

Andrea Carrión Hurtado y María Fernanda López-Sandoval
coordinadoras

Ciudades intermedias y nueva ruralidad

© 2021 FLACSO Ecuador

Enero de 2021

Cuidado de la edición: Editorial FLACSO Ecuador

ISBN: 978-9978-67-549-6 (pdf)

<https://doi.org/10.46546/202010savía>

FLACSO Ecuador

La Pradera E7-174 y Diego de Almagro, Quito-Ecuador

Tel.: (593-2) 294 6800 Fax: (593-2) 294 6803

www.flacso.edu.ec

Ciudades intermedias y nueva ruralidad / coordinado por
Andrea Carrión Hurtado y María Fernanda López-Sandoval.
Quito : Editorial FLACSO Ecuador. 2021

xvi, 356 páginas : ilustraciones, cuadros, figuras, fotografías,
tablas. - (Serie SAVIA)

Incluye bibliografía

ISBN: 9789978675496 (pdf)

<https://doi.org/10.46546/202010savía>

CIUDADES ; URBANIZACIÓN ; POLÍTICA URBANA
; DESARROLLO RURAL ; PLANIFICACIÓN URBA-
NA ; DEMOGRAFÍA ; SEGURIDAD ALIMENTARIA ;
GOBERNANZA AMBIENTAL ; AMÉRICA LATINA. I.
CARRIÓN HURTADO, ANDREA, COORDINADORA.
II. LÓPEZ-SANDOVAL, MARÍA FERNANDA, COORDI-
NADORA

307.76 - CDD

Índice de contenidos

Presentación	xii
Abreviaturas	xv
Introducción. Territorio y poder: las políticas de desarrollo a debate	1
<i>Mabel Manzanal</i>	
 PARTE I LAS CIUDADES INTERMEDIAS EN PERSPECTIVA REGIONAL: NUEVAS FORMAS DE POLICENTRALIDAD	
<hr/>	
Ciudades intermedias y ordenamiento territorial en Argentina	10
<i>Mariana Schweitzer, Marisa Scardino, Santiago Pablo Petrocelli y Mariel Alejandra Arancio</i>	
Ciudades médias, policentrismo e desenvolvimento regional no Rio Grande do Sul, Brasil	36
<i>Rogério Leandro Lima da Silveira</i>	
La urbanización de los frentes litorales fluviales, marinos y lacustres en Chile (1992-2017)	62
<i>Rodrigo Hidalgo</i>	

Dinámicas territoriales en cantones pequeños en Ecuador: los casos de Baños y Jama	87
<i>Grace Guerrero Zurita</i>	

PARTE II

EL INTERFAZ URBANO-RURAL: SEGREGACIÓN, PERIURBANIZACIÓN Y RURURBANIZACIÓN

Segregación y singularidades en el periurbano de ciudades medias mexicanas	114
<i>Cynthia Fabiola Ruiz López, Antonio Vieyra y Yadira Méndez-Lemus</i>	

Expansión urbana, rururbanización y gentrificación incipientes en Punta Arenas, Chile	136
<i>Gustavo de la Barra Riquelme</i>	

Impactos socioespaciales y demográficos del agronegocio en Cayambe, Ecuador	160
<i>Diana Calero y Susana Kralich</i>	

Uso agrícola do território e ruralidade em Natal e Parnamirim, no Rio Grande do Norte, Brasil	180
<i>Celso Donizete Locatel</i>	

Expansión urbana y ordenación territorial: la urbanización fuera de plan en Popayán, Colombia	209
<i>María Isabel Mazorra Argote, Andrés A. Córdoba Calvo, Francisco León Zúñiga Bolívar y Valerià Paül</i>	

PARTE III

ASENTAMIENTOS HUMANOS Y NUEVA RURALIDAD: SERVICIOS REGIONALES Y DINÁMICAS RURALES

A produção do espaço em uma cidade média da Amazônia: o caso de Marabá, Pará, Brasil	234
<i>Naurinete Fernandes Inácio Reis y Leandro Pansonato Cazula</i>	

Transformaciones rurales frente al desarrollo del turismo metropolitano en Girardot, Colombia	257
<i>Alejandro Delgado Ballesterosa</i>	
Huertos familiares para la seguridad alimentaria en ciudades intermedias del subtrópico mexicano	281
<i>José Carmen García Flores, Jesús Gastón Gutiérrez Cedillo, Miguel Ángel Balderas Plata y José Isabel Juan Pérez</i>	
Nueva ruralidad y gobernanza ambiental: la Mancomunidad del Chocó Andino en Pichincha, Ecuador	304
<i>Ronald Torres y Manuel Peralvo</i>	
Resistência e identificação dos assentados rurais na Mata Norte Pernambucana, Brasil	320
<i>Ana Regina Serafim</i>	
Autoras y autores	345

Ilustraciones

Figuras

Figura 1.1. Sistema urbano de la Argentina según rangos del PET.	26
Figura 2.1. Localização e configuração espacial da Região dos Vales, Rio Grande do Sul	43
Figura 2.2. PIB per capita dos municípios em 2010 da Região dos Vales - RS	44
Figura 2.3. Deslocamentos pendulares da População Economicamente Ativa (PEA) para trabalho entre os municípios da Região dos Vales - RS	49
Figura 2.4. As FUAs de Santa Cruz do Sul e de Lajeado - RS	51
Figura 2.5. Os fluxos de gestão empresarial do território na Região dos Vales - RS	52
Figura 3.1. Luminosidad artificial en la zona sur del país (1992-2012)	73
Figura 3.2. Valdivia: viviendas sociales y económicas, equipamiento, servicios y humedales	76
Figura 3.3. Evolución de las zonas de ocupación humana en la comuna de Villarrica (1973-2010).	77
Figura 4.1. Tamaño y tasa de crecimiento poblacional en los cantones del Ecuador	88
Figura 5.1. Localización de ciudades medias mexicanas en 2018.	119

Figura 5.2. Modelo de ciudad latinoamericana	122
Figura 5.3. Modelo de segregación de ciudades medias mexicanas . . .	126
Figura 6.1. Localización de Punta Arenas y del área de estudio	146
Figura 6.2. Detalle del área de estudio	152
Figura 7.1. Plantaciones florícolas en torno a las ciudades de Cayambe y Tabacundo	164
Figura 7.2. Ciudad de Cayambe. Localización dentro del territorio nacional (A) y cantonal (B). Alcance del área urbana analizada, 2010 (C) . . .	166
Figura 7.3. Ciudad de Cayambe. Configuración espacial sociodemográfica (1990, 2001, 2010)	171
Figura 7.4. Ciudad de Cayambe. Población económicamente activa urbana por sector económico (1982-2010).	174
Figura 8.1. Região Metropolitana de Natal/RN: localização dos municípios, situação das áreas urbanas e ano de inclusão na RMN.	191
Figura 8.2. Natal e Parnamirim: agricultura urbana	195
Figura 8.3. Natal: Bairro Salinas: viveiros de criação de camarão.	200
Figura 8.4. Natal e Parnamirim: produção de hortaliças de folhas, de fruto e de raízes	203
Figura 9.1. Ciudad consolidada en 1983 y primeros asentamientos informales después de 1983.	214
Figura 9.2. Clasificación del suelo de Popayán de acuerdo con el POT vigente	216
Figura 9.3. Ubicación de los asentamientos en suelo rural	220
Figura 9.4. Previsión de nuevos urbanismos informales	224
Figura 10.1. Localização do município de Marabá - Pará na Amazônia legal brasileira	235
Figura 10.2. Imagem coroplética de população dos municípios da Amazônia legal brasileira	241
Figura 10.3. Localização dos principais serviços na cidade de Marabá - Pará - Brasil	244
Figura 11.1. Localización del área de estudio	263
Figura 11.2. Reducción del área destinada a uso del suelo agrícola entre 1991 y 2018	269
Figura 11.3. Aumento de áreas asociadas a procesos de suburbanización por usos del suelo urbano y turístico entre 1991 y 2018.	270

Figura 12.1. Localización del área estudiada en el subtrópico mexicano	288
Figura 13.1. Macrozonificación de la MCA	314
Figura 14.1. Localização do Brasil, Estado de Pernambuco, com destaque para a Zona da Mata	331
Figura 14.2. Localização do Nordeste brasileiro, Estado de Pernambuco, com destaque para o município de Tracunhaém - Pernambuco	332

Fotografías

Fotografia 8.1. Horta localizada no município de Natal: aspecto da produção de hortaliças de folha	201
Fotografia 9.1. Invasiones sobre suelo rural.	221
Fotografia 9.2. Parcelaciones en suelos rurales legalmente no parcelables	221
Fotografia 9.3. Urbanismos informales sobre suelos rurales parcelables	222
Fotografia 14.1. Tratores da Usina Santa Tereza com apoio da Polícia Militar de Pernambuco destruindo as casas cumprindo ordem judicial	334
Fotografia 14.2. Em um dos momentos de conflitos, funcionários da Usina Santa Tereza colocam veneno nas lavouras dos camponeses	335
Fotografias 14.3. y 14.4. Casas e móveis destruídos após ação de despejo. Camponeses tentam recuperar algo	335

Gráficos

Gráfico 2.1. Número de empresas por setor nos municípios - 2014, Região dos Vales - RS	47
Gráfico 4.1. Cantones por población intercensal y tasas de crecimiento.	91
Gráfico 4.2. Relación VAB-población ocupada, cantón Baños	95
Gráfico 4.3. Relación VAB-población ocupada, cantón Baños (excluye el sector eléctrico)	96
Gráfico 4.4. Flujo de conexión regional en el cantón Baños	99

Gráfico 4.5. Relación VAB-población ocupada, cantón Jama	101
Gráfico 4.6. Flujo de conexión regional en el cantón Jama	105
Gráfico 9.1. Evolución de la población del perímetro urbano de Popayán (1985-2016)	215
Gráfico 10.1. Estimativa de população dos municípios da Amazônia Legal brasileira, em 2018 - acima de 150 mil moradores	242
Gráfico 10.2. Estimativa de população dos municípios da mesorregião do sudeste paraense, em 2018	243
Gráfico 10.3. População de Marabá – urbana e rural – 1970 a 2018 e taxa de urbanização	245

Quadros

Quadro 2.1. Região dos Vales e municípios de Lajeado e Santa Cruz do Sul: população urbana, população total e taxa de crescimento e urbanização - 2000 e 2010.	46
Quadro 2.2. Gestão territorial empresarial na Região dos Vales - RS: empresas controladoras, filiais e municípios controlados selecionados - 2014.	54
Quadro 2.3. Gestão territorial empresarial na Região dos Vales – RS: Empresas atraídas, filiais e municípios atraídos selecionados – 2014	56
Quadro 8.1. Tipos de Sistemas de produção na agricultura urbana.	186

Tablas

Tabla 1.1. Criterios para las tipologías de ciudades	16
Tabla 1.2. Argentina Urbana 2011: variables e indicadores para jerarquizar núcleos de población.	21
Tabla 1.3. Servicios y niveles de prestación según Schweitzer y colegas	22
Tabla 1.4. Jerarquías de los nodos urbanos según variables de Argentina Urbana 2011.	24
Tabla 3.1. Ciudades marinas, lacustres y fluviales: condiciones de sitio y su producción de espacio	74

Tabla 5.1. Población y tasas de crecimiento de ciudades medias de 1990 a 2015	117
Tabla 6.1. Población y cantidad de viviendas por localidad.	145
Tabla 6.2. Zonificaciones del PRC de 2016 en el área de estudio	149
Tabla 6.3. Comparación de valores avalúo fiscal y comercial.	153
Tabla 7.1. Parroquia Cayambe. Población urbana y rural (1982-2010)	167
Tabla 7.2. Ciudad de Cayambe. Índice de Theil (1982-2010)	173
Tabla 9.1. Categorización de asentamientos en suelo rural	223
Tabla 11.1. Veredas seleccionadas para levantamiento de usos del suelo.	264
Tabla 11.2. Reclasificación de coberturas de la tierra identificadas por CORINE Land Cover a usos del suelo	265
Tabla 11.3. Área en hectáreas y porcentaje de participación de los usos del suelo en el lugar de estudio, años 1991, 2002 y 2018.	268
Tabla 11.4. Producción de cultivos en los municipios de Girardot y Ricaurte entre 1991 y 2016	271
Tabla 11.5. Producción de cultivos en el municipio de Flandes en 1992 y 2013.	273
Tabla 11.6. Producción pecuaria en los municipios de Girardot y Ricaurte entre 1990 y 2015	274
Tabla 11.7. Número de habitantes y porcentaje de participación en los municipios del área de estudio, durante el período 1985-2018	275
Tabla 12.1. Distribución de la población por sector de actividad económica en 2015	289
Tabla 12.2. PIB por municipio según sector de actividad económica en 2015 (millones de pesos mexicanos).	290
Tabla 13.1. Actores y roles en el proceso de elaboración del Plan Especial de la MCA	309
Tabla 13.2. Descripción de los grupos definidos en la macrozonificación de la MCA y objetivos de gestión del territorio prevalentes por clase	315

Tabelas

Tabela 8.1. Natal e Parnamirim: Número de estabelecimentos agropecuários, Área dos estabelecimentos agropecuários, Área territorial total e Condição legal das terras - 2006/2017	197
Tabela 8.2. Número de estabelecimentos agropecuários, por associação do produtor à cooperativa e/ou à entidade de classe, 2006 - 2017	198
Tabela 8.3. Número de estabelecimentos agropecuários por grupos de área total - 2017.	199

Abreviaturas

ACUS	Áreas de Conservación y Uso Sustentable
AEHF	Agroecosistemas con Huertos Familiares
AUF	Agricultura Urbana Familiar
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
BM	Banco Mundial
CAPES	Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Brasil)
CEOA	Corredor Ecológico del Oso Andino (Ecuador)
CEPAL	Comisión Económica para América Latina y el Caribe
CIGA	Centro de Investigaciones en Geografía Ambiental (México)
CIME	Centro de Investigaciones Multidisciplinarias en Educación (México)
CODESAN	Consortio para el Desarrollo de la Ecorregión Andina (Ecuador)
CONAPO	Consejo Nacional de Población (México)
CONEVAL	Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (México)
CONPES	Consejo Nacional de Política Económica y Social (Colombia)
CPT	Comissão Pastoral da Terra (Brasil)
CRC	Corporación para la Reconstrucción del Cauca (Colombia)
DANE	Departamento Administrativo Nacional de Estadística (Colombia)
DMQ	Distrito Metropolitano de Quito (Ecuador)
ESPON	European Observation Network for Territorial Development and Cohesion
FAO	Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura

FIDA	Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola de Naciones Unidas
FUA	Área Urbana Funcional
FUNASUP	Fundación Nacional para la Superación de la Pobreza (Chile)
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografía e Estatística (Brasil)
ILPES	Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social
INCRA	Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Brasil)
INDEC	Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (Argentina)
INE	Instituto Nacional de Estadísticas (Chile)
INEC	Instituto Nacional de Estadística y Censos (Ecuador)
INEGI	Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (México)
IPT	Instrumentos de planificación territorial (Chile)
MCA	Mancomunidad del Chocó Andino (Ecuador)
NR	Nueva Ruralidad
ODS	Objetivos de Desarrollo Sostenible
ONU	Organización de Naciones Unidas
PDA	Plano de Desenvolvimento da Amazônia (Brasil)
PEA	Población económicamente activa
PET	Plan Estratégico Territorial
PGC	Programa Grande Carajás
PIB	Producto interno bruto / Produto Interno Bruto
PND	Plano Nacional de Desenvolvimento
POT	Plan de Ordenamiento Territorial
PP	Políticas públicas
PRC	Plan Regulador Comunal (Chile)
PSP	Programa Servicio País (Chile)
RM	Región Metropolitana
RMN	Região Metropolitana de Natal
SEDATU	Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano (México)
SUN	Sistema Urbano Nacional
UF	Unidades de Fomento (Chile)
UNAM	Universidad Nacional Autónoma de México
UNIFESSPA	Universidade Federal do Sul e Sudeste do Pará
VAB	Valor agregado bruto

PARTE I
LAS CIUDADES INTERMEDIAS EN
PERSPECTIVA REGIONAL: NUEVAS
FORMAS DE POLICENTRALIDAD

Ciudades intermedias y ordenamiento territorial en Argentina

Mariana Schweitzer, Marisa Scardino, Santiago Pablo Petrocelli y Mariel Alejandra Arancio

El análisis de un sistema regional permite evaluar el funcionamiento de las relaciones entre asentamientos humanos de un territorio en relación con la oferta de servicios y equipamientos para la población y para las actividades productivas. Las ciudades intermedias, por la función que desempeñan en su entorno, son centros de interacción social, económica y cultural; ofrecen empleos, servicios e infraestructura a la población urbana y regional. Su rol es determinante en áreas alejadas de los grandes centros urbanos, con efectos dinamizadores sobre áreas rurales y localidades menores.

Dadas sus potencialidades, las ciudades intermedias resultan cruciales al repensar las políticas de desarrollo regional en Argentina; deberían ser consideradas centros privilegiados en cualquier intento de revitalización de las economías regionales desde una perspectiva territorial. Frente a las asimetrías derivadas de la distribución socioterritorial, se entiende que las ciudades intermedias pueden y deben desempeñar un rol más activo, equilibrando los procesos de polarización y compensando, e incluso frenando, el excesivo crecimiento de las grandes urbes. En ese sentido, se podría señalar que las ciudades intermedias contribuyen a mantener la población rural en esas áreas alejadas proporcionándoles servicios y, en algunos casos, empleos. Ahora bien, en la búsqueda de ese objetivo –que podríamos denominar equilibrio territorial– debe tenerse en cuenta el funcionamiento de los diferentes sistemas urbanos, así como las potencialidades y roles que juegan los diferentes núcleos en cada contexto regional.

Dentro de una investigación más amplia que pretende aportar estrategias para un ordenamiento territorial más equilibrado, en este trabajo se apunta a recuperar los antecedentes académicos del debate sobre ciudades intermedias y sistemas regional-urbanos. Se entiende que, para lograr transformaciones en este campo, no solo debe observarse la dimensión territorial, sino también los procesos económicos, sociales y políticos interrelacionados.

Para alcanzar los objetivos propuestos, se revisó la bibliografía teórica, se definieron los elementos y procesos constitutivos de los sistemas regional-urbanos y sus dinámicas, y se identificaron consensos, complementariedades y contradicciones. A su vez, se puso en cuestión el rol y la relevancia de las ciudades intermedias en la actualidad en el marco del sistema capitalista. Una serie de interrogantes han guiado el trabajo: ¿qué es un sistema regional y qué características puede presentar? ¿Cuáles son las implicaciones de los procesos de globalización en la configuración de los sistemas regional-urbanos? ¿Cómo se ha analizado el caso argentino y qué rol ocupan las ciudades intermedias? ¿Cuáles son las políticas que han incidido en la mayor o menor concentración territorial? ¿Qué dimensiones analíticas se encuentran comprendidas en una definición de ciudad intermedia? ¿Cuáles son los límites al ordenamiento territorial en el marco del modelo de acumulación capitalista?

Este trabajo se estructura en seis apartados. En el primero, se analiza las características de las urbes en el marco de la globalización; en el segundo, se avanza al análisis de las ciudades intermedias y se identifican tipologías de los núcleos de población; en el tercero, se relaciona el sistema regional y urbano en Argentina con los sucesivos modelos de desarrollo; en el cuarto, se revisa el tema de las ciudades y la estructura urbana en Argentina según rangos de población; en el quinto, se identifica políticas públicas que privilegiaron la desconcentración poblacional. Se concluye con reflexiones.

Las ciudades en la globalización

En las últimas décadas, junto con la reestructuración económica, la mundialización de la economía y el desarrollo de nuevas tecnologías de información y comunicación, ha cambiado la forma de organizar

la producción y el trabajo, y la contigüidad física adquirió un peso relativo. El nuevo sistema industrial propuso una articulación distinta de dinámicas globales y locales. Las mejoras en el transporte y en las tecnologías de información modificaron la percepción del tiempo y el espacio, acortando las distancias y acelerando la comunicación y la circulación. Estos avances tuvieron fuertes implicaciones en la organización territorial a nivel mundial, reconfigurando las relaciones entre los países. Las ciudades comenzaron a ser las protagonistas del desarrollo económico mientras, a nivel urbano-regional, se intensificaron las redes de relaciones entre puntos no próximos en el espacio. Muchas ciudades pasaron a mantener relaciones económicas más fuertes con localidades fuera de su área de influencia regional y nacional, que con aquellas más cercanas. Servicios de comunicación, bancarios, educativos y hasta prestaciones médicas primarias comenzaron a establecerse a distancia, a partir de la disponibilidad de fibra óptica, alterando la configuración territorial preexistente.

Las ciudades son organizadoras del territorio, como parte de un sistema de asentamientos de población interdependientes. En esta lógica, la ciudad no puede ser entendida sin el campo y sin las otras urbes con las que se complementa. Al respecto, Castells (1999) se refiere a los patrones de localización flexible que comenzaron a adoptar las industrias de alta tecnología, descentralizando y segmentando sus sistemas de producción en una cadena global de división espacial del trabajo. Los procesos socioeconómicos dominantes son organizados en una red global, en el espacio de los flujos. Desde esta perspectiva, la delimitación del espacio no se explica por su continuidad geográfica, sino por la continuidad de procesos entrelazados funcionalmente.

Estos cambios implicaron una tendencia a la especialización y complementación de ciudades que ofrecen nuevos tipos de servicios junto a una creciente descentralización de las funciones de gobierno. Por otro lado, se ha producido mayor accesibilidad en múltiples modos de transporte, pero con una distribución altamente inequitativa, favoreciendo solo a determinados nodos y sectores sociales. Estos factores han afectado la dinámica de las localidades, de los sistemas urbanos y la conformación de la jerarquía urbana de todo el globo, generando impactos económicos, sociales, políticos y culturales. En este sentido, puede afirmarse que la globalización es

asimétrica y excluyente en la medida que conecta unos territorios al tiempo que aísla otros, priorizando ciertos flujos de bienes, servicios, información, personas y capital concentrados en áreas específicas. Son impactos heterogéneos, en lo que Benko y Lipietz (1994) analizaron como regiones que ganan y otras que pierden.¹

Más allá de las particularidades de cada situación, Gago García (2002) entiende que las ciudades intermedias cobraron relevancia en América Latina debido al aumento en los valores de la exportación y de enclaves turísticos, así como por los procesos de deslocalización productiva. Asimismo, constata una nueva tipología de territorios en la década de los noventa desde la perspectiva del funcionamiento económico, donde las ciudades medias y las grandes metrópolis cobran relevancia debido a su papel fundamental en la economía global.

En el marco de estas tendencias, Sassen (2007) plantea que las ciudades reproducen las desigualdades a otra escala. Detalla una organización jerárquica con otras ciudades en la que los centros metropolitanos reciben altas inversiones en pos del desarrollo inmobiliario y de las comunicaciones, en contraposición con áreas metropolitanas de bajos ingresos que son privadas de los mismos. Existe una desigual concentración y atracción de recursos y actividades estratégicas dentro de un mismo sistema urbano regional.

Como menciona Llop Torné (1999), el proceso de globalización que tiende a favorecer a las ciudades globales y a las principales metrópolis castiga a las ciudades intermedias. Sin embargo, para algunas, se abre una oportunidad de integración a las nuevas redes de flujos, pues el tamaño poblacional no es un requisito frente a la importancia de su localización geográfica, su posición en el entramado global y sus posibilidades de intercambio de recursos, bienes y servicios. Para las ciudades intermedias latinoamericanas, las posibilidades de inclusión en la red global son menores que para las ciudades intermedias de América del Norte o de Europa. Los términos de intercambio son mucho más desfavorables, reforzando aún más las diferencias.

¹ No se trata únicamente de regiones que ganan y otras que pierden, sino de entender que la compresión espacio temporal y los flujos e interconexiones derivados constituyen un fenómeno socialmente diferenciado. Se trata de un acceso inequitativo de las personas y grupos sociales a la movilidad y al control de la movilidad (Massey 2012).

Ciudades intermedias: hacia la construcción de tipologías de análisis

Se señaló que la ciudad está engranada en un sistema o red urbana. Con distintas jerarquías, las urbes organizan un determinado territorio en el que ejercen funciones rectoras o de intermediación con otras de distinto rango.

Si previamente las funciones de las urbes se medían por sus dimensiones, en nuestros días la jerarquía urbana, la posición de las diferentes ciudades en la red mundial, nacional y regional, ya nada tiene que ver con el tamaño de la población (Rodríguez Domenech 2007). El concepto de “ciudad intermedia” pasó de uno caracterizado casi exclusivamente por la talla demográfica, hacia otro con base en el rol de los centros urbanos en relación con los otros elementos de la red. Se evidencia así la importancia de la capacidad de articulación y la intensidad de los flujos con las grandes metrópolis nacionales y mundiales, y con las amplias redes rurales.

El concepto de ciudad intermedia sugiere centrar el análisis en los flujos e intercambios entre los diversos nodos, en el entramado resultante; tal como lo señalan Bellet Sanfeliu y Llop Torné (2004), no se concibe la dimensión urbana y rural como dinámicas separadas. Se entiende que identificar y jerarquizar los asentamientos urbanos, y establecer el criterio de ciudades intermedias, es esencial en el análisis territorial, en la búsqueda de la distribución de equipamientos y servicios acorde con las particularidades y requerimientos de cada porción territorial en función de un modelo de desarrollo.

Una vez entendido que las ciudades intermedias se caracterizan por particulares relaciones y funciones urbanas, se presenta, a continuación, las distintas miradas académicas a modo de tipologías.

Como primera aproximación, se recupera el análisis realizado por diferentes autores en relación con las ciudades intermedias en que subrayan las relaciones con el entorno, las disposiciones en el territorio, las actividades económicas que desarrollan, o la dinámica de la población (tabla 1.1). Al destacar la articulación del territorio, refuerzan la concepción de intermediación. Carrión Mena (1994) señala que las ciudades intermedias se convierten en los ejes vertebradores del sistema urbano,

sea como nodos que articulan los espacios de integración interna, a la región y al país, tanto como de articulación externa con la red urbana global o con las regiones más dinámicas de la economía internacional. Se mencionan las ciudades rurales, intermedias y fronterizas, regionales o metropolitanas.

León (2010) las define con base en la articulación. Así, la ciudad intermedia es el lugar central, núcleo, polo o nudo que genera una doble relación con su entorno: de centralidad (atracción, gravitación de personas, de bienes, de comunicaciones) y de polarización (o irradiación de servicios educativos, sanitarios, comerciales). Los flujos de personas entre ciudades implican áreas de complementariedad y una distancia máxima a recorrer por los habitantes para acceder a servicios. Para entender el área de influencia, se debe considerar el tamaño de la población, el poder económico y la centralidad de los servicios o de los equipamientos de ese núcleo urbano.

Ganau Casas y Vilagrasa Ibarz (2003) y Capel (2009) señalan que los centros urbanos intermedios cobran importancia en áreas aisladas de las ciudades grandes, en relación con la estructuración del territorio, dinamizando las áreas rurales y las urbes menores. En concordancia, los diferencian según sean ciudades aisladas, en entornos metropolitanos, en corredores de entornos metropolitanos, en corredores de transporte o en una región urbana propia. Se entiende esta tipología, en cierto modo variable, dada la dinámica de la urbanización que, en su expansión, va anexando territorios con centros poblados, integrando algunos que estaban aislados.

Interesa reconocer la estructura económica de las ciudades para establecer vínculos con algunos de los tipos anteriores. Capel (2009) plantea la división a partir de la estructura económica, si poseen una función predominante o múltiples funciones. Las identifica como altamente especializadas, como centros agrícolas, industriales, turísticos, comerciales, mineros, de transporte o de servicios, o integrando funciones múltiples en relación con el espacio circundante. En la misma línea, el Ministerio de Trabajo de Argentina define las Áreas Económicas Locales –y las ciudades incluidas– según su especialización y diversificación productiva, con respecto a las ramas de actividad (Mazorra, Filippo y Schleser 2005). También se puede mencionar que, de acuerdo con la

evolución demográfica, es posible distinguir a los centros urbanos según su modalidad de desarrollo, ya sea dinámico, estancado o regresivo (Capel 2009).

Considerar una única tipología de análisis para estudios de ciudades intermedias puede resultar una metodología reduccionista, de la misma manera que el análisis exclusivamente con criterio demográfico fue limitado. Además, las tipologías presentadas no pueden analizarse en forma independiente, ya que se encuentran fuertemente interrelacionadas.

Tabla 1.1. Criterios para las tipologías de ciudades

Criterios	Tipos
Articulación del territorio (Carrión Mena 1994)	Rurales
	Medias
	Fronterizas, regionales o metropolitanas
Flujos que genera (León 2010)	Centralidad o atracción
	Polarización o irradiación
Localización (Ganau Casas y Vilagrasa Ibarz 2003; Capel 2009)	Aisladas
	En entornos metropolitanos
	En corredores de entornos metropolitanos
	En corredores de transporte
	En una región urbana propia
Actividades económicas (Capel 2009; Ministerio de Trabajo Argentina 2003)	Altamente especializadas
	Con funciones múltiples
Dinámica demográfica (Capel 2009)	Desarrollo dinámico
	Desarrollo estancado
	Desarrollo regresivo

Sistema regional-urbano argentino y modelo de desarrollo. Una mirada histórica

Para pensar un sistema de ciudades, se debe considerar la multiplicidad de dimensiones del territorio, incluyendo su configuración y cómo se piensa su desarrollo económico y territorial a partir de los planes, proyectos y

políticas de ordenamiento articulados al modelo de desarrollo. En Argentina, dichos modelos han dejado su huella en la organización territorial, ya que implicaron una determinada forma de ocupación y producción del territorio y, con ello, el crecimiento —o no— de particulares núcleos y áreas.

Carlos De Mattos (1984, 28) señala que no se puede pensar la organización del territorio con un

razonamiento excesivamente apegado a la dimensión territorial y, por consiguiente, caracterizado por una tendencia a subvalorar, en mayor o menor medida, según los casos, el peso de las condiciones y restricciones inherentes a la lógica de los modelos dominantes de acumulación a escala nacional.

Tras la conquista de América, la ocupación del territorio argentino no inició con el corrimiento de una frontera pionera, sino por implantación de centros urbanos en la zona central y en las vías de circulación entre las áreas con recursos, hacia Lima —en épocas del Virreinato del Alto Perú— y luego, hacia el frente fluvial del Río de la Plata y Buenos Aires, con el Virreinato del Río de la Plata. Como consecuencia, en los siglos XVI y XVII, el noroeste argentino concentraba a más de la mitad de población del país, y era la región más dinámica. Esta situación se vio alterada con la apertura del puerto y la aduana de Buenos Aires, que significó un cambio de polaridad.

La ocupación del territorio fue acompañada por la fundación de ciudades y el avance de la frontera hacia los territorios de los pueblos originarios. Así, los centros urbanos se implantaron a lo largo de caminos y de las vías fluviales, formando cordones defensivos y puestos de avanzada.

El rol de la Argentina, como proveedor de alimentos dentro del modelo agroexportador, demandó construir infraestructuras para la extracción de recursos, junto con la radicación de población que pudiera producir lo demandado por los mercados mundiales. Así, las líneas ferroviarias comenzaron a recorrer el territorio pampeano, las áreas más fértiles, y con ellas surgieron poblados en el entorno de las estaciones. Un masivo estímulo a la inmigración, proveniente de países europeos en su mayoría, explica la colonización de áreas hasta entonces poco

ocupadas y el desarrollo de la agricultura en esos territorios.² Los ferrocarriles de cargas llegaban al puerto de Buenos Aires, desde donde se exportaba la producción. La concentración de población en la capital nacional comenzó a despuntar, mientras que la ocupación del territorio en las áreas periféricas fue marginal, pues las actividades extensivas no atrajeron población, y crecieron a partir de la implementación de políticas públicas específicas.

Con la crisis mundial de 1929, los grandes exportadores reconvirtieron su actividad hacia un embrionario desarrollo industrial. Con el avance de la industrialización por sustitución de importaciones, los núcleos urbanos principales se impulsieron por las ventajas de aglomeración: un mercado interno más amplio por tener mayor población, una mejor dotación de infraestructuras de transportes y de energía, tendida por el Estado en años anteriores, y un mayor contingente de fuerza de trabajo. En Buenos Aires y en los centros más consolidados del interior del país, Rosario y Córdoba, confluyeron la mayor cantidad de industrias, pero también las de mayor tamaño. Como explica De Mattos (1984), la concentración económica y la concentración territorial han tendido a reforzarse recíprocamente provocando el surgimiento y la expansión de nuevas actividades productivas, en particular comerciales y de servicios, intensificando la centralidad de los núcleos urbanos ya consolidados. De este modo, se fortaleció el peso relativo de la estructura productiva de los centros principales, estableciendo un creciente desequilibrio en relación con las restantes áreas urbanas de cada país.

Junto con la industrialización por sustitución de importaciones se incrementaron las migraciones internas y de los países limítrofes hacia la periferia de las grandes ciudades, en búsqueda de oportunidades laborales, incrementándose así la primacía urbana en unos pocos centros. Buenos Aires se destacaba a nivel mundial por su cantidad de población: en 1950 fue la octava ciudad más poblada con más de cinco millones de habitantes. Argentina presentó uno de los procesos más rápidos de

² Pese a que los inmigrantes europeos esperaban radicarse en el interior del país, ante la dificultad de acceso a la propiedad de la tierra, muchos –más de dos millones– terminaron asentándose en las grandes ciudades. No obstante, el censo de población realizado en 1914 da cuenta de que el 29,9 % de la población nacional era extranjera, índice que en el censo de 2010 representó un 4,5 %.

urbanización temprana entre los países latinoamericanos: en 1960, tres de cada cuatro habitantes vivían en áreas urbanas (Trincheró 2010).

En 1976, el golpe cívico militar y la dictadura instaurada tuvieron, entre otros objetivos, la liberalización económica y la apertura indiscriminada a las importaciones, dando inicio a la implantación de un modelo económico de matriz neoliberal, que se profundizó a partir de la década de los noventa. Como consecuencia, las ciudades más grandes y con mayor cantidad de establecimientos industriales, se vieron afectadas. Fueron épocas de desempleo masivo, de paralización de las actividades económicas ligadas a la industria, servicios y comercio, y de deterioro de las condiciones de vida de amplios sectores de la población.

La estructura urbana de la Argentina

Los núcleos urbanos que más prosperaron desde fines del siglo XIX, avanzada la consolidación del Estado nacional con la organización institucional y la integración territorial de Argentina, fueron los que asumieron roles administrativos como capitales de provincia, a excepción de un puñado de ciudades: Rosario, Mar del Plata, San Carlos de Bariloche, General Roca, Comodoro Rivadavia y Río Grande. Estas últimas prosperaron por actividades económicas como el turismo, la actividad industrial e hidrocarburífera. Por el contrario, las cabeceras provinciales han tenido un componente importante de empleo público, muy significativo en centros urbanos con actividades económicas de escaso porte.

En los años noventa, en Argentina, se mantuvo una industrialización concentrada espacialmente y orientada a la producción de bienes de consumo, con procesos intensivos en capital y una alta dependencia tecnológica. Las nuevas actividades económicas se vieron relacionadas con las economías de exportación sin producir la relocalización industrial, a la vez que los espacios rurales se vieron golpeados por la modernización de la agricultura y la desaparición de muchas de las actividades agrarias que no tuvieron capacidad para competir con las importaciones de alimentos y con la especialización en productos de exportación (Montoya 2004). Autores como Manzano y Velázquez (2015) sostienen que, en la Argentina, en los últimos 40 años, ha descendido la población dispersa

y la de los aglomerados menores a los 50 000 habitantes, a la vez que ha crecido la población de los aglomerados de entre 50 000 y 999 999 habitantes. El modelo neoliberal afectó el desarrollo urbano: el mayor desempleo estancó el crecimiento de las grandes ciudades y suscitó un repunte relativo de la población en las ciudades intermedias. Si bien el área pampeana sigue concentrando la mayor cantidad de ciudades intermedias y grandes, todas las provincias argentinas cuentan con urbes intermedias.³ Estas últimas han crecido, en términos relativos, por encima de las grandes, según los censos desarrollados entre 1970 y 2001. En 2010, según los datos del último censo, la Región Metropolitana de Buenos Aires recuperó su ritmo de crecimiento superior al de las ciudades intermedias.

Según Velázquez y García (1999), el crecimiento de las ciudades intermedias de los noventa obedeció a las privatizaciones, a la política de descentralización, al surgimiento de población desempleada en los cordones de los aglomerados más cercanos y, a la vez, a la proliferación de los barrios cerrados. En la primera década del siglo XXI las causas serían los posibles proyectos de desarrollo territorial más sostenibles que apuntan a mejorar su función de provisión de servicios e infraestructura para las zonas rurales. Entre 2001 y 2010 se observa cierta recuperación del peso relativo de la Región Metropolitana, probablemente por consecuencia de la reactivación del aparato productivo durante la primera década del siglo XXI.

De Mattos (1984) advierte que el crecimiento de los núcleos intermedios en las últimas décadas lo protagonizan ciudades localizadas en las regiones de desarrollo capitalista más avanzado de los respectivos países y no aquellas de las regiones más pobres, donde no se encuentran funciones regionales. Enfatiza que el proyecto político orienta la toma de decisiones e implica una modalidad de funcionamiento espacial del sistema.

³ En principio se puede considerar a las ciudades intermedias aquellas con un rango entre 50 000 y 1 000 000 habitantes, establecido por Vapñarsky y Gorojovsky (1990), aunque, como se menciona, estas no se definen por su cantidad de población.

Análisis de la jerarquía urbana. Los límites en la información para la jerarquización de ciudades en Argentina

Ya se indicó que para el análisis de las ciudades intermedias se precisa incorporar otros aspectos vinculados a su funcionamiento en el sistema regional, más allá de la cantidad de población. Por ello, se analizan, por un lado, los trabajos realizados en el Plan Estratégico Territorial (MINPLAN 2011a), en su apartado Argentina Urbana, que incluye la jerarquización de núcleos de población de más de 2000 habitantes en todo el país; por el otro, el trabajo de Schweitzer, Carrizo et al. (2017), que aborda la jerarquización de la totalidad de los núcleos en tres provincias argentinas incorporando una mayor diversidad de variables. En el primero de estos trabajos se organizaron cinco grupos de variables con sus respectivos indicadores, según la tabla 1.2.

En el segundo de los trabajos, a diferencia de la jerarquía propuesta en Argentina Urbana, no se considera el tamaño de los servicios, sino si están presentes. Se incorporan nueve variables con sus respectivos indicadores (tabla 1.3).

Tabla 1.2. Argentina Urbana 2011:
variables e indicadores para jerarquizar núcleos de población

Variable	Indicador
Infraestructura de servicios	Cantidad de camas públicas y privadas
	Cantidad de instituciones terciarias y universitarias públicas y privadas
Transporte y comunicaciones	Cantidad de movimiento aéreo de vuelos comerciales
	Índice de accesos viales
Actividades financieras y comerciales	Cantidad de instituciones bancarias
	Cantidad de grandes superficies comerciales (hipermercados y centros comerciales)
Población	Cantidad de habitantes
Estructura ocupacional	Población ocupada en el sector terciario
	Población económicamente activa con calificación ocupacional profesional y técnica

Fuente: MINPLAN (2011a).

Tabla 1.3. Servicios y niveles de prestación según Schweitzer y colegas

Servicio	Nivel de prestación
Educación	Secundario
	Terciario no universitario
	Facultad
Salud	Puesto sanitario (CAPS)
	Establecimiento sin internación
	Establecimiento con internación general
	Establecimiento con internación especializada
Ocio y recreación	Biblioteca
	Museo
	Cine
	Centro cultural
	Centro deportivos
Justicia	Juzgado de paz
	Juzgado provincial
	Tribunal superior
	Juzgado federal
Gobierno	Sede sin concejo deliberante
	Sede con concejo deliberante
	Capital provincial
Seguridad	Destacamento /subcomisaría
	Comisaría provincial
	Comisaría federal
Bancarios	Cajero
	Sucursales de banco
	Casa central / casas de cambio / comercio exterior
Correo	Postal ómnibus
	Jet paq
	Sucursal correo
Conectividad	Estaciones de servicio
	Ómnibus interprovincial
	Ómnibus intraprovincial
	Aeropuerto

Fuente: Schweitzer, Schweitzer et al. (2017).

En ambos trabajos se consideraron dos tipos de fuentes. Por un lado, estadísticas, para indicadores que se pueden trabajar a partir de los censos nacionales de población y vivienda. Por el otro, información a partir del análisis de imágenes satelitales. En relación con las estadísticas, se identifican limitaciones vinculadas a los datos contenidos en los censos, a la discontinuidad de los censos económicos (el último fue realizado en 2004) y a la discontinuidad del censo nacional agropecuario (el último se llevó a cabo en el 2008). A su vez, no se cuenta con la información desagregada a nivel de la localidad en todos los casos, sino que se tiene datos a escala departamental o provincial, sin poder desagregarlos a núcleos urbanos. A ello se suman las limitaciones de tiempo para realizar la lectura de imágenes satelitales de todo el país.

Para el análisis de flujos, que permitiría identificar las relaciones entre ciudades, también se observan dificultades, ya que solo se registran mediciones en las rutas nacionales argentinas, y quedan excluidas las numerosas rutas provinciales que forman parte de los sistemas urbanos. Además, se registran discrepancias en el criterio estadístico que define cuáles radios censales forman parte o no de aglomerados. El Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC) asigna un código de aglomerado a cada radio censal que considera parte de un aglomerado. Sin embargo, mediante un análisis espacial de las unidades geoestadísticas, hemos registrado que los criterios en cuanto a superficie máxima de los radios, densidades de población y vivienda son muy disímiles, incorporándose a la superficie de aglomerados vastas áreas escasamente pobladas que distorsionan fuertemente el dato relativo a su extensión territorial.⁴

Las ciudades intermedias y el sistema urbano en Argentina

Dadas las dificultades de acceso a la información, se optó por considerar el análisis del sistema urbano elaborado en el Plan Estratégico Territorial (PET) de 2011, que jerarquiza la totalidad de los núcleos urbanos de Argentina.⁵ Se identificaron siete rangos de nodos urbanos

⁴ Las distorsiones en cuanto a población representan un obstáculo para calcular densidades más reales en temas como prestaciones de servicios, equipamientos, actividades económicas, inversión pública, población, etc.

⁵ Para este análisis, se optó por el PET de 2011 a pesar de que presenta indicadores limitados para las variables seleccionadas, dado su mayor alcance territorial.

Tabla 1.4. Jerarquías de los nodos urbanos según variables de Argentina Urbana 2011

	Jerarquía	Localidades por rango	Población por rango	Promedio de población por ciudad y por rango
1	Internacional	1	13 096 874	13 096 874
2	Nacionales	4	4 204 674	1 051 169
3	Regionales	18	5 115 304	284 184
4	Subregionales	82	4 317 358	52 651
5	Microregionales A	160	2 632 644	16 454
6	Microregionales B	508	2 829 277	5569
7	Microregionales C	89	287 568	3231

Fuente: MINPLAN (2011a).

según las variables e indicadores definidos en el la tabla 1.2, que consideran la presencia de servicios, transporte y comunicaciones, actividades comerciales y financieras, población y la estructura ocupacional. Esta clasificación se expresa en la tabla 1.4.

En el PET 2011, las ciudades intermedias son aquellas comprendidas en los rangos jerárquicos 3 (nodos regionales) y 4 (nodos subregionales) de la tabla 1.4. Representan el 30 % de la población urbana. Más allá de esta definición, al entender al sistema urbano regional como una red de nodos en el territorio interrelacionados entre sí, donde algunos cumplen funciones más jerárquicas que otros, entendemos que en caso de no existir un nodo de categoría 3 o 4 en cierta área, la categoría inmediatamente inferior que se registre podría considerarse como ciudad intermedia por desempeñar esa función.

Para entender esta situación, se propone un ejemplo del trabajo realizado por Schweitzer, Schweitzer et al. (2017) para el caso de la provincia de Catamarca. Allí, se observa que la ciudad capital, primada a nivel provincial, ejerce un rol importante. Las ciudades que le siguen detentan un nivel 5 en jerarquía, pero pese a su escasa diversidad funcional, operan como nodos regionales para atender a las necesidades de localidades más pequeñas y aisladas de la capital provincial.

Hecha esta salvedad, al leer el mapa del sistema urbano argentino se observa que el país cuenta con un alto porcentaje de población urbana, superior al 90 %, en un sistema marcado por la primacía que involucra

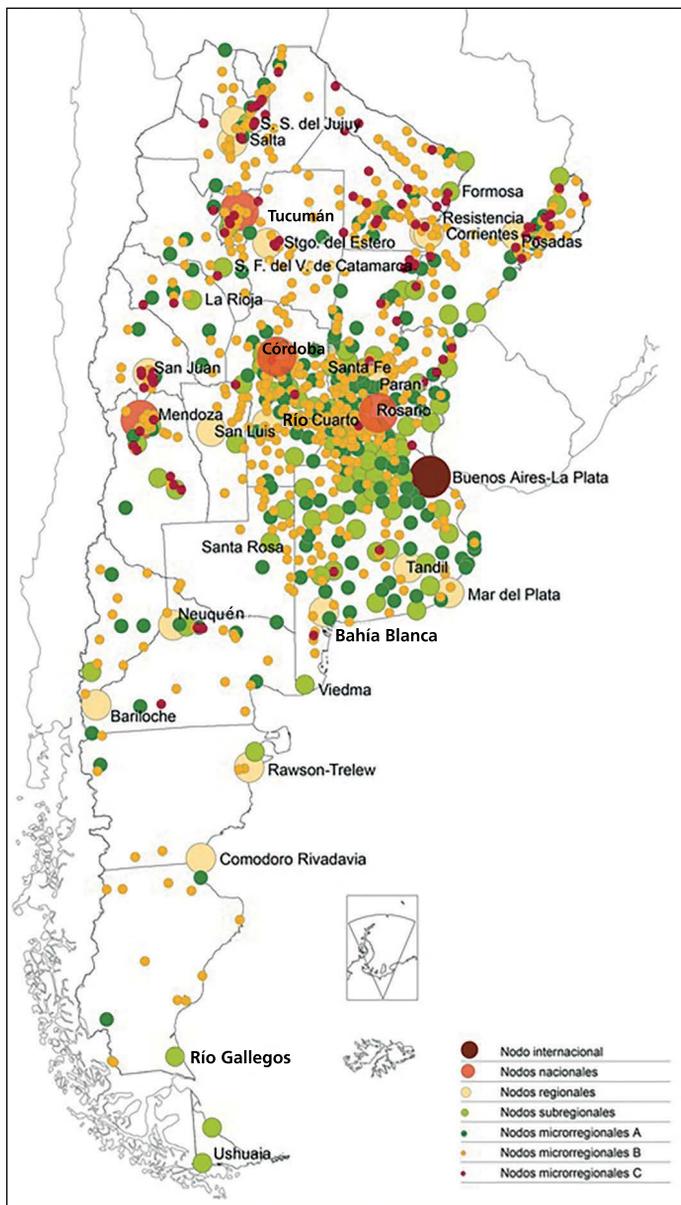
a la capital federal. En 2010, esta concentraba al 31,9 % de la población nacional según los datos del INDEC.⁶

Los datos revelan que la población no se encuentra distribuida de manera homogénea (ver figura 1.1). Por un lado, la estructura de asentamientos da cuenta de una única gran ciudad primada, jerarquizada como nodo internacional. Le siguen cuatro ciudades con rango de nodos nacionales que se distribuyen mayormente en la franja central del país (tres de las cuatro). Por otro lado, existe una importante cantidad de asentamientos pequeños con menos población, los nodos microrregionales. Si bien estos se distribuyen en todo el territorio nacional, se localizan en mayor número hacia el norte del país, pues el clima riguroso del sur ha limitado históricamente el asentamiento de población.

Al mirar a las ciudades intermedias, nodos regionales, las urbes de mayor jerarquía entre ellas se corresponden fundamentalmente con las capitales provinciales y con aquellos núcleos que han cobrado dinamismo por sus funciones turísticas o por desarrollar actividades vinculadas a la explotación petrolera. Dieciocho ciudades clasifican en esta jerarquía regional; en ellas reside el 15,7 % de la población del país y tienen un promedio de 284 184 habitantes. Los nodos subregionales, la categoría más baja de ciudades intermedias según el PET, son más numerosos: 83 localidades con un promedio de 52 651 habitantes y el 13,3 % de la población del país. En este rango se ubican las restantes capitales provinciales y un conjunto de ciudades ubicadas en las provincias de Buenos Aires, Córdoba y Santa Fe, la zona más fértil del país, la pampa húmeda. Estas ciudades, que se desarrollaron con el impulso de las actividades agrícolas bajo el modelo agroexportador, se ubicaron a lo largo de los ríos y marcaron la traza ferroviaria lo que dio lugar al surgimiento de otros poblados. Los nodos microregionales A, como se mencionó anteriormente, actúan como ciudades intermedias por las funciones que desempeñan en el territorio, en casos en los que las distancias respecto a los centros subregionales o regionales son muy pronunciadas, como sucede en el sur y el oeste del país (figura 1.1).

⁶ IGN (Instituto Geográfico Nacional). s.f. Población de la República Argentina. Principales centros urbanos, localidades de más de 500 000 habitantes, con base en datos del Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 2010. <http://www.ign.gov.ar>

Figura 1.1. Sistema urbano de la Argentina según rangos del PET



Fuente: Plan Estratégico Territorial Argentina Urbana (2011).

Políticas públicas en la búsqueda de un territorio más equilibrado

La implementación de políticas públicas nunca ha sido un proceso sencillo en Argentina, en parte dada su compleja y heterogénea estructura institucional, caracterizada por su organización federal. Las constituciones provinciales han establecido diferentes modalidades de organización política para sus territorios, generando hasta dos niveles gubernamentales: jurisdicciones con jerarquía municipal y otro tipo de gobiernos comunales. Estos últimos no alcanzan a conformar el piso mínimo establecido por las constituciones provinciales para instituirse como municipios y sus estructuras administrativas y atribuciones sufren variaciones entre las provincias. Más allá de las modalidades de organización gubernamental, históricamente se observó una tensión entre las dinámicas territoriales “reales” y la organización formal e institucional del territorio, que generó desafíos constantes en la implementación de las políticas públicas para todos los niveles de gobierno: nacional, provincial y municipal/local (MINPLAN 2011b). Frente a la primacía de Buenos Aires, desde esferas nacionales se buscó implementar medidas de “desarrollo regional”, que estimularan el crecimiento y la radicación de población en áreas urbanas menores y en regiones extra pampeanas.

Se destaca la creación del Consejo Nacional de Desarrollo (CONADE), durante la década de los sesenta. Este organismo buscó un avance regional más equilibrado a partir del establecimiento de “regiones de desarrollo” que contenían los denominados “polos”, distribuidos en distintas áreas del país. No obstante, los vaivenes institucionales de la política nacional finalmente condujeron a abandonar los planes propuestos por el Consejo.

En la década siguiente, se formularon regímenes de promoción industrial en provincias extra-pampeanas, pero su implementación se concretó una década más tarde en dos provincias del noroeste (Catamarca y La Rioja), en otras dos de Cuyo (San Juan y San Luis) y un régimen especial en un territorio nacional patagónico (Tierra del Fuego). Esta política tuvo efectos en el crecimiento de las ciudades intermedias respecto de las dinámicas nacionales, a contrapelo del proceso de desindustrialización que hizo mella en las ciudades de fuerte perfil industrial. La Ley de Promoción Industrial, con un régimen especial

fiscal y aduanero, fue decisiva en las últimas décadas del siglo XX y la primera década del XXI.

En 1987 fue creado el Entecap, Ente para la Construcción de la Nueva Capital, en el marco del denominado Proyecto Patagonia. Tuvo como inspiración el Novacap, la compañía urbanizadora de Brasilia. Su objetivo fue trasladar la capital federal a territorios del sur del país, al aglomerado de Viedma-Carmen de Patagones, ubicado en las provincias de Río Negro y Buenos Aires respectivamente (Ley 23.512). Con esta medida se buscó descentralizar el poder político y separarlo del económico. El traslado no llegó a implementarse y el proyecto fue abandonado en 1989, con el cambio de gobierno.

En la década de los noventa, se reformularon las estrategias para implementar políticas públicas bajo el presupuesto de que la descentralización administrativa y la focalización de los programas y proyectos conllevarían a mayor eficacia y eficiencia de los recursos disponibles. En el marco de la reforma del Estado, la responsabilidad y las competencias para intervenir en el territorio quedaron en manos de los gobiernos provinciales y locales, que debieron atender fragmentariamente las demandas y necesidades surgidas con presupuestos y herramientas limitadas. De este modo, diferentes ciudades del país diseñaron su *plan estratégico* con la finalidad de lograr reposicionarse dentro del sistema urbano nacional o regional y así atraer inversiones e impulsar el desarrollo local.

A comienzos de los años 2000, la intervención de los diferentes niveles de gobierno volvió a cobrar protagonismo en distintos ámbitos. De haber viabilizado la desregulación de todas las actividades económicas privilegiando la participación del sector privado, el Estado amplió su participación en inversiones, regulando actividades y diseñando políticas territoriales, energéticas, de transporte, industrial, en comunicaciones, agricultura y agroindustria, actividades mineras y en turismo. Los procesos de planificación, sectoriales y territoriales, se plasmaron en el diseño de planes estratégicos, al tiempo que se concretaron proyectos vinculados a cada uno de esos sectores. En ese contexto, el PET se planteó la necesidad de recuperar el Estado como actor primordial de procesos de desarrollo regional, entendiéndolo como herramienta de un proyecto político colectivo que promoviera, para cada habitante, una identidad territorial, cultural y sentido de pertenencia. Se buscó el progreso económico en las

regiones, la sustentabilidad ambiental, la participación en la gestión democrática en todas las escalas y el acceso a bienes y servicios (MINPLAN 2008). Desde su inicio en el año 2004, se pusieron en marcha diferentes proyectos que incrementaron y mejoraron la infraestructura provista por el sector público, incluyendo caminos, energía, agua, comunicaciones y sitios industriales entre otros.

El último informe de avance del PET, publicado en 2018, marcó la continuidad del trabajo conjunto con los equipos técnicos provinciales para formular los modelos actuales y deseados del territorio, los objetivos, los lineamientos principales y las carteras de proyectos. A partir del cambio de gobierno en 2015, se incluyó una vinculación con los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) impulsados por las Naciones Unidas y la Nueva Agenda Urbana aprobada en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre la Vivienda y el Desarrollo Sostenible (Hábitat III). Sin embargo, al analizar la relación entre inversión pública y PIB a lo largo de la serie 2004-2017, se observa una disminución del ritmo de inversiones a partir de 2015, y más específicamente en los dos últimos años de la serie, 2016 y 2017, cuyos valores se ubican incluso por debajo del promedio general del 2,57 % del PIB.⁷

Reflexiones

En este trabajo se propuso revisar el debate acerca de la caracterización de las ciudades intermedias, el rol que desempeñan en el sistema regional y su relación con los distintos modelos de desarrollo económico. Así, se ha abordado la impronta territorial desplegada por las diferentes políticas públicas, planes y proyectos y la conformación territorial resultante. A su vez, se ha analizado el sistema urbano regional argentino que considera no solamente la dinámica de población, sino que incluye el rol que las ciudades desempeñan.

En la actualidad, el proyecto geográfico del capitalismo avanzado ha potenciado las desigualdades al mismo tiempo que ha homogeneizado

⁷ Datos estructurados con información de la serie 2013-2018 de Inversión Pública Nacional elaborada por la Oficina Nacional de Presupuesto del Ministerio de Economía.

los espacios, las políticas y las prácticas culturales y sociales. En este contexto, las relaciones entre lo global y lo local se han dinamizado en torno a la circulación del capital, dando un lugar preponderante a las ciudades y volviendo porosos los otrora compactos territorios nacionales. De este modo, un nuevo orden jerárquico, profundamente urbano, se va configurando reticular e inestablemente por medio de flujos y relaciones de todo tipo. Autores como Llop Torné (1999) consideran que este proceso tiende a favorecer a las ciudades globales o a las grandes metrópolis en desmedro de las ciudades intermedias, a partir de una dinámica que refuerza las desigualdades concentrando los recursos en algunos nodos del sistema. Sin embargo, Gago García (2002) indica que algunas ciudades intermedias latinoamericanas han cobrado relevancia en el entramado global en función del desarrollo de la actividad turística y por los procesos de deslocalización productiva. De todos modos, se reconoce que las posibilidades de inserción de las ciudades intermedias latinoamericanas no son las mismas que las que presentan aquellas ubicadas en las regiones centrales del globo.

En el caso argentino, se ha evidenciado la importancia del rol activo del Estado y de las políticas de promoción para el desarrollo de las ciudades intermedias en función de una distribución más equitativa de los servicios, equipamientos e infraestructuras. Estas políticas, que proponen un esquema policéntrico de núcleos urbanos, buscan que la población permanezca en su lugar de origen y fomentan el desarrollo de actividades que generen empleo local y regional. Así, se comprende que las estrategias estatales que buscan el equilibrio territorial, se encuentran profundamente vinculadas a las políticas de desarrollo económico. Repensar entonces, políticas de desarrollo regional para las ciudades intermedias exige un análisis multiescalar que considere las situaciones locales vinculadas a procesos nacionales, regionales y globales. En ese sentido, formular estas políticas requiere la concertación entre gobiernos locales, provinciales y el gobierno nacional en pos de delinear estrategias complementarias y orientar la inversión.

Pese al avance en este sentido, al analizar el sistema urbano argentino, aún se observa una importante concentración en el área metropolitana de Buenos Aires y un conjunto muy acotado de grandes ciudades ubicadas en las áreas económicamente más activas. En este contexto,

Manzano y Velázquez (2015) señalan que, en los últimos cuarenta años, ha descendido la población rural dispersa y la de aglomerados de menos de 50 000 habitantes para favorecer el aumento de población de los centros urbanos intermedios de entre 50 000 a menos de un millón de habitantes.

El aspecto de mayor consenso en la bibliografía que aborda el análisis de las ciudades intermedias es que el tamaño demográfico no es criterio suficiente para definir como tal a un núcleo urbano. Se considera que este elemento es metodológicamente impreciso y, como concepto, no da cuenta de la relevancia de las funciones que estas urbes desempeñan en su entorno inmediato.

Las referidas dificultades metodológicas y de falta de información han derivado en que la mayoría de los análisis del sistema urbano en Argentina, y la definición de las ciudades intermedias, se basen en indicadores relacionados con la cantidad de población. En este sentido, el análisis del sistema urbano argentino en el estudio del PET (MINPLAN 2011b) y de la investigación realizada por Schweitzer, Schweitzer et al. (2017) han permitido complejizar la reflexión. Sus planteamientos aportan para indagar sobre elementos como la localización de los nodos urbanos en relación con otros, la disposición de servicios y actividades económicas, la intensidad de flujos y transporte, todos estos, indicadores más apropiados para analizar el rol de las ciudades, que la cantidad de habitantes, que se vuelve relativa.

En las diferentes tipologías de ciudades intermedias, un conjunto de ellas incluye características físicas o vinculadas a su configuración espacial, otras abordan procesos socioeconómicos que tienen más incidencia en sus posibilidades y dinámicas de desarrollo. En este trabajo se enfocan estas últimas, bajo una perspectiva de búsqueda de un territorio más equilibrado.

No se puede pensar la dinámica territorial sin asociarla con los modelos de desarrollo y las estructuras sociales y económicas. Las transformaciones de las dinámicas urbanas regionales y de las ciudades intermedias hacia un desarrollo más equilibrado están limitadas por la concentración económica y social, y por las políticas públicas dentro de ese entramado.

Referencias

- Bellet Sanfeliu, Carmen, y Josep Maria Llop Torné. 2004. “Miradas a otros espacios urbanos: las ciudades intermedias”. *Geo Crítica / Scripta Nova. Revista electrónica de geografía y ciencias sociales* VIII (165). <https://bit.ly/2MD6lQC>
- Benko, Georges, y Alain Lipietz. 1994. “El nuevo debate regional”. En *Las regiones que ganan. Distritos y redes. Los nuevos paradigmas de la geografía económica*, editado por Georges Benko y Alain Lipietz, 19-36. Barcelona: Edicions Alfons el Magnànim.
- Capel, Horacio. 2009. “Las pequeñas ciudades en la urbanización generalizada y ante la crisis global”. *Investigaciones Geográficas, Boletín del Instituto de Geografía*, 70 (diciembre): 7-32. <https://bit.ly/2BkYoNP>
- Carrión Mena, Fernando. 1994. “Las ciudades intermedias en el contexto de la urbanización ecuatoriana: un intento de interpretación”. *Revista Interamericana de Planificación, Las pequeñas y medianas ciudades en el desarrollo socio-económico de América Latina* 18 (73): 129-147. <https://bit.ly/2CQMH2A>
- Castells, Manuel. 1999. *La sociedad red*. Vol. 1 de *La era de la información*. Madrid: Alianza Editorial.
- De Mattos, Carlos A. 1984. “Ciudades intermedias y desconcentración territorial: propósitos, alcances y viabilidad”. *Revista EURE. Revista de Estudios Urbano Regionales* 11 (32): 7-34. <https://bit.ly/3jRqh1F>
- Gago García, Cándida. 2002. “Jerarquía urbana en América Latina”. *Nimbus. Revista de climatología, meteorología y paisaje*, 9-10: 71-98. <https://bit.ly/30WGWs5>
- Ganau Casas, Joan, y Joan Vilagrassa Ibarz. 2003. “Ciudades medias en España: posición en la red urbana y procesos urbanos recientes”. En *Ciudades, arquitectura y espacio urbano*, coordinado por Horacio Capel, 37-73. Almería: Instituto de Estudios de Cajamar / Caja Rural Mediterránea.
- INDEC (Instituto Nacional de Estadística y Censos). s.f. *Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 1980, 1991, 2001, 2010*. <http://www.indec.gob.ar>

- León, Juan Bernardo. 2010. *Grupos urbanos y movimientos migratorios internos*. Quito: SENPLADES / Mimeo.
- Llop Torné, Josep Maria, dir. 1999. *Ciudades intermedias y urbanización mundial*. Lleida: Ajuntament de Lleida / UNESCO / UIA / Ministerio de Asuntos Exteriores.
- Manzano Fernando y Guillermo Ángel Velázquez. 2015. “La evolución de las ciudades intermedias en Argentina”. *Revista GEO UERJ*, 27: 258-282. <https://doi.org/10.12957/geouerj>
- Massey, Doreen. 2012. *Un sentido global del lugar*. Barcelona: Icaria.
- Mazorra, Ximena, Agustín Filippo y Diego Schleser. 2005. “Áreas económicas locales y mercado de trabajo en Argentina: estudio de tres casos”. Documento de trabajo. Serie Desarrollo Productivo, 157. Santiago de Chile: Naciones Unidas. <https://bit.ly/2X8zRUh>
- Ministerio de Economía. 2013. *Seguimiento físico financiero. Inversión Pública Nacional. Presupuesto de la Administración Nacional. Acumulado al Cuarto Trimestre 2013*. Subsecretaría de Presupuesto, Oficina Nacional de Presupuesto. <https://www.minhacienda.gob.ar>
- 2014. *Seguimiento físico financiero. Inversión Pública Nacional. Presupuesto de la Administración Nacional. Acumulado al Cuarto Trimestre 2014*. Subsecretaría de Presupuesto, Oficina Nacional de Presupuesto. <https://www.minhacienda.gob.ar>
- 2015. *Seguimiento físico financiero. Inversión Pública Nacional. Presupuesto de la Administración Nacional. Acumulado al Cuarto Trimestre 2015*. Subsecretaría de Presupuesto, Oficina Nacional de Presupuesto. <https://www.minhacienda.gob.ar>
- 2016. *Seguimiento físico financiero. Inversión Pública Nacional. Presupuesto de la Administración Nacional. Acumulado al Cuarto Trimestre 2016*. Subsecretaría de Presupuesto, Oficina Nacional de Presupuesto. <https://www.minhacienda.gob.ar>
- 2017. *Seguimiento físico financiero. Inversión Pública Nacional. Presupuesto de la Administración Nacional. Acumulado al Cuarto Trimestre 2017*. Subsecretaría de Presupuesto, Oficina Nacional de Presupuesto. <https://www.minhacienda.gob.ar>

- Ministerio de Economía. 2018. *Seguimiento físico financiero. Inversión Pública Nacional. Presupuesto de la Administración Nacional. Acumulado al Cuarto Trimestre 2018*. Subsecretaría de Presupuesto, Oficina Nacional de Presupuesto. <https://www.minhacienda.gob.ar>
- MINPLAN (Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios), Subsecretaría de Planificación Territorial de la Inversión Pública. 2008. *Plan Estratégico Territorial, Avance 2008*. Buenos Aires: MINPLAN.
- 2011a. *Plan Estratégico Territorial Avance II: Argentina Urbana*. Buenos Aires: MINPLAN.
- 2011b. *Plan Estratégico Territorial, Avance 2011*. Buenos Aires: MINPLAN.
- Montoya, Jhon Williams. 2004. “Sistemas urbanos en América Latina: globalización y urbanización”. *Cuadernos de geografía* (Bogotá), 13: 41-58. <https://bit.ly/3360axX>
- Rodríguez Domenech, Ma. Ángeles. 2007. “Las Ciudades Intermedias, una alternativa a las desigualdades urbanas. El caso de Ciudad Real, en la submeseta sur de la Península Ibérica”. En *Pensando la Geografía en red*, 1-16. Córdoba: Universidad Nacional de Río Cuarto.
- Sassen, Saskia. 2007. *Una sociología de la globalización*. Buenos Aires: Editorial Katz.
- Schweitzer, Mariana, Silvina Carrizo, Marisa Scardino, Santiago Petrocelli, Pablo Schweitzer y María Laura Carena. 2017. “Planificación en Argentina a principios del siglo XXI”. *Revista Área. Agenda de Reflexión en Arquitectura y Urbanismo*, 23: 25-35. <https://bit.ly/2CQyq5X>
- Schweitzer, Mariana, Alejandro Schweitzer, Mariana del Valle Tapia, Enzo Fasioli, Brenda Ponzi, Santiago Petrocelli y Pablo Schweitzer. 2017. *Análisis de sistemas regionales de asentamientos. Aportes para la toma de decisiones en políticas territoriales*. NOA, Cuyo y Patagonia. Buenos Aires: Editorial Cuentahilos.

- Trinchero, Héctor Hugo. 2010. "Las relaciones entre lo urbano y lo rural en la planificación territorial en argentina. Algunos aportes desde una mirada antropológica". En *Actas del XI Coloquio Internacional de Geocrítica. La planificación territorial y el urbanismo desde el diálogo y la participación*. Buenos Aires: Universidad de Buenos Aires, Facultad de Filosofía y Letras. <http://www.filo.uba.ar>
- Vapñarsky, César A., y Néstor Y Gorjovsky. 1990. *El crecimiento urbano en la Argentina*. Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano.
- Velázquez, Guillermo Ángel, y María Celia García. 1999. *Calidad de vida urbana. Aportes para su estudio en Latinoamérica*. Tandil: Centro de Investigaciones Geográficas, Facultad de Ciencias Humanas, Universidad Nacional del Centro de la Provincia de Buenos Aires.