió en la forma del modo de gestión, sino en su dinámica. Mientras que durante la etapa kirchnerista esa forma se articuló como parte de un modo de dominación basado en el arbitraje activo entre clases y fracciones de clase (Bonnet, 2015), durante la etapa macrista se articuló en una política orientada por el ajuste y el disciplinamiento. De una dinámica política que la puso como medio de integración de demandas en un modo de dominación neopopulista, a una que la colocó como condición política de un intento de ajuste y de reestructuración capitalista.

Luego del interregno del Frente de Todos, en el que la dinámica osciló entre el ajuste y la incorporación muy limitada de demandas, el modo de gestión de la política asistencial mileísta revivió la dinámica macrista, pero de forma recargada: se articuló como condición política de un ajuste y un disciplinamiento político recargados. Mientras que el bloqueo popular que enfrentó el macrismo para desplegar el ajuste y la reestructuración explica también la ausencia de transformaciones contundentes en la forma del modo de gestión asistencial durante esa etapa, el debilitamiento de ese bloqueo explica las transformaciones más profundas en la etapa de Milei (Fernández y Mallardi, 2022; Piva, 2024).

El peso específico material de la política asistencial es el principal índice de su capacidad de contención política. Que este peso haya continuado —aunque esmerilado— siendo relevante durante la etapa mileísta confirma al modo de gestión masivo de la política asistencial como *núcleo duro de la dominación política*, no solo por ser una constante del último cuarto de siglo, sino también por serlo siendo la política que interviene de forma más directa y decisiva en la subsistencia de un sujeto protagonista de la lucha de clases.

Aquello no equivale a decir que su éxito está garantizado de antemano. Los motines de hambre y las revueltas, que históricamente expresaron y radicalizaron la insubordinación del trabajo, pueden volver a desbordarla. Es decir, la política responde a un requerimiento de la reproducción capitalista como es la legitimación del estado y del orden político que articula, pero lo hace provisoriamente. No es la resolución definitiva de las contradicciones sobre las que opera, sino la modulación de estas contradicciones mediante su diferimiento temporal.

Por su importancia, entonces, la política asistencial es uno de los factores que debe ingresar en la explicación del cuadro político contemporáneo. La característica distintiva de la etapa abierta desde 2012 es la combinación de crisis económica con estabilidad política. Es decir, que la crisis económica no se articuló con crisis políticas de envergadura, como en 1989 y 2001.²⁶ Solo se registraron crisis de gobierno pasajeras, la del macrismo luego de la

26 Las tres son crisis de muy distinto signo, por supuesto. No solo por la profundidad de la caída económica, sino por las contradicciones subyacentes. No obstante, se trata de crisis al fin, momentos de condensación de contradicciones sociales.

corrida cambiaria de abril de 2018, y la del peronismo luego de la derrota electoral en las elecciones de medio término de 2021. Señalamos que, en parte, esa peculiaridad se asentó en el peso material de la política asistencial, que, aun ajustado, fue seis veces mayor que en 2001. Es decir, en la política asistencial como un estabilizador político de primer orden.

Por eso mismo, también debe incluirse como factor en la explicación del gobierno de Milei. Coincidimos con Piva (2024) en cuanto a la centralidad de la crisis y el estancamiento como factor explicativo. La crisis y el estancamiento de largo plazo –que recrudecen la competencia individual y la carrera por la supervivencia; esmerilan la organización y la movilización; desagregan comportamientos; y disminuyen las expectativas– generaron tanto el consenso para el ajuste como el debilitamiento para bloquearlo. Por ello, la crisis y el estancamiento, articulados como un mecanismo coactivo de carácter objetivo –ciego y anárquico, reproducido a espaldas de la sociedad–, tienen centralidad en la explicación tanto de las condiciones de emergencia de Milei como de las condiciones de posibilidad del avance de su política durante su primer año (Piva, 2024). También acordamos con él en que la desmovilización de la clase obrera respondió, a su vez, a la integración de gran parte de sus organizaciones (sindicales y organizaciones sociales) al estado a través del último gobierno peronista; en otros términos, a la institucionalización del bloqueo al ajuste que durante el macrismo se había expresado como conflictividad social (Piva, 2024). Lo que agregamos son dos elementos. Por un lado, que la política asistencial, centralmente mediante el Potenciar Trabajo, fungió como medio relevante de aquella institucionalización del trabajo –o, más precisamente, de la masa trabajadora pobre–. Por otro lado, y más importante, que aquel mecanismo objetivo –la crisis y el estancamiento de largo plazo– no posibilitó por sí solo el avance de la ofensiva mileísta, sino que se articuló con el modo de gestión masivo de la política asistencial. Ambos mecanismos, el primero de carácter objetivo y el segundo de carácter político, se combinaron.

El modo de gestión asistencial mileísta en perspectiva: la asistencialización de la política social

La reestructuración del mercado y del estado a nivel mundial, que suturó la crisis del capitalismo de posguerra, acarrió, en los países capitalistas occidentales, una mayor fragmentación de la clase obrera y un aumento de la población obrera sobrante respecto de las necesidades medias del capital –con un fuerte peso asumido por su modalidad estancada, es decir, aquella que carga con la jornada laboral más extensa y la menor paga– (Benanav, 2014; Donaire, 2021; Marx, 2011). En segundo lugar, sobre la base de la internacionalización productiva incrementada por aquella reestructuración, los estados nacionales se convirtieron progresivamente en estados de competencia. Estados cada vez más integrados al mercado mundial e internacionalizados, cuyo personal político se ve compelido a generar condiciones políticas para la atracción y retención de capital en su territorio. Esto se tradujo en estados con una capacidad muy restringida para la regulación de los mercados domésticos y para integrar demandas asociadas al trabajo asalariado –un *trade-off* entre demandas laborales y radicación de

capital en el territorio– (Hirsch, 1996; Piva, 2020). En tercer lugar, también como parte de aquella reestructuración, mediada por políticas neoliberales, se reconfiguró el campo de la política social a partir del crecimiento del circuito mercantil, el debilitamiento del seguro social, la tercerización en la sociedad civil, la descentralización de servicios, la internacionalización, la asistencialización, entre otras tendencias.

La asistencialización de la política social expresó el creciente peso de la política asistencial dentro del conjunto de la política social. Este proceso se articuló en dos movimientos. Por un lado, el aumento del sector asistencial dentro de la política social, y, por otro, el debilitamiento de otros sectores de esa política, en particular, de la política laboral articulada sobre el seguro social (Andrenacci, 2002). Las bases objetivas de esa asistencialización se hallan en aquel aumento de la superpoblación relativa –que cobró la forma de pobreza masiva–, en las restricciones de los estados de competencia para integrar demandas de la fracción asalariada formal del trabajo, y en el consecuente debilitamiento del seguro social como articulador de una parte central de la política social.

En la primera década y media de este siglo, en la región latinoamericana, la asistencialización se inscribió en la expansión segmentada del conjunto de la política social, manifestada en el ensanchamiento de la prestación estatal en educación, salud y previsión social, sobre la base de distintos clivajes, principalmente los vinculados a la ocupación y el salario (Antía, 2018; Arza et al, 2022). Se produjo una segunda ola de incorporación social, distinta de la primera, ocurrida a mediados del siglo pasado (Collier y Collier, 2002; Filgueira et al, 2012). La política asistencial formó parte de ese proceso de expansión, sustituyendo instrumentos asistenciales tradicionales por transferencias monetarias con condicionalidades (en educación o salud) o contraprestaciones laborales (Britto, 2004; Fernández, 2022b).

El modo de gestión mileísta de la política asistencial prolongó el capítulo argentino de aquella tendencia regional.²⁷ Al mismo tiempo, reprodujo lo que posiblemente constituye una peculiaridad argentina en el concierto regional. En nuestro país, a diferencia de la mayoría de los países latinoamericanos, el proceso de asistencialización se abrió paso sobre una trayectoria de política social marcada por el fuerte peso de la institucionalidad del trabajo asalariado construida durante el período de la segunda posguerra (Andrenacci, Falappa y Lvovich, 2002; Filgueira, 1998; Lo Vuolo y Baibeito, 1993; Ross, 1993; Torre y Pastoriza, 2002). Es decir, la institucionalidad basada en la negociación colectiva (de convenios colectivos y acuerdos) entre confederaciones sindicales y patronales con el arbitraje del estado, en el Salario Mínimo Vital y Móvil (SMVM), y en el conjunto de derechos laborales articulados como seguro social. En su expansión, la política asistencial se articuló con esta institucionalidad y configuró procesos de hibridación institucional. En estos la institucionalidad asistencial (no contributiva, sostenida en el subsidio estatal y dirigida al sujeto pobre) se entrelazó con la institucionalidad laboral (basada en acuerdos paritarios, de base contributiva y dirigida al trabajador asalariado).

Por un lado, como parte del cambio en la relación de fuerzas a favor del trabajo posterior a la insurrección de 2001, de la integración

27 Esta tendencia también es global, véase Barrientos y Hulme (2008).

de demandas que conllevó, del retorno de la inflación tras la salida de la convertibilidad y de la reactivación sindical, se revitalizó una parte de aquella institucionalidad histórica del trabajo asalariado. Nos referimos al impulso que ganaron las negociaciones colectivas (convenios colectivos y acuerdos) –véase Etchemendy (2019) y sobre todo Marticorena (2015; 2020)–, y el Salario Mínimo Vital y Móvil. Claro que lo hicieron con mayores límites de cobertura que en el período de la segunda posguerra. Por otro lado, como habíamos señalado, la masa trabajadora pobre, sobrante para el capital, también atravesó un proceso de recomposición política (Torre, 2019), y su estrategia predominante fue apalancarse en aquella institucionalidad histórica del trabajo asalariado para lograr subsidios que le posibilitasen la sobrevivencia –la demanda del Salario Social Complementario y el Consejo de la Economía Popular constituyeron una muestra clara de dicha orientación–

Este fue el contexto de la hibridación en el plano institucional entre la lógica corporativista, vinculada al peso histórico del movimiento obrero argentino, y la lógica asistencial, asociada a la masa pobre y a su organización. Este proceso presentó numerosas expresiones. Solo indiquemos algunas. Por un lado, la sanción de los recién mencionados Salario Social Complementario y Consejo de la Economía Popular, que buscaban emular las formas institucionales (el estatuto del salario y el espacio paritario, respectivamente) del sector asalariado formal. Por otro lado, el Salario Mínimo Vital y Móvil, además de operar como política laboral en tanto piso de ingresos –con importantes limitaciones, por cierto (Groisman, 2012; Marshall, 2019)–, también se convirtió en elemento ordenador del acceso y la permanencia de instrumentos asistenciales clave, como la AUH y el PROGRESAR; y, hasta hace poco, también lo fue en el caso del Potenciar Trabajo, en el que reguló los montos de sus prestaciones. Otro ejemplo es la propia ANSES, una institución creada a comienzos de los años noventa para unificar cajas previsionales –de la industria, el comercio, actividades civiles, personal estatal, entre otras–, articuladas al patrón del seguro social (Costa, Curcio y Grushka, 2014; Arcidiácono y Perelmiter, 2024). Al administrar los instrumentos asistenciales más relevantes, el organismo se convirtió progresivamente en el principal aparato de política asistencial. También la AUH, por supuesto, constituye una manifestación central de este proceso en la medida que expandió el seguro familiar tradicional. El programa combinó la institucionalidad histórica de las asignaciones familiares (Falappa y Mossier, 2014) con la institucionalidad asistencial (elemento no contributivo y condicionalidades). Entre otras tensiones, el programa planteó un criterio de acceso en relación con la condición laboral, propio del seguro social, y, al mismo tiempo, estableció que para ese acceso no debía superarse el SMVM (de hecho, un criterio de pobreza).²⁸

28 En la discusión sobre la AUH hubo posiciones que la ubicaron en la seguridad social por inscribirse en parte en esa institucionalidad, y posiciones más complejas, que identificaron las tensiones entre las lógicas del seguro social y la asistencia social que encierra. Para una buena exposición de la discusión, véase Hintze y Costa (2011 y 2014). Nuestra posición, como se desprende de lo que venimos desarrollando, es que el programa en términos institucionales expresa un híbrido entre ambas lógicas –como lo señaló tempranamente Lo Vuolo (2009)–, pero en ningún caso ese formato institucional agota su significado. El plano institucional es solo una dimensión del programa,

Las tensiones que se abren en el marco de aquella hibridez institucional son múltiples y no podemos ocuparnos en detalle en estas páginas. Solo señalemos un último elemento. En la base de esta hibridez encontramos un modo de acumulación de capital desigual y combinado, dualizado, y, por consiguiente, una estructura social crecientemente heterogénea (Arakaki *et al.*, 2023; Bonnet, 2022). La hibridez no es el correlato institucional lineal de aquella base, sino un *resultado contradictorio*, mediado por demandas sociales múltiples, yuxtapuestas y contradictorias entre sí. Y, precisamente por este trasfondo, las dinámicas sociales y políticas que subyacen a esta yuxtaposición de formatos institucionales son bien diferentes. Por último, esta yuxtaposición institucional no expresa la convergencia equilibrada de componentes. Fue la asistencia la que avanzó sobre una institucionalidad del trabajo en crisis, franqueada por los límites del mercado laboral, y no a la inversa. El vector de fuerza es la lógica asistencial, que se apropió de aspectos de aquella institucionalidad y la ahuecó con respecto a su funcionamiento tradicional; por ello es asistencialización del seguro social, y no lo inverso (“aseguración de la asistencia”).²⁹

Conclusiones

Argumentamos que el modo de gestión de la política asistencial mileísta siguió una *dinámica* de ajuste, disciplinamiento político y búsqueda de legitimación. A su vez, que dicha *dinámica* estuvo mediada globalmente –es decir, cobró una forma internacionalizada– a partir del apoyo de distintos organismos internacionales. Señalamos que, como resultado de esa *dinámica*, la *forma* del modo de gestión de la política asistencial atravesó transformaciones: (a) se reorganizó el aparato asistencial a partir de la centralización del comando político en el MCH y la reducción de su estructura operativa territorial; se refuncionalizó parcialmente a partir de tendencias a la desintermediación de algunos instrumentos, a la mayor gravitación del aparato administrativo y a la reemergencia de una lógica residual; (b) se redujo

ordenar su caracterización solo en base a este parámetro es, por lo menos, reduccionista. Aquel significado, como el de cualquier política, está dado por el lugar que ocupa en el conjunto de las relaciones sociales. Decisivo, en este sentido, es el hecho de que la AUH está destinada al problema de la subsistencia de la masa trabajadora pobre, eso la inserta en una dinámica social y política distinta al seguro tradicional. La lógica no contributiva, como aspecto institucional, contribuye a lo mismo. Esos tres aspectos (la subsistencia como problema, el sujeto pobre y lo no contributivo) la inscriben en la política asistencial. No es, por supuesto, un programa cualquiera, sino el de mayor jerarquía e institucionalización, que expresa el punto más alto de estatalización de la demanda por la supervivencia de una parte de la clase trabajadora argentina. Desarrollamos este argumento en Fernández (2018).

29 La asistencialización no es solo del seguro social, es de la política social en su conjunto. Otros ejemplos claros son el avance de la asistencia alimentaria en el sistema escolar público sobre sus funciones pedagógicas (véase Migliavacca *et al.*, 2016), y el avance del componente moratorio en la previsión social.

su peso específico material en relación con su trayectoria inmediatamente anterior; y (c) se reforzó el patrón subalternizador del sujeto beneficiario, mediante el endurecimiento de las condicionalidades, la incorporación de una lógica fuertemente punitiva, y el fortalecimiento de la maternalización, la familiarización y la tutela. Por otra parte, señalamos que, a pesar de su reducción, el peso material de la política asistencial continuó siendo significativo, y que por ello operó como condición política del ajuste mileísta; lo que, además, visto en perspectiva, lo confirmó como *núcleo de la dominación política* articulada por el estado. Por último, señalamos que el modo de gestión de la política asistencial mileísta continuó expresando una tendencia general de asistencialización de la política social, anclada en procesos globales, como el aumento de la superpoblación relativa, los estados de competencia y la crisis del seguro social.

Los resultados a los que llegamos, naturalmente, no agotan la caracterización del fenómeno. No solo porque se trata de un proceso político cargado de acontecimientos, sino porque además está abierto. Promediando este año el gobierno de Milei entró en crisis en tres frentes: la política hacia la discapacidad (con la ley de emergencia en discapacidad como principal emergente), la política educativa (con el conflicto universitario como punta de lanza) y la política de salud (con el conflicto del Garrahan a la cabeza). Pues, es preciso caracterizar también el desarrollo de esas políticas, así como de la reforma laboral, para alcanzar una caracterización más integral de la política social mileísta.

Mientras tanto el debate en torno a por qué la extrema derecha llegó a gobernarnos continuará. Y ese debate está ligado a cómo esa extrema derecha nos gobierna. Marx criticó las caracterizaciones del segundo tiempo bonapartista que hicieran Victor Hugo y Proudhon, en ambas, el personaje, Luis Bonaparte, culminaba exaltado como demiurgo de la historia del golpe de estado. Dice Marx: "Yo, por el contrario, demuestro cómo la *lucha de clases* creó en Francia las circunstancias y condiciones que permitieron a un personaje mediocre y grotesco representar el papel de héroe." (2019: 150). Tenemos a nuestro propio héroe, mediocre y grotesco, resta continuar analizando las circunstancias que lo hicieron y lo hacen posible, y el papel de la lucha de clases en ellas.

Referencias bibliográficas

- Álvarez Huwiler, L. y Bonnet, A. (2022). Ensayo y error en la crítica marxista de las políticas públicas. En L. Álvarez Huwiler y A. Bonnet (comps.), *Crítica de las políticas públicas: propuesta teórica y análisis de casos* (pp. 117-150). Buenos Aires: Prometeo.
- Ambort, L. y Straschnoy, M. (2018). Burocracias escolar y sanitaria: ¿facilitadores u obstaculizadores del acceso a la Asignación Universal por Hijo y la Asignación por Embarazo para la Protección Social? *Horizontes Sociológicos*, 5, 139-161.
- Anderson, P. (2025). Regime change in the West? *London Review of Books*, 47(6), 1-14.
- Andrenacci, L. (2002). Algunas reflexiones en torno a la cuestión social y la asistencialización de la intervención social del Estado en la Argentina contemporánea. En L. andrenacci (org.), *Cuestión social y política social en el Gran Buenos Aires*. La Plata: Universidad Nacional de General Sarmiento / Ediciones Al Margen.
- Andrenacci, L., falappa, F. y Ivovich, D. (2002). Acerca del Estado de Bienestar del peronismo clásico (1943-1955). En J. bertranou, J. palacio y G. serrano (comps.), *La política social en la Argentina: historia y memoria institucional*. Buenos Aires: Universidad Nacional de San Martín.

- Antía, F. (2018). Regímenes de política social en América Latina: una revisión crítica de la literatura. *Desafíos*, 30(2), 193-235.
- Arcidiácono, P. y bermúdez, A. (2018). Del *Ellas Hacen* al *Hacemos Futuro*: descolectivización como impronta de los programas sociales. *Revista de Políticas Sociales*, 5(6), 65-72.
- Arcidiácono, P. y perelmiter, L. (2024). *De bobo, nada: cómo funciona la ANSES y por qué pone en cuestión los mitos contra el Estado*. Buenos Aires: Siglo XXI Editores.
- Arakaki, A., Graña, J. y Kennedy, D. (2023). El mercado laboral argentino desde mediados de los años noventa en el contexto de las particularidades de su ciclo económico. *El Trimestre Económico*, XC(357), 85-118.
- Arza, C., Castiglioni, R., Franzoni, J., Niedzwiecki, S., Pribble, y Sánchez-Ancochea, D. (2022). *The political economy of segmented expansion. Latin American social policy in the 2000s*. Cambridge Elements.
- Astarita, R. (2020). *Recesiones y recuperaciones en la economía global 1950-2019*. Recuperado de <https://rolandoastarita.blog/2020/04/13/9823/>
- Auyero, J. (2013). *Pacientes del estado*. Buenos Aires: Eudeba.
- Bailes, F. (2021). *Los Programas de Transferencias Monetaria Condicionada y su racionalidad: algunas aproximaciones al PRO.GRE.SAR en la Argentina actual* (tesis de Licenciatura en Trabajo Social). Facultad de Ciencias Humanas-Universidad Nacional del Centro de la Provincia de Buenos Aires.
- Barrientos, A. y Hulme, D. (2008). *Social protection for the poor and poorest. Concepts, policies and politics*. Palgrave Macmillan.
- Benanav, A. (2014). *A global history of unemployment: surplus populations in the world economy, 1949-2010*. University of California.
- Bonnet, A. (2015). *La insurrección como restauración*. Prometeo.
- Bonnet, A. (2022). Elementos para el análisis de los cambios recientes en el Estado argentino. En X. López (comp.), *Política social y trabajo social: fundamentos y debates actuales* (pp. 101-130). La Plata: CATSPBA.
- Brenner, N. (2001). The limits to scale? Methodological reflections on scalar structuration. *Progress in Human Geography*, 25(4), 591-614.
- Britto, T. (2004). *Conditional cash transfers: why have they become so prominent in recent poverty reduction strategies in Latin America*. Institute of Social Studies, Working Paper Series, 390, 1-61.
- Brown, W. (2021). Frankenstein del neoliberalismo: libertad autoritaria en las "democracias" del siglo XXI. *Cuadernos de Filosofía Latinoamericana*, 42(124), 1-41.
- Browne, A. y Wildavsky, A. (1998). La implementación como adaptación mutua (1983). En J. Pressman y A. Wildavsky, *Implementación. Cómo grandes expectativas concebidas en Washington se frustran en Oakland* (pp. 315-346). México: Fondo de Cultura Económica.
- Campos, L., Campos, M. y Frenkel, J. (2024). *Una reforma laboral inconstitucional, antidemocrática y clasista. Análisis del capítulo referido al trabajo del DNU 70/23*. Documento del Observatorio del Derecho Social (IEF-CTAA).
- Ciulli, V. (2019). *El papel del Banco Interamericano de Desarrollo en el diseño de las políticas sociales en Argentina 2003-2009: estudio comparado entre el ciclo de programas sociales financiados por el BID y el Plan Nacional de Desarrollo Local y Economía Social Manos a la Obra del Ministerio de Desarrollo Social*. Buenos Aires: El Colectivo; IEALC.
- Collier, R. y Collier, D. (2002). *Shaping the political arena: critical junctures, the labor movement, and regime dynamics in Latin America*. Notre Dame: University of Notre Dame Press.
- Costa, I., Curcio, J. y Grushka, C. (2014). La institucionalidad de la Administración Nacional de la Seguridad Social en el Sistema de Seguridad Social argentino. Estructura organizativa y financiamiento (1991-2012). En C. Danani y S. Hintze (coords.), *Protecciones y desprotecciones (II): problemas y debates de la seguridad social en la Argentina*. Los Polvorines: UNGS.
- Del Tredici, R., González, L. y Zarazaga, R. (2023). Comprando paz social: la distribución de planes sociales durante los gobiernos de Cristina Kirchner y Mauricio Macri. *Revista SAAP*, 17(1), 13-34.
- Donaire, R. (2021). Las modalidades constantes de la superpoblación relativa en América Latina y el Caribe a comienzos del siglo XXI. En A. López, G. Roffinelli y L. Castiglioni (comps.), *Crisis capitalista mundial en tiempos de pandemia. Una mirada desde Nuestra América* (pp. 277-299).
- Elorza, A., Alvarado Rodríguez, M. y Monayar, V. (2019). ¿Concesión estatal o conquista social? El Registro Nacional de Barrios Populares como política social frente a la cuestión habitacional en la ciudad de Córdoba, Argentina. *Cuaderno Urbano*, 26(26), 49-66.

- Etchemendy, S. (2019). Coordinación salarial gubernamental e inter-sectorial en el neo-corporativismo segmentado: orígenes y desempeño en Argentina y Uruguay (2005-2015). *Revista SAAP*, 13(2), 341-380.
- Falappa, F. y Mossier, V. (2014). Las asignaciones familiares en la Argentina: de sus primeras formas a la institucionalización (1917-1991). En C. Danani y S. Hintze (coords.), *Protecciones y desprotecciones. Problemas y debates de la seguridad social en la Argentina*. Los Polvorines: Universidad Nacional de General Sarmiento.
- Fernández, E. (2018). La Asignación Universal por Hijo en la política social argentina. Ponencia presentada en las IV Jornadas del Instituto de Estudios de América Latina y el Caribe, 15-17 de noviembre, Buenos Aires.
- Fernández, E. (2020). Un aporte teórico-metodológico sobre la internacionalización de las políticas públicas. *Revista SAAP*, 14(2), 429-451.
- Fernández, E. (2021). La internacionalización de los Programas de Transferencias Monetarias condicionadas (1995-2008): una revisión por América Latina, África Subsahariana y el Sudeste Asiático. *E-latina*, 19(75), 23-47.
- Fernández, E. (2022). La política del Banco Mundial hacia la política asistencial argentina (2002-2018). *Relaciones Internacionales*, 31(62), 81-100.
- Fernández, E. (2022b). La centralidad de las políticas asistenciales en América Latina y el Caribe. En X. López (comp.), *Política social y trabajo social: fundamentos y debates actuales* (pp. 249-279). La Plata: Colegio de Asistentes Sociales o Trabajadores Sociales de la Provincia de Buenos Aires.
- Fernández, E. (2024). La internacionalización del Estado: aproximación crítica a su concepto. *Trabajo y Sociedad*, XXV(42), 295-315.
- Fernández, E. y Mallardi, M. (2022). La política social asistencial nacional entre 2002 y 2018. En L. Álvarez Huwiler y A. Bonnet (comps.), *Crítica de las políticas públicas: Propuesta teórica y análisis de casos*. Buenos Aires: Prometeo.
- Ferrari Mango, C. (2021). Burocracia social: reconfiguración macro institucional y micro sociopolítica entre la Anses y el programa Hacemos Futuro. *Población & Sociedad*, 28(1), 86-106.
- Filgueira, F. (1998). El nuevo modelo de prestaciones sociales en América Latina: residualismo y ciudadanía estratificada. En B. Roberts (ed.), *Ciudadanía y política social* (pp. 71-116). San José: FLACSO/SSRC.
- Filgueira, F., Reygadas, L. y Luna, J. (2012). Crisis de incorporación en América Latina: límites de la modernización conservadora. *Perfiles Latinoamericanos*, (40), 31-58.
- Franco, M. y Serra, H. (2023). De la CTEP a la UTEP: disputas por la institucionalización de la economía popular en Córdoba (2013-2020). *Miríada*, 15(19), 35-64.
- Gamallo, G. (2017). El gobierno de la pobreza en la Argentina de la posconvertibilidad: el Ministerio de Desarrollo Social de la Nación. *CECE*, 1-53.
- Ghigliani, P. (2020). La clase obrera a la defensiva (2015-2020). *Plaza Pública*, 13(23), 134-158.
- Groisman, F. (2012). Salario mínimo y empleo en la Argentina. *Revista de Economía Política de Buenos Aires*, 6(11), 9-47.
- Hintze, S. y Costa, M. (2011). La reforma de las asignaciones familiares 2009: aproximación al proceso político de la transformación de la protección. En C. Danani y S. Hintze (coords.), *Protecciones y desprotecciones: la seguridad social en la Argentina 1990-2010* (pp. 153-186). Los Polvorines: UNGS
- Hintze, S. y Costa, M. (2014). Capacidad protectora de la Asignación Universal por Hijo para Protección Social: problemas y debates a cuatro años de su implementación. En C. Danani y S. Hintze (coords.), *Protecciones y desprotecciones (II): problemas y debates de la seguridad social en la Argentina* (pp. 243-280). Los Polvorines: UNGS.
- Hirsch, J. (1996). *Globalización, capital y Estado*. Ciudad de México: Universidad Autónoma Metropolitana.
- IARAF (2025). *En el año 2024 el Gobierno Nacional hizo el mayor ajuste fiscal anual de los últimos 31 años*. Recuperado de [URL].
- Iñigo Carrera, N., Cotarelo, M. y Fernández, F. (2021). Momentos descendentes y ascendentes en la historia reciente de la clase obrera argentina (1993-2019). *Documentos y Comunicaciones PIMSA*, 18. Documento de Trabajo N° 101.
- Jessop, B. (2016). *The State: Past, Present, Future*. Cambridge: Polity Press.
- Kasparian, D. (2017). De la inducción estatal a la cooperativa sin punteros: el conflicto constituyente en una cooperativa del Programa Argentina Trabaja. *Argumentos*, 19, 112-140.
- Lindblom, C. (1958). Policy analysis. *The American Economic Review*, 48(3), 298-312.

- Lipsky, M. (1999). La burocracia en el nivel callejero: la función crítica de los burócratas en el nivel callejero. En J. Shafritz y A. Hyde (comps.), *Los clásicos de la administración pública* (pp. 780-794). México: Fondo de Cultura Económica.
- Lo Vuolo, R. y Barbeito, A. (1993). *La nueva oscuridad de la política social: del estado populista al neoconservador*. Buenos Aires: Miño y Dávila.
- Lo Vuolo, R. (2009). *Asignación por hijo*. Serie Análisis de Coyuntura, 21. Buenos Aires: CIEPP.
- Madrid, L. (2020). Asistencia social alimentaria durante la gestión macrista: el caso del Plan Nacional de Seguridad Alimentaria (PNSA). *Plaza Pública*, 13(23), 23-42.
- Mallardi, M. (2016). Cotidiano y relaciones familiares: elementos para la intervención profesional del trabajo social. En M. Mallardi y S. Gianna (coords.), *Transformaciones familiares y trabajo social: debates contemporáneos y contribuciones analíticas*. La Plata: Dynamis.
- Mallardi, M. y Fernández, E. (2022). La política asistencial en la etapa macrista: una caracterización de las pensiones no contributivas asistenciales. *Temas y Debates*, (44), 39-57.
- Maneiro, M. (2018). La lucha de las organizaciones de trabajadores desocupados en los últimos años del kirchnerismo: análisis del proceso de protesta ligado al Programa *Argentina Trabaja*. *Sociohistórica*, 42, 1-30.
- Marshall, A. (2019). Salario mínimo y negociación colectiva en la determinación salarial: interacciones entre políticas salariales y posturas sindicales en la Argentina y Uruguay. *Trabajo y Sociedad*, 32, 79-101.
- Marticorena, C. (2015). "Revitalización" sindical y negociación colectiva en Argentina (2003-2011). *Perfiles Latinoamericanos*, 23(46), 173-195.
- Marticorena, C. (2020). Negociación colectiva y conflicto laboral en Argentina (2003-2015): entre la rutinización y la activación de las bases obreras. *Izquierdas*, 49, 2001-2020.
- Marx, C. (2011). *El capital*. Tomo I, vol. 3. Buenos Aires: Siglo XXI.
- Marx, C. (2019). El Dieciocho Brumario de Luis Bonaparte. Prólogo del autor a la segunda edición de 1869. En H. Tarcus (sel. e intr.), *Antología de Karl Marx* (pp. 149-246). Buenos Aires: Siglo XXI
- Merklen, D. (2005). *Pobres ciudadanos. Las clases populares en la era democrática (Argentina 1983-2003)*. Buenos Aires: Borla.
- Migliavacca, A., Remolgao, M. y Urricelqui, P. (2016). Las políticas educativas en la Argentina de cambio de siglo. *Revista del IICE*, 40, 67-82.
- Miranda Gassull, V. (2022). Política Urbana en Argentina 2016-2019, Programa de Integración Socio urbana de Barrios Populares—RENABAP. *Procesos Urbanos* 9(1), 1-13.
- Natalucci, A. (2012). Políticas sociales y disputas territoriales. El caso del programa "Argentina Trabaja" *Revista Perspectivas de Políticas Públicas Año*, 2(3), 126-147.
- Pacífico, F. (2020). Del *Argentina Trabaja* al *Hacemos Futuro*: apuntes etnográficos para pensar la transformación de los programas sociales desde la experiencia de organizaciones de la economía popular (2016-2018). *Revista Estado y Políticas Públicas*, 15, 165-189.
- Pascual, R. (2023). Argentina, al fondo a la derecha: el escenario nacional post PASO 2023. *Bajo el Volcán*, 5, 529-564.
- Perelmiter, L. (2016). *Burocracia plebeya: la trastienda de la asistencia social en el Estado argentino*. Buenos Aires: UNSAM Edita.
- Piva, A. (2015). *Economía y política en la Argentina kirchnerista*. Batalla de Ideas.
- Piva, A. (2019). Entre la movilización y la institucionalización, *Bordes Revista de Política, Derecho y Sociedad*, 13, 143-151.
- Piva, A. (2020). Una lectura política de la internacionalización del capital. Algunas hipótesis sobre la actual fase de la internacionalización del capital y el Estado nacional de competencia. En V. Ciolli, F. Naspleda, y R. Bernado (comp.) *La dimensión inevitable: estudios sobre la internacionalización del Estado y del capital desde Argentina* (pp. 13-41). Bernal: UNQ.
- Piva, A. (2022). Economía y política en la larga crisis argentina (2012 - 2021). *Argumentos*, Ciudad de México, 157-192.
- Piva, A. (2024). La ultraderecha gobierna en Argentina, ¿el fin de una época?, *El Estado en debate nro. 3: estado y autoritarismos emergentes*. Coordinación general de Mariana Andrea Giaretto; Josefina Torres Jiménez. 1a ed – Bs. As.: CLACSO.
- Roberts, M. (2025). "From the Rockies to Stockholm: ignoring the global crisis". <https://thenextrecession.wordpress.com/blog/>

- Rodríguez Enríquez, C. (2011). Programas de transferencias condicionadas de ingreso e igualdad de género ¿Por dónde anda América Latina? *Serie Mujer y Desarrollo*, 109, CEPAL.
- Ross, P. (1993). Justicia social: una evaluación de los logros del peronismo clásico. *Anuario IEHS*, VIII, 105-124.
- Stefanoni, P. (2021). ¿La rebeldía se volvió de derecha? Como el *antiprogresismo* y la *anticorrección política* están construyendo un nuevo sentido común (y por qué la izquierda debería tomarlos en serio). Siglo XXI.
- Tansel, C. (2017). Authoritarian Neoliberalism. Towards a New Research Agenda. In C. Tansel (ed.), *States of discipline: Authoritarian neoliberalism and the contested reproduction of capitalist order* (pp. 1–28). Rowman & Littlefield International.
- Torre, J. (2019). De la movilización de los desocupados a la formación de un nuevo actor sociopolítico, *Desarrollo Económico*, 59(228), 165-200.
- Torre, J. y Pastoriza, E. (2002). La democratización del bienestar. En J. Torre (dir.), *Nueva Historia Argentina t. 8. Los años peronistas (1943-1955)*. Bs. As., Sudamericana
- Vommaro, G. y Combes, H. (2016). *El clientelismo político desde 1950 hasta nuestros días*. Siglo XXI. Editores. Bs. A.
- Waiman, J. (2025a, agosto). ¿Neoliberalismo autoritario o fin del neoliberalismo? Algunas perspectivas críticas para pensar el ascenso de las extremas derechas. Ponencia presentada en las *XIII Jornadas Debates Actuales de Teoría Política*, Universidad Nacional de Lanús, Lanús.
- Waiman, J. (2025b, julio). A un año y medio del gobierno de Milei: hacia un mapa de las primeras interpretaciones del fenómeno libertario argentino. Ponencia presentada en el *XVII Congreso Nacional de Ciencia Política*, organizado por Sociedad Argentina de Análisis Político (SAAP) y la Universidad Nacional de Rosario, Rosario.
- Weber, M. (2002). *Economía y Sociedad*. Fondo de Cultura Económica.

Fuentes

- Decreto 8/23; Decreto 198; Decreto 70; Decreto 862/24; Decreto 451/24; Decreto 274
- Resol. MCH 84/24; Resol. 3.
- Informe Jefatura de Gabinete de la Nación nro. 141
- Ministerio de Capital Humano. PROGRESAR.
- SIEMPRO (2023). Reporte de Monitoreo. Abordaje Comunitario -PNUD.
- World Bank (2024). Loan Agreement Integrated Early Childhood Development Project, between Argentina Republic and BIRF.
- BID (2024) CONTRATO DE PRÉSTAMO No. 5953/OC-AR
- Ministerio de Desarrollo Social (2023). Titulares Potenciar Trabajo. Estado de situación al 23/11/2023
- Banco Mundial: Informe Anual 2019
- González del Solar, F. (21/1/2024). Los comedores barriales no recibieron alimentos de Nación desde la llegada del nuevo Gobierno y reclaman resoluciones. *La Nación*.
- González del Solar, F. (31/1/2024). El Gobierno dejó de enviar alimentos a los comedores y pasará a un sistema de asignación de fondos por tarjeta. *La Nación*.
- González del Solar, F. (12/6/2024). Capital Humano firmó un convenio con Naciones Unidas por \$14.000 millones para alimentos, pero todavía no se compró ningún producto. *La Nación*.
- Galarza, Delfina (28/3/2024). Tras el anuncio de Adorni, el Ministerio de Capital Humano dio de baja más de 3600 contratos. *La Nación*.
- Infobae (26/2/2024). El gobierno redujo el tope de ingresos para acceder a asignaciones familiares: quiénes van a cobrarlas.
- La Nación (4/6/2024). Qué es Conin, la fundación elegida por el gobierno de Javier Milei. *La Nación*.
- La Nación (26/5/2024). El Gobierno ratificó la denuncia sobre los “comedores fantasma” y presentó pruebas ante la Justicia. *La Nación*.
- La Nación (26/4/24). Javier Milei autorizó a Luis Caputo a tomar US\$400 millones de la CAF para financiar la Tarjeta Alimentar. *La Nación*.
- PIMSA- Hechos de Rebelión 2015-2023.

Equilibrios en el mercado de deuda soberana de la provincia de Buenos Aires: una aproximación mediante un modelo logit (1995–2022)

Alejandro Daniel Pereyra*, Agustín Cabrera**

y Gustavo Luis Demarco***

Resumen

Analizamos el mercado de deuda soberana de la provincia de Buenos Aires a partir de un modelo que contempla la existencia de equilibrios múltiples. La probabilidad de impago se estima mediante un modelo Logit con datos del período 1995–2022, y el análisis se focaliza en los años 2016–2019, cuando la apertura de la cuenta capital y el acceso a los mercados internacionales favorecieron un proceso de captación de recursos. Los resultados muestran que la capacidad de endeudamiento provincial fue más limitada de lo que asumieron las autoridades. La elevada dolarización de la deuda y la concentración de vencimientos de corto plazo incrementaron el estrés financiero en los años previos a la reestructuración de 2021. La evidencia sugiere que los criterios oficiales de sostenibilidad sobreestimaron la capacidad real de repago.

Palabras clave: Deuda pública, Impago, Provincia de Buenos Aires

Equilibria in the sovereign debt market of the province of Buenos Aires: an approximation using a Logit model (1995–2022)

Abstract

We analyze the sovereign debt market of the Province of Buenos Aires using a model that accounts for the existence of multiple equilibria. The probability of default is estimated through a Logit model with data for the period 1995–2022, and the analysis focuses on the years 2016–2019, when the opening of the capital account and access to international markets facilitated a process of resource acquisition. The results show that the provincial borrowing capacity was more limited than what authorities assumed. The high dollarization of the debt and the concentration of short-term maturities increased financial stress in the years preceding the 2021 restructuring. The evidence suggests that official sustainability criteria overestimated the actual repayment capacity.

Keywords: Public debt, Default, Province of Buenos Aires

* Universidad Tecnológica Nacional, Facultad Regional Villa María. Universidad Nacional de Villa María. Contacto: alejandrodereyra@gmail.com

** Universidad Nacional de Villa María. Contacto: agustinc162@gmail.com

*** Universidad Tecnológica Nacional, Facultad Regional Villa María. Contacto: gusluidem@gmail.com

Esta obra se publica bajo licencia Creative Commons 4.0 Internacional.
(Atribución-No Comercial-Compartir Igual)

<https://doi.org/10.59339/de.v64i245.798>

Fecha de recepción: 3 de mayo 2024

Fecha de aprobación: 5 de noviembre de 2025



Introducción

Es posible definir una crisis de deuda soberana tomando como referencia el trabajo de [Reinhart y Rogoff, 2009] quienes distinguen entre crisis de deuda externa e interna. Las crisis de deuda externa hacen referencia al impago definitivo por parte de un gobierno, nacional o provincial, de los compromisos asumidos en moneda extranjera, antes de la fecha de vencimiento o dentro de un período de gracia, ya sea con acreedores y legislación tanto local como extranjera. En lo que respecta a esta categoría se contemplan los casos en los que la mora conduce a una reprogramación de los pagos, restableciéndose los desembolsos generalmente con recortes en las acreencias de los prestamistas. Por otro lado, las crisis de deuda interna se definen como el impago de compromisos asumidos en moneda y legislación nacional, con acreedores tanto locales como extranjeros.

Las crisis de deuda poseen comportamientos recurrentes. Algunos de estos comportamientos son destacados por [Frenkel, 2014], quien indica que el rasgo más general de las crisis de deuda de la década de 1980, 1990 y de los primeros años del 2000 es la dificultad de afrontar pagos de intereses y amortizaciones de deuda en moneda extranjera. Ante un choque exógeno, los Estados que no podían acceder a recursos líquidos en moneda externa mediante ayuda internacional caían en mora por la imposibilidad de cumplir con los compromisos asumidos. Se argumenta que estas crisis son propias de períodos de globalización financiera y se encuentran vinculadas al comportamiento de la balanza de pagos, a choques cambiarios, o a la apertura de la cuenta capital. De allí que la mora en los pagos de deuda se presente en el marco de crisis financieras vinculadas generalmente a la expansión del crédito mediante ingreso de capitales colocados en activos nacionales pero financiados con pasivos denominados en moneda externa.

La literatura ha explorado en profundidad la dinámica de las crisis de deuda soberana y sus efectos fiscales. [Reinhart y Rogoff, 2009] documentan patrones históricos recurrentes, [Panizza, 2008] subraya la relación entre deuda y crecimiento y [Sturzenegger y Zettelmeyer, 2006] estudian los procesos de reestructuración. Los efectos de la dolarización de la deuda son analizados por [Frenkel, 2014], mientras que [Alesina et al., 1989] profundizan en las consecuencias de estructuras de vencimiento de deuda concentradas en el corto plazo. En el plano regional, los trabajos de [Jones et al., 2000] y [Besfamille et al., 2017] muestran que tanto la Nación como las provincias argentinas enfrentan restricciones externas recurrentes, con distintos grados de vulnerabilidad según el acceso a mercados internacionales y la composición de sus ingresos. Este artículo se inscribe en esa tradición, aportando evidencia sobre el caso de la provincia de Buenos Aires, un actor clave en términos de su aporte al PIB nacional y a la generación de divisas.

El limitado desarrollo del mercado de deuda local y la apertura de la cuenta capital incentivaron a los gobiernos, tanto nacional como provinciales, a recurrir al endeudamiento externo. A pesar de los esfuerzos por fomentar emisiones en moneda local, la reputación de pago y la persistencia de inflación elevada consolidaron la dolarización de los pasivos. Según datos oficiales referentes a la composición de la deuda pública de la provincia de Buenos Aires, en 2014 la deuda en pesos representaba el 42,1% del total,

mientras que la deuda en dólares representaba el 42,6% y en euros el 14,4%. Para 2016, la deuda en pesos era del 33,6%, en dólares del 55,4% y en euros del 10,3%. Finalmente, para diciembre de 2018, la deuda en pesos era del 19,6%, en dólares del 66,9% y en euros del 12,8%.¹

El crecimiento de la deuda en moneda extranjera se profundiza a partir de abril de 2016, cuando Argentina concluyó el conflicto con los denominados "fondos buitres", mediante el pago de 9.300 millones de dólares, lo cual representó el reingreso del país al mercado de deuda soberana. La posibilidad de tomar deuda en divisa fue acompañada por la apertura sin restricciones de la cuenta capital de la balanza de pagos y el aval del gobierno nacional a los Estados provinciales para acceder sin mayores limitaciones al endeudamiento en moneda externa. Este régimen alcanzó un límite en mayo de 2018, cuando el gobierno de Mauricio Macri recurrió al Fondo Monetario Internacional dada una reversión repentina de los flujos de capitales. Para el año 2019 Argentina se encontraba fuera de los mercados de deuda soberana al igual que aquellos gobiernos provinciales que habían recurrido al endeudamiento en moneda externa de forma sistemática.

Los datos y observaciones antes expuestos nos llevan, partiendo del modelo especificado en [Pereyra y Demarco, 2019], a preguntarnos, en primer lugar, por la estabilidad de los equilibrios posibles en el mercado de deuda bonaerense en el contexto de un limitado mercado de deuda en moneda propia y apertura de la cuenta capital. En segundo lugar, si los valores de deuda ponderada asumidos por las autoridades provinciales como sostenibles pueden ser asociados con un equilibrio estable. La hipótesis que subyace a las preguntas de investigación antes enunciadas es que el nivel de deuda ponderada asociado a un equilibrio estable es marcadamente inferior al asumido por las autoridades provinciales como sostenible. Consideramos que los resultados expuestos en [Pereyra et al., 2021], según los cuales las autoridades nacionales subestimaron el nivel de deuda ponderada y la intensidad del proceso de endeudamiento en moneda externa durante los años 2016 y 2018, se asemejan al comportamiento en materia de endeudamiento de la provincia de Buenos Aires durante el mismo período. Concluimos que para la provincia de Buenos Aires no es posible rechazar la hipótesis según la cual el nivel de deuda asumido por las autoridades provinciales se corresponde con un equilibrio de tipo inestable. Esto último explica la reestructuración realizada por la provincia en el año 2021.

El documento posee la siguiente estructura. En la sección 2 presentamos un modelo de deuda soberana siguiendo a [Pereyra y Demarco, 2019] y estudiamos la estabilidad de los posibles equilibrios entre un tomador de deuda representado por el gobierno y prestamistas privados. En la sección 3 detallamos los criterios adoptados con la finalidad de aplicar el modelo antes indicado a un mercado de deuda provincial, en este caso, al de la provincia de Buenos Aires. En la sección 4 estimamos la probabilidad de impago de la deuda soberana bonaerense durante 1995–2022 utilizando un modelo Logit y definimos una curva de prestamistas para el período 2016–2018. Luego analizamos las características de los equilibrios observados en el mercado

1 Los datos se encuentran disponibles en los Informes de Deuda publicados por Hacienda y Finanzas de la Provincia de Buenos Aires. En todos los casos los datos corresponden al mes de diciembre. Disponibles en: www.gba.gob.ar.

de deuda provincial para el rango temporal antes indicado y comparamos las características de este último con el equilibrio expuesto por Argentina para igual rango temporal. Finalmente, en la sección 5 presentamos los comentarios finales.

Un modelo del mercado de deuda soberana

En esta sección partimos del modelo de deuda soberana propuesto en [Pereyra y Demarco, 2019]. Se trata de un modelo de dos períodos donde la demanda de recursos proviene del gobierno (oferta de bonos soberanos) y la oferta de fondos de tomadores de deuda locales y extranjeros (demandantes de bonos soberanos) en una economía abierta a los flujos de capitales.

Sea D^T la deuda total próxima a vencer, medida en bienes nacionales, el gobierno no posee fondos propios disponibles inmediatamente para afrontarla. Por lo tanto, necesita emitir nueva deuda por ese monto para hacer frente a los vencimientos. El gobierno obtiene ingresos por impuestos en el siguiente periodo y espera que los inversores, locales y externos, mantengan la deuda por un período. Consideramos que la inflación, tanto nacional como internacional, se conocen con certeza de manera que también se conocen con exactitud las relaciones entre tasas de interés reales y nominales. Suponemos que los inversores son aversos al riesgo y especificamos por simplicidad que en caso de presentarse una situación de incumplimiento ésta contempla la totalidad de la deuda.

El modelo considera la existencia de tres activos financieros que poseen un horizonte temporal de un período, de esta forma tenemos:

- Un bono libre de riesgo que paga una tasa de interés real r
- Un bono del gobierno denominado en moneda local (pesos) que paga una tasa de interés real r^P
- Un bono del gobierno denominado en moneda extranjera (dólares) que paga una tasa de interés real $r^{\$}$

Si p es la probabilidad de impago de la deuda del gobierno, la tasa real de retorno esperada del bono del tesoro emitido en moneda local es:

$$(1 - p)(1 + r^P)$$

mientras que la del bono emitido en moneda extranjera y medida en bienes locales es,

$$(1 - p) \frac{\varepsilon'}{\varepsilon} (1 + r^{\$})$$

donde ε es el tipo de cambio real del período actual, mientras que ε' es el tipo de cambio real del siguiente período.²

2 Definimos al tipo de cambio nominal E como el precio de la moneda extranjera expresado en la moneda nacional. Entonces el tipo de cambio real es $\varepsilon = (E \times P^*)/P$, siendo P^* y P los niveles de precios extranjeros y nacionales respectivamente.

Los retornos esperados de los bonos del gobierno deben igualarse al retorno libre de riesgo con el adicional de una prima por riesgo,

$$(1 - p)(1 + r^P) = (1 + r) + \theta p \quad (1)$$

$$(1 - p)\frac{\varepsilon'}{\varepsilon}(1 + r^S) = (1 + r) + \theta p \quad (2)$$

donde el parámetro θ refleja el grado promedio de aversión al riesgo del mercado.

Designamos con D^P a la cantidad de deuda nominada en moneda local (medida en bienes locales) al comienzo del período. En ausencia de incumplimiento, el valor real de la deuda nominada en moneda local al comienzo del siguiente período es $D^P(1 + r^P)$. Por otro lado designamos con D^S al monto de la deuda nominada en moneda extranjera (medida en bienes extranjeros) al comienzo del período. El valor real (en bienes locales) de la deuda en moneda extranjera es εD^S . En ausencia de incumplimiento, el valor real de la deuda en moneda extranjera al comienzo del siguiente período es $\varepsilon' D^S(1 + r^S)$.

Bajo la condición de ausencia de incumplimiento, la deuda total del período siguiente viene dada por:

$$D = \varepsilon' D^S(1 + r^S) + D^P(1 + r^P) - X \quad (3)$$

donde X representa el superávit primario.

Despejando r^P y r^S de las ecuaciones (1) y (2) y reemplazando en (3) obtenemos la siguiente expresión para la deuda total del siguiente período expresada en bienes locales,

$$D = \left(\frac{1 + r}{1 - p} + \frac{\theta p}{1 - p} \right) [\varepsilon D^S + D^P] - X \quad (4)$$

Como la deuda total del período actual es $D^T = (\varepsilon D^S + D^P)$ entonces la ecuación anterior se puede expresar como,

$$D = \left(\frac{1 + r}{1 - p} + \frac{\theta p}{1 - p} \right) D^T - X \quad (5)$$

Despejando p de (5) obtenemos,

$$p = \frac{D - a}{D - b} \quad (6)$$

donde:

$$\begin{aligned} a &= -X + (1 + r)D^T \\ b &= -X - \theta D^T \end{aligned} \quad (7)$$

La ecuación (6) es una hipérbola en el plano $p - D$ de asíntota vertical que pasa por $D = b$ y que corta al eje D en $D = a$. Denominaremos a esta hipérbola *curva de los prestamistas*.

Consideramos ahora las posibilidades de financiamiento del gobierno. En Argentina, una parte importante de la deuda emitida está nominada en moneda extranjera, por lo que la carga de las acreencias depende en gran medida de la capacidad de generar divisas. Esta observación nos lleva a valorar el peso de la deuda en relación con dicha capacidad.

Si bien el uso de las exportaciones netas permite capturar de manera adecuada la restricción externa, no debe entenderse como una relación tautológica entre Nación y provincias ni como un vínculo estrictamente lineal: existen umbrales y episodios en los que las provincias acceden a crédito en condiciones distintas a las del gobierno nacional pero, a pesar de ello, es la disponibilidad de divisa lo que asegura el repago de una deuda nominada fundamentalmente en moneda extranjera. Alternativamente, podrían emplearse otras medidas, como el producto, la deuda neta o indicadores de ingresos corrientes y transferencias de coparticipación, que se publican con mayor frecuencia. Sin embargo, estas alternativas también presentan limitaciones: en el caso provincial, las estadísticas de PBG y de deuda se publican con rezago, y las provincias tienden a endeudarse en ventanas temporales, lo que puede distorsionar la medición del stock.

Siguiendo a [Reinhart et al., 2009], tomaremos como variable representativa de la carga de la deuda a la relación entre esta última (expresada en bienes nacionales) y las exportaciones netas (también expresadas en bienes nacionales).³ Esta relación toma la forma $\frac{D}{X_N}$, siendo X_N las exportaciones netas expresadas en bienes nacionales. Si pensamos que la probabilidad de incumplimiento es la probabilidad de que la deuda exceda algún límite estocástico, podemos representarla como una función de probabilidad acumulada que depende de la relación $\frac{D}{X_N}$, como se indica a continuación:

$$p = \Psi (D/X_N) \quad (8)$$

donde $\Psi(\cdot)$ representa una función de probabilidad acumulada, y como tal su derivada es mayor o igual a cero y el límite cuando el argumento tiende a infinito es igual a uno.

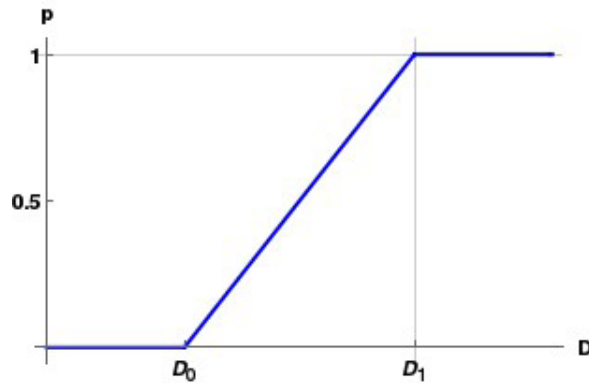
Observemos que el miembro de la derecha de la ecuación (8) depende del tipo de cambio a través de la dependencia de las exportaciones netas con el tipo de cambio. Por simplicidad, vamos a suponer que esta función de probabilidad acumulada es lineal por tramos y que para un valor de referencia dado del tipo de cambio toma la forma de la figura 1, donde D_0 y D_1 son parámetros de la función y cuyo significado es evidente de la misma figura.⁴ Denominaremos a la curva que representa a esta función en el plano $p - D$ *curva de posibilidades de financiamiento del gobierno*. Como veremos, la elección de esta forma funcional para la curva de financiamiento nos per-

3 Este trabajo mantiene la medida de exportaciones netas por su conveniencia analítica, ya que refleja la restricción externa relevante para los prestamistas. No obstante, reconocemos la pertinencia de explorar alternativas, como el producto, lo que se refleja en la sección empírica al utilizar el PBG para ponderar la deuda.

4 Una función de probabilidad acumulada más realista para el problema en cuestión debería tener en cuenta que, por ejemplo, no es igual la variación de riesgo que se produce cuando la deuda en relación al PBI aumenta un 5%, dada una deuda inicial del 20%, que el caso en el cual se parte de una deuda inicial del 80% en relación al PBI. Pero el considerar una función más realista impide los desarrollos analíticos que realizamos al tiempo que no modifica cualitativamente las conclusiones.

mitirá encontrar expresiones cerradas para las condiciones de equilibrio, lo que facilita el análisis posterior de las distintas situaciones que analizaremos.

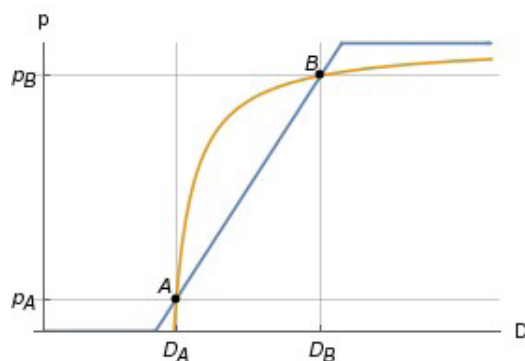
Figura 1: Curva de posibilidades de financiamiento del gobierno



De (8) resulta (ver apéndice A) que un aumento de ε (que implica un aumento de X_N) desplaza la curva de posibilidades de financiamiento hacia la derecha, a la vez que disminuye la pendiente del tramo de pendiente positiva, mientras que una disminución de ε (con la consiguiente disminución de X_N) la desplaza en sentido contrario aumentando la pendiente. Por otro lado, la variación del tipo de cambio no afecta a la curva de prestamistas. Notemos que X_N no puede adoptar valores negativos dado que en ese caso se desencadenaría inmediatamente una situación de incumplimiento.⁵

Contamos ahora con los instrumentos necesarios para especificar una situación de equilibrio entre las posibilidades de endeudamiento del gobierno y las condiciones para que los prestamistas financien la deuda por vencer. La figura 2 nos muestra, bajo las condiciones especificadas, un equilibrio posible.

Figura 2: Equilibrio en el mercado de deuda soberana



5 Suponemos que todo prestamista al momento de comprar deuda soberana tiene la expectativa que al vencimiento de la misma el país deudor contará con los recursos para devolver el préstamo, de forma tal que suponen, que las exportaciones netas acumuladas a lo largo del período de tiempo de la inversión asumirán un valor positivo.

En la figura 2 indicamos con A y B los dos equilibrios posibles. El primero posee un nivel de deuda inferior y va asociado a una probabilidad de incumplimiento, como cabe esperar, menor. Para determinar la estabilidad de estos equilibrios es necesario contar con una dinámica para la probabilidad de incumplimiento. Una dinámica plausible puede ser:

$$\dot{p} = -k \{p(D) - \Psi(D/X_N)\} \quad (9)$$

donde k es un parámetro positivo y $p(D)$ está dado por la ecuación (6) que puede ser interpretada como la oferta de los prestamistas, mientras que $\Psi(D/X_N)$ es la demanda de deuda del gobierno.

Con esta dinámica para la probabilidad de incumplimiento, es fácil ver que el punto A corresponde a un equilibrio estable mientras que el B corresponde a uno inestable. Por otro lado, el punto $p = 1$, $D \rightarrow \infty$ es de equilibrio estable.

Contamos entonces con un sistema compuesto por las ecuaciones (6) y (8) (o lo que es lo mismo, las curvas de prestamistas y de financiamiento del gobierno) que relacionan p , D y ε . La solución de este sistema de ecuaciones permite, eliminando D , obtener la relación entre p y ε en el equilibrio. Para encontrar esta relación, comencemos por obtener las coordenadas (D, p) de los puntos de equilibrio A y B en el supuesto de que ambos puntos se encuentran en el tramo de pendiente positiva de la curva de financiamiento (que es el caso que se muestra en la figura 2). Para esto observemos que la ecuación de la recta que pasa por los puntos de coordenadas $(D_0, 0)$ y $(D_1, 1)$ de la figura 1 es, para un valor de ε distinto del de referencia (ver apéndice A):

$$p = (x(\varepsilon)D - D_0)/(D_1 - D_0) \quad (10)$$

donde $x(\varepsilon)$ está dado por la ecuación (31) del apéndice A.

De (6) y (10) podemos obtener, luego de eliminar D , los valores de equilibrio de p en función del tipo de cambio:

$$p_{\pm} = \frac{1}{2(D_1 - D_0)} \left(-2D_0 + D_1 + b x(\varepsilon) \pm \sqrt{\Delta} \right) \quad (11)$$

siendo $p_A = p_-$ y $p_B = p_+$ y donde,

$$\Delta = (D_1 + b x(\varepsilon))^2 - 4x(\varepsilon)[bD_0 + a(D_1 - D_0)]$$

Observemos que para el caso $\Delta < 0$ no hay intersección entre las curvas de prestamistas y de financiamiento y se incurre en incumplimiento.

Despejando $x(\varepsilon)$ de (11) obtenemos:

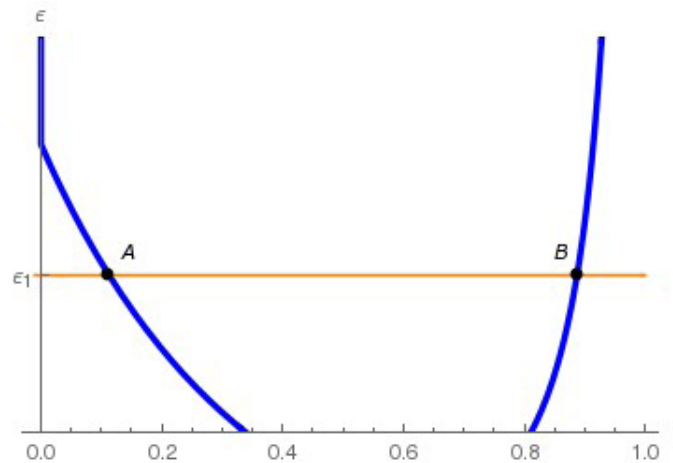
$$x(\varepsilon) = \frac{(p - 1)}{(b p - a)} [D_0 + p (D_1 - D_0)] \quad (12)$$

Reemplazando en esta última ecuación la expresión para $x(\varepsilon)$ dada por la ecuación (31) del apéndice A y despejando ε obtenemos el tipo de cambio de equilibrio para cada p ,⁶

$$\varepsilon = -\frac{u}{v} + \left(\frac{u+v}{v}\right) \frac{(a-bp)}{(p-1)[D_0 + p(D_1 - D_0)]} \quad (13)$$

En la figura 3 se expone la curva representada por la ecuación (13) y que denominaremos *curva de probabilidad de impago*.

Figura 3: Curva de probabilidad de impago



La rama izquierda de la curva (de pendiente negativa) corresponde a equilibrios estables, mientras que la rama derecha (de pendiente positiva) es de equilibrios inestables. Así por ejemplo, para un valor dado de tipo de cambio ε_1 indicado por la recta horizontal, hay dos equilibrios posibles, uno estable, indicado por el punto A y otro inestable, indicado por el punto B (que se corresponden con los equilibrios respectivos en la figura 2). El tramo vertical (de equilibrios estables) de la rama de la izquierda corresponde a aquellos casos en que el equilibrio estable A de la figura 2 ocurre en el tramo horizontal $p = 0$ de la curva de financiamiento.

Cambios originados en la curva de financiamiento del gobierno

La curva de financiamiento del gobierno depende, como puede observarse en la ecuación (8), de ε (a través de la dependencia de las exportaciones netas con el tipo de cambio) y de D . Un cambio exógeno que afecte la forma funcional de las exportaciones netas $X_N(\varepsilon)$ afectará por lo tanto a la curva de probabilidad de impagos. En este trabajo nos limitamos a exportaciones netas con una dependencia lineal con el tipo de cambio, $X_N(\varepsilon) = u + v\varepsilon$ (ver ecuación (29) del apéndice A), por lo tanto analizaremos el efecto

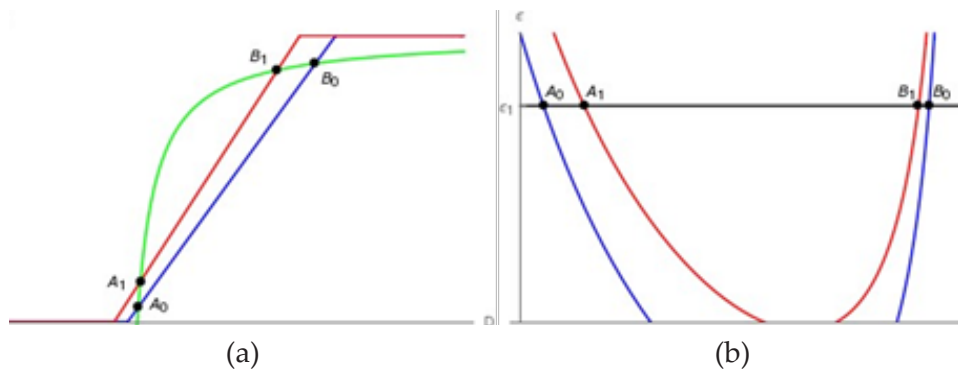
6 Para arribar a una relación entre ε y p necesitamos especificar un comportamiento para el tipo de cambio esperado. Un modelo simple viene dado por, $\varepsilon' = \varepsilon^\eta$ con $0 < \eta < 1$, normalizando el tipo de cambio de equilibrio a $\varepsilon(\infty) = 1$. Si $\eta = 1$, el tipo de cambio esperado es igual al tipo de cambio actual.

de un cambio exógeno en u , la componente autónoma de las exportaciones netas (el análisis del efecto de un cambio en v es similar). Consideremos el caso de una caída en u . Supongamos que la función de exportaciones netas antes del cambio es $X_{N0}(\varepsilon) = u_0 + v\varepsilon$ y luego del cambio es $X_{N1}(\varepsilon) = u_1 + v\varepsilon$. El análisis del efecto sobre la curva de financiamiento del gobierno es similar al del apéndice A con la salvedad de que ahora la ecuación (31) debe reemplazarse por,

$$x(\varepsilon) = \frac{X_{N0}(1)}{X_{N1}(\varepsilon)} = \frac{u_0 + v}{u_1 + \varepsilon v} \quad (14)$$

Para un valor dado del tipo de cambio ε_1 , vemos de (14) que una disminución de u produce un incremento de x , y como indicamos en el apéndice A, un desplazamiento a la izquierda de la curva de financiamiento. Por otro lado, la curva de prestamistas no se ve afectada. En la figura 4 mostramos esta situación y su efecto sobre la curva de la probabilidad de impago.

Figura 4: Estática comparativa ante una caída en el componente autónomo de las exportaciones netas.



Las curvas azules corresponden al equilibrio inicial con una función dada de exportaciones netas $X_{N0}(\varepsilon) = u_0 + v\varepsilon$. Las curvas rojas corresponden al equilibrio final luego de una caída en la componente autónoma de las exportaciones netas cambiando esta función a $X_{N1}(\varepsilon) = u_1 + v\varepsilon$ con $u_1 < u_0$. En la figura 4a las dos curvas de financiamiento corresponden a un tipo de cambio real dado $\varepsilon = \varepsilon_1$. En la figura 4b mostramos ese nivel del tipo de cambio con una recta horizontal negra.

En la figura 4a suponemos que el tipo de cambio real se mantiene en un valor $\varepsilon = \varepsilon_1$. La figura 4a muestra el equilibrio entre las curvas de prestamistas y la de financiamiento del gobierno. Ante una caída en el nivel de exportaciones netas (producto de una caída de su componente autónomo) la curva de prestamistas no se ve afectada, mientras que la de financiamiento del gobierno se desplaza hacia la izquierda. Los equilibrios estable e inestable iniciales son A_0 y B_0 respectivamente. Luego de la caída en las exportaciones netas, los puntos de equilibrio pasan a ser A_1 y B_1 . Vemos que si la economía se encontraba inicialmente en el equilibrio estable A_0 , la dinámica de la ecuación (9) indica que el sistema evolucionará hacia el nuevo equilibrio estable A_1 siempre y cuando la caída en las exportaciones netas no sea tan grande que la nueva curva de equilibrio quede completa-

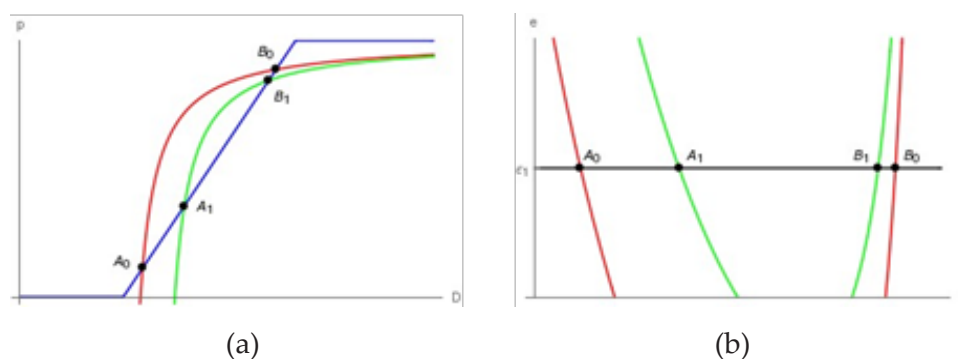
mente por encima del nivel del tipo de cambio (o lo que es lo mismo, que la curva final de financiamiento del gobierno se desplace hacia la izquierda de forma que no se corte con la curva de los prestamistas). En ese caso la dinámica conduce al incumplimiento (es decir, al equilibrio estable en $p = 1$, $D \rightarrow \infty$). La contracción de las exportaciones netas reducen la capacidad de la economía para generar recursos que permitan el pago de los compromisos de deuda, en especial en economías cuya deuda se encuentra denominada en gran parte en moneda externa como vimos en la primeras secciones de este trabajo. Suponiendo una caída de las exportaciones netas, para un nivel similar de deuda del siguiente período, la probabilidad de impago se eleva corroborando un mayor riesgo de impago.

Cambios originados en la curva de los prestamistas

Las variables exógenas que pueden provocar cambios en la curva de prestamistas son aquellas presentes en los parámetros a y b de las ecuaciones (7), es decir, el resultado fiscal X , que afecta por igual a los dos parámetros, la tasa libre de riesgo, que afecta sólo a a , la aversión al riesgo θ que afecta sólo a b , y el stock inicial de deuda D^T , que afecta en distinta medida a ambos parámetros. Como el análisis en todos estos casos es similar, presentamos sólo el caso de un deterioro de la situación fiscal.

Supongamos que la situación inicial es una de superavit fiscal esperado ($X > 0$) y que se produce un cambio que deteriora la situación fiscal esperada, es decir que disminuye X . Este cambio produce un incremento en partes iguales de los parámetros a y b de la hipérbola de prestamistas lo cual genera un desplazamiento de la misma hacia la derecha como se muestra en la figura 5a.

Figura 5: Estática comparativa ante un deterioro de la situación fiscal esperada.



Las curvas rojas corresponden al equilibrio inicial con un nivel dado de superavit fiscal X^0 . Las curvas verdes corresponden al equilibrio final luego de un deterioro de la situación fiscal $X^1 < X^0$. En la figura 5a la curva de financiamiento corresponde a un tipo de cambio real $\varepsilon = \varepsilon_1$. En la figura 5b mostramos ese nivel del tipo de cambio con una recta horizontal negra.

Suponemos nuevamente que el tipo de cambio real se mantiene estable en un valor $\varepsilon = \varepsilon_1$ por lo que no se ve afectada la curva de financiamiento del gobierno. Los equilibrios estable e inestable iniciales son A_0 y B_0 respectivamente. Luego del deterioro de la situación fiscal los puntos

de equilibrio pasan a ser A_1 y B_1 . Ambos equilibrios tienden a acercarse indicando el empeoramiento de la situación final pero es posible observar que el riesgo de impago se incrementa en forma considerable en torno al equilibrio estable A_1 . El empeoramiento de la situación fiscal aumenta la deuda al final del siguiente período y asociado a este aumento se observa una mayor probabilidad de impago del equilibrio estable. Esto podría ser interpretado como la pérdida de confianza de los prestamistas ante las posibilidades del gobierno de afrontar los pagos de deuda por vencer, al limitarse la capacidad del gobierno de cumplir los compromisos de deuda mediante ahorro fiscal. Estos comportamientos se corroboran en la curva de probabilidad de impago, a un valor dado del tipo de cambio, con un ascenso de la curva como se puede observar en la figura 5b.

El mercado de deuda soberana de la provincia de Buenos Aires

El modelo de deuda soberana presentado en la sección 2 nos ofrece un marco analítico, que bajo algunas observaciones, nos permitirá abordar el equilibrio en el mercado de deuda soberana de la provincia de Buenos Aires. Este último queda determinado en el modelo propuesto por la ecuación (7), que representa el comportamiento de los prestamistas, y por la ecuación (8), que representa las posibilidades de financiamiento del gobierno.

Consideremos, en primer lugar, las variables determinantes de la curva de comportamiento de los prestamistas. Estas variables son el superávit primario X , la deuda total D^T ,⁷ la tasa de interés real libre de riesgo r y el grado promedio de aversión al riesgo del mercado θ . Para el caso del mercado de deuda soberana de la provincia de Buenos Aires es necesario observar dos de las variables antes mencionadas: la tasa de interés real libre de riesgo r y el grado promedio de aversión al riesgo del mercado θ .

Al igual que el Estado Nacional, la provincia de Buenos Aires puede emitir deuda soberana, con la finalidad de refinanciar su deuda próxima a vencer, mediante tres tipos de bonos: uno denominado en pesos que paga una tasa de interés real r^P , uno denominado en dólares que paga una tasa de interés real $r^\$$ y uno libre de riesgo que paga una tasa de interés real r , debido a que su pago se encuentra garantizado por el Estado Nacional, por ejemplo, mediante los recursos coparticipables. De esta forma, la tasa libre de riesgo para la provincia puede ser aproximada por la tasa libre de riesgo que posee el Estado Nacional que ejerce como garante.

En cuanto al grado promedio de aversión al riesgo del mercado θ , vamos a suponer que, dada la elevada proporción de la deuda que se encuentra denominada en divisas, hay una relación entre la aversión al riesgo del mercado θ y la aversión al riesgo de los inversores externos θ^* . A los efectos de que un aumento en la probabilidad de impago se refleje en el desarme de las posiciones de deuda en dólares, vamos a suponer que la aversión al riesgo promedio del mercado es una proporción λ de la aversión al riesgo de los inversores externos:

7 Una observación relevante es que si bien el modelo pondera la deuda mediante la capacidad de generar divisas, la deuda que observan los prestamistas es la denominada deuda total al final del período, la cual contempla tanto la deuda en dólares como aquella asumida en pesos.

$$\theta = \lambda\theta^* \quad (15)$$

donde $\lambda \leq 1$. De esta forma, los cambios en los movimientos de capitales se encuentran condicionados fundamentalmente por la aversión al riesgo de los inversores externos.⁸

Por otro lado, la curva de financiamiento del gobierno representa una función de probabilidad acumulada Ψ que depende de la deuda ponderada por las exportaciones netas D/X_N . Lo anterior se explica en que el modelo propuesto pondera la deuda en relación a la capacidad de generar divisas por parte del Estado que emite la deuda, mecanismo que adquiere relevancia cuando la deuda se encuentra denominada fundamentalmente en moneda externa. Esto no pierde relevancia para el caso provincial, dado que como indicamos al comienzo del presente trabajo, la importancia de la deuda denominada en dólares dentro de la composición total de la deuda provincial expone un crecimiento destacado entre 2015 y 2018.⁹

No obstante, la aplicación de esta medida al ámbito provincial exige ciertas aclaraciones. En primer lugar, aunque la provincia de Buenos Aires participa con un 39,7% de las exportaciones nacionales,¹⁰ la liquidación de esas divisas se realiza a través del Banco Central de la República Argentina, por lo que su disponibilidad efectiva depende del Estado Nacional. En segundo lugar, los indicadores alternativos —como el PBG, la deuda neta o los ingresos por coparticipación— enfrentan limitaciones propias: el PBG y la deuda se publican con rezago y las provincias tienden a concentrar sus emisiones en “ventanas” de colocación, lo que puede sobredimensionar temporalmente el endeudamiento.

En este sentido, si bien mantenemos la medida de exportaciones netas por representar la variable adecuada teóricamente para ponderar la deuda, utilizaremos el producto bruto geográfico (PBG) como recomienda alternativamente la literatura para realizar las estimaciones, reconociendo que la incorporación de variables provinciales de mayor frecuencia constituye una línea de trabajo relevante para futuras investigaciones.

Estimación de la probabilidad de impago de la provincia de Buenos Aires durante 1995-2022

En la presente sección estimamos un modelo que describe la probabilidad de impago de la deuda soberana de la provincia de Buenos Aires en función del nivel de endeudamiento ponderado por la capacidad de repago.¹¹ Dado que la probabilidad de impago es una variable latente, debemos aproximarla por una variable observable que tenga un comportamiento

8 Esta metodología es propuesta por [Blanchard, 2004].

9 Si consideramos la participación de la deuda en divisas, esto es dólares y euros, en la composición total de la deuda, observamos que para el año 2018, según datos oficiales, esta ascendía a 79,7%.

10 Según datos oficiales de la Dirección Provincial de Estadísticas, la participación de las exportaciones provinciales en el total nacional asciende al 39,7%. Esto nos permite observar que la participación de la provincia en el total de las exportaciones nacionales es considerable, lo cual destaca la capacidad de generación de divisas. Los datos están disponibles en: gba.gov.ar

11 La probabilidad de impago se estima con datos 1995–2022 para robustez de identificación, mientras que el análisis de equilibrios se focaliza en 2016–2019, período de reapertura financiera y aceleración del endeudamiento.

similar. A tal efecto, especificamos una variable dicótoma (p_t) que asume el valor 1 cuando se produce el evento impago (I) y el valor 0 cuando no se produce (I^0):

$$p_t = \begin{cases} 1 & \text{si se produce } (I) \\ 0 & \text{si se produce } (I^0) \end{cases} \quad (16)$$

Dado que la deuda soberana de la provincia de Buenos Aires no registra calificaciones de impago, adoptamos una definición más amplia del evento (I), que abarca tanto situaciones de impago propiamente dichas como situaciones de alto riesgo de incumplimiento. Como puede observarse en el cuadro 1, consideramos que el evento se configura cuando, siguiendo los criterios de la agencia Moody's, la deuda de la provincia de Buenos Aires recibe calificaciones "C" o "Ca".

Cuadro 1: Calificaciones de deuda

CALIDAD	CALIFICACIÓN	P_T
Libre de Riesgo	Aaa	0
Muy Alta	Aa	0
Alta	A	0
Buena	Baa	0
Especulativa	Ba	0
Muy Especulativa	B	0
Riesgo Sustancial	Caa	0
Riesgo Muy Alto	Ca	1
Impago	C	1

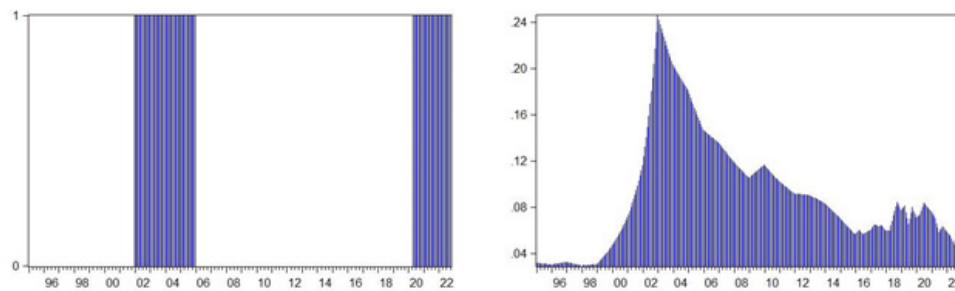
Por otro lado, el nivel de endeudamiento se define como el cociente entre el stock de deuda soberana de la provincia de Buenos Aires y su producto bruto geográfico (PBG):

$$D_t = \frac{Deuda_t}{PBG_t} \quad (17)$$

Este indicador se construyó con periodicidad mensual. Para ello, las series anuales y cuatrimestrales disponibles fueron mensualizadas bajo el supuesto de variaciones constantes dentro de cada período.

En la figura 6 mostramos el comportamiento de las series p_t y D_t durante el período 1995–2022.

Figura 6: (a) Variable dicótoma y (b) Relación deuda sobre producto



(a)

(b)

Definidas las variables, estimamos la probabilidad de impago a través de una regresión logística:

$$p_t = Pr(p_t = 1|D_t) = F(\beta_1 + \beta_2 D_t + \epsilon_t) \quad (18)$$

Donde β_1 y β_2 son parámetros del modelo y ϵ_t una perturbación aleatoria con distribución de probabilidad acumulada F .

Asumiendo $\epsilon_t \sim Logística$:

$$\hat{p}_t = \frac{e^{(\hat{\beta}_1 + \hat{\beta}_2 D_t)}}{1 + e^{(\hat{\beta}_1 + \hat{\beta}_2 D_t)}} \quad (19)$$

Estimando por máxima verosimilitud a través del método de Newton-Raphson, obtenemos los resultados que se muestran en el cuadro 2:

Cuadro 2: Resultados de la regresión logística

MUESTRA: 1995M01 2022M09			
OBSERVACIONES: 333			
Variable	Coefficiente	Estadístico	Prob.
$\hat{\beta}_1$	-4,089040	-9,962336	0,0000
$\hat{\beta}_2$	28,25856	8,085740	0,0000
McFadden R^2	0,271074		
Andrews		333,000	0,4897
H-L		368,225	0,0776

Como puede observarse, ambos estimadores son estadísticamente significativos. El pseudo R^2 de McFadden arrojó un valor de 0,271, lo que constituye un buen ajuste [McFadden, 1977]. Otra forma de evaluar la bondad de ajuste es mediante las pruebas de Andrews y Hosmer-Lemeshow (H-L). En el cuadro 2 se reportan los valores sin cuantilizar, aceptándose la H_0 de correcta especificación, aunque esto debe tomarse con cautela dada la sensibilidad a los criterios de agrupación.¹²

12 Estas pruebas contrastan la hipótesis nula (H_0) de correcta especificación comparando los valores de la variable dicótoma con los de la variable estimada. Si las diferencias son estadísticamente significativas, se rechaza H_0 y se concluye que el ajuste del modelo es insuficiente. Para efectuar las comparaciones se computan las diferencias por grupos en base a algún criterio de ordenación.

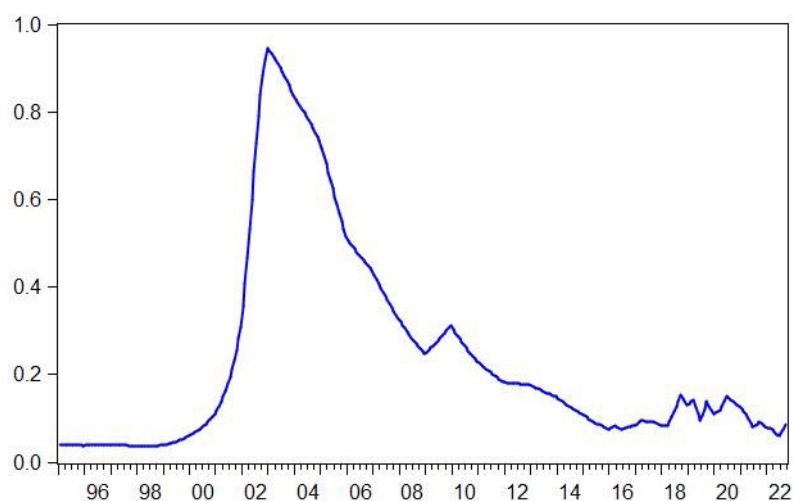
Una tercera forma de evaluar la bondad de ajuste es analizar la capacidad predictiva frente a un modelo de probabilidad constante ($\beta_2 = 0$). En el cuadro 3 se muestran los porcentajes de predicciones correctas:

Cuadro 3: Porcentajes de predicciones correctas

A	MODELO CON $\beta_2 \neq 0$	MODELO CON $\beta_2 = 0$
0.1	51.05%	23.72%
0.2	69.67%	23.72%
0.3	81.98%	76.28%
0.4	85.89%	76.28%
0.5	89.19%	76.28%
0.6	87.69%	76.28%
0.7	85.59%	76.28%
0.8	82.28%	76.28%
0.9	78.68%	76.28%

El comportamiento de la variable estimada se muestra en la figura 7.

Figura 7: Estimación de la probabilidad de impago



Si se dispone de regresores cualitativos, las observaciones pueden agruparse a través de perfiles de clasificación cruzada. Sin embargo, cuando los regresores son cuantitativos, como en este caso, no hay reglas claras de agrupación. Algunos autores sugieren cuantilizar la muestra, pero los resultados son muy sensibles a la cantidad de cuantiles elegida.

A los fines de interpretar los estimadores, partimos de la ecuación (18), despejamos $e^{(\beta_1 + \beta_2 D_t)}$ y tomamos logaritmos en ambos miembros:

$$\ln \left[\frac{\hat{p}_t}{1 - \hat{p}_t} \right] = \hat{\beta}_1 + \hat{\beta}_2 D_t \quad (20)$$

Reemplazando los estimadores obtenidos:

$$\ln \left[\frac{\hat{p}_t}{1 - \hat{p}_t} \right] = -4,089040 + 28,25856 \times D_t \quad (21)$$

Haciendo $D_t = 0$:

$$\ln \left[\frac{\hat{p}_t}{1 - \hat{p}_t} \right] = -4,089040 \rightarrow \frac{\hat{p}_t}{1 - \hat{p}_t} = 0,016755311 \quad (22)$$

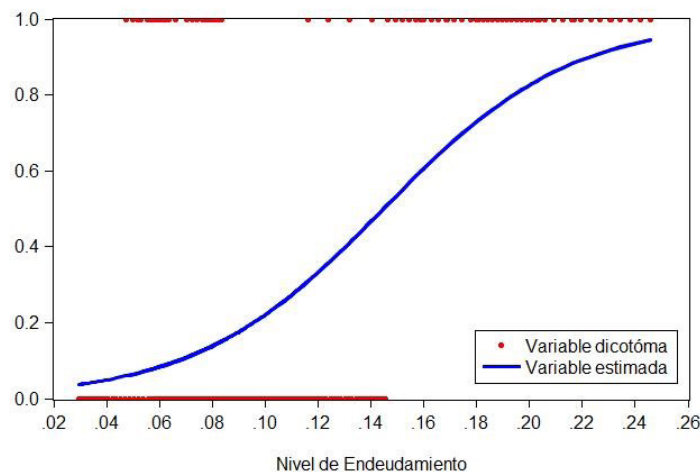
De este modo, si el nivel de endeudamiento fuera nulo, la probabilidad de impago sería sesenta veces inferior a la probabilidad de no impago. Este resultado, aunque aparentemente inconsistente, se debe a que la distribución acumulada logística es siempre positiva, tendiendo a cero cuando su argumento tiende a $-\infty$.

Por otro lado, β_2 puede interpretarse como la semielasticidad de la razón de probabilidades:

$$\hat{\beta}_2 = \left[\frac{1 - p_t}{p_t} \right] \left[\Delta \frac{p_t}{1 - p_t} \right] \frac{1}{\Delta D_t} \quad (23)$$

Luego, si el stock de deuda se incrementa en un punto porcentual del PBG, *ceteris paribus*, la razón de probabilidades se incrementa en un 28,25%.

Figura 8: Función de probabilidad acumulada logística



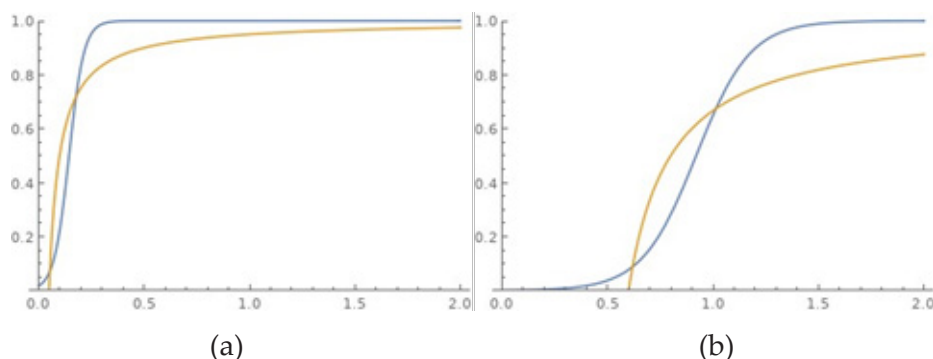
En la figura 8 se distinguen observaciones anormales con deuda ponderada inferior al 12%, explicadas por el estrés en los mercados de capitales durante la pandemia de COVID-19.

Estimada la curva de financiamiento del gobierno (ecuación (8)), podemos definir la posición de la curva de prestamistas (ecuación (6)).¹³ Para ello utilizamos como proxies:

- Resultado fiscal esperado: Relación entre resultado primario mensual y producto geográfico a 12 meses.¹⁴
- Tasa libre de riesgo: Obtenida a partir de la tasa libre de riesgo del Estado Nacional. La cual se obtiene a partir del Bono Discount en \$ Ley Arg. 2033 (DICP).
- Deuda ponderada por PBG: Stock de deuda y PBG en pesos reales de 2004.¹⁵
- Aversión al riesgo: Ecuación (15), con $\lambda = 0,5$ y θ^* aproximado por el spread de bonos U.S. Baa frente a T-bonds a 10 años.

En la figura 9 mostramos el equilibrio del mercado de deuda provincial y nacional,

Figura 9: Equilibrios del mercado de deuda soberana: (a) Provincia de Buenos Aires, (b) Nación



Observamos que la curva de financiamiento del gobierno provincial expone una pendiente mayor que la nacional en el tramo D_0-D_1 (figura 1).¹⁶ Esto implica que:

1. Pequeñas variaciones en deuda o PBG provincial pueden precipitar impago.
2. El equilibrio estable se ubica en torno al 5% de deuda ponderada por PBGy el inestable en torno al 15%, revelando una capacidad de endeudamiento muy limitada.

13 Siguiendo a [Blanchard, 2004] consideramos que no es necesario estimar la curva de prestamistas.

14 Serie construida a partir de los Informes de Ejecución Presupuestaria de la Secretaría de Hacienda de la provincia de Buenos Aires, www.gba.gov.ar

15 Stock: Dirección de Deuda y Crédito Público de la provincia de Buenos Aires. PBG: INDEC.

16 En la figura 9 ambas curvas de prestamistas se trazan con parámetros de 2016–2018, que difieren entre jurisdicciones.

Finalmente, la evidencia empírica muestra que el endeudamiento relativo al PBG es un determinante significativo del riesgo de impago. El modelo logit confirma que incluso incrementos moderados de deuda elevan sustancialmente la probabilidad de incumplimiento. Los equilibrios identificados refuerzan la hipótesis central: la capacidad de endeudamiento provincial bajo apertura financiera es marcadamente menor a la supuesta por las autoridades durante el período analizado, situándose en niveles críticos entre 5% y 15% de deuda sobre producto.

Conclusiones

Estudiamos el equilibrio entre prestamistas y gobierno en el mercado de deuda soberana de la provincia de Buenos Aires a partir de un modelo que contempla la presencia de equilibrios múltiples. Al igual que en el trabajo pionero de [Calvo, 1988], encontramos dos equilibrios sin incumplimiento (uno estable y otro inestable) y un equilibrio trivial estable asociado al impago. La introducción de una dinámica plausible para la evolución temporal de la probabilidad de impago permite analizar la estabilidad de dichos equilibrios, exponiendo cómo el tránsito entre ellos depende de la capacidad de repago percibida por los prestamistas.

El modelo propuesto nos posibilita analizar la capacidad de endeudamiento de la provincia. En particular, la pendiente del segmento comprendido entre D_0 y D_1 en la curva de posibilidades de financiamiento del gobierno (figura 1) puede interpretarse como un indicador del grado de estrés crediticio: cuanto más pronunciada, menor es la capacidad de pago. De este modo, reducciones en la capacidad de generar divisas —o, alternativamente, en la capacidad de generar recursos fiscales para comprarlas— desplazan la curva de probabilidad de impago hacia arriba, elevando la probabilidad de incumplimiento aun en equilibrios que inicialmente eran estables. De manera similar, un deterioro del resultado fiscal produce un efecto equivalente, aumentando el riesgo asociado a niveles de endeudamiento previamente sostenibles.

Por otro lado, la mayor pendiente del tramo positivo de la curva de posibilidades de financiamiento del gobierno también puede ser reflejo de la reputación de pago del deudor. En cualquier caso, queda claro que una mayor proximidad entre D_0 y D_1 implica una capacidad de endeudamiento menor.

Estimamos la probabilidad de impago de la provincia de Buenos Aires mediante un modelo Logit para el rango temporal comprendido entre 1995 y 2022. Este modelo nos permite obtener la curva de posibilidades de financiamiento del gobierno de la provincia de Buenos Aires. Asignando valores a la curva de prestamistas compatibles con los datos observados durante el proceso de apertura de la cuenta capital de la balanza de pagos entre los años 2016 y 2019, obtenemos el equilibrio en el mercado de deuda provincial. Podemos así comparar el equilibrio del mercado de deuda provincial con el expuesto en [Pereyra et al., 2021] para el gobierno nacional en un contexto de libre flujos de capitales, momento en el cual el país y la provincia accedieron al mercado de deuda soberana y ampliaron la captación de recursos, fundamentalmente en moneda externa.

La curva de financiamiento del gobierno provincial expone una pendiente considerablemente mayor a la que presenta Argentina en su tramo de pendiente positiva. Esto último nos lleva a considerar al menos dos características relevantes. La primera es que, dada una curva de prestamistas, pequeñas alteraciones en el nivel de deuda o en el producto de la provincia pueden aumentar considerablemente el estrés del mercado de deuda soberana y precipitar una situación de impago.

En segundo lugar, se observa que tanto el equilibrio estable como aquel de características inestables se presentan para la provincia de Buenos Aires a niveles de deuda ponderada muy reducidos, por ejemplo, el equilibrio de características estables se encuentra a valores de deuda ponderada por el PBG en torno al 5%. Si consideramos los datos de deuda ponderada de la provincia de Buenos Aires durante el rango temporal comprendido entre los años 2016 y 2019, observamos que fue en promedio del 8% con un techo del 9.3% en el año 2018.

Si analizamos ahora el equilibrio estable para Argentina, este se encontraría en niveles de deuda ponderada respecto del producto bruto inferiores al 60%, mientras que los datos observados para el período 2016–2019 muestran un promedio de deuda ponderada equivalente al 70,9% del producto. Si bien estos resultados deben ser considerados con cautela dado que el modelo Logit posee sensibilidad a cambios paramétricos, las observaciones son consistentes con un proceso de sobreendeudamiento en el mercado de deuda soberana de la provincia de Buenos Aires, siguiendo esta última el sendero de aumento del estrés financiero observado a nivel nacional.

Finalmente, resulta conveniente destacar que a las características antes expuestas hay que añadir dos factores que son, según la literatura, determinantes de altos niveles de estrés financiero: los vencimientos de deuda ubicados en períodos cortos de tiempo y la denominación de la deuda fundamentalmente en divisas.¹⁷ Como se indicó en las primeras secciones de este trabajo, para el período analizado y previo a la reestructuración de la deuda provincial de septiembre de 2021, aproximadamente el 80% de la misma se encontraba denominada en divisas (dólares y euros) mientras que, aproximadamente el 74% contaba con una estructura de vencimiento de corto plazo, esto es, en un rango temporal que comprende de cuatro a cinco años.

Estos resultados permiten concluir que el nivel de deuda sostenible para la provincia de Buenos Aires fue inferior al observado y al que las autoridades consideraban como tal en el período analizado. Ello explica, más allá del impacto de la crisis sanitaria, el elevado estrés financiero que la provincia enfrentó a partir de 2019. En otras palabras, los resultados indican que la capacidad de endeudamiento provincial era mucho más limitada de lo que se suponía, no permitiendo rechazar la hipótesis de sobreendeudamiento.

17 Los efectos de la dolarización de la deuda son analizados por [Frenkel, 2014]. Para profundizar en las consecuencias de estructuras de vencimiento concentradas en el corto plazo, véase [Alesina et al., 1989].

Referencias bibliográficas

- Alesina, A., Prati, A., y Tabellini, G. (1989). *Public confidence and debt management: A model and a case study of Italy*. NBER Working Paper No. 3135.
- Besfamille, M., Grosman, N., Jorrat, D., Manzano, O., y Sanguinetti, P. (2017). *Public Expenditures and Debt at the Subnational Level: Evidence of Fiscal Smoothing from Argentina*. CAF Working Paper No. 2017/01.
- Blanchard, O. (2004). *Fiscal dominance and inflation targeting: Lessons from Brazil*. En: *Inflation Targeting, Debt, and the Brazilian Experience, 1999 to 2003*.
- Calvo, G. A. (1988). *Servicing the public debt: The role of expectations*. *The American Economic Review*, 78(4):647–661.
- Frenkel, R. (2014). *Las perspectivas de América Latina en materia de endeudamiento externo*. En: *La crisis latinoamericana de la deuda desde la perspectiva histórica*, pp. 121–154. CEPAL, Santiago de Chile.
- Johnston, J. y DiNardo, J. (2007). *Econometric Methods*. McGraw-Hill Economics Series. McGraw-Hill.
- Jones, M. P., Sanguinetti, P., y Tommasi, M. (2000). *Politics, institutions, and fiscal performance in a federal system: An analysis of the Argentine provinces*. *Journal of Development Economics*, 61(2):305–333.
- McFadden, D. (1977). *Quantitative Methods for Analyzing Travel Behaviour of Individuals: Some Recent Developments*. Cowles Foundation Discussion Paper No. 35.
- Panizza, U. (2008). *Domestic and External Public Debt in Developing Countries*. UNCTAD Discussion Papers No. 188.
- Pereyra, A. D. y Demarco, G. L. (2019). *Análisis de equilibrios en mercados de deuda soberana*. Asociación Argentina de Economía Política.
- Pereyra, A. D., Cabrera, A., y Demarco, G. L. (2021). *Equilibrios en el mercado de deuda soberana argentino: Una aproximación mediante un modelo Logit (1999–2019)*. Asociación Argentina de Economía Política.
- Reinhart, C. y Rogoff, K. (2009). *This Time Is Different: Eight Centuries of Financial Folly*. Princeton University Press, Princeton, New Jersey.
- Reinhart, C. M., Rogoff, K. S., y Savastano, M. A. (2009). *La intolerancia a la deuda*. *El Trimestre Económico*, 76(304):811–884.
- Sturzenegger, F. y Zettelmeyer, J. (2006). *Haircuts: Estimating investor losses in sovereign debt restructurings, 1998–2005*. *Journal of International Money and Finance*, 27:780–805.

Apéndice A

En este apéndice vamos a estudiar la dependencia con el tipo de cambio de la curva de financiamiento. Las exportaciones netas dependen del tipo de cambio. Vamos a suponer que se cumplen las condiciones de Marshall-Lerner, por lo tanto, un aumento del tipo de cambio real produce un aumento de las exportaciones netas. Denominemos como ϵ_0 y $X_{N0} = X_N(\epsilon_0)$ los valores de referencia del tipo de cambio y las exportaciones netas para los que se obtuvo la curva de financiamiento de la figura 1. Designamos por $g_0(D)$ a la función de probabilidad acumulada que corresponde a estos valores de referencia, es decir,

$$g_0(D) = \Psi(D/X_{N0}) \quad (24)$$

Para otro valor ϵ_1 del tipo de cambio, las exportaciones netas cambian a $X_{N1} \equiv X_N(\epsilon_1)$. Denominamos $g_1(D)$ a la función de probabilidad acumulada que corresponde a estos valores,

$$g_1(D) = \Psi(D/X_{N1}) \quad (25)$$

Podemos reescribir esta última ecuación de la siguiente forma,

$$g_1(D) = \Psi \left(\frac{X_{N0}}{X_{N1}} \frac{D}{X_{N0}} \right) \quad (26)$$

Por comodidad definimos

$$x_1 = \frac{X_{N0}}{X_{N1}} \quad (27)$$

De esta forma, la ecuación (25) se puede escribir, comparando con la ecuación (24),

$$g_1(D) = \Psi (x_1 D/X_{N0}) = g_0(x_1 D) \quad (28)$$

Para ver el desplazamiento de la curva de financiamiento ante variaciones del tipo de cambio, consideremos por simplicidad, una dependencia lineal de las exportaciones netas con el tipo de cambio,

$$X_N(\varepsilon) = X_{N0} + v(\varepsilon - \varepsilon_0) = u + v \varepsilon \quad (29)$$

donde $u = X_{N0} - v\varepsilon_0$ siendo $v > 0$ por la condición de Marshall-Lerner. Omitiendo el subíndice 1 para simplificar la notación, la ecuación (28) queda,

$$g(D) = g_0(xD) \quad (30)$$

donde x , si tomamos como valor de referencia del tipo de cambio $\varepsilon_0 = 1$, está dado por,

$$x(\varepsilon) = \frac{X_{N0}}{X_N(\varepsilon)} = \frac{u + v}{u + \varepsilon v} \quad (31)$$

donde $u = X_{N0} - \varepsilon_0 v = X_{N0} - v$.

Como vimos, la figura 1 es la representación gráfica de la función $g_0(D)$. Para visualizar la representación de $g(D)$ observemos que $g_0(D)$ se puede representar como (ver figura 1),

$$g_0(D) = \begin{cases} 0 & D < D_0 \\ / & D_0 < D < D_1 \\ 1 & D > D_1 \end{cases} \quad (32)$$

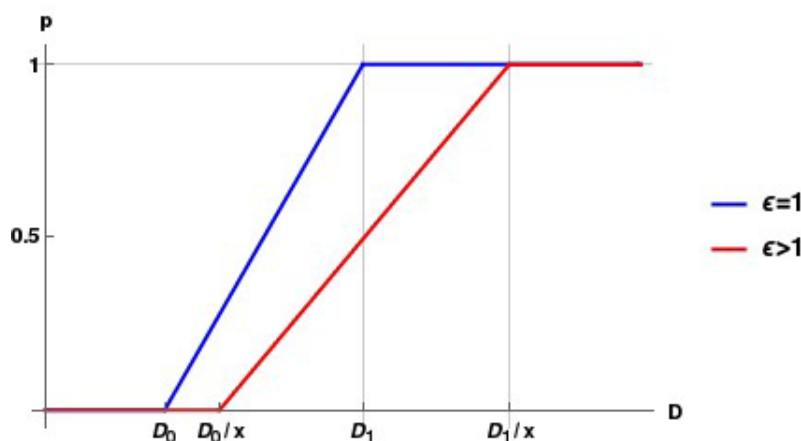
en donde la barra diagonal / representa el tramo de pendiente positiva de la figura 1.

Si en (32) reemplazamos D por xD obtenemos $g(D)$,

$$g(D) = \begin{cases} 0 & xD < D_0 \\ / & D_0 < xD < D_1 \\ 1 & xD > D_1 \end{cases} = \begin{cases} 0 & D < D_0/x \\ / & D_0/x < D < D_1/x \\ 1 & D > D_1/x \end{cases} \quad (33)$$

Ahora los puntos de quiebre de la curva de financiamiento se encuentran en D_0/x y D_1/x . De (31) se ve que x es una función decreciente de ϵ .

Figura 10: Curva de financiamiento del gobierno para dos valores del tipo de cambio.



En azul para el valor de referencia del tipo de cambio ($\epsilon = 1$) y en rojo para un valor del tipo de cambio superior al de referencia ($\epsilon > 1$).

Del miembro de la derecha de (33) ya se aprecia claramente cómo se va a desplazar la curva de la figura 1 ante cambios en ϵ : si el tipo de cambio es mayor que el de referencia ($\epsilon > 1$), entonces $x < 1$ y los puntos de quiebre D_0 y D_1 de la curva de financiamiento se desplazan a $D_0/x (> D_0)$ y $D_1/x (> D_1)$, es decir, hacia la derecha, como se muestra en la figura 10 (hacia la izquierda si $\epsilon < 1$).

De esta figura es fácil obtener la ecuación de la recta que corresponde al tramo de pendiente positiva de la curva de financiamiento. Para el caso con ϵ distinto del valor de referencia (curva roja), la ecuación de esta recta está dada por la ecuación (10).

Economistas partidarios en la transición a la democracia: diagnósticos, lineamientos y las políticas económicas en los partidos no mayoritarios durante la campaña electoral de 1983

Ignacio Rossi*

Resumen

El trabajo analiza los diagnósticos, lineamientos y debates económicos desarrollados en Argentina durante la campaña electoral de 1983 protagonizados por economistas filiados a partidos políticos no mayoritarios. La principal fuente trabajada son un conjunto de reportajes realizados por el semanario Mercado, aunque también se incluyeron testimonios, recortes periodísticos, estadísticas públicas, entre otras, con énfasis en dimensionar las principales controversias sobre la economía durante la transición a la democracia. El análisis de la retórica electoral de los economistas filiados a partidos de menor gravitación política que la Unión Cívica Radical (UCR) y el Partido Justicialista (PJ), permite de dar cuenta de elementos distintivos a los consensos en materia de política económica en el periodo. Como se pudo comprobar, los economistas estudiados desplegaron una multiplicidad de propuestas que combinó cuestiones como la estabilización de precios, el ajuste del gasto público, el pago de la deuda externa, la reactivación económica y un plan de desarrollo. Si bien hubo distancias más o menos evidentes, los diagnósticos liberales, keynesianos y desarrollistas fueron coordinadas ideológicas híbridas que muestran miradas dinámicas que trascendieron los consensos de los partidos mayoritarios.

Palabras clave: democracia; deuda externa; inflación; déficit fiscal; partidos políticos

Partisan economists in the transition to democracy: diagnoses, guidelines and economic policies in non-majority parties during the 1983 election campaign Abstract

This work analyzes the economic diagnoses, guidelines, and debates that took place in Argentina during the 1983 election campaign, focusing on economists affiliated with minority political parties. The primary source is a series of reports published by the weekly magazine Mercado, although testimonies, newspaper clippings, public statistics, and other sources were also included, with an emphasis on highlighting the main controversies surrounding the economy during the transition to democracy. Analyzing the electoral rhetoric of economists affiliated with parties of lesser political influence than the Radical Civic Union (UCR) and the Justicialist Party (PJ) reveals distinctive elements in the economic policy consensus of the period. These economists constitute a central actor in understanding the economic policy debates during the critical juncture of 1983 and, ultimately, in comprehending the challenges facing democracy. As demonstrated, the economists studied presented a wide range of proposals that combined issues such as price stabilization, public spending adjustments, external debt repayment, economic reactivation, and a development plan. While there were more or less evident differences, the liberal, Keynesian, and developmentalist diagnoses represented hybrid ideological frameworks that reflect dynamic perspectives transcending the consensus of the major political parties.

Keywords: democracy; external debt; inflation; fiscal deficit; political parties

* Universidad Nacional de General Sarmiento (UNGS) y Comisión de Investigaciones Científicas y Técnicas (CIC) de la provincia de Buenos Aires, Argentina. Contacto: ignacio.a.rossi@outlook.com

Esta obra se publica bajo licencia Creative Commons 4.0 Internacional.
(Atribución-No Comercial-Compartir Igual)

<https://doi.org/10.59339/de.v64i245.802>

Fecha de recepción: 23 de marzo de 2025

Fecha de aprobación: 19 de noviembre de 2025



Introducción

Durante el proceso de transición a la democracia en los años ochenta el conglomerado de partidos nucleados en la llamada Multipartidaria¹ se convirtió en un actor central de la política argentina. La formación política originada en 1981 por el Partido Justicialista (PJ), Intransigente (PI), Demócrata Cristiano (DC), la Unión Cívica Radical (UCR), y el Movimiento de Integración y Desarrollo (MID), tuvo el objetivo principal de emprender negociaciones con el gobierno militar para acelerar la apertura política. Aunque hubo posturas más radicales y otras más moderadas frente al régimen (Velázquez Ramírez, 2019), la Multipartidaria fue un espacio político central de la coyuntura política, económica y social, particularmente a partir de la derrota de la Guerra de Malvinas (1982) cuando el régimen cayó en una creciente debilidad política. Así, la organización política terminó siendo un foco de presión política para la salida electoral (Franco, 2015; Velázquez Ramírez, 2019, p. 58) y, con el avala de los partidos mayoritarios (radicalismo y peronismo), el escenario político que se consolidó se estructuró en torno a los militares, los círculos civiles que los apoyaban y el polo político-civil formado en torno a la Multipartidaria. A partir de 1982 cuando la Multipartidaria inició un ciclo ofensivo de movilizaciones que respondieron a su endurecimiento ante la llegada de Leopoldo Galtieri (1981-1982) a la presidencia. La llegada del militar que emprendió la Guerra por las Islas Malvinas y su ministro de Economía Roberto Alemann (1981-1982) fue anunciada como un ciclo refundacional similar al emprendido en los comienzos del régimen y liderado en el área económica por Martínez de Hoz (1976-1981). Sin embargo, tras la guerra de Malvinas y el ocaso económico se diluyó cualquier posibilidad de negociación con los militares y se configuró la inminente salida electoral (Gambarotta, 2016) propia de una "transición por colapso" (Franco, 2025).

En este contexto, desde abril de 1983 se desarrolló la campaña presidencial y el semanario de Economía, Política y Finanzas *Mercado*² inició un ciclo de reportajes a referentes económicos de partidos políticos argentinos denominado *La economía de los políticos*. Los mismos, fueron abordados por Gerardo López Alonso, Edgardo Silvetti y Rubén Mattone, periodistas especializados en Economía con trayectoria en los principales medios del país como *La Nación*, *El Cronista Comercial*, *La Prensa*, *Primera Plana*, entre otros. En aquel entonces, los temas en discusión instalados desde la Mul-

1 Formación política originada en 1981 por los partidos PJ, UCR, Intransigente, Demócrata Cristiano y el Movimiento de Integración y Desarrollo encargada de emprender negociaciones con el gobierno militar. Velázquez Ramírez (2019) identificó diferentes posturas tanto al interior de la UCR como del PJ y que se distinguían según su postura más acuerdista con los militares o bien por intentar tomar la iniciativa de la apertura política de forma más frontal (pp. 45-48).

2 El medio, que nació en 1969 de la mano de importantes periodistas como José Delgado, Mario Sekiguchi, Raúl Sarmiento, Alberto Borrini y asesores como Rafael Olarra Jiménez, Ángel Alberto Solá, Carlos García Martínez. Estos, con antecedentes en los principales medios periodísticos de vanguardia del siglo XX como *Correo de la Tarde*, *El Cronista Comercial*, *La Nación*, *La Prensa*, *Primera Plana* e incluso revistas como *Humor Registrado*, *Patoruzú*, *Siete Días*, *Gente* y *Satiricón*, le dieron a *Mercado* una fuerte impronta profesional en el periodismo político y económico. Por caso, en estos años los economistas profesionales del staff eran Juan Carlos de Pablo, Domingo Cavallo, Roque Fernández, entre otros.

tipartidaria³ permearon la campaña electoral del regreso a la democracia. Temáticas como la relevancia de la deuda externa, los desórdenes del sistema financiero, el papel de la promoción sectorial y del rol del Estado, el endeudamiento de las empresas públicas y sus costos y el problema de la inflación, entre otros (La Multipartidaria, 1982) fueron jerarquizados por los partidos mayoritarios (Unión Cívica Radical y Partido Justicialista) primando las propuestas keynesianas (Belini y Rodríguez, 2023) en el marco de una contienda electoral fuertemente bipartidista.

Como sostuvieron Belini y Rodríguez (2023) recientemente, hubo cierta falta de trascendencia -o claridad- en los diagnósticos y propuestas económicas. Esto pudo haber derivado de la crisis del modelo de industrialización por sustitución de importaciones, de la naturaleza de un nuevo régimen inflacionario, de la falta de renovación de los cuadros económicos luego de la experiencia de la dictadura, entre otras dimensiones que se analizaron en diversos trabajos de historia económica y sociología económica (Gerchunoff y Llach, 1988; Heredia, 2006; Heymann, 1986). En todo caso, debe considerarse que los debates económicos en el marco de la campaña de 1983 se desarrollaban en un contexto crítico. El gobierno radical heredaría una deuda externa inédita de 45.000 millones de dólares, un déficit fiscal de más de 10% del PBI, una inflación de más del 300% anualizada, una fuga de capitales no menos importante en su *stock* como en sus flujos y una caída del salario real desde 1975 de alrededor del 30%. No menos importante resultaban las condiciones desfavorables que imponía el contexto internacional, caracterizado por altas tasas de interés internacionales, medidas proteccionistas en los países centrales y caída de los términos de intercambio que impactaban en el sector externo de la economía argentina (Rapoport, 2020).

Este trabajo busca, en línea con el trabajo reciente de Belini y Rodríguez (2023) que analizó el debate económico en los partidos mayoritarios durante la campaña de 1983 a partir de las plataformas electorales, aportar al conocimiento de las discusiones económicas generadas en el seno de los partidos políticos. Como parte de una agenda de trabajo que viene poniendo el foco en las discusiones económicas previas al gobierno radical y generadas en el contexto propio del traspaso de gobierno, aquí se pone el foco en los referentes económicos de los partidos no mayoritarios. Es decir, jerarquizamos el abordaje de los debates económicos derivados de referentes de partidos no mayoritarios tales como el Partido Demócrata Cristiano, el Partido Federalista del Centro, el Movimiento de Integración y Desarrollo, la Unión del Centro Democrático, Línea Popular, el Partido Popular y el Partido Demócrata.

La selección de estos partidos, que además de los mayoritarios (PJ y UCR) fueron los cubiertos por los reportajes de *Mercado*, responde a varios criterios. Entre los principales i) dar mayor importancia en el análisis a los partidos menos relevantes de la órbita política frente al PJ y la UCR, ii) priorizar los diagnósticos y propuestas económicas de referentes de partidos que eventualmente no accedieron al poder y iii) cubrir en este trabajo, como

3 En la medida que los principales partidos se presentaron unidos obteniendo casi el 90% de los escrutinios y que el resto de las fuerzas políticas no alcanzaron el 10% de los votos (Ferrari, Ricci y Suárez, 2013).

parte de una agenda más amplia sobre el estudio de la campaña de 1983 y por motivos de espacio, de forma limitada sólo estas formaciones políticas. El análisis de los reportajes y de las ideas económicas en los discursos de campaña de los referentes económicos se realiza construyendo un panorama de la economía argentina a partir de diferentes variables como el tipo de cambio, la inflación, el déficit fiscal, el endeudamiento externo, entre otras. Los datos trabajados son, teniendo en cuenta el contexto histórico específico, provenientes de fuentes contemporáneas a los hechos del BCRA y publicaciones como los anuarios de la Fundación de Investigaciones para el Desarrollo (FIDE), aunque en otros casos se trata de datos elaborados con posterioridad, sea por su disponibilidad o por la mejor perspectiva que otorgan. En virtud de ello, se procuró hacer las advertencias pertinentes y no vincular los análisis económicos de los economistas específicamente a estos datos.

El análisis de los reportajes realizados por Mercado y los debates económicos de los referentes partidarios debe contar con una serie de consideraciones. La primera de ellas, es partir de la larga tradición de estudio en torno a las ideas o ideologías políticas y económicas en Argentina (Zanatta, 1996, Romero, 2005, Terán, 2010, Camarero, 2012), pero particularmente de las ideas económicas y del pensamiento económico argentino. Se trata de un campo que todavía no fue lo suficientemente desarrollado en nuestro país y que viene registrando una serie de aportes recientes (Dvoskin, 2017; Caravaca, 2021; Dvoskin, Almeida, Pia Paganeli y Coujoumdjian, 2024). En este sentido, caben destacar los abordajes que combinaron el análisis de las coyunturas históricas, las instituciones y la economía para situar a las ideas (Gómez, 2020; Rougier y Odisio, 2017). También a aquellos que pusieron en el centro a los economistas profesionales situados en sus ámbitos de discusión y participación en la vida pública (Neiburg, y Plotkin 2003; Rougier y Mason, 2020; Perissinotto, 2021; Ravier, 2021; Odisio y Rougier, 2022; Arana, 2024). En definitiva, estos trabajos reconocen que las ideas económicas forman parte de un paradigma que, aunque no siempre articuladas, pueden tener una coherencia simbólica que las dota de consistencia e impacto en la vida pública (Hall, 1993; Schmidt, 2014).

Si bien las ideas económicas constituyen un elemento importante en los trabajos mencionados, es necesario distinguir en el tipo de ideas que se abordan puede variar según los procesos históricos, las fuentes disponibles y el contexto intelectual de análisis (Angenot, 1989). Especialmente reteniendo estas dos últimas dimensiones, debe considerarse que la dinámica de esas ideas se ve alterada según se trate de, por ejemplo, revistas académicas, corporativas o con fines políticos (Delgado y Rogers, 2019). De la misma forma sucede si se trata de otro tipo de archivos como pueden ser clases públicas, programas de estudio o entrevistas -públicas o privadas-, entre otros (Arnoux, 2006). En virtud de ello, es necesario aclarar que el abordaje de reportajes públicos en un contexto de campaña electoral no debe ser interpretados como programas económicos acabados ni como lineamientos literales, sino como diagnósticos posibles de ser comunicados y mediados por el resultado que se espera obtener en la contienda política. En este sentido, se trata de discursos posibles de acuerdo al contexto político específico y a las intenciones de los actores más allá de lo que se piensa. Por ello, el

abordaje se realiza reteniendo los diagnósticos, análisis y propuestas de los referentes de los partidos mencionados, pero situándolos en la campaña de 1983 y en las limitaciones programáticas de un contexto electoral. Los economistas estudiados, en este sentido, son Carlos Leyba en representación del Partido Demócrata Cristiano, Pablo Leclerq del Partido Federalista del Centro, Octavio Frigerio del Movimiento de Integración y Desarrollo, Álvaro Alsogaray por la Unión del Centro Democrático, Carlos Bunge por el Partido Federal, Washington Ferreira por Línea Popular y Julio César Cueto Rúa por el Partido Demócrata.

Los economistas partidarios: debates de políticas económicas alternativas al radicalismo y al peronismo en los ochenta

Carlos Raúl Leyba: Partido Demócrata Cristiano

El 5 de mayo de 1983, *Mercado* publicó el reportaje a Carlos Raúl Leyba, economista de 42 años egresado de la Universidad de Buenos Aires (UBA) con estudios en econometría en la Universidad de Bruselas, Bélgica. En aquel entonces, Leyba coordinaba el equipo económico del Partido Demócrata Cristiano, cuyo candidato a presidente en las elecciones de aquel año era su fundador Francisco Eduardo Serro. El economista tuvo participación en la Comisión Económica de la Multipartidaria, y sus antecedentes en la función pública se remontaban a su paso como subsecretario de Programación y Coordinación Económica durante el tercer gobierno de Perón (1973-1976); gobierno donde también colaboró en el Instituto Nacional de Planificación Económica y el Plan Trienal. Desde un inicio, Leyba definió que la política económica debía regirse por cinco principios: i) el crecimiento, ii) el pleno empleo de los recursos productivos, iii) la mejora en la distribución de los ingresos, iv) la estabilidad de precios y v) el ejercicio de la autonomía nacional “mediante un adecuado manejo de los pagos exteriores”. Estos cinco principios, aseguraba, permitirían sostener una reversión del modelo indicativo; lo cual definía a partir de la necesidad de cambiar el poco “gap tecnológico” en materia de consumo final y potenciar sectores donde el país podía tener equipamiento de capital reproductivo.

En definitiva, el modelo propuesto impulsaría los recursos humanos, naturales y las ventajas comparativas promoviendo la autosuficiencia alimentaria, la potencia energética y la capacidad de generar tecnologías adaptativas y cuadros especializados. Como era de esperarse, *Mercado* indagó a Leyba en torno a las funciones inmediatas de política económica que se tomarían. El economista, por su parte, sostuvo que “toda política pasará por poner un énfasis especial en la reactivación del mercado interno”,⁴ y ante las evidentes restricciones propuso concentrarse en las potencialidades de los *stocks*. Es decir, poniendo de relieve que Argentina podía recuperar los 4.000 millones de dólares gastados en bienes de consumo o los 6.000 millones de dólares en turismo entre 1976-1982, pero también los 10.000 millones de dólares en billetes vendidos por las casas de cambios. Como entendía

4 Reportaje a Carlos Leyba (5 de mayo de 1983). *Mercado*, p. 2.

Leyba, la confianza en que la democracia surgida de las elecciones de 1983 permitiría generar una "profunda disciplina social", sería un componente importante para recuperar estos recursos. En sus palabras, las mejores condiciones de política se sostendrían "por quienes tienen que auto-disciplinarse en el marco de la democracia [lo que permitiría] una vocación colectiva de realizar un programa".⁵

La confianza que Leyba mostraba en torno a la futura estabilidad política como plataforma para generar un programa económico sostenible se basaba en que, como aludía, el triunfo del próximo gobierno estaría atravesado por la vigencia del pensamiento nacional propio de las agrupaciones políticas surgidas de la Multipartidaria. En este sentido, Leyba creía posible formular un programa técnicamente sólido y socialmente viable:

(...) creo que la democracia tiene los elencos y el sistema en sí mismo, como para que funcione adecuadamente un sistema de luces amarillas sobre la base del diálogo y la información abierta que genera una democracia. Si al componente de la respetabilidad que genera un gobierno democrático, le sumo el componente de la respetabilidad que genera la capacidad de formalizar un programa coherente e integral apoyado por todos los sectores que componen la vida del país y si además le digo que ese sistema de luces amarillas se prende y funciona, entonces tengo que asumir que la respetabilidad de cualquier planteo de esta gestión gubernativa alcanza el nivel máximo al que puede aspirar la Argentina".⁶

Imagen I. Carlos Raúl Leyba



Fuente: *Mercado*, 5 de mayo de 1983, p. 2

La confianza de Leyba en la solidez democrática era absoluta, también en la viabilidad de un programa democrático y participativo que cuente con apoyos sociales de todos los sectores, aunque sin embargo no ponderaba el peso estructural de otros, como los grupos económicos que se volverían

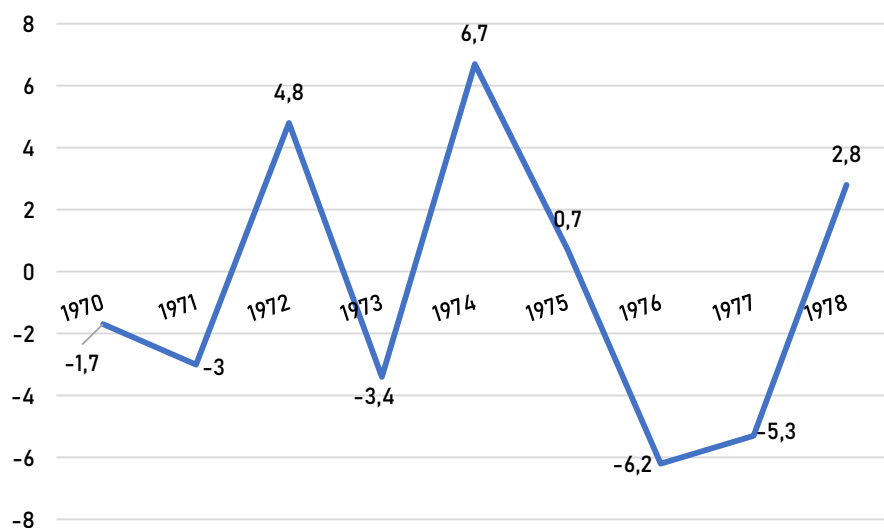
5 Reportaje a Carlos Leyba (5 de mayo de 1983). *Mercado*, p. 2.

6 Reportaje a Carlos Leyba (5 de mayo de 1983). *Mercado*, p. 3.

relevantes o de los acreedores y el FMI, en las definiciones de política económica (Azpiazu, Basualdo y Khavise, 1987; Brenta, 2019). Incluso, llegó a sugerir que los indicadores de riesgo país elaborados internacionalmente bajarían dadas la esperada estabilidad política y la razonabilidad del programaba surgido de la misma; antes que por factores económicos como la reducción de la nominalidad de la economía o bien una renegociación de la deuda externa viable. Por ejemplo, planteó que el FMI tendría a un interlocutor diferente a los gobiernos militares y que esto en sí mismo traería mejores condiciones de negociación. También que los países desarrollados se mostrarían predispuestos a negociar, ya que no podían limitarse a exigir incrementar las exportaciones para saldar deuda externa dada la feroz competencia internacional que se produciría. En virtud de este análisis, Leyba entendía posible comenzar con una necesaria reactivación interna desde una política de ingresos sentada sobre la base del diálogo democrático para aumentar el salario real y los márgenes de ganancia de ciertas empresas. Para poder conciliar las demandas del trabajo y el capital, Leyba puso de relieve necesario la centralidad de la concertación, sobre la base los sectores más afectados por la recesión pudieran reactivar su producción a la vez que aumentaban los salarios evitando el traslado inmediato a precios. Así, debía propenderse una evolución de los precios moderada y progresivamente a la baja compatible con una “fuerte política de movilización de la oferta de recursos productivos” desde la capacidad ociosa”.⁷

Necesariamente, este punto condujo al debate en torno al sistema financiero, que Leyba consideró “gravoso” porque fallaba, principalmente, en no alentar a la demanda. Según reflexionaba, si se mejoraba el salario real mientras se aumentaba el financiamiento al consumo destinado a satisfacer las demandas insatisfechas luego del ciclo recesivo que venía atravesando la economía (que como puede observarse en el gráfico 1, venía sufriendo importantes fluctuaciones desde 1975), el sistema financiero volvería a cumplir un rol virtuoso en la actividad económica y beneficiaría a las empresas para expandir la producción.

Gráfico 1. Tasas de crecimiento del PIB (% anual), 1970-1983.



7 Reportaje a Carlos Leyba (5 de mayo de 1983). *Mercado*, p. 4.

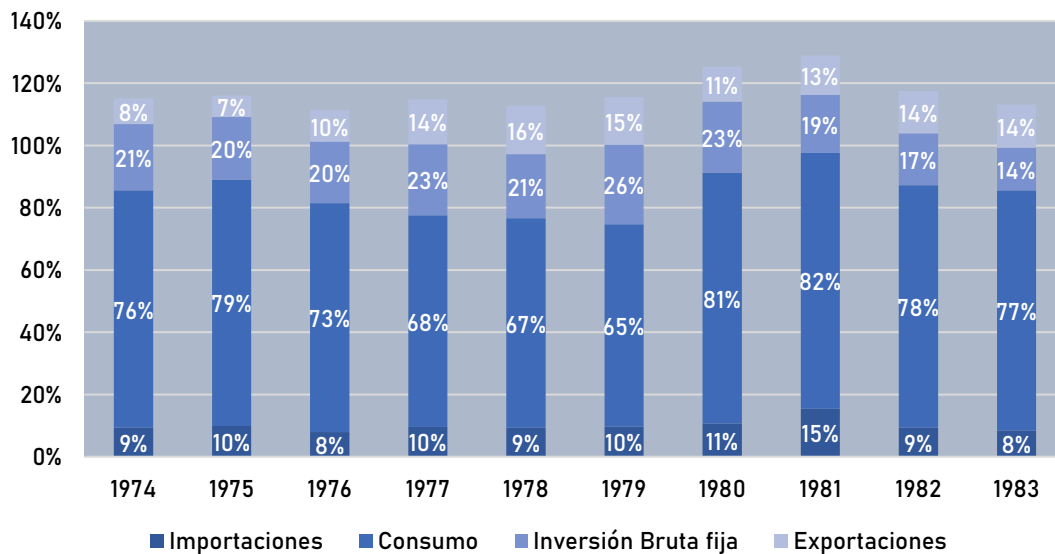
Fuente: Elaboración propias en base a memorias del BCRA, 1975-1983.

Este esquema no solo debía contar con el papel central de la reactivación de la capacidad ociosa, sino también con una política paralela que actuara sobre los cuellos de botella mediante la incorporación de bienes de capital para que el proceso no llegara a un punto crítico.⁸ Además, el mismo esquema debía contar con una disminución del costo del dinero, pero que en el análisis de Leyba sólo existiría si primero se reactivaba la producción, se resolvían los pagos al exterior y, sobre todo, se controlaban las importaciones con tipos de cambios diferenciales. Con estas políticas se podrían controlar las presiones inflacionarias y, de la misma manera, permitirían “escindir el mercado financiero interno del mercado financiero externo”, devolviéndole al sistema un papel orientado a la producción.

Pablo Leclerq: Partido Federalista del Centro

La siguiente entrevista fue a Pablo Leclerq, un ingeniero civil egresado de la UBA y devenido en economista tras realizar estudios de posgrado en la Universidad de París. Leclerq había pasado por el ministerio de Economía y Obras Públicas de la provincia de Chubut entre 1967-1970 y por la consultoría en el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), la Organización de Estados Americanos (OEA) y el Instituto para la Integración y el Comercio de América Latina y el Caribe (INTAL). En los años ochenta se integró a la actividad política del Partido Federalista del Centro, una iniciativa de líderes provinciales que buscaba una renovación de los partidos tradicionales como la Unión Cívica Radical (UCR) y el Partido Justicialista (PJ) con un énfasis federalista. Leclerq estuvo de acuerdo, como la mayoría de los reportados, en la necesidad de impulsar el crecimiento del producto, pero distinguió que debía priorizarse una reactivación de la inversión recuperando los niveles de entre el 22 y el 27% del PIB propios de la década de los sesenta. Entonces, por ejemplo, la formación bruta de capital fijo se encontraba en torno 17% del producto en 1982 como puede observarse en el gráfico 2, incluso, en 1983 esta llegó a los niveles más bajos. Es muy posible que Leclerq estuviera considerando los bajos niveles de inversión en aquellos años, y que por ello como condición previa jerarquizara esta variable frente a otras que dentro de la exportación y la demanda global se habían contraído menos.

8 Schvarzer advirtió esto tempranamente, poniendo el foco en que la capacidad ociosa de la industria no se podría reactivar de golpe porque dado que las cadenas de proveedores se verían truncadas o bien por el proceso mismo de desindustrialización o bien por el desinterés en la economía real ante la mejor rentabilidad del sector financiero (Schvarzer, 1983).

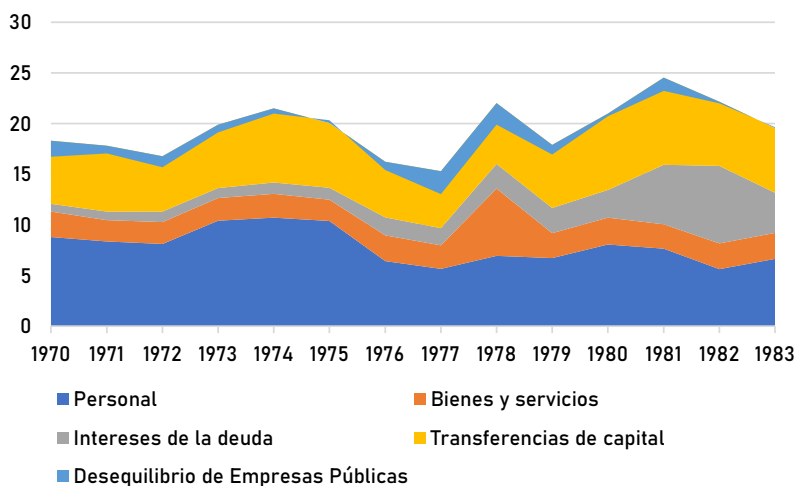
Gráfico 2. Componentes de la oferta y la demanda global en porcentajes del PIB (1974=100), 1974-1983.

Fuente: elaboración propia en base a Memorias del BCRA, 1975-1983.

Sin embargo, aclaró que no sólo se trataba volver a esos niveles de inversión, sino de mejorar su calidad incentivando al sector privado en los “los sectores de mayor rentabilidad de la economía y la superación de los niveles tecnológicos”.⁹ Esto permitiría reactivar la economía desde la inversión controlando paralelamente el déficit de las empresas públicas y su incidencia monetaria en los precios, que es lo que le preocupaba a Leclerq dentro del control del gasto público. Como veremos, Leclerq no sería el único en subrayar la importancia del déficit de las empresas en el gasto público, pese a que como puede verse en el gráfico 3, posteriormente se sabría con mayor claridad que otros componentes como gasto en personal, intereses de deuda y transferencias de capital, último componente ponderado por su incidencia en el déficit fiscal en estudios como los de Ortiz y Schorr (2006), serían centrales.

9 Reportaje a Pablo Leclerq (19 de mayo de 1983). *Mercado*, p. 1.

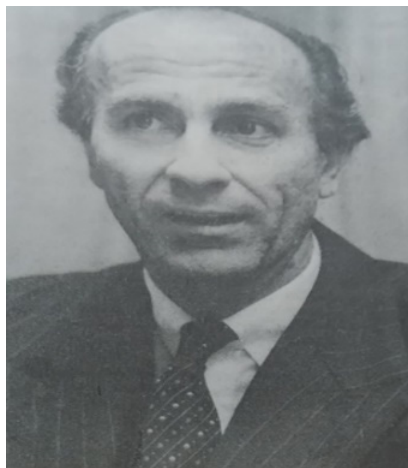
Gráfico 3. Erogaciones corrientes del sector público en porcentajes del PIB, 1975-1983



Fuente: Elaboración propia en base a Sector público argentino no financiero. Cuenta ahorro-inversión-financiamiento, 1961-2004. Ministerio de Economía y Producción. Secretaría de Hacienda. Subsecretaría de Presupuesto, Oficina Nacional de Presupuesto, Argentina, diciembre de 2004.

En suma, en las reflexiones de Leclerq el alto gasto público era un componente central que debía controlarse para impulsar el crecimiento, pero también las altas tasas de interés dado que las empresas públicas cubrían sus déficits en el mercado financiero. Sino resolvían estos puntos, no sería posible ni reducir el déficit fiscal ni reactivar la actividad del sector privado. En el razonamiento del economista, esta dinámica era la que había contribuido a reducir la tasa de inversión privada y el aumento de la deuda pública en el afán de mantener los niveles de actividad traccionados por un alto nivel de gasto público.¹⁰

Imagen II. Pablo Leclerq



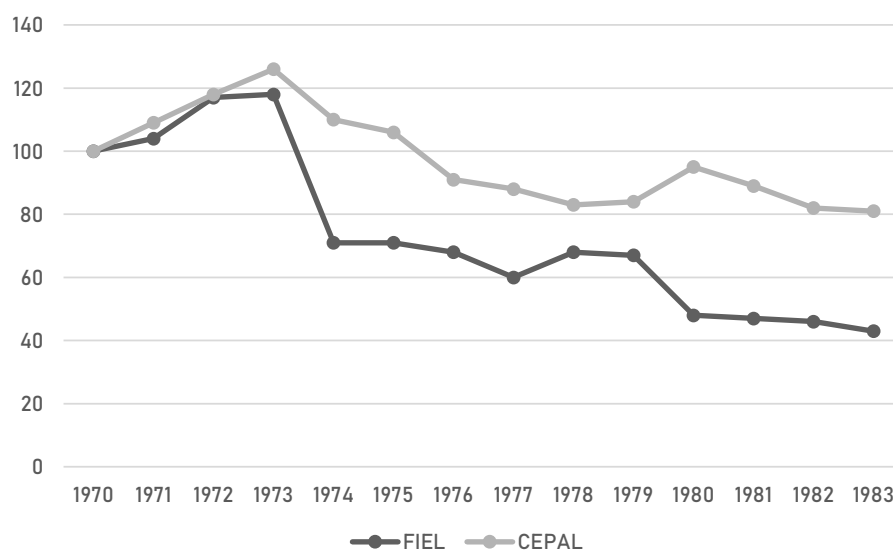
Fuente: *Mercado*, 19 de mayo de 1983, p. 2.

10 Reportaje a Pablo Leclerq (19 de mayo de 1983). *Mercado*, p. 2.

En virtud de esto, la reactivación propuesta debía comenzar por un aumento de la inversión privada; pero también por un incremento de las exportaciones que permitiera proveer las divisas necesarias. Al contrario de otros planteos, el economista del Partido Federalista del Centro no priorizaba el consumo porque entendía que cualquier política monetaria expansiva era incompatible con una política cambiaria libre en un marco de baja rentabilidad de los negocios y de nula credibilidad donde los mayores agregados monetarios presionarían sobre el aumento de las tasas de interés, el tipo de cambio y consecuentemente la inflación. Como sostenía, “el aumento del consumo como variable constitutiva de la demanda global tiene que ser posterior; antes tiene que producirse una cuestión de la credibilidad que le permita al sector privado tomar la decisión de invertir”.¹¹ En estos términos, sostenía, no podía esperarse un aumento del salario real en una primera etapa, pero sí un aumento de la ocupación en virtud de la formación de *stocks* sobre la base de la recuperación de la capacidad ociosa, como marco previo al proceso de inversión.

Respecto al sector externo, Leclerq estimaba que los intereses anuales de 4.200 millones de dólares, que representaban al menos un 50% de las exportaciones no serían cubiertos por un saldo comercial que estimaba poder llegar en 1983 a 3.000 millones de dólares. Además, veía dificultoso un aumento inmediato de las exportaciones en un contexto de dificultades internacionales para la colocación de granos, dado que la Unión Soviética no registraba sequías y que EE. UU tenía importantes *stocks*. Efectivamente, este problema se conjugó con una década de caída de los términos de intercambio de Argentina, los cuales, como puede observarse en el gráfico 4, se encontraban por debajo de los niveles alcanzados en 1970.

Gráfico 4. Términos del intercambio (índice base 1970=100), 1970-1982



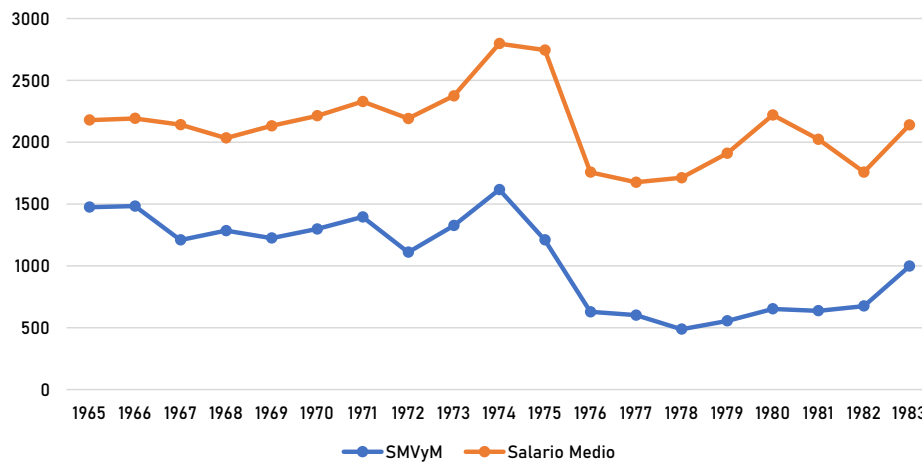
Fuente: elaboración propia en base a CEPAL (1985a).

Este contexto, sostenía, debía moderarse con un impulso de las exportaciones de gas, principalmente a Brasil, que equilibrara las importaciones energéticas de petróleo. Como estimaba el economista, el precio de exportar gas a Brasil mediante un gasoducto sería rentable en términos internacionales, calculando exportaciones al país vecino por una suma de entre 1.200 y 1.600 millones de dólares que, eventualmente podría pensarse, permitirían cubrir el déficit externo de los intereses de la deuda.¹² Sin embargo, los reporteros de *Mercado* no tardaron en replicar que las inversiones de las que hablaba eran ambiciosas y que seguramente requerían la participación privada nacional y extranjera. Por su parte, el economista replicó que "el país no podrá afrontar su futuro crecimiento, sino es en base a un decisivo aporte del capital extranjero", calculando la necesidad de un aumento de la inversión pública y privada de orden del 25%. Con esto, se refería al impulso de contratos de riesgo de exploración y explotación petrolera, que estimaba no podían ser afrontados por el capital nacional.

El otro punto de Leclerq fue la necesidad de reacomodar el sistema de precios relativos (tipo de cambio, tasa de interés, salario real, energía, transporte, etc.), donde lo primero que definió fue la necesidad de un tipo de cambio alto, y aclaró que más alto que el de equilibrio considerado por las estimaciones contemporáneas. Posteriormente, entendía, se podría esperar que el salario real que se encontraba por debajo de su nivel histórico se recuperara al impulsar el proceso de inversión privada.¹³ Este no era un tema menor, ya que como se observa en el gráfico 5 tanto el salario mínimo como medio se encontraban por debajo de los niveles de los años sesenta, lo que coincide con las formulaciones de Leclerq respecto de su evolución negativa.

12 Por ejemplo, en el programa que Juan Sourrouille elaboró desde la Secretaría de Planificación Económica cuando asumiera el gobierno democrático, y que presentara en enero de 1985 públicamente, destacó que el hecho de haber descubierto el yacimiento de Loma de la Lata (provincia de Neuquén) en 1977 puso de relieve la proyección de un crecimiento notable de las reservas gasíferas. Estas se multiplicaron por más de 3 veces en 1983 respecto a 1976, ascendiendo de 200 mil metros cúbicos a 680 mil. En virtud de ello, destacó que la aparición de estos recursos cambiaba la ecuación energética, en tanto el gas dejaba de ser un combustible de uso domiciliario y pasaba a sustituir el fuel-oil en la industria aumentando en los años señalados un 50% en la participación de esta (Secretaría de Planificación, 1985, P. 101).

13 Aunque no aclaró cuál era con precisión ese nivel histórico, sí se puede apreciar en el gráfico 5 que el salario mínimo vital y móvil de aquellos años se encontraba por debajo de los niveles de 1970 y atravesando un estancamiento muy relevante.

Gráfico 5. Salario mínimo, vital y móvil* y salario medio en términos reales (en australes de mayo de 1988), 1965-1983.

*Establecido en 1964 (Ley 16.459) como remuneración que posibilita a una familia la alimentación adecuada, vivienda digna, vestuario, educación de los hijos, asistencia sanitaria, transporte, vacaciones, esparcimiento, seguro y previsión.

Fuente: El salario mínimo en Argentina: alcances y evolución (1964-1988). Ministerio de Trabajo y Seguridad Social. Proyecto Gobierno Argentino. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo y la Organización Internacional del Trabajo, 1988, p. 30.

Los recursos del Estado, en el diagnóstico de Leclerq, provendrían del área impositiva, particularmente del combate a la evasión de impuestos importantes como el Impuesto al Valor Agregado (IVA) que calculaba en 50% y que representaban el mayor ingreso de la Tesorería.¹⁴ Recuperar recursos por la vía impositiva, en todo caso, también permitiría una total eliminación de las retenciones al sector agropecuario que consideraba necesaria para expandir en lo inmediato las exportaciones.¹⁵

Octavio Frigerio: Movimiento de Integración y Desarrollo

El 26 de mayo de 1982 se publicó el reportaje a Octavio Frigerio, hijo del reconocido economista desarrollista Rogelio Frigerio, un ingeniero agrónomo egresado de la UBA que estudió una Maestría en Ciencias Genéticas en la Universidad de Iowa, Estados Unidos, ex profesor de matemática estadística y genética de la Facultad de Ciencias Agrarias de la Universidad Católica Argentina (UCA). En aquel entonces, Frigerio era presidente de la Fundación de Investigaciones para el Desarrollo (FIDE) y formaba parte de la dirigencia del Movimiento de Integración y Desarrollo (MID) como militante desarrollista desde donde ocupó varios cargos en la presidencia

14 El nivel impositivo total -Nación y provincias- en 1980 había tocado su máximo histórico con 23,9% del PIB desde 1970; aunque resultaban preocupantes el bajo aporte de los tributos directos como ganancias y patrimonios según se observa en el gráfico 7. Ahora, la cuestión de la evasión impositiva no contaba con estimaciones certeras, pero las bases imponibles se consideraban subvaluadas especialmente en el caso de los pequeños contribuyentes. P. 55 (FIEL, 1991, p. 55).

15 Que se encontraban en niveles relativamente altos para los principales productos con alícuotas de alrededor del 25%, pero que serían recién reducidas en 1990. Ver (Bolsa de Cereales de Córdoba, 2024).

de Arturo Frondizi (1958-1962). Para Frigerio, la Argentina no prosperaría económicamente si no modificaba su estructura productiva, por ello debía:

(...) transformar una situación, cuyo trazo característico actual es el de una economía que produce una permanente, importante y caudalosa transferencia del excedente económico hacia el sector externo, en una economía donde los beneficiarios serían todos aquellos sectores sociales cuyo destino está vinculado a la expansión del mercado interno.¹⁶

De esta forma, el ingeniero puso en el centro la necesidad de cancelar la "sangría de riqueza social", cuyas causas, enumeraba, eran: i) el deterioro de los términos del intercambio evidenciados desde 1973-1974, ii) la transferencia de capitales hacia el exterior, iii) el pago de "insólitos" intereses de la deuda externa y iv) la emigración de personal calificado. Estos eran los factores que condenaban al subdesarrollo al país, reflexionaba Frigerio, y que respondían según su juicio al control de precios y mercados que hacían las multinacionales y la propia índole de economías desintegradas en su perfil industrial y territorial.

Imagen III. Octavio Frigerio



Fuente: *Mercado*, 26 de mayo de 1983, p. 2.

No obstante, *Mercado* cuestionó a Frigerio en torno a las dificultades de la coyuntura inmediata, y este remitió a la emergencia de lograr que la tasa de retorno del capital invertido en la economía real superara a las inversiones alternativas en el país y/o el extranjero. El economista del MID se refería al planteo de combatir la lógica de la inversión especulativa avanzando en una política de sinceramiento para barrer la inflación reprimida, según él, de los últimos 20 años.¹⁷ Siendo uno de los primeros en plantear

16 Reportaje a Octavio Frigerio (26 de mayo de 1983). *Mercado*, p. 1.

17 Frigerio se remontaba a la practicada en 1958 como estrategia para inducir el aumento de las inversiones, respaldar el aumento de salarios y estabilizar la moneda y la divisa -en ese entonces, se mantuvo el dólar en 84 pesos durante cuatro años-. Como contracara criticaba las devaluaciones de Federico Pinedo en 1933, de Krieger Vasena en 1967 y de Celestino Rodrigo en 1975 que según argumentaba acentuaron el proceso recesivo. Sin embargo, la principal duda del sinceramiento por el que bregaba Frigerio era que los niveles de inflación eran bien distintos en 1983 respecto a 1958 y que no quedaba claro la estabilización monetaria que podría lograrse en una economía, ahora bimonetaria que todavía no se reconocía en plenitud en un contexto de demanda de dinero

el problema de la inflación de forma frontal entre los partidos abordados, consideró necesario librar de cualquier tipo de controles y regulaciones los precios; lo que evidenciaba que no veía riesgo de una hiperinflación en las condiciones existentes.¹⁸ Complementariamente, afirmó: “es necesario avanzar simultáneamente, además, en otros dos frentes: la reactivación de la empresa privada y el redimensionamiento del sector público”.¹⁹ En su opinión, como fue el caso de Lyeba, estos dos factores permitirían comenzar a reacomodar las variables. Particularmente, y coincidiendo con Leclercq, recuperando el salario que según aludió se encontraba por debajo de su nivel histórico haciendo sostenible la recuperación de la actividad.²⁰ En definitiva, estas prescripciones reproducían el programa económico del desarrollismo en aquel entonces vociferado por Rogelio Frigerio en *10 años de la crisis argentina* (Frigerio, 1983, pp. 225-228).

También debatió la supuesta estabilidad del tipo de cambio real respecto a su nivel de equilibrio, que, como se alegaba, varios economistas y periodistas económicos contemporáneos veían estable. El mismo comenzó a corregirse con la crisis bancaria de los años ochenta²¹ luego de la apreciación que experimentó con la gestión de Martínez de Hoz, como se muestra en el gráfico 6. Sin embargo, varios de los economistas analizados en este trabajo consideraron que requería una corrección adicional hacia un tipo de cambio real incluso más alto.

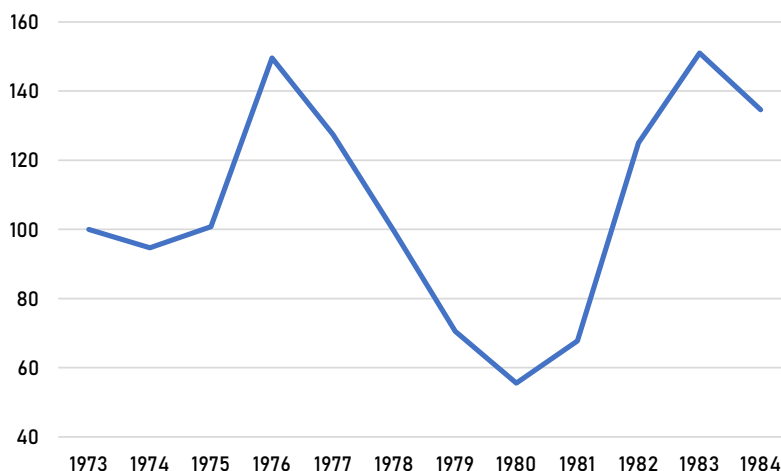
en niveles históricamente bajos. En otra entrevista, Frigerio aludió que el sinceramiento del que hablaban en su espacio político era suficiente para reordenar las variables macroeconómicas e inducir el desmonte del “esquema especulativo” orientándolo a la producción. Ver Rogelio Frigerio (28 de octubre de 1984) Un esquema monetarista, *Clarín*, p. 12.

18 Adicionalmente que el salario real, en el marco de este proceso, quedaría en los mismos niveles tras ajustes paralelos y que comenzaría a recuperarse cuando retornaban los niveles de actividad (Frigerio, 1983, p. 233).

19 Reportaje a Octavio Frigerio (26 de mayo de 1983). *Mercado*, p. 2.

20 Por ejemplo, en el esquema econométrico que planteo Frigerio se propuso una devaluación del 120% con retenciones en el orden del 50% a reducir en un plazo de seis meses. Los salarios debían aumentar simultáneamente entre 40 y 60% y un mercado libre y único de divisas reacomodando precios relativos (tasas de interés a la baja, por ejemplo).

21 En referencia a la que procedió al modelo económico de Martínez de Hoz sostenido en la apreciación del peso y las altas tasas de interés como posibilidad de la especulación financiera hacia el dólar que llegó a un límite en aquellos años al enfrentar una corrida ante la liquidación de bancos y entidades en problemas (Belini y Korol, 2020, p. 247).

Gráfico 6. Tipo de cambio real, 1973-1984 (1973=100)

Fuente: Canis, Golonbek y Soloaga, 1989: 54).

El planteo del ingeniero agrónomo era que el cálculo sobre el que se hacía la paridad de supuesto equilibrio estaba errado. Particularmente, porque el nivel de equilibrio óptimo tomado como base en las estimaciones de aquel entonces partía de los niveles alcanzados durante la administración económica de Adalbert Krieger Vasena (1967-1969), pero, para Frigerio, la inflación reprimida que existía distorsionaba ese equilibrio que, sugería, se encontraba en niveles más altos. En virtud de ello, afirmaba:

(...) por esta circunstancia creemos que el país tiene que adoptar en el futuro una política de dólar caro, sin perjuicio de advertir que en este momento el dólar tiene un precio que no tiene nada que ver con el que debería tener en función de su funcionamiento como variable económica determinada por las leyes económicas y no por el discrecionalismo burocrático.²²

Entonces, en estos términos, discutía que el tipo de cambio, pese a sus valores que en el debate público se consideraba correcto, debía contar con una corrección adicional al alza, como a su vez lo planteó Rogelio Frigerio al sostener que debía regir una liberación total del mercado de cambios oficial (Frigerio, 1983, p. 231).

Mientras la sobrevaluación del tipo cambio operara y fuera paralelamente absorbida por la liberación del proceso inflacionario, reflexionaba, se alcanzarían condiciones de equilibrio. En ese lapso, al contrario de Lclerq, planteó como necesario imponer retenciones adicionales a las exportaciones agropecuarias y eliminar los reembolsos a las exportaciones industriales para "permitir la desvinculación del mercado cambiario, del mercado financiero, del sistema institucionalizado, es decir, aplicar una política de tasas de interés real negativas, en función de que esa política cambiaría va a desestimular abruptamente las presiones especulativas sobre las divisas".²³ Una vez hecho esto, el ingeniero habló de la necesidad de inducir un saldo comercial positivo vía mayores exportaciones, menores importaciones prescindibles y la eliminación de las condiciones de subfacturación de exportaciones

22 Reportaje a Octavio Frigerio (26 de mayo de 1983). *Mercado*, p. 2.

23 Reportaje a Octavio Frigerio (26 de mayo de 1983). *Mercado*, p. 2.

y sobrefacturación de importaciones estimuladas por un eventual atraso cambiario en el camino hacia la estabilidad del dólar. Adicionalmente, pensaba que esta política permitiría el ingreso de capitales del exterior, tanto nacionales como extranjeros abriendo la posibilidad de capitalizar la deuda externa. Ante la pregunta de cómo se controlaría la inflación en el marco de este proceso brusco de sinceramiento que proponía, Frigerio subrayó que podía estabilizarse con una política monetaria que tienda a tasas de interés negativas como ancla y eliminado el canal de emisión vía intereses capitalizados. Todo esto, sobre la base de una reducción del déficit fiscal mediante la reestructuración, fusión y anulación de empresas estatales y la reducción de empleados públicos que veía como principal problema del fisco; que tenía cierta relevancia, como se ve en el gráfico 3.

Álvaro Alsogaray: Unión del Centro Democrático

El siguiente economista entrevistado fue el exponente del liberalismo local Álvaro Alsogaray, que entonces contaba con una larga trayectoria como economista político. Alsogaray pasó por el Colegio Militar en su juventud, para luego egresarse como ingeniero civil en la Universidad de Córdoba y trabajar en la línea aérea Zonda y en el sector aceitero durante los cuarenta y los cincuenta. Posteriormente, estudió economía y desempeñó cargos públicos como el secretario de Comercio (1956), Embajador en Estados Unidos (1966-1968) y ministro de Economía durante la gestión de Arturo Frondizi entre 1959 y 1959 y José María Guido entre 1962 y 1963. También fue candidato a presidente en 1958 con el Partido Cívico Independiente y en 1973 el partido fundado por él mismo, Nueva Fuerza, se presentó a elecciones (con Julio Chamizo como candidato a presidente). En 1982 fundó la Unión del Centro Democrático (UCeDé) ungiéndose nuevamente como candidato a presidente de la Nación. En sus primeras palabras definió que la principal prioridad debía ser terminar con la inflación e “implantar una verdadera economía de mercado, donde las empresas y todos los agentes económicos sean libres y participantes de ese mercado”.²⁴ En la práctica, esto significaba abrir las actividades en manos del Estado como petróleo, gas, líneas aéreas y marítimas, ferrocarriles, teléfonos e incluso fábricas militares a la actividad privada.

Imagen IV: Álvaro Alsogaray

Fuente: *Mercado*, 9 de junio de 1983, p. 3.

De esta forma, el plan económico de Alsogaray para el regreso de la democracia debía ser reducir el tamaño del Estado eliminando el intervencionismo instrumentado en regulaciones y controles de precios, salarios, tipo de cambio y tasas de interés; lo que promovería un aumento de la inversión en los sectores de mayor rentabilidad económica. Se trataba, como defendía, de un "criterio social" por el cual se priorizaba la mayor rentabilidad, producción y distribución de forma equitativa y en beneficio del conjunto de la sociedad. Con la consecuente eliminación del déficit del Estado, aseguraba Alsogaray, "desaparecerá la necesidad de emitir moneda espuria y por consiguiente la inflación [porque] la inflación se debe exclusivamente a los déficits generados por el Estado y a la emisión de moneda para financiarlos".²⁵

De esta manera, sólo se emitiría contra la verdadera producción de bienes y servicios y no contra el déficit público. La marcha de estas medidas, razonaba, eran cosa "de una sola noche si fuera posible", y que devendrían en un *shock* de confianza que provocaría el reflujo de capitales localizados en el exterior y el incentivo al ingreso de capitales extranjeros impulsando, paralelamente, una reactivación de la economía que reabsorbería el desempleo existente y el remanente del desprendimiento de las firmas del Estado. En este sentido, Alsogaray entendía que las expectativas podrían cambiarse en "términos de horas" tras generar un *shock* de confianza,²⁶ aunque aclaró que la apertura de la economía no debía ser indiscriminada. La estrategia debía contar, necesariamente, con mayor gradualismo que la experiencia de Martínez de Hoz, donde calculaba partir de niveles de protección cercanos al 40-50% para avanzar en forma decreciente en un plazo de 4 a 5 años.²⁷ También cuestionó que el tipo de cambio existente se

25 Reportaje a Álvaro Alsogaray (9 de junio de 1983). *Mercado*, p. 1.

26 Que replicó a mediados de 1984 en el marco de los problemas de Grinspun para contener la inflación y abordar a un acuerdo con el FMI. Ver Álvaro Alsogaray (4 junio de 1984) Las recetas recesivas intermedias están agotadas. *La Nación*.

27 Efectivamente argentina tenía un coeficiente de exportación bajo, que promedió menos del 5% entre 1973-1986. El arancel promedio en los años ochenta era más bajo que el 40% que menciona

encontraba equilibrado, porque su cálculo matemático no consideraba las expectativas, aunque aludió que este último sería la variable final a ajustar en el programa planteado.

Respecto a la deuda externa, Alsogaray reflexionó que, dado que la mitad de las exportaciones debían ser destinadas al pago de los intereses (calculados en 4.500 millones de dólares sobre exportaciones de alrededor de 9.000 millones anuales):

(..) o se agranda el país, o, por el contrario, habrá que contraer el nivel de vida de todos los argentinos [...] Sencillamente no vamos a poder mantener en operación las fábricas y las industrias, por no tener cómo importar los bienes correspondientes.²⁸

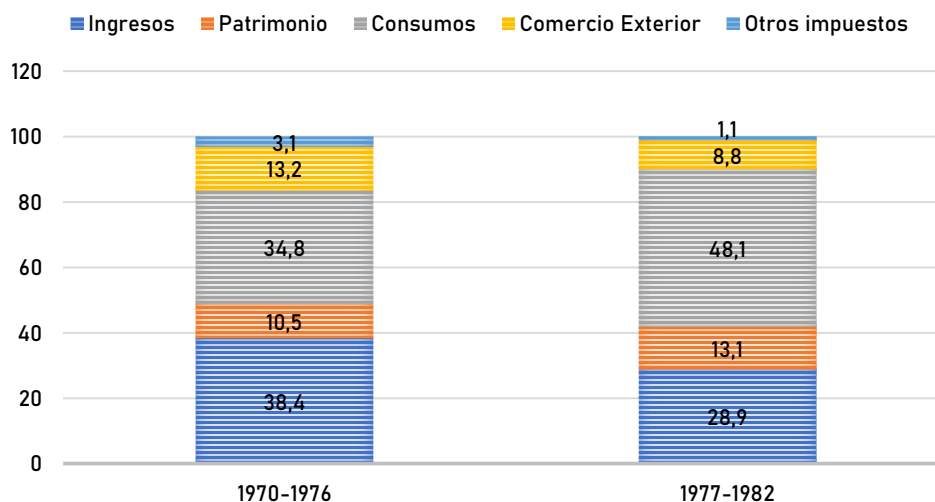
Según entendía, su programa permitiría realizar el primer camino, atrayendo capitales a las actividades más rentables y evitando contraer las importaciones más de lo necesario para poder afrontar los intereses de la deuda. Por otro lado, cuando se lo interrogó acerca de la cuestión de las altas tasas de interés internacionales y la dificultad de sus altos niveles para atraer capitales, Alsogaray aseguró que eliminando la inflación y permitiendo la natural fijación de la tasa de interés por la oferta y la demanda de dinero, es decir, fortaleciendo el peso como moneda (particularmente como reserva de valor), era posible aumentar la demanda de dinero estable y con ello la rentabilidad de las actividades productivas. Esto, al punto de no preocupar las altas tasas de interés internacionales y la restricción de los capitales en la región. En estas condiciones, la tasa de interés convergería al orden internacional y competiría vía rentabilidad local.

Otro tema estuvo centrado en la cuestión impositiva, donde el economista liberal bregó por eliminar el impuesto a las ganancias “porque no debe castigarse al que sabe producir sino al que gasta y despilfarra”, aunque paralelamente aseguró que debía implementarse un impuesto equivalente al IVA, al Impuesto a las Ventas e incluso a los combustibles desestimando otros de carácter más progresivos pesce a que como el patrimonio, como se midió posteriormente, se habían reducido respecto de los primeros años setenta (ver el gráfico 7).

el entrevistado, pero efectivamente había casos en que llegaban a esos niveles (Viguera, 1988, p. 44; Canis, Golonbek y Soloaga, 1989, p. 4).

28 Reportaje a Álvaro Alsogaray (9 de junio de 1983). *Mercado*, p. 2.

Gráfico 7. Composición porcentual de los principales impuestos, periodos seleccionados (1970-1976 y 1977-1982)



*En otros impuestos se incluyen eventuales como los de ahorro obligatorio

Fuente: Elaboración propia en base a FIDE (1991, p.49).

En definitiva, para Alsogaray:

(...) si somos capaces de producir y exportar más, conseguiremos las divisas de cualquier parte del mundo y compraremos mercaderías, productos y maquinarias [...] en el lugar que nos ofrezcan mejor y más bajo precio. Pero para ello, lo primero que tenemos que hacer es [...] terminar con la inflación.²⁹

Sin embargo, cuando se le interrogó sobre la consistencia política de su plan, habiendo fallado la política liberal de Martínez de Hoz con el que se lo asemejaba y estando vigente en el proceso electoral un consenso de perfil contrario a este, Alsogaray esgrimió determinados argumentos. Lo primero que puso de relieve fue que Martínez de Hoz no tuvo una política liberal, y que por lo tanto no se podían asemejar sus postulados a esta experiencia. En segundo lugar, que era suficiente con convencer a la opinión pública de los verdaderos problemas de la economía para avanzar en sus planteos. Por ejemplo, argumentó que la gente le decía en las calles:

¡Sálvenos don Álvaro! [y agregaba] Yo noto en la gente angustia y deseo de encontrar a alguien que pueda salvarlos. En los círculos intelectualizados del gremialismo o de los empresarios, pueden echarse culpas a una política económica liberal, pero no en el común de la gente que le agobia la situación actual. Los medios de comunicaciones pueden hacer comprender la realidad y reconocer las verdaderas causas.³⁰

En definitiva, entendía que sus propuestas contarían con el apoyo popular.

29 Reportaje a Álvaro Alsogaray (9 de junio de 1983). *Mercado*, p. 3.

30 Reportaje a Álvaro Alsogaray (9 de junio de 1983). *Mercado*, p. 3.

Carlos Bunge: Partido Federal

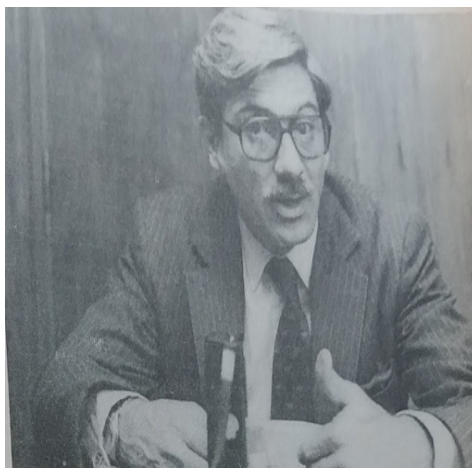
Hacia mediados de 1983 el entrevistado fue Carlos Bunge, economista del Partido Federal y³¹ asesor de empresas en materia de comercio exterior. En la función pública, Bunge fue asesor de la Secretaría de Comercio Exterior en 1968 durante la gestión económica de Krieger Vasena, consejero económico de la embajada argentina en EE. UU entre 1969-1971 y desempeñó el mismo cargo en Sudáfrica entre 1971-1976. En la visión de Bunge el problema económico de la Argentina se originaba en la política, particularmente porque, como entendía retomando a Alsogaray, el crecimiento desmedido del Estado y la ineficiencia de su administración eran responsables de hacer caer a los gobiernos civiles. En este marco, Bunge planteaba que para recuperar el crecimiento, que consideraba prioritario, se debía partir del Estado, “con una reducción del gasto público bastante terminante; no digo drástica porque implicaría un corte en el tiempo, hay que hacerlo con cierta moderación para armonizarlo con el resto del conjunto económico”.³² Esto último, justamente, con el instrumento de liberalización de las prácticas indexadoras y a través de la ley y la vigencia del Código Civil, es decir, promoviendo la libertad de contratación entre las partes como proceso de sinceramiento y eliminación de las distorsiones. Este era el punto de partida para Bunge, ya que, a diferencia de Leyba, “con estos niveles de inflación no se puede hablar, bajo ningún punto de vista, de iniciar cualquier tipo de plan expansivo en ningún tipo de actividad, porque en el corto plazo nos encontramos totalmente distorsionados”.³³

31 Formación política fundada en 1973 por el militar Francisco Manrique, quien intentaba posicionarse como el sucesor de la Revolución Argentina (1966-1973) y en aquel entonces se aliaba al Partido Demócrata Progresista.

32 Reportaje a Carlos Bunge (23 de julio de 1983). *Mercado*, p. 2. Fue en este orden que se planteó la disyuntiva de la posibilidad real de vender firmas productoras de bienes y servicios del Estado, que Bunge consideraba prioritario. Los reporteros cuestionaron que fuera tarea fácil, aunque Bunge los replicó, siendo un tema no menor teniendo en cuenta que durante la dictadura no se pudo llevar a cabo una robusta política de liquidación de firmas públicas (Rougier e Iramain, 2024). Además, Bunge fue bastante ambivalente en materia de tarifas públicas, porque aludía a la necesidad de que las mismas reflejaran los costos reales, pero ponía en dudas la implementación de precios internacionales para el petróleo en función de que había que considerar los niveles de ingresos de la población.

33 Reportaje a Carlos Bunge (23 de julio de 1983). *Mercado*, p. 2.

Imagen V. Carlos Bunge



Fuente: *Mercado*, 23 de julio de 1983, p. 2.

Fuera de esta consideración, donde Bunge parecía adoptar una visión similar a la de Alsogaray, pero con un tenor más moderado, lo central para el economista era emprender un plan federal de mediano plazo sobre la base de una reforma fiscal integral. Esta partía de poner el centro de la carga impositiva en las municipalidades, luego las provincias y, por último, el Estado. Según su óptica, esto limitaría el peso del Estado y el gasto desmedido que se cubría con emisión monetaria. No obstante, los reporteros mostraron su preocupación en torno al tema de la eliminación de la indexación, cuestión que Bunge conectó con el plan de mediano plazo de raíz federalista: para romper el círculo vicioso entre indexación e inflación, aseguró, se necesitaba “solamente confianza política y menor emisión monetaria; por ende, menor gasto público”.³⁴ Más específicamente, definió, debía avanzarse en la reducción del empleo público y su eventual transferencia a la economía privada, que según estimaba podría trasladarse al sector agropecuario sobre la base de una dinamización virtuosa a partir de la eliminación de las retenciones y de las reinversiones esperadas tras el *shock* de confianza.³⁵

Con estas medidas, esperaba Bunge, sólo el sector cerealero, que consideraba el más relevante, podía crecer a no menos del 10% anual llegando a una cosecha de 90 millones de toneladas en 1993.³⁶ Además, estimaba que esto debía ser complementado con una vigorosa política de exportaciones que reactivara el aparato productivo instalado y la dinamización del tipo de cambio vía devolución de impuestos. Al interrogante de la falta de recursos por eliminación de las retenciones, Bunge calculó que sería suficiente con el efecto multiplicador de las exportaciones, y también afirmó que el tipo

34 Reportaje a Carlos Bunge (23 de julio de 1983). *Mercado*, p. 3.

35 Aunque si se observa la imagen 1 en anexo, esto podía ser cuestionado considerando que el empleo público no había crecido desmesuradamente desde los setenta como que, en términos relativos, se encontraba bastante por detrás de los principales generadores actividades inmobiliarias y finanzas, comercio, industria y sector agropecuario.

36 Lo cual era una proyección más que optimista, dado que los principales cultivos, como puede verse en la imagen 2, se encontraban lejos de estas estimaciones. En total, en 1980, rondaban menos de 20 millones de toneladas. Ver FUNDAR. Argendata. Recuperado de <https://argendata.fund.ar/graficos/produccion-de-maiz-soja-y-trigo/>

de cambio debía ser completamente libre como las tasas de interés, que sin embargo contarían con controles en una primera etapa. Sin embargo, en esta etapa de transición hacia una economía más libre, Bunge habló de instaurar un Consejo de Emergencia donde los diferentes partidos políticos debían recurrir a la consulta y donde los sectores productivos pudieran plantear la realidad de las condiciones y las posibilidades existentes para mejorarlas. Particularmente, subrayó la necesidad de hacerle entender al sector asalariado “que es el que recibe los embates más furiosos de la política gubernamental a través de la erosión permanente de su salario, que sepa que tenemos que ir inexorablemente al crecimiento y que esto implica el sacrificio de todos: Estado, industria, asalariado y agro”.³⁷

Aunque no se definieron sobre qué sectores recaerían los costos, claramente además del asalariado en una primera etapa, Bunge sí jerarquizó los sectores sobre los cuales se reactivaría un crecimiento genuino: uno sería el de hidrocarburos, sobre la base de la anulación de los mismos como patrimonio del Estado y la devolución a las provincias de la libertad de explotar regionalizando el aparato productivo. En suma, como consideraba, sólo bajando la inflación se podría conocer la “tasa natural de inversión”. Respecto al sistema financiero, Bunge argumentó que se debía trabajar sobre una dinámica de oferta y demanda de dinero, y que seguramente cuando la inflación bajara, como preveía tras la primera etapa, se reacomodaría el mismo. Esto, en función de que consideraba que gran parte de las distorsiones respondían a “la tremenda presencia de la banca oficial, que abarca más de la mitad del sistema financiero”.³⁸ También consideró, en este orden, que la expansión bancaria del sistema privado durante la dictadura -sin justificación en términos comerciales derivados de la expansión de la economía real- había sido una imposición al sector privado que lo obligó a competir con la captación de fondos ante el sector público, por lo cual la solución debía ser achicar el segundo más que el primero como muchos proponían³⁹ y dejar un sistema financiero saneado. Además, esta revitalización del sector privado mediante la intervención del Estado por la que bregaba Bunge permitirá terminar con la economía informal, que estimaba

37 Reportaje a Carlos Bunge (23 de julio de 1983). *Mercado*, p. 4.

38 Afirmación que era cuestionable dado que, en aquel entonces las entidades públicas (Nación, Provincias y Municipios) se contaban en poco menos de 40 contra 140 privadas nacionales y otras 32 extranjeras. En todo caso, si podía ser cierto que la participación del sector oficial sobre el total de préstamos era relativamente alta (del 42%) frente al sector privado (57%), pero aparentemente esto podía deberse a una caída del crédito privado desde la crisis financiera de 1980 frente a un aumento del oficial (Wainer, 2015).

39 Como bregó una vez en funciones públicamente, debían limitarse los pagos a determinadas variables y emitir bonos de largo plazo por el resto. *La Nación* (14 de mayo de 1984). Propone Ferrer limitar los pagos, p. 13.

en un 30% del PIB,⁴⁰ aludiendo por ejemplo a una evasión total del sistema impositivo en un 50%.⁴¹

Washington Ferreira: Línea Popular

El siguiente entrevistado fue Jorge Washington Ferreira, un abogado de 65 años, militante del Partido Línea Popular fundado en 1980. Desde su juventud se identificó con el radicalismo antipersonalista de la línea alvearista en su provincia natal, Entre Ríos, jurisdicción por la cual fue diputado durante la gestión de Frondizi por la Unión Cívica Radical Intransigente (UCRI). Entre 1980-1981 se desempeñó como embajador extraordinario y plenipotenciario en España, para luego gobernar Entre Ríos entre 1981-1983. Además de su carrera política, se desempeñaba como profesor de Economía y Finanzas en la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad Nacional de Entre Ríos (UNER). Este abogado devenido en economista planteó como prioritario formular un plan económico de saneamiento, estabilización y desarrollo sobre la base de un gobierno sólido a partir de consensos con amplios sectores. Según analizaba, el principal requisito para solventar la legitimidad política debía estar en i) respetar un funcionamiento libre de las principales tendencias del mercado como principal asignador de recursos, ii) tener la convicción de enfrentar la inflación y restablecimiento de una moneda sana, iii) promover una iniciativa de descentralización e integración del país sobre una concepción federalista, iv) plantear el redimensionamiento del Estado para designar funciones a la actividad privada y, ligado a estas, promover el restablecimiento de la confianza. Más concretamente, y en el corto plazo, Ferreira habló de la primordialidad de la estabilidad monetaria y financiera jerarquizando la regulación de la masa monetaria total. Se refirió, siendo el primero en plantearlo, a los márgenes de redescuentos, efectivos mínimos, créditos, operaciones de mercado abierto, en definitiva, para controlar el déficit cuasi fiscal tan rigurosamente como el de la tesorería -principalmente por vía de las empresas públicas, en coincidencia con Leclerq- mientras se optimizaba el sistema impositivo.⁴²

40 Como mostraron en aquel entonces (Bour, 1982, p. 65), medir la informalidad -en un momento histórico en el que no era el problema de relevancia que demostró ser desde la década de los noventa en el mercado de trabajo- era dificultoso. Esta podía depender de aspectos que hacían a la calificación, la categoría ocupacional, la antigüedad ocupacional, el grado de protección legal e incluso el tamaño y las condiciones de los establecimientos. Por ejemplo, (FIEL, 1982, pp. 310-320) analizaron la diferenciación por ingresos de trabajadores autónomos, asalariados no protegidos y asalariados protegidos. Encontraron que los asalariados no protegidos percibían un ingreso medio 30% inferior a los asalariados por cuenta propia -o autónomos-, mientras que los asalariados protegidos contaban con ingresos levemente superiores a los autónomos (3,2% más); y también mostraron que los trabajadores no protegidos contaban con menores niveles de escolaridad. Pero, en definitiva, y seguramente esto consideraba Bunge, la tasa de desocupación en los años ochenta se duplicó del 2% a más del 4% (CEPAL, 1985b, p. 2) y, como analizaba Guisarrí (1989, pp. 10-15), los trabajadores por cuenta propia crecieron entre 1974 y 1985 en un 46% (3,5% anual, mientras que la Población Económicamente Activa -PEA- solo lo hizo al 1,6% anual).

41 Llama la atención la nula referencia a la deuda externa por parte de Bunge, que sólo se pronunció en contra de un club de deudores para Latinoamérica en función de que se trataba de un arma de presión política que había que evitar.

42 Como ya se destacó en el gráfico 3, el desequilibrio de empresas públicas era relevante en las erogaciones del Estado. Ahora, el gasto público consolidado rondaba en los ochenta entre el 30 y el 35% del PIB, del cual (tomando el año 1982) correspondía un 12,54% a gasto social, un 7,71% a servicios económicos, un 7,04% a servicios de la deuda pública y, por último, un 5,01% a

Adicionalmente, a Ferreira le preocupaba la emisión monetaria vía reservas de divisas, para lo que remitió a la experiencia de Martínez de Hoz, y sostuvo la necesidad de que todo acrecentamiento de divisas, si es que podía esperarse, fuera esterilizado vía adquisición de activos productivos y amortizamiento de la deuda externa.⁴³

Imagen VI. Washington Ferreira



Fuente: *Mercado*, 30 de junio de 1983, p. 2.

Más puntualmente sobre el sistema financiero, aseguró que debía sanearse desalentando la captación de depósitos especulativos sobre altas tasas de interés y préstamos interempresariales: “es necesario reorganizar el sistema y ejercer un control estricto sobre las entidades que se dedican a la intermediación del dinero. En suma, el sistema financiero debe servir a la actividad productiva genuina, convirtiendo el ahorro en inversión”.⁴⁴ Para Ferreria, las medidas de control en el sistema financiero, su saneamiento y la estabilización de la economía caracterizados hasta aquí, permitirían que los activos se recondujeran a la inversión productiva y en definitiva aumentar los salarios en una etapa posterior a la reactivación. Además, planteó como sustentable su plan de precordinación financiera en función de que, al reducirse los *spreads* bancarios bajarían las tasas de interés y se situarían al ritmo de la inflación, que en paralelo con una reducción del gasto sería menor. También incluyó en su corto reportaje una mención al comercio exterior,

funcionamiento del Estado. Si bien las cifras variaron de acuerdo a los desembolsos de la deuda, como también variaba el gasto social (seguramente en función de los recursos que el Estado destinara), llama la atención que servicios económicos se mantuvo inflexible en el orden de más del 7% del PIB entre 1980-1985. Aquí entraba la relevancia de los regímenes de promoción, especialmente en la industria, que jerarquizaron los trabajos contemporáneos como los de Ostiguy (1985, p. 329) cuando ponderaron que la llamada “patria contratista”, grandes grupos económicos locales y extranjeros, absorbía gran parte del gasto público. Con lo cual, el debate sobre la relevancia de esto en el déficit fiscal, pensándolo como alternativa al achicamiento del Estado productor que comenzaría a entrar en desprestigio en esos años, estaba presente en el campo intelectual -vinculado a las izquierdas-, pero, aparentemente, no en el debate público de los “economistas políticos”. Por ejemplo, solo en promoción industrial (es decir, excluyendo otros costos para el Estado como la provisión de divisas por endeudamiento externo o capitalización de la deuda externa), Azpuazi, Basualdo y Khavisse (1990, p. 152), estimaron un gasto de más de 200 millones de dólares anuales.

43 Reportaje a Jorge Washington Ferreira (30 de junio de 1983). *Mercado*, p. 2.

44 Reportaje a Jorge Washington Ferreira (30 de junio de 1983). *Mercado*, p. 3.

donde priorizó la necesidad de ir en el tiempo a un tipo de cambio libre y alto, con el objetivo de aumentar las exportaciones sobre la base de una política comercial abierta a todos los países pesce a las distancias ideológicas. Sobre la deuda externa se limitó a decir que las posibilidades de pago debían respetar la necesidad de un programa de desarrollo. La confianza de sus postulados estaba en la posibilidad de atraer capitales de riesgo y no especulativos, coincidiendo con Leyba, sobre la base de la legitimidad que alcanzaría el nuevo gobierno.

Julio César Cueto Rúa: Partido Demócrata

El próximo reportaje fue a Julio César Cueto Rúa, un abogado egresado de la Universidad Nacional de La Plata (UNLP) con un *Master Of Laws* en la Universidad de Texas. Cueto Rúa se desempeñaba como profesor en la Facultad de Derecho de la UBA, y había ejercido la docencia en Universidades norteamericanas como las de Louisiana y Dallas. Desde su juventud militó en el Partido Conservador de la provincia de Buenos Aires, fue ministro de Comercio e Industria durante la presidencia de Pedro Eugenio Aramburu (1955-1958), luego presidente de la Federación de Partidos de Centro⁴⁵ y, en aquel entonces, integraba la Junta de Gobierno y el Comité de Acción de Política del Partido Demócrata, parte de la alianza de centro de la Concertación Democrática.

Cueto Rúa, como Bunge, era un partidario de que la principal demanda para estimular el necesario crecimiento argentino en las condiciones imperantes serían las exportaciones, lo que permitiría atender la deuda externa y eficientizar al máximo la economía en la competencia internacional. Un instrumento necesario, en sintonía con Frigerio, Alsogaray y Washington Ferreira, sería un tipo de cambio alto, junto con una política presupuestaria al servicio de la colocación de productos en los mercados internacionales (transporte, comunicaciones, caminos, etc.) y una política educativa de formación de cuadros profesionales y técnicos al mismo servicio. En definitiva, sostuvo que lo principal para salir de la crisis era exportar, afirmando que "no es un invento; no sugiero una política que tal vez dé resultados. Tenemos la experiencia moderna de economías que han pegado un salto porque han tenido la virtud de concentrarse con una gran claridad en el mercado externo".⁴⁶

Por consiguiente, también criticó que los partidos que priorizaban un mayor consumo y aumento del salario real eran "gigantes de barro", porque no contemplaban factores como la mejora de la estructura productiva, la estabilidad de precios, el aumento de reservas internacionales y el impulso al sector. El punto de Cuello Rúa era que estos partidos alimentaban una "euforia transitoria" dirigida a las políticas clásicas tendientes a caer en crisis de *stop and go* solo evitables acumulando reservas. El abogado se encontraba plenamente confiando en que Argentina debía lograr una industria competitiva, y que las industrias que consideró "obsoletas" -particularmente refirió a la textil y a la siderúrgica- debían ser renovadas mientras otras que

45 Una unión de partidos centristas demócratas provinciales con antecedentes en el Partido Demócrata Nacional y la alianza política denominada Concordancia que gobernó entre 1932 y 1943.

46 Reportaje a Julio César Cueto Rúa (19 de julio de 1983). *Mercado*, p. 2.

se encontraban endeudadas tras la experiencia de Martínez de Hoz reestructuradas, aunque no dio mayores precisiones al respecto. Sí habló de la calidad del gasto público, específicamente sobre la prioridad de dirigirlo a la exportación como el constreñimiento de otros no destinados al mercado exterior. Como afirmó, “el gasto militar, educativo, de obras públicas, tiene que estar constreñido salvo en lo que signifique promover la exportación”.⁴⁷

El principal mercado potencial que veía para su programa exportador era Latinoamérica, y muy particularmente Brasil, lo cual debía incluir necesariamente una apertura hacia el capital externo. Como sostuvo:

Esta es una política que sin ninguna duda va a entrañar sacrificios, va a provocar dificultades para la población, ¿pero usted cree que existe una política capaz de corregir los defectos que exhibe una economía como la argentina en la actualidad que pueda llevarse a cabo sin que haya padecimiento general de la ciudadanía? Esto no se conoce; el que opine lo contrario es un poeta.⁴⁸

Imagen VII. Julio César Cueto Rúa



Fuente: *Mercado*, 19 de julio de 1983, p. 2.

Sobre la deuda externa, consideró que no era un problema relevante; de hecho, en sus consideraciones bastaba con la capacidad productiva y exportadora del sector agropecuario, ya que el endeudamiento era bastante común en la historia argentina. Adicionalmente, sugería que en los ámbitos internacionales existía plena confianza de que Argentina atendería sus obligaciones. Respecto a la economía interna, priorizó como principal objetivo parar la inflación, considerando incluso que no se requerían grandes cambios en el sistema financiero dado que la inflación era lo que distorsionaba a este y otros sectores. En todo caso, con bajar la inflación se iría a un sistema financiero privado, según sus argumentos, al estilo norteamericano y europeo, que redujera el ámbito de operación de los bancos nacionales. No obstante, planteó la salvedad de que había intereses establecidos en que estos últimos tuvieran un excesivo peso en la economía, lo que de antemano consideró perjudicial. Más explícitamente, vio con preocupación que los bancos nacionales no quebraran como cualquier empresa privada y en segundo lugar jerarquizó la alta atomización del sistema bancario nacional

47 Reportaje a Julio César Cueto Rúa (19 de julio de 1983). *Mercado*, p. 2.

48 Reportaje a Julio César Cueto Rúa (19 de julio de 1983). *Mercado*, p. 4.

-muy diseminado y con poco capital y/o depósitos, según afirmaba-.⁴⁹ En definitiva, entre los instrumentos para avanzar hacia un régimen de mayor competencia privada consideró prioritario limitar la garantía de los depósitos evitando que fuera del 100%, desplazar a la banca estatal para que la privada atiende las necesidades comerciales y poder, potencialmente, competir la banca privada en los mercados internacionales.

Reflexiones finales

Como fue destacado en la introducción, en los años analizados los partidos mayoritarios (PJ y UCR) priorizaron, en materia económica, políticas keynesianas clásicas que apuntaban a la inmediata reactivación de la actividad aprovechando los recursos ociosos. Esto respondió, en alguna medida, al desprestigio generalizado del manejo de la economía del régimen saliente. Pero hemos visto en los reportajes analizados que los referentes de otros partidos, si bien algunos recuperaron consignas similares a las de los mayoritarios, retomaron otros lineamientos económicos en la su retórica electoral. Por ejemplo, para muchos el control del gasto público era una variable crucial, aunque hubo distancia en cómo controlarlo. Algunos como Leclercq apuntaron al incentivo de la inversión -nacional y extranjera- para inyectar recursos a la economía mientras se reducía el gasto público, mientras otros como Alsogaray apelaron a la confianza de un ajuste, liberación de precios y desregulación de normas (punto que, por ejemplo, compartieron el mismo Leclercq y Washington Ferreria).

No por ello dejó de estar en agenda la necesidad de un programa de crecimiento de estilo desarrollista, algo que recuperaron Frigerio, Leyba y Washington Ferreira. Pero incluso, más allá de ese programa, en la mayoría de los casos hubo una consideración respecto de la cuestión de la estabilidad de precios, donde también referentes de espacios opuestos como Frigerio y Alsogaray coincidieron en la necesidad de desregulación para acabar con la inflación reprimida. Y uno de los precios centrales, en este marco, fue el tipo de cambio, donde prácticamente la mayoría habló, directa o indirectamente, de la prioridad de tener un tipo de cambio alto para incentivar las exportaciones o para favorecer el pago de los intereses de la deuda (último elemento que prácticamente la mayoría consideró, sobre la base de suponer condiciones favorables para su renegociación).

De alguna manera, en estas medidas correctivas, déficit y tipo de cambio, los economistas analizados, en su mayor medida, parecían encuadrarse en cierto consenso estabilizador. Como caso particular en este sentido, destacó Washington Ferreira, quien fue el único puso de relieve explícitamente la cuestión del déficit cuasifiscal que, además del déficit fiscal en su visión, debía servir para reestructurar el sistema financiero a la producción reduciendo su componente especulativo y altos *spreads*. El análisis se distanció, pesce a otras coincidencias, de la postura de Alsogaray que más

49 Ya se mencionó que el sector público tenía una participación relevante en el sistema financiero. De hecho, como mostraron Rozengardt y Porcelli (2024) en un libro reciente sobre el Banco Nación, el más relevante del segmento público, este sólo tuvo un rol importante en los depósitos y préstamos (en 1982 captó el 18% de los primeros y el 11% de los segundos). En definitiva, la postura de contraer al sector público, en este caso del sistema financiero, parece obedecer más al peso que los postulados liberales ganaban en el debate público que a evidencias claras al respecto.

o menos progresivamente proponía liberalizar más el sistema y retirar al sector privado. También de las posturas de otros como Bunge y Cueto Rúa que supeditaron la normalización del sistema financiero a la reducción de la inflación. Posiblemente, la cuestión estabilizadora fue más moderada que otras posturas como las de Leyba -e incluso Washington Ferreria- en virtud de que este, posiblemente influenciado por su experiencia durante el tercer gobierno peronista, mostraba mayor optimismo en el acuerdo social. En cualquier caso, posiblemente para esa mirada contar con un gobierno fuerte, con apoyo social y consenso político, la estabilización de las variables pasaba a ser sino secundaria manejable en lo inmediato permitiendo subrayar el crecimiento.

En este sentido, puede afirmarse que los economistas de los partidos no mayoritarios cubiertos por *Mercado* en los ochenta expresaban ciertos lineamientos diferentes de un gran consenso keynesiano como el que primó en los partidos mayoritarios (PJ y UCR). Estos elementos, por su parte, combinaban algunas posturas liberales en cuestiones de estabilización de precios y de ajuste del gasto público en la mayoría de los casos, con la necesidad de mantener un programa de desarrollo (quizás salvo la excepción opuesta de Leyba y Alsogaray). Sí puede decirse sobre esta última cuestión que, en todo caso, una gran mayoría jerarquizó al capital privado (Bunge, Leclerq, Alsogaray, Frigerio) como elemento dinamizador dando una importancia relativa menor a la capacidad del sector público para incentivar y dirigir la reactivación económica, más allá de políticas de estímulo clásicas como recuperó Leyba. En virtud de ello, el análisis realizado permite demostrar que los economistas estudiados, en representación de partidos menores, recuperaron una multiplicidad de elementos de macroeconomía (en diagonales ideológicas liberales, desarrollistas y keynesianas) que superaban a los partidos mayoritarios más limitados a las recetas keynesianas clásicas.

Referencias bibliográficas

- Arana, M. (2024). *Políticos, funcionarios y académicos. La formación universitaria de los economistas en Buenos Aires (1821-1966)*. Buenos Aires: Lenguaje Claro.
- Angenot, M. (1989). *El discurso social: Los límites históricos de lo pensable y de lo decible*. Buenos Aires: Siglo XXI.
- Arnoux, E. (2006). *En Análisis del discurso. Modos de abordar materiales de archivo*. Buenos Aires: Santiago Arcos.
- Azpiazú, D.; Basualdo, E. y Khavisse, M. (1990). *¿Quién es quién? Los dueños del poder económico (Argentina 1973-1987)*. Buenos Aires: Editora 12.
- Belini, C. y Korol, J. C. (2020). *Historia económica de la Argentina en los siglos XX y XXI*. Buenos Aires: Siglo XXI.
- Belini, C. y Rodríguez, M. (2023). La democracia y el horizonte de la reactivación económica: expectativas y diagnósticos en los comicios de 1983. *PolHis*, 16(32), 44-74. <https://polhis.com.ar/index.php/polhis/article/view/472>.
- Bolsa de Cereales de Córdoba (2024). Derechos de exportación en Argentina: evolución, recaudación e impacto en el agro. Departamento de Economía, Informe Económico, Córdoba Argentina, n°436.
- Bour, J. L. (1982). Oferta de trabajo. Conceptos básicos y problemas de medición. *Fundación de Investigaciones Económicas Latinoamericanas. Documento de Trabajo n°5*, Buenos Aires, julio de 1982.

- Camarero, H. (2012). Claves para la lectura de un clásico. En: M. Murmis y J. C. Portantiero (coords.), *Estudios sobre los orígenes del peronismo* (pp. 35-62). Buenos Aires: Siglo XXI.
- Canis, C.; Golonbek, G. y Soloaga, I. (1989). Principales características de las exportaciones industriales argentinas. *Fundación de Investigaciones Económicas Latinoamericanas. Documento de Trabajo n°23*, Buenos Aires.
- Caravaca, J. y Espeche, X. (2021). La CEPAL en perspectiva: economía, posguerra y región en reuniones latinoamericanas (1942–1949). *Nordic Journal of Latin American and Caribbean Studies*, 50(1), 53–62. <https://iberoamericana.se/articles/10.16993/iberoamericana.517>
- Delgado, V. y Rogers, G., (Coords.). (2019). *Revistas, archivo y exposición: Publicaciones periódicas argentinas del siglo XX*. La Plata: Universidad Nacional de La Plata.
- CEPAL (1985a). Panorama económico de América Latina. Santiago de Chile, octubre de 1985. <https://repositorio.cepal.org/entities/publication/26990424-c782-465d-9fc3-8d1eddc66667>
- CEPAL (1985b). *Estudios económicos de América Latina y el Caribe*. Buenos Aires, agosto de 1985
- Cuello, R. E. (1959). *Desarrollo económico en Latinoamérica: aspectos vinculados con la población* (Tesis de doctorado). Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires.
- Dvoskin, N. (2017). Historia de las ideas económicas. *Realidad Económica*, 310(46), 25-46.
- Dvoskin, N.; Almeida, F.; Pia Paganeli, M. y Coujoumdjian, J. P. (2024). Articulaciones entre la historia económica y la historia del pensamiento económico. *Octavo Congreso Latinoamericano de Historia Económica (CLADHE VIII)*. Universidad de la República, Montevideo, 3-5 de diciembre de 2024, pp. 20-21.
- FIEL (1982). Estudios comparativo de ingresos correspondientes a diversos estratos del mercado laboral: desagregación de diferencias encontradas. *Documento de Trabajo n°6*. Tomo III. Buenos Aires, septiembre de 1982.
- FIDE (1991). *El sistema impositivo argentino*. Buenos Aires: Manantial.
- Franco, M. (2015). La "transición a la democracia" en la Argentina frente a las cristalizaciones de la memoria. *Caravelle* 104. <http://journals.openedition.org/caravelle/1602>; DOI : <https://doi.org/10.4000/caravelle.1602>
- Frigerio, R. (1983). *Diez años de la crisis argentina. Diagnóstico y programa del desarrollismo*. Buenos Aires: Sudamericana/Planeta.
- Gambarotta, E. (2016). La Multipartidaria y su división de lo político. Análisis del discurso de los partidos políticos en la transición a la democracia argentina. *POSTData*, 22(2), 629-653. <https://revistapostdata.com.ar/index.php/postdata/article/view/199>
- García Vázquez, E. (1943). *El impuesto a la tierra dentro del sistema impositivo argentino* (Tesis de doctorado). Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires.
- Gerchunoff P. y Llach, L. (1998). *El ciclo de la ilusión y el desencanto*. Buenos Aires: Ariel.
- Gómez, T. (2020). *Los planes quinquenales de lepronismo. Objetivos, prioridades y financiación*. Buenos Aires: Lenguaje Claro.
- Guisarri, A. (1989). *La Argentina informal. Realidad de la vida económica*. Buenos Aires: Emecé.
- Hall, P. (1986). *The Politics of States Intervention in Britain and France*. Oxford: University Press.
- Heredia, M. (2006). La demarcación de la frontera entre economía y política en democracia. Actores y controversias en torno de la política económica de Alfonsín. En A. Pucciarelli (Comp.), *Los años de Alfonsín. ¿El poder de la democracia o la democracia del poder?* (pp. 153-198). Buenos Aires: Siglo XXI Editores.
- Heyman, D. (1986). Inflación y políticas de estabilización. *Documento de Trabajo CEPAL* 1-47. <https://repositorio.cepal.org/entities/publication/05c6da1a-b534-44bb-a357-f2cf4bce72ab>
- Neiburg, F. y Plotkin, M. (2003). Elites intelectuales y ciencias sociales en la Argentina de los años 60. El Instituto Torcuato di Tella y la Nueva Economía. *EIAL: Estudios Interdisciplinarios de América Latina y el Caribe*, 14(1), 119-149. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=9526315>
- Odisio, J. y Rougier, M. (2022). eds. *El desafío del desarrollo. Trayectorias de los grandes economistas latinoamericanos del siglo XX*. Santa Fe: Universidad de Rosario.
- Perissinotto, R. (2021). *Ideas, burocracia e industrialización en Argentina y Brasil*. Buenos Aires: Lenguaje Claro.
- Ravier, A. (2021). *Raíces del pensamiento económico argentino*. Buenos Aires: Grupo Unión Argentina.
- Rougier, M. y Odisio, J. (2017). *La Argentina será industrial o no cumplirá sus destinos. Las ideas sobre el desarrollo nacional (1914-1980)*. Buenos Aires: Imago Mundi.
- Rougier, M. y Mason, C. (2020). Comps. *A las palabras se las lleva el viento, lo escrito queda. Revistas y economía durante el peronismo (1945-1955)*. Buenos Aires, EUDEBA.

- Ortiz, R. y Schoor, M. (2006). La economía política del gobierno de Alfonsín: creciente subordinación al poder económico durante la década perdida. A. En Pucciarelli (comp), *Los años de Alfonsín ¿El poder de la democracia o la democracia del poder?* (pp. 291-333). Buenos Aires: Siglo XXI.
- Ostiguy, P. (1990). *Los capitanes de la industria. Grandes empresarios, política y economía en la Argentina de los 80*. Buenos Aires: Legasa.
- Romero, J. L. (2005). *Las ideas políticas en Argentina*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- Rougier, M. e Iramain, L. (2024). *Empresa pública y Estado empresario en la Argentina (1810-2020): un recorrido conceptual e histórico*. Buenos Aires: Ciccus.
- Rozengardt, D. y Porcelli, L. (2024). El Banco de la Nación Argentina: de la liberalización a la crisis del sistema financiero (1976-1991). En A. Regalsky y M. Rougier. (coords.), *Historia del Banco de la Nación Argentina y su papel en la promoción del desarrollo* (pp. 215-250). Buenos Aires: Banco de la Nación Argentina.
- Schvarzer, J. (1983b). Problemas para la reactivación industrial. Fundación para una política industrial Argentina. *Cuaderno, 4*.
- Schmidt, V. (2010). Talking Ideas and Discourse Seriously: Explaining Change through Discursive Institutionalism as the Fourth New Institutionalism. *European Political Science Review, 2*(1).
- Secretaría de Planificación (1985). *Lineamientos de una estrategia de crecimiento económico, 1985-1989*. Presidencia de la Nación, República Argentina, enero de 1985.
- Terán, O (2010). *Historia de las ideas en la Argentina: diez lecciones iniciales (1810-1890)*. Buenos Aires: Siglo XXI.
- Velázquez Ramírez, A. (2019). *La democracia como mandato. Radicalismo y peronismo en la transición argentina (1980-1987)*. Buenos Aires: Imago Mundi.
- Viguera, A. (1988). *La trama política de la apertura económica (1987-1996)*. La Plata: Al Margen.
- Wainer, A. (2015). Transformaciones en el sector financiero durante la última dictadura militar (1976-1983). V *Jornadas de Historia de la Industria y los Servicios*, agosto del 2015.
- Zanatta, L. (1996). *Del Estado liberal a la nación católica: Iglesia y Ejército en los orígenes del peronismo (1930-1943)*. Buenos Aires: Universidad Nacional de Quilmes.