

Desarrollo Económico

Revista de Ciencias Sociales

VOL. 65 - N° 246 | ISSN 1853-8185

Artículos

- 2 **Daniel Hernández y Rodrigo Zarazaga S.J.**
Narrativas rotas: las expectativas de futuro de los jóvenes de barrios populares.
- 27 **Iván Albina, Leonardo Gasparini y Pablo Gluzmann**
Grados de ruralidad: una propuesta de medición para la Argentina
- 64 **Julian Zicari**
“Esos seis meses funestos”. La gestión económica de Martínez de Hoz durante la transición presidencial dictatorial entre Videla y Viola
- 94 **Victoria Giarrizzo**
El valor de la coordinación: aprendizajes del programa Alianzas con Valor para la política industrial entrerriana

Crítica de libros

- 120 **Jorge Atria**
Los de arriba en América Latina y las crisis del presente: aprendizajes y nuevas preguntas

Narrativas rotas: las expectativas de futuro de los jóvenes de barrios populares

Daniel Hernández* y Rodrigo Zarazaga S.J.**

Resumen

Este artículo examina en qué medida la narrativa de la movilidad social ascendente –históricamente constitutiva del imaginario social argentino– sigue vigente entre los jóvenes de barrios populares del Área Metropolitana de Buenos Aires. Mediante una encuesta a 600 jóvenes y 47 entrevistas en profundidad realizadas en cinco barrios populares, identificamos tres tipos de narrativas de futuro: la tradicional, sostenida por el 40% de los entrevistados que aún aspira a integrarse socialmente mediante el estudio y el trabajo; la minimalista (20%), centrada en la mera subsistencia; y la presentista (40%), en la que las expectativas de futuro prácticamente desaparecen. Estas narrativas se asientan sobre la acumulación diferencial de recursos en tres ámbitos: la familia, la escuela y los espacios de sociabilización. A medida que estos recursos disminuyen, el horizonte temporal y el territorio vital se contraen, hasta reducirse, en los casos extremos, a un presente continuo anclado en la esquina del barrio. La erosión de la narrativa tradicional no compromete únicamente el futuro de estos jóvenes, sino también los modos en que la sociedad se constituye como tal.

Palabras clave: movilidad social; narrativas de futuro; juventud; barrios populares; desigualdad; Argentina

Broken Narratives: The Future Expectations of Young People in Working-Class Neighbourhoods

Abstract

This article examines to what extent the narrative of upward social mobility –historically constitutive of the Argentine social imaginary– remains alive among young people from slums in the Buenos Aires Metropolitan Area. Drawing on a survey of 600 young people and 47 in-depth interviews conducted in five slums, we identify three types of future narratives: the traditional narrative, held by 40% of respondents, who aspire to social integration through education and work; the minimalist narrative (20%), oriented toward bare subsistence; and the presentist narrative (40%), in which future expectations practically dissolve. These narratives rest on the differential accumulation of resources across three domains: family, school, and spaces of socialization. As these resources diminish, the temporal horizon and vital territory contract until they are anchored, in extreme cases, in a continuous present circumscribed to the street corner of the neighborhood. The erosion of the traditional narrative does not only compromise the future of these young people, but also the ways in which society constitutes itself as such.

Keywords: Social Mobility; Future narratives; Youth; Low-income Neighborhoods; Urban Poverty; Inequality; Argentina

* Investigador principal del Instituto Universitario (Centro de Investigación y Acción Social –CIAS–). Contacto: daniel.hernandez@cias.org.ar.

** Investigador principal del Instituto Universitario (Centro de Investigación y Acción Social). Contacto: rodrigo.zarazaga@cias.org.ar.

El trabajo de campo fue realizado por el equipo de investigación del CIAS y recibió financiamiento de Fundar. Los autores agradecen los comentarios de las siguientes personas que permitieron mejorar sustancialmente el manuscrito: María Victoria Anauati, Carlos Acuña, Manuel Cao, Micaela Díaz Rosaenz, Gonzalo Elizondo, Silvina Merenson, Santiago Poy, Pablo Semán, Mariano Tommasi y Felipe Vismara.

Esta obra se publica bajo licencia Creative Commons 4.0 Internacional.
(Atribución-No Comercial-Compartir Igual)
<https://doi.org/10.59339/pjfq8c66>
Fecha de recepción: 10 de julio de 2025
Fecha de aprobación: 3 de enero de 2026



Introducción

La pregunta fundamental que guía este artículo es hasta qué punto los jóvenes de los barrios populares del Área Metropolitana de Buenos Aires (AMBA) mantienen la narrativa de la movilidad social ascendente a través del estudio y el trabajo, que históricamente caracterizó al perfil sociológico de la Argentina. Desde comienzos del siglo XX, esta narrativa –anclada en la expansión educativa y la integración laboral– alimentó lo que Juan Carlos Torre (1995, 2024, 2025) denomina “impulso igualitario”: la convicción de que cada argentino tenía un mejor lugar posible y un derecho a ocuparlo. Sin embargo, las transformaciones económicas y sociales de las últimas décadas sugieren que ese horizonte de expectativas podría haberse erosionado para amplios sectores sociales. Este trabajo propone explorar esa erosión a través del análisis de las narrativas de futuro que los jóvenes de los barrios populares construyen a partir de las experiencias y recursos acumulados. Nuestra hipótesis es que a la mayoría de estos jóvenes no solo les faltan oportunidades para integrarse a la sociedad a través del estudio y el trabajo, sino que también carecen de ámbitos en los cuales puedan acumular los recursos necesarios para sostener esa narrativa.

El universo de estudio se compone de jóvenes residentes en barrios populares del AMBA. Se trata de un sector demográficamente significativo: un tercio de los jóvenes del país vive en el AMBA y alrededor del 40% de los jóvenes del Conurbano Bonaerense reside en barrios populares o zonas vulnerables (Bonfiglio *et al.*, 2016).¹ Lejos de constituir un grupo marginal, representan una porción sustantiva de la juventud argentina cuyas oportunidades y trayectorias futuras resultan centrales para comprender las dinámicas sociales contemporáneas.

Metodológicamente, el estudio articula una encuesta de seiscientos casos con cuarenta y siete entrevistas en profundidad a jóvenes de entre dieciséis y veinticuatro años residentes en barrios populares del AMBA. Dadas las dificultades para encuestar y entrevistar en barrios populares (Murillo *et al.*, 2021), se seleccionaron puntos nodales en cinco barrios: uno en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y cuatro en las zonas sur, oeste y norte del Conurbano Bonaerense.² La estrategia mixta permite no solo identificar patrones generales, sino también comprender los matices que emergen de las historias personales y los modos diferenciados en que los jóvenes procesan las desigualdades y sus perspectivas de futuro. Por un lado, la encuesta nos permite conocer la acumulación de recursos de los jóvenes en general en tres ámbitos seleccionados: familia, escuela y espacios de sociabilización.

1 Según el Registro Nacional de Barrios Populares (RENABAP, 2023), los barrios populares se definen como villas, asentamientos y urbanizaciones informales, originados por estrategias de ocupación del suelo, con grados variables de precariedad, hacinamiento y tenencia irregular del suelo.

2 El trabajo de campo fue realizado entre los meses de junio y septiembre de 2024 en cinco barrios populares del AMBA: Villa 15 en CABA, Ejército de Los Andes (EDLA) – conocido como “Fuerte Apache” – en Tres de Febrero, San Ambrosio y Mitre en San Miguel y Kilómetro 13 en Quilmes. Las entrevistas fueron realizadas a varones y mujeres de entre dieciséis y veinticuatro años, residentes de estos barrios, con cuotas por género, edad y lugar de residencia. Los nombres de los entrevistados fueron modificados para resguardar su identidad.

Por otro lado, la estrategia cualitativa nos permite reconstruir los procesos particulares mediante los cuales los jóvenes enlazan –o no logran enlazar– sus trayectorias con sus expectativas.

Definimos "narrativa" como el relato que, a partir de los elementos disponibles en la sociedad, los jóvenes construyen para dar sentido a sus experiencias previas y proyectar lo que esperan o consideran posible para su futuro. En definitiva, estas narrativas expresan cómo los jóvenes planean integrarse a la sociedad o, como ellos mismos lo formulan, creen que pueden "ser alguien". El presente trabajo muestra que la narrativa de movilidad social a través del estudio y el trabajo, que denominamos tradicional, conserva vigencia solo para una minoría de los jóvenes de los barrios populares.

La evidencia recogida muestra que los jóvenes del AMBA utilizan tres tipos de narrativas: la tradicional, sostenida por quienes aún aspiran a "ser alguien" a través del estudio y el trabajo; la minimalista, en la que el horizonte se reduce a la mera subsistencia; y la presentista, en la que las expectativas de futuro prácticamente desaparecen y se vive en un presente continuo. Estas narrativas no emergen en el vacío: se asientan – y se limitan– en las oportunidades y los recursos acumulados por los jóvenes en distintos ámbitos. La capacidad de proyectar el porvenir depende no solo de las oportunidades disponibles, sino también de alcanzar un umbral mínimo de recursos para aprovecharlas (Bourdieu, 1997).

Analizamos las trayectorias de acumulación de recursos de los jóvenes en tres ámbitos centrales. En primer lugar, la familia, espacio primordial de cuidado, protección y socialización afectiva. Las diferencias en las experiencias de cuidado modelan de manera decisiva las posibilidades de sostener expectativas de futuro. En segundo lugar, la escuela, tradicionalmente concebida como institución igualadora en la Argentina, pero que aparece en los relatos de los jóvenes como un espacio desbordado y, a menudo, incapaz de garantizar procesos de aprendizaje significativos. La calidad de la experiencia escolar condiciona fuertemente la capacidad de visualizar la educación como vía de ascenso social. Finalmente, analizamos los espacios de sociabilización –estructurados y no estructurados, legales e ilegales– que organizan la vida social cotidiana de los jóvenes en sus barrios.

El análisis conjunto de estos tres ámbitos permite identificar cómo la acumulación diferenciada de recursos abre o clausura expectativas de futuro. Un sector minoritario, el que más recursos acumula en su crianza, logra sostener la narrativa tradicional, aunque no sin gran incertidumbre; otro sector reduce sus aspiraciones al mínimo; y un grupo significativo vive atrapado en el presente, sin recursos para proyectar siquiera un futuro modesto. En última instancia, lo que está en juego es la capacidad de estos jóvenes –y de la sociedad argentina en su conjunto– de reconstruir horizontes de movilidad, integración y reconocimiento en un contexto donde las promesas que estructuraron la experiencia social del siglo XX ya no resultan evidentes.

El artículo tiene la siguiente estructura: una discusión teórica sigue a esta introducción, luego, las siguientes secciones presentan cada una de las narrativas con sus correspondientes bases materiales. A continuación, se presenta

una comparación analítica de las tres narrativas. Finalmente, el trabajo cierra con unas reflexiones conclusivas.

Discusión teórica

Un impulso igualitario recorre como “música de fondo” el perfil sociológico de la Argentina, según Juan Carlos Torre (2024, 2025). El convencimiento de que hay un futuro mejor disponible se desarrolló, de acuerdo con estos investigadores, a partir de la intensa movilidad ascendente de principios del siglo pasado y de la irrupción de las masas en la vida social con el primer peronismo (Germani, 1965, 1970). El impulso igualitario cobró vida en prácticas sociales como el uso del guardapolvo blanco o el hecho de que los obreros pudieran hacer de Mar del Plata también su balneario (Pastoriza y Torre, 2019).

La narrativa de la movilidad social, por la cual los padres creen que sus hijos alcanzarán, gracias al estudio y el trabajo, niveles socioeconómicos superiores a los propios, ha organizado la vida social y política de la Argentina. Las aspiraciones, aparentemente sin techo, se correspondían con una sociedad que se mostraba capaz de satisfacerlas. La pregunta que aquí se plantea es hasta qué punto esa narrativa sigue vigente, en qué medida los jóvenes de barrios populares perciben hoy esa “música de fondo”. Nuestra hipótesis es que las cadenas de transmisión de esa narrativa se rompieron.

Esta hipótesis asume como punto de partida un hallazgo consolidado en la literatura reciente: el amplio proceso de movilidad social, del que Germani daba cuenta en sus estudios de los años sesenta, se detuvo a mediados de los setenta (Dalle, 2016, 2020). Los mecanismos que la sostenían, sobre todo la educación y el trabajo, dejaron de operar como canales efectivos de ascenso social (Salvia, 2008; Sautú et al., 2020). Estos fenómenos afectaron no solo las condiciones de vida de los jóvenes sino también sus expectativas de futuro (Auyero, 1992, 1993).

La hipótesis que aquí discutimos asume los resultados de estos estudios como punto de partida, pero pone su foco en la vigencia de la narrativa que ha definido históricamente la organización social y política del país. Nuestra pregunta central no es, entonces, si existe movilidad social efectiva, sino si la narrativa que la promete continúa estructurando las expectativas y estrategias de vida de los jóvenes de los sectores populares. Como sostienen Torre (2025) y Devoto (2003) las creencias sociales no son un simple reflejo de las estructuras, sino que tienen un poder organizador propio y moldean también su evolución. Las narrativas no son solo ejercicios simbólicos, sino que a través de ellas nos convertimos en quienes somos (Somers, 1994; Ortner, 1991). Funcionan como mapas de navegación trazados a partir de nuestras experiencias pasadas que nos permiten explorar las posibilidades de porvenir (Appadurai, 2013).

Distinguimos entre narrativas sociales y personales. Las primeras son relatos colectivos –como el de la movilidad social– que las comunidades construyen para dotarse de identidad y hacer posible su convivencia (Anderson 1993), las segundas son historias a través de las cuales los indi-

viduos buscan dar sentido a sus vidas y a sus acciones (Bruner, 1987). Una narrativa social se erosiona cuando pierde su capacidad de estructurar las narrativas personales, es decir, cuando deja de ser utilizada por los individuos para dar sentido a sus vidas. Los relatos de los jóvenes de barrios populares son, en este sentido, un observatorio privilegiado para examinar la vigencia efectiva de la narrativa de la movilidad social ascendente. En nuestro trabajo mostramos que esta narrativa solo sigue vigente para una minoría de los jóvenes en barrios populares.

Esta erosión de la narrativa tradicional no responde únicamente a la falta de oportunidades, como la escasez de empleos formales, bajos ingresos, o el costo de la vivienda, sino también a la dificultad para acumular los distintos tipos de recursos necesarios para proyectar un futuro (Krause, 2020). En línea con Bourdieu (1987), por debajo de cierto umbral de recursos objetivos, la posibilidad misma de imaginar y articular un proyecto se vuelve difícil, cuando no imposible.

Para analizar los procesos de acumulación de recursos –que constituyen las bases materiales de las narrativas– nos enfocamos en tres ámbitos: la familia, la escuela y los espacios de sociabilización que los jóvenes frecuentan. La familia emerge como el factor más determinante en las trayectorias de vida de los jóvenes y en sus posibilidades de proyectarse a futuro (Hernández y Anauati, 2024). Constituye el ámbito primordial del cuidado durante la niñez y la juventud, y, por lo tanto, el espacio en el que se adquieren los recursos fundamentales para proyectar su futuro (Esping-Andersen, 2000; Espejo *et al.*, 2010). Las experiencias familiares pueden interpretarse en función del grado de cuidado y acompañamiento que percibieron estos jóvenes en sus hogares. Si bien la percepción de la experiencia familiar es subjetiva y difícil de categorizar y comparar, las marcadas variaciones en el grado de cuidado percibido permiten distinguir dos grandes grupos: por un lado, quienes relatan haber recibido el cuidado de al menos un adulto; por otro, quienes señalan haber atravesado infancias con cuidados nulos o casi inexistentes.

La escuela aparece también como un ámbito público fundamental en la vida de las familias; ordena la vida cotidiana e incide de manera determinante en el futuro de los jóvenes. Históricamente, la escuela pública ha sido en la Argentina una institución clave para facilitar la movilidad social y constituye la piedra angular de la narrativa tradicional. Sin embargo, las entrevistas muestran que las experiencias escolares de la mayoría de los jóvenes distan de funcionar como una instancia igualadora. Por el contrario, la escuela aparece hoy como una usina de mundos sociales divergentes. Los relatos reunidos muestran que ella ya no brinda los recursos necesarios para sostener la narrativa tradicional de movilidad social (Tuñón, 2008).

Los vínculos que los jóvenes desarrollan y los espacios que frecuentan también inciden de manera significativa en sus narrativas de futuro (Paredes *et al.*, 2020; Salvia y De Grande, 2008). Los barrios populares constituyen áreas de vulnerabilidad segregada: concentran población de bajos recursos en territorios periféricos, caracterizados por la deficiente pro-

visión de bienes y servicios públicos, en especial por la falta de vías de acceso en buen estado y de un sistema de transporte eficiente (Zarazaga, 2025).

La segregación territorial que afecta a estos barrios reduce las oportunidades de los jóvenes para construir vínculos por fuera de estos y participar en espacios que promuevan su integración social (Mathias, 2022; Boniolo, 2020). Estas condiciones favorecen dinámicas de aislamiento. Muchos jóvenes trabajan dentro del mismo barrio, e incluso dentro de sus propios hogares. La estigmatización del lugar de residencia por parte de empleadores y fuerzas de seguridad refuerza aún más este aislamiento (Wacquant *et al.*, 2014; Cravino, 2016). El barrio se convierte así, para la mayoría de estos jóvenes, en su principal –y en muchos casos único– escenario de sociabilización (Merklen, 2010).

Dentro de los espacios de sociabilización, distinguimos entre ámbitos “estructurados”, donde la interacción social está regulada por adultos responsables en el marco de una organización, y ámbitos “no estructurados”, en los que las reglas de interacción son establecidas por los propios jóvenes. A su vez, distinguimos entre ámbitos legales –como organizaciones comunitarias, clubes deportivos, iglesias u organismos públicos– e ilegales, vinculados al narcotráfico u otras actividades delictivas. Para los habitantes de barrios segregados, los ámbitos estructurados legales constituyen espacios fundamentales de sociabilización y contención. En particular, las instituciones que permiten la práctica deportiva se presentan como alternativas al consumo problemático (Jaitman y Scartascini, 2017). Sin embargo, estas son pocas y, en general, disponen de recursos insuficientes para atender a la población que las demanda. La escasez de ámbitos que ofrezcan oportunidades de vinculación y desarrollo por fuera del narcoconsumo configura un obstáculo crítico para el desarrollo de estos jóvenes (Auyero y Sobering, 2021).

La narrativa tradicional

Encontramos que diecinueve de los cuarenta y siete jóvenes entrevistados (40 %) mantienen una narrativa en la que “ser alguien” es una meta que se alcanza a través del estudio y el trabajo. Estos son los jóvenes que acumularon mayores recursos, aunque esto no significa que no enfrenten grandes dificultades para sostener sus expectativas. Sus relatos evidencian las dificultades familiares, escolares y sociales que atraviesan, así como las pocas oportunidades que tienen para concretar sus proyectos.

Estos jóvenes sostienen sus proyectos en condiciones difíciles, como auténticos “luchadores”. Solo dos estudian carreras profesionales –abogacía y contaduría– que podrían encuadrarse dentro del sueño argentino de movilidad social a través del estudio, expresado en la frase “mi hijo el doctor”. Lucrecia (dieciocho años) de Fuerte Apache, por ejemplo, está cursando el CBC porque se imagina “trabajando de contadora en una empresa (...) empezando de abajo para poder llegar a tener una casa chiquita pero propia”.³

Sin embargo, también expresa: "siento mucha ansiedad porque mi escuela no me preparó para ir a la universidad".

Siete de estos jóvenes proyectan su inserción laboral a través de instituciones que garantizan un trabajo estable: cuatro quieren ser docentes y tres aspiran a ingresar en alguna de las fuerzas de seguridad. Ser maestro o ser policía aparecen en su horizonte como algunas de las pocas maneras de "ser alguien" con los recursos de los que disponen. Gianluca (veintidós años), de Fuerte Apache, expresa con claridad las dificultades que enfrenta para "ser alguien en la vida".⁴ Su familia lo ayudó a "evitar las malas juntas porque me enseñaron que no va por ahí". Terminó el secundario, pero expresa, no sin angustia: "[s]i estudié, no soy un vago, ¿por qué estoy limpiando baños?". Piensa en "salir adelante" al ingresar a la policía.

Tres jóvenes mujeres narran su futuro como emprendedoras en los rubros del diseño de indumentaria o la edición de video. Si bien lograron terminar sus estudios secundarios, las tres describen el desafío como "muy estresante". Para otros dos jóvenes, sus narrativas de futuro se limitan a conseguir un trabajo estable. Estas narrativas se acercan a los proyectos minimalistas, centrados en asegurar la subsistencia diaria. También encontramos un subgrupo de cinco jóvenes que aspiran a convertirse en "estrellas": tres como futbolistas y dos como músicos. Sin embargo, conscientes de las escasas probabilidades de concretar ese sueño, esperan al menos conseguir un trabajo digno si su camino hacia la fama se frustra. La dificultad para sostener la narrativa tradicional con los recursos disponibles se refleja en que estos jóvenes consideran tan difícil obtener un título universitario y un trabajo de calidad como convertirse en estrellas. Ambos caminos les parecen igualmente improbables.

Bases de la narrativa tradicional

Entre quienes mantienen la narrativa tradicional, el 84% manifiesta haber recibido un cuidado adecuado en sus hogares, sobre todo de sus madres. Los jóvenes que narran experiencias familiares positivas destacan la figura de sus madres y, en ocasiones, la de sus padres o abuelas, como actores heroicos en sus vidas. Este reconocimiento se expresa en frases como: "mi héroe es mi mamá",⁵ "mi mamá es una guerrera, se banca todo sola"⁶ o "mi modelo en la vida es mi mamá".⁷ Son conscientes de que quienes los cuidan llevan a cabo esfuerzos extraordinarios en pos de generar ingresos para el hogar sin dejar de dedicarles tiempo y atención. En el relato de los jóvenes la preocupación central de sus madres es protegerlos de los riesgos que consideran inherentes a la vida en sus barrios.

El entorno de desarrollo es tan desafiante que muchas de estas familias optan por mantener a sus hijos —y en especial a sus hijas— en lo que parecen verdaderas "cápsulas hogareñas". Un caso representativo es el de una

4 Comunicación Personal N° 37, EDLA, 22/8/2024.

5 Comunicación Personal N° 34, Villa 15, 20/8/2024.

6 Comunicación Personal N° 11, San Ambrosio, 3/7/2024.

7 Comunicación Personal N° 46, Villa 15, 20/8/2024.

madre que construyó una habitación para su hijo adolescente, la pintó como él deseaba y la equipó con una computadora con pantalla grande para que pudiera jugar en línea y así “no saliera de la casa”.⁸ Camila (veintiún años) de Villa 15, cuenta que de chica no la dejaban salir por la inseguridad y ahora viven encerradas con su madre y su hija “porque en su cuadra hay tres casas de *transas*”.⁹

Así como este grupo concentra las mejores experiencias de cuidado, también reporta las mejores trayectorias escolares. El 58 % se encuentra cursando o ha terminado el secundario y más de la mitad considera tener o haber tenido una buena experiencia escolar. Si bien estos jóvenes, en promedio, completan más años de estudio y tienen mayor nivel de satisfacción con su experiencia escolar que los jóvenes de las restantes narrativas, no dejan de manifestar severos problemas en sus procesos de aprendizaje. Es significativo que más del 40% de los jóvenes en este grupo no haya terminado el secundario.

Los jóvenes en este grupo distinguen en sus relatos entre las escuelas en las que se puede estudiar porque tienen un cierto orden y programa –en general colegios privados o escuelas públicas técnicas– de las escuelas en las que resulta difícil aprender por la ausencia de docentes y las situaciones de violencia– en general las escuelas públicas correspondientes a sus barrios–. La experiencia igualadora del delantal blanco, a la que refiere Juan Carlos Torre (2025) parece haberse esfumado. Por ejemplo, Ramiro (veinte años), de Kilómetro 13, explica: “[c]uando me cambié de la técnica era otro ambiente. En la técnica, hay personas que se toman mucho más en serio el colegio, y que les gusta aprender. Van con otra cabeza y capaz que no se pierden tanto como me perdí yo. En cambio, bueno, la escuela a la que me cambié está cerca de lugares de mucha violencia, hay mucha droga (...) todas esas cosas, ¿no?”¹⁰ La mayoría de los jóvenes que buscan completar sus estudios para acceder a un trabajo formal describen ambientes poco propicios para el aprendizaje.

Aun cuando estos jóvenes tienen una mejor experiencia escolar que los jóvenes en los otros dos grupos, casi la mitad tiene la percepción de que la escuela es un lugar “vacío” y/o “violento”. Los jóvenes relatan que, con frecuencia, las clases se suspenden. La mitad de estos jóvenes señaló como un problema el ausentismo docente. A esto se suman los paros, las jornadas educativas y los problemas de infraestructura, como la falta de agua o electricidad, que ocasionan interrupciones frecuentes.

Delfina (diecinueve años), de San Ambrosio, logró terminar la escuela, pero reconoce las dificultades en su proceso de aprendizaje: “[e]n el último tiempo, a veces teníamos solo dos horas de clases cuando deberíamos haber tenido cinco (...) O entrábamos más tarde o nos teníamos que retirar antes. A veces llamaban a nuestras casas para que nos fueran a retirar porque no venía un *profe*”.¹¹ Las continuas interrupciones de las clases se ven agravadas por los problemas de infraestructura: Camila (veintiún años)

8 Grupo Focal Principal Responsable de Cuidado (PRC), Mitre, 6/10/2023.

9 Comunicación Personal N° 26, Villa 15, 20/8/2024.

10 Comunicación Personal N° 45, Kilómetro 13, 19/9/2024.

11 Comunicación Personal N° 10, San Ambrosio, 3/7/2024.

de Villa 15, se queja de que "vienen los pibes y te dicen 'hoy no fuimos porque no había agua'".¹² La percepción de una escuela vacía debido a la ausencia de los docentes se ve agravada por la deserción de los propios compañeros.

Más grave, pero tan generalizada como la imagen de "escuela vacía", es la imagen de "escuela violenta". Un tercio de estos jóvenes fueron testigos directos de hechos de violencia grave entre compañeros o hacia los docentes. Se califican como "graves" porque las narraciones incluyen palizas, heridas con armas blancas y alumnos golpeados hasta el punto de requerir hospitalización. La violencia y el consumo problemático, habitual en las calles, se cuelean en la escuela, que se ve claramente desbordada.

Tanto los jóvenes como sus madres entienden que las escuelas no escapan a las realidades de los barrios en las que se ubican. Una madre de Kilómetro 13 nos decía sobre la escuela a la que asisten sus hijos: "[e]stá sobrepasada, está atravesada por la violencia, ¿no? Por el mismo consumo, los pibes, yo siento que no tienen respeto por los profesores".¹³ Ramiro (veinte años), quien asistió a esa misma escuela, comenta: "[e]stá cerca de lugares donde se corre peligro (...) hay mucha droga. Ahí pasaba de todo, había mucha pelea (...) Adentro, si estaban adentro. Afuera, si estaban afuera. Se daban con todo. Porque los pibes ya venían quemados".¹⁴

Estos jóvenes participan más en espacios estructurados legales como clubes y centros comunitarios que el promedio y tienen, también, más relaciones por fuera del barrio. De todos modos, solo la mitad participa en espacios estructurados legales, mientras que el 37% tiene escasos vínculos, el 32 % sufre de ansiedad y/o depresión y el 10% manifiesta haber tenido problemas de adicciones. De hecho, las madres de estos jóvenes temen que estos sean "atrapados por la esquina", que representa para ellas el ámbito donde sus hijos pueden establecer vínculos con "las malas juntas" que los terminan arrastrando hacia el consumo y la delincuencia.

Narrativa minimalista

Bajo esta categoría agrupamos las narrativas de nueve jóvenes (20% de los entrevistados) que, si bien aspiran a tener un trabajo, no expresan expectativas que vayan más allá de asegurarse la subsistencia diaria. Su principal preocupación es generar un ingreso que les permita sostenerse a sí mismos y/o a sus familias. Son narrativas en las que se proyecta un futuro, pero siempre con expectativas muy moderadas, minimalistas.

Los horizontes de estos jóvenes están condicionados por los recursos que han logrado acumular en los distintos ámbitos que han transitado. María (veintidós años), por ejemplo, abandonó su hogar y la escuela a los quince años debido a la violencia familiar y no tiene amigas. Aspira a "hacer algo con una computadora", pero incluso esta meta, expresada de manera algo vaga,

12 Comunicación Personal N° 26, Villa 15, 20/8/2024.

13 Comunicación Personal con referente comunitario, Kilómetro 13, 4/9/2023.

14 Comunicación Personal N° 45, Kilómetro 13, 19/9/2024.

le resulta inaccesible: “necesitaría ayuda para lograrlo (...) pero no tengo ninguna”.¹⁵ Le preocupa la idea de tener un hijo porque “(...) tener una familia acá es peligroso; si tenés un hijo no podés dejarlo ir a la plaza porque en cinco minutos ya se están agarrando a los tiros”. Es una realidad que limita hasta los proyectos más básicos.

Así como María solo aspira a hacer algo para obtener un ingreso, Adrián (veinte años), que no terminó la escuela y trabaja clasificando plásticos, quisiera “(...) tener un negocio de cualquier cosa que dé plata para poder vivir”.¹⁶ Cada mes “pone unos pesos” en una caja con la esperanza de construir una casilla en un barrio más tranquilo. Sin embargo, por más minimalista que parezca, aun este sueño le resulta lejano. Otros cuatro jóvenes expresan un deseo similar: conseguir un trabajo que les permita generar un ingreso para subsistir. En el extremo, Micaela (veintidós años), que tiene un hijo y está endeudada junto a su pareja, espera “(...) tener un trabajo fijo para poder esperar la semana siguiente sin miedo a que se rompa todo”.¹⁷ Su familia vive cerca del abismo que significa caer en situación de calle. Con lágrimas en los ojos sueña: “[q]ue a mis hijos no les falte comida y que puedan estar conmigo, que no nos separen nunca”. El mejor futuro que puede imaginar es simplemente poder sostener a sus hijos para que la justicia no se los quite. El camino de movilidad social ascendente a través del estudio es, para estos jóvenes, una posibilidad muy lejana; perciben que no es para ellos. Si bien expresan el deseo de tener algún futuro, por más limitado que sea, también dejan en claro que viven al borde de abandonar toda meta, como sucede en las narrativas del presente.

Bases de la narrativa minimalista

Las narrativas minimalistas se caracterizan por proyectar un futuro con expectativas muy limitadas, no solo debido a un contexto que ofrece pocas oportunidades, sino también a los escasos recursos con los que cuentan estos jóvenes. La base de recursos disponible solo permite aspiraciones muy acotadas. Entre quienes sostienen esta narrativa, más de la mitad manifiesta no haberse sentido cuidados. Dos de estos jóvenes vienen de hogares con necesidades materiales extremas, dos dejaron el hogar al quedar embarazadas antes de los dieciocho años y otros cuatro tuvieron padres violentos, con adicciones graves o que están presos.

Tres de estos jóvenes fueron cuidados por ambos padres, mientras que los otros seis fueron criados por sus madres o abuelas. Afirman que este apoyo familiar fue clave para mantenerse alejados de los peligros de la vida delictiva asociada a “la esquina”. Sin embargo, la escasez de ingresos y activos familiares (casas precarias, baños insalubres, etc.), las limitaciones del capital humano de sus cuidadores y la precariedad estructural de sus barrios influyen de manera sustancial en estos hogares.

15 Comunicación Personal N° 41, EDLA, 22/8/2024.

16 Comunicación Personal N° 18, Kilómetro 13, 17/8/2024.

17 Comunicación Personal N° 29, Villa 15, 20/8/2024.

Seis de los jóvenes en este grupo relatan experiencias escolares malas que terminaron en el abandono de la escuela. Solo tres terminaron o se encuentran cursando el secundario. Los que abandonaron la escuela lo hicieron por la necesidad de aportar ingresos a sus hogares o por tener que mantener la familia que formaron a temprana edad. Pablo (diecisiete años), por ejemplo, explica que dejó porque tenía que cartonear para ayudar en su casa.

Estos jóvenes también relatan que la violencia se cuela con frecuencia en la escuela. Las peleas son normales y están naturalizadas: "unas chicas se empezaron a pelear y se lastimaron feo. Y después, a la semana otras chicas se pelearon y una terminó en el hospital";¹⁸ "a veces a nosotras nos esperaban afuera de la salida para pegarnos (...) o cosas así viste";¹⁹ "el primer día que entré a la escuela me recibió un pibe jugando con una navaja mariposa";²⁰ "a veces mis compañeros decían 'voy a cagar a palos a una' y se agarraban feo".²¹

Entre los jóvenes de este grupo que se declaran escolarizados, el vínculo con la escuela es, frecuentemente, demasiado precario como para sostener verdaderos procesos de aprendizaje. La asistencia regular y el cumplimiento de horarios y normas no son la regla. Pocos ven la asistencia a la escuela como una actividad obligatoria de lunes a viernes. Ocho comenzaron a trabajar antes de los dieciséis años. Cuatro de estos jóvenes mencionan que hay días que no asisten porque no les gusta la materia o el docente. Uno de ellos comenta: "[l]os martes no voy porque hay dictado y paso vergüenza porque no escribo bien".²²

De hecho, en su forma de ver la escuela no parece haber una clara diferencia entre el abandono y la asistencia regular a clases. Más bien, perciben la escolarización como un continuo con límites difusos. En ocasiones, se consideran escolarizados, aun cuando no hayan asistido a la escuela en un tiempo prolongado. Un ejemplo de esto es un joven de Kilómetro 13, quien en el mes de julio afirmaba no haber dejado la escuela, pero reconocía: "este año todavía no fui".

La frustración de los pocos que terminaron el secundario también evidencia cómo la experiencia escolar opera como un limitante. Por ejemplo, Soledad cuenta que su familia, que vive del cartoneo, la apoyó para que terminara el secundario. Tras graduarse se inscribió en la UBA para estudiar psicología, pero solo asistió unos meses: "[y]o lloraba porque no entendía nada. Sentía que los demás tenían otro aprendizaje y otras palabras que yo no tenía adquiridas. Me costó entender que son otras personas (...) criadas de manera diferente. Me di cuenta de que no había aprendido todo lo que tenía que aprender para estar ahí [en la facultad]".²³ Con los recursos adquiridos en su etapa escolar, estos jóvenes chocan contra una pared si ingresan a la universidad.

18 Comunicación Personal N° 16, Kilómetro 13, 17/8/2024.

19 Comunicación Personal N° 28, Villa 15, 20/8/2024.

20 Comunicación Personal N° 14, EDLA, 15/8/2024.

21 Comunicación Personal N° 31, Villa 15, 20/8/2024.

22 Comunicación Personal N° 9, Kilómetro 13, 29/6/2024.

23 Comunicación Personal N° 1, Kilómetro 13, 23/5/2024.

La experiencia de sus propios barrios es descripta por estos jóvenes en términos negativos. La totalidad declara haber presenciado o participado en hechos violentos y más de la mitad declara tener escasos vínculos. La mayoría solo establece relaciones dentro de sus barrios. Tienen pocas oportunidades de generar vínculos con otros grupos sociales, lo que limita sus posibilidades laborales y sus narrativas de integración y reconocimiento social. En general, interactúan con sus amigos reuniéndose en la plaza o en sus casas. El espacio geográfico en el que se mueven se reduce, a menudo, a unas pocas cuadras. Es común en este grupo que repitan frases como: “[e]stoy en casa, siempre solo”, “ando solo”, “no tengo amigos” o “nunca salgo”, a menudo porque temen que “la esquina” los lleve al consumo. Más de la mitad sufre de ansiedad, depresión o adicciones crónicas.

Narrativa presentista

Bajo esta categoría agrupamos las narrativas en las que los jóvenes no expresan proyectos futuros, sino que sostienen relatos casi exclusivamente centrados en el presente. Encontramos en esta categoría a dieciocho jóvenes (40% de los entrevistados). Si decimos que las narrativas son maneras de proyectar futuro, podríamos afirmar que estas, en rigor, son no narrativas porque no hay expectativas o, cuando existen, son extremadamente acotadas o fantasiosas. Todos ellos acumularon escasos recursos en sus historias familiares, escolares y sociales.

En cuatro casos, se trata de jóvenes profundamente afectados por historias familiares violentas, con cuadros de depresión que se reconocen incapaces de imaginar ningún futuro. En los otros catorce casos, son jóvenes cuyas historias han estado marcadas por el consumo o la delincuencia, que se juegan la vida en el presente o no manifiestan otra aspiración que “rescatarse”, es decir, mantenerse alejados del consumo y el delito. A su vez, dentro de este grupo encontramos a cinco jóvenes que expresan algún tipo de deseo a futuro, pero de manera fantasiosa, ya que sus proyectos carecen de cualquier condición de posibilidad.

Los cuatro jóvenes que no forman parte de grupos delictivos o de consumo se encuentran deprimidos y se reconocen incapaces de imaginar ningún futuro. Más bien, sus historias personales los llevan a describirse como personas “rotas”. Un joven de diecisiete años responde ante la pregunta por sus expectativas: “[m]e cuesta mucho imaginarme en el futuro”.²⁴ Su historia no le dio muchos elementos para imaginar un porvenir. Otra de las entrevistadas, Fernanda (diecisiete años), brinda, a pesar de su corta edad, una respuesta acerca de su futuro que resulta trágicamente ilustrativa: “[m]e veo sentada en la vereda, con un perro al lado, mirando la vida pasar”.²⁵ No espera nada del futuro.

En este grupo, los problemas de salud mental aparecen de manera acuciante. Federico (veinte años) narra su vida disociándola de la realidad.

24 Comunicación Personal N° 9, Kilómetro 13, 29/6/2024.

25 Comunicación Personal N° 43, Kilómetro 13, 19/9/2024.

Cuenta que su padre fue muy violento y se describe a sí mismo a veces excitado como "(...) un Dios cuando agarro mi carro y voy recorriendo las calles recolectando lo que tira el *chetaje*",²⁶ y otras veces deprimido "como un perro al que le tiran comida".

Por último, un grupo de catorce jóvenes parece jugarse la vida en el presente. Son jóvenes que consumen sustancias asiduamente y para los cuales el consumo ha sido también, generalmente, una puerta de entrada al delito. En sus relatos describen un círculo cotidiano y sin fin de necesidades insatisfechas, consumo y crimen, del que les cuesta salir. Doce reconocen haber robado y cinco ya estuvieron presos. Los robos van desde arrebatar celulares y robar autos a punta de pistola, hasta *salideras* bancarias y *reventar* casas. El consumo y el crimen comparten el vértigo del presente; se juegan la vida cada día sin demasiada conciencia del mañana. Diego (diecisiete años) explica la inmediatez implícita en este tipo de vida: "una vez que fumaste te pide más, te dura un segundo y querés sentir lo mismo de nuevo, aunque te arruine la vida. Me robaba todo para consumir. Después de consumir ya no fui el mismo (...)".²⁷ Llevan una vida de consumo en la que casi nunca acumulan ningún tipo de recurso para el futuro.

Los jóvenes instalados en el presente no esperan reconocimiento a futuro, sino de manera inmediata. La mayoría considera un gran obstáculo para cualquier aspiración el haber creído, en algún momento de su vida, que "ser alguien" era "ser soldadito" o "ser pibe chorro". Analía (diecisiete años) cuenta que a los trece empezó a consumir y vender droga: "[v]endía porque me gusta mucho la plata", y como tenía plata, "tenía un montón de amigos que me reconocían". Pero luego admite: "[c]uando dejé de vender y de tener plata, ahí se fueron los amigos".²⁸ Leandro (diecinueve años) dice de ese modo de "ser alguien": "[e]s salir de joda, tener mujeres, tragos. Mostrar lo que tenés. Cuando estás en esa, te sentís admirado". Pero también reconoce que "llega el día que te das cuenta de que en ese mundo no hay amigos".²⁹

Estos jóvenes ponen en riesgo su vida cotidianamente, pero algunos lo hacen como si fuera un juego. Mientras unos parecen negar los peligros inherentes a la vida que llevan, otros tienen más claro que por ese camino probablemente terminen en la cárcel o la muerte; dos realidades en las que el tiempo, aunque de manera distinta, se detiene. Brian (dieciocho años) avizora que por esa vía se termina chocando contra una pared: "[a]cá es así, 'vamos a robar (...) *pum pum* (...) vamos a robar' y caés preso. 'Vamos a robar y *pum pum*', caés muerto. Es así. (...) No tenés otro camino acá".³⁰ Cuando se les pregunta qué esperan del futuro, ensayan en general tres respuestas: negar cualquier posibilidad de una vida mejor, narrar fantasías o expresar su deseo de "rescatarse". Las historias de estos jóvenes están lejos de permitirles aspirar a integrarse socialmente a través del estudio y el trabajo; a sus ojos, "esa es una vida para otros". Enzo (veintiún años) incluso considera que nunca debió haber pensado en un futuro: "Mi error fue pensar que

26 Comunicación Personal N° 6, San Ambrosio, 28/6/2024.

27 Comunicación Personal N° 30, Villa 15, 20/8/2024.

28 Comunicación Personal N° 47, EDLA, 22/8/2024.

29 Comunicación Personal N° 46, EDLA, 22/8/2024.

30 Comunicación Personal N° 36, EDLA, 22/8/2024.

podía ser algo más. Porque yo no estoy apto, por ejemplo, para ser militar o gendarme, porque si voy a la psicóloga, obvio que voy a fallar. Tengo mucho trauma del pasado”.³¹

A menudo, ante un futuro que no se vislumbra promisorio y un presente marcado por la angustia, estos jóvenes responden a la pregunta sobre su porvenir con fantasías. Son respuestas que carecen de cualquier condición de posibilidad: una joven que abandonó la escuela, ejerce la prostitución y consume cotidianamente dice que quiere ser médica. Un joven que se encuentra en libertad condicional y no terminó el secundario expresa su deseo de ser gendarme. Un soldadito dice que le gustaría ser policía.

A pesar de sus traumas y heridas, hay una meta a la que ninguno pareciera renunciar: todos los entrevistados que consumen y delinquen expresan su deseo de “rescatarse”, es decir, de abandonar esas conductas. Conscientes de sus escasas expectativas y de sus sentimientos de soledad y depresión, todos manifiestan su intención de dejar las drogas. Cuando se les pregunta por metas en su vida, repiten: “quiero rescatarme”, “mantenerme limpio”, “mantenerme derecho”, “que mis hijos digan que dejé la falopa”, “no descarrilar” o “hacer plata, pero honesta”. La mitad incluso desearía terminar la escuela, aunque no lo vea posible.

Bases de la narrativa presentista

En los jóvenes con narrativas presentistas encontramos la menor percepción de cuidado, las peores experiencias escolares, la menor cantidad de vínculos por fuera del barrio y la menor participación en espacios estructurados de socialización— como clubes o iglesias—. El 83% dice no haberse sentido cuidado. Mientras que los padres se hallan mayoritariamente ausentes —y cuando están presentes no es raro que sea de manera violenta—, las madres cuentan con escasos recursos para criar a sus hijos. Las madres de los pocos que se sienten cuidados realizan esfuerzos ciclópeos para criar a sus hijos, pero aun así los pocos recursos disponibles conspiran contra los resultados.

Las madres que se ven desbordadas en la tarea de cuidar a sus hijos tienen en promedio un bajo nivel educativo (la encuesta muestra que el 60% no completó la secundaria) y carecen de apoyo para atender sus problemas de salud, en especial los psicológicos. La depresión y otros cuadros complejos son frecuentes y poco tratados. Resulta difícil que padres y madres con problemas de salud y sin atención médica puedan asumir plenamente el cuidado de sus hijos. Una madre nos dice: “yo derrapé y no pude evitar que derraparan ellos también”.³² En el extremo del abandono, una joven de Kilómetro 13 cuenta que su madre no la cuida “porque está presa por problemas de narcotráfico”.³³ Es difícil que madres que no han logrado alcanzar ellas mismas un grado de autonomía e integración social puedan

31 Comunicación Personal N° 13, San Ambrosio, 19/7/2024.

32 Grupo Focal PRC, EDLA, 4/10/2023.

33 Comunicación Personal N° 5, Kilómetro 13, 26/6/2024.

acompañar en ese proceso a sus hijos. Trágicamente, el ciclo de la "no integración" parece reproducirse a sí mismo.

El abandono de la tarea de cuidado adquiere distintos grados. Entre los casos más extremos de abandono, encontramos al 40% que vivió su infancia en situación de calle. Enzo (veintiún años), del barrio San Ambrosio, cuenta que vive en la calle desde los catorce años porque su padrastro lo golpeaba y ahora no quiere ser testigo de cómo maltrata a sus hermanos. Lara (veinte años), de Kilómetro 13, también vive en la calle desde niña: su madre fue encarcelada por narcomenudeo y ella ejerce la prostitución para mantener a sus hermanos menores. Brian (dieciocho años), de Fuerte Apache, fue echado de su casa a los doce años tras una pelea en la que su hermano mayor lo apuñaló. Son fundamentos frágiles para la elaboración de narrativas de integración y reconocimiento social a través del estudio y el trabajo.

El consumo problemático y el delito, además, se reproducen intergeneracionalmente. Seis de estos jóvenes cuentan que sus familias se dedicaban regularmente a vivir del delito, seis tienen padres que consumen y siete tienen o tuvieron preso a algún familiar directo. Leandro (diecinueve años), por ejemplo, dice estar tratando de desengancharse de ese ciclo familiar de consumo, narcotráfico y robo porque "lo que más le dolió" es que su madre "no lo visitó cuando estaba preso".³⁴ Bruno (diecinueve años) también reconoce una herencia que le pesa: "[e]s difícil salir cuando creciste en una familia así. Mi padre estuvo preso y lo mataron por eso de la droga. Yo empecé a juntarme en la esquina y a consumir".³⁵ Todos quisieran cortar este ciclo; pocos pueden.

Para muchos de estos jóvenes, una vida mejor no es hacia adelante, sino hacia un pasado idealizado que, en rigor, nunca tuvieron. La infancia es la etapa que recuerdan sin el flagelo del consumo. Leandro (diecinueve años) parece reconocer que ya no tendrá la posibilidad de un futuro muy distinto a su presente y, por eso, responde: "[m]e gustaría volver a ser chico. ¿Para qué crecí?".³⁶ Martín (veintitrés años), sobre el que pesa una condena por robo y resistencia armada a la policía, reflexiona: "[s]i mi familia me hubiera apoyado un poquito, si mi padre me dejaba tener alguna oportunidad en vez de pegarme (...) si me hubiera dejado la oportunidad de estudiar como a mis otros compañeros (...) yo hubiera terminado el secundario (...) y hoy habría sido otra persona".³⁷

Más del 60% de estos jóvenes relatan altos grados de violencia en sus familias. En la mayoría de los casos, son los padres o padrastros quienes aparecen como los principales responsables de distintas formas de violencia. Una joven cuenta cómo su padre minó su autoestima al decirle desde niña "que no servía para nada". En otros hogares, la violencia es física y puede llegar a límites extremos. Martín (veintitrés años), quien se fue de su hogar a los dieciséis años debido a la violencia familiar, cuenta que su padre llegó a partirle una escoba en la cabeza y a hacerlo atravesar una ventana de vidrio. Mientras muestra las amplias cicatrices en sus brazos, reflexiona:

34 Comunicación Personal N° 46, EDLA 15, 22/8/2024.

35 Comunicación Personal N° 25, Villa 15, 20/8/2024.

36 Comunicación Personal N° 46, EDLA 15, 22/8/2024.

37 Comunicación Personal N° 3, Kilómetro 13, 6/6/2024.

“si mi papá no hubiera sido tan violento, yo sería otro”.³⁸ Un tercio de las jóvenes mujeres relatan haberse sentido desprotegidas por sus madres ante la violencia o el abuso de sus padrastros. En estos contextos, es común detectar depresiones, bulimia y anorexia no tratadas, e incluso a veces no diagnosticadas.

La experiencia escolar también dista de ser positiva. El 89% no completó estudios secundarios. Por ejemplo, Alejandro (dieciocho años), del barrio Mitre, dice: “[f]ui hasta primer año de secundario. Ahí dejé (...) saliendo con amigos, fumando, todas esas cosas. Ahí me descarrilé, dejé el colegio, todo”.³⁹ Seis de estos jóvenes utilizan expresiones semejantes a “me gustó más la joda que estudiar” para explicar, no sin un sentimiento de dolor y desánimo, su derrotero.

Algunos reconocen haber llevado a la escuela la violencia que vivieron desde niños en sus hogares. Enzo (veintiún años), de San Ambrosio recuerda con tristeza ese recorrido: “[e]n la primaria fue muy difícil. Desde primero, ya cuando entré en la escuela era muy rebelde. Pero es porque cuando uno vive momentos de violencia desde muy chico es como que lo vuelve a hacer (...) entiende que los golpes son la forma de hacer entender a otra persona”.⁴⁰ Otros narran el problema de llegar drogados a la escuela y responder violentamente.

Los docentes tampoco se salvan de la violencia que irrumpe en la escuela desde las calles. Lara (veinte años), de Kilómetro 13, por ejemplo, reconoce: “[e]n la secundaria ya estaba loquita, loquita. Ahí le pegué a la preceptora y me echaron de la escuela. No puedo terminar por eso. Y yo lo que quiero es terminar la escuela ahora, ¿entendés?”.⁴¹ Un dato que tiene una cara negativa y otra positiva a la vez es que los jóvenes que dejaron la escuela siempre piensan en regresar.

Como era de esperarse, los jóvenes en este grupo son los más afectados por la falta de vínculos y la proliferación de redes criminales en los ámbitos que frecuentan. “La esquina” es muchas veces su único ámbito de pertenencia y desde esta se vinculan con redes delictivas. Solo cinco de estos dieciocho jóvenes participa en espacios estructurados y lo hace con la intención de “rescatarse”, es decir, de abandonar el consumo y la vida delictiva. Se refieren a la práctica del deporte como algo positivo, pero, en general, poco accesible o lejano a su realidad cotidiana. La mayoría de los jóvenes en este grupo (72%) dice sentirse solo. Tienen pocos vínculos y los que tienen, en general, no les resultan confiables. A veces el aislamiento incluso es voluntario porque sus vínculos suelen llevarlos al consumo. El 83% manifiesta tener problemas de salud mental y el 72% reconoce sufrir fuertes adicciones. El 67% reconoce haber cometido delitos.

Joaquín (veinte años), de Mitre, describe la omnipresencia de la droga en su barrio: “[c]orre mucho. Hoy en día hasta te quieren pagar todo con droga; no existe la plata, te pagan con droga. Cuando en la calle sale una changa es, “ ¿te pago con droga o te pago con plata?”. Los jóvenes en este

38 Comunicación Personal N° 3, Kilómetro 13, 6/6/2024.

39 Comunicación Personal N° 19, Mitre, 19/8/2024.

40 Comunicación Personal N° 13, San Ambrosio, 19/7/2024.

41 Comunicación Personal N° 5, Kilómetro 13, 26/6/2024.

grupo coinciden en que el consumo suele comenzar alrededor de los trece o catorce años, pero también en que cada vez se inicia a edades más tempranas, con tan solo 9 o diez años. Luis (veinte años), de San Ambrosio, describe esta realidad: "[n]o te voy a mentir porque yo anduve en las drogas, pero hay cosas que no me gustan. Hoy en día (...) vas a la esquina y ya ves un pibito, pendejito de diez, nueve años, drogándose. Ves pibitos también de doce, trece años, drogándose. Y eso ya no *me cabe* porque no está lindo".⁴² Aun a tan corta edad, el consumo los lleva a delinquir, como relata Lucila (dieciocho años), de Fuerte Apache: "[v]eo a muchos pibes que siguen ese camino. Son *rechiquitos* y ya los ves saliendo a robar o escondidos consumiendo".⁴³ Esas experiencias conspiran contra la posibilidad de hilvanar otras narrativas.

Tres razones, no excluyentes, llevaron a estos jóvenes a la "vida de la esquina": olvidar las dificultades, obtener ingresos o lograr reconocimiento. Los que vivieron desde muy chicos en situación de calle advierten que vivir en condiciones tan duras lleva casi inexorablemente al consumo. Brian (dieciocho años), de Fuerte Apache, dice: "[v]ivir en la calle no es fácil (...) te come demasiado la cabeza. solo pensaba en fumar, drogarme, andar robando. Es difícil y es triste vivir en la calle. Porque uno no se acostumbra a tener doce años y que tu mamá ya te suelte en la calle. Un chico no tendría que vivir a esa edad lo que pasé yo".⁴⁴ La droga como manera de olvidar la soledad y una realidad difícil aparece recurrentemente en los relatos. Uno de los entrevistados describe a la droga, elocuentemente, como "el abrazo que te faltó de tu mamá".⁴⁵

Asimismo, los jóvenes mencionan que "ser soldadito" genera ingresos superiores a los que se pueden obtener en los trabajos disponibles para ellos, comúnmente el cartoneo. Analía (diecisiete años), de Fuerte Apache, relata: "[y] o tenía trece años cuando hacía una banda de plata haciendo cosas que no tenía que hacer. Yo consumía, pero también vendía. Me gusta mucho la plata, pero después pensé que no estaba bueno poner en riesgo mi vida siendo tan chica".⁴⁶

La falta de reconocimiento y de oportunidades para cumplir metas personales también aparecen como causas del consumo. Algunos de los jóvenes entrevistados señalan que consumir y vincularse a grupos delictivos es una forma de obtener reconocimiento. Martín (veintitrés años), de Kilómetro 13, explica: "[m]ás que nada la junta puede ser que me haya llevado a robar (...) uno porque tiene *berretines*, porque quiere ser *chorro* para poder decir 'yo soy *chorro*'. Va más por el lado de querer ser un *poronga*".⁴⁷ Estos jóvenes no apelan a ningún capital acumulado en ámbitos educativos para proyectar "ser alguien"; en cambio, el conjunto de vínculos establecidos –"malas juntas"– y sus experiencias, como períodos en la cárcel o enfrentamientos

42 Comunicación Personal N° 7, San Ambrosio, 28/6/2024.

43 Comunicación Personal N° 38, EDLA, 22/8/2024.

44 Comunicación Personal N° 36, EDLA, 22/8/2024.

45 Comunicación Personal N° 45, Kilómetro 13, 19/9/2024.

46 Comunicación Personal N° 47, EDLA, 22/8/2024.

47 Comunicación Personal N° 3, Kilómetro 13, 6/6/2024.

con la policía, los acercan a redes en las que “ser alguien” pasa por “ser pibe chorro” o “ser soldadito”.

Paradójicamente, si para muchos el deseo de ser alguien fue lo que los llevó a consumir o ser soldaditos, todos describen su experiencia de consumo como un proceso autodestructivo. Narran que pierden la conciencia de sus actos, se deterioran físicamente y descuidan los vínculos con las personas que realmente los quieren. Describen la experiencia como negativa y expresan su deseo de dejar las drogas para mejorar sus vidas. La mayoría intenta abandonarlas, pero los resultados son dispares y, pocas veces, permanentes. Todos coinciden en que lo fundamental para “rescatarse” es alejarse de los amigos y los ámbitos barriales que frecuentan.

Desigualdad de recursos acumulados

Las tres narrativas identificadas –tradicional, minimalista y presentista– difieren en sus bases materiales; es decir, en los recursos que los jóvenes acumulan en las etapas iniciales de la vida. Estos recursos, provenientes de la familia, la escuela y los espacios de sociabilización, constituyen las bases materiales y simbólicas que permiten –o impiden– sostener una expectativa de futuro. La comparación transversal revela un patrón escalonado: a medida que los recursos disminuyen, el horizonte temporal y el territorio vital de las narrativas se reducen. Los jóvenes que más recursos adquieren proyectan una carrera universitaria y una vida fuera de su barrio de origen. En el otro extremo, los jóvenes que menos recursos han acumulado viven una vida con un horizonte temporal reducido al presente y un espacio geográfico acotado a la esquina.

El cuidado familiar es el recurso que aparece como más decisivo en las narrativas de los jóvenes. La encuesta arroja datos generales sobre la capacidad de cuidado en los hogares. El 37% de los jóvenes vive en hogares monoparentales, generalmente con sus madres que tienen la doble carga de ser sostén económico del hogar y cuidar a los hijos. El 24% de los jóvenes encuestados ya no vive con sus familias de origen, y de estos el 43% se vio obligado a irse por problemas familiares graves como el hacinamiento o la violencia. El 79% de los encuestados comenzó a trabajar antes de los dieciocho años por la necesidad de aportar dinero a sus hogares. El 59% de las madres y el 74% de los padres no terminó el secundario. En general, los progenitores de los jóvenes de barrios populares cuentan con escasos recursos para criar a sus hijos.

Entre los jóvenes entrevistados, los que sostienen la narrativa tradicional pertenecen a los hogares con mayor capacidad de cuidado. El 84% de los jóvenes que sostienen la narrativa tradicional reporta haberse sentido cuidado, usualmente por la madre que asume un rol heroico. Este cuidado temprano provee un marco emocional desde el cual es posible proyectar algún tipo de futuro.

En cambio, entre los jóvenes que sostienen narrativas minimalistas, más de la mitad declara no haberse sentido cuidado, el triple de los que declaran esa percepción en el grupo anterior. La mayoría creció en contextos

de violencia e inestabilidad familiar. Aunque algunos relatan la presencia de una madre o abuela que intentó sostenerlos, los recursos materiales y simbólicos de esos hogares fueron demasiado limitados para generar un andamiaje capaz de expandir expectativas. Mientras que en el grupo anterior la aspiración era comprar una casa, en general fuera de su barrio, en este grupo cinco jóvenes manifiestan simplemente el deseo de terminar sus casillas de chapa en los terrenos de sus padres.

Entre quienes sostienen una narrativa presentista, el lazo familiar aparece como un espejo invertido del primer grupo, el 83% no se sintió cuidado por ninguno de sus padres. Aquí predomina la experiencia del abandono, la violencia severa y la vida en la calle desde edades tempranas. La criminalidad intergeneracional aparece frecuentemente en los relatos. La familia deja entonces de ser un ámbito de crianza en el que se adquieren recursos para convertirse en un factor de riesgo. El quiebre del proceso de crianza rompe la posibilidad de proyectar futuro: sin un sostén afectivo básico, los jóvenes no pueden construir una narrativa que enlace recursos acumulados con futuro. Cuanto menos cuidado experimentaron, más difícil es que estos jóvenes articulen narrativas de integración social.

La escuela constituye el segundo ámbito decisivo de acumulación de recursos. Los datos generales procedentes de la encuesta a jóvenes no son menos preocupantes que los relativos al hogar. Entre los encuestados mayores de dieciocho años, el 42% abandonó la escuela. Entre quienes están en el secundario, el 59% tiene sobreedad, una cifra que es dos veces y media superior al promedio nacional, y el 26% presenta una "sobreedad agravada", es decir, un retraso de dos años o más respecto al grado correspondiente. Los datos dan cuenta además de una rutina escolar discontinua, caracterizada por un alto ausentismo: el 68% de los estudiantes faltó al menos una vez en las últimas dos semanas por motivos ajenos a la salud y el 81% reportó que, en ese período, tuvo horas libres o se retiró antes de tiempo al menos un día.

Aunque sus experiencias escolares distan de ser ideales, los jóvenes que sostienen con esfuerzo la narrativa tradicional logran comparativamente acumular más años de escolaridad y experiencias educativas más positivas que los jóvenes de los otros dos grupos. El 58 % se encuentra cursando o terminó el secundario, porcentaje que es tres veces mayor al del grupo con narrativa minimalista y cinco veces mayor al del grupo con narrativas presentistas. Más de la mitad de estos jóvenes considera tener o haber tenido una buena experiencia escolar, mientras que casi la totalidad de los jóvenes en los otros dos grupos describe la escuela como un lugar vacío –al que no van sus compañeros ni los docentes– o un lugar violento, en el que sufrieron violencia o ellos fueron quienes la ejercieron.

Aunque en porcentajes mayores entre los minimalistas y presentistas, las razones del abandono escolar suelen ser las mismas en los tres grupos: necesidad de trabajar, embarazo temprano o problemas de adicciones crónicas. En el grupo de los presentistas se agregan como causas frecuentes la violencia familiar y caer en situación de calle a temprana edad. En los tres grupos se evidencia que las necesidades económicas llevaron a los jóvenes a trabajar en edad escolar, problema algo menos grave entre los jóve-

nes que pueden sostener la narrativa tradicional: el 58% de estos últimos y el 90 % de los jóvenes en los otros dos grupos trabajaron durante su edad escolar para contribuir al hogar.

Entre los que sostienen narrativas presentistas, el 89% no completó la secundaria. Para la gran mayoría de estos jóvenes, la escolaridad fue interrumpida a edades muy tempranas y estuvo marcada por expulsiones, violencias, consumo o ausencias prolongadas. La escuela se vive más como un espacio ajeno a su realidad que como una institución que iguale oportunidades y recursos disponibles para construir un futuro. Comparativamente, se observa un gradiente claro en la trayectoria educativa de estos jóvenes que correlaciona con la posibilidad –o imposibilidad– de imaginar un futuro. Cuanto menos y peor escolarización tuvieron, más dificultades tienen los jóvenes para proyectarse.

El último recurso crítico son los espacios de sociabilización disponibles para estos jóvenes. La segregación territorial actúa en forma general como barrera que limita las interacciones sociales al perímetro del barrio y reduce el acceso de los jóvenes a oportunidades y redes de contacto diversificadas. La encuesta muestra que cerca del 40% de los jóvenes tiene amigos exclusivamente dentro de su propio barrio y el 83% solo se relaciona con amigos que tienen un nivel socioeconómico igual o inferior al suyo. El 46% no participó en ningún espacio estructurado (clubes deportivos, asociaciones barriales o iglesias) en el último mes. Tanto los jóvenes de los tres grupos como sus madres consideran que la droga está omnipresente en sus barrios. La “esquina” aparece en las encuestas como el lugar principal de pertenencia ante la falta de otras opciones, pero esta expone a los jóvenes a riesgos significativos.

Los jóvenes que sostienen la narrativa tradicional son los que más participan en espacios estructurados, el 50% contra el 10% de los otros dos grupos. Son también los que más vínculos tienen por fuera del barrio. De todos modos, el porcentaje de los que declara tener escasos vínculos es alto en los tres grupos: 37% en los de la narrativa tradicional y más del 90% en los otros dos grupos. Mientras que el 32% de los jóvenes de la narrativa tradicional declara tener problemas de salud mental, más del 50% y más del 83% de los jóvenes minimalistas y presentistas, respectivamente, declaran esa situación. Los jóvenes de estos dos últimos grupos viven sus vidas prácticamente sin salir de sus barrios. Los problemas de adicciones afectan al 10% de los que mantienen la narrativa tradicional, a un tercio de los minimalistas y a más del 70% de los presentistas.

La segregación de sus barrios, la omnipresencia de la droga y la escasez de ámbitos que brinden oportunidades para desarrollar actividades y vínculos por fuera del consumo emergen como un problema grave para el desarrollo de estos jóvenes. Sin espacios que les ofrezcan alternativas reales, muchos seguirán viendo en la esquina su única opción. Los recursos que acumulan confinan sus vidas en el tiempo y el espacio; el tiempo se reduce al presente y el espacio a la esquina.

Reflexiones finales

Frecuentemente se usa la palabra "carrera" como metáfora de lo que los jóvenes planean a futuro. De hecho, es común que se les pregunte "¿qué carrera vas a seguir?". Si las proyecciones de futuro pueden ser expresadas como carreras, entonces queda claro que los jóvenes argentinos tienen puntos de largada muy desiguales. Los jóvenes de los barrios populares parten varios metros por detrás del promedio y ni siquiera todos lo hacen desde el mismo lugar. Aunque con serias dificultades, algunos parten desde lugares en los que existen recursos familiares, escolares y sociales que les permiten imaginar un futuro; otros, en cambio, comienzan desde posiciones marcadas por la escasez, la violencia y la incertidumbre, que solo permiten pensar el presente.

Este artículo mostró que esas desigualdades iniciales no solo afectan las oportunidades objetivas de los jóvenes, sino también las narrativas a través de las cuales interpretan su pasado, organizan su presente y proyectan –o no– su futuro. Las tres narrativas identificadas –tradicional, minimalista y presentista– no expresan meros grados de optimismo, sino formas diferenciadas de relacionarse con el tiempo y con el espacio, estrechamente vinculadas a los recursos efectivamente acumulados a lo largo de la vida. A medida que esos recursos disminuyen, el horizonte temporal se acorta y el territorio vital se contrae: en el extremo, la vida queda reducida a un presente continuo, anclado en la esquina.

El análisis comparativo permitió identificar que el cuidado familiar temprano constituye un recurso decisivo para sostener expectativas de futuro. Allí donde existió un mínimo de cuidado, aun en contextos adversos, los jóvenes lograron construir narrativas que enlazan esfuerzo presente con recompensas futuras. Cuando ese cuidado fue débil o inexistente, la posibilidad misma de proyectar se vio seriamente limitada. Las trayectorias educativas fragmentadas, marcadas por ausentismo, violencia y abandono temprano, erosionan la experiencia de la escuela como espacio significativo para imaginar movilidad social. Finalmente, la segregación territorial y la escasez de espacios de sociabilización estructurados profundizan el aislamiento de los jóvenes con menos recursos y refuerzan dinámicas de encierro espacial y relacional. No se trata solo de menos oportunidades, sino de una capacidad erosionada para imaginar un futuro distinto del presente. En este sentido, la erosión de la narrativa tradicional de movilidad social no es solo un efecto colateral de la desigualdad, sino uno de los mecanismos a través de los cuales esta se reproduce.

Si hubo un país en el que la mayoría creyó que el estudio y el trabajo permitirían a sus hijos vivir mejor que sus padres, ese país hoy parece circunscribirse a ciertos territorios y clases sociales. Relativamente pocos jóvenes de los barrios populares del AMBA mantienen la expectativa de una movilidad social ascendente. Más que sentirse con posibilidades de ocupar un lugar en la sociedad, se perciben al margen. El desafío es cómo brindarles los recursos que les permitan expandir esos horizontes. La Argentina supo formular promesas creíbles de inclusión: primero, a través de la educación; luego, mediante la ampliación de derechos sociales y políticos vinculados al trabajo. Hoy, en cambio, carecemos de una propuesta clara para estos jóvenes. Una Argentina

sostenible requiere ofrecerles una alternativa de incorporación que trascienda “la esquina”. Una sociedad que no ofrece futuro a sus jóvenes está, en verdad, renunciando al suyo.

Bibliografía

- Anderson, B. (1993). *Comunidades imaginadas: Reflexiones sobre el origen y la difusión del nacionalismo* (2.^a ed.). Fondo de Cultura Económica.
- Appadurai, A. (2013). The future as cultural fact. En *The Future as a Cultural Fact: Essays on the Global Condition* (pp. 285-300). Verso.
- Auyero, J. (1992). La juventud popular urbana y el nuevo clima cultural. *Nueva Sociedad*, 117, 131-143.
- Auyero, J. (1993). Otra vez en la vía: notas e interrogantes sobre la juventud de sectores populares. Espacio Editorial.
- Auyero, J. y Sobering, K. (2021). *Entre narcos y policías: las relaciones clandestinas entre el Estado y el delito, y su impacto violento en la vida de las personas*. Siglo XXI Editores.
- Bonfiglio, J. I., Rival, J. M. y Rodríguez Espínola, S. S. (2016). *Venta de drogas y consumos problemáticos: una aproximación diagnóstica a las adicciones en jóvenes de barrios vulnerables* (Informe N° 3, 2016; Serie del Bicentenario 2010-2016). Observatorio de la Deuda Social Argentina. Barómetro del Narcotráfico y las Adicciones en la Argentina. Pontificia Universidad Católica Argentina.
- Boniolo, P. (2020). El efecto de la residencia en la movilidad social intergeneracional. En R. Sautu, P. Boniolo, P. Dalle y R. Elbert (e ds.), *El análisis de clases sociales: pensando la movilidad social, la residencia, los lazos sociales, la identidad y la agencia* (pp. 135-160). CLACSO; Instituto de Investigaciones Gino Germani.
- Bourdieu, P. (1986). The forms of capital. En J. Richardson (ed.), *Handbook of Theory and Research for the Sociology of Education* (pp. 241-258). Westport, CT: Greenwood.
- Bourdieu, P. (1997). Tiempo, quiebre de expectativas y actitudes temporales. En *Meditaciones pascalianas* (pp. 275-316). Barcelona: Anagrama.
- Bruner, J. (1987). Life as narrative. *Social Research*, 54(1), 11- 32.
- Cravino, M. C. (2016). Desigualdad urbana, inseguridad y vida cotidiana en asentamientos informales del Área Metropolitana de Buenos Aires. *Etnografías Contemporáneas*, 2(3), 56-83.
- Dalle, P. (2016). *Movilidad social desde las clases populares: un estudio sociológico en el Área Metropolitana de Buenos Aires (1960-2013)*. CLACSO; Instituto de Investigaciones Gino Germani.

- Dalle, P. M. (2020). Movilidad social a través de tres generaciones: huellas de distintas corrientes migratorias. En R. Sautu, P. S. Boniolo, P. M. Dalle y R. G. Elbert (e ds.), *El análisis de clases sociales: pensando la movilidad social, la residencia, los lazos sociales, la identidad la agencia* (pp. 91–133). CLACSO .
- Devoto, F. (2003). *Apuntes para una historia de la sociedad argentina en el siglo XX*. Instituto Ravignani, Universidad de Buenos Aires.
- Espejo, A., Filgueira, F. y Rico, M. N. (2010). Familias latinoamericanas: organización del trabajo no remunerado y de cuidado. Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Esping-Andersen, G. (2000). *Fundamentos sociales de las economías postindustriales*. Barcelona: Ariel.
- Germani, G. (1965). *Política y sociedad en una época de transición*. Paidó s.
- Germani, G. (1970/2010). La estratificación social y su evolución histórica en la Argentina. En G. Germani, *La sociedad en cuestión (antología)*. Buenos Aires: Instituto de Investigaciones Gino Germani/CLACSO.
- Hernández, D. y Anauati, V. (2024). *Monitor de barrios populares. Informe*. CIAS/FUNDAR
- Jaitman, L. y Scartascini, C. (2017). *Deporte para el desarrollo*. Banco Interamericano de Desarrollo.
- Krause, M. (2020). Auto-interpretaciones de las trayectorias de vida: proyectos y agencia. En R. Sautu, P. Boniolo, P. Dalle y R. Elbert (eds.), *El análisis de clases sociales: pensando la movilidad social, la residencia, los lazos sociales, la identidad y la agencia* (pp. 185-214). CLACSO; Instituto de Investigaciones Gino Germani.
- Mathias, B. (2022). *Neighborhood Institutions and Well-being: Youth Perspectives from East Oakland*. Institute for the Study of Societal Issues, University of California, Berkeley.
- Merklen, D. (2010). *Pobres ciudadanos. Las clases populares en la era democrática* (Argentina, 1983-2003) (2.ª ed.). Editorial Gorla.
- Murillo, M. V., Oliveros, V. y Zarazaga, R. (2021). The most vulnerable poor: Clientelism among slum dwellers. *Studies in Comparative International Development*, 56(3), 343- 363.
- Ortner, S. B. (1991). *Narrativity in history, culture, and lives* (CRSO Working Paper No. 457. Center for Research on Social Organization, University of Michigan).

- Paredes, D., Carrascosa, J. y Lazarte, L. (2020). Lazos sociales: una mirada desde el análisis de clases sociales. En R. Sautu, P. Boniolo, P. Dalle y R. Elbert (e ds.), *El análisis de clases sociales: pensando la movilidad social, la residencia, los lazos sociales, la identidad y la agencia* (pp. 215-251). CLACSO; Instituto de Investigaciones Gino Germani.
- Pastoriza, E. y Torre, J. C. (2019). *Mar del Plata: un sueño de los argentinos*. Buenos Aires: Edhasa.
- Salvia, A. (2008). *Jóvenes promesas. Trabajo, educación y exclusión social de jóvenes pobres en la Argentina*. Buenos Aires: Miño y Dávila.
- Salvia, A. y De Grande, P. (2008). Segregación residencial socioeconómica y espacio social: deserción escolar de los jóvenes en el área metropolitana del Gran Buenos Aires. En A. Salvia (comp.), *Jóvenes promesas: trabajo, educación y exclusión social de jóvenes pobres en la Argentina* (pp. 61–88). Miño y Dávila.
- Sautu, R., Boniolo, P., Dalle, P., y Elbert, R. (e ds.). (2020). *El análisis de clases sociales: pensando la movilidad social, la residencia, los lazos sociales, la identidad y la agencia*. CLACSO; Instituto de Investigaciones Gino Germani.
- Somers, M. R. (1994). The narrative constitution of identity: A relational and network approach. *Theory and Society*, 23, 605-649.
- Torre, J. C. (1995). Mar del Plata, una utopía argentina. *Punto de Vista*, (51), 23-24.
- Torre, J. C. (2024). A propósito del impulso igualitario en la sociabilidad política argentina En S. Pereyra, C. Smulovitz y M. Armelino (eds.), *Por qué leer a Juan Carlos Torre* (pp.333-345). Buenos Aires: Edhasa.
- Torre, J. C. (2025). Naidés es más que naidés: El impulso igualitario en la trayectoria de la sociedad argentina. *Prismas. Revista De Historia Intelectual*, 29(2), 143-165.
- Tuñón, I. (2008). Jóvenes en contexto de pobreza: el tránsito por la escuela y su efecto en la capacidad de pensar proyectos personales. En A. Salvia (comp.), *Jóvenes promesas: trabajo, educación y exclusión social de jóvenes pobres en la Argentina* (pp. 271- 284). Miño y Dávila.
- Wacquant, L., Slater, T. y Pereira, V. B. (2014). Territorial stigmatization in action. *Environment and Planning A: Economy and Space*, 46(6), 1270- 1280.
- Zarazaga, R. E. (2025). *Poverty Shaping Politics: Machine Parties and Their Unexpected Challengers*. Cambridge University Press.

Grados de ruralidad: una propuesta de medición para la Argentina

Iván Albina*, Leonardo Gasparini** y Pablo Gluzmann***

Resumen

Este trabajo contribuye a la medición de “grados de ruralidad” en la Argentina. El trabajo propone un índice multidimensional relativo de ruralidad que integra la clasificación tradicional de áreas de INDEC con datos censales y estimaciones de distancias a centros poblados. Como ejercicios de robustez, se comparan los resultados con los obtenidos de luces en la noche e imágenes satelitales. Además de presentar mapas del grado de ruralidad para todo el territorio argentino, el trabajo ofrece una caracterización amplia de la población por categorías de ruralidad para el año 2022 y de los cambios en el período intercensal 2010-2022. Esta caracterización incorpora variables socioeconómicas clave, como ingresos familiares, que trascienden la información disponible en los censos. A través de una medición más granular de la ruralidad, el trabajo contribuye a una mejor caracterización de las necesidades y realidades de las poblaciones que habitan zonas aisladas y de transición.

Palabras clave: ruralidad, índice multidimensional, desigualdad espacial, censos de población, Argentina.

Degrees of Rurality: a Proposed Measurement Framework for Argentina

Abstract

This study contributes to the measurement of ‘degrees of rurality’ in Argentina. It proposes a multidimensional relative rurality index that integrates INDEC’s traditional classification of areas with census data and estimates of distances to population centres. As robustness tests, the results are compared with those obtained from night-time lights and satellite imagery. In addition to presenting maps of the degree of rurality for the whole of Argentina, the study provides a comprehensive characterisation of the population by rurality categories for the year 2022 and of changes over the 2010–2022 intercensal period. This characterisation incorporates key socio-economic variables, such as household income, which go beyond the information available in the censuses. Through a more granular measurement of rurality, the study contributes to a better characterisation of the needs and realities of populations living in isolated and transitional areas.

Keywords: Rurality, Multidimensional Index, Spatial Inequality, Population Censuses, Argentina.

* Centro de Estudios Distributivos, Laborales y Sociales (CEDLAS)/Instituto de Investigaciones Económicas-Universidad Nacional de La Plata (IIE-UNLP).
Contacto: ivan_albina@hotmail.com

** Centro de Estudios Distributivos, Laborales y Sociales (CEDLAS)-IIE-UNLP y Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET).
Contacto: lgasparini@cedlas.org

*** Centro de Estudios Distributivos, Laborales y Sociales (CEDLAS)-UNLP y CONICET.
Contacto: pgluzmann@cedlas.org

Este documento forma parte de un proyecto más amplio sobre desarrollo rural en América Latina y el Caribe, patrocinado por CAF. Agradecemos especialmente a Dolores de la Mata y Juan Odriozola por sus valiosos comentarios y sugerencias. Agradecemos también las sugerencias de los participantes de seminarios internos en CEDLAS y CAF. Las opiniones expresadas en este documento son exclusivamente de los autores y no reflejan necesariamente las opiniones de CAF, del CEDLAS-UNLP o de CONICET. Cualquier error es nuestra responsabilidad.

Esta obra se publica bajo licencia Creative Commons 4.0 Internacional.
(Atribución-No Comercial-Compartir Igual)
<https://doi.org/10.59339/rds7y254>
Fecha de recepción: 17 de octubre de 2025
Fecha de aprobación: 4 de marzo de 2026



Introducción

Típicamente, la variable “rural” se define de manera dicotómica: una ubicación es clasificada como rural o urbana. En ocasiones se consideran más categorías, pero la granularidad suele ser mínima. En la Argentina, por ejemplo, las localizaciones de los censos nacionales reconocen solo tres categorías: urbana, rural agrupada y rural dispersa. En la realidad, sin embargo, las localizaciones presentan un continuo de características, lo que sugiere conceptualizar la ruralidad en términos de grados. Esta perspectiva reconoce que existen zonas que no son completamente urbanas ni plenamente rurales, sino que se sitúan en un espectro intermedio. Incorporar grados de ruralidad en el análisis permite captar variaciones graduales en acceso a servicios, densidad poblacional, estructura económica, conectividad y otras variables que una categorización dicotómica no refleja adecuadamente. Una medición más granular de la ruralidad puede aumentar la precisión de los estudios y ajustarse mejor a las necesidades y realidades de las poblaciones que habitan zonas aisladas y de transición.

Este trabajo contribuye a la definición y medición de grados de ruralidad en la Argentina. En particular, se propone un índice multidimensional relativo de ruralidad (IRR) que integra la clasificación tradicional de áreas de INDEC con datos censales de densidad y estimaciones de distancias a centros poblados. Además de presentar mapas del grado de ruralidad para todo el territorio argentino, el trabajo ofrece una caracterización amplia de la población por categorías de ruralidad para el año 2022 y para el período intercensal 2010-2022. Los valores del IRR se encuentran disponibles en un anexo estadístico de acceso abierto y gratuito, a nivel de radio censal, departamento/partido y provincia, con el fin de facilitar su utilización por parte de la comunidad académica y de organismos públicos.

El resto del trabajo está ordenado de la siguiente forma. La sección dos presenta el tratamiento de la definición de ruralidad en los censos nacionales de la Argentina. En la sección tres se propone una versión de un índice multidimensional de ruralidad relativa con información censal y en la sección cuatro se presentan los principales resultados. En la sección cinco se presenta un análisis de robustez en el que se contrasta el IRR con métricas alternativas derivadas del censo —a partir de la incorporación de nuevas variables y de diferentes esquemas de ponderación y agregación—, así como con métricas basadas en información de imágenes satelitales de alta resolución. En la sección seis se hace una caracterización amplia de la población argentina por grados de ruralidad, con inclusión de variables no directamente relevadas por el censo, como los ingresos familiares. Si bien la caracterización se centra en el año 2022, también se estudian cambios en algunas variables durante el período intercensal 2010-2022. Se concluye en la sección siete con un resumen y comentarios finales.

Medidas de ruralidad en el censo

La fuente principal de información sobre la población argentina es el Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas, realizado por el Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC) aproximadamente cada diez años. Además de datos habituales sobre edad, género y educación, el censo incluye otras variables sociales relevantes, como acceso a servicios básicos, características de las viviendas, situación laboral, actividad en la que trabajan los individuos, migraciones y cobertura de salud. Este estudio está basado en el censo nacional del año 2022, el último realizado en la Argentina. En algunas secciones se utiliza también información del censo de 2010, a efectos comparativos y para incluir variables que aún no están públicamente disponibles del censo 2022. El mapa de la Argentina dividido en radios censales corresponde a la versión revisada y corregida por Rodríguez y de Grande (2024).¹

INDEC realiza un trabajo arduo para definir el ordenamiento territorial, con identificación de localidades y aglomeraciones, y clasificación de la población según su localización en tres áreas: urbana, rural agrupada y rural dispersa.

1. *Urbana*: incluye toda aglomeración que tenga 2000 habitantes o más. Esta categoría incluye ciudades grandes, medianas y pequeñas, así como áreas que forman parte de un aglomerado urbano.

2. *Rural agrupada*: se refiere a poblados rurales con menos de 2000 habitantes que están organizados en comunidades o pequeños núcleos poblacionales. Estos núcleos suelen tener algunas características organizativas, como un centro de reunión, escuelas o centros de salud, pero no alcanzan la densidad y desarrollo de las zonas urbanas.

3. *Rural dispersa*: esta categoría abarca viviendas o establecimientos aislados, generalmente dedicados a actividades del sector primario, donde las viviendas no forman un núcleo poblacional definido. Las viviendas suelen estar alejadas unas de otras, con escasa infraestructura de servicios básicos y menor conectividad.

Para implementar estas categorías, resulta fundamental delimitar espacios poblados o localidades. INDEC define una localidad como

“...una porción de la superficie de la tierra caracterizada por la forma, cantidad, tamaño y proximidad entre sí de ciertos objetos físicos artificiales fijos (edificios) y por ciertas modificaciones artificiales del suelo (calles), necesarias para conectar aquellos entre sí”.

Es decir, “la localidad se concibe como concentración espacial de edificios conectados entre sí por una red de calles”. Para identificar localidades,

1 Rodríguez y de Grande (2024) identifican y corrigen errores topológicos en la cartografía oficial de radios censales del INDEC correspondiente al censo 2022. Los principales problemas detectados incluían superposiciones y vacíos entre polígonos que incumplían las reglas topológicas básicas de la cartografía censal, afectando especialmente los límites provinciales y algunos radios rurales. Esta versión corregida resulta más confiable para la georreferenciación de microdatos censales y análisis espaciales.

el INDEC hace un minucioso estudio geográfico de los territorios, sus construcciones, servicios y redes de calles y caminos. Este análisis no es replicable para un analista externo con la información disponible.

Argentina es un país con alto grado de urbanización. Según la definición oficial, el 92,5% de las personas vivía en 2022 en áreas urbanas. El 7,6% restante correspondía a población rural, distribuida entre rural agrupado (4,2%) y rural disperso (3,4%). Al analizar los datos a nivel de radio censal (RC), que constituye la máxima desagregación geográfica disponible, la información en términos de ruralidad es reducida. La clasificación por tipo de RC se limita a las mismas tres categorías y al considerar el porcentaje de población rural dentro de cada uno, se observa que la gran mayoría adopta valores extremos (cero o cien), mientras que menos del 2% presenta valores intermedios.

En resumen, la clasificación de las áreas geográficas en solo tres categorías –típica de los censos en todo el mundo, no solo en la Argentina–, resulta útil para ciertos objetivos, pero implica una granularidad limitada para un análisis espacial más rico y como herramienta de focalización más precisa. La próxima sección discute propuestas que buscan construir medidas del grado de ruralidad en la Argentina.

Índice multidimensional relativo de ruralidad

Una alternativa usual para medir grados de ruralidad es acudir a un índice multidimensional relativo de ruralidad (IRR). Este índice, construido a partir de varios indicadores primarios, es una medida continua y relativa de ruralidad: cada territorio tiene asociado un grado de ruralidad relativo al resto. La construcción de un IRR tiene como objetivo generar una métrica continua que permita capturar los diversos grados de ruralidad y urbanización presentes en las localidades.

La metodología específica sigue la propuesta de Waldorf (2006), implementada, entre otros, por Waldorf y Kim (2015) para Estados Unidos y Soloaga *et al.* (2021) para México. La construcción práctica del IRR requiere recorrer tres pasos: (1) seleccionar variables o indicadores primarios de ruralidad, (2) reescalar esas variables para hacerlas comparables y (3) agregarlas en un índice. El índice resultante tiene un rango de cero a uno, donde cero indica plenamente urbano y uno plenamente rural.

Selección de variables

En el trabajo inicial de Waldorf (2006), las variables elegidas a nivel de condado son el tamaño poblacional, su densidad, la lejanía o aislamiento del condado y el porcentaje de población que vive en áreas urbanas. En el caso de México, Soloaga *et al.* (2021) utilizan cuatro variables: tamaño de la población, densidad, porcentaje de población en áreas urbanas y distancia al área urbana más cercana (mayor a 50 000 habitantes). Alternativamente, toman el porcentaje de uso de suelo urbano dentro del área total como tercera dimensión, en lugar del porcentaje de población urbana.

Nuestra propuesta central contempla la inclusión de tres variables: la densidad poblacional, la distancia a centros poblados y la clasificación de áreas de INDEC. En el resto de esta sección, se discute cada una de estas tres variables y, luego, se considera la posible incorporación de otras alternativas al IRR.

• **Densidad.** La densidad poblacional ha sido históricamente utilizada para distinguir entre áreas rurales y urbanas. La baja densidad de población en zonas rurales refleja patrones de asentamiento dispersos, actividades económicas asociadas al sector primario y limitaciones en el acceso a infraestructura. La densidad poblacional es entonces una variable fundamental para incluir en todo índice de ruralidad.

En el caso de la Argentina, la información disponible permite tener datos de densidad poblacional a nivel de radio censal. El Panel A de la Figura 1 divide los RC en percentiles de densidad e ilustra la distribución de sus valores medios. La densidad poblacional muestra un comportamiento creciente de tipo continuo y exponencial. Los RC en los primeros diez percentiles de la distribución tienen densidad inferior a un habitante por kilómetro cuadrado. En los siguientes seis percentiles la densidad de habitantes va ascendiendo hasta los 10/km². En la mediana de la distribución la densidad es de 3940, en el percentil setenta y cinco es 8247 y en el percentil cien alcanza los 66 803/km² hab. De hecho, el RC con mayor densidad es de un orden de magnitud aún mayor: 166 369/km² hab.

En resumen, es claro que la densidad poblacional es una variable continua creciente, por lo que cualquier definición categórica de ruralidad implica una decisión arbitraria. La ventaja de las medidas de grados de ruralidad, como el IRR, es no forzar esa categorización y utilizar toda la riqueza de la información sobre densidad.

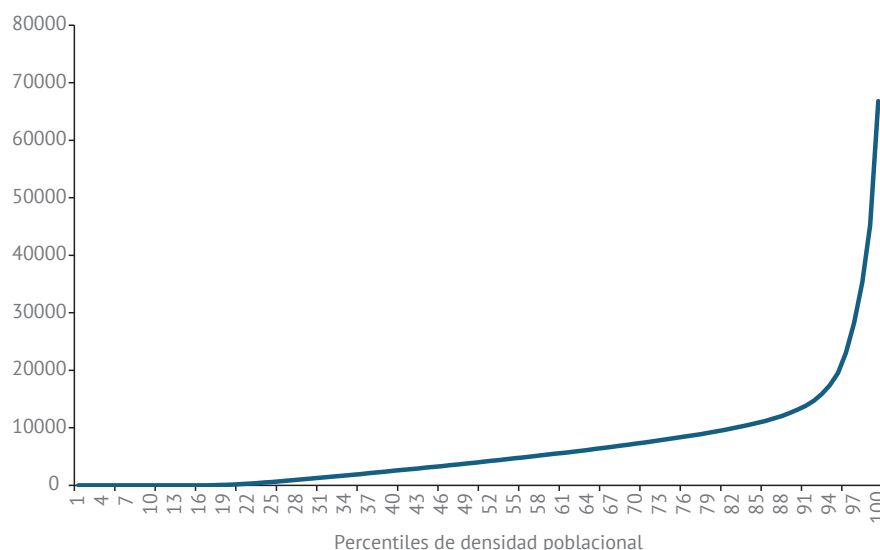
• **Distancia a centros poblados.** Una variable importante típicamente incluida en un índice de ruralidad es el grado de aislamiento geográfico, calculado en función de la distancia a centros poblados. Esta distancia es un indicador clave de la dificultad que enfrentan las comunidades para acceder a servicios básicos, como educación, salud, comercio y transporte. El aislamiento limita las oportunidades de interacción económica, social y cultural con otras áreas. Las regiones más alejadas de los centros poblados suelen tener menos acceso a mercados, lo que afecta la diversificación de actividades económicas, la productividad y la integración en cadenas de valor. Una comunidad rural cercana a un centro urbano puede tener características distintas de una comunidad más aislada, incluso si ambas tienen la misma densidad poblacional. La construcción de una variable de distancia exige recorrer tres pasos: 1) *Definir una métrica y umbral para centros poblados*: en nuestro caso, se consideran centros poblados aquellos radios censales cuya densidad es mayor a umbrales alternativos definidos en personas por km². 2) *Establecer puntos de referencia en cada radio censal*: asignamos como punto de referencia el centroide de cada radio censal. Un centroide representa el punto promedio de una extensión de área, que proporciona una referencia central del territorio, aunque no necesariamente coincide con un lugar

habitado. 3) *Calcular la distancia a los centros poblados más cercanos*: con herramientas de análisis geoespacial, identificamos el centro poblado más próximo para cada radio censal y medimos la distancia en kilómetros. En el caso de los centros poblados, la distancia es igual a cero.

La variable de distancia a un centro poblado puede presentar variaciones significativas dependiendo del umbral utilizado para definir qué constituye un centro poblado. Por ejemplo, un “centro poblado” podría referirse a grandes conglomerados urbanos con relevancia a nivel nacional, donde es posible encontrar universidades, hospitales de alta complejidad y acceso a una amplia gama de servicios. En contraste, para que una zona rural no sea considerada remota, bastaría con estar cerca de una localidad pequeña que cubra necesidades básicas, como una sala de primeros auxilios, un mercado o una escuela. Por lo tanto, no resulta evidente cuál es la métrica más adecuada para utilizar. Naturalmente, el gradiente de distancias varía según la métrica aplicada. Para captar distintos grados de esta dimensión se opta por utilizar tres definiciones de centro poblado, con los umbrales alternativos de 20 000, 5000 y 1000 personas por km². En este contexto, la alternativa seguida en la versión básica del IRR es construir un indicador compuesto que combina las variables normalizadas de distancias a centros poblados con los tres umbrales mencionados, asignando igual ponderación a cada una.²

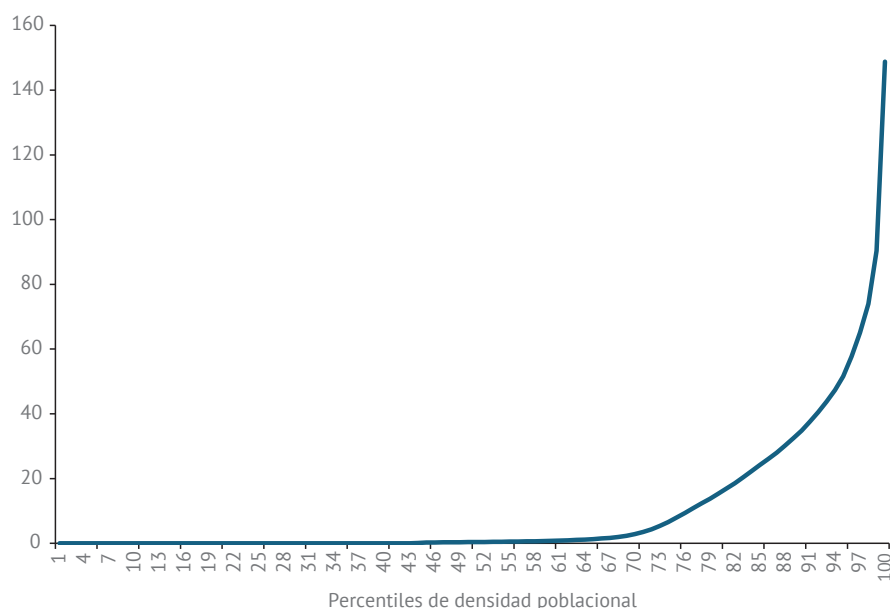
Figura 1. Percentiles de densidad y distancia a centros poblados

Panel A. Densidad Poblacional por percentiles



Fuente: elaboración propia a partir del Censo 2022.

2 La estandarización de las variables de distancia se discute en el próximo apartado.

Panel B. Distancia a centros poblados (5000 habitantes) por percentiles

Fuente: Elaboración propia a partir del Censo 2022.

El Panel B de la Figura 1 divide a los RC en percentiles por distancia a centros poblados de 5 000 habitantes por km² y registra el valor medio de la distancia por percentil. El 43% de los radios censales es parte de aglomerados con densidad mayor al umbral elegido. A partir de ahí la variable distancia crece gradualmente: alcanza los quince km en el percentil ochenta, treinta y cinco km en el percentil noventa y ciento cuarenta y nueve km en el percentil cien, con un máximo de trescientos cuatro km. Patrones análogos se observan al replicar el ejercicio con distintos umbrales: se registra una reducción progresiva en la proporción de RC clasificados como centros poblados a medida que el umbral se incrementa. Al igual que en el caso de la densidad poblacional, el análisis de distancias sugiere que no existen fundamentos claros para definir una variable discreta de ruralidad sin incurrir en una pérdida sustantiva de información.

• **Cálculo de distancias.** Es típico en los estudios medir la distancia en términos lineales entre dos puntos. Una alternativa consiste en calcular las distancias entre los mismos puntos teniendo en cuenta el terreno y la infraestructura de caminos. En este contexto, dos puntos pueden estar a una distancia lineal similar, pero la topografía, la falta de rutas o la presencia de otros factores pueden generar diferencias significativas en las distancias en kilómetros y en los tiempos de viaje.

Para incorporar esta dimensión en el análisis, se emplea la API de Google Maps, que calcula tanto las distancias como los tiempos de viaje en automóvil (aunque también puede ser en otros medios) entre dos ubicaciones geográficas. La API de Google Maps Distance Matrix, ofrecida por Google, permite calcular de manera automática estas métricas entre

múltiples ubicaciones. Al proporcionar coordenadas (latitud y longitud) de dos o más ubicaciones, la API evalúa las rutas posibles y devuelve información precisa sobre la distancia y el tiempo estimado de viaje, considerando el medio de transporte (automóvil, bicicleta, transporte público, etc.). Además, incluye ajustes en tiempo real por condiciones de tráfico.

Una de las limitaciones de esta API es la cantidad de consultas que permite y el tiempo necesario para procesar la información. Adicionalmente, existen casos de falta de rutas para ciertas coordenadas, por lo que la aplicación no puede calcular distancias y es necesario recurrir a imputaciones. Para aliviar todos estos problemas, se optó por trabajar con unidades geográficas agrupadas: en lugar de usar radios censales, se presenta el análisis con métricas a nivel de fracción censal.

La comparación entre distancias lineales y distancias efectivas obtenidas a partir de Google (rutas) revela una correlación de rangos muy elevada (0, 99) a nivel de fracción censal. Dado que la Argentina es, en términos generales, un país de grandes llanuras, este resultado no sorprende: las ganancias de utilizar distancias por rutas respecto de las lineales resultan poco significativas. En consecuencia, el resto del trabajo emplea distancias lineales, lo que permite mantener el análisis a nivel de radio censal.

Cabe señalar que, al extender el análisis a otros países, las diferencias entre distancias lineales y efectivas deberían evaluarse con mayor detalle. En varias regiones de América Latina – como Perú, Bolivia, Colombia o ciertas zonas de México – la presencia de cadenas montañosas, valles profundos, ríos caudalosos y una infraestructura vial más limitada podría hacer que la discrepancia entre ambas medidas sea considerablemente mayor.

• **Categorías de ruralidad de INDEC (URP).** La tercera variable incluida en la versión inicial de nuestro IRR es la variable categórica de ruralidad calculada por INDEC. Esta variable URP tiene tres categorías: urbano, rural agrupado y rural disperso. La inclusión de esta variable no es obvia y amerita una discusión.

La principal ventaja de incluir la variable URP es que contiene información sobre una localización que no es necesariamente captada por la densidad, la distancia a centros poblados u otra variable de ruralidad que pueda construirse fácilmente con los datos disponibles. Como se discutió en la sección anterior, los técnicos del INDEC hacen un estudio geográfico minucioso para definir localidades a partir de la edificación, servicios y el trazado de calles y caminos, que luego usan para definir la variable de ruralidad URP. Supongamos dos viviendas semejantes situadas en localizaciones distintas, pero a la misma distancia de un centro poblado pequeño. INDEC puede clasificar una de esas viviendas como “rural agrupado” si encuentra que la estructura de la localidad incluye esa vivienda mediante el entramado de calles y servicios, y a la otra vivienda como “rural disperso” si se determina que está desvinculada de la localidad. En este caso, incluir la variable URP de INDEC en nuestro índice multidimensional implica agregar información útil para determinar el grado de ruralidad de una localización.

Naturalmente, incluir esa variable implica algunos costos. Por un lado, la inclusión de URP implica alguna circularidad, además de un límite

a la granularidad, al tratarse de una variable categórica. Esas limitaciones se alivian al incluir la variable de INDEC en un índice multidimensional, junto a otros indicadores, con la posibilidad adicional de asignarle un ponderador menor.

En la literatura relacionada, no es extraña la inclusión de información del instituto de estadística nacional en algún índice multidimensional. Por ejemplo, Waldorf (2006) y Soloaga *et al.* (2021) incluyen la proporción de población urbana de cada RC en el IRR. En nuestro caso, preferimos no incluir esta variable dado que la gran mayoría de los RC tienen todas las viviendas clasificadas en un solo grupo de zonificación (urbano, rural agrupado o rural disperso).

En términos prácticos, y a efectos de su inclusión en el IRR, se le asignan valores numéricos a cada una de las tres categorías del URP. De manera natural, se asigna cero a las viviendas en áreas definidas por INDEC como urbanas y uno a las viviendas en áreas rurales dispersas. En el cálculo básico se asigna un valor de 0,7 a las viviendas en áreas rurales agrupadas, y se realizan ejercicios de robustez en relación con esta decisión. Los coeficientes se aplican a cada vivienda y luego se calcula el promedio a nivel de radio censal. De cualquier forma, como se señaló, el grado de heterogeneidad al interior de los RC es limitado: menos del 2% de los RC combinan viviendas urbanas y rurales, y menos del 4% tienen viviendas en más de una de las tres categorías definidas por INDEC.

En resumen, nuestro IRR inicial básico o *benchmark* incluye las tres variables hasta acá comentadas: densidad, distancia y URP de INDEC. El resto de esta sección discute la posible inclusión de otras variables con información censal.

• **Tamaño.** En algunos trabajos se incluye la variable de tamaño poblacional entre las que conforman el indicador IRR (Waldorf, 2006; Soloaga *et al.* 2021). En este estudio preferimos dejar esa variable para los ejercicios de robustez, sin incluirla en el indicador básico, debido al argumento que se detalla a continuación.

Nuestro estudio utiliza el radio censal como unidad de análisis con el objeto de maximizar la desagregación geográfica. El RC es, de hecho, la unidad más pequeña en la que el instituto de estadísticas organiza el territorio nacional. Los RC no corresponden a una grilla uniforme ni a divisiones de igual tamaño territorial, sino que su delimitación se basa en diversos criterios. En áreas urbanas, el tamaño de las fracciones y radios se determina principalmente por la cantidad de viviendas: las fracciones contienen, en promedio, 5000 viviendas, mientras que los radios censales cuentan con aproximadamente trescientas viviendas. En bordes urbanos, el promedio por RC puede reducirse a doscientas viviendas y en localidades aisladas a cerca de cien viviendas. En zonas rurales, las delimitaciones de fracciones y radios están influenciadas por factores como la geografía, la accesibilidad y la distancia entre viviendas. Por lo tanto, no existe un criterio uniforme para definir el área de los RC, especialmente al comparar zonas urbanas y rurales. Aunque en la mayoría de los casos los radios urbanos tienen mayor población que los de localidades rurales agrupadas, y estos últimos superan a los radios en áreas rurales dispersas, pueden darse situaciones

en las que el tamaño varíe considerablemente debido a criterios de delimitación específicos. Esto puede generar variaciones que no necesariamente reflejan diferencias entre áreas urbanas y rurales.

Para ilustrar estas diferencias, se presentan dos ejemplos extremos:

a) Ciudad Autónoma de Buenos Aires, avenida Corrientes, a dos cuadras del Obelisco:

Tamaño del radio: una manzana.

Población: trescientas cuarenta y una personas.

Densidad: 18 500 personas/km².

b) Provincia de San Juan, departamento Iglesia:

Tamaño del radio: 16 543 km².

Población del radio: 2 250 personas.

Densidad: 0,13 personas/km².

En este ejemplo, el tamaño poblacional del RC del Departamento Iglesia es superior al del RC cercano al obelisco de Buenos Aires. La inclusión de una variable de tamaño poblacional podría generar un sesgo incorrecto en la medición del grado de ruralidad. Si bien el uso de la densidad como variable tampoco está exento de limitaciones, resulta más adecuado que el tamaño poblacional del RC, ya que ayuda a reducir las inconsistencias derivadas de las variaciones en los criterios de delimitación.

• **Actividades primarias.** Existen diversos argumentos en relación con la relevancia de las actividades primarias en las mediciones de ruralidad. Algunos trabajos dejan explícitamente de lado la producción agrícola como un componente de la ruralidad, con el fundamento de que esa característica, en el marco de la pluriactividad en zonas rurales, ha perdido con el tiempo la capacidad de identificar claramente zonas rurales. Un argumento vinculado sugiere que la preeminencia de las actividades primarias es una característica de la ruralidad, pero no parte de su definición. Un área alejada y de baja densidad podría cambiar su perfil productivo y seguir siendo rural. Otros, en cambio, insisten en que la relevancia de las actividades primarias es un componente básico de la definición de ruralidad.³ Frente a esta discusión, preferimos dejar fuera del IRR básico el indicador de actividades rurales e incluirlo en el análisis de robustez.

3 Algunos institutos de estadística, como el de Chile, consideran la proporción de población en actividades primarias como un criterio para definir si una pequeña localidad es rural o no.

Reescalamiento

Las variables incluidas en el IRR están medidas en diferentes unidades y tienen distintas escalas. Con el objeto de combinarlas en un índice, es conveniente reescalar las variables primarias al intervalo de 0 a 1. La manera típica de hacerlo es a través de la siguiente ecuación:

$$v_i^r = \frac{v^{max} - v_i}{v^{max} - v^{min}}$$

donde v es la variable de interés original, v^r es la reescalada, i indexa el radio censal (u otra unidad geográfica), y los superíndices min y max denotan el valor máximo y mínimo de la variable entre todas las áreas censales. La ecuación anterior corresponde a variables negativamente asociadas a la ruralidad, como la densidad, el tamaño poblacional o la proporción de población urbana en el RC. Si la variable de interés está positivamente asociada a la ruralidad, como la distancia a un centro poblado, el reescalamiento que corresponde es:

$$v_i^r = \frac{v_i - v^{min}}{v^{max} - v^{min}}$$

Adicionalmente, con el fin de comprimir el rango de variación, se suele utilizar la transformación logarítmica de las variables (Waldorf y Kim, 2015). En nuestro caso, en el IRR básico aplicamos esa transformación a las variables de densidad y distancia a centros poblados.⁴

Agregación

A falta de criterios claros para agregar las distintas variables, lo típico ha sido combinar los indicadores reescalados en una media aritmética (Waldorf y Kim, 2015). Inspirados en los cambios en el cálculo del IDH, Soloaga *et al.* (2021) usan la media geométrica de sus componentes y no la media aritmética. La media geométrica tiene la particularidad de que si un componente es cero, todo el índice es cero, lo que puede resultar inapropiado en nuestro contexto, donde se incluye la variable oficial de INDEC. En este caso, toda variable clasificada como urbana por INDEC quedaría automáticamente clasificada con un grado de ruralidad nulo en el IRR. Esta clasificación atentaría contra nuestro objetivo de captar grados de ruralidad, aún en

4 El uso de logaritmos introduce algunos problemas adicionales. Por ejemplo, la variable de densidad toma valores menores a uno en una gran cantidad de casos. Por ese motivo, la variable se transforma multiplicándola por 10 000, para que todos los valores positivos sean mayores a uno, y luego se aplican logaritmos. Otro problema se presenta en la variable de distancia a centros poblados: cuando un RC es centro poblado, la distancia es igual a cero, por lo que el logaritmo sería indefinido. Por otro lado, la variable de distancia puede tomar valores menores a uno. Para aliviar estos problemas, aplicamos una transformación por la cual la variable modificada es igual a $1 + 100 * \text{variable original}$.

áreas que el INDEC reconoce como urbanas. Tomemos como ejemplo una vivienda alejada en los suburbios de una localidad de tan solo 2500 habitantes. INDEC clasifica esa vivienda como urbana. Parte de la riqueza de nuestro indicador de IRR es reconocer algún grado de ruralidad en esas localizaciones. Por esta razón, se utiliza la media aritmética y no la geométrica de los componentes del índice multidimensional. Adicionalmente, se incluye la posibilidad de utilizar ponderadores para dar relevancia diferente a cada componente. En resumen, el índice de ruralidad relativo de un radio censal i (R_i) se calcula como

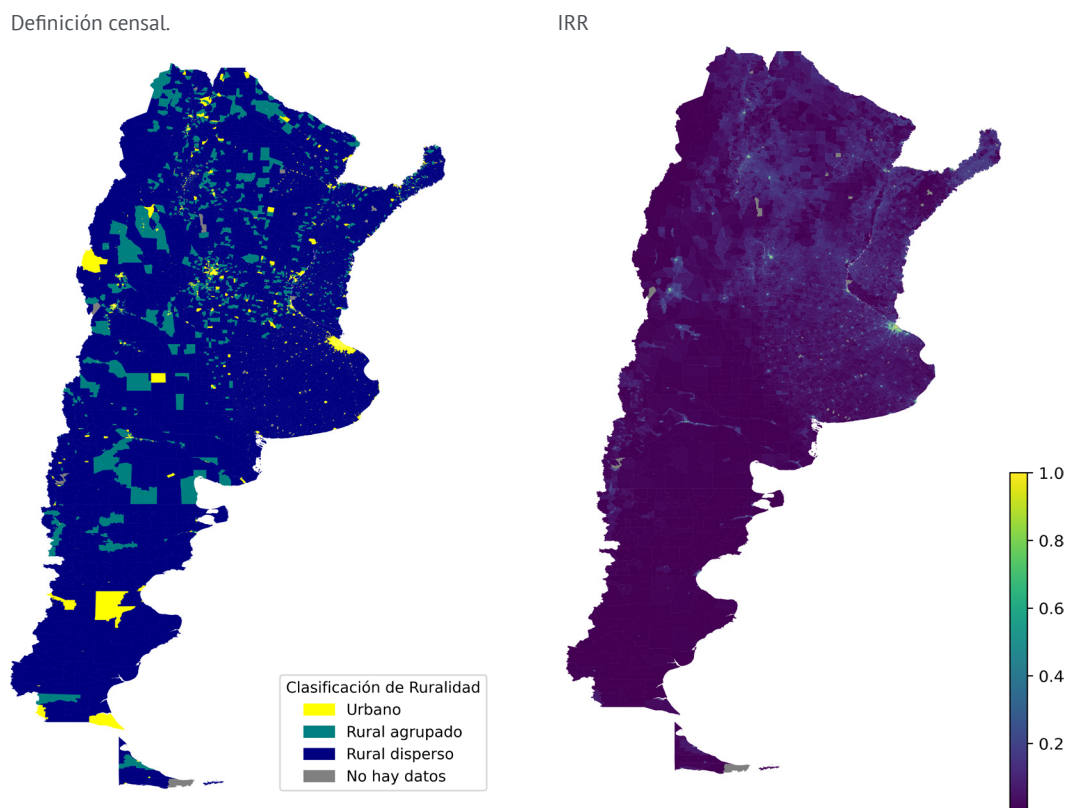
$$R_i = \sum_{j=1}^J \omega_j \cdot v_{ij}^r$$

donde j indexa las variables o componentes del índice, v_{ij}^r es el valor de la variable reescalada j en el radio censal i y ω_j el ponderador de la variable j .

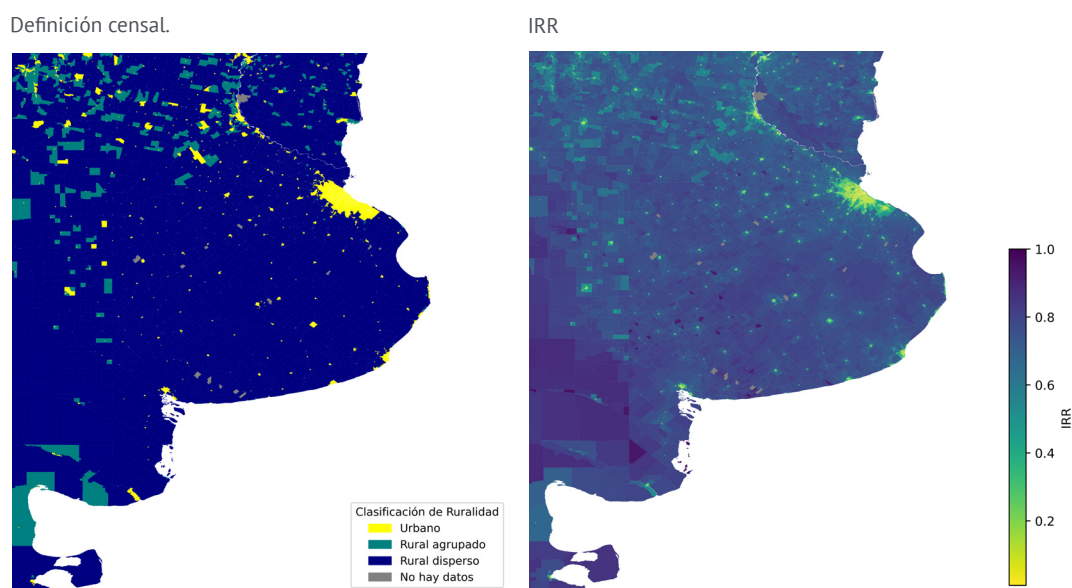
En nuestro caso base o *benchmark*, el IRR es un promedio ponderado de las variables de densidad, distancia y URP. El ponderador de las dos primeras es 0, 4 y el de URP es 0, 2. Este menor ponderador de la variable calculada por INDEC responde en parte a que su rango de variación (de cero a uno) es mayor que el de las anteriores. De cualquier forma, en la sección cinco se realiza un análisis de robustez ante distintas estructuras de ponderadores.

Resultados del IRR

En esta sección se presentan y discuten algunos resultados del cálculo del IRR. Se utiliza inicialmente el índice básico que comprende tres variables: densidad, distancia y la clasificación URP de INDEC. La Figura 2 presenta el mapa de ruralidad correspondiente a la definición oficial (Panel A) y al IRR (Panel B). En el primer caso, los colores indican las tres categorías, mientras que en el segundo el mapa se construye en función de cien estratos de la variable IRR. La Figura 3 repite el ejercicio, pero con un *zoom* en la región pampeana (Panel A) y en el área del Gran Buenos Aires (Panel B). En ambas figuras se observa que el IRR capta el gradiente de ruralidad con mucha mayor precisión que al utilizar las tres categorías de INDEC.

Figura 2. Mapas de ruralidad en la Argentina. Definición censal vs. IRR

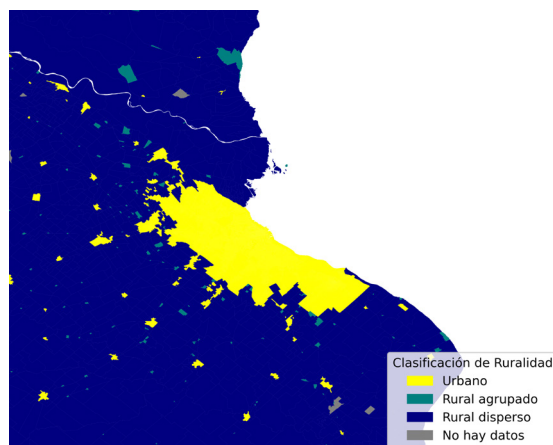
Fuente: elaboración propia a partir del Censo 2022.

Figura 3. Definición censal vs. IRR para distintas zonas**Panel A.** Región pampeana

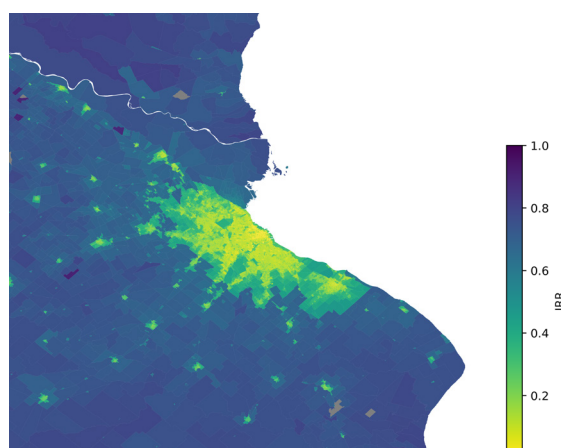
Fuente: elaboración propia a partir del Censo 2022.

Panel B. Área del Gran Buenos Aires

Definición Censal



IRR



Fuente: elaboración propia a partir del Censo 2022.

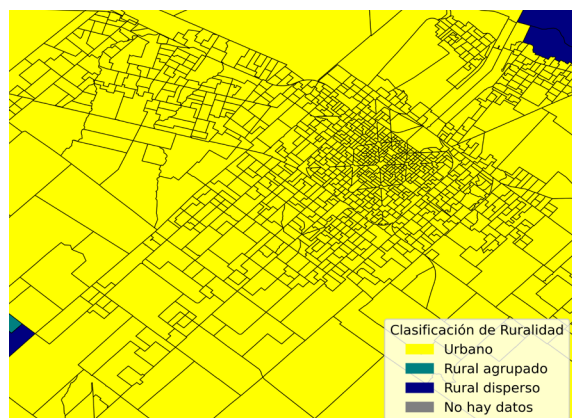
Como ejemplo de la utilidad que puede tener un indicador como el IRR, en la Figura 4 se ilustra el caso de La Plata y alrededores. La imagen satelital del Panel A de la Figura revela que la ciudad tiene un casco urbano densamente poblado, con altas edificaciones. Ese perfil va cambiando al alejarse del centro: en los barrios y localidades de la periferia las edificaciones pierden altura, la densidad se reduce. Pese a estos cambios evidentes, la definición censal de INDEC agrupa todos estos lugares dentro de una misma categoría: urbano (Panel B de la Figura 4). El Panel C de la Figura, construido con los valores del IRR, recupera la granularidad en la diferenciación espacial de la ciudad y sus alrededores.

Figura 4. Gran La Plata. Mapa satelital, mapa en función de URP de INDEC y mapa del IRR

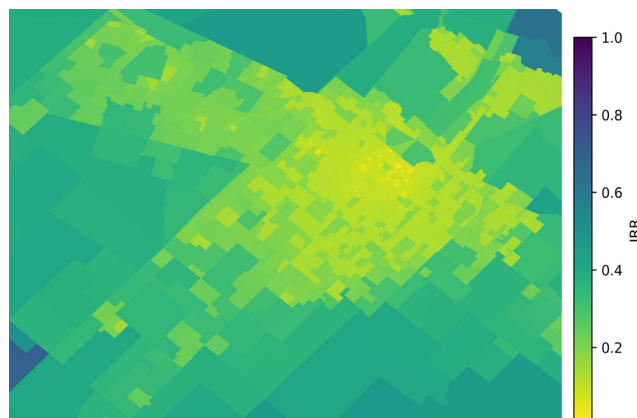
Panel A. Imágen satelital



Panel B. Clasificación Censo



Panel C. Clasificación IRR



Fuente: Elaboración propia a partir del Censo 2022 y Google Maps.

Cuasi-deciles. El análisis de los grados de ruralidad en un país mayoritariamente urbano como la Argentina implica una dificultad práctica originada en que la gran mayoría de la población tiene valores muy bajos de la variable de interés. Si, por ejemplo, dividimos la población en deciles de IRR, más del 70% de los RC son categorizados por INDEC como urbanos y presentan un valor del IRR muy bajo. Supongamos que queremos caracterizar la población en función de alguna variable, por ejemplo, a través de una tabla de años de educación promedio por deciles de ruralidad. En este caso, gran parte de la información de la tabla (por ejemplo, los primeros 7 deciles) presentaría información sobre una población con muy bajo grado de ruralidad y que, por ende, es de poco interés para nuestro análisis.

Por otro lado, la alternativa de truncar la distribución y solo analizar su cola derecha tiene la limitación de que el grado de ruralidad es una variable continua, por lo que cualquier corte es arbitrario y deja fuera del análisis radios censales con algún grado de ruralidad que quizás es interesante analizar.

La alternativa que implementamos es la de construir “cuasi-deciles”. En este agrupamiento, el grupo uno incluye todos los radios censales con un valor del IRR menor a determinado umbral. El resto de los RC con IRR superior al umbral se divide en nueve grupos con igual número de observaciones. Por simplicidad, a estos diez grupos, se los denomina “deciles” en el resto del trabajo, aunque estrictamente se trata de “cuasi-deciles”. Este agrupamiento tiene la ventaja de considerar toda la población y, a su vez, poner la lupa en la cola derecha de la distribución, que es donde radica el mayor interés del trabajo.

El Cuadro 1 muestra esta división por deciles, junto a los valores promedio de las variables utilizadas para la construcción del índice. El grado de ruralidad, aproximado por el IRR, crece de 0,18 en el decil 1 de RC “urbanos” a 0,82 en el decil de máxima ruralidad.

Cuadro 1. División por cuasi-deciles de IRR y sus componentes

Cuasi -decil	Cantidad de RC	IRR		Componentes IRR					
		Media	Desvío	Densidad	Distancia				URP
					1000	5000	20000	Promedio	
1	51,438	0,18	0,09	8,310.6	0,10	3,90	44,20	16,10	0,00
2	1,664	0,44	0,02	767,4	2,60	29,30	113,20	45,30	0,35
3	1,665	0,54	0,02	355,7	7,10	20,50	84,10	37,30	0,65
4	1,664	0,61	0,02	108	13,10	26,90	99,70	46,00	0,79
5	1,665	0,66	0,01	9,4	7,80	18,40	88,40	38,20	0,94
6	1,664	0,70	0,01	2,9	10,10	23,00	100,00	44,40	0,97
7	1,665	0,73	0,01	1,3	12,80	27,10	110,00	50,00	0,99
8	1,665	0,75	0,01	0,6	15,60	32,90	123,20	57,30	1,00
9	1,665	0,77	0,01	0,3	20,00	41,90	140,70	67,50	1,00
10	1,665	0,82	0,04	0,1	35,00	66,10	166,70	99,30	1,00
Media	66,419	0,29	0,23	6,467.3	3,20	10,20	60,00	24,50	0,19

Fuente: Elaboración propia a partir del Censo 2022.

Robustez con datos censales

Esta sección incluye un análisis de robustez de los resultados modificando y ampliando el indicador de ruralidad. El análisis se extiende en cuatro direcciones. En primer lugar, se respetan las tres variables del IRR básico, pero se modifica la estructura de ponderadores. En segundo lugar, se explora la alternativa de aplicar técnicas de análisis factorial. Tercero, se incluyen otras posibles variables para definir grados de ruralidad con información disponible en el censo. Finalmente, se incorporan al análisis datos provenientes de mapas de alta resolución contruidos con imágenes satelitales y se comparan con los resultados del indicador.

Robustez a ponderadores

La definición del IRR puede verse afectada por los ponderadores asignados a cada uno de sus componentes. Para evaluar la robustez de los resultados a los ponderadores elegidos –40% a la densidad poblacional, 40% a la distancia al centro poblado y 20% a la variable de URP definida por INDEC–, calculamos todas las combinaciones posibles de ponderadores, variando los valores entre 10% y 80% para cada componente, en incrementos discretos de diez puntos porcentuales que suman siempre 100%. En total, se exploran treinta y seis combinaciones y para cada una de ellas se calcula el valor del IRR resultante. El ejercicio muestra que el indicador es robusto ante cambios en los ponderadores, dado que la correlación entre las distintas variantes de IRR y la propuesta original es considerablemente alta: en todos los casos, la correlación es mayor al 95%.

Análisis factorial

Una alternativa para construir índices de ruralidad a partir de varias variables que aproximan el mismo fenómeno es el análisis factorial por componentes principales (PCA, por sus siglas en inglés). Esta es una técnica de reducción de la dimensión que transforma un conjunto de variables correlacionadas en un nuevo conjunto de variables no correlacionadas llamadas componentes principales. Estos componentes capturan la mayor parte de la varianza presente en los datos originales y permiten resumir la información con un número menor de variables. En particular, el primer componente principal es la combinación lineal de las variables originales que maximiza la varianza explicada. Los siguientes componentes se construyen de manera ortogonal al anterior y capturan la mayor varianza restante.⁵

5 La magnitud de los autovalores es un indicativo de la importancia de cada uno de los componentes en explicar la varianza conjunta. Bajo esta metodología es habitual en la literatura considerar como componentes principales a todos aquellos con autovalores mayores a la unidad.

Formalmente, se asume el siguiente modelo estructural

$$\begin{aligned} densidad_r &= Ruralidad_r + \sum_{j=1}^J X_r^j + \mu_r^{densidad} \\ distancia_r^i &= Ruralidad_r + \sum_{j=1}^J X_r^j + \mu_r^{distancia^i} \quad i = 1000, 5000, 20000 \\ rur_indec_r &= Ruralidad_r + \sum_{j=1}^J X_r^j + \mu_r^{rur_indec} \end{aligned}$$

donde el subíndice r representa cada radio censal (observación), $densidad_r$ representa la densidad, $distancia_r^i$ cada una de las distancias, rur_indec_r la clasificación del INDEC, todas normalizadas, y finalmente $\sum_{j=1}^J X_r^j$ representa un conjunto potencial de otras dimensiones no correlacionadas con la variable latente $ruralidad_r$.

Los resultados del análisis, presentados en el Panel A de la Figura 5, indican que el primer componente es el único con autovalor mayor que uno y que este factor explica por sí solo más del 77% de la variabilidad total en los datos, lo que sugiere una estructura con una única “dimensión”. Esto explica por qué en el apartado anterior la correlación entre distintas variantes de ponderación es tan alta.

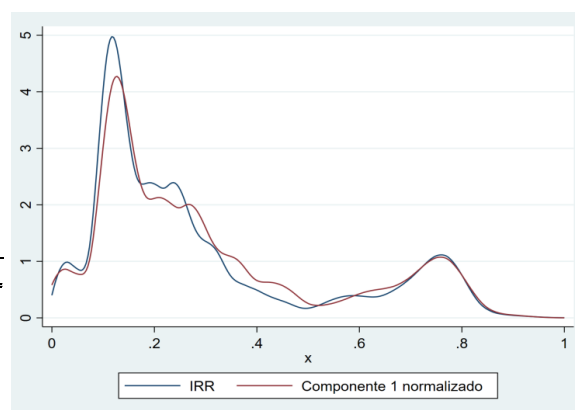
La predicción del primer componente para cada radio censal permite obtener una medida del grado de ruralidad sin imponer exógenamente ponderadores. Al comparar esta variable con el IRR en términos ordinales, la correlación es extremadamente alta. La correlación de Spearman es de 0,99 y, naturalmente, estadísticamente muy significativa. El Panel B de la Figura 5 muestra la estrecha similitud entre las funciones de densidad del IRR y del primer componente del análisis factorial: ambas distribuciones presentan formas casi idénticas.

Figura 5. Análisis factorial

Panel A. Estimación Componentes principales

Análisis de Componentes Principales		Nº de Obs.	66419	
Rotation: Sin rotar = principal		No de Comp.	5	
		Traza	5	
		Rho	1.00	
Componente	Autovalor	Diferencia	Proporción	Prop. acum.
Comp1	3.7836	3.0366	0.7567	0.7567
Comp2	0.7470	0.4912	0.1494	0.9061
Comp3	0.2558	0.1230	0.0512	0.9573
Comp4	0.1328	0.0519	0.0266	0.9838
Comp5	0.0809	.	0.0162	1.0000

Panel B. Funciones de densidad, IRR y componente principal



Fuente: Elaboración propia a partir del Censo 2022.

Como se señaló anteriormente, el uso de PCA presenta la ventaja de evitar arbitrariedades en la elección de ponderadores y de sintetizar, de manera estadísticamente sólida, la información contenida en los indicadores básicos, con reducción adicional de problemas de colinealidad. Sin embargo, su principal limitación es de carácter comunicacional: la interpretación de los resultados resulta mucho menos intuitiva que en el caso del IRR, especialmente para audiencias no técnicas. Ello se debe a que el componente principal constituye una combinación lineal de las variables originales con pesos cuya interpretación no siempre es clara ni fácilmente transmisible. Por esta razón, y considerando la altísima correlación observada con nuestro índice multidimensional, se opta por utilizar el IRR como indicador principal de los grados de ruralidad.

Robustez a otras variables

En esta sección, se analiza la robustez del IRR frente a la utilización de variables alternativas en su construcción. Aunque se considera que las variables originales empleadas en el índice básico son superiores desde el punto de vista conceptual y empírico, se presentan aquí resultados comparativos a modo de validación.

Partiendo del IRR base –que asigna un 40% a la densidad poblacional normalizada, un 40% a la distancia a centros poblados y un 20% a la definición de ruralidad del INDEC–, se mantienen constantes los ponderadores y se sustituyen las variables en cada dimensión.

Primero, se reemplaza, de manera secuencial, la variable de densidad por:

1. *la intensidad de luces nocturnas en 2022*
2. *el tamaño poblacional del radio censal*

Las correlaciones obtenidas entre estos indicadores y el original son muy altas: 0,984 al reemplazar la densidad por la intensidad de las luces y 0,989 al utilizar el tamaño poblacional.

En segundo lugar, se introducen cuatro alternativas para la dimensión de remotidad, reemplazando la distancia a centros poblados por:

3. *distancia a una escuela*
4. *distancia a un centro de salud*
5. *distancia a un centro de educación superior*
6. *distancia a un hospital*

Las correlaciones son algo más bajas, aunque de cualquier forma altamente significativas, cuando se usan variables de distancia a escuelas y centros de salud (0,863 y 0,831, respectivamente), que pueden incluir unidades de menor escala, como salitas o establecimientos educativos rurales. En cambio, al utilizar hospitales y centros de educación superior, más representativos de entornos urbanos, la correlación aumenta significativamente (0,963 y 0,951, respectivamente).

Por último, se presentan dos *proxies* alternativas para la dimensión de ruralidad del INDEC:

7. la proporción de personas ocupadas en actividades agrícolas, y
8. la proporción de personas ocupadas en actividades agrícolas y mineras.

Los resultados obtenidos son similares: la correlación en ambos casos ronda un valor de 0,985.

Estas sustituciones permiten evaluar la consistencia del IRR frente a diferentes aproximaciones empíricas a cada una de sus dimensiones constitutivas. Todas las correlaciones sugieren robustez de nuestro IRR básico a decisiones alternativas sobre las variables que lo componen.

Imágenes satelitales

Esta subsección incorpora al análisis datos provenientes de mapas de alta resolución contruidos con imágenes satelitales. En particular, se evalúan tres alternativas: mapas de luces en la noche, mapas de densidad de alta resolución de Meta y mapas de Human Settlement.

• **Luces en la noche.** Los datos de luces nocturnas, proporcionados por el Payne Institute for Public Policy en la Colorado School of Mines, se basan en imágenes satelitales que capturan la iluminación artificial en la superficie terrestre durante la noche. Estos datos provienen principalmente de sensores satelitales especializados que detectan la luz visible en ausencia de iluminación solar, lo que permite observar la distribución y evolución de las fuentes de luz artificial en el planeta.⁶ Estos sensores son capaces de detectar niveles muy bajos de luz, como luces urbanas, incendios, emisiones de gas y otras fuentes luminosas.

Los conjuntos de datos de luces nocturnas incluyen información desde 2012 hasta 2023 para todo el mundo, con actualizaciones periódicas. Se encuentran disponibles en distintos niveles de agregación temporal: datos diarios, que corresponden a capturas individuales de cada noche; datos mensuales, que representan promedios de iluminación de cada mes; y datos anuales, que son composiciones agregadas de cada año.

Para mejorar la precisión de los datos, se aplican diversas correcciones que eliminan interferencias como los reflejos de la luz de la luna, la presencia de nubes que pueden distorsionar las mediciones y los efectos de auroras boreales o fenómenos atmosféricos temporales.⁷

En particular, los datos proporcionan información en unidades de nanovatios por centímetro cuadrado por estereorradián ($\text{nW}/\text{cm}^2/\text{sr}$). Esta unidad mide la intensidad de la radiación electromagnética en una dirección específica, indicando cuánta energía luminosa proviene de una determinada área del cielo o de la superficie terrestre.

⁶ Estos datos son recopilados a través del sensor *Day/Night Band (DNB)* del sistema *Visible Infrared Imaging Radiometer Suite (VIIRS)*, a bordo de los satélites *Suomi National Polar-orbiting Partnership (Suomi NPP)* y *Joint Polar Satellite System (JPSS)*.

⁷ Para más información, consultar en: <https://eogdata.mines.edu/products/vnl/>.

Los datos tienen una resolución de quince segundos de arco, lo que equivale aproximadamente a quinientos metros en el Ecuador. Esto significa que cada punto de la base de datos representa un área de alrededor de 0,25 km² en esa región. Sin embargo, debido a la curvatura de la Tierra, la distancia real cubierta por cada celda varía ligeramente según la latitud.

Para 2022, el indicador analizado toma valores entre -1,5 y 119, con un promedio de 0,12. Los valores positivos representan mayores niveles de radiación, mientras que los valores negativos pueden indicar áreas con interferencia, correcciones de medición o regiones donde la señal es extremadamente baja.

La intensidad de las luces nocturnas está altamente correlacionada con la densidad poblacional, por lo que podría ser tomada como una aproximación al grado de ruralidad. La ventaja potencial que un indicador basado en luces podría tener sobre el IRR es la mayor frecuencia en su disponibilidad. Mientras que el IRR requiere información censal disponible cada diez años, los datos sobre luminosidad tienen frecuencia anual o incluso mayor.

En contraste con esta ventaja potencial, el uso de luces en la noche para aproximar grados de ruralidad tiene algunas limitaciones importantes. En principio, en zonas sin alumbrado público o actividad eléctrica significativa, el método podría subestimar la densidad poblacional. Esta deficiencia seguramente es más marcada en áreas rurales alejadas. Por otro lado, la luminosidad está asociada al nivel de ingreso o riqueza del territorio. Dos áreas con similar densidad y aislamiento territorial (y por ende semejante ruralidad) pueden tener niveles de luminosidad muy distintos según su desarrollo económico.

Las mediciones de luminosidad están aún plagadas de sesgos y errores de medición. Fenómenos como incendios forestales, luces de gas quemado en explotaciones petroleras o incluso reflejos lunares pueden introducir ruido. Adicionalmente, la luz nocturna capta tanto actividad residencial como industrial y comercial, por lo que puede ser difícil diferenciar entre pequeños pueblos y polos industriales. Un problema adicional se genera por la creciente incorporación de luces LED. Este tipo de luces son menos detectables en imágenes satelitales de luces nocturnas en comparación con las luces tradicionales, como las de sodio de alta presión.⁸ Adicionalmente, las luces LED están diseñadas para dirigir la luz hacia el suelo en lugar de dispersarla en todas direcciones. Esto reduce la cantidad de luz que se refleja hacia arriba y, por lo tanto, disminuye su visibilidad en imágenes satelitales. Incluso, algunas ciudades utilizan LED regulables que reducen la intensidad de la luz durante ciertas horas, lo que disminuye aún más su detección. En consecuencia, en las imágenes de luces nocturnas captadas por satélites, algunas ciudades que han cambiado a LED pueden parecer menos brillantes, aunque en realidad su iluminación en el suelo siga siendo intensa.

8 Los sensores satelitales como el Day/Night Band (DNB) de VIIRS están optimizados para detectar luz en ciertas longitudes de onda. Las luces de sodio, por ejemplo, emiten principalmente en el espectro amarillo-naranja, mientras que las LED suelen emitir más en el espectro azul-blanco, que es menos sensible para estos sensores.

La correlación de rango de Spearman a nivel de radio censal para el año 2022 entre el grado de ruralidad de nuestro IRR básico y el índice de luminosidad nocturna es negativa, alta en valor absoluto (-0,815) y estadísticamente significativa. La correlación crece a -0,845 al ignorar radios censales en el decil 1 del IRR.

Un resultado interesante es que la correlación entre el IRR y el grado de luminosidad se redujo entre el año 2012 (-0,876) y el año 2022 (-0,815). Una posible explicación es que la introducción asimétrica de luces LED en la última década en las ciudades redujo la correlación entre densidad y luminosidad.

• **Mapas satelitales de Meta.** Esta sección discute la posibilidad de utilizar mapas de alta resolución sobre densidad de población, generados por Meta en colaboración con el Centro para la Red Internacional de Información sobre las Ciencias de la Tierra (CIESIN). Estos datos, a una resolución de treinta metros, ofrecen información detallada sobre la distribución de la población total y desgloses específicos por sexo y grupos etarios (jóvenes, niños, mujeres en edad reproductiva y ancianos). Los mapas, obtenidos mediante el análisis de imágenes satelitales y datos censales con algoritmos de inteligencia artificial, están disponibles para más de ciento sesenta países.

La metodología para estimar la densidad de población en alta resolución se desarrolla en cuatro pasos. Primero, CIESIN recopila datos censales para modelar el crecimiento poblacional a nivel regional. Luego, se entrenan algoritmos para analizar imágenes satelitales, con división del área en mosaicos de 30x30 metros para identificar edificios y estructuras. En el tercer paso, el algoritmo calcula la densidad de construcción en cada mosaico, evaluando la cantidad y el tamaño de los edificios. Finalmente, la población total se distribuye en los mosaicos según la densidad de construcción, generando un mapa detallado de densidad poblacional.⁹

El algoritmo para identificar edificaciones es altamente preciso y permite calcular con gran exactitud el área cubierta por construcciones. A continuación, se presentan dos ejemplos que ilustran su precisión. Cada píxel representa un punto de 30x30 metros en el que se detecta una superficie construida. La correlación de la densidad calculada con datos de Meta con nuestra medida de ruralidad IRR es alta en valor absoluto. Para 2022, el coeficiente de correlación de Spearman es -0,9262, altamente significativo.

La información de Meta está disponible únicamente para el año 2020 en la Argentina, lo cual representa una limitación significativa para el análisis. Al tratarse de un único corte temporal, no es posible evaluar dinámicas o cambios a lo largo del tiempo, ni identificar tendencias estructurales.

• **Human Settlement.** La metodología de Human Settlement (HS) se basa en el concepto de Grado de Urbanización (Degree of Urbanisation, DEGURBA) para clasificar áreas geográficas según su densidad de población, tamaño y la contigüidad de los asentamientos. Esta clasificación fue desa-

9 Para más información, consultar <https://dataforgood.facebook.com/dfg/tools/high-resolution-population-density-maps>

rollada por la Comisión Europea, la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO), el Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (ONU-Hábitat), la Organización Internacional del Trabajo (OIT), la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) y el Banco Mundial. Se aplica a diferentes niveles administrativos para hacer comparaciones internacionales consistentes.

La metodología se basa en la segmentación del territorio en celdas de 1 km², con utilización de información censal y satelital para definir la distribución de la población. A partir de estos datos, se aplica un método de agregación basado en la proximidad de las celdas para identificar patrones espaciales. Luego, se clasifican las celdas según la densidad de población y el tamaño del asentamiento, con umbrales que permiten diferenciar entre áreas urbanas y rurales. Posteriormente, a nivel municipal o regional, se asigna un grado de urbanización según la categorización DEGURBA 1 o 2, proceso que se valida con información geoespacial y censal. Finalmente, se ajustan y refinan los resultados con la incorporación de datos adicionales sobre movilidad, infraestructuras y accesibilidad a servicios, lo que garantiza una clasificación más precisa y representativa de la realidad territorial.

La metodología permite categorizar a las unidades geográficas a través de dos niveles de desagregación. El nivel 1 del grado de urbanización, DEGURBA 1, clasifica las unidades espaciales pequeñas como (i) ciudades o zonas densamente pobladas, (ii) localidades (o pueblos) y zonas semidensas o zonas de densidad intermedia y (iii) zonas rurales o zonas escasamente pobladas. Cada unidad espacial pequeña pertenece exclusivamente a una de estas tres clases. El DEGURBA 2 es una clasificación más detallada que expande los criterios del DEGURBA 1 y permite un análisis más granular de los asentamientos humanos. En este caso, los territorios se dividen en siete categorías, lo que permite una mejor diferenciación entre distintos niveles de urbanización. Las siete categorías son: ciudades; localidades densas; localidades semidensas; zonas suburbanas o periurbanas; aldeas; zonas rurales dispersas y zonas mayoritariamente deshabitadas.

• **Comparación IRR –HS.** Nuestros resultados a partir del IRR permiten una desagregación al nivel de radio censal, mientras que para la Argentina el proyecto HS publica datos a nivel departamental (municipal). Para realizar la comparación, agregamos los datos de radio censal a nivel departamento. En particular, para generar las métricas a nivel departamental, se calcula el promedio del IRR de los radios censales de cada departamento ponderado o por la población total de cada RC. La correlación entre nuestro IRR y las categorías de urbanización del proyecto HS es alta y significativa (-0,8620).

La iniciativa de HS es de un enorme valor, en particular en términos comparativos a nivel global. Sin embargo, creemos que el indicador IRR (o un indicador multidimensional semejante) tiene algunas ventajas significativas:

- Está basado en información fidedigna del Censo de población, que es la fuente oficial del país y está diseñada para capturar con máxima representatividad la realidad local.
- Se puede generar una métrica a nivel radio censal (mientras que HS está a nivel municipio en la Argentina).
- Permite obtener un continuo de grados de ruralidad y no restringe la categorización a tres o siete categorías.
- Considera la cercanía o lejanía a centros urbanos, más allá de la contigüidad.
- Está en parte basado en información y análisis del Instituto de Estadística Nacional sobre conformación de localidades, que va más allá de la proximidad de las construcciones, al considerar calles, caminos y servicios.
- Considera la heterogeneidad propia de la Argentina, mientras que el de HS define parámetros a nivel mundial.

Caracterización de la población por grados de ruralidad

Esta sección caracteriza la población argentina por grados de ruralidad. En gran parte se utiliza el agrupamiento por deciles basado en el IRR, discutido en la sección 4. La caracterización principal se realiza con información del censo 2022, que incluye información básica como características de la vivienda, el hogar y los individuos que lo conforman, así como también características habitacionales del hogar, migraciones, empleo, fecundidad, pertenencia a pueblos originarios, población afrodescendiente, previsión social y cobertura de salud. A la caracterización de la población del año 2022 se suman tres secciones que explotan información del censo 2010. La primera ofrece una caracterización de variables censales disponibles en 2010 y aún no disponibles al público para 2022. La segunda incluye una caracterización por nivel de ingreso, una variable no presente en el censo, pero estimable a partir de combinar información censal y de encuestas de hogares. La tercera analiza cambios en la caracterización de la población por grados de ruralidad entre 2010 y 2022.

Caracterización para 2022

El Cuadro 2 presenta los valores medios por cuasi-deciles de diversas características relevadas en el Censo 2022. El Panel superior reporta información sobre tamaño poblacional, proporción de actividades primarias, distancias a servicios, así como variables demográficas, migratorias y educativas. El Panel inferior, por su parte, resume indicadores vinculados con el empleo, las condiciones habitacionales y la cobertura de salud.

En el caso del tamaño poblacional, el gradiente es marcadamente decreciente: el promedio desciende de ochocientas catorce personas en el decil 1 a solo cuarenta y ocho en el decil 10. En contraste, la participación en actividades

primarias aumenta de manera monótona con el grado de ruralidad: pasa de 1,9 % en los RC del decil 1 a 46,4% en el decil 10.¹⁰

La relación entre cuasi-deciles y la distancia a servicios de salud y educación también refleja este patrón (columnas 3 a 6). La distancia a un centro de salud crece de apenas 0,8 km en los RC urbanos del decil 1 a más de 21 km en el decil de mayor ruralidad. El gradiente es menos marcado en el caso de las escuelas (de 0,4 a 13,9 km) y más pronunciado para hospitales y universidades.

Las áreas más rurales tienen una estructura etaria con mayor proporción de personas mayores (columnas 7 y 8). Por ejemplo, la edad promedio de los RC en el decil 10 de ruralidad es 39,8 años, frente a 35,6 para el promedio nacional, mientras que el porcentaje de adultos es del 66,4% frente al 62,5% del total nacional. Resulta interesante lo que ocurre con los inmigrantes (columnas 9 y 10). Por un lado, la presencia de inmigrantes extranjeros se reduce conforme aumenta el grado de ruralidad (4,3 en el decil 1; 1,7 en el decil 10), pero por otro lado, la inmigración nacional (porcentaje de personas nacidas en otra provincia) aumenta con la ruralidad, aunque de manera no lineal (15,8 en el decil 1; 13,6 en el decil 5 y 18,6 en el decil 10). En resumen, áreas rurales más apartadas y aisladas se nutren de migrantes nacionales, pero atraen muy poco a los extranjeros.

El mayor grado de ruralidad conspira contra el desarrollo educativo de la población. Las últimas columnas del Panel superior (11 a 14) muestran algunas estadísticas ilustrativas a partir de información censal. Al comparar los promedios del decil 1 y el decil 10, la tasa de asistencia a algún nivel educativo cae de 33,6% a 19,9%, los años de educación promedio se reducen de 10,5 a 8,1, el porcentaje con secundario o más cae de 58,4% a 26,9% y el de superior completa de 22,4% a 7,1%. Las caídas se producen de forma bastante progresiva a lo largo de toda la distribución de grados de ruralidad.

10 Las actividades primarias incluyen agricultura, ganadería, silvicultura y pesca. Por sus características diferenciales, se considera a la explotación de minas y canteras como un grupo separado.

Cuadro 2. Caracterización de variables censo 2022

Panel A.

Cuasi-decil	Población por RC	% act. primarias	Distancia a servicios					Edad	% adultos	Inmigrantes	Nacido otra provincia	Educación			
			Centro salud	Hospital	Escuela	Universidad						Asiste	Años edu promedio	Secundaria o más	Superior completa
1	814	1,9	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)	(9)	(10)	(11)	(12)	(13)	(14)	
2	546	8,9	0,8	3,9	0,4	6,4	35,7	62,8	4,3	15,8	33,6	10,5	58,4	22,4	
3	489	11,2	2,0	13,2	1,1	27,9	33,7	60,8	2,4	16,3	33,1	9,5	46,7	16,7	
4	383	16,1	2,5	14,9	1,3	23,8	34,0	63,0	2,0	15,8	32,0	9,2	42,2	13,4	
5	289	26,0	4,1	15,5	1,9	30,0	33,7	59,7	2,3	14,6	31,8	8,8	37,1	11,1	
6	191	32,6	5,1	12,6	2,9	23,7	33,8	59,8	2,4	13,6	30,0	8,4	31,6	9,0	
7	122	37,8	6,9	15,0	3,4	27,3	35,2	60,1	2,0	14,8	28,4	8,3	29,6	8,0	
8	94	43,1	8,6	18,6	4,1	31,8	35,6	60,1	1,7	15,6	27,5	8,2	28,6	7,6	
9	70	46,3	10,6	21,3	5,4	35,6	36,2	61,3	1,7	16,8	26,1	8,2	28,2	7,3	
10	48	46,4	13,6	25,4	7,0	40,7	36,4	62,8	1,7	18,1	25,1	8,3	28,7	7,7	
Media	687	8,1	2,5	7,4	1,3	12,5	35,6	62,5	3,8	15,8	32,4	10,1	52,8	19,6	

Panel B.

Cuasi-decil	Ocupación	Desempleo	PEA	Número cuartos	Hacinamiento	Propietario	Agua red	Internet	Celular con internet	Computadora	Obra social	Plan estatal	Sin cobertura	NBI
1	58,8	5,4	64,2	2,8	2,4	65,0	86,8	78,5	90,2	59,1	64,9	3,1	31,9	6,3
2	58,9	4,0	62,9	2,9	3,2	72,1	70,9	63,9	85,0	48,1	56,4	3,7	39,9	8,5
3	57,4	4,0	61,4	3,0	3,3	70,5	58,6	58,6	82,7	42,6	54,2	3,6	42,2	8,9
4	56,2	3,8	60,0	3,0	3,7	69,2	56,9	50,6	79,2	37,3	50,6	4,0	45,4	10,2
5	56,1	3,1	59,2	3,0	3,4	66,5	35,5	40,5	75,7	30,7	48,3	4,1	47,6	10,4
6	56,6	2,7	59,3	3,0	2,9	62,2	26,0	40,1	73,2	30,0	50,2	3,8	46,0	9,8
7	57,0	2,6	59,6	2,9	2,7	56,9	20,6	41,1	70,9	29,4	52,6	3,5	43,9	9,2
8	58,8	2,5	61,3	2,8	2,1	50,3	16,6	41,9	71,3	29,1	56,5	3,3	40,1	8,7
9	61,4	2,4	63,9	2,7	1,9	44,9	13,5	44,0	71,1	30,4	61,7	3,3	35,0	8,3
10	66,0	2,1	68,1	2,4	1,5	46,2	15,3	38,6	59,3	25,0	60,6	3,5	35,9	9,2
Media	58,7	4,9	63,6	2,8	2,5	63,9	75,4	71,4	86,7	53,4	62,6	3,3	34,2	9,0

Fuente: Elaboración propia a partir del Censo 2022.

Típicamente, las áreas rurales se caracterizan por una tasa más alta de participación laboral y de empleo. Las columnas 1 a 3 del Panel inferior confirman esta observación al dividir la población por deciles de ruralidad. La PEA (68,1%) y la tasa de ocupación (66%) alcanzan su máximo en el decil 10 de ruralidad. También en los RC con un grado superior de ruralidad el desempleo es mínimo: 2,1% frente al 4,9% promedio entre RC, registrado en el Censo de 2022.

Las columnas 4 a 10 reportan un conjunto de variables habitacionales. En general, conforme aumenta el grado de ruralidad, las viviendas tienden a tener menos cuartos, pero el grado de hacinamiento es menor. La propiedad de la vivienda cae con el grado de ruralidad: de 65% en el decil 1 a 46,2% en el decil 10. De acuerdo con lo esperado, el mayor grado de ruralidad implica crecientes dificultades para acceder a agua de red, internet, celular con conexión y computadora. Las brechas en estas dimensiones son grandes. Por ejemplo, el acceso a internet en la vivienda cae de 78.5 % en el decil 1 a 38,6% en el decil 10.

La estructura de cobertura en salud varía por áreas de ruralidad, aunque de forma no tan marcada y de manera no lineal (columnas 11 a 13). En particular, la proporción de personas sin cobertura crece de 31,9% en el decil 1 a 47,6% en el decil 5 y luego cae progresivamente hasta los deciles superiores (35% en el 9 y 35,9% en el 10).

Es interesante que esta estructura no lineal se repite al considerar la población por NBI (columna 14). La proporción de NBI aumenta gradualmente de 6,3 en el decil 1 a 10,4 en el decil 5, para luego caer a 8,3 en el decil 9 y recién subir a 9,2 en el decil superior de ruralidad. Este patrón, que también se repite para el caso de las estimaciones de ingreso de la sección 6,3, será discutido en la sección 6,4.

Variables adicionales en el censo 2010

Al menos hasta el momento de escribir este artículo, la información disponible para el Censo 2022 no incluía, a nivel de radio censal, algunas variables que sí estaban con acceso público para el Censo 2010. En esta sección presentamos un breve análisis de esas variables.

Los resultados se presentan en el Cuadro 3. Las primeras siete columnas del Panel superior extienden el análisis demográfico. El censo 2010 revela que la proporción de población indígena crece con el grado de ruralidad: de 2,2% en el decil 1 a 6,4% en el decil 10. El porcentaje afrodescendiente es bajo y aproximadamente constante. Como en el caso del censo 2022, el porcentaje de nacidos en otras provincias primero cae con el grado de ruralidad y luego crece a partir del decil 6. El aumento de la proporción de aquellos nacidos en otro municipio se produce a partir del decil 8 y alcanza su máximo en el decil 10 (22,4%).

La información del Censo 2010 permite analizar los componentes del indicador de NBI según grados de ruralidad (columnas 8 a 14). Los criterios considerados son: (1) hacinamiento crítico; (2) vivienda inadecuada;

(3) déficit de conexión a la red cloacal; (4) hogares con jefe que alcanzó como máximo la primaria completa; (5) hogares con jefe con nivel secundario incompleto o menos; y (6) niños y niñas de entre seis y diecisiete años que no asisten a establecimientos educativos formales. En términos generales, cada componente sigue el patrón esperado, con mayores niveles de ruralidad asociados a mayores privaciones. Sin embargo, se observan excepciones: el hacinamiento crítico disminuye a partir del decil 4 y la incidencia de viviendas inadecuadas cae entre los deciles 5 y 9.

El censo 2010 permite expandir el análisis habitacional hasta ahora posible con la información del censo 2022 (columnas 1 a 12 del Panel inferior). Todos los indicadores de hábitat y acceso a servicios se deterioran a medida que se consideran RC con mayor grado de ruralidad. En particular, en el decil 10 de ruralidad se alcanza el menor porcentaje de propiedad de la vivienda (36%), el mayor de vivienda precaria (18,8%) y de materiales precarios (26,6%); el menor en términos de acceso a agua de red (5%), baño con retrete (85,9%) y cloacas (0,7%), y de acceso a heladera (64,6%), computadora (11,5 %), celular (66,8%) y teléfono fijo (6,5%).

Cuadro 3. Caracterización de variables Censo 2010

Panel A.														
Variables demográficas														
Componentes de NBI														
Cuasi-decil	Edad	% adultos	Inmigrantes	Indígenas	Afros	Nacido otra provincia	Vivía en otro municipio	1	2	3	4	5	6	Total NBI
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)	(9)	(10)	(11)	(12)	(13)	(14)
1	34,0	60,9	4,6	2,2	0,4	22,0	16,1	1,1	13,4	40,8	40,9	55,5	3,9	6,3
2	31,2	56,9	2,3	3,6	0,3	14,8	18,2	2,0	26,4	56,5	61,7	73,8	6,3	8,5
3	31,7	56,3	2,7	3,2	0,4	13,6	18,9	2,3	32,9	93,6	68,7	79,8	7,5	8,9
4	30,7	56,4	3,2	2,6	0,3	11,5	18,3	2,8	45,5	96,9	74,5	83,5	9,1	10,2
5	32,1	56,8	2,7	2,7	0,3	11,8	18,5	2,3	43,9	98,5	78,5	86,2	10,5	10,4
6	32,8	57,7	1,8	3,1	0,2	11,5	18,4	2,3	43,9	99,1	79,5	87,1	11,4	9,8
7	33,6	58,0	1,5	3,4	0,3	11,6	18,2	2,0	44,5	99,1	80,5	87,6	12,0	9,2
8	33,6	59,1	1,3	4,0	0,3	11,9	18,9	1,9	43,0	98,9	79,9	87,1	11,8	8,7
9	33,8	61,4	1,5	4,6	0,2	12,8	19,4	1,7	45,1	99,4	79,6	86,8	12,8	8,3
10	36,5	66,7	2,2	6,4	0,3	15,4	22,4	1,5	50,1	99,2	81,2	87,6	16,9	9,2
Media	33,7	60,3	4,0	2,6	0,4	19,5	16,9	1,4	20,8	55,5	50,1	63,0	5,7	6,9
Panel B.														
Vivienda, servicios y bienes durables														
Cuasi-decil	Número de cuartos	Miembros por hab.	Propietario	Precaria	Materiales precarios	Agua	Baño	Cloacas	Heladera	Computadora	Celular	Teléfono	Ingreso medio	
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)	(9)	(10)	(11)	(12)	(13)	
1	3,3	1,2	67,9	3,8	3,6	86,9	98,1	58,0	95,5	50,0	86,7	59,3	1,580	
2	3,2	1,3	68,7	6,3	10,1	71,5	95,9	12,9	89,4	33,4	85,4	31,1	1,157	
3	3,1	1,4	63,0	7,9	12,2	59,2	94,8	6,0	88,0	26,7	84,0	23,5	1,078	
4	3,0	1,5	53,2	10,2	15,0	36,8	92,2	2,8	83,9	19,6	83,9	10,6	934	
5	3,2	1,3	52,4	10,6	18,2	19,7	91,7	1,3	80,4	18,0	84,1	8,5	934	
6	3,2	1,3	49,1	11,6	18,8	12,7	91,9	0,9	78,9	18,0	85,2	8,7	933	
7	3,2	1,3	47,8	13,9	21,1	9,8	90,4	0,9	77,0	17,2	83,8	7,8	947	
8	3,2	1,2	43,9	17,4	22,0	7,0	89,6	0,6	76,1	17,3	83,2	7,8	961	
9	3,1	1,2	37,9	17,5	22,4	6,9	88,6	0,7	74,8	13,7	81,9	7,8	974	
10	3,1	1,1	36,0	18,8	26,6	5,0	85,9	0,7	64,6	11,5	66,8	6,5	1,081	
Media	3,2	1,2	63,2	6,1	7,7	70,6	96,3	43,4	91,2	42,1	85,4	46,9	1,426	

Fuente: Elaboración a partir del Censo 2010.

Ruralidad e ingreso

El censo no incluye variables de ingreso, por lo que en principio no es posible caracterizar a la población por estratos de ingreso según grados de ruralidad. Existen, sin embargo, alternativas metodológicas que permiten estimar ingresos combinando información de censos y encuestas de hogares. Una de las alternativas más extendidas es la técnica de *small-area estimation* (Elbers *et al.*, 2023). Esquemáticamente, la metodología exige primero estimar un modelo de ingresos familiares en una encuesta de hogares (la EPH, en el caso argentino) con un conjunto de regresores que se encuentren también presentes en el censo. Los coeficientes estimados de ese modelo son luego utilizados para estimar ingresos de cada familia en el censo. A partir de esa metodología, (Abbate *et al.*, 2023) estiman el ingreso per cápita familiar por radio censal para el censo 2010. Esta información es utilizada para caracterizar a los RC en función del ingreso por grados de ruralidad.

La metodología estimada tiene algunas limitaciones; en el caso argentino una de ellas es evidente y relevante para este trabajo: la EPH solo tiene cobertura urbana, por lo que la metodología implica estimar ingresos en áreas rurales en función de modelos estimados en ciudades, con todos los sesgos que ese ejercicio conlleve. Dada la falta de alternativas, se decidió continuar con el análisis solo a modo ilustrativo, con la advertencia de que los resultados deben tomarse con mucha prudencia.

La última columna del Panel inferior en el Cuadro 3 muestra los resultados principales. El ingreso per cápita estimado es máximo en el decil 1, que agrupa los radios censales más urbanos. La caída del ingreso es fuerte a medida que se avanza a deciles con mayor grado de ruralidad. El ingreso per cápita promedio en el decil 4 es apenas un 59% del ingreso per cápita del decil 1. Quizás inesperadamente, a partir de ese punto el ingreso comienza a crecer muy ligeramente a medida que se avanza en la escala de ruralidad. El ingreso per cápita del decil 10 de ruralidad resulta un 15% superior al del decil 4. Aun así, la brecha con los radios censales urbanos sigue siendo negativa: el ingreso en el decil 10 es un 67 % del ingreso en el decil 1.

Naturalmente, parte de este resultado puede ser espurio. Al ser la EPH una encuesta urbana, las estimaciones de ingresos en áreas rurales pueden estar sesgadas. Si ese sesgo varía con el grado de ruralidad, el tramo creciente de la relación quizás sea un resultado espurio. Más investigación y mejores datos son necesarios en este punto. De cualquier forma, a lo largo de esta sección se han documentado algunos otros resultados no lineales basados en datos censales, por lo que es posible que el patrón observado responda en parte también a razones más genuinas. La próxima subsección discute este punto.

Discusión de los patrones según ruralidad

Algunos resultados en esta sección revelan un patrón no lineal de indicadores de nivel de vida en función de la ruralidad. Estos indicadores inicialmente caen a medida que aumenta la ruralidad, pero luego se recomponen, aunque nunca hasta llegar al nivel de las áreas más urbanas. Muchos factores

pueden estar detrás de este patrón no lineal. En esta subsección discutimos brevemente algunas posibles razones, aunque claramente hace falta más investigación para explorarlas con profundidad.

Hacinamiento y vivienda

El acceso a una vivienda adecuada está condicionado tanto por los recursos económicos del hogar como por el precio relativo de la vivienda. En particular, a medida que aumenta el grado de ruralidad, el precio de la tierra se reduce drásticamente, por lo que el espacio se vuelve un factor menos limitante.

La presencia de estos dos factores puede implicar resultados no lineales en variables asociadas a la vivienda. Por ejemplo, es posible que aumente el grado de hacinamiento crítico a medida que nos alejamos desde el centro de la ciudad a los suburbios, por razones vinculadas al primer factor, en particular a la menor capacidad económica de los hogares que se asientan en las afueras de las ciudades. De hecho, el Cuadro 3 indica que la proporción de hogares con hacinamiento crítico aumenta de 1,1% en el decil 1 –áreas muy urbanas, típicamente centros de ciudades– a 2,8% en el decil 4, donde son frecuentes los radios censales en las afueras lejanas de grandes ciudades. Ahora bien, a partir de cierto punto empieza a prevalecer el segundo factor: el menor precio de la tierra. Esta razón hace que los indicadores de hacinamiento caigan en áreas rurales más dispersas. Así, mientras que la proporción de hogares con hacinamiento crítico es 2,8% en el decil 4 de ruralidad, esa proporción cae a 1,9% en el decil 8 y a solo 1,5% en el decil 10 (Cuadro 3). De forma similar, el porcentaje de hogares en viviendas inadecuadas primero sube drásticamente de 13,4% en el decil 1 a 45,5% en el decil de ruralidad 5, para luego caer hasta 43,1% en el decil 9.

Estos perfiles no lineales en las variables de vivienda se reflejan en el indicador de NBI, que tiene varios componentes asociados a la vivienda, y también en nuestras estimaciones de ingreso monetario, que en parte están basadas en las asociaciones entre ingreso y vivienda de los hogares entrevistados en las encuestas de hogares.

Actividades económicas según grado de ruralidad

En este apartado se examina la distribución de actividades entre los diferentes cuantiles de ruralidad, por radio censal. Se crean ocho grupos de actividades económicas a partir de la agregación de distintas categorías codificadas en el censo de 2022. Cada grupo representa un conjunto temático de sectores. La composición de los grupos es la siguiente:

Grupo 1 – *Primario*: agricultura, ganadería, caza, silvicultura y pesca.

Grupo 2 – *Minería*: explotación de minas y canteras.

Grupo 3 – *Industria*: industria manufacturera, suministro de electricidad, gas, vapor y aire acondicionado, suministro de agua y servicios relacionados, y construcción.

Grupo 4 – Comercio y transporte: comercio al por mayor y menor, reparación de vehículos, transporte, almacenamiento, alojamiento y servicios de comida.

Grupo 5 – Servicios empresariales: información y comunicaciones, intermediación financiera, servicios inmobiliarios, servicios profesionales y técnicos, y servicios administrativos y de apoyo.

Grupo 6 – Servicios públicos: administración pública, enseñanza, salud y servicios sociales.

Grupo 7 – Otros servicios: servicios culturales, deportivos, personales, actividades de los hogares y organizaciones extraterritoriales.

Grupo 8 – Sin respuesta: casos sin respuesta o con información insuficiente para codificar.

En el Cuadro 4 se presenta la proporción de población en cada actividad productiva de acuerdo con el cuasi-decil al que pertenece.

Cuadro 4. Participación de población en cada actividad, por cuasi-decil

<i>Cuasidecil IRR</i>	<i>Agricultura, ganadería, caza, silvicultura y pesca</i>	<i>Explotación de minas y canteras</i>	<i>Industria y construcción</i>	<i>Comercio, transporte y alojamiento</i>	<i>Servicios empresariales y financieros</i>
1	1,9	0,3	17,3	24,4	7,9
2	8,9	0,4	17,6	18,8	5,3
3	11,2	0,3	18,0	17,4	4,4
4	16,1	0,3	16,4	14,3	3,9
5	26,0	0,2	14,8	11,2	3,2
6	32,6	0,2	12,1	9,5	2,7
7	37,8	0,2	10,3	7,6	2,3
8	43,1	0,2	8,6	6,5	2,0
9	46,3	0,2	7,2	5,1	1,9
10	46,4	0,4	5,8	5,0	1,7

<i>Cuasidecil IRR</i>	<i>Servicios públicos, educación y salud</i>	<i>Otros servicios</i>	<i>Sin información</i>
1	15,3	10,1	22,8
2	13,9	9,1	25,9
3	12,6	9,5	26,6
4	11,2	9,1	28,8
5	7,7	9,0	28,0
6	6,7	8,4	27,7
7	5,7	8,3	27,9
8	4,8	8,4	26,5
9	4,3	8,1	27,0
10	4,6	6,4	29,8

Fuente: elaboración propia a partir del Censo 2022.

A partir del análisis de la distribución relativa de los distintos grupos de actividad económica según los cuasi-deciles del IRR, es posible identificar con claridad qué sectores presentan un perfil predominantemente rural y cuáles se concentran en áreas urbanas. Las actividades correspondientes al Grupo 1, que incluye agricultura, ganadería, caza, silvicultura y pesca, se encuentran fuertemente asociadas a contextos rurales. Su participación muestra un crecimiento sostenido a lo largo del gradiente de ruralidad: pasa del 2% en el primer cuasi-decil hasta alcanzar el 46% en los cuasi-deciles más rurales (9 y 10), lo que da cuenta de su concentración en zonas no urbanas.

En contraste, los sectores comprendidos en el Grupo 4, que agrupa comercio, transporte y alojamiento, presentan un marcado gradiente urbano. Este grupo inicia con una participación del 24% en el primer cuasi-decil y disminuye de forma continua hasta alcanzar solo el 5% en el último cuasi-decil. Una dinámica similar se observa en los grupos tres (industria y construcción) y seis (servicios públicos, educación y salud), cuya participación disminuye del 17% (15%) al 5,8% (5%) a lo largo de la distribución. El grupo cinco, que incluye servicios empresariales y financieros, también manifiesta una clara concentración en áreas urbanas, con una caída en su participación del 8% al 2% entre los extremos del IRR.

El grupo siete, que comprende otros servicios, mantiene una distribución relativamente constante a lo largo de los cuasi-deciles, oscilando entre el 6% y el 10%, lo que indica una presencia más homogénea entre regiones urbanas y rurales. Por último, el grupo dos, correspondiente a la explotación de minas y canteras, registra una participación muy baja en el total de la población. Si bien los valores son extremadamente bajos, se observa una mayor participación en los cuasi-deciles más urbanos y en el más rural, con una participación del 0,4 %.

Cambios intercensales 2010-2022

En esta sección combinamos información de los censos nacionales de 2010 y 2022 para explorar cambios socioeconómicos en el período intercensal según grados de ruralidad. Es necesario aclarar que no existe una correspondencia uno a uno entre los radios censales de 2010 y 2022. La delimitación de estos radios ha cambiado debido a diferentes razones, tales como crecimiento poblacional y urbanización; reestructuración administrativa; cambios en infraestructura y accesibilidad; revisiones metodológicas y actualización cartográfica; y corrección de errores previos. Como resultado de estos cambios, el número de radios censales pasó de 52 405 en 2010 a 66 502 en 2022. Para el análisis de esta sección se vincularon los radios censales del Censo 2010 con los del Censo 2022 mediante una tabla de correspondencias elaborada por el CONICET (Rodríguez, 2022).

A partir de este emparejamiento, se calcula para cada percentil del Índice Relativo de Ruralidad (IRR) de 2010 el percentil promedio correspondiente en 2022. Los resultados muestran una elevada persistencia en los patrones

territoriales, con escasas variaciones entre ambos censos. La correlación entre el IRR 2010 y el IRR 2022 asciende a 0,9628.

Para asegurar la comparabilidad entre los dos puntos temporales considerados (2010 y 2022), se homogeneizaron las definiciones de las variables socioeconómicas captadas en ambos censos. En particular, las definiciones utilizadas para el año 2010 fueron adaptadas para que coincidieran con las de la base procesada correspondiente al año 2022.

Con el objeto de resumir los cambios ocurridos en el período intercensal, hacemos uso de las curvas de incidencia del crecimiento (CIC), propuestas por Ravallion y Chen (2003). Estas son herramientas simples para estudiar la distribución del cambio en variables. Estas curvas muestran la tasa de crecimiento anualizada de la variable de interés x para cada percentil de ingreso p . Los resultados se muestran en la Figura 6. El Panel A presenta las CIC de variables captadas a nivel de personas, mientras que los Paneles B y C lo hacen con variables a nivel de hogar. En todos los casos, el eje horizontal marca los percentiles de grado de ruralidad medido por el IRR.

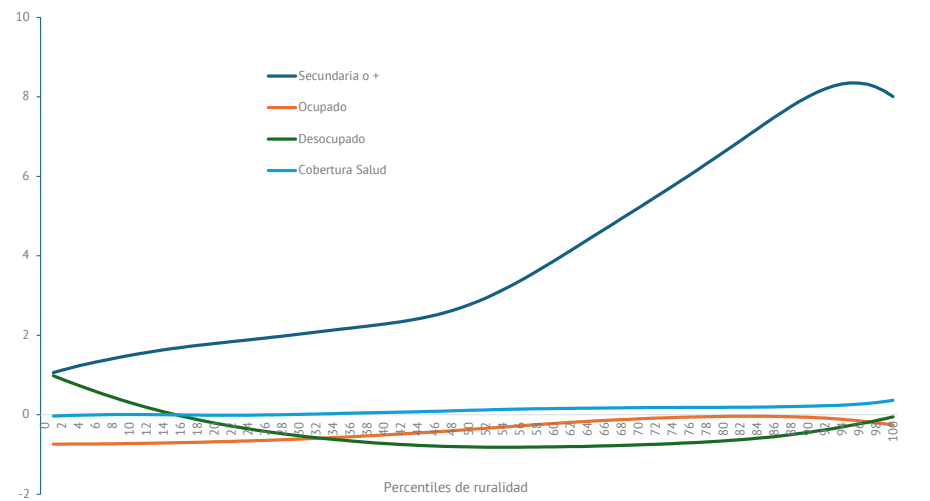
El Panel A de la Figura 6 revela un sustancial aumento del nivel educativo de la población, con un fuerte gradiente positivo: los mayores avances en expansión educativa se dieron en aquellas localizaciones con mayor grado de ruralidad. El gradiente de la variable que capta cobertura en salud también es positivo, aunque los valores son muy bajos. También resultan poco significativos los cambios en los niveles de empleo y desocupación en el período intercensal 2010-2022.

El resultado de mejor desempeño relativo en las áreas de mayor ruralidad se repite en el Panel B. En estas áreas se dieron los mayores incrementos en la propiedad de la vivienda, en la conexión a agua de red y en la posesión de al menos un aparato electrónico en el hogar utilizado para el almacenamiento y procesamiento de información (variable computadora). También en las áreas de mayor ruralidad fue donde los niveles de hacinamiento crítico se redujeron con más intensidad. Parte de estos resultados positivos son consecuencia de una situación de base más desfavorecida en las áreas rurales, pero, en todo caso, reflejan una reducción de esas brechas a lo largo del período.

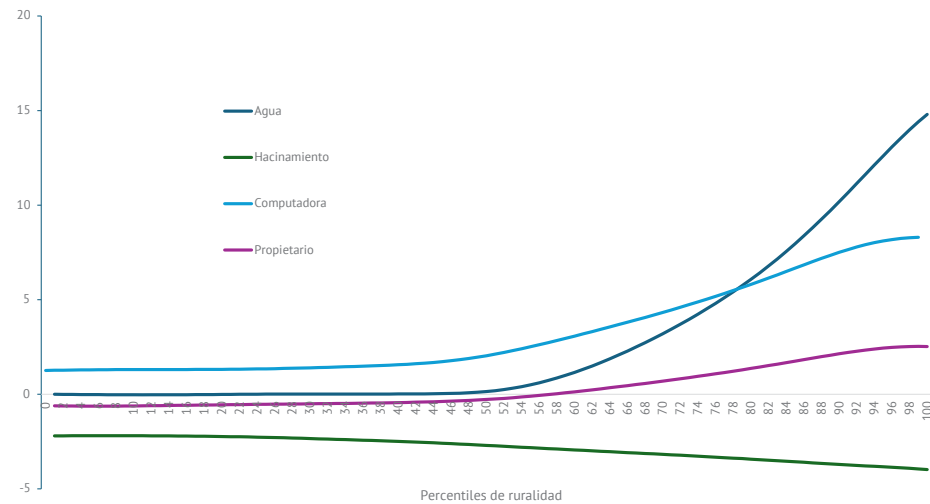
El Panel C reafirma estos resultados a través de la CIC del porcentaje de hogares con Necesidades Básicas Insatisfechas. La caída en este indicador de pobreza fue generalizada entre 2010 y 2022, pero significativamente más marcada en aquellos radios censales con alto grado de ruralidad.

Figura 6. Cambios 2010-2022

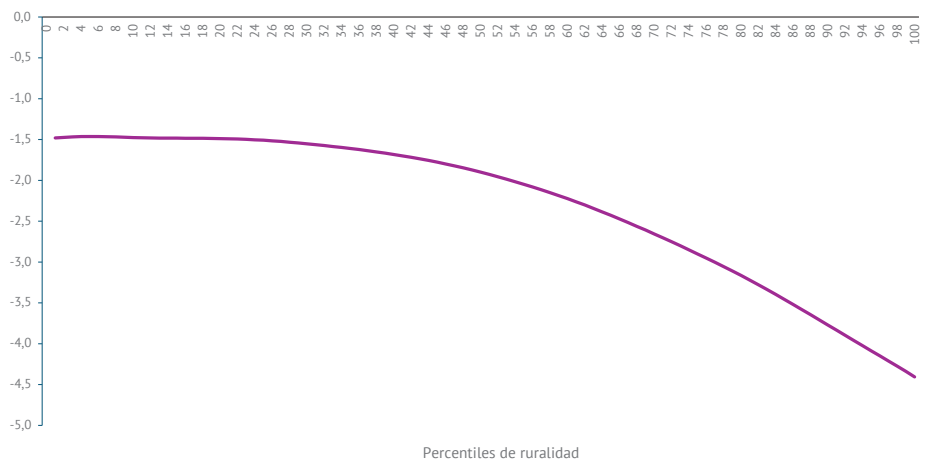
Panel A.



Panel B.



Panel C.



Fuente: elaboración propia a partir de los Censos 2010 y 2022.

Comentarios finales

Este trabajo propone una nueva forma de conceptualizar y medir la ruralidad en la Argentina a partir de un índice multidimensional relativo (IRR) que supera la tradicional clasificación del INDEC. La metodología para la construcción del IRR es simple, clara y fácilmente replicable, lo que permite expandir el análisis a la mayoría de los países de América Latina, con requerimientos mínimos de información (cartografía censal, población y definición oficial de urbanización). El IRR permite captar con mayor granularidad el continuo de condiciones entre lo rural y lo urbano, integrando variables como la densidad poblacional, la distancia a centros poblados y la tipología oficial del área. Este enfoque posibilita una caracterización más precisa de las heterogeneidades territoriales, fundamentales para el diseño de políticas públicas diferenciadas.

Los resultados empíricos muestran que el IRR tiene alta correlación con indicadores alternativos de ruralidad, como mapas de luminosidad nocturna, datos satelitales y medidas internacionales como el DEGURBA. Asimismo, el índice demuestra ser robusto frente a distintos esquemas de ponderación y la inclusión de variables adicionales. Esta consistencia valida la utilidad del IRR como herramienta para el análisis territorial y sugiere su aplicabilidad en estudios comparativos.

La caracterización de la población argentina por deciles de ruralidad revela profundas brechas en acceso a servicios, condiciones habitacionales, educación e ingresos, aunque también patrones no lineales que invitan a interpretaciones más matizadas. En particular, el leve repunte de ciertos indicadores en las zonas más remotas plantea hipótesis sobre migración selectiva y composición poblacional. Estos hallazgos refuerzan la necesidad de abandonar visiones binarias de lo rural y avanzar hacia enfoques más graduales y contextuales.

Finalmente, el análisis comparado entre los censos de 2010 y 2022 muestra una notable persistencia en la distribución espacial de la ruralidad, aunque con algunas mejoras relativas en los indicadores sociales de las zonas más aisladas. Esta evolución sugiere que, si bien las brechas persisten, algunas políticas han logrado cierta convergencia. La construcción y aplicación del IRR ofrece un marco flexible y replicable que puede servir de base para futuras investigaciones y para una mejor focalización de intervenciones públicas en contextos rurales y de transición.

Referencias bibliográficas

- Abbate, N., Gasparini, L., Gluzmann, P., Montes-Rojas, G., Sznaider, I. y Yatche, T. (2023). Ingreso estructural por área geográfica: una aplicación para Argentina. *Anales de la Asociación Argentina de Economía Política*, Mendoza, 2023.
- Elbers, C., Lanjouw J. O. y Lanjouw, P. (2003). Micro-level estimation of poverty and inequality. *Econometrica*, 71(1), 355-364.
- Rodríguez, G.M. (2024). *Base cartográfica de radios del censo argentino 2022: primera versión revisada y corregida para uso en sistemas de información geográfica*. CONICET. (conjunto de datos). Recuperado de <http://hdl.handle.net/11336/238198>
- Rodriguez, G.M. (2022). *Cartografía de radios censales de Argentina corregidos, completados y estandarizados de 1991, 2001, 2010 y 2022*. CONICET. (conjunto de datos). Recuperado de <http://hdl.handle.net/11336/149711>
- Soloaga, I., Plassot, T. y Reyes, M. (2021). *Caracterización de los espacios rurales en México a partir de estadísticas nacionales*. (Documentos de Proyectos LC/TS.2020/130/Rev.1; LC/MEX/TS.2020/32/Rev.1). Ciudad de México: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Waldorf, B. (2006). *A continuous multi-dimensional measure of rurality: moving beyond threshold measures*. Ponencia presentada en la Annual Meeting of American Agricultural Economics Associations, Long Island, California.
- Waldorf, B. y Kim, A. (2015). "Defining and measuring rurality in the US: from typologies to continuous indices." En *Workshop on Rationalizing Rural Classifications*. Washington D.C. Recuperado de http://sites.nationalacademies.org/cs/groups/dbassesite/documents/webpage/dbasse_168031.pdf.

“Esos seis meses funestos”. La gestión económica de Martínez de Hoz durante la transición presidencial dictatorial entre Videla y Viola

Julian Zicari*

Resumen:

El trabajo se propone abordar el período de la transición presidencial entre Jorge Videla y Roberto Viola durante la última dictadura militar, un contexto que hasta ahora ha sido poco y nada estudiado. Allí hubo dos crisis económicas (la bancaria y la cambiaria), disputas dentro del gobierno, el emerger de la sociedad civil y de los partidos políticos, como también señales que indican fuertes reformulaciones de los objetivos iniciales del golpe. El abordaje se hará en base a los testimonios y escritos de Martínez de Hoz y de su equipo económico.

Palabras claves: dictadura, Martínez de Hoz, - Memorias – Transición presidencial

“Those fateful six months”. Martínez de Hoz’s economic management during the transition from dictatorship to democracy between Videla and Viola

Abstract

This paper aims to examine the presidential transition period between Jorge Videla and Roberto Viola during the last military dictatorship, a context that has received little to no research to date. This period was marked by two economic crises (the banking and currency crises), internal government disputes, the emergence of civil society and political parties, as well as signs indicating significant reformulations of the coup’s initial objectives. The analysis will be based on the testimonies and writings of Martínez de Hoz and his economic team.

Keywords: Dictatorship, Martínez de Hoz, Memories, Presidential Transition

* Universidad de Buenos Aires-Universidad Nacional de Avellaneda. Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas.
Contacto: sanlofas@hotmail.com

Esta obra se publica bajo licencia Creative Commons 4.0 Internacional.
(Atribución-No Comercial-Compartir Igual)
<https://doi.org/10.59339/m037zy60>
Fecha de recepción: 19 de diciembre de 2025
Fecha de aprobación: 22 de mayo de 2025



Introducción: una transición poco trabajada

Si se revisan las memorias y entrevistas brindadas por José Alfredo Martínez de Hoz, quien fuera el ministro de Economía durante la presidencia del dictador Jorge Videla (1976-1981) en Argentina, se nota en ellas varias menciones de lo difícil que fue llevar adelante la parte final de su gestión, especialmente los últimos seis meses de ella, entre octubre de 1980 y marzo de 1981. En dicho plazo fue cuándo se nombró por parte de la Junta Militar a quién sería el sucesor presidencial de Videla, Roberto Viola. Así Martínez de Hoz expresó en una entrevista televisiva en 1988, a los periodistas Bernardo Neustadt y Mariano Grondona, en el programa *Tiempo Nuevo*, describiendo a ese período como “esos seis meses funestos de transición”¹; luego se referirá a lo mismo en un libro de memorias publicado dos años después, como “la forma traumática en que se realizó el cambio de autoridades de marzo de 1981” (1991, p. 228); en otro reportaje, ya de 2005, dirá “ese final, que fue desastroso, que fue por la desconfianza política que se producía con un recambio, cuando el general Viola es designado presidente” (AHO). También otros miembros del equipo económico opinaron igual. Por ejemplo, Juan Alemann, quien era el secretario de Hacienda de aquella gestión y mano derecha de Martínez de Hoz, dijo: “el final nuestro, los últimos seis meses, fueron traumáticos” (Vercesi, 2008, p. 380). Existen otros testimonios, que luego veremos, que también apuntan en la misma dirección, señalando lo conflictiva y turbulenta que fue esa coyuntura.

Sin embargo, a pesar de la importancia de este período de transición, fue poco y nada estudiado hasta ahora. Así, los trabajos de historia política que se han centrado en la transición y la interna militar lo hicieron hasta la designación oficial de Viola (producida el 3 de octubre de 1980) y han proseguido sus análisis desde la asunción presidencial de este (ocurrida el 29 de marzo de 1981), haciendo un violento salto temporal y dejando de lado los conflictivos seis meses ocurridos en el medio (Canelo, 2008; 2016; García Holgado y Taccone, 2016). En los pocos casos que se le dio un lugar a ese período, este fue realmente mínimo o casi inexistente (Seoane y Muleiro, 2001; Novaro y Vicente, 2003; Quiroga, 2004; Borrelli, 2016), mientras que algunos trabajos ni siquiera consideraron el tema y el vacío es total (Vázquez, 1985; Yofre, 2010; Franco, 2018; Bonvecchi y Simison, 2026). Con vistas a los estudios de historia económica encontramos lo mismo: hablan de una genérica crisis económica al final de la gestión de Martínez de Hoz o, a lo sumo, se remiten a mencionar la devaluación de febrero de 1981, sin dar mayores precisiones o indicar datos o problemas (Gerchunoff y Llach, 1998; Rapoport, 2000; Zack y Pryluka, 2022; Balum y Roman, 2022). No obstante, a pesar de los olvidos, el período elegido resulta significativo porque permite observar tres grandes elementos que se conjugaron en aquel contexto y que resultan fundamentales a la hora de abordar lo sucedido durante la última dictadura militar. Primero, lo que implicó la crisis económica final de la gestión de Martínez de Hoz y su modelo liberal. Aquí, en verdad, se esconden tres importantes elementos como son: 1) la crisis bancaria que comenzó

1 Neustadt, B. y Grondona, M. (conductores). (1988). *Tiempo Nuevo* [programa de tv]. Telefé.

en marzo de 1980 y que se prorrogó hasta agosto de ese año, en la que quebraron o fueron intervenidos más de setenta bancos y miles de ahorristas perdieron sus depósitos; 2) la crisis cambiaria que se produjo a continuación, producto de la etapa final de la llamada “tablita cambiaria” (acompañada de reiterados ataques especulativos y corridas); 3) las protestas populares de sindicatos y empresarios que se alzaron contra el final de la gestión de Martínez de Hoz junto a la reactivación de los partidos políticos. En segundo lugar, además de los elementos del caos económico, debemos destacar las crisis y conflictos que se establecieron dentro de la propia corporación militar con vistas al recambio presidencial, un elemento que hasta ahora no se ha abordado, en el cual las disputas entre las autoridades entrantes y salientes escalaron a muy altos niveles. Por último, en tercer lugar, sobre la base de la crisis económica y la crisis política, es posible la emergencia de otro punto de análisis más, todavía más profundo y menos estudiado, relacionado a la pregunta por los objetivos refundacionales propuestos por la dictadura. En este sentido, si las metas centrales originales de la dictadura, tal cual lo denomina el nombre con el cual se bautizó a sí mismo dicho gobierno, fue llevar adelante un Proceso de Reorganización Nacional, durante los años de la presidencia de Videla se buscó avanzar en dicha dirección. Es decir, establecer un cambio muy radical en la sociedad argentina a través de un proyecto refundacional. Esto se buscó aplicar a través de dos estrategias centrales: por un lado, con un cruel y extremo programa de represión ilegal (con un genocidio, campos de concentración, desaparecidos, torturas, muertos y demás) y, por el otro, con una reforma económica radical, a cargo de Martínez de Hoz, que modificara profundamente el funcionamiento económico y social, para generar así, ambas estrategias, cambios políticos y en las relaciones de poder, llevando adelante la pretendida reorganización nacional. Sin embargo, como se buscará mostrar, la presidencia de Viola intentaría revertir muchos de los cambios más importantes aplicados por su predecesor, estableciendo medidas y alianzas muy diferentes a las anteriores. Por lo cual, al analizar esto, se podría problematizar la persistencia de los objetivos refundacionales iniciales, y que tan importantes fueron en 1976, pero que en 1981 parecieran haber desaparecido del horizonte.

En este sentido, en los regímenes militares podemos ubicar dos tipos de transiciones. Uno que es el tipo de estudio más común y extendido, ligado a las transiciones desde los regímenes dictatoriales a las democracias. Es decir, lo que podemos llamar “transiciones terminales” de gobiernos militares a gobiernos constitucionales, en el que se liquidan las dictaduras.² Pero otro caso, menos considerado, es el referido a las transiciones dentro de las dictaduras, que podemos llamar “transiciones de relevo”, en el que un dictador sucede a otro. Dentro de estas últimas, a su vez, existen dos sub-tipos: las que son pactadas y las que no. En los casos del cono sur, según la literatura especializada, en la mayoría de los casos, cuando un dictador sucedió a otro, sobre todo cuando ocurrió de manera “no pactada”, fueron transiciones generadas por situaciones caos político, crisis, imprevistos

2 La literatura sobre la transición de dictaduras a la democracia es enorme, se pueden considerar al respecto O'Donnell, Schmitter y Whitehead (1988), Zaverucha (1993), Ansaldi (2006), Brückner (2012).

o conflictos internos. Incluso también en los casos de “transiciones de relevo pactadas”, en el que existieran reglas claras de sucesión en el largo plazo, no pudieron evitar ciertos problemas, la falta de criterios uniformes o de modificaciones de las metas, programas y objetivos iniciales que se propusieron las diversas dictaduras al comenzar pero que luego mutaron palpablemente. Por ejemplo, en el caso de la dictadura brasilera (1964-1985) quizás la que intentó ser la más organizada al respecto (con fuertes reglas institucionales de funcionamiento), no estuvo exenta de conflictos y problemas. La duración presidencial dictatorial fue irregular y cambiante: dos presidentes gobernaron tres años (Humberto Castelo Branco y Artur da Costa e Silva), otros dos presidentes en cambio lo hicieron cinco (Emílio Garrastazu Médici y Ernesto Geisel), uno gobernó seis años (João Figueiredo), mientras que hubo un período de acefalía en la que no hubo presidente militar sino que directamente gobernó una Junta para llenar un vacío de poder y evitar que gobernara el civil que era la persona que se había previsto que lo haga (1969). A su vez, en varias oportunidades se cerró el Congreso, se prohibió o habilitó partidos políticos, mientras que los objetivos, metas y reglas se modificaron repetidamente sin previsibilidad y los programas mutaron mucho (con períodos de alta represión, otros de distensión, en algunos se priorizó el desarrollo industrial, mientras que en otros se descuidó totalmente la producción fabril generando una fuerte desindustrialización con un giro neoliberal de endeudamiento, apertura económica y aliento a la especulación financiera).³ Para el caso de la dictadura uruguaya (1973-1985) es otro caso complejo de poca claridad en las reglas: comenzó como un híbrido institucional, en el cual se disolvieron las cámaras del Congreso, pero el presidente electo constitucionalmente prosiguió en su cargo con el apoyo y la supuesta subordinación de las Fuerzas Armadas. Así en 1975 se quiso comenzar a institucionalizar el gobierno existente, sin que esto fuera fácil, generando un conflicto creciente entre el presidente civil y los militares que en 1976 llegó al extremo de convivir tres presidentes al mismo tiempo. Luego de que el general Aparicio Méndez se quedara con el puesto, se fijó una duración de cinco años para cada presidencia, pero al perder la dictadura el referéndum de 1980, ya desde 1981 el próximo presidente militar gobernaría cuatro años (no los cinco previstos), con cierta debilidad y encargado de llevar adelante la transición a la democracia y de liquidar el régimen.⁴ La dictadura boliviana (1964-1982) fue la más caótica de todas con respecto a los relevos presidenciales. El general Barrientos, que comenzó como hombre fuerte del régimen, murió en un accidente poco claro en 1969. Luego hubo tres presidentes que fueron derrocados en tres golpes palaciegos en apenas dos años (1969-1971). En 1971 si bien la presidencia del general Hugo Banzer permitió salir inicialmente del caos político, ello se revirtió con la organización de las elecciones de 1978 y las acusaciones de fraude en ellas ocurrido, con irrupciones populares masivas y un nuevo carrusel de golpes palaciegos en los cuales habría ocho presidentes en ape-

3 Sobre el caso de Brasil se puede consultar Fontes (2006); Kooning (2010); Castro Gomes y Ferreira (2018); Torres Montenegro (2018).

4 Sobre el caso de la dictadura uruguaya se puede consultar Gillespie y González (1989); Panizza, (1997); Rilla (2006); Milligan (2013).

nas cuatro años (1978-1982). Por su parte, al igual que la dictadura brasilera, lo que inicialmente había comenzado como un golpe de ambiciones desarrollistas, en la cual hubo una reforma agraria que le dio tierras a los campesinos, fue vi- rando del nacionalismo industrialista a la apertura económica irrestricta, el ajuste, la extranjerización económica y la especulación financiera, con espas- módicos movimientos de mayor represión, distención, diálogo y violencia según cada momento, pero sin un orden claro⁵.

Estos tres casos relevados indican tres modelos posibles en las dictaduras⁶. Por un lado, lo sucedido en Brasil, que fue el caso mejor logrado de institucio- nalidad, pues existieron reglas y pautas internas para los relevos presiden- ciales que fueron respetadas, las cuales lograron evitar los golpes internos y dar cierta previsibilidad. En todos los casos (excepto lo sucedido en 1969) fueron transiciones de relevo pactadas, aunque con límites, pues no pudieron evitar del todo la incertidumbre, los conflictos internos, algunas situaciones de caos y notorias modificaciones de los objetivos y programas iniciales. En el otro extremo notamos el caso boliviano, repleto de conflictos, sin reglas duraderas ni pautas sucesorias, en el cual hubo volantazos programáticos, presidencias efímeras que llegaron a durar apenas meses, semanas o incluso días, con un acentuado desquicio institucional y golpes palaciegos en cascada. Fueron to- das transiciones de relevo no pactadas, junto con una transición terminal. El caso de Uruguay resulta un intermedio. Pues comenzó como un híbrido constitucional pero que en los dos intentos serios de institucionalización que tuvo (en 1976 con Bordaberry y en 1980 con el referéndum), generó caos e in- certidumbre interna. Así en 1976 el desquicio llegó al máximo de existir una extraña convivencia de tres presidentes en simultaneo, pero luego, una vez que se establecieron pautas y un relevo dictatorial ordenado, como el de 1981, fue para organizar la liquidación del régimen militar. Por lo que este país tuvo tres tipos de transiciones: una de “relevo no pactada”, una pactada y una tran- sición terminal.

Bajo este panorama, el caso de la transición política que va de Videla a Viola resulta muy importante de considerar por varios elementos. En principio, porque la última dictadura militar argentina fue la que mayor empeño puso de todos los gobiernos dictatoriales ocurridos en el país en institucionalizar sus esquemas de funcionamiento, con varias reglas importantes que permitieran garantizar la continuidad de sus metas y evitar los conflictos internos y que no se concentra- ran atributos en un “superdictador” ni que haya los golpes palaciegos⁷.

En función de esto, cabe decir que en el historial del país, en los gobiernos militares, existieron ocho relevos de un dictador por otro (con dos relevos en la dictadura de 1943-1946, uno en la de 1955-1958, dos en la de 1966-1973 y tres en la de 1976-1983). Así, en siete de estos ocho casos fueron “relevos no pactados” y el motivo siempre fue el mismo: el conflicto político interno, en el cual no hubo una sucesión pautada ni previsible. En cambio, en el caso que aquí se propone abordar, fue muy diferente a los anteriores, siendo la única tran-

5 Para la dictadura boliviana se puede ver Dunkerley (2017), Heredia (2015) y Zicari y Fornillo (2019).

6 No se consideran los otros dos países del cono sur como Chile y Paraguay ya que sus dictaduras no tuvieron relevos presidenciales.

7 Sobre las reglas de funcionamiento de la dictadura ver Novaro y Palermo (2003), Quiroga (2004), García Holgado y Taccone (2016) y Bonvecchi y Simison (2026).

sición de relevo pactada. Sin embargo, como buscaremos señalar, que haya existido cierta institucionalización, con reglas y la búsqueda de acuerdos para que ocurra ese relevo intradictatorial, no se logró evitar que ocurrieran importantes problemas e incluso que se agravara otros. Por un lado, porque se supuso que ese relevo ocurriría en un mar de tranquilidad económica y política, cuando justamente ocurrió todo lo contrario: las crisis económicas se sucedían una tras otras, a la par que los actores políticos, económicos, sindicales y empresariales recuperan iniciativa creciente en ese contexto. A su vez, porque la interna militar no corrió por carriles armoniosos y pacíficos, sino que las tensiones no pararon de aumentar, llegando incluso a existir rupturas políticas considerables, como la que había sido hasta entonces la alianza estratégica entre Videla y Viola. A esto debemos sumar que la propia lógica de la transición comenzó a generar una dinámica potencialmente explosiva, en un círculo vicioso difícil de romper: el conflicto político sucesorio dañaba el terreno económico, a la vez que derrumbe económico incentivaba a que crezca el conflicto político, generando así un mayor nivel de caos e imprevisibilidad, que era justamente lo que se había querido evitar inicialmente. Por último, porque el relevo dictatorial se concentró únicamente en las pautas formales, pero no en los aspectos sustantivos del proyecto militar, pues los objetivos, programa y elencos de poder iniciales parecieron quedar olvidados, implicando claros contrastes, donde incluso la presidencia de Viola buscara revertir mucho de ya hecho hasta entonces. En resumen, resultó una transición sumamente compleja y conflictiva que poco y nada se ha considerado hasta ahora y que vale la pena analizar con cuidado.

Para poder llevar adelante estos planteos se utilizará como metodología principal el recorrer los distintos relatos y testimonios dados por Martínez de Hoz al narrar su gestión en diversas entrevistas, escritos y libros de memorias, como también sumar la voz de parte de su equipo de colaboradores, de los ex presientes militares y otros funcionarios. A su vez, se utilizarán los testimonios ofrecidos por los Archivos de Historia Oral (en adelante AHO) del Instituto Gino Germani de la Universidad de Buenos Aires. Sin duda este tipo de abordaje, propio de la historia oral, tiene un aspecto positivo y otro negativo. Por el lado positivo, nos permitirá un acceso de primera mano, en la voz del protagonista, sobre cuestiones centrales del funcionamiento de la última dictadura militar. Por el lado negativo, sin embargo, aparecen los límites que la propia metodología implica: existen temas importantes que no podremos abordar si no son mencionados por quienes hablan como, además, que los relatos retrospectivos suelen ser vulnerables a diversos tipos de problemas, tales como realizar un interesado uso político del pasado, en donde no solo se quiere “relatar” una experiencia sino también justificarla y darle una organicidad que tal vez no haya tenido en su momento, sobreestimando la propia figura o generando diversos tipos de distorsiones. No obstante, para tratar de minimizar el impacto de estos problemas, se intentará que la narración no sea utilizada solo de forma pasiva, sino poder contex-

tualizarla y revisarla de una manera crítica y activa, contrastando los diversos puntos tocados con la bibliografía de referencia y los hechos históricos.⁸

De esta manera, para llevar adelante los objetivos propuestos, el texto se dividirá de la siguiente forma. El primer apartado señalará algunas cuestiones referidas a los objetivos refundacionales de la dictadura, sus dos estrategias de acción principales y al progresivo agotamiento del programa económico de Martínez de Hoz. Un segundo apartado estará dedicado a la segunda mitad del año 1980, poniendo especial énfasis a la designación de Viola como sucesor de Videla y la crisis económica producto del final de la tablita cambiaria. El tercer apartado trabajará sobre los tres primeros meses de 1981 y cómo operó la traumática transición presidencial en el que el caos económico y político se fueron retroalimentando entre sí. Finalmente, el trabajo cerrará con algunas conclusiones al respecto.

Los objetivos refundacionales de la dictadura y sus dos estrategias: del cambio estructural al resquebrajamiento del programa económico (1976-1980)

La dictadura militar iniciada en marzo de 1976 se había fijado como objetivo primordial modificar radicalmente la sociedad argentina. Como dijimos, no de casualidad los militares denominaron a su gobierno como Proceso de Reorganización Nacional. Según lo explicó el primer presidente de aquel gobierno, Jorge Rafael Videla, en las entrevistas que tuvo con el periodista Ceferino Reato, el disciplinamiento social y el cambio estructural eran los ejes del plan fundamental:

Nuestro objetivo era disciplinar a una sociedad anarquizada: volverla a sus principios, a sus cauces naturales. Con respecto al peronismo, salir de una visión populista, demagógica, que impregnaba a vastos sectores; con relación a la economía, ir a una economía de mercado, liberal. Un nuevo modelo, un cambio bastante radical; a la sociedad había que disciplinarla (...) Queríamos también disciplinar al sindicalismo y al capitalismo prebendario (Reato, 2012, p. 159).

La transformación ambicionada, como lo repite el propio Videla varias veces, tenía como objetivo central llevar adelante un disciplinamiento social extremo. Así, la nueva asonada militar producida en marzo de 1976 ofrecía una oportunidad, tal vez única, de redefinir a la sociedad “de arriba hacia abajo”, utilizando despiadadamente el terrorismo de Estado para alcanzar el tan mentado disciplinamiento social. No obstante, para que esos cambios fueran efectivamente

8 En general la recuperación de la voz de los protagonistas del gobierno dictatorial ha sido realizada, esencialmente, con vistas a las prácticas represivas. Ver al respecto Feld y Salvi (2019). Por su parte, las investigaciones de análisis político que han utilizado la palabra de dichos actores han sido muy pocas, como Novaro y Palermo (2006) y Canelo (2008). En el caso del análisis económico, nunca suelen ser utilizadas como herramienta central de análisis, sino en el mejor de los casos como herramientas periféricas o anecdóticas. Para un resumen de los debates y posiciones con respecto al marco teórico-metodológico de la historia oral puede consultarse Carnovale (2007), Leigh (2008), González Leegstra (2012) y Salvi (2016).

perdurables se calculó que era necesario algo más: cambiar la fisionomía económica del país, por lo que la gestión de quien fuera ministro de Economía debería ser la clave en el objetivo central de la dictadura y el complemento indispensable del accionar represivo. Así, el plan represivo y la reforma económica estructural se volvían las dos principales estrategias para llevar adelante la tan mentada reorganización nacional.

En este sentido, quien fue designado ministro de Economía del presidente Videla fue José Alfredo Martínez de Hoz, el cual también señalaría el tipo de cambio estructural que buscaría aplicar la dictadura desde el punto de vista económico:

[El programa económico] estaba destinado no sólo a hacer frente a la crisis existente en ese momento, sino a revertir toda una tendencia que, salvo períodos de excepción, había predominado en el manejo de la economía argentina desde la posguerra [con el peronismo] (...) Para llevar a cabo este objetivo era necesario modificar las estructuras de la economía argentina, tanto en el sector público como en el privado. El cambio propuesto era muy profundo; no bastaba un simple proceso de ordenamiento, sino que había que transformar normas y marcos institucionales, administrativos y empresariales, políticas, métodos, hábitos y hasta la misma mentalidad de los agentes económicos privados y públicos. (Martínez de Hoz, 1981, p. 236)

Vemos entonces, otra vez, que se admite, que se “trataba de las líneas generales de un programa que podía reformar profundamente la estructura económica argentina” (Martínez de Hoz, 2014, p. 20), el cual implicaría un cambio de modelo productivo con múltiples implicancias. El odio contra el populismo político era total y este se extendía al tipo de organización económica que implicaba: el industrialismo, el mercado interno protegido y el estatismo, porque eran considerados las fuentes de la movilización popular, la fortaleza sindical, la irreverencia plebeya e incluso de la “penetración subversiva”. Así, el desarrollo industrial ya no era concebido ni por los militares ni por las elites como una barrera contra el comunismo como en los años cincuenta, sino, más bien, como su caldo de cultivo y fuente de agitación social (Novaro y Palermo, 2006, p. 35). Por ello mismo se buscaría virar hacia un nuevo tipo de modelo económico, basado en premisas muy distintas a las anteriores. Ya no se intentaría continuar por el sendero industrialista. Tampoco pensar el desarrollo o el estatismo generalizado, sino quebrar las matrices previas. Como dirá Videla: “En el Ejército siempre hubo sentimientos nacionalistas, estatistas, rastros del peronismo. Pero el consenso al que habíamos llegado en aquel momento en los niveles de conducción del Ejército era remover todos los obstáculos para ir hacia una economía liberal” (Reato, 2012, p. 159).

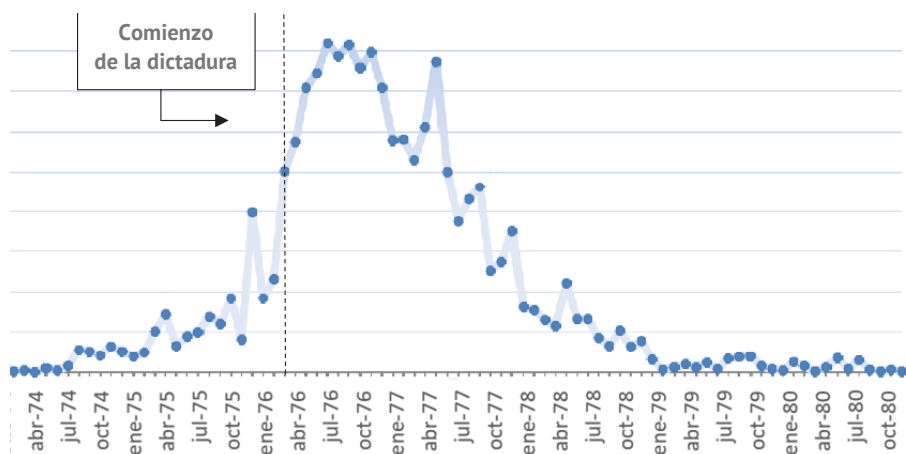
Que el cambio debía ser radical era algo que se había establecido como premisa económica indiscutible. Esto fue reconocido por Martínez de Hoz al narrar lo que fue su encuentro inicial con los miembros de la futura Junta Militar poco antes del golpe, cuando lo entrevistaron para el puesto de ministro de Economía: “...les dije que se necesitaba una reforma estructural (...) no era arreglar un solo problema, la inflación, sino la reforma estructural (...) ¿estaban dispuestos a sostenerla? Porque si no, era inútil empezar” (Novaro y Palermo, 2006, p. 42). En otro momento agregaría: “[y]o sabía que mi progra-

ma no podía ser de corto plazo (...) Yo consideraba un mínimo de cinco años, porque hay que llevar adelante transformaciones muy profundas” (AHO); “Se trataba de destruir una estructura con una rigidez y un peso inercial muy grande”.⁹ Lo mismo era reconocido por Alejandro Estrada, secretario de Comercio Interior durante esos años: “Martínez de Hoz era un convencido que la transformación Argentina era un proceso de muchísimos años” (Estrada, AHO).

De esta forma, los primeros pasos del nuevo plan económico fueron claros. En 1976 se aplicó un programa de estabilización que terminó con los controles de precios, devaluó la moneda, quitó las retenciones a los productos agropecuarios, subió las tarifas de servicios públicos y se congelaron los salarios, produciendo la peor caída salarial de la historia, mientras que a la par se aplicó un plan represivo sumamente violento que violaba los Derechos Humanos de manera sistemática.¹⁰ Luego, en 1977, además de continuar el plan represivo, se puso en marcha una reforma financiera, se liberó la tasa de interés, se fueron profundizando las políticas de endeudamiento y apertura económica, mientras que a la par se privatizaban algunas empresas y se quitaban subsidios a la industria.

En 1978 fue un año de fuerte reformulación dentro de la dictadura. Por el lado político, el régimen estableció que se había logrado la “victoria militar sobre la subversión”, lo que hizo que lo más duro y terrible de la represión comenzara a quedar atrás tal cual muestra el gráfico 1. Con esto, a su vez, se puso fin al período de la “presidencia excepcional” de Videla, para comenzar su “período institucional” que debía durar tres años, hasta fin de marzo de 1981. También comenzó a regir la llamada regla del “cuarto hombre” por la cual el presidente del país ya no podría ser parte de la Junta Militar, lo que llevó a Videla a pedir el retiro en el Ejército, siendo desde entonces Roberto Viola el nuevo jefe de dicha arma (Canelo, 2008).

Gráfico 1: Evolución mensual de las víctimas totales del terrorismo de Estado



Fuente: Registro Único de Víctimas del Terrorismo de Estado (2015, p. 1567).

⁹ *La Nación* (29 de julio de 1988).

¹⁰ Un análisis sobre la política económica de Martínez de Hoz puede encontrarse en Canitrot (1980; 1981), Schvarzer (1986) y Rapoport (2000).

En el período llamado de su “segunda presidencia” y agotada la etapa de la represión más dura, Videla focalizó el grueso de la apuesta política a buscar consolidar la reforma económica, lo que implicó el empoderamiento absoluto de Martínez de Hoz como figura central desde entonces, para lo cual hizo una reconfiguración del gabinete a su medida (Quiroga, 2004).¹¹ Como lo explicaba un medio de prensa, diciendo que era una “situación configurada por la decisión de dar tiempo y el mayor espacio posible de maniobra a la conducción económica”.¹² Unos meses después, sería el propio Almirante Emilio Massera el que sintetizaría la nueva lógica de poder de la dictadura que irrumpiría desde entonces: “[l]a política económica, que no debe ser otra cosa que un instrumento de la política nacional, ha pasado a ser la política nacional en sí misma”.¹³ Un año después, en otro medio de prensa, se volvía asegurar que Videla entregaba todo su gobierno a lo que sucediera con el ministerio de Economía: “[n]unca como ahora estuvo más claro que el Presidente ha jugado la suerte de su gestión –y el posterior juicio histórico que ella merezca– a los resultados de la política económica”.¹⁴

Por su parte, hasta 1978 los salarios continuaron en niveles muy bajos, mientras que la economía prosiguió estancada. A su vez, la inflación no lograba bajar de niveles muy altos. Así fue de 440% en 1976, 176% en 1977 y el mismo valor un año después. Frente a esta falta de logros palpables en el terreno económico, la Junta Militar le ordenó a Martínez de Hoz reducir la inflación al menos a niveles de dos dígitos para el final del mandato de la presidencia de Videla, pautado para fin de marzo de 1981. Fue así como a fines de 1978 se lanzó el programa conocido como “tablita cambiaria”, que era un cronograma de devaluaciones preanunciadas, con el fin controlar las expectativas inflacionarias.¹⁵

Desgraciadamente, y más allá del nuevo punto de partida y del intento de relanzar toda la gestión económica desde allí, lo cierto es que la nueva estrategia antinflacionaria nació con cuatro grandes problemas externos. El primero fue la casi inminente guerra con Chile a fines de 1978, momento en que se lanzó el nuevo programa. Esto trajo, entre otros problemas, un recalentamiento de las expectativas inflacionarias por la gran incertidumbre que creaba la conmoción de entrar en guerra. Como acotará tiempo después Martínez de Hoz en una entrevista: “[m]e acuerdo de que yo lo anuncié el 20 de diciembre de 1978, pero empezaría a comienzos de año. ¿Y qué pasó? En esos diez días las empresas subieron 30% los precios” (Chelala, 2014, p. 138).

El segundo problema fue todavía mayor y también golpeó fuertemente al programa al poco tiempo de habérselo lanzado: en marzo de 1979 se produjo la caída del Sha de Irán, lo que terminó por generar un nuevo shock petrolero (como ya había ocurrido en 1973). Luego, en octubre, el re-

11 A decir verdad, desde la segunda mitad de 1978 la dictadura apostó por dos estrategias centrales como plan de gobierno. Una era de ellas correspondió a los planes bélicos y la guerra con Chile. La otra, sí, fue profundizar el programa económico de Martínez de Hoz. Pero como la primera no pudo realizarse por distintos motivos, la dictadura entonces solo quedó atada a la estrategia económica que Martínez de Hoz dirigía.

12 *La Nación* (05 de noviembre de 1978).

13 *La Nación* (01 de junio de 1979).

14 *Clarín* (1 de junio de 1980).

15 Sobre el programa antinflacionario de Martínez de Hoz, ver Fridman (2008), Pryluka (2016a y 2016b) y Zicari (2023).

cientemente designado presidente de la Reserva Federal en Estados Unidos, Paul Volcker, comenzó a subir fuertemente las tasas de interés (ver gráfico 2), generando una salida de capitales de los países periféricos como la Argentina. Esto, junto a varios problemas que se estaban acumulando (como el atraso cambiario, el sobreendeudamiento de las empresas, la apertura económica y las altas tasas de interés) conmocionaron el mercado bancario y financiero. Así en febrero de 1980 debió ser intervenida Promosur, la principal financiera del país, y un mes después el BIR (Banco de Intercambio Regional), que era el más grande a nivel de depósitos. Lo que generó una crisis bancaria de profundas dimensiones: debieron ser intervenidos más de 70 bancos y entidades financieras, de los cuales muchos de estos quebraron y miles de ahorristas perdieron los ahorros de toda su vida.¹⁶

Gráfico 2. Tasa de un bono del Tesoro de Estados Unidos a un año



Fuente: elaboración propia con base en datos de Federal Reserve.

Las corridas y ataques especulativos ocurrieron durante todo el primer semestre de 1980. Se perdían reservas, quebraban bancos, existía derrumbe económico, miles de empresas colapsaban y el modelo liberal de Martínez de Hoz hacía agua por todos lados. De hecho, ya en plena crisis bancaria, en junio de 1980, cuando se estaban cumpliendo los cinco años de la explosión del fatídico Rodrigazo, y durante varios meses después, el grueso de la prensa no paraba de hacer comparaciones entre una crisis y otra. Incluso se llegó a decir poco después que “en cualquier momento puede producirse otro ‘Rodrigazo’”.¹⁷ Fue así que, bajo estas circunstancias, comenzó a establecerse el contexto de transición presidencial y el principio del fin de la gestión de Martínez de Hoz, llenando de incertidumbre el terreno político y económico.

16 Sobre la crisis bancaria de 1980, ver Fernández (1983), Baliño (1990), AA.VV. (2016) y Zicari (2022).

17 *Clarín* (21 de septiembre de 1980).

El comienzo de la transición presidencial y el final de la tablita (de septiembre a diciembre de 1980)

En política existe el dicho: “si no sabes cómo vas a salir, mejor no te metas”. Terminar con un régimen cambiario no suele ser fácil, sino a veces algo muy turbulento. Y el final de la tablita no fue la excepción. Dicha tablita, originalmente, fue pensada para durar solo ocho meses. Pero los diversos shocks externos desacomodaron toda la estrategia inicial. Como lo explica Martínez de Hoz: “[y]o lo que quería era estar bien seguro de hacer una liberación en condiciones de confianza y, francamente, a final del 79 todavía no había esas condiciones de confianza para evitar una gran disparada” (AHO). Según su propio relato, hacia adelante nunca se darían las condiciones para salir en un clima de estabilidad y paz económica como el deseado o considerado ideal para hacerlo. La virtual guerra con Chile, el shock petrolero y la suba de las tasas de interés en Estados Unidos fueron estragos muy duros, pero peor aún fue la crisis bancaria, que ocupó todo el primer semestre de 1980 y recién en agosto/septiembre de ese año logró quedar atrás.

Sin embargo, justo en ese momento, cuando se estaba dejando atrás lo peor de esa crisis bancaria, comenzó la incertidumbre sobre el sucesor de Videla en la presidencia. Lo cual tampoco permitía generar ni la confianza ni la credibilidad sobre la política económica hacia el futuro. Así, para el fin del mandato de la gestión económica, la situación era crecientemente explosiva y muy difícil de controlar: el atraso cambiario era cada vez más alto y la incertidumbre sobre qué haría el nuevo presidente una vez que asumiera era total. Como lo cuenta el propio Martínez de Hoz: “[t]ambién la crisis bancaria del 80 no favoreció. Después vino la inseguridad política creada por el nombramiento del presidente del sucesor de Videla, que hubo tres meses, entre agosto y octubre, de desavenencias, por falta de criterio uniforme entre las tres Fuerzas Armadas (...) Pero toda esa inseguridad tampoco nos permitía liberar completamente, eliminar, la tablita cambiaria” (AHO).

En un escrito Martínez de Hoz dirá sobre la transición: “[i]nfortunadamente, este cambio ocurrió en el peor momento posible, durante la última y más dificultosa fase de nuestro plan” (1990, p. 173). El que era presidente del Banco Central en aquel entonces, Adolfo Diz, opinó igual en un reportaje: “No conociendo –y no pretendiendo conocer– cuál era el pensamiento económico global del que podría ser el nuevo ministro de Economía, era muy difícil para nosotros sugerir una política cambiaria determinada” (De Pablo, 1986, p. 136). Pero a todo esto debemos agregar cuestiones de rencor personal y fuertes diferencias políticas con las nuevas autoridades entrantes. Pues el que fue designado como nuevo presidente fue, al comenzar octubre de 1980, Roberto Viola, quien siempre aborreció a Martínez de Hoz y que tenía como su principal asesor al general Liendo, otro histórico enemigo del ministro de Economía.¹⁸ Durante los años en que Martínez de Hoz fue em-

18 La designación de Viola implicó una larga y compleja interna militar de varios meses, plagada de conflictos y extendida en el tiempo. Inicialmente se había previsto que se resolvería, a más tardar en agosto de 1980, pero el nombramiento oficial se realizó, tras cambiar las reglas de la elección

poderado por Videla, este despreció de diversas maneras a muchos miembros de la elite militar. Por lo que ahora, el momento de la revancha de estos actores, que habían quedado rezagados, subordinados, expulsados y hasta humillados por el zar de la economía, empezaba a asomarse.¹⁹ Como cuenta Alemann:

La transición con Viola fue lo más traumático que uno se puede imaginar porque Viola tenía mala piel con Martínez de Hoz, la verdad. Entonces él [Viola] muy influido por Liendo (Padre): nosotros nos acercábamos y una vez Liendo le dijo a Grimoldi u otro, ‘muchachos, no embromen más, hasta el 31 de marzo ustedes y después nosotros. Si ustedes insisten con esto [hace gestos con las manos de mezclar] lo único que van a conseguir es que Videla y Viola, que son buenos amigos, se peleen. No se metan más’. Y Liendo, sí, tenía un gran rencor con Martínez de Hoz, dijo una frase terrible ‘De Martínez de Hoz, ni los ordenanzas’. Era tal el corte tota que quería hacer (AHO).

Pero la situación, en verdad, era peor. Ya que también el grueso de la dirigencia empresarial más importante sentía que había llegado el momento de ajustar cuentas con Martínez de Hoz y la soberbia con la que se había manejado, después de años de ignorarlos y de someterlos a políticas que llevaban a las quiebras masivas. El final del camino de un tipo de cambio cada vez más atrasado, precios internacionales en baja, tasas externas por las nubes, crisis bancarias, préstamos financieros impagables y la apertura económica que se profundizaba junto a la recesión se volvían un clima fatal. Y por supuesto, la incertidumbre de cómo y cuándo salir de la tablita tampoco ayudaba a la situación. Como lo cuentan los propios protagonistas: “[d]e salir, de devaluar, sí, todos [los sectores eran partidarios]. Desde la industria textil, todos, todos. Era salir de la tablita, que los perjudicaba a todos (...) era un consenso [que había que salir], un consenso en un momento dado que era impresionante” (Estrada, AHO). Lo mismo dijo Luis García Martínez, jefe de asesores de Martínez de Hoz: “[e]n el 80 el ambiente que había era explosivo, pero no de la parte sindical [sino empresarial]” (AHO). Incluso dentro del equipo económico el malestar externo se comenzaba a traducir. Cuenta Ricardo Arriazu, principal asesor en el Banco Central: “[h]abía otras Secretarías de Estado que no tenían la misma simpatía. Obviamente, si usted está en la Secretaría de la Industria y acá hay un grupo de gente que dice que hay que abrir la economía, no le gusta. Si usted está en Agricultura, a la que le gusta el tipo de cambio real alto y el tipo de cambio se está apreciando, a usted no le gusta” (Vercesi, 2008, p. 408). Como recuerda García Martínez con más detalle:

El hecho es que se agravó el problema del tipo de cambio. Se agravó el problema industrial y se agravó el problema agropecuario; subieron las tasas de interés. Y si a eso se le agrega la crisis financiera del 80 con el BIR [...] Más la sobrevaluación cambiaria que generó el plan de estabilización. Y el error al cual los llevó Alejandro Estrada que dictó la resolución 6

para que fuera posible algún acuerdo, finalmente el 3 de octubre. Al respecto ver Novaro y Palermo (2003), Canelo (2008; 2016) y García Holgado y Taccone (2016).

19 Sobre varios de los conflictos, oposiciones y grupos antagónicos dentro del gobierno militar a la política de Martínez de Hoz, ver Canelo (2004).

—famosa en su momento—, mediante la cual se aceleraba por consejo de Arriazu la caída de aranceles para que convergieran los precios, para que no siguiera habiendo una diferencia de precios internacionales, que eran en dólares y los precios internos, llevados a dólares también. ¡Fue terrible eso! Porque ya la sobrevaluación del tipo de cambio generaba evidentemente en los hechos una menor protección para la industria. (Vercesi, 2008, p. 424)

Un último elemento adicional debe agregarse, es que la alianza estratégica que había funcionado al interior del Ejército, y que fue la columna vertebral de la presidencia de Videla, había comenzado a quebrarse, lo cual dificultó aún más la transición. Videla siempre se había apoyado en la lealtad y amistad de Viola: logró designarlo como jefe del Ejército en 1978 y luego, a pesar de las vacilaciones y la desconfianza de las otras Fuerzas (e incluso, en el propio Ejército) consiguió que fuera designado como sucesor presidencial en ese momento en octubre de 1980. No obstante, a partir de entonces la situación comenzó a cambiar de manera cada vez más acelerada entre ellos, hecho que resintió la economía. Como cuenta ex presidente militar Reynaldo Bignone en su libro de memorias: “[l]o que había sido previsto con vistas a una transición ordenada resultó todo lo contrario. En todas las áreas, pero especialmente en la económica, los equipos salientes y entrantes se comportaron más como adversarios políticos que como miembros de una misma gestión que se relevaban para coronar un objetivo común” (1992, p. 103).

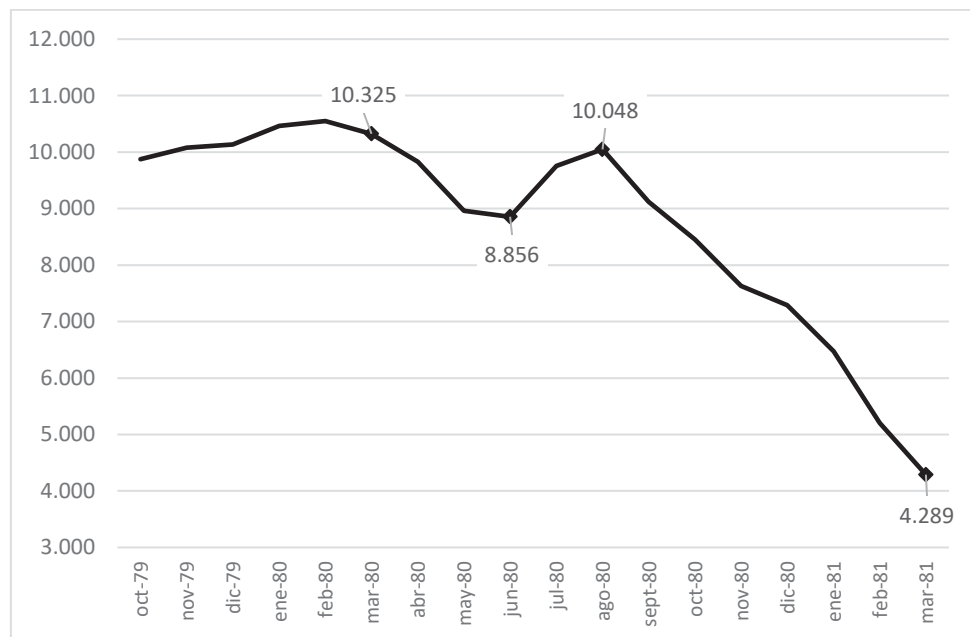
Viola se había mostrado muy reticente inicialmente a anunciar quién sería su ministro de Economía. Aquello dificultaba compatibilizar equipos, anuncios y medidas. Por su parte, Viola, como había pasado históricamente con la gran mayoría de los presidentes argentinos hasta ese momento, no sabía nada de economía ni de las consecuencias que se podían desatar por ignorar tan profundamente ese terreno. Algo que compartía también con Videla y que se notó mucho en cómo se manejaron las cosas. Por tanto, en vez de buscar dar calma y previsibilidad, los puentes comenzaron a cortarse. En el entorno de Viola, quien se encargaba de asesorarlo económicamente era Lorenzo Sigaut, el cual se convertiría finalmente en su ministro de Economía una vez que se produjera el traspaso. Dicho asesor, según los protagonistas, aducía que se podía salir del esquema cambiario sin provocar sobresaltos mayores, por lo tanto, no era necesario adelantar el programa económico. Como cuenta García Martínez en una entrevista: “Sigaut [a Viola] le decía esos disparates. Sigaut no entiende nada de economía (...) [Viola decía:] ‘Yo al único economista que entiendo es a Sigaut’. Claro, no es el único [al] que entiende: Es el único que le dice que se pueden mantener esa tasa de inflación y al mismo tiempo ajustar el tipo de cambio” (Vercesi, 2008, p. 426).

Dijimos que desde agosto/septiembre lo peor de la crisis bancaria había quedado atrás. Pero desde ese momento se despertó una crisis cambiaria que empezó a golpear con fuerza creciente. Las expectativas sobre la continuidad económica desaparecían del horizonte, haciendo prever que existiría una fuerte devaluación correctiva. La recesión económica también se hizo palpable, junto a la suba de las tasas de interés que se dispuso para reducir la presión que recayó sobre el dólar. La prensa hablaba de “la caída de pedazos

enteros del aparato productivo”,²⁰ donde los números oficiales que se presentaban en ese momento eran categóricamente trágicos: en lo que iba del año el PBI global había caído un 2,9%, el industrial un 6,9% y el agropecuario un 9,8%.²¹ El cierre económico de 1980 en su último mes era descripto como un “diciembre negro”,²² aunque Martínez de Hoz, para esa altura ya totalmente enajenado de la realidad, hablaba de que 1980 había sido un “año histórico” para la Argentina.²³

La fuga de capitales también se disparó de manera incontrolable. Algo admitido por el propio Martínez de Hoz: “[e]n el último periodo [hubo fuga de capitales]: después que se anunció el traspaso de Videla a Viola. Hubo fuga porque los agentes económicos creyeron que iba a producirse un cambio en las condiciones económicas”.²⁴ Todo esto terminaba de repercutir en el nivel de reservas internacionales del Banco Central, que era la variable de ajuste de todo el sistema.

Gráfico 3: reservas internacionales del Banco Central (en millones de dólares)



Fuente: elaboración propia con base en datos del Banco Central.

Como muestra el gráfico 3, con la crisis bancaria iniciada en febrero/marzo de 1980, las reservas comenzaron a caer y tocaron su punto más bajo en junio (con una caída del 15%). No obstante, gracias a nuevos créditos en el exterior y cierta recomposición de la confianza, volverían a subir hasta recuperarse en agosto. Sin embargo, desde ese momento su caída sería permanente: si en agosto habían vuelto a estar por encima de los 10 000 millones de dólares, ya en diciembre apenas superaban los 7000. A fines de marzo de 1981,

20 *Clarín* (2 de septiembre de 1980).

21 *Clarín* (18 de septiembre de 1980).

22 *Clarín* (14 de diciembre de 1980).

23 *Clarín* (17 de diciembre de 1980).

24 *Página 12* (08 de diciembre de 1991).

cuando terminó la gestión de Martínez de Hoz, su valor era de poco más de 4000 millones. Una impresionante caída de casi el 60%.

El primer trimestre de 1981: más caos económico, sube el conflicto político y se activan las movilizaciones de protestas

La tablita terminó oficialmente a fin de 1980. El sistema cambiario fue reemplazado por otro de 'dólar libre' dentro de un sistema de bandas, es decir, fijando un techo y un piso para el valor de la divisa. Como lo recuerda Martínez de Hoz:

Con todo, nosotros no renovamos la tablita. Si usted mira las resoluciones, la tablita terminó el 31 de diciembre del 80. Entonces qué es lo que hizo el Banco Central: una cosa creo que lo hizo bien, hizo dos líneas de intervención, como una serpiente digamos, una máxima, una mínima, y dejó flotar el tipo de cambio entre las dos líneas. Y lo extraordinario es que, en enero, por lo menos esa flotación sucia no llegó a tocar las líneas, la línea máxima o mínima. O sea que había realmente confianza (AHO).

Sin embargo, por más que haya existido un cambio de sistema, la dinámica no cambió ni tampoco existió esa "confianza" de la cual habla Martínez de Hoz, pues también al comenzar 1981 continuaron profundizándose todos los aspectos negativos existentes de caída de depósitos, fuga de capitales, pérdida de reservas y desconfianza en aumento. El zar de la economía, frente al desmoronamiento que se estaba viviendo, según cuenta él, le insistió al presidente Videla que no entregara el mando y que se quedara gobernando más tiempo:

Le propuse que se quedara uno o dos años más, porque se corría el riesgo de perder todo lo que se había hecho. Pero él no quería que se pensara que tenía ambiciones políticas. Era demasiado modesto. Nadie lo hubiera creído. Tenía una vocación de servicio extraordinaria [...] Si él se hubiera quedado dos años más, con el mismo equipo, se terminaba el proceso y la historia económica hubiera sido distinta [...] Si seguía un año más, hubiera desaparecido sola la inflación [...] faltó ese año o dos para el broche final, lo que fue una lástima (Vercesi, 2008, p. 316 y 321).

Esto mismo también fue narrado, entre otros, por Alemann: "Martínez de Hoz le propuso a Videla: 'Quedémonos un año más, no podemos dejar el gobierno ahora'" (Vercesi, 2008, p. 334).

Ante la negativa de Videla a continuar más allá de lo pactado y frente a lo explosivo del clima, se plantearon varias opciones, pues, evidentemente, algo había que hacer porque la situación era inaguantable, con una transición demasiado larga. Una opción, según cuentan los protagonistas, fue que renunciara Martínez de Hoz, pero que su equipo continuara, otra que Viola designara ya mismo a su ministro sucesor y también acotar los tiempos de la transición: asumiría el nuevo presidente al comenzar el año 1981. Todas las opciones fueron rechazadas. Pensemos que el poder estaba en manos

de militares, los cuales son excesivamente protocolares, por lo cual, el traspaso se iba a realizar en las fechas indicadas, sin cambiar nada, ya que las formas para los uniformados son lo más importante.

Cuando la situación llegó al límite, Martínez de Hoz volvió a pedir una reunión de urgencia, pues todo seguía empeorando, incluso al punto de volverse explosivo. Pero Viola no quería saber nada de negociar algo con Martínez de Hoz: los puentes en ese momento estaban tan rotos que Viola ni siquiera aceptaba reunirse o hablar con el ministro, aun con la catástrofe que se estaba produciendo. Como recuerda Martínez de Hoz: “Viola –lamento decirlo tan directamente– no quería hablar con nosotros, ni personalmente ni a través de sus intermediarios” (1990, p. 176). Por lo tanto, para evitar el trato personal, fue Diz quien debió actuar como su representante con las autoridades que pronto asumirían. Según cuentan, ahí sí se logró un acuerdo entre las partes y dieron su conformidad cuatro personas: el presidente saliente, el entrante y sus respectivos representantes económicos (Diz y Sigaut). El acuerdo consistía en devaluar un 10% al comenzar febrero y luego sostener un nuevo esquema cambiario semifijo por seis meses (que finalizaría en agosto), con devaluaciones mensuales del 3%. Sin embargo, a pesar de haber aceptado el pacto, fueron las nuevas autoridades las que luego se negaron a admitirlo públicamente. Es esto lo que explicaría por qué la relación final entre Viola y Videla se terminó de quebrar del todo, hecho que consiguió que Videla se pusiera a llorar tras la traición de la persona en la que siempre confió. Aquí el relato de Martínez de Hoz al respecto, si bien un poco largo, sin dudas muy rico:

Entonces sobre fines de enero yo le hablé con Adolfo Diz y le propongo a Videla si no habría alguna forma de convencerlo a Viola de que llegáramos de nuevo a un acuerdo de conjunto. Faltaban dos meses, [de] febrero a marzo. No se puede producir. Aquí va a causar mucho daño, no solo al país en ese momento, sino para el futuro Gobierno de Viola. Bueno ahora ahí Viola autorizó a que Diz [a que] hablara con Sigaut [...] la idea era llegar a volver a una tablita consensuada entre Viola y nosotros, Gobierno saliente, gobierno entrante. Y, de hecho, Sigaut aceptó que se hiciera hasta agosto una nueva tablita para dar confianza y [un] horizonte a la gente. Pero le agregé un elemento que a mí no me gustaba, y que confieso que fue uno de mis grandes horrores, porque tuve la debilidad de aceptarlo. Y le aceptó lo que Sigaut le propuso, que era añadir un 10% de devaluación. 10% era un absurdo: quebrada nuestra palabra de que nosotros no íbamos a hacer nunca una devaluación así: ¿por qué 10, no 20, no 30? No servía para nada más que para crear más [des]confianza. Yo finalmente lo acepté. Hablé con Videla. Lo acepté porque pensé, quizás un poco ingenuamente, que valía más anunciar un acuerdo entre gobierno entrante y saliente para dar confianza aunque contuviera 10%, que era muy poco de devaluación. Videla tuvo un almuerzo con Viola (era un lunes, no sé si 1 o 2 de febrero) y Viola acepta. Y se queda en redactar un comunicado conjunto anunciando esto. El comunicado lo redacté yo. Se lo mandé a Videla, aceptó y tenía que conseguir la firma de Viola anunciando exactamente esto. Viola se mandó a mudar a la estancia de la mujer en Corrientes. Desapareció. Esto [igualmente] se anunció. Y todo el entorno de Viola negó la responsabili-

dad de Viola y dijo que todo esto era un invento de Martínez de Hoz para salir del paso. A las 9 de la noche me llama Videla por el directo que había con presidencia, atiendo y lloraba. Fue el primer momento en que Videla se dio cuenta de la traición de Viola. Hasta ese momento confiaba en Viola. (AHO)

Según Martínez de Hoz, haber aceptado esa devaluación del 10% al comenzar febrero fue algo en lo que él no creía y que le disgustaba de sobremanera, pero la realizó pensando que era mejor antes de que no hubiera acuerdo alguno: “[t]odo el mundo me [la] echó en cara. Yo cometí un gran sacrificio personal aceptando eso” (AHO). Pero, entonces, se violaron los pactos, ya no hubo lealtades y se quebró la sociedad política. La transición no podría haber sido peor.

Ya al comenzar febrero se confirmaba la caída del grupo Sasetru, el principal del país y que estaba endeudado con 101 entidades financieras, lo que presagiaba nuevas crisis, corridas y quiebras bancarias (Borrelli, 2016, p. 222). La desesperación en medio de la crisis era tal que el 20 de marzo, diez días antes de la entrega del poder, Martínez de Hoz para frenar el drenaje de dólares dispuso de restricciones a la compra legal de los mismos. El nuevo control cambiario, que inicialmente terminar con él había sido una de las principales banderas y muestras de éxito, reavivó al mercado paralelo que comenzó a dispararse. El nerviosismo y las corridas no paraban. Cuatro días después, al cumplirse el quinto aniversario del golpe, las tasas de interés interbancaria llegaron al 600%, a lo que se sumaban constantes rumores de bruscas devaluaciones y feriados cambiarios. A los pocos días, la prensa hablaba de que se estaba viviendo “La semana más larga del siglo”.²⁵

Pero si dentro del elenco de gobierno la situación era mala y la economía estaba al borde de la hecatombe, la situación política en la sociedad civil parecía fuertemente enardecida. Es que con el anuncio de la virtual presidencia de Viola, considerado un moderado y un dialoguista por muchos sectores políticos, se dio por hecho que también comenzaría la apertura política del Proceso y que habría cierta distensión. Por lo tanto, que las críticas estaban habilitadas, más cuando se trataba, justamente, de atacar a la gestión de Martínez de Hoz, un enemigo declarado de Viola, por lo que nadie podría ser castigado al respecto. Prácticamente ningún sector político guardó piedad contra el zar económico, aprovechando el clima que abría su despedida y que estaba en debilidad política. Quienes odiaban a Martínez de Hoz por fin sentían cerca su revancha. Así, el expresidente Arturo Frondizi fustigó: “los responsables de esta política económica han destruido todos los sectores productivos del campo y de la ciudad en beneficio de los grandes intereses de las [compañías] internacionales de turno, que son, naturalmente, enemigos del pueblo”.²⁶ El partido peronista emitió un documento en el que también criticaba la política económica: “[h]oy se ha destruido todo. No hay sector que en este incendio no tenga en su boca el gusto a ceniza (...) Si el '76 fue caos económico y financiero, la adjetivación de la actual [conducción económica] queda por cuenta de los trabajadores, productores, industriales (...) menos al capital extranacional y Mr. Rockefeller”.²⁷ La UCR opinaba igual sobre

25 *Clarín* (26 de marzo de 1981).

26 *Crónica* (02 de febrero de 1981).

27 *Crónica* (28 de marzo de 1981).

las consecuencias económicas: “[l]a crisis no es una nueva coyuntura, sino la planificada demolición del aparato productivo disfrazada tras la publicidad de no intervención del Estado (...) los resultados son devastadores (...) salvo los especuladores, nadie se ha salvado de esta guerra perdida”.²⁸ Tampoco el Partido Intransigente se quedó atrás: Oscar Alende opinó que solo quedaba “un camino lleno de escombros” y que había “dos tercios de la industria en riesgo de desaparecer”.²⁹ Incluso, se armó la Convocatoria Nacional Empresaria (CONAE), que llamó a una movilización nacional con epicentro en la ciudad de Rosario para realizar un “paro de protesta empresaria”,³⁰ algo realmente inédito dentro del clima de represión y censura dictatorial hasta ese momento. Parecía que el país entero se estaba poniendo de pie contra Martínez de Hoz y su programa liberal. Sin embargo, aun en el momento de estar recibiendo el odio y las críticas generalizadas, el ministro de Economía aducía que todo esto eran señales de su éxito: “la serie de protestas y manifestaciones [en contra del programa económico] no son el signo de su fracaso, sino de su éxito (...) [porque es un reflejo] de la distribución equitativa del esfuerzo en todos los sectores”.³¹

Como vemos, no solo fueron los partidos políticos quienes se alzaban a pleno frente al cambio presidencial, sino que esto todavía fue más fuerte en los sindicatos y organizaciones empresarias, viviendo un clima de algarría y festejos por el fin de la gestión. Según una noticia del diario *Crónica*:³² “[h]ubo una fiesta popular a cuyo término se realizará una reunión danzante”. El día previo a que Martínez de Hoz entregara su cargo, en la *city* porteña hubo celebraciones y jolgorios por doquier por parte de oficinistas, trabajadores del seguro y bancarios, que tiraron papeles desde las ventanas de las oficinas como si fuera un festejo del mundial de fútbol ganado. Muchos de esos papeles estaban escritos con la leyenda: “[b]ye Joe, hasta nunca más. (Firmado:) los trabajadores argentinos”, otros papeles tenían escrito: “Gracias por los servicios prestados a la patria, Joe. (Firmado:) Rockefeller”. Todo esto fue retratado en un artículo titulado “Júbilo de trabajadores”.³³ En esas jornadas, Federación Agraria organizó un acto y fueron lapidarios allí contra Martínez de Hoz: “han transcurrido 5 años, un lapso bastante más largo que el que llegó a transitar el gobierno constitucional, y, en materia económica, los que pueden afirmar que hemos avanzado son tan pocos que resulta difícil encontrarlos. El sistema económico que nos rige ha fracasado rotundamente y el aparato productivo de la nación es el testimonio doloroso de ese fracaso” (citado en Pierri, 2007, p. 224). También la CONAE volvería a convocar una jornada de movilización, pero ahora ya no de protesta, sino de celebración, bajo la consigna: “Demos gracias a Dios que se van”, pidiendo ir a misa “para elevar plegarias en agradecimiento a Dios por la finalización del equipo económico”.³⁴

28 *Crónica* (13 de marzo de 1981)

29 *Crónica* (23 de marzo de 1981).

30 *Crónica* (26 de febrero de 1981).

31 *Clarín* (18 de febrero de 1981).

32 *Crónica* (21 de marzo de 1981).

33 *Crónica* (28 de marzo de 1981).

34 Se puede consultar sobre la cobertura periodística del diario *Crónica* sobre estas jornadas en Borrelli y Epiro (2021).

A su vez, debemos agregar algo más y que muy pocas veces se tiene en cuenta: una vez que asumió Viola, su presidencia, su proyecto político y su elenco de gobierno tuvieron como principal norte armar una coalición 100% anti-Martínez de Hoz, el que era hasta entonces el jefe político de la dictadura (Zicari, 2026). En este sentido, dada la experiencia de Videla, en la que existió un ministro de Economía superpoderoso, que tuvo una muy alta cuota de poder y autonomía, Viola intentaría, por el contrario, que nunca más pudiera volver a ocurrir algo así, por lo que la cartera económica fue fragmentada para desconcentrar funciones y poder. Como recuerda el propio Martínez de Hoz: “[e]l Ministerio de Economía, en virtud de que fue acusado de concentrar un exceso de poder durante 1976-80 fue desmembrado, separándose todo lo referente a Obras y Servicios Públicos en otro ministerio (con la consiguiente falta de unidad para consolidar el equilibrio entre los ingresos y los egresos de los sectores involucrados) y se crearon los Ministerios de Hacienda, de Agricultura y Ganadería, de Comercio, de Industria y de Finanzas” (1991, p. 233). En total, la cartera económica quedó dividida en seis nuevos ministerios, todos atomizados y con bajas cuotas de poder. A su vez, para hacer más claro el asunto, a esta fragmentación del ministerio de Economía, sus restos y pedazos, no solo fueron convertidos en pequeños ministerios separados, sino que fueron entregados, cada uno de ellos, a los enemigos declarados de Martínez de Hoz, para que todos aquellos perjudicados inicialmente por sus políticas y medidas ahora cobraran su venganza para iniciar un proyecto contrapuesto al encarado hasta entonces. Citemos algunos nombres para ilustrar la situación.

El nuevo ministerio de Obras y Servicios Públicos fue entregado nada menos que al general Diego Urricariet, quien había sido hasta entonces el director de Fabricaciones Militares, uno de los grandes polos de poder de los militares nacionalistas, industrialistas y desarrollistas que batallaron sin pausa contra el proyecto liberal de Martínez de Hoz y que se había convertido en uno de sus más importantes enemigos públicos. Por lo que ahora el gasto público y las obras recaerían en una persona que nada compartía la idea de que “achicar el Estado era agrandar la Nación” como impuso Martínez de Hoz como consigna durante su gestión. Luego, en el flamante ministerio de Agricultura y Ganadería se puso al frente a Jorge Aguado, un dirigente proveniente de las filas de Confederaciones Rurales Argentinas (CRA) y que había encabezado el descontento del campo por las malas consecuencias que generaron las políticas procesistas contra el sector (en el cual cayó la ganadería y la mayoría de los rubros agrícolas), se encarecieron las tasas de crédito rural, finalizaron las ayudas estatales, el Banco Nación dejó de asistir a productores, terminaron los subsidios para la mecanización rural y dejó al campo sin ayudas durante las inundaciones de 1980. A su vez, en el recién creado ministerio de Industria se puso a cargo al empresario Eduardo Oxenford, presidente de la empresa Alpargatas, una compañía textil y de indumentaria centenaria que se había logrado convertir en un campeón nacional en su rubro, pero que con las políticas de Martínez de Hoz fue endeudada y puesta tras las cuerdas tras sufrir la invasión de los productos importados. Si bien Oxenford al comenzar la dictadura era muy cercano a Martínez de Hoz, con el avance la gestión económica fue tomando distancia. Ya cuando fuera designado como presidente de la Unión Industrial Argentina, se convertiría en una de las insig-

nias más combativas del sector industrial contra el modelo económico liberal, al punto en que fue quien dio el discurso en el día de la industria que ‘fusiló’ públicamente a Martínez de Hoz delante de todos los empresarios y del presidente Videla (García Martínez, AHO). Por su parte, para coronar el desprecio absoluto que tendría el nuevo Gobierno por el ex ministro de Economía, Viola le otorgó el cargo de ministro del Interior al general Horacio Tomás Liendo, el máximo enemigo de Martínez de Hoz. Todo esto hace imposible negar el carácter total y claramente anti-Martínez de Hoz que buscaría tener la nueva presidencia militar y el cambio palpable de dirección que surgiría desde entonces.

El horizonte del nuevo presidente y su elenco de ministros fue revertir la labor del ex ministro de Economía a como diera lugar. Como contaría Alemann: “[y] después Viola, con la influencia del general Liendo, que lo odiaba a Martínez de Hoz; Tomás Liendo, que es un muchacho muy inteligente, hizo un corte entre Videla y Viola tremendo” (Vercesi, 2008, p. 335). También Bignone señalaría algo similar en su libro: “[c]uando llegó a presidente, con Videla fuera de escena, Viola comenzó a aplicar su propia visión de la cuestión económica. Videla había estado convencido de que el camino marcado por José Alfredo Martínez de Hoz era el rumbo para el despegue. Viola quería explorar otros caminos” (1992, p. 111). Lo mismo diría Estrada, “[l]ógicamente ahí la discusión fue con Liendo [...] a veces las posiciones eran distintas porque también había posiciones políticas. Por ejemplo, Liendo era más pro-Viola y anti-Martínez de Hoz” (Estrada, AHO). Ricardo Yofre, quien fuera subsecretario general de la presidencia de Videla, opinaría igual: “había habido muchos problemas entre las cosas que quería hacer Martínez de Hoz y las cosas [de las] que no quería ser parte el Ejército, particularmente Viola y Liendo” (Yofre, AHO).

La reversión de los pasos dados por Viola con respecto al programa de Martínez de Hoz, que buscará empoderar a los diferentes actores y sectores perjudicados por aquella gestión en un clima de revancha, no solo vuelven a confirmar el gran poder que tenía el Ministro de Economía, sino que nos obliga a preguntarnos algo más: hasta qué punto hubo continuidad en los objetivos originales del gobierno militar en la transición de Videla a Viola y hasta dónde, en consecuencia, es posible pensar el proyecto reorganizador como propio de las Fuerzas Armadas.

Este es, por lo menos, el diagnóstico de Martínez de Hoz al respecto. Según él: “[l]amentablemente, y a pesar de los propósitos que inspiraron el Proceso de 1976, la continuidad no se mantuvo luego de la terminación de la Presidencia del Gral. Videla. Muy por el contrario, se efectuó un viraje de casi 180 grados, con la consiguiente pérdida de confianza de la población por falta de cumplimiento de las Fuerzas Armadas de la palabra empeñada” (1991, p. 232). Pero sí se analiza con cuidado la situación esto parece ser, efectivamente, así. Lo que señala que las diferencias entre Viola y Martínez de Hoz no solo eran personales, sino que escondían enfoques políticos y económicos fuertemente contrapuestos.

Según vimos en el primer apartado, el objetivo central de la dictadura fue llevar adelante un Proceso de Reorganización Nacional y, para “reorganizar la Nación”, se utilizaron principalmente dos estrategias: la represión ilegal y la reforma económica estructural. Sin embargo, para el momento de asumir Viola, según vimos en el gráfico 1, lo más terrible de la represión ya casi no existía. Es decir, podía existir censura, controles y demás elementos propios

de un clima dictatorial, pero la violencia política y la violación sistemática a los Derechos Humanos había dejado de operar como herramienta política central. Y la apuesta de Viola fue la de ser un dialoguista, buscando disminuir aún más las restricciones. Por lo que la estrategia represiva, ya prácticamente no existía en la escena. Pero vale decir que ocurrió lo mismo con la otra gran estrategia, referida al terreno económico. Pues como vimos, Viola montó un gabinete y un nuevo elenco de poder contra Martínez de Hoz y su programa, en el que se buscó revertir mucho de lo actuado hasta entonces como también que los sectores perjudicados por el programa liberal pudieran integrarse a la coalición del nuevo gobierno que asumía.

En el plano económico, se puede dar por finalizado, de manera definitiva, el horizonte de llevar adelante un programa liberal. Como relata el propio Martínez de Hoz: “[e]l cambio de política fue total. El esfuerzo de privatización languideció. La apertura se cercenó. Las importaciones se limitaron, se reimplantaron los controles de precios, de cambios y de intereses, renaciendo los mercados paralelos o negros y las tasas de interés negativas en términos reales. La inflación volvió a ser ascendente al dejar de constituir una prioridad su reducción” (1991, p. 232). En este sentido, la política de atraso cambiario, que fue la estrategia final de Martínez de Hoz para contener la dinámica de precios, fue abandonada, representando esto uno de los quiebres más palpables. Como lo expresó el ex ministro sobre la interrupción de su programa antiinflacionario: “[y], lamentablemente, cuando ya estábamos actuando y la mentalidad empezaba a cambiar, después, con el Gobierno que sucedió al presidente Videla, se dio vuelta, se tomó 180 grados de dirección en contraria: acuérdesese de las grandes devaluaciones que hubieron en el año 81. Se optó por la salida más fácil y se estropeó todo ese gran esfuerzo anterior que se había hecho” (Martínez de Hoz, AHO). También como vimos, las alianzas políticas mutaron. A su vez, en el plano sindical, en el cual Martínez de Hoz fue quien más batalló durante la dictadura para arrinconar y debilitar a los gremios, ahora eso también buscaría ser revertido. Como lo cuenta el propio ex ministro: “el general Liendo, que respondía al general Viola, tenía una orientación demagógica y sindical que no era necesaria. Pero [ellos] tenían una deformación mental demagógica” (Vercesi, 2008, p. 320).

Como vemos, el programa de Viola implicó una sensible mutación en sus metas: dejó de apelar a la represión ilegal como principal arma política, modificó los elencos de poder, las alianzas socioeconómicas y buscó revertir la reforma económica estructural liberal, incluso buscando acercarse al sindicalismo, los industriales, los empresarios mercado internistas y los sectores nacionalistas e industrialistas de las Fuerzas Armadas. Si esto es correcto, entonces también no solo bajo la presidencia de Viola se buscó que deje de operar la otra gran estrategia utilizada hasta allí por la dictadura, sino también la búsqueda el objetivo central de la “reorganización nacional”. Como se quejará amargamente el ex zar de la economía procesista tras los primeros meses de la presidencia de Viola: “el Proceso no sólo no ha seguido sus objetivos, sino que ha derivado en un camino completamente distinto, alejado de las pautas y documentos iniciales”.³⁵ Incluso más, ya en un reportaje final, poco antes de morir dirá

35 *La Nación* (11 de junio de 1981).

que las metas fijadas al comenzar la dictadura fueron dejadas totalmente de lado al darse el recambio presidencial. Martínez de Hoz lo resume así: “[l]a culpa fue de la Junta Militar, que no le pidieron continuidad a Viola” (Chelala, 2014, p. 149-150).

Conclusiones: transición política, crisis económica y viraje

A lo largo de este trabajo hemos intentado abordar la compleja y turbulenta transición presidencial de Videla a Viola desde la voz de los protagonistas, especialmente en la de Martínez de Hoz y de los miembros de su equipo económico. Analizar este período nos permitió observar varios elementos que suelen ser olvidados. El primero de ellos, es que si desde el comienzo de la llamada “segunda presidencia de Videla”, se buscó concentrar atributos en Martínez de Hoz y volver a la economía el eje central de la política dictatorial (una vez agotada la etapa de la represión más dura), los resultados no fueron los mejores: pues el terreno económico fue de mal en peor con una crisis tras otra, cada una de ellas con consecuencias más terribles. Desde los problemas del frente externo, a los internos, yendo desde el atraso cambiario, el déficit comercial, el aumento del endeudamiento, las altas tasas de intereses y las corridas, todo lo cual resultaría en quiebras masivas, parálisis económica y una situación crecientemente inmanejable. Lo que desembocaría en forma palpable, primero en la crisis bancaria y luego en la crisis cambiaria y el derrumbe de la actividad económica.

Pero este clima de desasosiego económico no fue todo lo que se expresó en dicha transición. Sino que también operó en ella una interna militar cada vez más marcada y abierta, con el enfrentamiento de quienes habían sido socios hasta entonces, Videla y Viola, lo que hizo aún más difícil coordinar el recambio presidencial y dar certidumbres económicas. Por lo tanto, lo que hemos llamado la realización de la única “transición de relevo pactada” en la historia argentina, que buscó ser ordenada y pacífica, para dar certidumbres de cara al futuro, resultó todo lo contrario. El conflicto intergubernamental fue creciente, lo que permitiría emerger, a su vez, otro tipo de protestas y movilizaciones, en el cual el agotamiento dictatorial se volvía más patente. No solo por lo que significó el final del modelo represivo ya en 1978, luego el primer paro general de la CGT en abril de 1979 y después con la reactivación de la actividad política y partidaria, sino que la transición presidencial y la crisis económica exacerbaron el renacer todavía más activo de la sociedad civil. Por lo que no solo se expresarían los partidos políticos en ella, sino también sindicatos y organizaciones empresarias, algo en general muy poco o nada considerado.

Por último, el estudio de la transición presidencial también abre un tercer punto más rico aún, ligado a la pregunta por los objetivos refundacionales que originaron la dictadura. Según se vio, el gobierno militar inicialmente tenía como meta reorganizar profundamente a la sociedad argentina, utilizando para ello como estrategias principales la represión ilegal y la reforma económica. Sin embargo, durante la presidencia de Viola se buscó abandonar ambas estrategias, representando un sensible viraje de mucho de lo hecho anteriormente. Lo que nos obliga a preguntarnos por la solidez del consenso militar

en torno a lo que habían sido sus objetivos iniciales o cómo y por qué estos se terminarían de desdibujar hasta desaparecer con el recambio presidencial.

Es por todos estos puntos que el período de la transición presidencial de la dictadura nos permite asomarnos a las principales grietas existentes entonces y así con ello comprender un poco mejor uno de los períodos más duros y terribles de nuestra historia.

Fuentes y referencias bibliográficas

Escritos y libros de los protagonistas:

Alemann, J. (24 de marzo de 1996). Los años de Martínez de Hoz. *La Nación*.

Bignone, R. (1992). *El último de facto. La liquidación del Proceso. Memoria y testimonio*. Planeta: Buenos Aires.

Martínez de Hoz, J. (1981). *Bases para una Argentina moderna*. Offset: Buenos Aires.

Martínez de Hoz, J. (1990). Martínez de Hoz. En G. Di Tella y C. Rodríguez Braum, (eds.), *Argentina 1946-1983. The Economic Ministers Speak*. St. Martin Press: New York.

Martínez de Hoz, J. (1991). *15 años después*. Emecé: Buenos Aires.

Martínez de Hoz, J. (2014). *Más allá de los mitos. Memorias y revelaciones del ministro más polémico de la historia argentina*. Sudamericana: Buenos Aires.

Entrevistas

Alejandro Estrada (2005), Archivos de Historia Oral (AHO).

Ricardo Arriazu reproducida en Vercesi (2008).

Juan Alemann (2005), Archivos de Historia Oral (AHO).

Juan Alemann reproducida en Vercesi (2008).

Luis García Martínez (2005), Archivos de Historia Oral (AHO).

Luis García Martínez reproducida en Vercesi (2008).

Martínez de Hoz realiza por Mariano Grondona en el programa Hora Clave de Canal 9 (28/11/1991) (Disponible en https://www.youtube.com/watch?v=3gNq_kXntOg)

Martínez de Hoz (2005), Archivos de Historia Oral (AHO).

Ricardo Yofre (2005), Archivos de Historia Oral (AHO).

Bibliografía

- AA. VV. (2016). *El Banco de la Nación Argentina y la dictadura. el impacto de las transformaciones económicas y financieras en la política crediticia*. Siglo XXI: Buenos Aires.
- Ansaldi, W. (2006.) *La democracia en América Latina, un barco a la deriva*. FCE: Buenos Aires.
- Baliño, T. (1990). La crisis bancaria de 1980. BCRA. *Ensayos Económicos*, 44.
- Blaum, L. y Román, V. (2022). Disciplinamiento social y vaivenes de política económica. Las ideas liberal-conservadoras en Argentina 1976-1980. En P. Gerchunoff, D. Heymann y A. Jáuregui (comps.), *Medio siglo entre tormentas. Fluctuaciones, crisis y políticas macroeconómicas en la Argentina (1948-2002)*. Eudeba: Buenos Aires.
- Bonvecchi, A. y Simison, E. (2026). *Cómo gobernó la dictadura: Facciones, instituciones y políticas en el Proceso de Reorganización Nacional (1976-1983)*. Edhasa: Buenos Aires.
- Borrelli, M. (2016). *Por una dictadura desarrollista. Clarín frente a los años de Videla y Martínez de Hoz*. Biblos: Buenos Aires.
- Borrelli, M. y Epiro, A. (2021). En defensa del bolsillo popular: El diario Crónica y la economía argentina durante los años de Martínez de Hoz (1976-1981). *Disertaciones*, 2(14).
- Brückner, J. (2012). *From Military Dictatorship to Democratic Consolidation Breaking the Civil-Military Path Dependence in Latin America*. Humboldt University Berlin.
- Canelo, P. (2004). La política contra la economía: los elencos militares frente al plan económico de Martínez de Hoz durante el Proceso de Reorganización Nacional (1976-1981). En A. Pucciarelli (coord.), *Empresarios, tecnócratas y militares. La trama corporativa de la última dictadura*. Siglo XXI: Buenos Aires.
- Canelo, P. (2008). *El proceso en su laberinto. La interna militar de Videla a Bignone*. Prometeo: Buenos Aires.
- Canelo, P. (2016). *La política secreta de la última dictadura militar argentina (1976-1983)*. Edhasa: Buenos Aires.
- Canitrot, A. (1980). La disciplina como objetivo de la política económica. Un ensayo sobre el programa económico del gobierno argentino desde 1976. *Desarrollo Económico*, 19(76), 453-475.

- Canitrot, A. (1981). Teoría y práctica del liberalismo. Política antiinflacionaria y apertura económica en la Argentina, 1976-1981. *Desarrollo Económico*, 21(82), 131-189.
- Carnovale, V. (2007). Aportes y problemas de los testimonios en la reconstrucción del pasado reciente en Argentina. En M. Franco y F. Levín (comps.), *Historia Reciente. Perspectivas y desafíos para un campo en construcción*. Paidós: Buenos Aires.
- Castro Gomes, Á. y Ferreira, J. (2018). “Brasil, 1945-1964: una democracia representativa en consolidación”. *Estudios del ISHiR*, 20, 53-74.
- Chelala, S. (2014). *La era de la inflación. Política económica de las crisis argentinas*. Ediciones B: Buenos Aires.
- De Pablo, J. C. (1986). *La economía que yo hice* (vol. II). Ediciones El Cronista Comercial: Buenos Aires.
- Dunkerley, J. (2017). *Rebelión en las venas. la lucha política en Bolivia 1952-1982*. La Paz: Biblioteca del Bicentenario de Bolivia.
- Feld, C. y Salvi, V. (2019). Declaraciones públicas de represores de la dictadura argentina: temporalidades, escenarios y debates. En F. Claudia y S. Valentina (eds.), *Las voces de la represión. Declaraciones de perpetradores de la dictadura*. Miño y Dávila: Buenos Aires.
- Fernández, R. (1983a). La crisis financiera argentina: 1980-1982. *Desarrollo Económico*, 23(89), 79-97.
- Fontes, V. (2006). La democracia en Brasil: aprendizaje y mimetismo (pp. 365-386). En W. Ansaldi (dir.), *La democracia en América Latina, un barco a la deriva*. FCE: Buenos Aires.
- Franco, M. (2018). *El final del silencio. Dictadura, sociedad y derechos humanos en la transición (Argentina, 1979-1983)*. FCE: Buenos Aires.
- Fridman, D. (2008). La creación de los consumidores en la última dictadura argentina. *Apuntes de Investigación*, 14, 71-92.
- García Holgado, B. y Taccone, N. (2018). Diseño institucional e inestabilidad presidencial en autoritarismos: el proceso de reorganización nacional en la Argentina (1976-1983). *Desarrollo Económico*, 58(224), 3-24.
- Gerchunoff, P. y Llach, L. (1998). *El ciclo de la ilusión al desencanto. Un siglo de políticas económicas argentinas*. Ariel: Buenos Aires.
- Gillespie, C. y González, L. E. (1989). Uruguay: The Survival of Old and Autonomous Institutions (pp. 207-246). En L. J. Diamond, J. J. Linz

- y S. M. Lipset (eds.), *Democracy in Developing Countries* (vol. 4). Latin America: Lynne Rienner Publishing.
- González Leegstra, C. (2012). “No le vamos a dar voz a los represores”: (Des) autorizaciones y (des)legitimaciones en las audiencias del juicio a Etchecolatz. *Sociohistórica*, 29, 87-105.
- Heredia, N. (2015). Bolivia. El Plan Cóndor. En J. Palummo, P. Benetti, y L. Vaccotti, *A 40 años del Cóndor* (pp. 50-67). Instituto de Políticas Públicas de Derechos Humanos del Mercosur.
- Koonings, K. (2010). O “exército político” brasileiro: faccionalismo militar e a dinâmica do regime de 1964-1985. *Militares e política*, 6, 7-33.
- Leigh, P. (2008). *Unsettling accounts: Neither truth nor reconciliation in confessions of state violence*. Duke University Press.
- Milligan, B. (2013). Uruguay: 1973-85 - The Rise and Fall of Military Dictatorship in a Democratic Stronghold. *Social Studies Research*, 8(2), 2-25.
- Novaro, M. y Palermo, V. (2006). *La dictadura militar. Del golpe de estado a la restauración democrática*. Paidós: Buenos Aires.
- O'Donnell, G., Schmitter, P. y Whitehead, L., (1988). *Transiciones desde un gobierno autoritario*. Buenos Aires: Paidós.
- Panizza, F. (1997). Late institutionalization and Early Modernization: The Emergence of Uruguay's Liberal Democratic Political Order. *Journal of Latin American Studies*, 29(3), 667-691.
- Pierri, J. (2007). *Sector externo, política agraria y entidades del agro pampeano 1960/1986. Claves del carácter dependiente del agro pampeano*. Ediciones Cooperativas: Buenos Aires.
- Pryluka, P. (2016a). ¿Shock o gradualismo? La influencia del caso chileno (1973-1982) sobre los debates económicos en el campo del liberalismo argentino durante la última dictadura (1976-1981). *Papeles de Trabajo*, 10(17), 208-234.
- Pryluka, P. (2016b). Políticas antiinflacionarias y la educación de los consumidores durante la última dictadura en Argentina. *H-industri@*, (18), 106-127.
- Quiroga, H. (2004). *El tiempo del 'proceso'. Conflictos y coincidencias entre políticos y militares (1976-1983)*. Rosario: Homo Sapiens.
- Rapoport, M. (2000). *Historia económica, política y social de la Argentina (1880-2000)*. Buenos Aires: Ediciones Macchi.

- Reato, C. (2012). *Disposición final. La confesión de Videla sobre los desaparecidos*. Buenos Aires: Sudamericana.
- Rilla, J. (2006). Uruguay entre dos siglos y entre dos grandes crisis. Crisis y cambio electoral en la globalización. En W. Ansaldi (dir.), *La democracia en América Latina, un barco a la deriva* (pp. 333-364). Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- Salvi, V. (2016). Los represores como objeto de estudio. Obstáculos, problemas y dificultades para su investigación en Argentina. *Cuadernos del IDES*, 32.
- Seoane, M. y mulleiro, V. (2001). *El dictador. La historia secreta y pública de Jorge Rafael Videla*. Buenos Aires: Sudamericana.
- Schvarzer, J. (1986). *La política económica de Martínez de Hoz*. Buenos Aires: Hyspamérica.
- Torres Montenegro, A. (2018). Dictadura en Brasil (1964-1985). La militancia política, el encarcelamiento y la tortura. *Confluente*, 6(2), 167-200.
- Vázquez, E. (1985). *La última. Origen, apogeo y caída de la dictadura militar*. Buenos Aires: Eudeba.
- Vercesi, A. (2008). *Política económica argentina. Conversaciones inéditas con los hacedores de la política económica contemporánea*. Buenos Aires: Edicon.
- Yofre, J. (2010). *Fuimos todos. Cronología de un fracaso, 1976-1983*. Buenos Aires: De Bolsillo.
- Zacks, G. y Pryluka, P. (2022). Dictadura y reforma económica. Argentina en el nuevo orden internacional. En P. Gerchunoff, D. Heymann y A. Jáuregui (comps.), *Medio siglo entre tormentas. Fluctuaciones, crisis y políticas macroeconómicas en la Argentina (1948-2002)*. Buenos Aires: Eudeba.
- Zaverucha, J. (1993). The degree of military political autonomy during the Spanish, Argentine and Brazilian transitions. *Journal of Latin American Studies*, 25(2), 283-299.
- Zicari, J. y fornillo, B. (2019). Bolivia y Argentina en la transición democrática de los años ochenta. Neoliberalismo, hiperinflación y nuevas dinámicas sociopolíticas. En A. Schneider (coord.), *La década de 1980 en*

América Latina. La disputa hegemónica tras la crisis del orden neoliberal (pp. 35-60). Buenos Aires: Imago Mundi.

Zícarí, J. (2022). La justificación de la valorización financiera. Las explicaciones de Martínez de Hoz a la reforma financiera, el endeudamiento y las crisis (1976-1981). *Ciclos en la Historia, la Economía y la Sociedad*, (58), 141-173.

Zícarí, J. (2023). Cambiar la mentalidad. Martínez de Hoz y su relato sobre las estrategias utilizadas para combatir la inflación (1976-1981). *Perspectivas de Políticas Públicas*, 12(25).

Zícarí, J. (2026). Martínez de Hoz. El jefe civil de la dictadura: economía, política y poder. Buenos Aires: Continente.

El valor de la coordinación: aprendizajes del programa Alianzas con Valor para la política industrial entrerriana

Victoria Giarizzo*

Resumen

Este trabajo analiza la experiencia del programa Alianzas con Valor, implementado en la provincia de Entre Ríos en 2024, como política de intermediación pública destinada a fortalecer los vínculos entre grandes empresas y proveedores locales. A través del análisis comparativo de dos sectores, la cadena avícola y la metalmecánica, se examina cómo las condiciones estructurales y relacionales determinan la efectividad de un mismo instrumento de política. Los resultados muestran que, cuando la principal fricción es informacional, la intermediación estatal puede espesar rápidamente los mercados y generar vínculos sostenibles. En cambio, cuando las restricciones son de capacidad productiva y organizativa, el efecto es limitado en ausencia de políticas complementarias de fortalecimiento y mejora productiva. El estudio aporta evidencia sobre la relevancia de la coordinación y la confianza como dimensiones centrales del desarrollo productivo, y propone fortalecer la política industrial desde una lógica de vínculos, aprendizaje y cooperación.

Palabras clave: política industrial, coordinación pública, economía relacional, aprendizaje institucional, desarrollo productivo, proveedores locales.

The Value of Coordination: Lessons Learnt From the 'Alianzas con Valor' Programme for Industrial Policy in Entre Ríos

Abstract

This paper analyses the experience of the 'Alianzas con Valor' programme, implemented in the province of Entre Ríos in 2024, as a public intermediation policy aimed at strengthening links between large companies and local suppliers. Through a comparative analysis of two sectors – the poultry and metalworking sectors – it examines how structural and relational conditions determine the effectiveness of the same policy instrument. The results show that, when the main constraint is informational, state intermediation can rapidly deepen markets and generate sustainable links. Conversely, when constraints relate to productive and organisational capacity, the effect is limited in the absence of complementary policies to strengthen and improve production. The study provides evidence on the importance of coordination and trust as central dimensions of productive development, and proposes strengthening industrial policy based on a framework of linkages, learning and cooperation.

Keywords: Industrial Policy, Public Coordination, Relational Economics, Institutional Learning, Productive Development, Local Suppliers

* Instituto Interdisciplinario de Economía Política de Buenos Aires-Universidad de Buenos Aires/Consejo de Investigaciones Científicas y Técnicas (IIEP UBA-CONICET).
Contacto: giarizzomv@gmail.com

Esta obra se publica bajo licencia Creative Commons 4.0 Internacional.
(Atribución-No Comercial-Compartir Igual)
<https://doi.org/10.59339/yOvzq229>
Fecha de recepción: 12 de octubre de 2025
Fecha de aprobación: 19 de marzo de 2026



Introducción

La articulación entre grandes empresas y proveedores locales constituye uno de los principales desafíos para el desarrollo productivo de las economías regionales (Andreoni y Chang, 2019; Rodrik, 2004). En contextos donde la información es incompleta, los mercados son delgados y los costos de coordinación son altos, las oportunidades de sustitución de insumos extraprovinciales se diluyen, aun cuando existan capacidades locales para satisfacer la demanda (Evans, 1995; Hausmann y Rodrik, 2003; Cimoli, Dosi y Stiglitz, 2009). En este escenario, las políticas de intermediación pública pueden desempeñar un papel importante para reducir fricciones, ampliar el espesor del mercado y construir confianza entre actores que rara vez interactúan directamente (Sabel, 1994; Kattel, Mazzucato y Ryan-Collins, 2020).

El programa Alianzas con Valor (AcV), desarrollado en la provincia de Entre Ríos durante 2024, constituye un ejemplo de este tipo de políticas. A través de encuentros sectoriales que vinculan empresas demandantes con proveedores locales, buscó incrementar el componente de insumos provinciales en la producción, fortalecer la red industrial y, con ello, la matriz productiva territorial.

La estructura productiva de Entre Ríos presenta una alta concentración en sectores agroindustriales, particularmente en la cadena avícola y arrocería, y en actividades primarias vinculadas al complejo cerealero, ganadero y forestal-maderero. Junto a esos sectores coexiste un entramado de pymes metalmeccánicas y tecnológicas territorialmente disperso, escasamente integrado a las cadenas dominantes y con baja visibilidad como oferta local. Si bien hay capacidades productivas en distintas regiones, la fragmentación territorial y la articulación institucional insuficiente han limitado el desarrollo de vínculos estables entre demanda y proveedores locales. Esta combinación refuerza la dependencia de insumos extraprovinciales y debilita la construcción de sistemas productivos regionales con densidad relacional. Un dato relevante es que el 65 % de los bienes intermedios que consumen los sectores industriales en la provincia son comprados extraterritorialmente, según datos de la Matriz Insumo-Producto para la Provincia de Entre Ríos elaborada por CEPAL (Giarrizzo, 2025).

Por esas características, Alianzas con Valor se presentó como una política de coordinación que interviene en la esfera relacional del desarrollo económico. Su foco no está en transferir recursos financieros, sino en reconstruir los vínculos productivos deteriorados por años de desarticulación territorial y pérdida de información sobre la oferta local. De este modo, se inscribe dentro de una corriente emergente de políticas industriales basadas en la cooperación y la confianza, donde el Estado asume un rol de mediador, facilitador y articulador de capacidades dispersas (Mazzucato, 2013; Andreoni, 2020).

Repensar la política industrial desde la coordinación implica reconocer que el desarrollo no solo depende de la acumulación de capital o tecnología, sino también del modo en que los actores económicos se relacionan, aprenden y cooperan (Granovetter, 1985; Asheim, 2012). La economía relacional

y la teoría de las fallas de coordinación ofrecen aquí un marco útil: los resultados productivos están condicionados tanto por los incentivos económicos como por la calidad de los lazos institucionales que conectan a las empresas (Schmitz, 1999; Rodrik, 2004;).

El programa Alianzas con Valor puede interpretarse como una estrategia de reconstrucción institucional, como una política que crea nuevos vínculos. A partir de un mecanismo simple —el encuentro cara a cara entre empresas que no se conocían o no confiaban entre sí—, busca generar una red provincial de producción capaz de retener valor dentro del territorio.

Este trabajo analiza la experiencia del programa como caso de aprendizaje institucional y evalúa su aplicación en dos cadenas productivas de la provincia: la avícola, caracterizada por su alto peso económico y elevada integración vertical, pero con un potencial de sustitución no desplegado en segmentos como maquinarias, estructuras metálicas, productos plásticos, químicos y servicios basados en el conocimiento; y la metalmecánica, un entramado amplio y heterogéneo con fuerte potencial de encadenamientos productivos, pero baja densidad relacional. A partir de esta comparación, se busca comprender en qué condiciones la intermediación pública produce resultados inmediatos y en cuáles requiere ser complementada con políticas de desarrollo de capacidades. Asimismo, se propone discutir qué puede enseñar la experiencia entrerriana para repensar la política industrial.

Marco teórico: coordinación, relaciones y aprendizaje en la política industrial

El análisis de la experiencia del programa Alianzas con Valor se aborda desde un enfoque teórico que articula tres dimensiones: las fallas de coordinación en economías regionales, el rol del Estado como articulador relacional y la política industrial como proceso de aprendizaje institucional. Desde esta perspectiva, la efectividad de una política de articulación no depende únicamente de su diseño formal. Está condicionada por el tipo de fricciones predominantes en el entramado productivo y por el grado de densidad relacional preexistente entre los actores involucrados. Esta sección repasa esos conceptos y ofrece el marco conceptual del que se derivan las proposiciones analíticas sobre las que se trabajará. El marco teórico se organiza en cuatro partes:

- La primera revisa cómo la literatura reciente resignifica la coordinación como una función central del Estado en la política industrial contemporánea, con desplazamiento del foco desde los incentivos individuales hacia la articulación de interacciones productivas.
- La segunda introduce una tipología de fricciones productivas que permite explicar por qué un mismo instrumento de intermediación pública puede generar resultados divergentes según el contexto sectorial y territorial en el que se implementa.
- La tercera aborda la política industrial desde una perspectiva de aprendizaje institucional, con énfasis en el carácter dinámico, relacional y evoluti-

vo de este tipo de intervenciones, donde el aprendizaje mutuo, la generación de vínculos y la construcción de confianza resultan centrales.

- La cuarta sección presenta experiencias comparadas en América Latina que permiten contextualizar y contrastar el caso del programa Alianzas con Valor dentro de una corriente regional de políticas de intermediación productiva.

La coordinación como función olvidada del Estado

La política industrial en países en desarrollo se ha orientado históricamente a corregir fallas de mercado mediante incentivos financieros y fiscales dirigidos a la inversión privada. No obstante, una amplia tradición teórica ha señalado que los principales obstáculos al desarrollo productivo no siempre derivan de precios incorrectos o insuficiencia de capital, sino de fallas de coordinación entre actores económicos, instituciones técnicas y niveles de gobierno (North, 1990; Hausmann y Rodrik, 2003; Rodrik, 2004).

Estas fallas se expresan en decisiones desalineadas, asimetrías de información persistentes y ausencia de expectativas compartidas, que impiden la articulación de capacidades productivas potencialmente complementarias. En contextos de mercados con baja densidad de intercambios y estructuras productivas fragmentadas, la falta de coordinación puede conducir a equilibrios subóptimos aun cuando existan recursos, conocimientos y demanda disponibles (Evans, 1995; Cimoli, Dosi y Stiglitz, 2009).

A partir de este diagnóstico, la literatura sobre políticas industriales de nueva generación ha propuesto un giro en el rol del Estado. Más que un proveedor de subsidios o un corrector de precios relativos, el Estado es concebido como un actor con capacidad para coordinar, articular y facilitar interacciones productivas, con funciones de generación de información, reducción de incertidumbre y alineamiento de decisiones privadas (Mazzucato, 2013; Andreoni y Chang, 2019). En este enfoque, la política industrial se redefine como un proceso orientado a crear condiciones para la cooperación y el aprendizaje colectivo, más que como un conjunto de incentivos aislados. Autores como Evans (1995) y Karo y Kattel (2018) conceptualizan el rol del Estado como el de un arquitecto u orquestador institucional, capaz de diseñar espacios de interacción y sostener procesos de coordinación que no emergen espontáneamente del mercado. La coordinación deja de ser una función secundaria o implícita del Estado para convertirse en una dimensión central de la política industrial, con efectos directos sobre la estructura y el desempeño de los sistemas productivos.

Este enfoque se complementa con los aportes de la economía relacional, que enfatiza que la competitividad territorial no depende únicamente de la productividad individual de las firmas, sino también de la densidad y calidad de las relaciones que permiten el intercambio de información, la cooperación y la generación de confianza (Granovetter, 1985; Bathelt y Glückler, 2011). Las políticas de articulación productiva serían instrumentos orientados a fortalecer el tejido relacional de la economía, al habilitar

procesos de coordinación que amplían las posibilidades de desarrollo productivo a nivel territorial.

Tipos de fricciones productivas y heterogeneidad sectorial

Desde el enfoque de la coordinación, las restricciones que limitan la articulación productiva no constituyen un fenómeno homogéneo, sino que adoptan formas diversas según la estructura sectorial, el grado de desarrollo de las capacidades productivas y la historia relacional de los actores involucrados (Hirschman, 1958; Rodrik, 2007). Reconocer esta heterogeneidad resulta central para el diseño y la evaluación de las políticas de intermediación pública, ya que la efectividad de un mismo instrumento depende, en gran medida, del tipo de fricción predominante en cada contexto productivo y de su interacción con las condiciones relacionales e institucionales del territorio. La literatura permite identificar, de manera analítica, al menos tres tipos de fricciones relevantes para comprender los límites y potencialidades de los procesos de coordinación productiva. Estas fricciones no se presentan de forma pura ni excluyente, pero su distinción resulta útil para interpretar por qué instrumentos similares producen resultados disímiles entre sectores.

En primer lugar, se identifican fricciones informacionales, asociadas a la falta de conocimiento mutuo entre empresas demandantes y potenciales proveedores, a los elevados costos de búsqueda y a la baja visibilidad de la oferta local. En estos contextos, las oportunidades de articulación no se materializan aun cuando existan capacidades productivas disponibles. La ausencia de información confiable sobre precios, calidad, escalas y estándares técnicos actúa como una barrera efectiva para el establecimiento de vínculos productivos (Akerlof, 1970). Cuando este tipo de fricción es predominante, la intermediación pública orientada a facilitar el encuentro entre oferta y demanda puede generar resultados relativamente inmediatos, al reducir asimetrías de información y ampliar el espesor del mercado. Sin embargo, la magnitud y sostenibilidad de estos efectos dependen de la existencia de una mínima densidad relacional preexistente que permita validar la información intercambiada y reducir la incertidumbre inicial. En estos casos, el diseño del instrumento, en particular el formato de los encuentros, la estandarización de las presentaciones y la claridad de los requerimientos de la demanda, resulta fundamental para transformar contactos potenciales en vínculos productivos efectivos.

En segundo lugar, pueden distinguirse fricciones de capacidad productiva y organizativa, vinculadas a brechas tecnológicas, limitaciones de escala, deficiencias en la gestión, dificultades de certificación, cumplimiento de estándares de calidad o continuidad en el suministro (Lall, 1992; Bell y Pavitt, 1993; UNIDO, 2020). El obstáculo principal no reside en la falta de información o contacto entre actores, sino en la dificultad de sostener relaciones comerciales una vez iniciado el vínculo. Bajo estas condiciones, los instrumentos de intermediación pública suelen generar contactos iniciales, pero su efectividad es acotada si no se articulan con políticas complementarias de fortalecimiento productivo. Ni la densidad relacional ni el diseño

del instrumento resultan suficientes por sí solos cuando las restricciones exceden el plano informacional. En estos contextos, la intermediación cumple principalmente una función diagnóstica: permite identificar capacidades latentes, revelar brechas productivas y orientar la articulación posterior con instrumentos de asistencia técnica, financiamiento o mejora organizacional.

Finalmente, se identifican fricciones relacionales e institucionales asociadas a la ausencia de experiencias previas de cooperación, a la desconfianza entre actores y a la debilidad de normas formales e informales que faciliten la coordinación (Granovetter, 1985; North, 1990; Rodrik, 2007). Estas fricciones elevan la incertidumbre, incrementan los costos de transacción y reducen la probabilidad de que los vínculos iniciales se consoliden en relaciones productivas estables. En sectores caracterizados por este tercer tipo de fricciones, la intermediación pública enfrenta desafíos adicionales. Si bien puede facilitar el contacto inicial, la consolidación de los vínculos depende en mayor medida de la continuidad del instrumento en el tiempo, de la repetición de interacciones y de la existencia de espacios institucionales estables que permitan construir confianza de manera gradual. En estos casos, la frecuencia y previsibilidad del programa resultan tan relevantes como el formato puntual de los encuentros, y el impacto de la intermediación tiende a manifestarse en el mediano plazo.

La heterogeneidad de fricciones tiene implicancias directas no solo sobre los resultados esperables de la intermediación, sino también sobre el diseño concreto de los espacios de coordinación. La literatura sobre coordinación y aprendizaje institucional sugiere que el formato de los encuentros entre actores no es neutral respecto a los resultados: su efectividad depende de la estructura relacional y productiva del sector en el que se interviene. En contextos donde la confianza previa y las redes de intercambio están consolidadas, los espacios de coordinación selectivos y cerrados permiten profundizar vínculos existentes y aumentar la precisión del *matching* entre oferta y demanda, con reducción de ruidos informacionales (Sabel, 1994; Schmitz, 1999). En cambio, en sectores con baja densidad relacional, estructuras heterogéneas y vínculos incipientes, los formatos más abiertos e inclusivos favorecen el descubrimiento de capacidades latentes y la ampliación de redes entre actores que de otro modo no habrían interactuado (Andreoni y Chang, 2019; Hausmann y Rodrik, 2003). Esta distinción sugiere que la adaptación del formato al contexto sectorial es en sí misma una decisión de política con efectos sobre la efectividad de la coordinación inducida.

Esta tipología no pretende ser exhaustiva ni excluyente, sino ofrecer una lente analítica para interpretar la heterogeneidad de resultados de las políticas de intermediación pública. Permite comprender bajo qué condiciones la coordinación estatal actúa como un facilitador efectivo de vínculos productivos y en cuáles resulta necesario articularla con estrategias adicionales de desarrollo de capacidades o fortalecimiento institucional.

Fallas de coordinación y aprendizaje institucional

A partir del marco desarrollado en las secciones anteriores, la política industrial puede interpretarse no solo como un conjunto de instrumentos orientados a corregir fallas de coordinación, sino como un proceso de aprendizaje institucional donde el Estado ajusta progresivamente sus formas de intervención a partir de la interacción con los actores productivos. La efectividad de una política no se define exclusivamente por sus resultados inmediatos, sino por su capacidad para generar información, revelar restricciones y modificar las capacidades estatales de intervención en el tiempo.

Rodrik (2004) sostiene que uno de los principales desafíos de la política industrial en economías en desarrollo radica en la imposibilidad de identificar *ex ante* cuáles son las restricciones efectivas que limitan la diversificación productiva. En este contexto, las políticas de intermediación pública cumplen una función clave como mecanismos de descubrimiento: permiten identificar dónde existen capacidades latentes, cuáles son las barreras que enfrentan los actores y qué tipo de intervenciones resultan necesarias para sostener procesos de articulación productiva.

La literatura sobre políticas industriales de nueva generación enfatiza que este proceso de descubrimiento es inherentemente interactivo y evolutivo. Lejos de responder a una lógica lineal de diseño—implementación—evaluación, las políticas se desarrollan a través de dinámicas de experimentación, retroalimentación y ajuste continuo, donde el Estado aprende junto con el sector privado (Sabel, 1994; Cimoli, Dosi y Stiglitz, 2009; Mazzucato, 2013). En este enfoque, el aprendizaje no es un subproducto accidental de la política, sino una dimensión constitutiva de su funcionamiento.

Desde una perspectiva de gobernanza evolutiva, el aprendizaje institucional se produce cuando el Estado es capaz de reinterpretar los resultados de la intervención, incorporar señales provenientes del territorio y reformular sus instrumentos en función de las restricciones observadas (Sabel y Zeitlin, 2012). Las políticas de intermediación pública, al generar espacios de interacción directa entre actores, producen información que difícilmente emergería a través de mecanismos de mercado o de instrumentos tradicionales de política. Esa información sobre capacidades productivas, problemas organizativos, dinámicas relacionales y límites institucionales se convierte en un insumo central para la adaptación de la política industrial. Los programas de articulación productiva funcionan como laboratorios de coordinación, donde el Estado no solo induce vínculos entre empresas, sino que también aprende a intervenir de manera más precisa. A través de la observación de qué vínculos prosperan, cuáles se diluyen y por qué, la política revela la naturaleza de las restricciones predominantes en cada sector y permite calibrar la necesidad de instrumentos complementarios, ya sea en materia de capacitación, financiamiento, innovación o fortalecimiento institucional (Andreoni y Chang, 2019; Andreoni, 2020).

Concebir la política industrial como un proceso de aprendizaje institucional implica, además, una redefinición de los criterios de evaluación. La efectividad de la intervención no se mide únicamente por el volumen de transacciones generadas o por su impacto económico inmediato, sino

también por su capacidad para incrementar la densidad de las relaciones productivas, reducir asimetrías de información y fortalecer las capacidades estatales de coordinación. El aprendizaje institucional se convierte, bajo esta perspectiva, en un resultado en sí mismo, que condiciona la sostenibilidad y escalabilidad de las políticas en el tiempo.

Este enfoque permite reinterpretar el desarrollo productivo no como un proceso impuesto desde arriba, sino como una construcción conjunta entre actores públicos y privados, mediada por procesos de coordinación, experimentación y aprendizaje mutuo.

Experiencias latinoamericanas de intermediación productiva

Existen en América Latina diversas experiencias de intermediación pública y desarrollo de proveedores que comparten el mismo espíritu experimental que orientó el programa Alianzas con Valor. La Red PyMEs del BID, implementada desde comienzos del 2000 en países como la Argentina, Uruguay y Colombia, buscó fortalecer los encadenamientos entre grandes empresas y pequeñas y medianas proveedoras mediante asistencia técnica, formación en gestión y generación de espacios de cooperación territorial. Evaluaciones del BID (Padilla Pérez y Alvarado, 2013) muestran que estos programas lograron aumentar la densidad de vínculos productivos y estimular procesos de aprendizaje conjunto, aunque con resultados heterogéneos según el grado de institucionalización local.

En Brasil, los Programas de Encadenamientos Productivos del BNDES y SEBRAE constituyen un referente regional. A través de instrumentos como el Programa de Apoyo a la Competitividad de las Micro y Pequeñas Empresas (PROCOMPI), el Estado promovió la cooperación tecnológica entre pymes y grandes firmas ancla mediante asistencia técnica, certificación y formación de redes locales. Estudios del IPEA (Cassiolato y Lastres, 2005; Suzigan y Furtado, 2006) destacan que estos programas actuaron como “laboratorios territoriales” de política industrial, donde la coordinación público-privada permitió identificar fallas de articulación y ajustar los instrumentos en tiempo real.

En Chile, la Corporación de Fomento (CORFO) impulsó los Programas de Desarrollo de Proveedores (PDP) orientados a sectores como la minería, la pesca y la agroindustria, con el objetivo de mejorar la productividad y competitividad de los proveedores locales mediante asistencia técnica, financiamiento y apoyo a la innovación. Evaluaciones recientes (Crespi y Pietrobelli, 2016; Maffioli *et al.*, 2017) muestran que estos programas lograron incrementos sostenidos en productividad y diversificación de productos y consolidaron un modelo de política industrial basada en la cooperación relacional.

En la Argentina, iniciativas como los Clústeres Productivos y Consorcios de Exportación del INTI, CFI y SEPyme han seguido una lógica semejante: fortalecer redes de cooperación, difundir capacidades tecnológicas y articular instrumentos horizontales con estrategias sectoriales específicas. Estas experiencias, aunque menos sistematizadas, confirman el po-

tencial de las políticas de intermediación como mecanismos de aprendizaje institucional y descubrimiento colectivo.

Las iniciativas mencionadas sitúan el programa Alianzas con Valor dentro de una corriente latinoamericana de experimentación en política industrial que privilegia la coordinación, la confianza y la construcción de capacidades colectivas sobre los incentivos puramente financieros.

Enfoque metodológico y analítico del caso de estudio

El análisis que se presenta se desarrolla bajo un enfoque comparativo orientado a evaluar la efectividad del programa Alianzas con Valor implementado por la Secretaría de Industria y Comercio de Entre Ríos entre junio y diciembre de 2024, como instrumento de intermediación pública en dos cadenas productivas de la provincia: la avícola y la metalmecánica. Ambas representan estructuras productivas con características contrastantes –una con alto peso económico y articulación vertical consolidada, otra con base amplia pero fragmentada–, lo que permite observar cómo las condiciones estructurales y relacionales condicionan los resultados de una misma política.

Diseño de la estrategia y limitaciones metodológicas

Se adoptó una estrategia de estudio de caso comparado con enfoque cualitativo-explicativo, complementada con indicadores cuantitativos derivados del seguimiento del programa, en línea con la tradición metodológica desarrollada por Yin (2018) y Eisenhardt (1989). El objetivo no fue establecer causalidades estadísticas ni estimar impactos directos, sino comprender los mecanismos mediante los cuales la intermediación pública produce, o no, resultados de coordinación efectiva entre actores económicos. La ausencia de un diseño contrafactual y la naturaleza exploratoria del instrumento impiden establecer relaciones causales estrictas. Por lo tanto, los resultados no deben interpretarse como estimaciones de impacto causal atribuibles exclusivamente al programa, ni como evidencia de efectos netos aislados de otras variables contextuales. Esto no le quita relevancia al análisis, que se orienta a identificar mecanismos plausibles de coordinación inducidos por la intermediación pública, con observación de la secuencia temporal entre la intervención y la activación de interacciones productivas, así como de las diferencias de desempeño entre sectores con estructuras relacionales y productivas contrastantes.

En línea con este enfoque, el análisis se centra en los efectos inmediatos y de corto plazo del programa, medidos entre dos semanas y algunos meses posteriores a cada encuentro de vinculación. Si bien el programa no continuó de manera sistemática luego de 2024, la evidencia relevada muestra que muchos vínculos comerciales iniciados persistieron más allá de la intervención, lo que permite interpretar los resultados como efectos inducidos por la política, pero no necesariamente dependientes de su continuidad formal en el tiempo.

El estudio integra múltiples fuentes bajo un esquema de triangulación metodológica (Denzin, 1978), con combinación de evidencia estructural sectorial, información cuantitativa y evidencia cualitativa. La estrategia empírica se organizó en cuatro niveles:

- Caracterización estructural de las cadenas a partir de la Matriz Insumo-Producto de Entre Ríos (MIP-ER, CEPAL, 2025), con el fin de identificar el grado de dependencia de insumos extraprovinciales y el nivel de integración territorial. Este análisis se complementó con información sectorial secundaria del Observatorio de Empleo y Dinámica Empresarial (SIPA) para conocer la cantidad de empresas y el empleo.

- Relevamiento exploratorio de carácter cualitativo y descriptivo, realizado con anterioridad a la implementación del programa en ambas cadenas. Este relevamiento consistió en entrevistas semiestructuradas a dueños y/o responsables comerciales de los diez principales frigoríficos avícolas de la provincia, de las diez principales empresas metalmecánicas y un conjunto de diez potenciales proveedores por cadena, de diferentes ramas industriales. La información recopilada permitió caracterizar los factores microinstitucionales que condicionaban la integración territorial de cada cadena antes de la intervención, y constituyó la línea de base analítica del estudio.

- Análisis empírico de los resultados del programa, a partir de relevamientos de campo realizados tras los encuentros de vinculación. El procedimiento combinó técnicas de recolección y análisis de información para triangular fuentes y garantizar robustez en los hallazgos. Se realizaron entrevistas semiestructuradas a la totalidad de las empresas participantes, lo que permitió captar información homogénea y comparable sobre las interacciones generadas. Asimismo, se analizaron los registros administrativos del programa AcV, que incluyen bases de datos de participación, seguimiento de interacciones poseventos (ventas, cotizaciones, pruebas, consultas) y reportes internos de evaluación elaborados por la Secretaría de Industria, Comercio y Minería de Entre Ríos.

- Interpretación comparada, guiada por siete proposiciones planteadas (P1–P7), que permiten contrastar cómo varía la efectividad de la intermediación estatal según el tipo de fricción predominante y la densidad relacional del sector.

Dado que el estudio se centra en dos sectores específicos y en un universo limitado de casos, los resultados no buscan representatividad estadística, sino comprensión analítica.

Proposiciones teóricas planteadas

A partir de los marcos teóricos revisados, se plantea un conjunto de afirmaciones que orientan la interpretación empírica del caso AcV. Estas proposiciones articulan los aportes de la economía institucional, la gobernanza relacional y la economía del aprendizaje para explicar cómo la política de intermediación pública produce resultados diferenciales según las características estructurales y relacionales de cada cadena productiva. La mayoría de ellas (P1 a P6) se derivan deductivamente de la literatura presentada. La séptima proposición (P7) tiene un carácter distinto: surge de manera inductiva

de la comparación empírica entre las dos cadenas analizadas y se formula como hipótesis a contrastar en investigaciones futuras con mayor cantidad de casos.

P1–Fricción informacional dominante: cuando el principal obstáculo es la falta de información sobre la oferta o la demanda local, la intermediación pública eleva rápidamente el espesor del mercado.

P2–Restricción de capacidad dominante: en sectores donde existen brechas tecnológicas, de escala o de organización, la intermediación requiere complementarse con instrumentos de *upgrading* productivo para sostener los resultados en el tiempo.

P3–Densidad relacional: la presencia de redes previas de confianza y cooperación se asocia con tasas más altas de conversión comercial y mayor sostenibilidad de los vínculos creados.

P4–Formato del espacio de coordinación: en contextos con redes consolidadas y demandantes concentrados, los espacios selectivos y cerrados favorecen la profundización de vínculos y la precisión del *matching*. En contextos con base productiva heterogénea y baja densidad relacional, los formatos abiertos potencian el descubrimiento de capacidades latentes y la ampliación de redes entre actores que no habrían interactuado espontáneamente.

P5–Estandarización de la presentación: la uniformidad en el modo de comunicar la oferta reduce asimetrías informacionales y mejora la comparabilidad entre proveedores, con incremento de la probabilidad de éxito en las interacciones.

P6–Persistencia temporal: los efectos asociados a las fricciones informacionales tienden a ser inmediatos, mientras que los vinculados con restricciones de capacidad son graduales y dependen de la repetición periódica del instrumento.

P7–Proposición de patrón relacional sectorial: el tipo de rubros que logran articularse mediante la intermediación pública varía según la madurez estructural del sector. En cadenas consolidadas predominan las sinergias con proveedores núcleo, mientras que en sectores fragmentados las interacciones se desplazan hacia rubros periféricos o transversales, donde la política actúa como mecanismo de descubrimiento y diversificación.

Las proposiciones propuestas son interpretativas, no de contraste estadístico, para comprender por qué un mismo diseño de política puede generar resultados divergentes en contextos productivos distintos. Servirán como guía para contrastar los efectos del programa en las cadenas avícola y metalmeccánica, explorando cómo las diferencias en la densidad relacional, la estructura sectorial y las capacidades locales condicionan la efectividad de la coordinación pública.

Definición de indicadores

Para evaluar la efectividad inmediata del instrumento se utilizaron tres indicadores sintéticos: la tasa de interacción, la tasa de conversión y el Índice de Densidad Relacional.

La tasa de interacción (TI) mide el grado de participación activa de las empresas proveedoras en los encuentros y se define como la proporción

de firmas que registraron al menos una vinculación comercial (venta, cotización, prueba o consulta) respecto del total de empresas participantes.

$$TI = \frac{N_{\text{empresas con } \geq 1 \text{ interacción}}}{N_{\text{empresas participantes}}} \times 100$$

La tasa de conversión (TC) refleja la efectividad de las interacciones generadas y se calcula como el cociente entre el número de interacciones que derivaron en ventas efectivas y el total de interacciones registradas.

$$TC = \frac{N_{\text{ventas concretadas}}}{N_{\text{interacciones totales}}} \times 100$$

El Indicador de Densidad Relacional (IDR) capta la profundidad y persistencia de los vínculos más allá de la ocurrencia del primer contacto. Se define como el promedio de interacciones comerciales registradas por empresa proveedora y se calcula como el cociente entre el número total de interacciones generadas y la cantidad de empresas participantes.

$$IDR = \frac{N_{\text{interacciones totales}}}{N_{\text{empresas participantes}}}$$

Los tres indicadores permiten aproximar, de forma complementaria, la capacidad del programa para activar vínculos (TI), transformarlos en resultados comerciales (TC) y profundizar la densidad relacional del ecosistema productivo mediante múltiples interacciones por empresa (IDR).

Resultados comparados: evidencia de dos estructuras relacionales

Esta sección presenta los resultados del programa Alianzas con Valor, organizados de acuerdo con la secuencia analítica definida en la metodología. En primer lugar, se describe la caracterización estructural de las cadenas de valor analizadas, con el objetivo de contextualizar las condiciones iniciales sobre las que operó la política. En segundo lugar, se analizan los resultados en función de las dimensiones de análisis propuestas: tipo de fricción predominante, densidad relacional y diseño de los instrumentos de intermediación. La evidencia cuantitativa derivada de los indicadores TI y TC se integra con información cualitativa obtenida de entrevistas y observaciones de campo.

Estudio del caso avícola: coordinación informacional efectiva

El primer ciclo del programa Alianzas con Valor se implementó en el sector avícola, una de las cadenas más relevantes de la estructura industrial entrerriana, a partir de la demanda explícita de proveedores de insumos y servicios que enfrentaban dificultades para establecer vínculos comerciales con las empresas líderes del sector, pese a contar con capacidades productivas disponibles. Es decir, el programa surge de una necesidad concreta de los sectores con potencial de ser proveedores de la avicultura.

• **Caracterización de la cadena avícola en Entre Ríos.** La cadena avícola de Entre Ríos se caracteriza por un alto grado de integración vertical, con empresas líderes que concentran la faena, el procesamiento y la comercialización, y una extensa red de proveedores de insumos, servicios industriales, mantenimiento, logística y equipamiento. A noviembre de 2025, el sector empleaba 29 200 personas en forma directa solo en cría de aves, producción de huevos y faena de pollos. Como referencia, el 32,7% del empleo industrial provincial corresponde a ese sector, con doscientos noventa empresas activas en esas actividades. Un dato adicional que dimensiona la importancia del sector es que dentro de las cincuenta empresas de mayor facturación anual en la provincia, ocho son avícolas, e incluso dos de ellas se encuentran entre las diez que más facturan.

Se trata de una de las cadenas más relevantes de la estructura productiva provincial, con fuerte inserción nacional e internacional, que a lo largo de los años ha dado lugar al desarrollo de un entramado local de proveedores industriales, técnicos y de servicios especializados, que abarca desde la construcción de galpones e infraestructura productiva, la producción de alimentos balanceados, el desarrollo y provisión de insumos sanitarios y vacunas, hasta servicios de mantenimiento industrial, equipamiento, logística, sanidad y control de calidad, entre muchos otros.

Desde el punto de vista institucional, la cadena avícola entrerriana presenta una buena densidad organizacional, con una vasta cantidad de actores, aunque no siempre articulados en el trabajo productivo conjunto. A nivel provincial, la Unión Industrial de Entre Ríos (UIER) cumple un rol central como espacio de articulación del entramado industrial, con la presencia de todas las empresas del complejo avícola. A ello se suma la actuación de organismos públicos con anclaje territorial como INTA e INTI, que participan en la generación, validación y difusión de conocimiento técnico, sanitario y productivo. En el plano formativo, la provincia cuenta con una base educativa relevante vinculada a la cadena avícola, a través de la Universidad Nacional de Entre Ríos (UNER), particularmente la Facultad de Ciencias Agropecuarias y la Facultad de Bromatología, y de escuelas agro-técnicas orientadas a la producción animal. Este entramado contribuye a la existencia de capacidades técnicas locales y a la circulación de información sectorial, configurando un entorno institucional propicio para procesos de articulación productiva, aun cuando no siempre deriven en relaciones comerciales directas.

Si bien existe un entramado institucional y relacional desarrollado, según la MIP-ER (CEPAL, 2025), solo el 36% de los bienes y servicios intermedios

de la industria alimenticia se adquieren en la provincia y, en insumos como la provisión de productos plásticos para esa actividad, la participación es de solo el 7,5 %. Esto sugiere la presencia de fricciones que no se explican por ausencia de oferta local potencial, sino por problemas de identificación, visibilidad y coordinación entre demanda y proveedores.

• **Insumos para la implementación del programa en el sector.** Las entrevistas previas a los encuentros revelaron que la principal fricción que limitaba la sustitución de insumos en el sector avícola no era de capacidad productiva, sino informacional: fallas de coordinación que dificultaban el encuentro entre actores potencialmente complementarios (P1). Existían empresas locales con potencial para proveer parte de esos bienes, pero los frigoríficos desconocían su existencia o su calidad. Dentro de esa fricción, los factores más recurrentes identificados fueron: (i) desconocimiento mutuo entre oferentes y demandantes, incluso en casos donde residían en la misma ciudad; (ii) baja visibilidad pública de las capacidades productivas locales y su calidad; y (iii) persistencia de rutinas de compra extrazona basadas en relaciones históricas o percepciones de mayor seguridad y confiabilidad frente a la oferta local.

Se supuso entonces que la política de intermediación, en este contexto, funcionaría como un dispositivo de revelación de información y construcción de confianza, y generaría un “efecto de descubrimiento” similar al que describen Hausmann y Rodrik (2003).

• **Resultados de la intermediación.** Entre julio y agosto de 2024 se realizaron seis encuentros sectoriales que reunieron los diecinueve principales frigoríficos de la provincia con treinta y nueve proveedores de distintos municipios. Cada proveedor tuvo ocho minutos para presentar su oferta bajo un formato estandarizado de presentación, que permitió reducir asimetrías de información (P—Estandarización de la presentación) y facilitar la comparabilidad entre propuestas. Esta metodología, sumada a la preparación previa de las empresas, fue importante para mejorar la comunicación y profesionalizar la oferta local.

A dos semanas de finalizar cada encuentro se realizó la evaluación de resultados. Los datos cuantitativos revelados mostraron una efectividad inmediata y verificable del programa en la generación de interacciones comerciales. La tasa de interacción (TI) alcanzó el 74,4%, ya que veintinueve de las treinta y nueve empresas proveedoras registraron al menos un vínculo comercial posterior al encuentro, lo que evidencia una alta activación relacional inducida por el instrumento. La tasa de conversión (TC), en tanto, fue del 39%, resultado de la relación entre las veintisiete ventas efectivas registradas y el total de sesenta y nueve interacciones identificadas, lo que refleja una capacidad significativa para transformar contactos iniciales en operaciones comerciales concretas.

En términos desagregados: a) el 41 % de las empresas participantes concretó ventas efectivas con frigoríficos u otros proveedores, lo que confirma el impacto directo del instrumento en la creación de oportunidades de negocio tangibles y en la activación de flujos económicos previamente inexistentes; b) el 7,7% de los proveedores reportó haber iniciado pruebas técnicas o pilotos de productos y servicios a solicitud de las empresas demandantes,

lo que sugiere un alto potencial de escalamiento en las relaciones comerciales y la posible incorporación de innovaciones en la cadena de valor; c) el 28,2% de las firmas proveedoras recibió solicitudes formales de cotización, que constituyen evidencia de interés comercial concreto y de una etapa intermedia de maduración del vínculo; d) el 25,6% informó haber recibido consultas exploratorias posteriores a los encuentros sin derivar aún en transacciones o acuerdos, lo que, no obstante, representa un avance en términos de visibilización de capacidades locales y reducción de asimetrías de información (véase Tabla 1).

El Índice de Densidad Relacional promedio alcanzó un valor de 1,8, lo que indica que, en promedio, cada firma generó más de un vínculo comercial posterior al primer encuentro. Este resultado sugiere que el programa no se limitó a producir contactos aislados, sino que logró inducir una dinámica de interacciones recurrentes, condición necesaria para la consolidación de relaciones productivas estables.

Tabla 1. Distribución de las interacciones comerciales inmediatas de los encuentros del programa AcV - Sector avícola, Entre Ríos (julio-agosto 2024)

<i>Tipo de interacción</i>	<i>Porcentaje sobre el total de interacciones (n=69)</i>	<i>% sobre el total de empresas (n=39)</i>
Ventas concretadas	39%	41%
Pedidos de cotización	25%	28%
Desarrollos de nuevos productos	7%	8%
Consultas comerciales	29%	26%
Tasa de interacción (TI)		74,4%
Tasa de conversión (TC)	39,0%	
Densidad relacional (IDR)		1,8

Fuente: Elaboración propia sobre datos de la Secretaría de Industria, Comercio y Minería de Entre Ríos, septiembre 2024

Los resultados muestran un alto nivel de conversión (P3), especialmente en sectores donde existían capacidades instaladas pero subutilizadas, como plásticos, estructuras metálicas, maquinarias y economía circular (véase Tabla 2). Un caso destacable fue la empresa Entre Ríos Recicla, que tras los encuentros inició relaciones con frigoríficos locales para proveer piezas plásticas recicladas, un producto que no se fabricaba en la provincia. Ese resultado simboliza con claridad el impacto de la intermediación: un problema de información se transformó en una oportunidad de diversificación productiva y de descubrimiento de nuevos bienes. Dedicada al reciclado de residuos plásticos y con plantas en los parques industriales de Basavilbaso y Rosario del Tala, la firma contaba con capacidad técnica para producir insumos plásticos (bandejas, bebederos, piezas de uso industrial), pero no había logrado acceder a ese mercado por falta de contactos comerciales y desconocimiento mutuo entre las partes. En la provincia no se fabricaban esos productos ni existían antecedentes de producción de ese tipo de insumos para

la industria alimenticia. A partir de su participación en el programa, Entre Ríos Recicla inició relaciones comerciales con empresas avícolas, concretó las primeras ventas y desarrolló prototipos de nuevos productos. Este proceso permitió reemplazar parcialmente insumos extraprovinciales por producción local, lo que generó un nuevo eslabón dentro de la cadena avícola y abrió la posibilidad de consolidar una línea de producción orientada específicamente a la industria alimenticia.

El caso, que fue uno de muchos generados en los encuentros, ilustra cómo la política de intermediación pudo transformar una falla de información en una oportunidad de diversificación productiva, con refuerzo de la densidad industrial del territorio sin requerir subsidios ni incentivos financieros. Desde la perspectiva relacional, la cadena avícola ofrecía condiciones favorables: densidad institucional alta, redes preexistentes (cámaras, asociaciones, foros técnicos) y una cultura de cooperación. En este entorno, la intermediación pública actuó principalmente sobre la fricción informacional y la visibilidad de la oferta, con efectos inmediatos sobre el volumen de transacciones (confirmando P1 y P6).

El formato de encuentros –abiertos, multisectoriales y breves– resultó especialmente adecuado (P4). Permitió incorporar rubros periféricos no demandados explícitamente (como economía circular o software), que mostraron tasas de conversión incluso superiores a las esperadas. Esta evidencia sugiere que, en sectores estructurados, los espacios abiertos de descubrimiento pueden expandir la frontera del mercado más allá de la planificación inicial.

La desagregación sectorial de las interacciones (véase Tabla 2) permite observar con mayor precisión los patrones de articulación generados por el programa y las sinergias intersectoriales emergentes. Los sectores tradicionalmente vinculados con la cadena avícola, como metalmecánica, plásticos, maquinarias o consultoría industrial, fueron los principales beneficiarios, con una dinámica de complementariedad productiva y de aprendizaje mutuo, derivada del descubrimiento cruzado entre oferentes y demandantes. A través del diálogo técnico inducido por la intermediación, los proveedores ajustaron especificaciones, estándares y rutinas productivas, mientras que las empresas avícolas revisaron percepciones previas sobre la oferta local disponible. En estos casos, la intermediación pública actuó como coordinador de relaciones latentes: reveló coincidencias entre capacidades técnicas existentes y demandas no satisfechas.

Al mismo tiempo, la participación de rubros no tradicionales, como economía circular y software industrial, sugiere que los espacios de coordinación abiertos pueden inducir procesos de diversificación relacional, donde la proximidad cognitiva y la capacidad de adaptación sustituyen a la cercanía sectorial como fuente de conexión. Estos resultados respaldan la P7 (patrón relacional sectorial), en tanto muestran que la naturaleza de las interacciones comerciales depende del grado de madurez de la cadena.

Tabla 2. Distribución por sectores de las interacciones comerciales de los encuentros del programa AcV - Sector avícola, Entre Ríos (julio-agosto 2024)

Sector	Cantidad de empresas		% de empresas según tipo de interacciones				
	Participantes	C/interacciones	≥ 1	Pruebas	Cotización	Ventas	Consultas
Economía circular	3	3	100%	33%	0%	100%	33%
Químicos y plásticos	3	3	100%	0%	33%	67%	33%
Estructuras de madera	1	1	100%	0%	0%	0%	100%
Estructuras metálicas	6	5	83%	0%	50%	83%	17%
Consultoría industrial	6	5	83%	0%	33%	17%	50%
Maquinarias y equipos	12	9	75%	17%	25%	42%	17%
Economía del conocimiento	4	2	50%	0%	50%	0%	0%
Alimentos	2	1	50%	0%	0%	0%	50%
Indumentaria	1	0	0%	0%	0%	0%	0%
Material de transporte	1	0	0%	0%	0%	0%	0%
	39	29	74%	8%	28%	41%	26%

Fuente: Elaboración propia sobre datos de la Secretaría de Industria, Comercio y Minería de Entre Ríos, septiembre 2024.

El caso avícola confirmaría que cuando las restricciones principales son informacionales, la coordinación pública puede generar resultados rápidos y sostenibles. La política no solo incrementó el componente local en las compras del sector, sino que también dejó capacidad instalada: empresas más visibles, mejor comunicadas y con vínculos comerciales que persisten tras la intervención.

El caso metalmecánico: coordinación limitada por capacidad productiva

El segundo ciclo de Alianzas con Valor se desarrolló entre octubre y diciembre de 2024 en la industria metalmecánica, uno de los complejos más amplios y heterogéneos del entramado manufacturero entrerriano.

• **Caracterización de la cadena metalmecánica en Entre Ríos.** Por la cantidad de empresas que lo integran, el metalmecánico es otro de los sectores industriales más relevantes de Entre Ríos. Está integrado por trescientas cincuenta y ocho MiPyMES, que representan aproximadamente el 25 % del total de industrias provinciales y generan alrededor de 4 000 empleos formales. A este núcleo se suma una red extensa de talleres, tornerías, carpinterías metálicas y servicios de mantenimiento industrial de carácter más informal, que proveen insumos y servicios a múltiples cadenas productivas del territorio. La industria metalmecánica entrerriana abarca una variedad de tareas manufactureras, con provisión tanto de insumos como de productos finales para la producción,

el consumo y la inversión. La mayoría son empresas de capital local y de pequeña escala, con alto nivel de especialización de sus recursos humanos.

La actividad agroindustrial es el demandante principal de la metalmecánica provincial, se destacan tres subsectores: a) carpintería metálica y fabricación de productos metálicos para uso y montaje estructural, con ciento quince empresas y ochocientas cincuenta y seis empleados directos; b) fabricación de productos elaborados de metal, representada por setenta y ocho MiPyMES con trescientos noventa empleados. Se destaca en este grupo la firma Nexo, referente nacional en la fabricación de aberturas de acero y aluminio, con ciento cincuenta empleados y 1 000 puntos de venta en el país; c) fabricación de remolques, semirremolques y sus piezas, con veinte empresas y novecientas cincuenta empleos. Entre Ríos tiene dos empresas en el *top* diez de líderes en fabricación de acoplados del país, y una de ellas, Hermann, es la número uno, con 15% del mercado y cuatrocientos empleados; d) cuarenta y cinco empresas fabricantes de maquinarias y equipos, con setecientos empleos directos. También se destacan empresas como Itasa, especializada en fundición de acero y provisión de piezas para maquinaria agrícola de gran porte.

• **Resultados de la intermediación.** La política de intermediación en este sector actuó sobre un terreno más fragmentado. Se realizaron cincuenta encuentros que reunieron a diecinueve empresas compradoras y treinta y cinco proveedoras, pero solo seis de estas últimas pertenecían directamente a la metalmecánica. Los demás rubros correspondían a servicios complementarios (consultoría industrial, energía, plásticos, regalos corporativos, indumentaria industrial). Las empresas metalmecánicas fueron las más difíciles de incorporar a los encuentros, tanto por limitaciones estructurales –baja escala productiva, escasa formalización y limitada capacidad de gestión– como por condiciones coyunturales: los meses en que se desarrolló el programa coincidieron con una fase de expansión de la actividad económica, en la que muchos talleres y pymes del rubro operaban al límite de su capacidad y sin disponibilidad para explorar nuevos clientes o proyectos. A esto se sumó un desajuste entre la demanda de las empresas compradoras y la oferta disponible en la provincia: aunque el número de actores metalmecánicos era elevado, sus especializaciones no coincidían plenamente con los requerimientos técnicos de las industrias demandantes, lo que redujo las oportunidades de vinculación efectiva.

El relevamiento de resultados realizado dos semanas después de cada encuentro permitió identificar treinta y seis interacciones comerciales generadas entre empresas participantes, de las cuales el 44 % culminó en transacciones efectivas, el 17% representó etapas intermedias de negociación (cotizaciones), el 14% involucró instancias de desarrollo conjunto de nuevos productos y el 25% fueron consultas exploratorias, indicativas del interés del sector (véase Tabla 3).

Tabla 3. Distribución de las interacciones comerciales inmediatas de los encuentros del programa AcV - Sector metalmecánico, Entre Ríos (octubre–diciembre 2024)

<i>Tipo de interacción</i>	<i>Porcentaje sobre el total de interacciones (n=36)</i>	<i>% sobre el total de empresas (n=35)</i>
Ventas concretadas	44%	34%
Pedidos de cotización	17%	14%
Desarrollos de nuevos productos	14%	11%
Consultas comerciales	25%	20%
<i>Tasa de interacción (TI)</i>		66%
<i>Tasa de conversión (TC)</i>	34%	
<i>Densidad relacional (IDR)</i>		1,0

Fuente: Secretaría de Industria, Comercio y Minería de la provincia de Entre Ríos, enero 2025.

La tasa de interacciones fue inferior a la del sector avícola (66% vs. 74%), lo mismo que la tasa de conversión (34% vs. 39%). Sin embargo, cuando se calculan las ventas concretadas en relación con el total de interacciones, en el sector metalmecánico el porcentaje fue del 44% frente al 39% en el avícola, aunque con una naturaleza de intercambios muy distinta. La mayoría de las operaciones exitosas se concentraron en rubros periféricos –consultoría, economía del conocimiento, regalos corporativos– más que en la propia cadena metalmecánica. Esto refleja que la efectividad de la intermediación estuvo condicionada por las restricciones estructurales de capacidad (P2) y por una baja densidad relacional (P3), pero también confirma la P7 (patrón relacional sectorial), al mostrar que en sectores fragmentados la articulación tiende a desplazarse hacia rubros transversales o complementarios, donde las oportunidades surgen más por descubrimiento que por sustitución (véase Tabla 4). También el IDR fue menor que en los encuentros avícolas (1 vs. 1,8).

Tabla 4. Distribución por sectores de las interacciones comerciales de los encuentros del programa AcV - Sector metalmecánico, Entre Ríos (octubre–diciembre 2024)

<i>Sector</i>	<i>Cantidad de empresas</i>			<i>% de empresas según tipo de interacciones</i>			
	Participantes	C/interacciones	≥ 1	Pruebas	Cotización	Ventas	Consultas
<i>Consultoría industrial</i>	2	2	100%	50%	0%	50%	50%
<i>Otros servicios</i>	5	4	80%	0%	40%	20%	40%
<i>Regalos corporativos</i>	4	3	75%	0%	0%	75%	0%
<i>Servicios basados en el conocimiento</i>	7	5	71%	14%	14%	43%	0%
<i>Indumentaria Industrial</i>	3	2	67%	0%	33%	33%	0%
<i>Economía circular y energías renovables</i>	5	3	60%	20%	0%	40%	40%
<i>Maquinarias, equipos y piezas</i>	6	3	50%	17%	17%	17%	33%
<i>Químicos y plásticos</i>	3	1	33%	0%	33%	0%	0%
	35	23	66%	11%	14%	34 %	20 %

Fuente: Elaboración propia sobre datos de la Secretaría de Industria, Comercio y Minería de Entre Ríos, enero 2025

A diferencia del caso avícola, aquí la fricción predominante no fue informacional, sino de capacidad productiva y organizativa (P2). Si bien la MIP-ER (2025) mostraba un consumo intermedio elevado, entre el 53% y el 67%, solo un tercio de los insumos metálicos y equipos se adquiría dentro de la provincia. El problema no era solo el desconocimiento entre actores, sino la ausencia de proveedores locales con escala, certificaciones o equipamiento adecuado para abastecer a las grandes empresas del propio sector.

El formato de los encuentros también incidió en los resultados. A diferencia de la avicultura, donde los eventos abiertos favorecieron la diversificación, en la metalmecánica el modelo óptimo habría sido el de encuentros cerrados y más focalizados (P4), dada la especificidad técnica de la demanda y la limitada disponibilidad de oferentes calificados. La falta de preparación previa y la heterogeneidad en la calidad de las presentaciones empresariales (P5) dificultaron la comparabilidad de la oferta y redujeron el impacto del instrumento.

Además, el análisis cualitativo de las entrevistas reveló un patrón recurrente: muchas pymes del sector no participaron por falta de tiempo o saturación de pedidos existentes, lo que indica un equilibrio de baja escala, pero alta ocupación, sin horizonte de expansión. Este rasgo, coherente con lo que la MIP identifica como “capacidad no desplegada”, limita la efectividad de las políticas basadas únicamente en la coordinación, ya que, sin fortalecimiento y mejora productiva tecnológicas ni incentivos a la asociatividad, el mercado local no logra espesar.

En términos relacionales, la metalmecánica exhibe una estructura débilmente conectada, con vínculos transaccionales y poca cooperación interempresa. La política de intermediación activó algunos contactos, pero los resultados sugieren que, frente a fricciones de capacidad, la coordinación pública debe complementarse con instrumentos estructurales –financiamiento, innovación, certificaciones– para generar efectos duraderos (P2 y P6).

El caso metalmecánico evidencia que la intermediación pública es condición necesaria pero no suficiente cuando los problemas de desarrollo son de escala, tecnología y organización. El aprendizaje del programa en este sector refuerza la idea de que la coordinación efectiva requiere sincronizar políticas relacionales y de fortalecimiento productivo, con adecuación del diseño del instrumento a la madurez y densidad del entramado empresarial.

Comparación sintética: estructuras productivas y modos de coordinación

El contraste entre los casos permite observar con claridad que la efectividad de las políticas de intermediación pública no depende únicamente del diseño del instrumento, sino del tipo de fricción predominante, la densidad relacional preexistente y la estructura de capacidades del entramado sectorial. Como en la cadena avícola las principales restricciones eran informacionales y en la metalmecánica se trataba de limitaciones tecnológicas y organizativas, el mismo dispositivo –los encuentros de AcV– operó como resolutor de fallas informacionales en el primer caso y como revelador de brechas estructurales en el segundo (véase Tabla 5).

Desde una perspectiva teórica, los casos ilustran dos formas de aprendizaje institucional: a) aprendizaje operativo, cuando la política resuelve eficazmente una fricción y deja capacidad instalada (avícola); b) aprendizaje adaptativo, cuando la política evidencia sus límites y orienta la necesidad de rediseñar estrategias más complejas (metalmecánica).

Tabla 5. Verificación de las proposiciones en sectores avícola y metalmecánico

<i>Proposiciones</i>	<i>Avícola</i>	<i>Metalmecánico</i>	<i>Interpretación</i>
P1-Fricción informacional dominante	Confirmada: la intermediación redujo asimetrías y generó resultados inmediatos	Parcial: la información no era el obstáculo central	La visibilidad de la oferta local fue clave en avícola, pero irrelevante donde faltan capacidades
P2-R restricción de capacidad dominante	No dominante: existían proveedores aptos	Confirmada: las limitaciones tecnológicas y de escala limitaron los resultados	Cuando la brecha es estructural, la intermediación requiere políticas complementarias
P3-Densidad relacional	Alta: cámaras, redes y confianza sectorial	Baja: atomización y vínculos débiles entre talleres.	La confianza preexistente amplifica el efecto de coordinación
P4-Formato de encuentro	Efectivo el formato abierto, multisectorial	Requiere formato cerrado y focalizado	El diseño del encuentro debe adaptarse al grado de concentración del sector
P5-Estandarización presentaciones	Contribuyó a la profesionalización y visibilidad	Débilmente aplicada, redujo comparabilidad	La preparación previa y la comunicación son determinantes del éxito
P6-Persistencia temporal	Resultados inmediatos y sostenibles	Requiere continuidad y repetición periódica	Las fricciones informacionales se resuelven rápido; las de capacidad, lentamente
P7- Patrón relacional sectorial	Confirmada: las interacciones se concentraron en proveedores núcleo del propio sector	Confirmada: los vínculos se centraron en rubros periféricos o transversales	La estructura y madurez del sector determinan el tipo de articulaciones que genera la intermediación

Fuente: Elaboración propia.

El contraste entre ambas experiencias permite identificar dos patrones de intervención asociados a la naturaleza de las fricciones predominantes en cada sector.

Modelo informacional (sector avícola). En contextos donde existen capacidades productivas instaladas y una elevada densidad institucional, la intermediación pública actúa principalmente como conector, ampliando el conocimiento mutuo entre actores ya capacitados. En estos casos, el impacto de la intervención es rápido, de bajo costo y con alta efectividad en términos de activación de vínculos comerciales.

Modelo de capacidad (sector metalmecánico). En sectores con restricciones estructurales de escala, tecnología u organización, la intermediación revela las limitaciones de la oferta local. La política cumple una función diagnóstica y de generación de conciencia, pero requiere ser complementada por una segunda fase orientada al upgrading técnico y organizativo para producir efectos sostenidos.

Conclusiones

La comparación de los casos avícola y metalmecánico permite extraer un conjunto de lecciones conceptuales y operativas sobre el papel de la intermediación pública en la política industrial contemporánea. Los resultados muestran que la efectividad de estas políticas depende de su capacidad para adaptarse a la estructura relacional y productiva sobre la cual actúa. Alianzas con Valor ilustra que un mismo dispositivo puede generar resultados profundamente distintos según el tipo de fricción que prevalezca en el entramado económico.

En el sector avícola, donde las empresas contaban con capacidades instaladas y canales institucionales consolidados, AcV mostró que cuando la principal limitación es informacional, la política de intermediación puede recomponer flujos de información y confianza de forma rápida y efectiva. La intermediación funcionó como un mecanismo de coordinación informacional (Rodrik, 2004), con reducción de asimetrías y promoción de interacciones inmediatas entre oferta y demanda. En apenas dos meses, la iniciativa logró incrementar las interacciones comerciales, diversificar proveedores y fortalecer la visibilidad de la oferta local, lo que valida la proposición de que la coordinación pública puede espesar mercados sin necesidad de subsidios financieros.

En la metalmecánica, en cambio, la experiencia reveló los límites estructurales del enfoque: baja escala, tecnología obsoleta, informalidad y escasa asociatividad. En ese contexto, la intermediación cumple una función diagnóstica más que resolutoria, al señalar la necesidad de políticas complementarias de mejoramiento productivo, financiamiento y cooperación tecnológica. Alianzas con Valor evidenció que la coordinación relacional solo puede generar efectos sostenidos cuando existe un umbral mínimo de madurez organizativa y tecnológica, y cuando la oferta local logra aproximarse a las demandas técnicas del sector tractor.

La comparación de los programas reafirma que las políticas de coordinación pública son efectivas cuando operan sobre fallas de información y confianza, pero requieren complementariedad estructural para abordar restricciones de capacidad. Esta divergencia reafirma el planteo de Evans (1995) sobre la importancia de la autonomía insertada del Estado: su eficacia depende de mantener una distancia suficiente para coordinar, pero también una cercanía relacional que le permita comprender las dinámicas y limitaciones de los actores productivos. En Entre Ríos, Alianzas con Valor representó temporalmente esa función, al actuar como interfaz institucional entre empresas, cámaras y organismos técnicos. Su sostenibilidad, sin embargo, exige que esta función se institucionalice para no depender de coyunturas o liderazgos individuales. En junio de 2025, tras un tercer ciclo de implementación en el sector foresto-industrial, el programa fue discontinuado en el marco de reconfiguraciones político-institucionales que desplazaron la prioridad otorgada a la agenda de articulación productiva. Esta interrupción, no mediada por una evaluación sistemática de desempeño, pone de relieve la fragilidad de las políticas de coordinación cuando no alcanzan a consolidarse como instrumentos permanentes del aparato estatal.

Ambas experiencias convergen en un mismo aprendizaje institucional: la coordinación no sustituye al desarrollo de capacidades, pero lo potencia. Cuan-

do existe un umbral mínimo de madurez productiva y densidad relacional, acelera el encuentro entre oferta y demanda; cuando esas condiciones faltan, revela dónde y cómo intervenir para construirlas. Desde la perspectiva de la economía relacional (Granovetter, 1985; Bathelt y Glückler, 2011), los resultados confirman que la coordinación no se limita a corregir fallas de mercado, sino que también crea mercado. Los encuentros de vinculación no solo generaron transacciones, sino que reconfiguraron expectativas, visibilizaron capacidades locales e introdujeron nuevos patrones de confianza y cooperación. En ese sentido, la política pública actuó como productora de relaciones económicas más que como mero facilitador de intercambios.

El caso metalmecánico refuerza, además, la importancia de concebir la política industrial como un proceso de aprendizaje institucional (Sabel, 1994; Cimoli *et al.*, 2009). Allí donde el instrumento no logró resultados inmediatos, produjo información crítica sobre las limitaciones del sistema: ausencia de escalamiento, baja asociatividad, escasa profesionalización comercial. Este tipo de aprendizaje es fundamental para diseñar políticas más precisas y adaptativas, que combinen acciones de intermediación con programas de fortalecimiento tecnológico, capacitación y financiamiento cooperativo.

Si bien el análisis se basa en un caso subnacional específico, los aprendizajes del programa pueden resultar relevantes para otras provincias y sectores con estructuras productivas heterogéneas. La evidencia sugiere que los sectores con cadenas consolidadas y capacidades instaladas se benefician de instrumentos de coordinación orientados a resolver fricciones informacionales, mientras que los entramados productivos fragmentados requieren abordajes secuenciales que combinen intermediación con políticas de fortalecimiento productivo, tecnológico y organizativo.

De este modo, Alianzas con Valor resulta una experiencia que tensiona los límites tradicionales de la política industrial. No es una política de subsidio, de protección o de atracción de inversiones, sino una política relacional cuyo objeto es la coordinación. Su impacto no se mide en montos asignados ni en proyectos aprobados, sino en la densidad de los vínculos creados y en la capacidad de aprendizaje institucional que deja a su paso.

Los hallazgos sugieren así tres desafíos para las políticas de desarrollo productivo: a) institucionalizar la función de intermediación pública, dotándola de continuidad y capacidades técnicas permanentes; b) diferenciar instrumentos según la fricción dominante; c) construir confianza y redes como activos productivos, en reconocimiento de que la densidad relacional es tan importante como la productividad o el capital físico para el desarrollo territorial.

El programa demuestra que coordinar también es producir. En economías regionales donde los incentivos de mercado son insuficientes para generar cooperación espontánea, la intermediación pública puede funcionar como el eslabón que transforma potencial en productividad. Pensar la política industrial desde la coordinación no implica abandonar las herramientas tradicionales, sino complementarlas con una mirada que entienda el desarrollo como un proceso de vincular, aprender y confiar.

Bibliografía

- Andreoni, A. (2020). Evolutionary systems of production and industrial policy design: The case of South Africa. *Structural Change and Economic Dynamics*, 54.
- Andreoni, A. y Chang, H.-J. (2019). The political economy of industrial policy: Structural interdependencies, policy alignment and conflict management. *Structural Change and Economic Dynamics*, 48, 136-150. <https://soas-repository.worktribe.com/output/393987>
- Akerlof, G. A. (1970). The market for “lemons”: Quality uncertainty and the market mechanism. *The Quarterly Journal of Economics*, 84(3), 488-500. <https://doi.org/10.2307/1879431>
- Asheim, B. T. (2012). The changing role of learning regions in the globalising knowledge economy: A theoretical re-examination. *Regional Studies*, 46(8), 993-1004. <https://doi.org/10.1080/00343404.2011.607805>
- Bathelt, H., y Glückler, J. (2011). *The relational economy: Geographies of knowing and learning*. Oxford University Press.
- Bell, M. y Pavitt, K. (1993). Technological accumulation and industrial growth: Contrasts between developed and developing countries. *Industrial and Corporate Change*, 2(2), 157-210. <https://doi.org/10.1093/icc/2.2.157>
- Cassiolato, J. E. y Lastres, H. M. M. (2005). *Arranjos produtivos locais e as novas políticas de desenvolvimento industrial e tecnológico*. IPEA. Recuperado de https://www.redesist.ie.ufrj.br/nts/nt6_2/Cassiola-to%20Szapiro%20Lastres.pdf
- Cimoli, M., Dosi, G. y Stiglitz, J. E. (eds.). (2009). *Industrial policy and development: The political economy of capabilities accumulation*. Oxford University Press. Recuperado de https://www.researchgate.net/publication/24132432_The_Political_Economy_of_Capabilities_Accumulation_the_Past_and_Future_of_Policies_for_Industrial_Development_A_Preface
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). (2025). *Matriz insumo-producto de Entre Ríos (MIP-ER)*. CEPAL. Recuperado de https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=914287
- Crespi, G. y Pietrobelli, C. (2016). *Emerging issues in Latin American development policy: The role of innovation and production networks*. Springer.

- Denzin, N. K. (1978). *The research act: A theoretical introduction to sociological methods* (2nd ed.). McGraw-Hill.
- Eisenhardt, K. M. (1989). Building theories from case study research. *Academy of Management Review*, 14(4), 532-550. <https://doi.org/10.5465/amr.1989.4308385>
- Evans, P. (1995). *Embedded autonomy: States and industrial transformation*. Princeton University Press. Recuperado de <https://www.jstor.org/stable/j.ctt7t0sr>
- Giarrizzo, V. (2025). Interdependencia productiva y articulación territorial en la provincia de Entre Ríos: un análisis basado en la matriz insumo-producto. Manuscrito sometido para publicación.
- Giarrizzo, V. y Martínez, M. (2025). Del subsidio al *marketplace* público. Experimentación y articulación productiva en la cadena avícola entrerriana. *Revista de Economía Política de Buenos Aires* (REPBA), 19(31), 47-82. [https://doi.org/10.56503/repba.Nro.31\(2025\)/3467](https://doi.org/10.56503/repba.Nro.31(2025)/3467)
- Granovetter, M. (1985). Economic action and social structure: The problem of embeddedness. *American Journal of Sociology*, 91(3), 481-510. <https://doi.org/10.1086/228311>
- Hausmann, R., y Rodrik, D. (2003). Economic development as self-discovery. *Journal of Development Economics*, 72(2), 603-633. [https://doi.org/10.1016/S0304-3878\(03\)00124-X](https://doi.org/10.1016/S0304-3878(03)00124-X)
- Hirschman, A. O. (1958). *The strategy of economic development*. Yale University Press.
- Karo, E., y Kattel, R. (2018). Innovation and the State: Towards an evolutionary theory of policy capacity. En X. Wu, M. Howlett, y M. Ramesh (eds.), *Policy Capacity and Governance*. Palgrave Macmillan. https://doi.org/10.1007/978-3-319-54675-9_6
- Lall, S. (1992). Technological capabilities and industrialization. *World Development*, 20(2), 165-186. [https://doi.org/10.1016/0305-750X\(92\)90097-F](https://doi.org/10.1016/0305-750X(92)90097-F)
- Maffioli, A., Pietrobelli, C. y Stucchi, R. (2017). *The impact evaluation of cluster development programs: methods and practices*. Inter-American Development Bank.
- Mazzucato, M., Kattel, R. y Ryan-Collins, J. (2020). Challenge-driven innovation policy: Towards a new policy toolkit. *Journal of Industry, Competition and Trade*, 20, 421-437. <https://doi.org/10.1007/s10842-019-00329-w>

- Mazzucato, M. (2013). *The entrepreneurial state: Debunking public vs. private sector myths*. Anthem Press.
- Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social de la Nación. (2024). *Observatorio de Empleo y Dinámica Empresarial (SIPA): tableros y series estadísticas 2024*. MTEySS.
- North, D. C. (1990). *Institutions, institutional change and economic performance*. Cambridge University Press.
- Padilla Pérez, R. y Alvarado, J. (2013). *Políticas de articulación productiva y desarrollo de proveedores en América Latina*. CEPAL-BID.
- Rodrik, D. (2004). *Industrial policy for the twenty-first century*. Harvard Kennedy School Working Paper. Recuperado de <https://drodrik.scholars.harvard.edu/research-papers>
- Rodrik, D. (2007). *One economics, many recipes: Globalization, institutions, and economic growth*. Princeton University Press.
- Sabel, C. F. (1994). Learning by monitoring: The institutions of economic development. En N. Smelser y R. Swedberg (eds.), *The handbook of economic sociology* (pp. 137-165). Princeton University Press/Russell Sage Foundation. Recuperado de <https://charlessabel.com/papers/Learning%20by%20Monitoring.pdf>
- Sabel, C. y Zeitlin, J. (2012). Experimentalist governance. En D. Levi-Faur (ed.), *The oxford handbook of governance*. Oxford University Press. Recuperado de <https://academic.oup.com/edited-volume/34384/chapter-abstract/291590330>
- Schmitz, H. (1999). Collective efficiency and increasing returns. *Cambridge Journal of Economics*, 23(4), 465-483. <https://doi.org/10.1093/cje/23.4.465>
- Suzigan, W. y Furtado, J. (2006). Política industrial y desenvolvimiento. *Revista de Economía Política*, 26(2). Recuperado de <https://www.scielo.br/j/rep/a/mSMT3Jw8Mv7ZFNCwqRtyNkv/?format=pdf&lang=pt>
- UNIDO. (2020). *Industrial development report 2020: Industrializing in the digital age*. United Nations Industrial Development Organization.
- Yin, R. K. (2018). *Case study research and applications: Design and methods* (6th ed.). SAGE Publications.

Los de arriba en América Latina y las crisis del presente: aprendizajes y nuevas preguntas

Jorge Atria*

Comentario y reseña de *¿El 99% contra el 1%? Por qué la obsesión por los ricos no sirve para combatir la desigualdad*, Mariana Heredia (2022). Buenos Aires: Siglo XXI Editores Argentina; y de *¿Son o se hacen? Las élites empresariales chilenas ante el cuestionamiento ciudadano*, Alejandro Pelfini (ed.) (2022). Santiago: Ediciones Universidad Alberto Hurtado.

Desde hace algunos años los estudios de ciencias sociales, en general, y de sociología, en particular, vienen lidiando con el rol de las elites, la clase alta y los ricos en los agudos conflictos sociales que caracterizan a las sociedades actuales con renovado interés. Siguiendo una larga tradición de pensamiento, estas investigaciones otorgan gran interés a la pregunta por el acceso a poder político o económico, al alto *status* social o al análisis de las formas o estrategias de reproducción para conservar estos recursos y distinguirse del resto de la población. Sin embargo, parece añadirse también una indagación sobre cómo interactúan estos grupos con la ciudadanía en situaciones críticas. Por un lado, cómo esta los interpela, con qué narrativas y por qué razones (Atria y Rovira, 2021). Y por el otro, cómo responden los grupos superiores en momentos sociales críticos –sus formas de enfrentarlos, de resistir o beneficiarse de ellos–, las maneras de presentar ese comportamiento ante la ciudadanía y de reaccionar ante las percepciones y juicios públicos. Si esto es así, la reflexión sociológica puede aportar de manera sustancial a la comprensión tanto de los procesos de legitimidad que sustentan el éxito económico y el poder, como al examen de la capacidad de la crítica pública de cuestionarlos, en el contexto de sociedades más abiertas y con mayores demandas de transparencia.

El renovado interés por los de arriba –los grupos superiores en la jerarquía socioeconómica– tiene relación con una serie de crisis que resaltan el potencial de sus acciones e inacciones cada vez con mayor nitidez. Las desigualdades económicas no son un asunto nuevo, pero sí lo es disponer de estimaciones que cuantifican la concentración de ingresos y riqueza a otro nivel, lo que permite el monitoreo periódico de sus dinámicas y con ello especificar y diferenciar con precisión qué grupos se han beneficiado más con los arreglos institucionales vigentes y cuáles han sido perjudicados o se han mantenido estancados por décadas. En la medida que la desigualdad viene aumentando en varios países, tales avances hacen posible otras formas de comparación histórica y, con ello, el cuestionamiento a ciertos modelos de desarrollo capitalista (Lupu & Pontusson, 2023).

*Instituto de Sociología, Pontificia Universidad Católica de Chile.

Contacto: jaatria@uc.cl.

Este artículo se realizó en el marco del proyecto ANID-Fondecyt N° 1231047. Se agradece asimismo el apoyo del Centro de Estudios de Conflicto y Cohesión Social (ANID-FONDAP 1523A0005).

Las habilidades de la riqueza económica para penetrar el poder político han sido también largamente estudiadas, sin embargo nuevas metodologías y materiales empíricos permiten observar estos fenómenos con otra profundidad, ilustrando los modos concretos a partir de los cuales se ejerce influencia, los temas en que esto se manifiesta con mayor fuerza y los complejos esquemas utilizados para hacer prevalecer las preferencias e intereses individuales por sobre los colectivos (Page et al., 2018).

Del mismo modo, aunque trabajos de diferentes momentos históricos reflexionaron sobre las distintas capacidades de acción de los grupos sociales en contextos de crisis, como también las diferenciadas consecuencias que estas tienen sobre ellos –lo que afecta a menudo a los más pobres–, la pandemia y la urgencia climática pusieron en evidencia, con particular dureza, la dispar repartición de costos –abarcando desde las expectativas de vida hasta la destrucción de territorios– y las oportunidades que surgen para una minoría de obtener ganancias, incluso sobrenormales, en las mismas circunstancias. Por ejemplo, el problema de la crisis medioambiental es especialmente indicativo de esto cuando hoy existe evidencia para afirmar que la emisión de gases de efecto invernadero del 10% y mayormente del 1% y 0,1% superior es desproporcionada respecto de la que corresponde al 50% inferior (Chancel, 2022).

La renovada tematización de las elites adquiere un significado singular en América Latina, donde los debates sobre desigualdad, poder, formación del Estado y ciudadanía suelen incorporar a los de arriba entre sus aspectos críticos, como parte del argumento que los asocia con una minoría históricamente asentada, especialmente beneficiada en los proyectos de independencia y más resiliente a distintos ciclos económicos y políticos que actores similares de otras regiones. A esto se suman, como anteriormente se esbozó, estadísticas comparadas que evidencian que un grupo no menor de países latinoamericanos se encuentran entre los más desiguales del mundo, utilizando tanto los indicadores estadísticos y las fuentes de información tradicionales como los más recientes.

A partir de todo lo anterior, los libros de Mariana Heredia y Alejandro Pelfini sobresalen por el enorme aporte que ofrecen y por el momento oportuno en que ven la luz. El libro de Mariana Heredia –argentina, socióloga, magíster y doctora en sociología y profesora de la Escuela Idaes-Unsam, la UBA y la Universidad de San Andrés– se enfoca en la sociedad argentina, mientras que el de Alejandro Pelfini –argentino, sociólogo, doctor en sociología, director de posgrados de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad del Salvador e investigador de Flacso Argentina– quien actúa como editor y autor, lo hace en la sociedad chilena, a través de 11 capítulos donde participan 13 autoras y autores. Ambos trabajos examinan a los grupos superiores desde diversas aristas, dedican atención a los entrelazamientos entre distintas esferas, a las imbricaciones entre riqueza y poder, e historizan el análisis sobre las trayectorias que sigue el segmento más aventajado a través de múltiples coyunturas. Estos esfuerzos hacen posible dimensionar tales trayectorias y sus fenómenos asociados comprendiendo adecuadamente su espesor y los alcances que tienen para entender los derroteros de ambos países.

Tiene particular valor el que los dos libros incorporen de una u otra forma un componente relacional, inscribiendo las continuidades, rupturas y renovaciones de estos grupos en el entramado mayor de interacciones, encuentros y conflictos con otros individuos y grupos de la población, y en los imaginarios sociales que la ciudadanía tiene de ellos. Dicha aproximación favorece la discusión integrada entre aquello que es propio de una sociología de las elites –el estudio de la desigualdad y el poder desde arriba (Khan, 2012)– con aquellos dilemas que conciernen a las sociedades, donde los más ricos y las elites tienen una voz y un ámbito de acción que sobresale.

El libro de Pelfini toma por objetivo dirimir el tipo de reacciones que despliegan las elites empresariales chilenas en un contexto de politización y malestar que las cuestiona crecientemente, y explicar dichas reacciones de acuerdo con la ecuación entre *habitus* y reflexividad y la dislocación entre ambas (Pelfini, 2022, p.30). El libro de Heredia, por su parte, se propone contribuir a la comprensión de las desigualdades sociales contemporáneas enfocándose en las elites y los vínculos que entablan con el resto de la sociedad, incluyendo elementos comparativos, pero también de especificación de la realidad argentina (Heredia, 2022, pp.18-19).

El hecho de que todos los capítulos del libro de Pelfini trabajen fundamentalmente con la noción de elites, y que el libro de Heredia haga de la conceptualización de los grupos superiores una discusión en sí –lidiando con todas las categorías existentes para describir a quienes se ubican en la cima de la jerarquía en las distribuciones de recursos económicos, sociales y de poder– hace posible entrar en este campo de estudio en plena conciencia de sus complejidades. El libro de Pelfini ayuda a comprender, desde el subgrupo más específico de las elites empresariales, las formas concretas que tienen sus miembros de procesar las nuevas demandas ciudadanas y las expresiones de malestar que las acompañan, explorando si esto redundo o no en la revisión de sus propios comportamientos, el aprendizaje y la transformación de sus preferencias –en breve, sus niveles de reflexividad–. La noción de elites sobresale en este caso y opera como una categoría ordenadora que delimita adecuadamente a un subconjunto de personas en una esfera social específica: la económica.

Por otro lado, el libro de Heredia multiplica los puntos de acceso a un grupo donde recursos, posiciones e influencias pueden a ratos confluir o diferenciarse, sirviéndose de esta aproximación para integrar antecedentes y evidencias que permitan auscultarlo desde distintos ángulos. Con ello, advierte también que categorías vigentes, como las de “ricos” o “el 1%”, pueden dificultar la formulación de interrogantes específicas, al sugerir que con una sola escala y en un solo grupo se encuentran las soluciones a todos los problemas y también todos sus responsables. Es decir, en este caso se muestra la sempiterna dificultad con que deben lidiar los estudios sobre la jerarquía socioeconómica para definir y demarcar a sus integrantes: categorías omniabarcadoras pueden ser imprecisas, mientras que aproximaciones muy específicas pueden producir resultados basados en estrategias demasiado diversas, encontrando por ende más limitaciones cuando se desean hacer generalizaciones o comparaciones a mayor escala.

El libro de Mariana Heredia ofrece un análisis crítico muy completo de la mayoría de los enfoques actuales para comprender a los grupos superiores. Valiéndose de una nutrida trayectoria enfocada en estos grupos y una vasta experiencia de investigación empírica con ellos, su contribución abarca diversas líneas de trabajo del campo de las elites: llama la atención sobre la importancia de analizar no solo a las elites económicas, sino también a las políticas; critica las listas y rankings globales de ricos, pues supondría que todos los individuos tienen el mismo rol e influencia, reflejando un imperialismo cultural; desmenuza las tensiones en la lucha distributiva entre capital y trabajo al mostrar la heterogeneidad de empleadores y trabajadores –pudiendo algunos de los segundos ganar más que algunos de los primeros– y establece diferencias fuertes entre sectores productivos según sus aportes e instituciones; invita a flexibilizar el enfoque posicional de las elites para capturar realmente las fuentes de influencia y poder dentro de las organizaciones; discute el trato de las elites como un grupo homogéneo y también desafía las teorías conspirativas contra los grupos superiores. Sobre esto último, su punto no es solo que tales visiones carecen de utilidad crítica real, sino que en realidad muchas de ellas refieren a prácticas que otros grupos sociales comparten y exhiben –por ejemplo, las prácticas de clientelismo–.

Las discusiones que propicia este texto establecen un diálogo con lo mejor que ha producido el pensamiento global sobre los grupos superiores. De esta forma, para situar al lector en la realidad de las elites argentinas no solo concurren mecanismos institucionales, subjetividades y asimetrías en el orden internacional en sus interpretaciones, sino que también se exploran ámbitos y mecanismos donde se puede indagar concretamente cómo las elites ponen a prueba su poder, privilegio e influencia. Es así como Mariana Heredia revisa la educación y las prácticas de crianza de estos grupos, el funcionamiento de los mercados, las relaciones de género, los comportamientos frente al consumo y, con ellos, la tensión entre bienes públicos y privados, las dinámicas territoriales de segregación, el acaparamiento de oportunidades y la contribución decisiva de las redes de amistad y el capital social en la carrera hacia la cúspide. Esta variedad de factores sustenta una mirada compleja que se sirve no solo de los estudios de elite, sino también de aquellos que piensan los fundamentos sociales de la economía, las limitaciones del sistema educativo y las desigualdades de poder en el sistema político, entre otros. Con este análisis es posible recordar, como dice Heredia (2022, pp. 217-218), que así como no hay sociedades modernas sin riqueza y sin poder, también es cierto que las fuentes de la riqueza y el poder mutan y a veces logran reducir distancias e injusticias, lo cual precisa tanto de una disposición crítica como de la búsqueda de un futuro mejor y de paciencia para aunar esfuerzos que permitan alcanzarlo.

En temas de desigualdad y elites, el libro ofrece una enorme contribución. A través de exposiciones que se apoyan en una diversidad de fuentes, se entiende por qué Argentina no se ensambla correctamente en una serie de análisis globales sobre las sociedades latinoamericanas. En términos de desigualdad, se ubica entre los países con menores niveles del continente. Asimismo, la influencia de las elites se muestra más relativa que en otras realidades nacionales de la región, lo que se aprecia al examinar la movilidad

social, la fuerza de una visión igualitarista, el menor peso de factores adscriptivos en comparación regional y un modelo capitalista con fuerte impronta estatal. Este análisis ilustra la importancia de la inestabilidad como un factor que impide imaginar a las elites como un segmento aislado y resguardado de incertidumbres económicas y políticas. Es decir, matiza la expandida creencia de que las elites están en todo momento a salvo de los problemas nacionales e indefectiblemente en situación de ganancia en circunstancias de crisis económica.

Es en razón de estos elementos, como también del recorrido histórico que acompaña este análisis, que se aprecian en Argentina unas elites más advenedizas y precarias que en otras épocas. Junto con ello, la reproducción de la elite económica no parece ser el principal problema del capitalismo de dicho país.

Los estudios sobre Chile suelen divergir de los Argentina especialmente en cuestiones de desigualdad y elites. Usualmente descrito como un grupo homogéneo, ideológicamente cohesionado y que ha cumplido funciones importantes en el modelo de desarrollo chileno dada su orientación al mercado en desmedro del estado, los de arriba suelen recibir más atención que en su país vecino cuando se trata de calibrar las singularidades económicas de Chile en la región, o de escudriñar qué ha cambiado en una última década atestada de manifestaciones sociales de inicio a fin. Parte del diagnóstico del libro de Alejandro Pelfini señala que este modelo de "crecimiento sin equidad" ha tenido en los líderes del sector privado a actores determinantes que han otorgado legitimidad a un modelo eficiente pero restrictivo, en el cual las diferencias económicas, las segregaciones territoriales y la segmentación educacional se entienden como daños colaterales más que como deficiencias problemáticas (Pelfini, 2022, pp.23-24). En efecto, los estudios económicos verifican que la desigualdad chilena es superior a la argentina, cuestión especialmente notoria en el grado de concentración económica. En ese contexto, las elites políticas, siguiendo el análisis de Pelfini, han funcionado como subsidiarias de los intereses de las elites empresariales.

Los capítulos de este libro se organizan en tres secciones, en las cuales se combinan contundentemente la exposición de nuevos materiales empíricos, el uso y la discusión con la alta teoría y la participación en el debate global sobre este campo. La primera proporciona un contexto histórico del cuestionamiento ciudadano a las elites empresariales, basándose en estudios y novelas sobre este grupo publicados entre 1911 y 2017 (capítulo de Claudio Riveros) y diagnósticos del malestar actual (capítulo de Ignacio Martínez). Adicionalmente, se estudian los imaginarios que la sociedad chilena tiene sobre sus elites, lo cual desarrolla Rachel Théodore en su capítulo sobre el mito de la elite y su declive. Estos tres capítulos sitúan el descontento ciudadano con las elites en un espacio temporal mayor, considerando también las diferentes circunstancias y procesos que ha vivido el empresariado. Además, ilustran distintos modelos de acumulación que explican la proliferación de elites económicas o bien la continuidad de la clase alta (Riveros, pp. 96-97) y clarifican en qué medida la conflictividad reciente amenaza la legitimidad de las elites, debilitando su capacidad de proyectar una imagen de responsa-

bilidad frente a los problemas sociales y de liderazgo político con orientación al beneficio colectivo (Théodore, p. 137).

La segunda sección desarrolla la propuesta teórica del libro a partir de cuatro capítulos. En el primero, Alejandro Pelfini, Omar Aguilar y Emilio Moya argumentan sobre la necesidad de especificar el concepto de elite para que no devenga una categoría polisémica y de escasa capacidad heurística. En este esfuerzo, hay una coincidencia con el argumento de Heredia en la crítica a categorías como el 1% más rico o los sectores altos, argumentándose que no dan cuenta de la influencia y además olvidan la agencia, asociando la noción de elites solo con un aspecto posicional (Pelfini, Aguilar y Moya, pp. 143-144).

Este capítulo ofrece también una conceptualización propia atenta al recorrido histórico de los conceptos, ilustrando las tensiones entre elite y clase, y entre posición y agencia. En este segundo caso, se distingue entre el lugar en que se ubican determinados individuos en la estructura social y lo que estos realmente hacen, incluyendo cómo se configuran, desarrollan un ethos particular y promueven un proyecto o misión (Pelfini, Aguilar y Moya, p. 156). Siguiendo el paralelismo con el libro de Heredia (2022, p. 23), dos posiciones similares no necesariamente valen lo mismo si sus capacidades de acción son distintas. Esto permite entender por qué es posible pensar un acoplamiento entre elites y clases y al mismo tiempo no se puede asumir tal relación de forma mecánica y estática. Adicionalmente, los autores abordan en este capítulo tres niveles de agregación social –clase, milieu y elite–, y crean una novedosa tipología de reacciones para estudiar si los comportamientos de las elites empresariales representan el actuar propiamente de una elite o más bien la permanencia de patrones y disposiciones propios de un grupo común de individuos o de una misma clase. Los otros capítulos de esta sección (uno a cargo de Alejandro Pelfini, Tomás Ilabaca y Álvaro Otaegui, otro de autoría de Omar Aguilar y otro escrito por Alejandro Osorio y José Reig), prueban el rendimiento del capítulo precedente al examinar en profundidad a la elite empresarial y los aspectos que unifican o diferencian a sus integrantes, las reacciones que despliegan frente a las demandas ciudadanas recientes, y las actitudes que manifiestan ante el proyecto de nueva Constitución que ha marcado a Chile en el último lustro.

La última sección se aboca a la comprensión empírica de la elite empresarial fuera de la capital. Emilio Moya y Joaquín Fuenzalida estudian las regiones del Biobío y la Araucanía, cruciales en el desarrollo del sector forestal y conocidas por sus situaciones de conflicto territorial, socio-ambiental y chileno-mapuche. Jorge Fonseca y Javier Hernández, por su parte, profundizan en la región de la Araucanía a partir del marco analítico de los circuitos culturales del capitalismo. Ambos capítulos aportan novedad para entender las reacciones de la elite empresarial a dinámicas propias de conflictividad, pero también para establecer un necesario contrapunto entre elites nacionales y locales, poniendo en relieve otras trayectorias individuales, el despliegue de reacciones específicas, formas de agrupación diferentes, y narrativas ajustadas a la realidad regional en que están situadas.

Los aprendizajes y avances que proporcionan estos libros trazan nuevos caminos para pensar a los grupos superiores tanto en las realidades nacionales seleccionadas como también en términos más generales. En este co-

mentario, menciono dos de ellos. El primero tiene que ver con lo conceptual. Si las nociones de elites, clase alta, ricos y 1%, que prevalecen en el debate son insuficientes, parciales y generan visiones erradas e imprecisas –y muchas veces distintas entre sí– sobre la acumulación de poder, riqueza e influencia en una minoría de individuos y grupos, ¿cómo orientar el desarrollo de una agenda de investigación que tenga aspiraciones de generalidad para comparar distintas sociedades y trayectorias y al mismo tiempo posea especificidad para aportar a la reflexión en distintas realidades nacionales? Aunque la literatura internacional ha comenzado lentamente a desafiar las categorías tradicionales introduciendo nuevos tópicos que sintetizan la concentración de recursos distintos y flexibilizan las aproximaciones empíricas, esta es una línea de trabajo que sigue siendo muy desafiante. Como plantea Cordero (2021, p. 12), el trabajo teórico de seguir “a (...) los conceptos, no es una manera de alejarse de la realidad sociohistórica sino de sumergirse materialmente en ella”. Investigar sobre la vigencia o caducidad de las categorías tradicionales que designan a los grupos superiores es condición de posibilidad para comprender cómo sus comportamientos y sus relaciones con otros segmentos de la sociedad adquieren existencia material en el presente y en qué medida tales manifestaciones representan continuidades o reconfiguraciones respecto de otras que les preceden. A la vez, este trabajo conceptual debería otorgar más claridad a investigaciones que deseen orientarse al análisis comparado o profundizar en un contexto particular.

El segundo camino tiene que ver con las relaciones entre este campo de investigación y sus implicancias prácticas. ¿Pueden contribuir las ciencias sociales, a través del trabajo conceptual y la proliferación de mediciones empíricas, a la formulación de políticas que redistribuyan beneficios, reduzcan la acumulación desproporcionada de recursos y amplíen los niveles colectivos de bienestar? Esto tiene que ver tanto con las estrategias de reacción y resistencia que revela el libro de Pelfini, como con las propuestas de cambio contradictorias que resultan de las imprecisiones en la demarcación de este grupo, como señala Heredia (p. 203): mientras para algunos parece prioritario subir los impuestos, para otros lo es bajarlos. Mismo caso frente a proteger o flexibilizar empleos y a un sinnúmero de otros temas. Y en línea con la pregunta anterior: ¿cómo aprovechar el debate global sobre concentración económica y desigualdades de poder y al mismo tiempo no esquivar el necesario trabajo de adaptación de políticas públicas que requiere cada país de acuerdo con sus rasgos económicos, institucionales, sociales y políticos? Así como es cada vez más claro que no existe un recetario único para confrontar estos problemas (Atria et al., 2023), también es cierto que la renovada inclusión de los grupos superiores en el debate internacional sobre desarrollo y bienestar favorece su tematización en la agenda pública de los países. Estos libros ayudan a recordar que más discusión no garantiza cambios positivos, ni tampoco redundan en propuestas de política coherentes sin el necesario ejercicio de comprender los patrones y dinámicas específicas que caracterizan a la desigualdad en cada país y el rol que en su persistencia cumplen los grupos superiores.

Bibliografía

- Atria, J. y Rovira, C. (2021). Las elites chilenas y su (des)conexión con la sociedad. *Nueva Sociedad* 295, 57-71. <https://nuso.org/articulo/las-elites-chilenas-y-su-desconexion-con-la-sociedad/>
- Atria, J., Contreras, D. y Méndez, M. (2023). Tackling wealth accumulation in a context of social upheaval: The property tax in Chile. *Canadian Journal of Development Studies/Revue canadienne d'études du développement*. <https://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/02255189.2023.2279119>
- Cordero, R. (2021). *La fuerza de los conceptos. Ensayos en teoría crítica e imaginación política*. Santiago de Chile: Ediciones Metales Pesados.
- Chancel, Lucas (2022). Global carbon inequality over 1990-2019. *Nature Sustainability* 5, November, 931-938. <https://www.nature.com/articles/s41893-022-00955-z>
- Khan, Shamus (2012). The sociology of elites. *Annual Review of Sociology* 38, 361-377. <https://www.annualreviews.org/content/journals/10.1146/annurev-soc-071811-145542>
- Lupu, N. y Pontusson, J. (eds.) (2023). *Unequal democracies. Public policy, responsiveness, and redistribution in an era of rising economic inequality*. Cambridge: Cambridge University Press. <https://www.cambridge.org/core/books/unequal-democracies/5544C1CE53545F4094B21E03B90D2F1D>
- Page, B., Seawright, J. y Lacombe, M. (2018). *Billionaires and stealth politics*. Chicago: The University of Chicago Press. <https://press.uchicago.edu/ucp/books/book/chicago/B/bo29143391.html>