



Artículo

Percepciones de la opinión pública argentina sobre el acuerdo con el FMI (2022)

Mariana Acosta¹

Instituto de Estudios de América Latina y el Caribe (UBA)

María Lanusse²

Instituto de Estudios de América Latina y el Caribe (UBA)

Argentina

Trabajo original autorizado para su primera publicación en la Revista RIHUMSO y su difusión y publicación electrónica a través de diversos portales científicos

Mariana Acosta – María Lanusse (2023) "Percepciones de la opinión pública argentina sobre el acuerdo con el FMI (2022)". En: RIHUMSO n° 24, año 12, (15 de Noviembre de 2023 al 14 de Mayo de 2024) pp. 1-20. ISSN 2250-8139. <https://doi.org/10.54789/rihumso.23.12.24.1>

Recibido: 15.12.2022

Aceptado: 29.05.2023

Resumen

La vuelta de Argentina al FMI, en 2018, se convirtió en una de las principales temáticas de controversia pública. Desde el sistema político y el sistema de medios se activó un proceso de encuadre del *issue* destinado a influir en las percepciones de la opinión pública. Este artículo busca aportar evidencia empírica sobre el posicionamiento de la ciudadanía argentina frente al acuerdo que logró el Gobierno con el organismo en enero de 2022.

¹ Doctora en Ciencias Sociales (UBA). Coordinadora del Grupo de Estudios de Comunicación Política en América Latina del Instituto de Estudios de América Latina y el Caribe (IEALC, Universidad de Buenos Aires). Directora de Comunicación de Analogías. Email: macosta@sociales.uba.ar ORCID <https://orcid.org/0000-0002-8270-4372>

² Licenciada en Ciencias de la Comunicación (UBA). Investigadora en formación en el Grupo de Estudios de Comunicación Política en América Latina del Instituto de Estudios de América Latina y el Caribe (IEALC, Universidad de Buenos Aires). Email: mlanusse@sociales.uba.ar ORCID <https://orcid.org/0000-0002-0770-6757>

Recurrimos a la encuesta de opinión como instrumento de recolección de datos. El marco teórico que guía el estudio integra la conceptualización del *framing* y los aportes de los estudios de comunicación gubernamental. Dentro de los principales hallazgos destacan que se registra un cierto grado de desconocimiento respecto de la firma del acuerdo, controversia en el debate social respecto a cómo fue el proceso de endeudamiento público y valoraciones negativas hacia la comunicación gubernamental.

Palabras clave: opinión pública, FMI, framing, comunicación gubernamental.

Abstract

PERCEPTIONS OF THE ARGENTINE PUBLIC OPINION ON THE IMF AGREEMENT
(2022)

Argentina's return to the IMF in 2018 became one of the main topics of public controversy. The political and media system activated a process of framing the issue aimed at influencing public opinion perceptions. This article seeks to provide empirical evidence on the positioning of Argentine citizens regarding the agreement reached by the Government and the organization in January 2022. We use the opinion survey as an instrument for data collection. The theoretical framework that guides the study integrates the conceptualization of framing and the contributions of governmental communication studies. The main findings include a certain degree of misinformation regarding the signing of the agreement, controversy in the social debate regarding the public debt process, and negative evaluations of government communication.

Key words: public opinion, IMF, framing, government communication.

Introducción

La Argentina mantiene con el Fondo Monetario Internacional (FMI) una histórica y compleja relación. Las lecturas que se hacen sobre esa vinculación generalmente adoptan dos lecturas. Por un lado, las que la conciben como una expresión de dominación política y económica de las potencias internacionales sobre las economías en vías de desarrollo y, por otro, las que la describen como un vínculo de carácter puramente instrumental donde el rol del organismo es más bien técnico y consiste únicamente en hacer sugerencias de política económica (Nemiña, 2013).

Argentina es el país que ha transcurrido más tiempo bajo los programas del FMI: cuarenta y dos años desde los sesenta y cinco pasados (1956- 2021). En ese lapso el país accedió a veintidós acuerdos de condicionalidad fuerte: diecinueve *stand by* y dos de facilidades extendidas (Brenta, 2008, 2011, 2019, 2021). El gobierno de Néstor Kirchner (2003-2007), crítico del rol del FMI, postuló el inicio de la llamada estrategia de desendeudamiento (Damill & Frenkel, 2015; Nemiña, 2012; 2013; Rapoport, 2009; Simonoff, 2011) cuya renegociación de la deuda con el organismo supuso la quita más grande de la historia (Brenta, 2019). Sin embargo, en 2018, en plena crisis cambiaria y de recesión, y ya sin acceso a los mercados voluntarios de deuda, la administración de Mauricio Macri (2015-2019) desarticuló las políticas kirchneristas de desendeudamiento (2003-2015) y obtuvo un préstamo extraordinario (US\$ 50.000 millones en tres años) desembolsado aceleradamente, con plazos y montos de devolución imposibles de cumplir para la capacidad de pagos del país (Brenta, 2021). El acuerdo se logró en tiempo récord y no siguió los procedimientos establecidos por la legislación argentina; de modo tal que se encontraba viciado en su procedimiento normativo (Cantamutto, 2022; CEPA, 2021; Maisonnave, 2022).

La toma del oneroso préstamo marcó el comienzo de un nuevo ciclo de endeudamiento. La vuelta al FMI se convirtió en una de las principales temáticas de controversia pública. Desde el sistema político y el sistema de medios de comunicación se activó un proceso de encuadre (*framing*) del *issue* destinado a influir en las percepciones de la opinión pública. Así, este artículo busca aportar evidencia empírica sobre el posicionamiento de la ciudadanía argentina frente al acuerdo que logró el Gobierno con el organismo en enero de 2022. Para ello, recurrimos a la encuesta de opinión como instrumento de recolección de datos.

Breve contextualización

La crisis de la deuda en la década de 1980 llevó a que el FMI otorgara créditos condicionados a la implementación de programas de ajuste estructural en las economías periféricas. Estos programas se caracterizaron por su fuerte orientación neoliberal que incluía privatizaciones, desregulaciones y flexibilización laboral. En la década de 1990 se produjo el estallido de diferentes crisis financieras como consecuencia de la profundización de la globalización financiera que aumentó la proporción y velocidad de circulación de los flujos de capital (Chudnovsky et al., 2003).

Valga recordar que el objetivo de los préstamos del FMI es proveer financiamiento de corto plazo para enfrentar problemas transitorios de balance de pagos. No obstante, la recesión, la devaluación de la moneda y la caída de los ingresos reales que provocan sus programas suelen eliminar o mejorar (exclusivamente) los déficits de la balanza comercial. A esto debe sumarse la caída en la obra pública (y menor actividad en los sectores vinculados), menores transferencias a las provincias, menores gastos salariales, menor empleo público y aumentos en las tarifas de los servicios públicos y el transporte (Analogías, 2018).

Durante el ciclo kirchnerista, el desendeudamiento fue una estrategia política que llevó la relación de la deuda en moneda extranjera respecto del PBI al punto más bajo desde la restauración de la democracia en 1983 (Maisonave, 2022). A propósito, esta política de desendeudamiento legitimó los desacuerdos doxásticos sobre el asunto de la deuda en la democracia argentina (Avaro, 2017).

Los resultados en materia económica del gobierno de Macri incluyeron, además del endeudamiento externo más acelerado de la historia argentina y el de mayor crecimiento en el mundo actual, recesión, inflación récord, pobreza y desempleo en ascenso, entre otros. Trabajadores y jubilados vieron reducir su poder adquisitivo por una inflación que superó cualquier aumento en los ingresos reales. Junto al creciente desempleo, disminuyeron también los programas sociales. Entre los sectores de la economía, la industria fue la más perjudicada; en particular, el mercado interno y las pequeñas y medianas empresas. Otros sectores de la economía, como el de las distintas instituciones destinadas a la ciencia y la tecnología, se vieron desfinanciadas. Sin embargo, no todos perdieron. Las sucesivas devaluaciones y la quita de retenciones aceleraron la inflación pero generaron mayores ganancias para los sectores exportadores. El aumento de las tarifas por la quita de subsidios redujo el poder adquisitivo de la mayor parte de la población; las ganancias de las empresas distribuidoras y comercializadoras de gas y energía eléctrica se incrementaron (Bonifacio et al., 2017).

Tras la alternancia política, en 2019, la situación económica con la que se encontró el Frente de Todos (FdT) incluía una inflación interanual del 53.8%, una pobreza del 35.5%, la amenaza de *default* ante un acuerdo con el FMI y con muy pocos recursos. Pronto llegó también la pandemia y gran parte los esfuerzos del Estado se focalizaron en la política sanitaria que debió hacer frente a un fenómeno inédito y sorpresivo con un sistema de salud público muy precario. A su vez, el préstamo tomado por la administración macrista implicaba un exigente cronograma de pagos que condicionaba naturalmente las

posibilidades de responder a las crecientes demandas sociales (Oliveros & Vommaro, 2022).

El 28 de enero de 2022, tras varias reuniones de negociación del equipo económico argentino con el organismo, el gobierno del presidente Alberto Fernández alcanzó un entendimiento para refinanciar el préstamo *stand-by* tomado por la administración macrista. El acuerdo consiste, *grosso modo*, en un esquema de desembolsos durante los dos primeros años y medio atados a las revisiones de una serie de metas. Luego de los primeros cuatro años comienza la etapa de devolución de los fondos hasta completar los diez años. Las metas poseen, además, un capítulo fiscal, monetario y de acumulación de divisas³. El 18 de marzo de ese año, con el voto positivo de la mayor parte del oficialismo y de la bancada opositora, el Congreso de la Nación autorizó al Ejecutivo nacional a firmar el acuerdo.

Marco conceptual

Proceso de enmarcado

La vida cotidiana se organiza en encuadres o marcos (*frames*). Se trata de estructuras mentales que conforman nuestra cosmovisión y funcionan como marcos de interpretación del mundo social (Lakoff, 2007; Reese, 2007; Sadaba, 2008). Son definidos por los hablantes de acuerdo con el contexto y a quién va dirigido (interlocutor). Dentro de los esquemas cognitivos, la mente humana categoriza aquello que se estimula en el contacto con los encuadres presentes en un mensaje (Aruguete, 2021). Sin encuadres no se puede comprender el entorno (Goffman, 1974).

El *framing* se centra en su aplicabilidad en tanto los conceptos de un mensaje tenderán a conectarse en la mente del individuo en el proceso de formación de opinión para influir luego en las actitudes y comportamientos (Ardèvol-Abreu, 2015). Por eso, constituye una de las herramientas con las que cuentan los tomadores de decisión para comunicarse con la ciudadanía (Lakoff, 2007) y es eficaz tanto para afianzar identidades grupales como para simplificar y ordenar del acontecer político (D'Adamo & García Beaudoux, 2016).

Empero, en el contexto de la comunicación política, los políticos no detentan el patrimonio exclusivo en la definición de encuadres. Los medios de comunicación participan en el proceso de enmarcado proponiendo también definiciones de la realidad política (Aruguete,

³ El texto completo del acuerdo pueden consultarse en <https://www.pagina12.com.ar/405713-el-texto-completo-del-acuerdo-con-el-fmi> (Consulta: noviembre de 2022).

2015, 2021; Entman, 1993, 2007; Sadaba, 2008; Scheufele, 1999; Tuchman, 1978). *Ergo*, medios y sistema político pugnan por la interpretación de la realidad social.

El modelo de *activación en cascada* en cinco niveles, descrito por Robert Entman (2003; 2004), permite observar la interacción que se establece entre los actores de la comunicación política en función de su poder para definir encuadres que permitan la interpretación de determinados *issues*.

En este modelo, en el primer nivel se encuentra la Administración nacional cuyas ideas gozan de cierta independencia y fuerza para ser aceptadas en los niveles inferiores; en el segundo nivel se encuentran las élites políticas (dirigentes del oficialismo y la oposición); en el tercer nivel se encuentran las empresas informativas (se distinguen los medios de mayor influencia reconocidos como la “prensa de referencia” de los que no la tienen); en el cuarto nivel están los encuadres activados por los *media* y en el quinto nivel se encuentra el público. Valga destacar que poder y estrategia son dos conceptos medulares en el proceso. El poder aquí se relaciona con los recursos a disposición que tienen los actores que intervienen en la comunicación pública y la estrategia se vincula a la posibilidad de activar determinadas asociaciones mentales. Esto último es sumamente importante pues la definición de la estrategia será decisiva en el proceso del encuadre: puede perforar e imponerse al resto de niveles o por el contrario puede darle la oportunidad a la oposición o los periodistas de ofrecer una narrativa alternativa a la que se quiere ofrecer (Entman, 2003, 2004).

Comunicación gubernamental

La gestión de gobierno involucra necesariamente un permanente intercambio de información con la ciudadanía sobre la ejecución de las políticas públicas y las decisiones que se van tomando. Tal afirmación descansa en el principio de que proporcionar información es inseparable de la naturaleza del gobierno representativo.

Canel & Sanders (2011, 2012) conceptualizan a la comunicación gubernamental como la práctica de la comunicación implementada por los políticos y funcionarios ejecutivos de las instituciones públicas. Pretende influir en públicos clave con fines tanto políticos como cívicos para interactuar con la ciudadanía apelando al uso de herramientas y estrategias de comunicación corporativa (Canel, 2018: 36). Si bien a veces se la confunde con el uso publicitario, juega un rol central en la construcción de una determinada cultura política (Riorda, 2016; Rose, 2000).

La comunicación gubernamental, cuya función principal es la de mantener informada a la ciudadanía sobre la ejecución de políticas públicas y visibilizar la gestión, obliga a los gobiernos a estar permanentemente comunicados con los gobernados/as (Amadeo, 2016; Canel, 2018; Canel & Sanders, 2011, 2012; Lee et al., 2012; Riorda, 2011; Sánchez Galicia, 2013). Dicha comunicación encuentra en los medios (tradicionales y digitales) su indiscutible eje de articulación.

De las diferentes dimensiones de la comunicación gubernamental, a los fines de nuestro análisis nos concentramos en su aspecto informativo y pedagógico que refiere a la comunicación necesaria para informar sobre las condiciones y características generales de las políticas públicas que se instrumentan (Riorda, 2016). En este sentido, también estimamos oportuno destacar que de todas las acciones de comunicación de las políticas, la de la *comunicación centrada en hechos* corresponde a la evidencia empíricamente comprobable que se logra por caso a través de la publicación de tablas o gráficos que ordenan visualmente la información, funcionan como elementos probatorios y buscan la rendición de cuentas para mostrarle a la ciudadanía los logros de la gestión de gobierno (Rose, 2000).

Objetivos, preguntas de investigación e hipótesis

El objetivo general de este trabajo es analizar el posicionamiento de la opinión pública argentina frente al FMI. Específicamente, el estudio se propone: 1) identificar las valoraciones que se realizan sobre la toma del préstamo; 2) conocer el nivel de información de la ciudadanía sobre la temática y 3) dar cuenta de la evaluación que se realiza sobre la comunicación gubernamental.

De estos objetivos se derivan las siguientes preguntas de investigación (PI):

-PI1: ¿cuáles son las percepciones sociales respecto de las implicancias que tiene para el país la firma del acuerdo?; ¿cuáles son las percepciones sobre la política económica llevada adelante por el Gobierno?; ¿cómo se distribuyen las opiniones de los segmentos de opinión política?

-PI2: ¿cuál es el nivel de información con el que cuenta la ciudadanía respecto de las condiciones en general del acuerdo?; ¿qué características adopta el debate social sobre el proceso de endeudamiento público en el país?

-PI3: ¿qué valoraciones predominan respecto de la comunicación gubernamental?; ¿es posible identificar elementos de polarización entre los segmentos de opinión política respecto de este tópico?

La hipótesis general que guía este estudio es que sobre el proceso de endeudamiento público en Argentina se registra una controversia en el debate social. En tanto las subhipótesis que se derivan de ella son: a- se registra un grado relativamente alto de desconocimiento sobre el *issue*; b- la comunicación gubernamental no logra activar un proceso de enmarcado eficaz para explicar la temática.

Metodología

Además de la clásica revisión bibliográfica, realizaremos nuestra investigación a partir de una aproximación cuantitativa. Este tipo de investigaciones se basan en un enfoque hipotético-deductivo que permite estructurar hipótesis sobre las asociaciones que se pueden establecer entre las variables (Gunter, 2014). El método cuantitativo es un conjunto de técnicas que se utiliza para estudiar las variables de interés de una determinada población, apelando a técnicas de recolección de datos para probar hipótesis con base en la medición numérica y el análisis estadístico (Hernández Sampieri et al., 1991; Hueso & Cascant, 2012). La virtud de esta metodología es que plantea una serie de pasos que permiten estudiar un fenómeno de manera estandarizada por lo que se acota la interferencia de los sesgos del/la investigador/a (Hueso & Cascant, 2012).

Para cumplir con los objetivos hemos utilizado como técnica de recolección de datos a la encuesta. Se trata de la estrategia de investigación más adecuada cuando se necesita información de un gran número de personas localizadas en una amplia área geográfica en un breve periodo de tiempo (Cea D’Ancona, 2001). Además, a través de la interrogación de los sujetos busca obtener de manera sistemática medidas sobre los conceptos que se derivan de una problemática de investigación previamente construida (López-Roldán & Fachelli, 2015). La recogida de los datos se realiza a través de un cuestionario que se aplica a una muestra de unidades de análisis, estadísticamente representativa, que permite caracterizar a una población en función de variables (Gallart, 1992). Hay que destacar, no obstante, que al tratarse de estudios que están basados en probabilidades, los resultados que se obtienen a través de encuestas son aproximaciones y no certezas (Archenti, 2007); esto es, no pueden comprobar directamente las relaciones causa-efecto (Gunter, 2014).

Para realizar el estudio se diseñó una encuesta con cuestionario estructurado. El cuestionario contiene 14 preguntas: 3 corresponden a los indicadores sociodemográficos (Género, Edad y Nivel educativo), 6 específicamente se concentran en la temática del FMI, 1 se dirige a evaluar la comunicación gubernamental y 4 se formulan para ubicar “políticamente” a las opiniones (oficialistas, opositoras y blandas).

Nuestra investigación también ha optado por la triangulación de datos primarios y secundarios (Denzin, 1970). Se trata de la práctica más habitual en la investigación social que consiste en la utilización de varias fuentes de información sobre un mismo objeto de estudio con la finalidad de contrastar la información recabada. Entre las ventajas de la triangulación como estrategia se destacan la flexibilidad, el enfoque holístico, la cercanía del investigador al objeto de estudio y la productividad en el análisis y recolección de datos (Rodríguez Ruiz, 2005). A su vez, permite aumentar la validez (adecuación de una medida particular respecto a la realidad a la que apunta) de los hallazgos y el grado de confianza en ellos (Cea D’Ancona, 2001: 48-49).

Los resultados de la encuesta fueron procesados con el programa estadístico SPSS. Para la presentación visual de los datos recurrimos al paquete Ggplot del poderoso *open software* RStudio.

Muestra

La ficha técnica de la encuesta es la siguiente: a) Muestra: 2.654 casos efectivos; b) Forma de relevamiento: entrevistas telefónicas (fijo y móvil) bajo formato Interactive Voice Response (IVR); c) Fecha de muestra: 22 y 23 de febrero de 2022; d) Ámbito geográfico: 24 provincias de la Argentina; e) Muestra compuesta en base a parámetros censales de sexo, edad y nivel educativo (Hasta Primario Completo, Hasta Secundario Completo, Hasta Universitario Completo); f) Error muestral: +/- 2,0 % en un nivel de confianza del 95%.

Tabla 1. Diseño de la muestra

Género		Edad				Nivel educativo		
Masculino	Femenino	16-29	30-44	45-59	60-74	HPC	HSC	HUC
48.7%	51.3%	31.3%	22.08%	21.3%	18.6%	38.1%	38.8%	23.0%

Fuente: elaboración propia.

Resultados

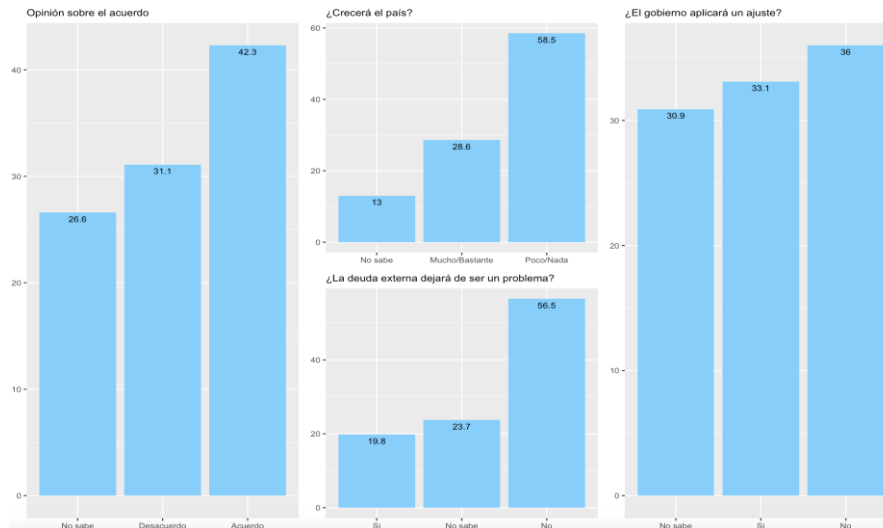
Para conocer el posicionamiento de la opinión pública respecto de la deuda contraída con el FMI realizamos cuatro preguntas: 1) ¿Qué opina Ud. sobre el acuerdo con el FMI que está elaborando el Gobierno para refinanciar la deuda que se tomó en el 2018?; 2) ¿Cree Ud. que un acuerdo con el FMI permitirá a la Argentina crecer y desarrollarse en los próximos diez años?; 3) ¿Cree Ud. que el Gobierno deberá aplicar un ajuste como condición si llega a un acuerdo con el FMI?; 4) ¿Cree Ud. que con este acuerdo entre el Gobierno y el FMI la deuda externa argentina dejará de ser un problema para la economía?.

En este bloque de preguntas encontramos que una mayoría se manifestó de acuerdo con los términos de la negociación del Gobierno con el FMI (42.3%), otra parte se mostró en desacuerdo (31.1%) y una tercera parte manifestó “no saber” (26.6%). El acuerdo con las negociaciones lo encontramos en los sectores que apoyan al Gobierno (71.9% entre los oficialistas duros y 49.2% entre los oficialistas blandos) y a medida que abordamos al bloque de opinión opositor las respuestas se dividen (36.1% entre los opositores duros y 39.2% entre los opositores blandos) y crece el “No sabe” (31.2% entre los opositores duros y 28.9% entre los opositores blandos) que denota un nivel alto de dispersión en ese segmento.

Respecto de las posibilidades para el desarrollo que se le abren al país a partir del acuerdo, sólo una pequeña porción respondió que la renegociación contribuirá a esos fines (28.6%). Ese pesimismo relativo coincide con las respuestas sobre la persistencia del problema de la deuda externa para la Argentina: sólo unos/unas pocos/pocas respondieron que la renegociación del préstamo dará una solución en el tiempo sobre ese crítico límite al desarrollo.

Sobre el polisémico concepto de “ajuste” y ante la pregunta que asocia la negociación con el FMI con un eventual “ajuste” a implementar por parte del Gobierno, las respuestas se dividieron prácticamente en tres partes de similar volumen: “Si” conlleva la aplicación de un ajuste (33.1%), “No” (36%) y “No sabe” (30.9%). Se trata de un perfil de respuestas acorde a la postura visible del Gobierno respecto al carácter negativo pero necesario del acuerdo con un marcado pesimismo acerca de la pesada carga que comporta el problema de la deuda externa argentina (conflicto originado y repuesto por el gobierno de Macri en la vida nacional, tal como advertimos en apartados anteriores) y una incertidumbre sobre el despliegue de un ajuste económico como consecuencia.

Figura 1. Respuestas con “No sabe”



Fuente: elaboración propia.

Nos resulta importante centrar la atención en el tipo de respuestas del “No sabe” en tanto lejos de considerarlas residuales, las valoramos como significativas (Passeron, 1982). Valga destacar que en tres de las cuatro preguntas sobre este bloque temático hallamos un alto índice de respuestas agrupadas en esta opción, tal como se observa en la Figura 1. Las dos preguntas que presentan mayores niveles del “No sabe”- en los gráficos de los extremos de dicha figura- son las que se relacionan a la opinión en general sobre el acuerdo (26.6%) y a la posibilidad de que el gobierno aplique (o no) un “ajuste” (30.9%).

Sobre este último punto hacemos una nota dado que la cuestión fiscal ofrece una amplia gama de elementos para comprender los términos del debate político en Argentina. Fue el gobierno macrista quien activó un ajuste productivo, salarial y fiscal entre 2018 y 2019 (Amico, 2020; de Freitas et al., 2021; Palmisano & Teubal, 2020). El FdT recuperó la capacidad fiscal hasta los límites que la estructura económica permite por lo que la coalición gobernante habrá terminado la gestión (2023) con una ampliación real del gasto público a pesar de los dos años de pandemia y el desbarajuste de los precios internacionales ocasionado por la guerra en Ucrania (2022)⁴. Aun así el Gobierno no pudo encontrar el discurso para que la ciudadanía comprendiera el tema; en efecto, los datos de los gráficos de barra de la Figura 1 indican un claro grado de desconocimiento de la ciudadanía argentina respecto a la firma del acuerdo.

Ni el rol pedagógico de la comunicación de gobierno (Riorda, 2016) ni la *comunicación centrada en los hechos* (Rose, 2000) han operado eficazmente. El Gobierno no ha podido

⁴ Fuente: <https://www.economia.gob.ar/onp/ejecucion/2022#aif> (Consulta: noviembre de 2022).

desarrollar su función didáctica sobre la problemática ni tampoco ha logrado ofrecer pruebas documentales sobre hechos fácticos indubitables por lo que ha fallado en la elaboración de formas racionales de la prueba.

Creencias

Nos pareció también relevante indagar sobre el conocimiento de la población sobre el proceso histórico de endeudamiento público. Para ello planteamos dos preguntas: 1) ¿Quién cree Ud. que tomó la deuda con el FMI?; 2) ¿Qué gobierno cree Ud. que aumentó más la deuda externa argentina?

Tabla 2. Quién tomó la deuda con el FMI

	Total %	Género		Edad				Nivel educativo			
		Total	Masculino	Femenino	16-29	30-44	45-59	60-74	HPC	HSC	HUC
¿Quién cree Ud. que tomó la deuda con el Fondo Monetario Internacional?											
El Gobierno de Mauricio Macri	45,6	51,6	39,5	42,8	46,2	50,1	43,8	45,1	45,0	47,5	
El Gobierno de Alberto Fernández	26,7	26,2	27,2	30,3	28,4	25,3	20,9	26,3	28,6	24,1	
No sabe	27,7	22,2	33,3	26,9	25,3	24,6	35,3	28,6	26,4	28,4	

Fuente: elaboración propia.

De la Tabla 2 se infiere una muy baja corroboración de una realidad indiscutible acerca de qué Gobierno reintrodujo al FMI en la vida del país: son pocos los que manifiestan que fue el gobierno de Macri (45.6%), muchos los que responden incorrectamente que fue el gobierno de Fernández (26.7%) y otros/otras tanto los/las que no saben la respuesta (27.7%). Entre quienes creen que fue el gobierno del FdT se encuentra el segmento etario joven (30.3%) y los segmentos socioeconómicos medios (28.6%). Entre los que no pueden dar respuesta se encuentran las mujeres (33.3%), el segmento de adultos mayores (35.3%), los segmentos populares (28.6%) y los de mayor nivel de instrucción (28.4%).

Los datos muestran que existe una controversia en el debate social acerca de cómo fue el proceso de endeudamiento público en la Argentina; en particular, en el crecimiento de la deuda en manos de no residentes (deuda externa). Mayormente nominada en dólares, la deuda externa incluye la acreencia con el FMI y es la más compleja de reestructurar ante las dificultades de conseguir las divisas necesarias para afrontar su saldo.

Tabla 3. Qué gobierno aumentó más la deuda externa

	Total %	Género		Edad				Nivel educativo		
		Total	Masculino	Femenino	16-29	30-44	45-59	60-74	HPC	HSC
¿Qué gobierno cree Ud. que aumentó más la deuda externa argentina?										
El Gobierno de Mauricio Macri	37,8	40,4	34,9	36,2	39,4	42,0	32,9	39,3	37,5	35,9
El Gobierno de Alberto Fernández	45,1	45,1	45,1	49,6	46,7	42,2	40,3	41,4	45,4	49,8
No sabe	17,2	14,4	20,0	14,3	13,8	15,8	26,8	19,3	17,1	14,3

Fuente: elaboración propia.

Volvemos a encontrar respuestas equivocadas cuando consultamos acerca del gobierno que más aumentó la deuda externa en el país: una mayoría respondió que fue el gobierno de Fernández (45.1%) y sólo una pequeña porción de la muestra dijo acertadamente que fue el de Macri (37.8%). Una vez más los jóvenes erraron en su respuesta (49.6%) al igual que (llamativamente) los segmentos altos (49.8%) que, en general, son los que más informados están.

Los datos muestran que en el período que media entre la contratación por parte de la Provincia de Buenos Aires del empréstito a la *Casa Baring Brothers* de Londres el 1 de julio de 1824 y el año 2015 (antes de la asunción de Macri), la deuda externa que había acumulado la Argentina era de aproximadamente 63.580 millones de dólares. Al finalizar el gobierno macrista, la deuda externa argentina era de 155.872 millones de dólares. En otras palabras, dicha administración adicionó sólo en cuatro años más de 92.000 millones de dólares para multiplicar por 2.5 el nivel de endeudamiento en manos de no residentes. El gobierno de Fernández, por el contrario, la redujo en casi 12.000 millones de dólares (Analogías, 2022).

Las respuestas sobre el contexto objetivo que envuelve la toma del préstamo nos lleva a advertir la poca congruencia interna de la narrativa gubernamental (Entman, 2007) que ha incidido en las percepciones equivocadas de la opinión pública. En este caso, se constata la presencia de *two-sided contexts* (Canel & García Gurrionero, 2016; Norris et al., 2003); es decir, dos puntos de vista alternativos que disputan el sentido y la comprensión de una misma situación.

Evaluación de la comunicación gubernamental

Finalmente, nos concentramos en la evaluación de la ciudadanía respecto de la comunicación del gobierno del FdT. Como señalamos, su función pedagógica resulta central para la formación de una opinión pública informada respecto de temáticas a menudo difíciles de comprender-como la que aquí analizamos- dada la complejidad que en muchos casos acompaña su dimensión técnica.

La creación de la Unidad de Comunicación de Gestión Presidencial hacia octubre de 2021 marcó una novedad para la comunicación del gobierno. A través del Decreto 710/2021 se oficializó su incorporación al organigrama del gobierno y se definió la figura de una

portavoz, titular de la Unidad que, entre otras funciones, debe "actuar en calidad de portavoz de la Presidencia de la Nación, comunicando las medidas de gobierno".

El cambio en la nueva estrategia comunicacional resultaba atractivo. Luego de la sobreexposición del Presidente en los medios de comunicación tras el largo período pandémico, la decisión del Ejecutivo de nombrar una portavoz oficial permitiría: 1) compartir la carga de las comparecencias públicas del primer mandatario; 2) evitar ambigüedades sobre quién es el interlocutor de la administración pública; 3) evitar fisuras del mensaje y 4) abordar potenciales crisis con eficiencia y eficacia. En síntesis, la presencia de una portavoz podía garantizar la coordinación interna en el modo en que el gobierno se manifestara hacia fuera (Canel, 2018). Con todo, no parece que la acción de la Unidad de Comunicación de Gestión Presidencial haya sido positivamente valorada⁵.

Tabla 4. Comunicación gubernamental

	Total	Género		Edad				Nivel educativo			
		Masculino	Femenino	16-29	30-44	45-59	60-74	HPC	HSC	HUC	
Total %	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	
¿Qué evaluación hace Ud. sobre la comunicación del gobierno nacional?	Positiva	32,5	31,0	34,2	31,2	26,4	40,4	33,0	33,1	32,5	31,8
	Negativa	63,1	65,8	60,3	63,5	71,6	56,9	58,4	61,3	62,8	65,9
	No sabe	4,3	3,2	5,5	5,3	2,0	2,7	8,6	5,6	4,7	2,2

Fuente: elaboración propia.

Como se ve en la Tabla 4, 6 de cada 10 encuestados/as realizaron una evaluación negativa de la comunicación de gobierno. El segmento etario comprendido entre los 30 a 44 años fue el más crítico (71.6%). Así, los datos permiten señalar el serio déficit comunicacional de la gestión del presidente Fernández que no sólo afecta esta temática en particular- tal como hemos consignado en los apartados anteriores- sino que además se ha extendido a otras. Complejizamos, por último, esta lectura cruzando las respuestas de la pregunta en base a las variables que definimos para los segmentos de opinión política:

Tabla 5. Segmentos de opinión

⁵ En los monitores nacionales de la consultora Analogías de los meses de enero, febrero, marzo y abril de 2022 se corrobora la crítica evaluación de la ciudadanía respecto de la comunicación gubernamental. Los informes completos pueden consultarse en <https://analogiasconsultora.com/index.php/nuestras-publicaciones/>

		Total	Segmentos			
			Oficialistas duros	Oficialistas blandos	Opositores blandos	Opositores duros
	Total %	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
¿Qué evaluación hace Ud. sobre la comunicación del gobierno nacional?	Positiva	32,5	87,7	61,1	16,3	5,4
	Negativa	63,1	10,0	30,2	78,3	93,0
	No sabe	4,3	2,3	8,7	5,3	1,7

Fuente: elaboración propia.

En la Tabla 5 se observa la clara polarización de la opinión pública. Mientras que los segmentos oficialistas (duros y blandos) ponderan la comunicación gubernamental, los opositores (duros y blandos) la critican. Entre los blandos, además, se registra otra particularidad y es que dentro de este segmento son los opositores los que más enfáticamente realizan valoraciones negativas sobre la temática consultada (78.3%).

Valga señalar que, en coyunturas de fuerte intensidad política, el sistema político y los *media* pugnan desde sus espacios por influir en la agenda pública. Los actores de ambos sistemas sociales (Luhmann, 2007) activan el proceso de enmarcado (Canel & García Gurrionero, 2016; Entman, 2003, 2004). Naturalmente, la opinión pública no permanece alejada de esa disputa. Muchas veces, el flujo intenso de comunicación entre esos tres actores que tienen legitimidad para expresarse públicamente sobre política (Wolton, 1998) coadyuva al fortalecimiento de dinámicas de polarización. Por tanto, coincidimos con las visiones que postulan que el fenómeno de la polarización debe ser analizado como resultado de la conjunción de dinámicas político-comunicacionales (Baldoni & Schuliaquer, 2020; Waisbord, 2020).

Conclusiones

Tras presentar los resultados empíricos de la investigación, llegamos a las siguientes conclusiones: 1) se constata, por un lado, un alto índice de respuestas agrupadas en el “No sabe” y, por otro, un alto índice de respuestas equivocadas que contrastan con datos objetivos; ambas observaciones evidencian cierto grado de desconocimiento social respecto de la firma del acuerdo; 2) se registra controversia en el debate social respecto a cómo fue el proceso de endeudamiento público (deuda externa); la narrativa gubernamental no ha podido perforar los marcos interpretativos erróneos de la ciudadanía; 3) la comunicación del FdT ha recibido valoraciones mayormente negativas en todas las variables sociodemográficas; en los segmentos de opinión política se advierte una clara polarización.

Lo anterior nos permite afirmar que hemos comprobado tanto la hipótesis general de la investigación como las subhipótesis que se derivan de ella. El gobierno nacional no tuvo la potencia necesaria para someter a escrutinio público la realidad incontrastable acerca del acuerdo con el FMI que dejó vigente la administración anterior y eso explica en buena parte la controversia en el debate público. Decimos en parte porque la operación comunicacional, política y corporativa se dirigió a diluir las responsabilidades y distribuir en todo el sistema político los costos de la crisis de balanza de pagos y endeudamiento que pusieron fin al período del gobierno macrista.

En efecto, el Gobierno no pudo activar su interpretación sobre el *issue* y por lo tanto no se dio el efecto cascada al resto de los niveles (Entman, 2003, 2004). Por el contrario, la poca eficacia que tuvo en encuadrar el acontecimiento repercutió indefectiblemente en las percepciones equivocadas de la ciudadanía respecto de la atribución de responsabilidades. Recordemos que uno de los factores fundamentales para la construcción de ciudadanía es que ella cuente con información. En el contexto de los debates actuales, existe consenso sobre la idea de que la deliberación pública establece estándares críticos para que la ciudadanía valore los procesos de toma de decisión de los gobiernos. Con información, los/las ciudadanos/as pueden argumentar sus ideas sobre los asuntos en común, tomar decisiones y así intervenir activamente en la vida del país.

La comunicación gubernamental que debería haber ayudado a que el gobierno pudiese exponer de manera inteligible tanto los términos del acuerdo como los efectos que se derivan de él fue deficitaria. El gobierno no tuvo la capacidad necesaria para desplegar la *comunicación centrada en hechos* (Rose, 2000). De esta manera, no pudo transformar la evidencia empírica- por caso de quién fue la administración que reintrodujo al FMI en la vida del país y provocó el mayor endeudamiento público de la historia de Argentina- en fuerza persuasiva mediante una operación de fuerte argumentación lógica.

La ciudadanía, como hemos visto, valoró negativamente la comunicación gubernamental por lo que allí también es plausible identificar una demanda social. En otro trabajo hemos analizado con más detalle los problemas de la comunicación del gobierno de Alberto Fernández y su poca planificación estratégica en la construcción de narrativas más sólidas para encuadrar ciertas temáticas. Creemos que sigue siendo imperioso ahondar en esta problemática dada la centralidad que adquiere la comunicación de gobierno en coyunturas de crisis.

El estudio sobre el proceso de construcción de los *contra frames*, ya sea los planteados por la oposición o por los medios de comunicación, ha excedido los límites de esta

investigación. No obstante, creemos que un trabajo que repare en él sería fundamental para contrastar esos hallazgos con los aquí expuestos.

Referencias Bibliográficas

- Amadeo, B. (2016). El estudio de la comunicación gubernamental: líneas de investigación y futuros desafíos. *Austral Comunicación*, 5 (2), 155-181. <https://doi.org/10.26422/aucom.2017.0502.ama>
- Amico, F. (2020). La macroeconomía de Macri: adiós represión financiera, bienvenido nuevo default. *Circus. Revista Argentina de Economía*, 5(7), 52–89.
- Archenti, N. (2007). El sondeo. In *Metodología de las Ciencias Sociales* (pp. 203–214). Emecé.
- Ardèvol-Abreu, A. (2015). Framing o teoría del encuadre en comunicación. Orígenes, desarrollo y panorama actual en España. *Revista Latina de Comunicación Social*, 70, 423–450.
- Aruguete, N. (2015). *El poder de la agenda: política, medios y público*. Biblos.
- Aruguete, N. (2021). Activación de encuadres en red. Un modelo para repensar la circulación de sentidos en el nuevo entorno mediático. *El Profesional de La Información*, 30(2). <https://doi.org/https://doi.org/10.3145/epi.2021.mar.18>
- Avaro, D. (2017). Desacuerdos fácticos, responsividad y calidad de la democracia. La experiencia del desendeudamiento argentino (2003-2014). *Revista Española de Ciencia Política*, 44, 67–96. <https://doi.org/https://doi.org/10.21308/recp.44.03>
- Baldoni, M. y Schuliaquer, I. (2020). Los periodistas estrella y la polarización política en la Argentina. Incertidumbre y virajes fallidos tras las elecciones presidenciales. *Más Poder Local*, 40, 14–16.
- Bonifacio, J. L., Wahren, J. y Villagrán, A. (2017). Estudios sobre los movimientos sociales: Entre el neoliberalismo y pos-neoliberalismo. En P. Collado, J. Bonifacio, & G. Vommaro (Eds.), *Estudios sobre ciudadanía, movilización y conflicto social en la Argentina contemporánea* (pp. 133–205). CLACSO.
- Brenta, N. (2008). *Argentina Atrapada. Historia de las relaciones con el FMI 1956- 2006*. Ediciones Cooperativas.
- Brenta, N. (2011). Argentina y el FMI: efectos económicos de los programas de ajuste de larga duración. *Anuario Del Centro de Estudios Históricos “Prof. Carlos S. A. Segreti”*, 11(11), 17–39.

- Brenta, N. (2019). *Historia de la deuda externa argentina: de Martínez de Hoz a Macri*. Capital Intelectual.
- Brenta, N. (2021). Los acuerdos entre Argentina y el FMI, 1956-2021. *Voces En El Fénix*, 28.
- Canel, M. J. (2018). *La comunicación de la administración pública. Para gobernar con la sociedad*. FCE.
- Canel, M. J. y García Gurrionero, M. (2016). Framing analysis, dramatism and terrorism coverage: politician and press responses to the Madrid airport bombing. *Communication & Society*, 29(4), 133–149.
- Canel, M. J., y Sanders, K. (2011). Government Communication. In *International Encyclopedia of Communication Online*. Wiley Blackwell.
- Canel, M. J. y Sanders, K. (2012). Government Communication: An Emerging Field in Political Communication Research. En Semetko, H y Scammell, M. (Eds.), *The SAGE Handbook of Political Communication* (pp. 85–96). SAGE Publications Ltd. <https://doi.org/https://dx.doi.org/10.4135/9781446201015.n8>
- Cantamutto, F. (2022). El FMI y la Argentina: los derechos humanos en cuestión. *Revista de La Facultad de Derecho de México*, 282. <https://doi.org/http://10.22201/fder.24488933e.2022.282.81941>
- Cea D’Ancona, M. (2001). *Metodología cuantitativa: estrategias y técnicas de investigación social*. Síntesis.
- CEPA. (2021). *La corresponsabilidad del FMI en la crisis argentina 2018-2019*. https://centrocepa.com.ar/images/20211220_-_FMI_Lo_que_no_vas_a_encontrar_en_la_revisin_del_FMI_sobre_prstamo_otorgado.pdf
- Chudnovsky, D., López, A. y Pupato, G. (2003). Las recientes crisis sistémicas en países emergentes: las peculiaridades del caso argentino. En Bruno, C. & Chudnovsky, D. (Eds.), *¿Por qué sucedió?. Las causas económicas de la reciente crisis argentina*. Siglo XXI.
- D’Adamo, O. y García Beaudoux, V. (2016). Comunicación Política: narración de historias, construcción de relatos políticos y persuasión. *Revista Comunicación y Hombre*, 23–39.
- Damill, M. y Frenkel, R. (2015). La economía bajo los Kirchner: una historia de dos lustros. en Peruzzotti, E. y Gervasoni, C. (Eds.), *¿Década Ganada?. Evaluando el legado del Kirchnerismo*. Debate.

- de Freitas, A., Ghibaudi, J. y Crespo, E. (2021). Promessas de um liberalismo: uma análise das políticas económicas do governo Macri (2015-2019). *Revista de Economia Contemporânea*, 2(25), 1–20. <https://doi.org/10.1590/198055272526>
- Denzin, N. (1970). *Sociological Methods: a Source Book*. Aldine Publishing Company.
- Entman, R. (1993). Framing: toward clarification of a fractured paradigm. *Journal of Communication*, 43, 51–58.
- Entman, R. (2003). Cascading Activation: Contesting the White House’s Frame after 9/11. *Political Communication*, 20(4), 415–432. <https://doi.org/https://doi.org/10.1080/10584600390244176>
- Entman, R. (2004). *Projections of power: Framing news, public opinion, and US foreign policy*. University of Chicago Press.
- Entman, R. (2007). Framing bias: Media in the distribution of power. *Journal of Communication*, 57, 163–173.
- Gallart, M. (1992). La integración de métodos y la metodología cualitativa. En Forni, F., Gallart, M. y Vasilachis, I. (Eds.), *Métodos cualitativos II. La práctica de la investigación* (pp. 107–149). Centro Editor de América Latina.
- Gunter, B. (2014). Los procedimientos de las investigaciones cuantitativas. En Jensen, K. (Ed.), *La comunicación y los medios. Metodologías de investigación cualitativa y cuantitativa* (pp. 379–424). FCE.
- Hernández Sampieri, R., Fernández Collado, C. y Baptista, P. (1991). *Metodología de la investigación*. McGraw-Hill.
- Hueso, A. y Cascant, M. J. (2012). *Metodología y técnicas cuantitativas de investigación* (No. 1; Cuadernos Docentes En Proceso de Desarrollo).
- Lakoff, G. (2007). *No pienses en un elefante. Lenguaje y debate político*. Editorial Complutense.
- López-Roldán, P. y Fachelli, S. (2015). *Metodología de la investigación social cuantitativa*. UAB.
- Luhmann, N. (2007). *La sociedad de la sociedad*. Herder/Universidad Iberoamericana.
- Maisonave, M. (2022). El Decreto 239/21: la investigación del endeudamiento con el FMI desde el rol del Estado. *Revista De La Escuela Del Cuerpo De Abogados Y Abogadas Del Estado*, 7, 296–311.
- Nemiña, P. (2012). Argentina: Camino del desendeudamiento (1991-2011). *Ola Financiera*, 5(12), 70–88. <https://doi.org/https://doi.org/10.22201/fe.18701442e.2012.12.40387>
- Nemiña, P. (2013). El FMI y la política económica argentina. Universidad de Buenos Aires.

- Facultad de Ciencias Sociales. Instituto de Estudios de América Latina y el Caribe. *Observatorio Latinoamericano*, 12, 150–162.
- Norris, P., Kern, M. y Just, M. (2003). *Framing Terrorism: The News Media, the Government, and the Public*. Routledge.
- Oliveros, V. y Vommaro, G. (2022). Argentina 2021: Elecciones en contexto de crisis. *Revista de Ciencia Política*, 42(2), 153–174. <https://doi.org/http://dx.doi.org/10.4067/s0718-090x2022005000120>
- Palmisano, T. y Teubal, M. (2020). Aspectos generales de la política económica del gobierno de Mauricio Macri en Argentina (2015-2018). *Revista de Ciencias Sociales*, 11(37), 65–187.
- Passeron, J.C. (1982). El lenguaje de la abstención. *REIS*, 17, 83–138.
- Rapoport, M. (2009). Argentina: economía y política internacional. Los procesos históricos. *Diplomacia, Estrategia & Política*, 10, 27–51.
- Reese, S. (2007). The framing project: a bridging model for media research revisited. *Journal of Communication*, 47, 148–154.
- Riorda, M. (2016). Comunicación gubernamental. En Crespo, I., D'Adamo, O., García Beaudoux, V. y Mora, A. (Eds.), *Diccionario enciclopédico de Comunicación Política* (pp. 105–109). ALICE.
- Rodríguez Ruiz, O. (2005). La Triangulación como Estrategia de Investigación en Ciencias Sociales. *Revista de Investigación En Gestión de La Innovación y Tecnología*, 31, 1–10.
- Rose, J. (2000). *Making pictures in our heads: government advertising in Canada*. Praeger Publishers.
- Sadaba, T. (2008). *Framing: el encuadre de las noticias. El binomio terrorismo-medios*. La Crujía.
- Scheufele, D. (1999). Framing as a theory of media effects. *Journal of Communication*, 49(1), 103–122.
- Simonoff, A. (2011). Argentina: cuatro claves de la política exterior reciente (2001-2010). *Cuadernos Sobre Relaciones Internacionales, Regionalismo y Desarrollo*, 6(11), 71–103.
- Tuchman, G. (1978). *Making news*. Free Press.
- Waisbord, S. (2020). ¿Es válido atribuir la polarización política a la comunicación digital? Sobre burbujas, plataformas y polarización afectiva. *REVISTA SAAP*, 14(2), 248–279. <https://doi.org/10.46468/rsaap.14.2.A1>