

El sistema regional de asentamientos en la Argentina del siglo XXI

Lineamientos estratégicos para promover el desarrollo del territorio

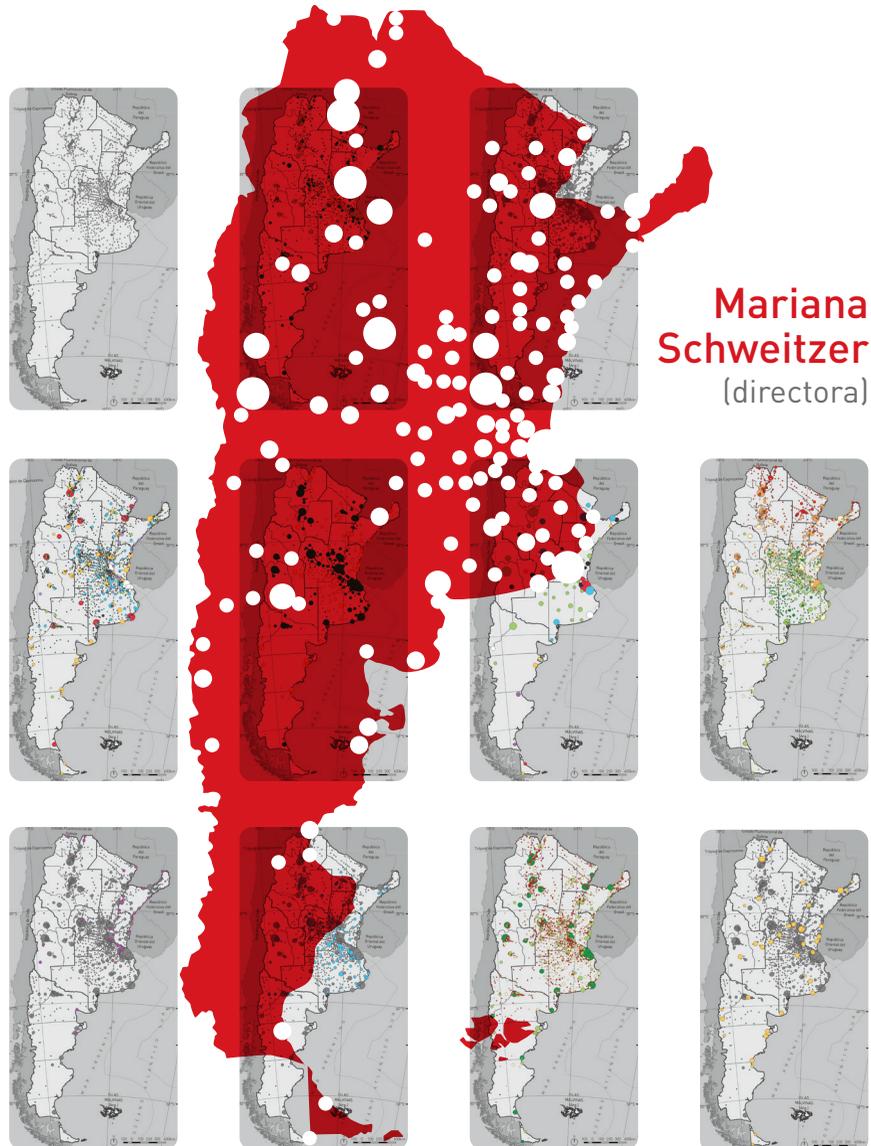
Autores

Mariana Schweitzer
Marisa Scardino
Santiago P. Petrocelli
Mariel A. Arancio
Joaquín Bosch
Pablo M. Schweitzer
Brenda S. Ponzi

Colaboradores

Alejandro F. Schweitzer
Alicia Majlis
Cecilia Bianchimano
Ariel Tófaló
María Laura Carena

Editorial **Café**
de las **Ciudades**
Colección Territorio



Mariana Schweitzer
(directora)

El sistema regional de asentamientos en la Argentina del siglo XXI

Lineamientos estratégicos para promover
el desarrollo del territorio

Schweitzer, Mariana

El sistema regional de asentamientos en la Argentina del siglo XXI:
lineamientos estratégicos para promover el desarrollo del territorio
/ Mariana Schweitzer. - 1a ed. - Ciudad Autónoma de Buenos Aires:
Café de las Ciudades, 2022.

144 p.; 28 x 20 cm. - (Territorio)

ISBN 978-987-3627-59-0

1. Política de Ordenamiento del Territorio. I. Título.

CDD 307.14

Coordinación editorial: Marcelo Corti

Corrección de textos: Juana Garabano Caporossi y Martina Sipowicz

Diseño gráfico y diagramación: Laura Corti

Impresión: Docuprint

Primera edición en Argentina: Agosto 2022

Editorial Café de las ciudades. Godoy Cruz 1653

Ciudad Autónoma de Buenos Aires

www.cafedelasciudades.com.ar

ISBN 978-987-3627-59-0

Hecho el depósito que marca la ley 11.723

Prohibida su reproducción total o parcial.

Derechos reservados.

El sistema regional de asentamientos en la Argentina del siglo XXI

Lineamientos estratégicos para promover el desarrollo del territorio

Mariana Schweitzer

(directora)

Autores

Mariana Schweitzer

Marisa Scardino

Santiago P. Petrocelli

Mariel A. Arancio

Joaquín Bosch

Pablo M. Schweitzer

Brenda S. Ponzi

Colaboradores

Alejandro F. Schweitzer

Alicia Majlis

Cecilia Bianchimano

Ariel Tófalo

María Laura Carena

Índice

Presentación.....	11
Acerca de los autores y colaboradores	17
Autores.....	17
Colaboradores	19
Capítulo 1. DEBATES TEÓRICOS	
1. Introducción.....	21
2. Un problema conceptual	22
3. Lo urbano como región.....	26
4. Las ciudades intermedias	29
5. Apuntes para problematizar y avanzar en el desafío metodológico	31
6. Aperturas teórico-metodológicas	33
Capítulo 2. RECORRIDO METODOLÓGICO	
1. Introducción	35
2. Las unidades de análisis. La definición de los aglomerados	36
3. Complejidad de servicios por aglomerado	39
4. Condiciones de vida por aglomerado.....	43
5. Dinámicas demográficas.....	45
6. Dinámicas de empleo por Áreas Económicas Locales (AEL).....	45
7. Integración de dimensiones	46
Capítulo 3. SISTEMA URBANO	
1. Introducción	47
2. Las ciudades en el mundo	48
3. El sistema urbano argentino en clave histórica	51
4. El sistema urbano argentino	52
4.1. Una instantánea de 2010. Distribución y peso poblacional de los aglomerados	53
4.2. Dinámica demográfica	56
4.3. Condiciones de vida	61
4.4. Complejidad funcional	65
4.5. Actividades económicas	72
4.6. Análisis transversales sobre las diferentes dimensiones de estudio.....	81
5. Principales resultados	93
Capítulo 4. AGLOMERADOS INTERMEDIOS	
1. Introducción	97
2. Tipología de aglomerados	97
2.1 Aglomerados intermedios con mayor complejidad funcional	98
2.2 Aglomerados intermedios con menor complejidad funcional. Tipo A	102
2.3 Aglomerados intermedios con menor complejidad funcional. Tipo B.....	106
3. Aglomerados de interés para la intervención estatal.....	112

Capítulo 5. REFLEXIONES Y NUEVA APERTURAS	119
Bibliografía.....	123
Anexo I. NIVEL DE SERVICIOS	129
Anexo II. TABLAS	133

Índice de tablas

6

Tabla 1. Comparación entre criterio propio y criterio INDEC para asignación de radios censales a cada aglomerado	37
Tabla 2. Cantidad de ciudades de más de 50.000 habitantes, por continente (2015).....	49
Tabla 3. Participación (absoluta y relativa) de población en ciudades de 50.000 y más habitantes por continente. 1975-2015.....	50
Tabla 4. Aglomerados seleccionados y población que reside en ellos según región geográfica (2010).....	54
Tabla 5. Población en aglomerados seleccionados según región geográfica (2001 – 2010).....	56
Tabla 6. Población y cantidad de aglomerados según tamaño poblacional (2001 – 2010).....	57
Tabla 7. Aglomerados por región geográfica según tipo de variación poblacional (2001 y 2010).....	60
Tabla 8. Aglomerados por región geográfica según quintiles del índice de condiciones de vida (2010).....	61
Tabla 9. Aglomerados según tipología de complejidad funcional y método de clasificación.....	65
Tabla 10. Aglomerados por región geográfica según tipología de complejidad funcional.....	67
Tabla 11. Variación de empleo y empleadores en Áreas Económicas Locales según perfil productivo (2010-2019).....	76
Tabla 12. Variación de empleo y empleadores en Áreas Económicas Locales según región geográfica (2010-2019)...	77
Tabla 13. Distribución de aglomerados por tamaño poblacional según perfil productivo.....	80
Tabla 14. Coeficientes de asociación entre indicadores de las diferentes dimensiones de análisis.....	82
Tabla 15. Aglomerados entre 20.000 y 99.999 habitantes con bajo o nulo crecimiento demográfico entre 2001 y 2010 según variación del empleo privado registrado en AEL y perfil productivo	91
Tabla 16. Perfil productivo de los aglomerados intermedios con mayor complejidad funcional.....	100
Tabla 17. Aglomerados intermedios con mayor complejidad funcional según índice de Condiciones de Vida.....	102
Tabla 18. Perfil productivo de los aglomerados intermedios con menor complejidad funcional. Tipo A.....	104
Tabla 19. Aglomerados intermedios con menor complejidad funcional - Tipo A, según índice de Condiciones de Vida.....	106
Tabla 20. Perfil productivo de los aglomerados intermedios con menor complejidad funcional. Tipo B.....	108
Tabla 21. Aglomerados intermedios con menor complejidad funcional – Tipo B, según Índice de Condiciones de Vida.....	110
Tabla 22. Aglomerados por región geográfica según nivel de servicios.....	130
Tabla 23. Tipo de establecimientos de salud.....	133
Tabla 24. Categorización de establecimiento de salud.....	134
Tabla 25. Jerarquización de servicios por frecuencia de aparición.....	136
Tabla 26. Selección de aglomerados para la intervención estatal.....	137

Índice de gráficos

Gráfico 1. Aglomerados por población total.....	42
Gráfico 2. Síntesis del proceso de elaboración del Índice de Condiciones de Vida.....	44
Gráfico 3. Evolución de población mundial por tamaño de ciudad (1975-2015).....	49
Gráfico 4. Evolución población por continente por tamaño de ciudad (1975-2015).....	50
Gráfico 5. Comportamiento de los aglomerados según variación poblacional (2001 y 2010).....	58
Gráfico 6. Aglomerados por cantidad de habitantes según tipo de variación poblacional (2001 – 2010).....	58
Gráfico 7. Aglomerados por tamaño poblacional según condiciones de vida (2010).....	62
Gráfico 8. Aglomerados según tipología de complejidad funcional (diversidad de servicios).....	66
Gráfico 9. Distancias de confort (en horas de viaje) entre aglomerados según complejidad funcional.....	70
Gráfico 10. Áreas Económicas Locales según perfil productivo.....	74
Gráfico 11. Cantidad de empleos en Áreas Económicas Locales según perfil productivo (2010-2015).....	77
Gráfico 12. Cantidad de empleadores en Áreas Económicas Locales según perfil productivo (2010-2015).....	78
Gráfico 13. Cantidad de empleos en Áreas Económicas Locales según perfil productivo (2015-2019).....	79
Gráfico 14. Cantidad de empleadores en Áreas Económicas Locales según perfil productivo (2015-2019).....	79
Gráfico 15 Relación entre crecimiento poblacional (2001-2010) y complejidad servicios.....	82
Gráfico 16. Relación entre población y Condiciones de Vida.....	83
Gráfico 17. Relación entre crecimiento poblacional (2001-2010) y Condiciones de Vida.....	83
Gráfico 18 Relación entre condiciones de vida y complejidad servicios.....	84
Gráfico 19 Aglomerados por tipología de complejidad funcional según distancia de viaje hacia núcleos de mayor diversidad de servicios.....	85
Gráfico 20. Distribución de aglomerados por tamaño poblacional según complejidad funcional	86
Gráfico 21. Aglomerados entre 20.000 y 99.999 habitantes con elevado crecimiento demográfico entre 2001 y 2010 según complejidad funcional y perfil productivo.....	87
Gráfico 22. Aglomerados entre 20.000 y 99.999 habitantes con elevado crecimiento demográfico entre 2001 y 2010 y condiciones de vida favorables según complejidad funcional y perfil productivo.....	89
Gráfico 23. Aglomerados entre 20.000 y 99.999 habitantes con bajo o nulo crecimiento demográfico entre 2001 y 2010 según complejidad funcional y perfil productivo.	90
Gráfico 24. Aglomerados en Áreas Económicas Locales con elevado crecimiento de empleo entre 2010 y 2019 según región y AEL de referencia.....	93

7

Índice de mapas

Mapa 1. Aglomerados que componen el universo de análisis (2010).....	38
Mapa 2 Mapa aglomerados según cantidad de población (2010).....	55
Mapa 3. Dinámica demográfica de los aglomerados respecto al promedio nacional (2001-2010).....	59
Mapa 4. Condiciones de vida en aglomerados (2010).....	63
Mapa 5. Aglomerados según tipología de complejidad funcional (2020-2021).....	68
Mapa 6. Aglomerados dentro y fuera del área de confort (2010).....	71
Mapa 7. Regiones según PET (2018) y regiones AEL según MTEySS (2019).....	73
Mapa 8. Áreas Económicas Locales según perfil productivo (2019).....	75
Mapa 9. Aglomerados intermedios con mayor complejidad funcional (2020-2021).....	99

Mapa 10. Aglomerados intermedios con menor complejidad funcional. Tipo A (2020-2021).....	103
Mapa 11. Aglomerados intermedios con menor complejidad funcional. Tipo B (2020-2021).....	107
Mapa 12. Aglomerados de interés para la intervención estatal Región Centro.....	113
Mapa 13. Aglomerados de interés para la intervención estatal Región Cuyo	114
Mapa 14. Aglomerados de interés para la intervención estatal Región NEA.....	115
Mapa 15. Aglomerados de interés para la intervención estatal Región NOA.....	116
Mapa 16. Aglomerados de interés para la intervención estatal Región Patagonia.....	117
Mapa 17. Aglomerados por nivel de servicios 2020-2021.....	131

El trabajo que se presenta se asienta en dos proyectos de investigación, un proyecto UBACyT, titulado "El sistema regional de asentamientos en la Argentina del siglo XXI. Lineamientos estratégicos para promover el desarrollo equilibrado del territorio"¹, y el proyecto PICT "Estrategias para un ordenamiento territorial más equilibrado. El rol de las localidades intermedias"², ambos dirigidos por Mariana Schweitzer e integrado por un colectivo de investigadores que forman parte del Programa Territorio y Sociedad³.

En ambos proyectos el punto de partida fue la preocupación por la configuración del territorio de Argentina, en donde se observan fuertes asimetrías en la distribución de la población y de las actividades. En ese sentido, se proponen generar aportes para la toma de decisiones en materia de ordenamiento del territorio, en la provisión de los servicios y equipamientos, el desarrollo de las actividades productivas y la generación de puestos de trabajo, focalizando en las potencialidades de las localidades intermedias dentro del sistema urbano-regional.

1 Proyecto UBACyT N°20020170100071BA "El sistema regional de asentamientos en la Argentina del siglo XXI. Lineamientos estratégicos para promover el desarrollo equilibrado del territorio." Sede Centro de Investigaciones Hábitat y Municipio (CIHaM) Facultad de Arquitectura, Diseño y Urbanismo, Universidad de Buenos Aires.

2 Proyecto PICT-MINCYT 2017-2513 "Estrategias para un ordenamiento territorial más equilibrado. El rol de las localidades intermedias." Agencia Nacional de Promoción Científica y Tecnológica - ANPCyT. Centro de Investigaciones Hábitat y Municipio (CIHaM) Facultad de Arquitectura, Diseño y Urbanismo, Universidad de Buenos Aires.

3 Para acceder a la producción del equipo se puede consultar la página web del Programa Territorio y Sociedad en <https://www.territoriosociedad.ciham.org/>

Presentación

En las últimas décadas se han producido cambios significativos en los procesos de urbanización global y, en ese marco, la tendencia a la reconcentración de las personas en el espacio se acelera. Las grandes ciudades crecen, se densifican y se expanden sin límites hasta conformar en algunos casos grandes áreas metropolitanas que, desbordadas, avanzan urbanizando espacios periurbanos e incorporando localidades aledañas. La dicotomía urbano-rural ya no se distingue tajantemente en la realidad. Los otrora espacios rurales son transformados a un ritmo incesante, las actividades agropecuarias se industrializan y sus productos circulan por redes de comercio mundial; la industria y las actividades logísticas se globalizan y sus cadenas de valor se expanden geográficamente en busca de recursos naturales y de ventajas comparativas. En estas circunstancias caracterizadas por un proceso de urbanización generalizada con áreas de alta concentración, la macrocefalia urbana argentina no es un fenómeno demográfico específico de nuestro país, sino más bien es producto de la configuración histórica del espacio sudamericano y síntoma tangible de un proceso de “desarrollo espacial desigual” (Smith, 2020) que se aceleró en las últimas décadas y que no da indicios de revertirse.

En esta dirección, el censo del año 2010 expone que el Gran Buenos Aires acumula más de un tercio de la población del país, equipara al total de la población de los 45 aglomerados que le siguen en tamaño demográfico, a la vez que sobrepasa por más de una vez y media a la población de los 907 aglomerados de menos de 50.000 habitantes registrados en Argentina. Asimismo, la concentración socioespacial se pone de manifiesto en que el 87 % de la población argentina se localiza en menos del

1 % del espacio nacional¹ (INDEC, 2010).

No obstante, la concentración de las personas en el espacio no es sólo un asunto demográfico, sino también da cuenta de un acceso diferencial a servicios, equipamientos e infraestructura para la reproducción social y para el desarrollo de actividades productivas. En efecto, la desigualdad socioespacial no refiere a un mero desequilibrio o desajuste transitorio, sino que se funde en un proceso estructural de inercia acumulativa bajo el cual la concentración económica y territorial tienden a reforzarse recíprocamente (Schweitzer, 2020). En definitiva, la urbanización desigual de Argentina se debe al éxito —y no al fracaso— de la economía de mercado y tiene que ver tanto con la selectividad espacial de las políticas estatales como con el despliegue de las principales actividades económicas² (De Mattos, 1984).

En este marco, se considera que las aglomeraciones que registran condiciones adecuadas para el arraigo de la población y para el desarrollo económico en lugares alejados de las pocas grandes urbes del país merecen especial atención, ya sea por su potencial estratégico en cualquier intento de buscar una reducción de las brechas de la desigualdad socioespacial existente, como por su contribución a frenar el crecimiento, cada vez más insostenible, de la hiperconcentración urba-

1 Dato obtenido a partir de procesamiento geoestadístico propio en base a información censal agregada a nivel de radios censales.

2 Sin dudas, la organización socioespacial argentina responde también a la configuración de las relaciones de poder políticas y económicas con actores y agencias de la economía globalizada que tienden a concentrarse, a su vez, en unas pocas ciudades.

na. En función de ello, se sostiene que la identificación y jerarquización de los asentamientos poblacionales intermedios, así como también la evaluación de sus relaciones en clave de su diversidad y complejidad funcional, resulta un punto de partida indispensable para (re)pensar un diseño de políticas estatales que tiendan a mitigar la desigualdad en el territorio.

A partir de estas coordenadas, el presente libro plantea un estudio sobre la forma de organización de los asentamientos poblacionales del país, en una clave que incluye no solamente la dinámica demográfica, sino también un análisis de los grados de complejidad y diversidad funcional de los servicios y de las actividades económicas. De esta manera, el trabajo aquí presentado se caracteriza por un análisis a escala nacional en el que prevalecen las estrategias cuantitativas de procesamiento y análisis de información secundaria, que lo alejan —en cierta medida— del accionar de los actores y estatalidades en territorios contextualmente específicos. Sin embargo, los resultados aquí presentados constituyen la primera etapa de un proyecto de investigación más amplio, que fue necesaria para detectar un conjunto de espacios estratégicos en los que se espera realizar estudios de caso que permitan el relevamiento de los aspectos específicos y las dimensiones cualitativas del objeto de estudio. Así, en la instancia posterior se avanza en el análisis socioterritorial de un conjunto de aglomerados potencialmente estratégicos para la focalización de políticas públicas que tiendan a reducir brechas de desigualdad socio-espacial.

En efecto, y más allá de las etapas propias del proceso de investigación, las discusiones, debates y los primeros hallazgos que dan sustento al presente libro fueron tensionados por el desafío de amalgamar un planteo conceptual crítico con una operacionalización metodológica-instrumental a escala nacional. A dicho desafío hubo que adicionarle los múltiples condicionantes vinculados a la disponibilidad y acondicionamiento de información para llevar a cabo una tarea de este tipo. En última instancia, la idea de que “la ciudad esté en todos lados y en todas las cosas” (Amin y Thrift, 2002 en Brenner,

2013, p. 44) no deja de ser una formulación teórica que aún no ha permeado en las formas en que se observan y registran los cambios y las dinámicas socioterritoriales a nivel empírico y metodológico.

En el proceso de investigación del que se desprenden los capítulos que conforman este libro, se propuso —desde su inicio— afrontar múltiples desafíos. El primero de ellos consistió en poner en discusión una serie de conceptos, categorías, definiciones y metodologías de amplia circulación en el campo académico. De este modo, a nivel teórico, los retos implicaron la necesidad de repensar los procesos en curso bajo las condiciones específicas de la urbanización latinoamericana en general y de los países del sur en particular. El análisis requirió la incorporación de la dimensión histórica propia del proceso de urbanización latinoamericano y sus vinculaciones con los procesos de escala global que lo fueron condicionando. En segundo lugar, a nivel metodológico, el desafío central consistió en realizar un proceso de operacionalización del conjunto de proposiciones e hipótesis orientadas a pensar estas nuevas y dinámicas formas adoptadas por el proceso de urbanización capitalista en Argentina.

Así, la investigación transitó —y aún lo sigue haciendo— por dos líneas de trabajo simultáneas e interconectadas que se reflejan en los sucesivos capítulos del libro: (i) la discusión conceptual, que se desarrolla en el primer capítulo; (ii) el desarrollo metodológico vinculado a esos debates y su consecuente adaptación a la información disponible, expuesto en el segundo capítulo; y (iii) la presentación de los primeros resultados abordados en el tercer y cuarto capítulo, en este último particularmente para la caracterización de ciudades intermedias.

La **primera de las líneas de trabajo**, que se centró en abrir algunos de los debates y cuestionamientos teóricos relativos a los estudios urbanos, partió del supuesto de reconocer la elevada proporción de población que vive en ámbitos urbanos, tanto a nivel global como nacional. Sin dudas, el fenómeno urbano contemporáneo excede constantemente el límite físico y administrativo de las ciudades, comprometiendo a sus espacios perifé-

ricos. En este sentido, la idea de la generalización del fenómeno urbano conduce a distanciarse de una concepción que equipara lo urbano a la ciudad y que entiende a esta última solo como un objeto formal. Así como la ciudad es más que una pieza morfológica, el fenómeno urbano ha de comprenderse como un proceso relacional que excede a los asentamientos poblacionales, que los pone en relación y a la vez los conecta con aquellos espacios de soporte que proveen energía, logística, bienes y también servicios. De este modo, no es posible dejar de preguntarse acerca de las posibilidades de definición del fenómeno urbano en la actualidad. ¿Cómo identificar el límite concreto entre los espacios rurales y los urbanos? ¿Es posible equiparar lo urbano entre distintos países e, inclusive, al interior de un mismo país? ¿Lo urbano se define por la talla poblacional o se requiere la incorporación de otras dimensiones?

En el contexto de difusión del fenómeno urbano, tensionado por un constante proceso de homogenización y diferenciación espacial, el proyecto de investigación se propuso trazar distinciones con la finalidad de identificar a un conjunto de núcleos urbanos intermedios. Las diferencias no apuntaron a trazar el límite entre “lo rural” y “lo urbano” —en el caso que ello fuera empíricamente posible—, sino más bien de diferenciar el fenómeno urbano en sí mismo. En este caso, la mirada se centró en la caracterización e identificación de los núcleos urbanos intermedios, como aquellos que —en el contexto nacional— podrían sopesar la importancia de los grandes aglomerados.

Hace décadas que los estudios especializados destacan el rol estratégico de las ciudades intermedias y que se puso en cuestión la talla demográfica como elemento central de su definición. Así, se enfatizó en las funciones que hacen que un núcleo urbano medie entre una gran metrópoli y otros núcleos de menores dimensiones. No obstante, si bien es ampliamente reconocida esta cuestión, no se discuten abiertamente cuáles son aquellas funciones requeridas para la intermediación y —en la práctica— se termina reduciendo su abordaje, nuevamente, a un esquema de talla poblacional, más allá de las cuantías de población

que se adopten. Es decir, en gran parte de los estudios consultados, las argumentaciones teóricas que abogan por una definición más compleja de los nodos intermedios no logran, a nivel metodológico, operacionalizar esa complejidad.

Asimismo, debe atenderse al cambio de concepto de ciudad media a intermedia. Efectivamente, como señalan Otero Ortega y Llop Torne (2020), no se trata de un cambio de término, se trata de un cambio conceptual, en el cual la ciudad intermedia no se reconoce por su talla poblacional, sino por su función de intermediadora del desarrollo de una territorialidad con un potencial ecológico, cultural y económico.

Por otro lado, hablar de núcleos urbanos intermedios implica necesariamente reflexionar acerca del entramado de asentamientos de población, sus conexiones físicas mediante vías e infraestructuras de transporte y sus relaciones e intercambios. En este punto, la incorporación del análisis del entramado como red o sistema también ha formado parte del debate conceptual y metodológico.

Por último, el estudio del sistema nacional de asentamientos puso de manifiesto las enormes diferencias entre las regiones del país, desde las más evidentes —como las disparidades en las densidades de ocupación del suelo— hasta aquellas más discretas relativas a la disponibilidad de servicios, equipamientos, actividades económicas y empleo. Así, surge el debate acerca de las posibilidades de conformar un país más equilibrado en términos de población y de distribución de actividades económicas. Esta cuestión, que tiene peso académico pero que también ha comenzado a ser parte tangencial del debate público, fue otro de los temas abordados en la primera línea de la investigación. ¿Hasta qué punto es realmente posible lograr una conformación socioterritorial equilibrada?, ¿Es ello factible de ser alcanzado? ¿No sería ello considerar al espacio como una “tabula rasa”, como una mera intervención morfológica? ¿Es posible deshacerse de las características propias de cada porción territorial, aquellas dadas por las propiedades de sus suelos o de su clima? ¿Cómo juega en ello la acumulación de inversiones diferencial que históricamente ha sucedido?

Frente a esos interrogantes, los distintos modelos de desarrollo y las diferentes modalidades de planificación territorial han ofrecido su abanico de respuestas. Algunos han adoptado políticas tendientes a generar una ecuilibración fina de las diferencias socioterritoriales, y otros han formulado planes de desarrollo regional que buscaron maximizar las potencialidades y sacar provecho de las diferencias. En este sentido, ya no es posible —ni deseable— hablar de una configuración socioterritorial *desequilibrada*. Más adecuado sería entonces introducir de plano la noción de *desigualdad*, en la medida en que esas diferencias (acumuladas) no son en absoluto provisorias, sino que son producto del mismo funcionamiento del actual sistema capitalista de producción.

La **segunda línea de trabajo** llevada a cabo en el proceso de investigación se desarrolló en un diálogo vis a vis con la primera línea de análisis teórico. Aquí se procedió a realizar una revisión metodológica profunda en consonancia con el desarrollo conceptual: las posibles formas de identificación del fenómeno urbano, la determinación de las funciones que tiene que contener un centro urbano para ser considerado intermedio, las variables a considerar al momento de incluir su relación con el entorno territorial. En este sentido, la crítica que se ha realizado respecto de los esquemas y marcos teóricos heredados del traslape sociohistórico de viejas nociones ontológicas de ciudad o de lo urbano, ha sido confrontado con las posibilidades fácticas de la operacionalización metodológica de los objetivos planteados.

Las dificultades encontradas en este sentido han sido múltiples y se detallan en el segundo capítulo del libro. De todos modos, cabe mencionar aquí los escollos más salientes que se han afrontado. En primer lugar, aquellas variables utilizadas tradicionalmente para analizar el fenómeno urbano —como, por ejemplo, la cantidad de población— que provienen de fuentes oficiales como el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INDEC), se encuentran desactualizadas a la fecha de este trabajo, y presentan disímiles niveles de desagregación territorial. En segundo lugar, el conjunto de variables identificadas para analizar la oferta de

servicios y de equipamientos de los núcleos urbanos se encontró completamente atomizada en diferentes estadísticas sectoriales, con diferentes niveles de desagregación y años de registro, si es que han sido oficialmente relevadas alguna vez. En efecto, para algunas de las variables aquí analizadas se han utilizado fuentes de registro extraoficiales, lo que condujo a la necesidad de un acondicionamiento mucho más exhaustivo y minucioso de los datos para maximizar su nivel de confianza.

Por otro lado, ante la imposibilidad de realizar un análisis a nivel del conjunto de núcleos del país con abordaje cualitativo, para identificar las condiciones de vida de la población se recurrió a un análisis cuantitativo, que se entiende necesario complementar. Además, para contemplar la dimensión económica, y ante la ausencia de datos de empleo público (sólo disponible para ciertos cortes y a escala provincial), se trabajó con empleo privado y empleo registrado, y con empresas de esas mismas características. Esta es una limitación que es más trascendente en cuanto hay sectores de la economía más informales y que trabajan sin registrar formalmente las actividades y el empleo.

En suma, en esa compleja interacción entre el marco conceptual y los condicionantes metodológicos dados por la disponibilidad, dispersión institucional y heterogeneidad de los datos, es que se afrontó el desafío de elaborar un diseño metodológico-instrumental *ad hoc* para encauzar la operacionalización de los objetivos de la investigación³. En esta dirección, el diseño de la estrategia metodológica-instrumental se llevó a cabo mediante un trabajo de avance procesual, en fases, multiescalar y multidimensional, que integró etapas cuantitativas y cualitativas, confrontando los instrumentos y métodos con las posibilidades realmente existentes de la operacionalización de los objetivos planteados.

Por último, el tercer y cuarto capítulo de este libro reúnen los **primeros resultados de investigación**. Así, el Capítulo 3 avanza en el análisis de los

³ Mención aparte merece la ausencia de información que existe en nuestro país relativa a la intensidad y disposición de las redes y flujos que sostienen el carácter relacional del proceso de urbanización en curso.

núcleos urbanos del conjunto del país identificados según su localización, su dinámica demográfica, su nivel de servicios y complejidad funcional, así como también sobre la calidad de vida de sus habitantes y la dinámica de las actividades económicas que los incluyen. Luego, el Capítulo 4 centra su análisis específicamente en los aglomerados intermedios en la Argentina. Allí se exponen las características que adoptan estos núcleos a partir de la tipología complejidad de servicios y las relaciones que establecen con el entorno.

Como se ha mencionado, este libro presenta los debates y hallazgos obtenidos en la primera de las dos etapas del proceso de investigación que está en curso. Su desarrollo estuvo marcado por el interés de realizar un análisis a escala nacional y por las instancias de trabajo en gabinete llevado a cabo mediante la identificación, procesamiento y problematización de las fuentes de información secundaria disponibles en nuestro país, dejando

pendiente el análisis de los actores implicados en la producción del territorio mediante instancias de trabajo de campo focalizadas en los casos seleccionados que surgieron al final de este primer recorrido. En definitiva, se trata de un trabajo de investigación a distintas escalas de análisis, diferenciadas en cuanto a sus tácticas de abordaje y profundizaciones en el análisis, que van más allá de lo que se presenta en este libro.

El libro es el producto de un proceso colectivo de construcción de conocimientos, un trabajo de permanente intercambio y debate, desde la selección, tratamiento e interpretación de la información, hasta la elaboración de los resultados. Desde el equipo de investigación se adhiere a esa forma colaborativa de producción de conocimientos, como así también a la necesidad que desde la academia se aporte a la transformación territorial y, en ese sentido, a la formulación de políticas públicas.

Acerca de los autores y colaboradores

* Tanto autores como colaboradores son integrantes del Programa Territorio y Sociedad CIHAM-FADU.UBA

Autores

Mariana Schweitzer | Arquitecta (1989), Especialista en Planificación Urbana y Regional (1993) y Magíster en Planificación Urbana y Regional (2001) de la Universidad de Buenos Aires (UBA). Doctora en Urbanismo de la UBA (2016). Investigadora de CONICET con categoría de Investigadora Independiente con sede y del Centro de Investigación Hábitat y Municipio (CIHAM/FADU/UBA). Directora de proyectos de investigación UBACyT, del Programa "Universidad y Transporte Argentino 2014" de la Secretaría de Políticas Universitarias del Ministerio de Educación, PIP-CONICET, y actualmente directora de dos proyectos: Proyecto PICT 2019-2022 "Estrategias para un ordenamiento territorial más equilibrado. El rol de las localidades intermedias"; y el Proyecto UBACyT 2018-21 "El sistema regional de asentamientos en la Argentina del siglo XXI. Lineamientos estratégicos para promover el desarrollo equilibrado del territorio". Directora del Programa Territorio y Sociedad (TyS), Codirectora del Centro de Investigación Hábitat y Municipio (CIHAM) y Subdirectora de la Maestría en Planificación y Gestión del Transporte de la UBA.

Desarrolla actividades docentes de grado en la Facultad de Arquitectura, Diseño y Urbanismo (FADU-UBA), en las asignaturas "Planificación Urbana" (Profesora Adjunta) y "Problemáticas Socioterritoriales Contemporáneas" (Profesora Titular). Dicta, a su vez, el Seminario de "Planificación Urbana" (Profesora Titular) en la Universidad Nacional de Tres de Febrero (UNTREF) para la Licenciatura en Geografía. En el marco de la formación de Recursos Humanos, dirige equipos de

investigación y becarias/os.

Principales líneas de investigación: procesos de producción del territorio, los sistemas urbanos y las ciudades intermedias, las políticas y los planes de ordenamiento territorial, rol del estado y grandes proyectos de inversión.

Marisa Scardino | Licenciada en Sociología (2006) y Especialista en Planificación Urbana y Regional (2019) por la Universidad de Buenos Aires. Becaria doctoral del CONICET e investigadora del Centro de Investigación Hábitat y Municipio (FADU/UBA) donde integra proyectos de investigación Científica y Tecnológica. A su vez, es miembro del Grupo de Economías Regionales y Economía Social del Centro de Estudios Urbanos y Regionales (CEUR/CONICET).

Actualmente es docente de la materia "Problemáticas Socioterritoriales" Contemporáneas, Cátedra: M. Schweitzer, en la carrera de Arquitectura de la FADU y se ha desempeñado como docente de "Planificación Urbana" (2009-2015) en la misma facultad. Como docente de postgrado, dicta seminarios en la Facultad de Agronomía de la Universidad de Buenos Aires, la Universidad Nacional del Sur y la Universidad Nacional del Centro de la Provincia de Buenos Aires. En la gestión de políticas públicas, ha integrado diferentes equipos interdisciplinarios de investigación y de consultoría para el sector público, incluyendo proyectos para las carteras del Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios, el Ministerio de Desarrollo Social de la Nación y el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social.

Principales líneas de investigación: procesos de producción del territorio relacionados con el desarrollo de actividades extractivas; políticas públicas, actores sociales y procesos de re-escalamiento del estado

Santiago Pablo Petrocelli | Arquitecto (2014), Especialista en Planificación Urbana y Regional (2019) y Doctorando en Urbanismo por la UBA. Becario doctoral del CONICET e investigador del CIHAM. Integra proyectos de investigación Científica y Tecnológica. Dirige el proyecto (PIT) "Actores, escalas y conflictos en la gestión y producción del territorio. El rol del Estado Argentino en el despliegue de la minería a cielo abierto". Miembro del Grupo de Trabajo "Fronteras, Regionalización y Globalización" del Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (GT CLACSO) (2016-2019 y 2019-2022).

En 2013 comenzó a desarrollar actividades docentes de grado en la Facultad de Arquitectura, Diseño y Urbanismo (FADU-UBA) en la asignatura "Planificación Urbana", y actualmente es docente de la materia "Sociología Urbana" en la misma Facultad. Técnico urbanístico en la Dirección de Ordenamiento Territorial del Municipio de Lanús (2014-2015) y agente de campo en el Programa de Mejoramiento Barrial (PROMEBA) Barrios Santa Brígida y Haras Trujui ejecutado por el Instituto de Desarrollo Urbano, Ambiental y Regional (IDUAR) del Municipio de Moreno (2014-2015).

Principales líneas de investigación: procesos de producción de los territorios en el contexto de grandes proyectos de inversión, (neo)extractivismo, políticas públicas, re-escalamientos del estado, capacidades de gestión municipales, dinámicas urbano-regionales y ciudades intermedias.

Mariel Alejandra Arancio | Licenciada en Sociología (2014) y Profesora en Sociología de la UBA (2016), Maestranda en Políticas Sociales Urbanas de la Universidad Nacional de Tres de Febrero (UNTREF) y Doctoranda en Ciencias Sociales de la UBA. Becaria doctoral de CONICET con sede en el CIHAM. Integrante de proyectos de investigación del Centro de Estudios e Investigación en Políticas

Sociales Urbanas (CEIPSU) de la UNTREF.

Docente de la materia "Estadística Social" de la carrera de Comunicación Social de la Universidad de Ciencias Empresariales y Sociales (UCES). Coordinadora del área de Rescisiones del Departamento de Regularización Dominial del Instituto de Vivienda de la Ciudad de Buenos Aires (IVC). Desde el año 2015 es investigadora de Centro de Investigaciones en Estadística aplicada (CINEA) de la UNTREF. Participó de consultorías y evaluaciones de políticas y programas sociales, estudios de investigación social, estudios de impacto socioeconómico y ambiental para organismos gubernamentales, instituciones locales y organizaciones no gubernamentales.

Principales líneas de investigación: Políticas públicas, rol del Estado, desarrollo regional y procesos de producción del territorio.

Joaquín Bosch | Arquitecto (2017), Especialista en Planificación Urbana y Regional (2021), Maestrando en Planificación Urbana y Regional, y Doctorando en Geografía de la UBA. Becario doctoral inicial PICT de la Agencia Nacional de Promoción Científica y Tecnológica (ANPCYT) con sede en el CIHAM.

Asesor en sistemas de información geográfica en Ministerio de Desarrollo Humano y Hábitat del Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (2018-2020), Pasante de Práctica Profesional en la Dirección de Planificación y Coordinación Territorial del Ministerio de Transporte de la Nación (2018).

Principales líneas de investigación: políticas de ordenamiento territorial, procesos de producción del territorio, transporte y Sistemas de Información Geográfica.

Pablo Martín Schweitzer | Licenciado en Sociología de la UBA (2006), Diplomado en Desarrollo Local y Economía Social de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) (2007), y Magíster en Planificación Urbana y Regional (2016) de la UBA. Investigador en el CIHAM.

Desde 2009 es docente del Diploma Superior en "Economía Social, y Desarrollo Local y Territorial" de FLACSO Argentina y de Cursos GIS en la misma

institución. Desde 2012 se desarrolla como consultor en temáticas relacionadas con ordenamiento territorial, diagnósticos socioterritoriales, especializándose en el manejo de información geográfica y la implementación de Infraestructuras de Datos Espaciales.

Principales líneas de investigación: relaciones entre territorio, actividades productivas y rol de los gobiernos locales, estadísticas, Sistemas de Información Geográfica y software libre.

Brenda Sofía Ponzi | Profesora en EGB3 y Polimodal en Geografía del IES Simón Bolívar (2010), Licenciada en Geografía de la UNICEN (2017) y Doctoranda en Ciencias Sociales y Humanidades de la Universidad Nacional de la Patagonia Austral (UNPA). Becaria doctoral de CONICET con sede en el Centro de Investigaciones y Transferencia Santa Cruz (CIT Santa Cruz UNPA-CONICET-UTN) y

anteriormente becaria ANPCYT (2017-2020). Miembro del Grupo de Estudios Territorios, Poder y Ecologías desde el Sur (ESTEPES); del Grupo de Trabajo "Fronteras, Regionalización y Globalización" del Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (GT CLACSO) (2016-2019 y 2019-2022); del Instituto de Trabajo, Economía y Territorio (ITET) de la UNPA; y del Instituto de Estudios Regionales de la Universidad de Antioquia, Colombia (INER/UdeA).

Docente de enseñanza media (2011-2017) y docente interina de las cátedras "Geografía Ambiental Argentina" y "Ambiental III" del Profesorado de EGB3 y Polimodal en Geografía del IES Simón Bolívar (2014-2015).

Principales líneas de investigación: procesos de acumulación en la producción del espacio, del territorio y la naturaleza, áreas protegidas, conservacionismo.

Colaboradores

Alejandro Fabián Schweitzer | Arquitecto de la UBA (1990), Doctor en Geografía, Ordenamiento Territorial y Urbanismo del Institut des Hautes Etudes de l'Amérique Latine (IHEAL), Université de la Sorbonne Nouvelle-Paris III (2000). Investigador independiente de CONICET con sede en el CIT SANTA CRUZ. Coordinador del Grupo ESTEPES y co-coordinador del GT CLACSO "Fronteras, Regionalización y Globalización". Dirige becarias/os y tesis doctorales y posdoctorales, así como proyectos de investigación en CONICET y AGENCIA. Miembro de proyectos internacionales de la Unión europea.

Docente adjunto en las carreras de Licenciatura en Geografía, la Maestría en Estrategias y Metodologías de Investigación en Ciencias Sociales y el Doctorado en Ciencias Sociales y Humanidades de la UNPA. Coordinador de dos etapas del Plan de Ordenamiento y Desarrollo Territorial, Santa Cruz 2016, en el marco del Plan Estratégico Territorial Argentina

2016 (MINPLAN) (2006-2009). Participante de propuestas iniciales de planes de ordenamiento territorial en localidades de Santa Cruz (2004 y 2009), destacando el de El Chaltén y Valle del río de las Vueltas (2004-2005).

Principales líneas de investigación: fronteras a diferentes escalas, ecología política, poder, territorios.

Alicia Majlis | Arquitecta (1977), Estudios en Planificación Urbana y Regional en PROPUR-FADU- UBA.

Docente del Ciclo Básico Común en las materias "Introducción al Conocimiento Proyectual I y II" del Ciclo Básico Común de la UBA. Participante en el área de Planificación Urbana y Medio Ambiente en el Municipio de Morón, en temáticas relacionadas al Plan Urbano Ambiental del Municipio de San Martín y en tareas de asesoría sobre temas de Código de Ordenamiento Territorial y Planificación Urbana para concejales del Municipio de Hurlingham, Provincia de Buenos Aires. Trabajó en el área de Proyectos de Espacios Verdes en el

Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

Principales líneas de investigación: políticas de ordenamiento territorial.

Cecilia Bianchimano | Estudiante avanzada de la Carrera de Geografía de la Facultad de Filosofía y Letras de la UBA. Becaria en el marco de las becas Incentivo UBA 200. Miembro del proyecto de investigación UBACyT dirigido por la Dra. Mariana Schweitzer con sede en el CIHAM (2020-2022).

Principales líneas de investigación: procesos de producción del territorio, urbanismo, geografía rural, SIG y teledetección, ordenamiento territorial.

Ariel Tófalo | Licenciado en Sociología (2007) por la Universidad de Buenos Aires. Desde hace más de 15 años se desempeña como investigador en áreas de gestión gubernamental, como consultor para organismos internacionales y también en el ámbito académico.

Ha participado en numerosos proyectos de investigación vinculados con educación básica y desigualdades socioterritoriales en Argentina, tanto en universidades como en distintas dependencias estatales. Actualmente trabaja como consultor del Área de Educación de UNICEF Argentina y como investigador de la Dirección de Información Educativa del Ministerio de Educación de la Nación.

Principales líneas de investigación: fenómenos sociales y educativos desde perspectivas mixtas, con énfasis en la producción y análisis de indicadores cuantitativos.

Además, se agradece la participación de **María Laura Carena**, Arquitecta y con amplia trayectoria en estudios de Planificación Urbano Regional.

Capítulo 1

DEBATES TEÓRICOS

1. Introducción

Desde hace ya más de un siglo que el proceso de urbanización no se detiene. Impulsado por el desarrollo de la industrialización primero y luego por la expansión del circuito secundario en manos del capital inmobiliario, el tejido urbano —con sus múltiples y diferenciales morfologías— no ha dejado de expandirse a lo largo y ancho del globo. Los núcleos urbanos crecen, se densifican y se expanden sin límites hasta conformar, en algunos casos, grandes áreas metropolitanas que, desbordadas, avanzan urbanizando sus espacios periurbanos e incorporando localidades cercanas menores. Por otro lado, los otrora espacios rurales también son transformados a un ritmo incesante. Las actividades agropecuarias se industrializan y sus productos circulan por las redes de comercio mundial, al mismo tiempo que la industria y las actividades logísticas se desplazan sin fronteras en busca de recursos naturales y de ventajas comparativas. El turismo, por su parte, transforma los paisajes globalizando el consumo de experiencias de todo tipo.

Sin dudas, el mundo contemporáneo ha ido expandiendo todos los límites. Los avances de la ciencia y la tecnología han logrado permear fronteras históricamente consideradas infranqueables hasta flexibilizar, incluso, las nociones de tiempo y espacio. Redes globales que facilitan los flujos de bienes, servicios, personas e información; comunicaciones y trabajo a distancia en tiempo real forman parte de nuestro mundo contemporáneo, donde las interacciones son posibles a múltiples escalas y en múltiples direcciones.

Por su parte, el capital, en su permanente fluir, pendula entre su forma fija —concentrada en infraestructuras, equipamientos o industrias— y su movilidad para incrementar sus beneficios, llegan-

do incluso a devaluar o destruir sus formas fijas para generar otras nuevas y reiniciar el ciclo (Harvey, 2005). Tensiones como las que ocurren entre dispersión/concentración, equiparación/diferenciación, junto a la tendencia a la “destrucción creativa” de las formas espaciales, la conformación de “arreglos espaciales” siempre temporales y el carácter desigual y provisorio de las geografías capitalistas (Brenner, 2017, p. 205), no hicieron más que complejizar las formas espaciales contemporáneas, dotando de un carácter polimórfico al espacio, en donde la escala local y la escala supranacional se producen de forma preeminente.

Megaciudades, ciudades globales, postmetrópolis, exópolis, regiones y archipiélagos urbanos, ciudades dispersas y policéntricas, áreas metropolitanas, ciudades intermedias, ciudades dormitorio, localidades urbanas. Sin dudas, las morfologías adoptadas por la trama urbana cada vez más extendida son diversas y de una complejidad creciente. Consecuentemente, la teoría urbana ha ido desarrollando una variedad de conceptos que intentan captar estas geografías diferenciales y siempre mutantes.

En este contexto surgen dos tipos de problemas. El primero, de tipo ontológico, se centra en la noción misma de ciudad. ¿Cómo es posible definirla en un contexto donde lo urbano se generaliza? ¿Qué elementos y qué procesos distinguen a las ciudades en la actualidad? ¿Es posible seguir sosteniendo la oposición ciudad-campo como base explicativa para comprender el fenómeno urbano? El segundo problema, vinculado con el anterior, plantea desafíos metodológicos. ¿Cómo podemos identificar y eventualmente caracterizar lo urbano? ¿Se trata solamente de una cuestión de cantidad, densidad y heterogeneidad de población o se trata de identificar una forma física, un tipo de asentamiento concreto? ¿Será necesario incluir características de

tipo cualitativas para captar el fenómeno urbano?

Este capítulo propone abrir el debate acerca de estas problemáticas y compartir las primeras aproximaciones teóricas y metodológicas desarrolladas en el marco de dos proyectos de investigación en curso. Específicamente, a la luz de una revisión teórica profunda, se plantean y problematizan nuevas dimensiones para el análisis del proceso de urbanización en donde “lo urbano” se generaliza, y, al mismo tiempo, se reflexiona acerca de las alternativas y limitaciones metodológicas para su abordaje. Se revisan, a su vez, conceptos centrales para nuestro trabajo como la diada urbano/rural, región y ciudad y, particularmente, se profundiza sobre las ciudades intermedias y las posibilidades de abordaje. Como se ha mencionado en la Presentación de este libro, este propósito conlleva un doble desafío: por un lado, implica revisar un conjunto de nociones clásicas, de raíz dualista, nominal y estática, muy arraigadas en la matriz teórica moderna de la planificación y los estudios urbanos en general; y, por otro lado, implica una revisión y replanteo de las herramientas y metodologías comúnmente utilizadas.

Al inicio de este capítulo, se introducen las principales discusiones teóricas que lo sustentan, así como el análisis de la capacidad explicativa de los conceptos en el actual contexto de la urbanización generalizada. En forma posterior, se revisa el concepto de región interpelado por lo urbano. En tercer término, se recupera el concepto de ciudades intermedias y se cuestionan los límites metodológicos en el abordaje. Luego, se problematizan las herramientas y metodologías comúnmente utilizadas y se avanza en el planteo de lineamientos y reflexiones metodológicas para un abordaje situado del proceso de urbanización actual. Por último, en lugar de la postulación de conclusiones que obturan los debates en curso, se presenta un conjunto de reflexiones que se orientan a la apertura de nuevos interrogantes¹.

1 Para el desarrollo de este capítulo se han recuperado, en parte, trabajos realizados por integrantes del equipo de investigación. En la conceptualización y problematización de lo urbano del trabajo publicado en la Revista Área realizado por Santiago Petrocelli y Marisa Scardino (2021), y respecto al análisis de ciudades intermedias el trabajo de Mariana Schweitzer Marisa Scardino, Santiago Petrocelli y Mariel

2. Un problema conceptual

El concepto de ciudad es sin dudas más complejo de lo que puede parecer a simple vista. Las definiciones que se han dado a lo largo del tiempo y desde diferentes disciplinas son muy diversas y destacan múltiples elementos. Algunas definiciones relacionan el surgimiento de las ciudades con la presencia de una organización social compleja y con la posibilidad de generar un excedente de producción agrario que le permita, a un determinado grupo social, radicarse en asentamientos diferenciados de las áreas productivas. En esa línea, se ha asociado a las ciudades con el desarrollo de las actividades políticas y con la sede de las relaciones de poder (Singer, 1975). Luego, se ha vinculado la forma ciudad a un tipo particular de asentamiento espacial —en cuanto a su dimensión, densidad y heterogeneidad de población— surgido a la par de la producción industrial y como fuente de un conjunto de valores y de un modo específico de estilo de vida urbana (Simmel, 1986; Park, 1999).

Desde otras perspectivas, la ciudad es considerada una forma de socialización de las fuerzas productivas y de densificación de las relaciones capitalistas de producción, circulación y consumo en el espacio (Castells, 2014 [1972]). En las ciudades se concentran y se articulan espacialmente las infraestructuras físicas necesarias a la producción y los transportes, la fuerza de trabajo —que se reproduce en base a servicios y equipamientos colectivos de consumo— y las empresas dedicadas a la producción, circulación y comercialización, cuya cooperación en el espacio aumenta su productividad (Topalov, 1979). Pero, ante todo, la ciudad es una forma particular —no universal— de relación espacio-sociedad en un momento dado, cuyas relaciones sociales no se circunscriben a límites morfológicos o jurisdiccionales. Como se verá más adelante, espacio, sociedad y tiempo son elementos indisolubles en un intento de problematizar el concepto de ciudad y de urbanización.

Arancio (2021) que es parte de un libro sobre Ciudades intermedias y nueva ruralidad publicado por FLACSO Ecuador. En algunos de los casos mencionados, se han recuperado fragmentos de los mismos.

La organización del espacio tiene efectos sobre la posición social de las personas, dirá Doreen Massey (2012) y es en este sentido que “la geografía importa”. Desde la perspectiva aquí adoptada, se considera que la relación entre lo social y lo espacial conlleva una doble implicancia: por un lado, que los procesos sociales necesariamente modifican el espacio; pero, a su vez, que las formaciones espaciales también alteran el devenir de los mismos procesos sociales. Como menciona Massey: “las distribuciones espaciales y la diferenciación geográfica pueden ser el resultado de los procesos sociales, pero también afectan al funcionamiento de esos procesos. ‘Lo espacial’ no es solo un resultado, es también parte de la explicación” (Massey, 2012, p. 101).

En este sentido, si algo caracteriza al paisaje del capitalismo en todas sus etapas, es lo que varios autores dieron a llamar el *desarrollo espacial desigual* (Lefebvre, 2013 [1974]; Smith, 2008; Harvey, 2005; Massey, 2008), que debe comprenderse ya no solamente como “la espacialización de la particularidad” propia de los espacios, sino como una posición distintiva y relacional en el marco de una determinada configuración espacial global (Brenner, 2017). Es decir, las “ventajas comparativas” entre los diferentes lugares del globo, aquellas que le permiten al capital seleccionar sus movimientos en función de alcanzar una maximización de beneficios, ya no están signadas únicamente por una distribución de atributos de las naturalezas —emplazamientos estratégicos, amplias extensiones de tierras fértiles, presencia de recursos naturales— sino que, gran parte de ellas, están siendo producidas y reproducidas por el mismo accionar del capital, las grandes empresas transnacionales, los Estados Nacionales y los organismos financieros y de cooperación de carácter supranacional². En este sentido, Smith

(2008) ha señalado que la división espacial del trabajo y la lógica de acumulación del capital —que promueven la interconexión de múltiples espacios del globo— generan un doble movimiento de “equiparación y diferenciación” que pone de manifiesto una de las tensiones del sistema (p. 133). Por un lado, los espacios se homogeneizan tanto física como culturalmente al igualarse las condiciones de producción y el nivel de desarrollo de las fuerzas productivas y, por otro lado, se generan nuevas y profundas diferencias entre los lugares. Esta diversificación de las formas geográficas en la instancia del capitalismo avanzado es resultante de las múltiples tensiones y contradicciones generadas en y por el circuito de acumulación del capital (Lefebvre, 2013 [1974]; Smith, 2008).

Los procesos de urbanización no escapan a estas dinámicas estructurales de carácter global. Así, la trama urbana se extiende y las áreas del globo se interconectan, dando lugar a lo que David Harvey (2005) denominó como “ajustes espacio-temporales”, que no son otra cosa que herramientas anticíclicas para reubicar los excedentes de mano de obra y de capital. En ese sentido, Harvey entiende a la construcción del espacio como el circuito secundario del capital, siendo el circuito primario aquel vinculado con la producción industrial. Es decir que, frecuentemente, grandes proyectos de inversión responden no solamente a un conjunto de necesidades particulares de equipamiento o prestación de servicios, sino que también buscan atender las necesidades de circulación del capital, ofreciendo una vía de descarga para la colocación de los excedentes de capital y desplazando las sistémicas crisis de sobreacumulación en el tiempo y en el espacio. En definitiva, el avance del proceso de urbanización da cumplimiento al doble requerimiento del capital de fijarse en el espacio para poder iniciar su ciclo de acumulación y, al mismo tiempo, generar nuevos flujos y espacios para reinvertir lucrativamente el excedente de ganancias ya acumulado (Harvey, 2014)³.

² Si consideramos al Estado como un momento en las relaciones de poder clasistas, William Robinson (2013) indica que estaríamos en presencia de un nuevo Estado Transnacional (ET). Al modificarse estas relaciones, indefectiblemente el histórico Estado Nación se transformará, ampliando su significado e integrando formas espaciales que lo exceden. Así, para el autor, el ET se encuentra conformado por el Estado, los organismos internacionales, la clase capitalista transnacional, la clase trabajadora transnacional, entre otros aspectos claves.

³ Tanto Luxemburgo (1908) como Moore (2020) destacan esta capacidad del modo de producción para avanzar sobre espacios no absorbidos totalmente por este.

Sin dudas, el fenómeno urbano excede al límite físico y administrativo de las ciudades, implicando a sus áreas periféricas, espacios agroindustriales y de logística, localidades rurales cercanas a los reservorios de materias primas, pequeños asentamientos atravesados por redes de intercambio y de circulación de insumos, bienes y capital. Es en este sentido que algunos autores hablan de la “fluidez socioespacial” y del “dinamismo incesante del fenómeno urbano” en el capitalismo contemporáneo (Lefebvre, 2013 [1972]; Brenner, 2016). Formas urbanas extendidas, complejas y mutantes que dan forma a nuevos y disímiles paisajes. ¿Es posible, entonces, hablar del campo en contraposición a la ciudad? ¿Cómo identificar el límite concreto entre los espacios rurales y los urbanos? ¿Es válido continuar definiendo a la ciudad como lo opuesto, como “lo otro” del campo?

La ciudad está en todos lados y en todas las cosas. Si el mundo urbanizado es ahora una cadena de áreas metropolitanas conectadas por lugares/corredores de comunicación (aeropuertos y líneas aéreas, estaciones y ferrocarriles, estacionamientos y carreteras, telepuertos y autopistas informáticas), ¿qué queda por fuera?, ¿acaso el pueblo, la aldea, el campo? Tal vez, pero solo parcialmente. Las huellas de la ciudad están en todos estos lugares como personas que viajan a diario entre su hogar y el trabajo, y también en forma de turistas, trabajo a distancia, medios de comunicación y urbanización de los modos de vida. La división tradicional entre la ciudad y el campo ha sido destruida (Amin y Thrift, 2002 en Brenner, 2013, p. 44).

Ahora bien, que “la ciudad esté en todos lados y en todas las cosas” es sin dudas una formulación teórica. Como se mencionó anteriormente, concebir la idea de lo urbano generalizado es alejarse de una concepción que equipara lo urbano a la ciudad y a ésta última con un objeto físico resultante. Así como la ciudad es más que una pieza morfológica, el fenómeno urbano ha de comprenderse como un proceso relacional que excede a los asentamientos poblacionales, que los pone en relación y, a la vez, los conecta con los espacios de soporte que pro-

veen energía, logística, bienes y también servicios⁴. A su vez, el fenómeno urbano debe comprenderse en clave de los modos culturales que lo caracterizan y que se han diseminado con fuerza en múltiples direcciones: nuevas modalidades de consumo y de esparcimiento, acceso y utilización de tecnologías de información y comunicación, globalización y una tendencia a la homogeneización de modos de vida, etc. Desde esta concepción relacional de lo urbano, más allá de que se encuentren ciudades con similares características intrínsecas, las comparaciones se vuelven esquivas. ¿Qué elementos se están comparando cuando, por ejemplo, el Banco Mundial afirma que “más del 50 % de la población mundial vive en zonas urbanas”?⁵

De todos modos, distanciarse de los discursos que pregonan de una forma muy simplista que nos encontramos transitando una “era urbana”, no significa dejar de reconocer que, tanto empírica como culturalmente, se observa una creciente diseminación del fenómeno urbano donde —tal como afirmaba la sociología urbana clásica— se han extendido los bienes de consumo colectivos y se ha extremado la separación entre las esferas de la producción y el consumo. En este sentido, lo urbano ha de comprenderse como un proceso histórico y multidimensional ligado a modos de producción y modelos de desarrollo antes que a formas físicas universales y estáticas. El concepto así definido posibilita el reconocimiento de un tejido heterogéneo —en cuanto a sus posibles formas físicas—, en el cual se entrelazan relaciones político-económicas, socioecológicas y socioculturales de múltiples escalas, que también interpelan a los espacios rurales. La condición urbana, enton-

4 La huella ecológica de la ciudad excede ampliamente los límites que la definen, importando gran parte de los recursos que precisa para su desarrollo y generando grandes diferencias espaciales.

5 “Hoy en día, alrededor del 55 % de la población mundial, 4200 millones de habitantes, vive en ciudades. Se cree que esta tendencia continuará. En 2050, la población urbana se duplicará, y casi 7 de cada 10 personas vivirán en ciudades.” Banco Mundial. Desarrollo Urbano, Panorama General. [Fecha de la última consulta: 28/03/2021] <https://www.bancomundial.org/es/topic/urbandevelopment/overview>.

ces, debe comprenderse postulando la interdependencia y la complejidad surgida del entrelazamiento entre lo social, lo histórico y lo espacial (Soja, 1996). Además, debe entenderse a la ciudad desde las tensiones producidas entre su condición como espacio para la reproducción del capital y como centro de reproducción de la vida misma.

Por otra parte, es importante considerar que, en el actual contexto, la división espacial del trabajo genera un entramado desigual de redes y flujos que establecen notorias diferencias entre una ciudad ubicada en la periferia del sistema capitalista mundial y otra ciudad más central, e incluso, al interior mismo de los países. En este sentido, el fenómeno de urbanización no es un hecho universalizable para los distintos espacios del globo, porque las desigualdades del sistema-mundo capitalista condicionan al y son condicionantes del proceso de urbanización en cada espacio y en cada región. A la vez, la creciente preponderancia del mercado sobre amplias esferas de la vida y de lo privado sobre lo público, en el marco de los procesos de neoliberalización en marcha, fomenta la competencia interurbana para la atracción del capital, en detrimento de otras relaciones o estrategias de cooperación y complementación regional⁶.

En este sentido, el costo de la colocación de una ciudad al servicio de la generación de ventajas comparativas globales implica, en cierta medida, la cesión del espacio urbano como ámbito vivencial, de sociabilidad, de encuentro y de articulación solidaria, especialmente si esos objetivos sociales no son compatibles con “los de los propietarios y/o administradores del capital” (De Mattos, 2010, p. 84). Cuando esto sucede, la intensidad de la conexión global suele ser la intensidad de la fragmentación local. Cuando este tipo de articulación global-local se intensifica, la producción del espacio se implica en procesos sumamente mediatizados que vuelven cada vez menos accesible y aprehensible el espacio producido a sus residentes, alte-

rando sus estilos de vida y lesionando, en parte, su derecho a la ciudad (Ciccolella, 2012; Kozak, 2010). Dicho de otro modo, se considera que cuanto más mediatizada por procesos de múltiples escalas se vuelve la producción y reproducción de los espacios urbanos, más se enajenan las ciudades de la gran masa de sus pobladores.

Ahora bien, los asentamientos poblacionales requieren establecer relaciones con otros nodos y territorios y, consecuentemente, la multiescalaridad de los procesos no debe ser reducida y acotada al vínculo global-local. Las vinculaciones pueden darse con redes y asentamientos que no estén fuertemente acoplados a procesos o estrategias de actores de la economía globalizada, sino que se relacionen con procesos de corte endógeno. De hecho, buena parte de las ciudades aún se producen y reproducen predominantemente al interior de una trama de asentamientos de población, con diferentes grados de aglomeración, generando así un sistema interconectado de centros poblacionales. Se trata de sistemas⁷ o redes urbano-regionales, conectados mediante vías e infraestructuras de transporte, donde algunos núcleos urbanos sirven como centros de servicios a asentamientos poblacionales de menor complejidad funcional, a la vez que estos funcionan como áreas de provisión de servicios a otras localidades o parajes de su entorno. En estos sistemas urbano-regionales, la distribución, nivel y complejidad de los servicios prestados por los aglomerados se estructura como un dispositivo jerarquizado, ligado por vínculos funcionales que inciden en la calidad de vida de las poblaciones comprendidas en las áreas de influencia de los mismos. Por lo tanto, más allá de

⁶ Este proceso está claramente explicado por Carlos de Mattos (2010). Globalización y metamorfosis metropolitana en América Latina. De la ciudad a lo urbano generalizado. *Revista de Geografía Norte Grande*, (47), pp. 81-10.

⁷ Nuestro abordaje de sistema se asemeja a la definición que el geógrafo Milton Santos (1999) adopta para el espacio, como “aquel conjunto indisoluble de sistemas de objetos y sistemas de acción” (p. 54), fijos y flujos envueltos en una trama abierta y relacional; más que desde una visión asociada a la totalidad armónica en la teoría sistémica de Ludwig von Bertalanffy. En esta línea, también recuperamos la noción del abordaje de sistemas complejos de Rolando García (2000), especificando que el sistema no está dado, sino que se define teóricamente; y la perspectiva de la inestabilidad, articulación y tensiones de las redes de Jorge Blanco (2009). Con ello, desde el equipo de investigación, intentamos abordar la complejidad (Morín, 1990).

la relación local-global que se impone en el contexto de lo urbano generalizado, es importante rescatar el papel de intermediación que tienen las ciudades en el contexto espacial en el que se insertan y su rol en cuanto a la provisión de bienes y servicios para la reproducción social y para el desarrollo de actividades económicas que se despliegan a muy distintas escalas.

Las ciudades continúan siendo centros de interacción social, económica y cultural, ofrecen empleos, servicios e infraestructura colectiva a la población propia y también a la población de su entorno. Asimismo, funcionan como mercados locales para sus productos, cumplen un rol de integración de flujos y pueden absorber inversiones productivas más allá de su tamaño poblacional (Hildreth, 2006). La cantidad de población de las ciudades en las que se desarrollan las funciones mencionadas puede ser muy diversa, variar históricamente y en función de cada país y cada región. Además, las ciudades pueden asociarse a más de un sistema urbano-regional —en el sentido antes expuesto— y, a la vez, desempeñar un papel importante como centros de ciertas cadenas de producción agroindustriales, revestir vocación turística para el turismo interno y externo o funcionar como centros de servicios especializados, entre otras particularidades que hacen dinámicos y flexibles a los sistemas urbano-regionales⁸.

En función de lo expuesto, se considera que lo urbano es una construcción teórica antes que metodológica, una abstracción conceptual antes que una forma evidente por sí misma, un proceso histórico antes que una forma universal y estática, un tejido desigual que enlaza relaciones socioculturales y político-económicas de múltiples escalas. Sin embargo, el concepto de ciudad ha quedado, en gran medida, ligado a una forma física, a un sistema

de valores y un modo de producción que, en la actualidad, coexisten con otras formas urbanas, otros valores, estilos de vida y modalidades productivas y financieras. En función de esta fijación conceptual que ya no responde acabadamente al fenómeno urbano contemporáneo, es que muchos autores han comenzado a distinguir el concepto de ciudad a partir de nuevas representaciones que la asocian a “lo ilimitado”, a la expansión de sus fronteras (Mongin, 2006, p. 195) y, en muchos casos, a su multiescalaridad: megalópolis, metrópolis, postmetrópolis (Soja, 2008), ciudad global (Sassen, 1999).

Estas nuevas acepciones responden, en cierto modo, al planteo hipotético que Lefebvre hiciera a comienzos de la década del setenta del siglo pasado, bajo el supuesto de la difusión de la “sociedad urbana” que se acompaña, justamente, de la “urbanización generalizada” (Lefebvre, 1972). Sus efectos ya son observables, tanto a nivel global como a nivel de la urbanización latinoamericana (De Mattos, 2010), lo que sin duda ha despertado la necesidad de reabrir el debate teórico. Desde la perspectiva aquí adoptada, el concepto de ciudad como opuesto a la noción de rural ha quedado agotado de significantes y obstruye el análisis conceptual de los procesos en marcha por su baja capacidad explicativa. En contraposición, lo urbano —aunque también es una noción compleja y relacional— conserva aún la posibilidad de adaptarse a los nuevos referenciales. De todos modos, lo que queda en evidencia —cómo postulan Brenner y Schmid (2016)— es la necesidad de modificar e incluso reinventar los marcos teóricos y metodológicos sin resquemores ni ataduras, para poder dar cuenta de las formas socioespaciales inestables y mutantes que se dan en el capitalismo avanzado.

3. Lo urbano como región

Continuando con la complejización de las nociones de urbanización y ciudad, es posible comprenderlas a partir de la categoría de región. Esta noción ha experimentado variaciones en su significado a lo largo de la historia de acuerdo, tanto a las corrientes y a la filosofía del pensamiento, como a

⁸ Lo urbano también puede ser considerado como una escala que permite el despliegue máximo de relaciones de producción y reproducción capitalistas. La producción de escala es un fenómeno que se ubica dentro de los procesos de “universalización-diferenciación” que habíamos identificado hacia el principio del apartado. El capitalismo precisa de espacios con cierta homogeneidad, donde pueda centralizar capital fijo y variante, creando “la escala geográfica global a su imagen y semejanza” (Smith, 2020, p. 189).

los fines prácticos de su construcción teórica. En relación a ello, Rogério Haesbaert (2019) señala que un mismo concepto puede ser abordado como categoría analítica, normativa o de la práctica⁹.

La región puede ser comprendida como una construcción teórica que nos permite realizar recortes espaciales bajo criterios definidos previamente. Se trata de una categoría analítica clave para abordar las diferentes funciones, formas y procesos que atraviesan los aglomerados urbanos en tanto objetos de conocimiento y gestión. Como categoría analítica, la región cobra valor por sus posibilidades científicas y académicas. En otros casos, la región se asocia a divisiones estratégicas para la aplicación de políticas organizacionales, adquiriendo valor como categoría normativa. Finalmente, también podemos identificar a las regiones como categorías de la práctica, entendidas y construidas por aquellas personas que viven estos espacios, transformándolos en lugares de reproducción de la vida. Para ellos, la región goza de un fuerte simbolismo y llega a influir en sus propias identificaciones.

Históricamente, la noción de región fue asociada a la escuela regional de geografía francesa, en donde la subjetividad, la personalidad y la identidad de las mismas se basaba en una conjunción armónica de determinadas características sociales y físicas (Capellá, 2003a). El carácter idiográfico y estático que asumía la región no permitía la aplicación de leyes o programas estatales¹⁰. Además, al

considerarlas uniformes (García, 2012), no se tenían en cuenta las diferencias que podían encontrarse hacia su interior, perjudicando la proyección.

Numerosas concepciones de región para la planificación se desplegaron bajo criterios funcionalistas. El regionalismo americano y la Teoría de los Polos de Desarrollo de Perroux fueron los precursores en la utilización de estas divisiones en la búsqueda del desarrollo de un territorio y de la población que en él residía (Benko, 1999; De Jong, 2009; Giberti, 1972). Otros autores, también a mitad del siglo pasado, utilizaban las regiones como recortes funcionales sobre las cuales resultaba factible la aplicación de modelos, asociados a la economía espacial. Así es como Von Thünen, Burgess, Hoyt, Harris y Ullman, Christaller o Lösch proponían espacios teóricos sobre los cuales se desplegaron una serie de características que respondían, por ejemplo, a determinadas decisiones de localización fundadas en la distancia o el costo del transporte hacia un centro en particular, en regiones continuas y homogéneas (Benko, 1999; Capellá, 2003b).

Hacia fines de siglo XX, la determinación de una región desde teorías críticas permitió explicar e interpretar el lugar que cada Estado y cada división intraestatal ocupaban en el escenario global, atendiendo al sistema de acumulación imperante. Cuestiones como la desigualdad, la contaminación, la gobernabilidad o la violencia, comienzan a ser tratadas en la región, hecho que enriquece a la vez que complejiza la actuación estatal. La región deja de ser continua y homogénea para volverse discontinua, heterogénea y fragmentada territorialmente, siguiendo la lógica voraz del capitalismo global (Cicoletta, 1998; Mignaqui, 1998).

En este último sentido, para el Estado Nación moderno resulta importante contar con divisiones regionales para planificar y ordenar su espacio¹¹, en pos de remediar los problemas derivados de un desigual desarrollo (Roccatagliatta, 1986), tanto

9 Algunos autores separan las conceptualizaciones de región y región geográfica. A diferencia de la primera, entendida como simple clasificación, la región geográfica abarcaría una porción construida dialéctica e históricamente bajo un determinado modo de producción, con características y formas de vida compartidas. Se trata de un producto social jurídica e históricamente limitado, con divisiones intra-regionales y discontinuidades espaciales. Asimismo, cuenta con una naturaleza no humana reconfigurada por una cultura y unas relaciones determinadas, en el marco de un sistema de acumulación que establece los circuitos que se despliegan, así como la posición ocupada a diversas escalas. El resultado de esta dialéctica, que involucra decisiones locales en el marco de dictámenes globales, se plasma en una morfología espacial única.

10 El positivismo decimonónico y su concepción regional apoyada en la variable física tampoco aportaba los elementos que un Estado necesitaba para lograr la correcta administración de su territorio, aunque haya servido para la justificación de

su expansionismo y, posteriormente, para su desarrollo con las nociones de riesgo y recursos naturales (García, 2012).

11 Desde la Antigüedad, la importancia del control y conocimiento de la zona dominada por un determinado poder político fue de sumo interés para los gobernantes. La división en sectores resultaba clave para el cobro de impuestos.

interna como internacionalmente¹². Estas divisiones bajo ciertos criterios conservan la importancia como conocimiento sintético para lograr el *ordenamiento territorial* a través del análisis y de la toma de decisiones (Benko, 1999; Cerro, 2003; Roccatagliatta, 1986), en la búsqueda de disminuir las desigualdades espaciales para las personas que habitan y producen los espacios.

La República Argentina ha sido dividida a lo largo de la historia en diferentes regiones atendiendo a múltiples criterios y fines, desde regiones naturales de Federico Daus (1945) y Alfredo Siragusa (1957), económicas de Roberto Noble (1960), funcionales de Juan Roccatagliatta (1976 y 1985) hasta las administrativas de Roberto Dromi (1990) (Cerro, 2003). A ellas se le suman las regionalizaciones de Carmen Aranovich y Elena Chiozza (1975), de Horacio Difrieri (1958), de Horacio Lorenzini y de Raúl Balmaceda (1992) (De Jong, 2009¹³; Rofman, 1999; Velázquez, 2001). Asimismo, se han producido regionalizaciones con el objetivo de desarrollar el espacio argentino. Entre ellas destacan las regiones basadas en las áreas de mercado del Consejo Federal de Inversiones en conjunto con el Centro de Investigaciones Económicas del Instituto Di Tella (1959), las regiones-plan del Consejo Nacional de Desarrollo (1967)¹⁴ (Velázquez, 2001) o las divisiones realizadas según el Plan Estratégico Territorial (PET) del Ministerio de Planificación Federal, Inversión pública y servicios (2008, 2011, 2015 y 2018)¹⁵. Por otro lado, la reforma de la Constitución

12 Tal como indica Benko (1999), con el surgimiento de las macrorregiones en la era de la globalización, resulta imprescindible reconocer las unidades en que puede dividirse un país para lograr su inserción y relación con otras entidades políticas, a partir de una mirada interdisciplinar que comprenda a la región en toda su complejidad (De Jong, 2009).

13 Gerardo de Jong explicita que “el método regional es, entonces, el método de la geografía” (De Jong, 2001, p. 15) y George Benko (1999) que la ciencia regional se sitúa en la intersección entre diversas disciplinas, como la sociología, la política, la economía, la geografía e incluso el urbanismo, entre otras.

14 Las regiones CONADE son vestigios de ese pensamiento de mitad de siglo XX, buscando el desarrollo bajo la Ley N°16.964 (Giberti, 1972).

15 Entre paréntesis se señalan los diferentes años en que fueron realizados los planes y estudios. El enfoque de los PET fue variando y atendiendo a las características que asu-

Nacional, en 1994, habilita la creación de regiones interprovinciales, con finalidades concretas como sería la gestión de cuencas hidrográficas, o un sistema de transportes.

La división regional del PET busca ordenar el territorio a través de la planificación estratégica territorial para convertir a las “ciudades en espacios de oportunidad”, disminuyendo “las disparidades y brechas sociales” (PET, 2018, p. 9). Ello sería posible mediante la orientación de la inversión pública y privada. El plan incluye desde objetivos gubernamentales hasta prioridades definidas en la Nueva Agenda Urbana, los acuerdos del marco de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres y los controversiales Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) elaborados por la Organización de las Naciones Unidas¹⁶. Uno de sus principales componentes es el Modelo Territorial, tanto Actual como Deseado, donde se divide al espacio nacional en cinco macrorregiones —Cuyo, NEA, NOA, Patagonia y Centro— y plantea líneas de acción integradoras. Esas líneas se dividen en áreas de intervención —a cualificar, desarrollar, potenciar y diversificar—, corredores de conectividad¹⁷ y siste-

mía el gobierno nacional. Así, se detectan fuertes diferencias entre el plan estratégico de 2008 desarrollado bajo la administración de Cristina Fernández de Kirchner y el último de 2018, bajo el mandato de Mauricio Macri.

16 Se trata de 17 objetivos, con 169 metas y 230 indicadores que buscan erradicar la pobreza, la reducción de la desigualdad, el incentivo al trabajo decente y el crecimiento económico, la paz, justicia y solidez institucional, acciones de mitigación climática, entre otros. Los ODS han recibido numerosas críticas que apuntan tanto hacia el cinismo de sus promotores como a su eficacia. Por un lado, fueron adoptados en 2015 por gran parte de los países que han causado la desigualdad a nivel mundial, que exportan sus pasivos ambientales, que tornan vulnerables las economías del resto del mundo, que producen armas o que no adhieren a los acuerdos de reducción de emisiones de gases de efecto invernadero. Por otro lado, estos objetivos pueden considerarse contradictorios si, por ejemplo, se pretende impulsar el crecimiento económico y, al mismo tiempo, *cuidar el ambiente*. Otras críticas se dirigen hacia su incoherencia técnica, su vocabulario impreciso, su marcado etnocentrismo, la escasa disponibilidad de datos, entre otros (Gómez Gil, 2018).

17 El PET se asocia al IIRSA (Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Suramericana), un plan infraestructural de la UNASUR que ha recibido cuestionamientos, tanto por su escasa participación comunitaria local y su alta conflictividad social en el desarrollo de los ejes de integra-

ma policéntrico de núcleos urbanos.

En cuanto a las divisiones regionales, también resulta clave aquella fragmentación realizada por el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INDEC), donde se considera fundamental el aspecto político-administrativo. Las ventajas de su utilización radican en su capacidad de brindar datos cuantitativos acerca de la actividad económica y las condiciones de vida de la población en general en un recorte espacial específico (García, 2001). Esto permite generar comparaciones, proyecciones, graficar y cartografiar, con datos confiables y disponibles virtualmente.

Luego de este repaso por las diferentes formas de concebir a la región y la importancia que ha tenido para la ordenación espacial del territorio nacional, es posible establecer su relación con las nociones de urbano y de ciudad. Lo urbano podría considerarse como una tipología espacial, que involucra ciudades de diversos tamaños y complejidades. A su vez, si la ciudad se define con criterios específicos para la planificación, estaríamos en condiciones de expresarla como una región urbana a esos efectos. Como ya indicamos al comienzo, la ciudad excede las definiciones meramente funcionales o formales, ya que incluye aspectos cuya medición resulta imposible de realizar —culturales, psicológicos, emocionales—. Siendo conscientes de esta dificultad, el abordaje que aquí presentamos se centra en la configuración urbana, en la forma de la ciudad a través de la delimitación de aglomerados. Estas unidades, definidas en función de su densidad de viviendas y demográfica, nos permiten planificar sobre ese espacio urbano¹⁸ entendido como categoría normativa, en pos de reducir las desigualdades.

También se apela a esta construcción de recortes territoriales para trabajar con información de índole productiva, a partir de las Áreas Económicas Locales (AEL). Según la CEPAL (2014), la

delimitación de las AEL obedece a la necesidad de repensar el criterio de la delimitación político-administrativa de los territorios que tradicionalmente asumen los sistemas de estadística (regiones, provincias o departamentos) y de proponer criterios alternativos, como los distritos industriales corredores o áreas económicas locales, que permiten la definición de políticas públicas.

Así, esta delimitación fue elaborada por el Ministerio de Trabajo Empleo y Seguridad Social en el año 2000, a los efectos de producir información para mejorar la eficiencia las políticas de empleo, de formación profesional y para definir políticas productivas. Las AEL son zonas que dan cuenta de una porción del territorio que conforma el mercado de trabajo, y se delimitan por los movimientos pendulares diarios de los trabajadores hacia el lugar de trabajo y de regreso hacia sus hogares. Según la CEPAL en el mencionado documento, más allá del carácter laboral del criterio de la demarcación, las zonas definidas pueden considerarse como una aproximación del área en que las personas realizan el resto de sus actividades cotidianas que en conjunto conforman la actividad económica local. De esta forma, permitirían entonces identificar intensas interacciones de población, tanto en el acceso al mercado de trabajo local como en las principales relaciones sociales dentro de las localidades.

4. Las ciudades intermedias

En la trama de las ciudades se diferencian ciertos nodos que actúan como articuladores espaciales. 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 jerarquías de las urbes se medían por sus dimensiones, en nuestros días se vinculan con la posición de las diferentes ciudades en la red mundial, nacional y regional, más allá de la talla de la población (Rodríguez Domenech, 2007). De hecho, en el contexto actual del capitalismo avanzado —caracterizado en gran medida por el despliegue de flujos— no ha de sorprender que tomen relevancia aquellos nodos que

ción y desarrollo propuestos, como por su marcado carácter neoextractivista, por ejemplo.

¹⁸ La ciudad puede ser entendida como una *región* para el ordenamiento, como un *lugar* para las personas que la viven o como un *territorio* de disputa y ejercicio diferencial de poder de diferentes agentes.

se distinguen por su capacidad de intermediación y de articulación de relaciones, actividades, servicios e información.

A su vez, dentro de los sistemas urbanos regionales, el rol de las ciudades intermedias se vuelve central en cuanto a la prestación de servicios de mayor grado de diversidad y complejidad a una serie de asentamientos menores y ámbitos rurales cercanos. Se trata de espacios que ofrecen empleos, servicios e infraestructura colectiva a la población urbana y regional, funcionan como mercados locales para sus productos, cumplen un rol de integración de flujos (Hildreth, 2006); permiten el acceso a servicios tales como educación universitaria o tratamientos médicos de gran complejidad; son centros de interacción social, económica y cultural y, a decir de Hardoy y Satterthwaite (1987), son el corazón de áreas rurales en el *tercer mundo*. Organizan el territorio a la vez que integran redes de asentamientos interdependientes, no son sólo entre asentamientos de un mismo territorio nacional, sino que —en ocasiones— su influencia traspasa los límites internacionales.

En consecuencia, el concepto de ciudad intermedia pasó de estar caracterizado casi exclusivamente por la talla demográfica, a centrarse 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, así como también con las amplias redes rurales. En este sentido, la noción de ciudad intermedia vuelve a quebrar los límites cerrados del imaginario urbano propio de las ciudades industriales, para extender sus conexiones en el contexto de lo urbano generalizado, tanto a nivel regional como global.

El tamaño demográfico de las ciudades consideradas intermedias difiere históricamente y de acuerdo con cada país. Pero, como se ha señalado anteriormente, más allá de la cantidad de habitantes, interesa definir las según criterios que den cuenta de la prestación de servicios y las condiciones para el asentamiento de la población y la radicación de actividades, y de la atracción que genera de su entorno. Algunas ciudades pertenecen a más

de un sistema o red urbana y desempeñan un papel importante como cabezas de ciertas cadenas de producción agroindustriales, otras revisten vocación para el turismo interno y externo o son centros de servicios especializados. Estas particularidades hacen que los sistemas urbanos sean dinámicos y flexibles, que se puedan identificar en relación con particulares procesos de las actividades productivas y de la población. La ciudad intermedia, entonces, no puede definirse solo por su tamaño, sino que debe incluirse, y con mayor consideración, la función que la misma juega en su territorio más o menos inmediato, la influencia y relación que ejerce y los flujos y relaciones que genera hacia el exterior. La ciudad intermedia no se define de manera intrínseca, sino que se constituye “en relación con”, como nodo que intermedia entre espacios rurales y urbanos o con ciudades con menos prestaciones, comprendidos en su sistema regional-urbano de pertenencia. Algunas de las características que ayudan a definir el rol de una ciudad intermedia en su territorio de influencia, se centran en su capacidad de ofrecerse como centros servidores de bienes y servicios más o menos especializados, y/o de interacción social, económica y cultural, y/o centros ligados a redes de infraestructuras que conectan las redes locales, regionales y nacionales e, incluso, algunas con fácil acceso a las internacionales, así como son centros donde se localiza la administración de gobiernos locales.

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. Se entiende así 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.

Por otro lado, considerando que los sistemas urbanos de los países latinoamericanos no se caracterizan necesariamente por un ordenamiento jerárquico de los diferentes nodos urbanos (Castells, [2014] [1972]), se vuelve relevante la identificación de los centros urbanos intermedios en áreas aisladas de las ciudades grandes —tal como señalan Ganau Casas y Vilagrassa Ibarz (2003) y Capel (2009)— en relación con la estructuración del territorio y la dinamización de 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.

Como se ha mencionado, no solamente se vuelve relevante identificar las ciudades intermedias, sino también interesa avanzar en posibles clasificaciones. En esta línea, Capel (2009) plantea una clasificación a partir del análisis de su estructura económica identificando una función predominante o múltiples funciones. De este modo, las distribuye 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 —incluidas las ciudades que las conforman— según su especialización y diversificación productiva, con respecto a las ramas de actividad (Mazorra, Filippo y Schleser, 2005). En este último sentido es que la ciudad podría entenderse como una región para la planificación, para la definición de políticas públicas.

En definitiva, nos encontramos con un espacio urbano construido históricamente, relacional, social, que ha sido producido en la tensión entre las demandas del capital y la reproducción de la vida, y se ha ido organizando en redes con nodos de diferentes categorías y complejidad. Estos espacios que podrían llamarse ciudades intermedias resultan claves en la reducción de las desigualdades espaciales al actuar como mediadores entre las fuerzas de equiparación e igualación. Una ciudad que resulta clave para disminuir

las posibilidades de acceso a infraestructura, mejorando así las condiciones de vida de las personas que día a día colaboran en la producción del espacio urbano.

Si bien en la actualidad la literatura especializada no pone en duda la relevancia de las funciones desempeñadas por las ciudades intermedias con una red de ciudades entre las que se establecen flujos e interacciones de todo tipo, son muy escasas las investigaciones que las analizan y explican. Este es el desafío propuesto por el proyecto de investigación en curso: identificar y describir las funciones desarrolladas por un conjunto de ciudades en relación con sus entornos inmediatos y otras redes de ciudades, para comprender las dinámicas que las involucran y así definir a las ciudades como intermedias a partir de su función y no de su talla poblacional.

5. Apuntes para problematizar y avanzar en el desafío metodológico

Anteriormente se han señalado las diferencias que entraña el proceso de urbanización en territorios periféricos y dependientes, configurados fundamentalmente para la exportación de bienes naturales a gran escala, en comparación con aquellos territorios centrales, nodos de acumulación y consumo del sistema dominante mundial. En ese sentido, un dato relevante para (re)pensar el fenómeno urbano en y desde América Latina es la tendencia a la hiperconcentración de población, servicios, equipamientos e infraestructura, así como la concentración de relaciones de poder económicas y políticas y la convergencia de las conexiones más directas con los actores de la economía globalizada en unos pocos núcleos urbanos constituidos en rizoma de las redes globales.

En el caso argentino, esta situación se pone de manifiesto en la hiperconcentración urbana presente en la Región Metropolitana de Buenos Aires y en la creciente desigualdad socioterritorial que ello mismo implica. Dado que las relaciones

centro-periferia se reproducen multiescalarmente al interior de los países, un aspecto central de la configuración de “lo urbano” en Argentina es que, mientras se concentra la inversión y la población en los grandes centros metropolitanos, se generan amplias áreas desprovistas de condiciones para el desarrollo de actividades productivas y para la reproducción social de sus habitantes. De esta forma, el proceso de urbanización en curso acentúa las desigualdades socioterritoriales y debilita paulatinamente las relaciones de cohesión social centradas en la proximidad física (De Mattos, 2010). Al respecto, es importante tener presente que las desigualdades socioterritoriales no refieren a un mero desequilibrio o desajuste transitorio, sino a un proceso estructural de inercia acumulativa porque la concentración económica y territorial tienden a reforzarse recíprocamente (Velázquez y Gómez Lende, 2005; Velázquez y Manzano, 2015; Schweitzer, 2020). En última instancia, la macrocefalia urbana argentina es, en el fondo, el resultado de un proceso dialéctico de dispersión/concentración en permanente tensión y reproducción que no debería ser soslayado en cualquier intento de problematizar el proceso de urbanización en el país.

Dadas las características de los procesos socioespaciales en curso y sus efectos en la (re)organización de los asentamientos humanos, se considera que los instrumentos teóricos y metodológicos centrados en distinguir categorías nominales (ciudad, ciudad región, metrópolis y sus opuestos, ámbitos rurales o suburbanos) han de sustituirse por otras herramientas que permitan analizar los procesos de conformación y mutación de los asentamientos, así como las relaciones existentes entre las diferentes áreas, ya sean urbanas o no (Brenner, 2013). En otras palabras, esta apertura metodológica debería incluir los aspectos multiescales y globales de las transformaciones, las vinculaciones con otros espacios supranacionales, así como las relaciones establecidas con aquellos ámbitos de carácter no urbano: áreas productivas y turísticas, sectores agroindustriales, centros de logística y paisajes operativos abocados a la extracción de

materias primas. Estas áreas, generalmente desestimadas de los análisis urbanos, se encuentran cada vez más interrelacionadas con los cambios y mutaciones de las grandes aglomeraciones y deberían ser consideradas como parte integrante de un tejido urbano generalizado (Brenner, 2013).

El efecto urbano ha sido naturalizado, en lugar de verse como un enigma que requiere teorización y análisis. En la medida en que los urbanistas perpetúan esta naturalización seleccionando determinadas categorías de análisis, el campo sigue atado a un lastre epistemológico. (...) Más que nunca, resulta urgente descifrar la interacción entre la urbanización y los patrones de desarrollo espacial desigual, pero las nociones territorialistas de la ciudad, lo urbano y la metrópolis son herramientas conceptuales cada vez menos adecuadas para ese fin (Brenner, 2013, p. 64).

Las cuestiones teórico-metodológicas hasta aquí referidas forman parte del cuerpo conceptual del proyecto de investigación en el que se enmarca este libro, en el contexto del cual se ha desarrollado un diseño metodológico en el que las aglomeraciones urbanas cobran relevancia en clave de su complejidad y diversidad funcional, antes que por su peso demográfico. En este sentido, en el proceso metodológico de la investigación (que excede a este libro) el análisis se centra en: (i) las condiciones para el arraigo de la población y para el desarrollo de actividades económicas; (ii) el acceso a infraestructuras; (iii) la participación en los principales flujos —centrípetos y centrífugos— de mercancías, bienes y personas; y (iv) el papel de intermediación territorial. Ello conduce a un planteo en el cual se destacan las relaciones funcionales por encima de los límites jurisdiccionales.

Por último, más allá del (re)planteo conceptual y metodológico, es importante mencionar que la operacionalización de la mencionada estrategia metodológica debe sortear las limitaciones implicadas en la disponibilidad de información, su dispersión institucional, el diferente nivel de agregación de los datos y la discontinuidad temporal en la

producción de los mismos. Finalmente, al margen de los objetivos que se persigan, se entiende que analizar “lo urbano” es analizar un proceso y no una tipología y, por lo tanto, requiere de una aproximación procesual crítica y multidimensional que integre etapas cuantitativas y otras cualitativas, ajustando y (re)inventando instrumentos y métodos para avanzar sin soslayar la complejidad que actualmente asume el proceso de urbanización extendida. Este es, en última instancia, el desafío pendiente.

6. Aperturas teórico-metodológicas

El actual proceso de urbanización presenta escenarios de una complejidad creciente que requieren de audacia y creatividad para ser afrontados. Los esquemas y marcos teóricos utilizados deben ser sometidos nuevamente a discusiones profundas, con la finalidad de desarrollar herramientas que permitan comprender acabadamente los fenómenos en curso. En ese sentido, este libro pretende reabrir el debate e introducir reflexiones teóricas y metodológicas.

A nivel teórico, se observa que conceptos como el de campo y ciudad han de ser problematizados y reformulados, porque su ambivalencia semántica dificulta la comprensión y el análisis de un proceso en el cual la urbanización se extiende física, económica y culturalmente con diferentes niveles de intensidad y en múltiples territorios. En ese punto, limitar el concepto de lo urbano a un indicador de cantidad de población o a una forma física determinada, obtura la complejidad adquirida por el actual proceso de urbanización. En definitiva, lo urbano requiere ser abordado a partir de considerar las diferentes dimensiones implicadas en su desarrollo —aspectos económicos, sociales, culturales, ambientales, tecnológicos y físico-funcionales—, así como mediante la identificación de las redes de relaciones y flujos que dan forma al proceso de urbanización actual.

En cuanto a las posibilidades metodológicas, operativamente se registran limitaciones en la disponibilidad de información estadística orienta-

da a estos objetivos y lineamientos teóricos, a la vez que se destaca la ausencia de información relativa a la intensidad de las redes y flujos que sostienen el carácter relacional del proceso de urbanización en curso. Sin embargo, aún con estas limitaciones, se entiende que la cuestión relacional del proceso de urbanización es un desafío metodológico-instrumental que debe ser afrontado en el campo de los estudios urbanos.

En suma, las puertas de entrada a la cuestión de la urbanización y sus modalidades de producción y expansión son múltiples, y, en cualquier búsqueda de un examen que reconozca la complejidad del proceso, se deben problematizar las concepciones teóricas y luego concebir instrumentos metodológicos que posibiliten la comprensión de las dinámicas en curso. De este modo, las formas de clasificación de los diferentes espacios pueden asumir múltiples categorías, indistintamente de su condición de urbana, y en función del rol que cada área desempeña en el marco de una urbanización generalizada. En este punto, es necesario recordar que la metodología deberá siempre ajustarse a los objetivos que subyacen a cada investigación, de forma tal que responda al sentido del para qué se la realiza y que repercutirá directamente en la construcción de lo urbano.

En cuanto a las referencias al sistema urbano argentino, cabe mencionar que la hiperconcentración que lo caracteriza también debe ser problematizada, atendiendo a sus implicancias negativas en las condiciones de vida de la población. De igual manera, han de (re)pensarse las relaciones que los diferentes núcleos urbanos establecen con su espacios productivos, agroindustriales y logísticos. Desde esa convicción, se sugiere aquí la implementación de una estrategia metodológica multidimensional, que posibilite la caracterización de los territorios, al mismo tiempo que la evaluación de sus relaciones. Esto último, en consideración de que, en el contexto de lo urbano generalizado, más allá de las conexiones globales-locales, se vuelve central el papel de intermediación que tienen las aglomeraciones urbanas en sus entornos socioterritoriales.

Por último, es importante considerar que el

proceso de urbanización generalizada implica, en mayor o menor medida, un incremento en la intensidad, multiplicidad y dirección de las conexiones que se dan desde y hacia diferentes escalas. Estos procesos, si no se logran encauzar, mediatizan la producción del espacio volviéndolo ajeno y cada vez menos accesibles para la mayor parte de sus habitantes, lesionando su derecho a la ciudad. *¿Cómo lograr que las relaciones de cooperación, complementariedad y solidaridad prevalezcan frente*

a la competencia entre territorios que se disputan la atracción de capitales globales? O, ¿de qué manera puede concebirse una mejora en las condiciones de vida en el marco de la urbanización generalizada? Se trata de interrogantes que no deberían soslayarse en cualquier iniciativa que busque reducir las desigualdades socioterritoriales. Interrogantes que, como se ha visto, plantean complejos desafíos teóricos y metodológicos en el campo de la planificación urbana y regional.

Capítulo 2

RECORRIDO METODÓLOGICO

1. Introducción

Sin dudas, el proceso de urbanización actual plantea una creciente complejidad metodológica-instrumental para su abordaje. Como se ha dejado entrever en el marco conceptual, la idea de que “la ciudad esté en todos lados y en todas las cosas” (Amin y Thrift, 2002, citado en Brenner, 2013, p. 44) es una formulación teórica, no práctica. En este sentido, la crítica que se ha realizado respecto de los esquemas y marcos teóricos heredados del traslape sociohistórico de viejas nociones ontológicas de ciudad o de lo urbano, ha sido confrontado con las posibilidades fácticas de la operacionalización metodológica de los objetivos planteados. Estas últimas, sensiblemente afectadas a la (in) disponibilidad de información secundaria y las posibilidades materialmente acotadas de generación de información primaria sistematizada a escala nacional. En esa compleja interacción entre el marco conceptual y los condicionantes metodológicos dados por la disponibilidad, dispersión institucional, heterogeneidad espacial (en la agregación de los datos) y cronológica (en la producción de los datos) de las fuentes de información, es que se afrontó el desafío de un diseño metodológico-instrumental ad hoc para encauzar la operacionalización de los objetivos de la investigación.

En este sentido, en reconocimiento de la complejidad espacial que asume el proceso de urbanización actual, el recorrido metodológico para la construcción de las unidades de análisis que representan a los asentamientos poblacionales del país no se orientó a trazar una línea de corte para delimitar qué es lo urbano y qué queda fuera de lo urbano. A partir de comprender al proceso de urbanización como un proceso multiescalar, polimórfico, abierto y relacional, el proceso

metodológico-instrumental se direccionó hacia la identificación de espacios estratégicos de intermediación territorial para la implementación de políticas públicas de arraigo y/o de atracción poblacional que contribuyan a revertir la inconveniente macrocefalia urbana del espacio nacional argentino. Desde ese ángulo es que se trabajó la estrategia metodológica.

De hecho, la identificación de espacios estratégicamente prioritarios para la optimización de los resultados de la inversión pública en el sentido antedicho es el corolario de este libro, pero también de la primera parte de un proyecto de investigación que sigue su curso metodológico vía trabajo de campo en los casos cuidadosamente seleccionados en esta primera etapa. En última instancia, al equipo que suscribe le subyace la convicción de que, en el contexto de lo urbano generalizado, se vuelve cada vez más necesario fortalecer las relaciones microregionales, destacando el papel de intermediación que tienen las ciudades con su entorno territorial; y ese es el enfoque que permea al desarrollo de la investigación y a las definiciones que se fueron tomando respecto del diseño del proceso metodológico.

En esta dirección, el diseño de la estrategia metodológica-instrumental se llevó a cabo mediante un trabajo de avance procesual, en fases, multiescalar y multidimensional, que integra etapas cuantitativas y otras cualitativas, problematiza y (re) ajusta instrumentos y métodos a las posibilidades realmente existentes de la operacionalización de los objetivos planteados. En concordancia con el avance procesual, el diseño metodológico se organizó centralmente en dos etapas diferenciadas. Este libro representa a la primera de ellas, marcada por el interés de un análisis a escala nacional y por las instancias de trabajo en gabinete llevado a cabo

mediante la identificación, procesamiento y problematización de las fuentes de información secundaria disponibles en nuestro país, dejando pendiente el análisis de los actores implicados en la producción del territorio mediante instancias de trabajo de campo focalizadas en los casos seleccionados al final de este recorrido. En definitiva, se trata de un trabajo de investigación a distintas escalas de análisis, diferenciadas en cuanto a las tácticas de abordaje y profundizaciones en el análisis, que va más allá de lo que se presenta en este libro.

En función de lo expuesto, en este capítulo se exponen las estrategias y procedimientos metodológicos empleados para procesar la información secundaria utilizada en esta primera etapa del proyecto de investigación y, de ese modo, se condenan diferentes índices que permiten el análisis comparado de los asentamientos humanos en el espacio nacional argentino, desde un enfoque multidimensional. Concomitantemente al análisis clásico de los sistemas urbanos, donde la caracterización y jerarquización de los asentamientos poblacionales está sujeta exclusivamente a la variable demográfica, en este trabajo se incorporaron otras variables vinculadas a las condiciones de vida, el empleo, rama central de actividades económicas, complejidad y diversidad funcional (de servicios y equipamientos potencialmente atractores de población) y ubicación relativa respecto del área de influencia de otros asentamientos de mayor y de menor complejidad y diversidad funcional.

De esta forma, este capítulo se organiza inicialmente con la identificación de las unidades de análisis (los aglomerados), avanza en el análisis del índice de complejidad de servicios, prosiguiendo dando cuenta de las dimensiones incluidas en el análisis de las condiciones de vida, para luego recuperar la metodología del análisis de las dinámicas demográficas y de las condiciones de empleo según las Áreas Económicas Locales (AEL). Finalmente, se expone el procedimiento para el análisis transversal entre las distintas dimensiones para detectar posibles correlaciones.

2. Las unidades de análisis. La definición de los aglomerados

En reconocimiento de los mencionados “artefactos estadísticos” a los que alude Brenner (2016), se fueron problematizando las fuentes de información disponibles en el país y sus modos de relevamiento para un aprovechamiento crítico de las mismas en clave de los objetivos de investigación. El primer desafío metodológico fue definir un universo de análisis compuesto por los asentamientos poblacionales de todo el país. Para ello, la categoría de aglomerados se la consideró adecuada a los fines de que en esta primera definición de las unidades de análisis no se recaiga en una definición ontológica de “lo urbano”. En este sentido, los aglomerados no son urbanos ni rurales, sino que son simplemente la condensación de una cantidad mínima de personas y de viviendas en un espacio determinado. En lo que sigue se dan algunos detalles de este procedimiento.

A partir de la adopción de los aglomerados como unidades de análisis, se procedió a la discusión sobre cómo trazar sus límites espaciales (no funcionales), con el objetivo subyacente de acceder a un recorte geográfico de cada aglomerado que viabilizara condensar e individualizar información sistematizable para todo el contexto nacional e indagar en densidades de atributos urbanos comparables. En este aspecto, el INDEC define y nombra a los aglomerados argentinos y también detalla cuáles son las unidades geoestadísticas que pertenecen a cada uno. Técnicamente denominado localidad compuesta, se indica que aglomerado es un caso particular de localidad. En efecto, cada localidad y cada aglomerado delimitado por INDEC posee una determinada cantidad de radios censales, cuya sumatoria es el equivalente a su “superficie urbana”; así como la sumatoria de todos los radios censales asociados a algún aglomerado componen la “superficie urbana” del país.

Ahora bien, los radios censales forman parte de la estructura de relevamiento censal y, concomitantemente, su geometría (que por definición debe ser exhaustiva para cada fracción censal) responde a necesidades del operativo censal y no a los obje-

tivos del proyecto de investigación. Esto implica que su delimitación espacial no necesariamente registra correlato con las formas de ocupación del suelo. De hecho, con apoyo de imágenes satelitales y de sistemas de información geográfica, se identificó que existen radios censales “urbanos” muy extensos, especialmente aquellos de borde de los aglomerados delimitados por INDEC, que abarcan poca población y vastas extensiones de suelo que en algunos casos llegan a incluir humedales y zonas de producción agrícola. Por ejemplo, se da el caso de casi 500 radios censales “urbanos” distribuidos en áreas nítidamente no urbanas que tienen igual o más superficie que la CABA.

Esta situación originó un debate acerca de las limitaciones que se nos presentaba para la aprehensión de la información en términos de densidades de atributos urbanos en caso de adoptar el mismo universo de unidades geoestadísticas que fija el INDEC para la delimitación físico-espacial de cada aglomerado. Consecuentemente, nos planteamos la posibilidad de realizar una selección de cuáles radios censales “urbanos” según INDEC considerar dentro de nuestro universo. La variable superficie de los radios censales fue desestimada como criterio de recorte dada la poca convergencia entre geometrías y formas de ocupación del suelo, así que las variables adoptadas para pensar en la selección fueron aquellas relativas a atributos de densidad poblacional y edilicia.

En función de ello, en base a un análisis cualitativo sobre interpretación de imágenes satelita-

les y cuantitativo sobre distinción de densidades de población y de viviendas sobre los resultados del último Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 2010, se definieron condiciones mínimas que debía registrar la mínima unidad geoestadística del INDEC —radio censal— para poder ser considerada urbana, parte constitutiva de un aglomerado. Así, se estableció que el área de cada aglomerado está dada por un continuo físico que resulta de la agrupación de radios censales del Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 2010 que presentan al menos una de estas tres condiciones: (i) densidad poblacional igual o mayor a 10 habitantes por hectárea, (ii) densidad edilicia igual o mayor a 2,5 viviendas por hectárea, (iii) radios censales localizados al interior de la envolvente resultante de (i) y (ii).

A partir de considerar estas condiciones mínimas que debía reunir la menor unidad geoestadística del INDEC para ser parte de un aglomerado (unidad de análisis), se construyeron 1.623 aglomerados para el total del país (Mapa 1). Este resultado, en comparación con el universo INDEC, involucra una superficie sensiblemente menor del espacio nacional argentino mientras que una similar cantidad de población y de viviendas. La comparación entre el universo construido y el universo INDEC se presenta en la tabla que sigue (Tabla 1).

Sobra decir que se ha trabajado con el concepto de aglomerado urbano, entendiendo que no son los límites jurisdiccionales los que definen los nodos de un sistema.

Tabla 1. Comparación entre criterio propio y criterio INDEC para asignación de radios censales a cada aglomerado

	Superficie (km ²)		Cant. de Población		Cant. de Viviendas	
	Absoluta	% Nacional	Absoluta	% Nacional	Absoluta	% Nacional
Aglomerados definición propia	8.787	0,32%	35.050.736	87,37%	12.090.558	87,54%
Aglomerados INDEC	540.766,40	19,43%	36.517.332	91,03%	13.187.458	95,48%
Total país	2.783.252,69	100%	40.117.096	100%	13.811.061	100%

Fuente: elaboración propia en base a procesamientos geoestadísticos a nivel de radio censal sobre el Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 2010 (INDEC).

Mapa 1. Aglomerados que componen el universo de análisis (2010)



38

Fuente: Elaboración propia en base a datos del Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 2010 (INDEC).

3. Complejidad de servicios por aglomerado

La metodología empleada para la construcción de información respecto a la diversidad y complejidad funcional, supuso la construcción de un índice de complejidad de servicios a los efectos de definir, cuantificar y poder comparar la complejidad funcional de cada aglomerado, de modo de obtener información respecto a la centralidad de los asentamientos en un sistema espacial y ordenar las localidades de acuerdo a la presencia o no de funciones, equipamientos y servicios que generan desplazamiento de población de acuerdo a su nivel de complejidad. Así, se pudo jerarquizar a los aglomerados y agruparlos en categorías. Este índice surge de un relevamiento de diversos servicios de tipo especializados, bancarios, comerciales, culturales, educativos, de justicia, de salud, de seguridad y de transporte que permitió determinar la presencia o no de los mismos dentro de los aglomerados definidos para todo el país. En este proceso se utilizaron diferentes fuentes de información secundaria: por un lado, aquellas provenientes de entes oficiales; y, por el otro, mediante la búsqueda y el relevamiento de fuentes de información específicas del servicio de interés que no contaban con una producción centralizada y sistematizada, lo que implicó estrategias diferenciales para la reconstrucción a escala nacional de tales datos. A través del procesamiento de estos datos secundarios se asignó, por georreferenciación o codificación censal, la presencia o no de cada servicio en cada aglomerado urbano.

Dentro del análisis de complejidad funcional, en una primera instancia, se consideraron servicios que no pudieron ser incluidos debido a la falta de información para el nivel nacional al momento del relevamiento. Por otro lado, se contempló incorporar un indicador correspondiente a la presencia de gobiernos locales en el marco del régimen municipal y sus atribuciones y competencias (autonomía para darse norma propia, dictar carta orgánica y la participación de tales municipios en la elaboración de políticas de promoción del desarrollo). Para ello, se unificaron un conjunto de

categorías de municipios a partir de una normalización de las características que tienen los municipios, al menos a nivel formal, y que se especifican en cada constitución provincial. Finalmente, se decidió no incorporar este aspecto para el análisis de la complejidad funcional, sino utilizarlo como instrumento analítico y de caracterización en una instancia posterior. Esto se debe principalmente a la dificultad para incorporarse como una jerarquía a nivel nacional, debido a la diversidad de situaciones que se presentan respecto al alcance de los municipios: un municipio se puede corresponder con un aglomerado, en algunos casos un municipio puede contar con más de un aglomerado o un mismo aglomerado puede estar conformado por más de un municipio.

Así, se definieron nueve categorías o dimensiones en el estudio que abarcó el relevamiento de los siguientes treinta y cinco servicios:

- **Servicios Especializados:** Utilizando datos del Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto se consignó la presencia de consulados y embajadas.
- **Servicios Bancarios:** Utilizando datos sobre el sistema financiero argentino provistos por el Banco Central de la República Argentina (BCRA) se relevó la presencia de servicios bancarios en tres categorías, siendo estas matrices o casas centrales, sucursales y cajeros automáticos.
- **Servicios Comerciales:** Para la construcción de la base de información de servicios comerciales, se definió considerar a los casinos, shoppings y supermercados. No habiendo una fuente de información centralizada de tales servicios, se procedió a la búsqueda mediante distintas páginas comerciales que permitieran una reconstrucción a escala nacional. Para ello, en el caso de los supermercados, se definieron las grandes cadenas y se ingresó a los portales correspondientes donde se consignan las sucursales. En el caso de los casinos, se relevó información a través de páginas de turismo que permitieron construir un listado a nivel nacional. La información respecto a las

grandes superficies comerciales (*shoppings centers*), por otro lado, se obtuvo de la Cámara Argentina de *Shopping Centers*. Dado que el listado no contenía todos los centros comerciales, es por ello que se incorporaron aquellos puntos de OpenStreetMaps identificados como centros comerciales.

- **Servicios Culturales:** A partir de datos publicados por el Sistema de Información Cultural de Argentina (SINCA) y el Instituto Geográfico Nacional (IGN), se definieron un conjunto de categorías de servicios culturales que agruparon: por un lado, bibliotecas/especializadas/populares/Casas del Bicentenario/centro cultural/edificios de cultura; por otro, cine/Espacio INCAA/salas de cine, así como museos y salas de teatro/teatro. A partir de estos agrupamientos se definió la presencia o no de tales servicios.
- **Servicios Educativos:** Utilizando el Padrón Oficial de Establecimientos Educativos provisto por el Ministerio de Educación de la Nación, se consignó la presencia de establecimientos, tanto de gestión pública como gestión privada, de nivel terciario, nivel secundario, nivel primario y nivel inicial. A su vez, utilizando datos del Consejo Interuniversitario Nacional, se relevó la presencia de establecimientos universitarios de gestión pública, en dos categorías: rectorado / sede principal, otras sedes y unidades académicas.
- **Servicios de Justicia:** Se consideraron cinco categorías dentro del ámbito de la justicia: Cámara de Apelaciones Federal, Tribunal Superior de Justicia provincial, Juzgado Federal, Cámara de Apelaciones provincial y juzgados provinciales de 1ra instancia. Se armó una categorización general sin contemplar el fuero específico sobre el que opera cada servicio y se decidió dejar fuera de esta nomenclatura a los juzgados de paz, dado que este tipo de juzgados se encuentran ampliamente difundidos a lo largo del territorio y que el interés fue el de contemplar servicios que pudieran generar algún tipo de atracción poblacional. Las fuentes de información fue-

ron diversas. Por un lado, en lo que refiere a los juzgados federales, se obtuvo información mediante el Mapa de Justicia Federal en las provincias publicado por el Consejo de la Magistratura. Asimismo, la información respecto a las cámaras de apelaciones federales se obtuvo de la guía judicial publicada por el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos. En cuanto a los servicios provinciales, los datos se obtuvieron de páginas oficiales del poder judicial provincial, lo que implicó un procesamiento particular debido a los diversos formatos en que se publica la información; en algunos casos se contaba con cartografía de los servicios y en otros casos se establecieron los puntos de servicio de justicia a partir de listados con direcciones de edificios judiciales.

- **Servicios de Salud:** Se clasificaron en cinco categorías los establecimientos de salud, tanto públicos como privados, presentes en el Registro Federal de Establecimientos de Salud (Tabla 23). De esta forma, los servicios relevados fueron categorizados —como se puede observar en la Tabla 24— según su grado de complejidad, en: establecimientos de salud categoría 1 (alto riesgo), categoría 2 (mediano riesgo), categoría 3 (bajo riesgo), categoría 4 (guardias) y categoría 5 (otros).
- **Servicios de Seguridad:** En el caso de los servicios de seguridad, de los cuales se consideraron, policía, prefectura y gendarmería, se realizó una búsqueda en páginas provinciales con distintos niveles de información de acuerdo con la provincia. Se complementó dicha base con la identificación de destacamentos o comisarías mediante puntos de OpenStreetMaps.
- **Servicios de Transporte:** Utilizando datos de la Administración Nacional de Aviación Civil (ANAC) se clasificaron los aeropuertos en tres categorías: aeropuertos internacionales con vuelos regulares a destinos globales, aeropuertos internacionales con vuelos regulares a destinos en América Latina y aeropuertos de cabotaje ubicados hasta 20 kilómetros de distancia de cada aglomerado. Por otro lado, se relevó la presencia de estaciones de servi-

cio ubicadas hasta cinco kilómetros de cada aglomerado y la presencia de terminales de ómnibus en cada aglomerado en base a combinación de datos provistos por IGN y desde la plataforma de OpenStreetMaps.

Una vez consignada la presencia o ausencia de cada servicio para cada aglomerado se procedió a la jerarquización de los mismos en relación a su frecuencia de aparición. De esta forma, a los servicios más complejos, es decir, que están presentes en menor cantidad de aglomerados —como los aeropuertos internacionales o las sedes principales de las universidades—, se les asigna mayor valor. A la inversa, a los servicios menos complejos, es decir, que están presentes en mayor cantidad de aglomerados —como los establecimientos educativos de nivel primario o los servicios de salud de menor jerarquía—, se les asigna menor valor. Para realizarlo se utilizó la fórmula que sigue, dando como resultado los valores consignados en la Tabla 25 (en Anexo).

$$\text{Valor de Servicio} = \left(\frac{\text{Frecuencia}}{\text{Universo de Aglomerados}} \right)^{-1} \cdot 3$$

Fórmula Jerarquización de servicios por frecuencia.

Posteriormente se procedió a generar un índice de nivel de servicios por aglomerado. Esto se realizó sumando los valores, según la presencia o ausencia de cada servicio, para generar un valor total para cada aglomerado. Estos valores luego se normalizaron en una escala entre 0 y 1 para simplificar el análisis (Ver Anexo I) y se dividieron según 5 categorías para el nivel de servicios, usando el criterio de rupturas naturales. De esta manera, se consideran Muy bajo (cuando el índice se encuentra de 0 a 0,1), Bajo (de 0,1 a 0,15), Intermedio (de 0,15 a 0,30), Alto (de 0,30 a 0,50) y Muy alto (de 0,50 a 1).

Para poder clasificar a los diferentes aglomerados en categorías según su complejidad de servicios, se decidió recortar el universo de 1.623 aglomerados mediante la aplicación de un límite infe-

rior y un límite superior que permitan conformar un corpus de análisis menos heterogéneo, para luego apelar a la construcción de tipologías mediante clusterización. Respecto del límite inferior, se definieron servicios considerados básicos para que un aglomerado pueda cumplir con ciertas condiciones de intermediación ante otros aglomerados de menor jerarquía. De este modo, se decidió apartar a aquellos aglomerados que no contaban con escuelas de nivel secundario y algún nivel de internación de salud (aunque sea de baja complejidad), así como también cajeros automáticos mediante los cuales operar. A su vez, a estas definiciones adoptadas según el criterio de complejidad funcional, se le sumó un piso mínimo de población de cinco mil habitantes. Respecto del límite superior, se decidió apartar a los seis aglomerados que superaran el umbral de los 750.000 habitantes en base a un análisis de la relación rango/tamaño del conjunto. Si se analiza la relación rango/tamaño del universo de 1.623 aglomerados, se observa un incremento constante y paulatino que solo se interrumpe al superar el umbral de los 750.000 habitantes, tal como se observa en el Gráfico 1.

Definido este nuevo universo de aglomerados, utilizando el sistema de clusterización por algoritmo k-means, se construyó una tipología de aglomerados utilizando como variables insumo los valores asumidos por el índice de servicios en cada una de las nueve dimensiones consideradas. El agrupamiento mediante algoritmo k-means es un método de cuantificación de vectores que tiene como objetivo dividir n cantidad observaciones en k cantidad de grupos en los que cada observación pertenece al grupo con la media más cercana (centros de grupo o centroide de grupo). Esto da como resultado una partición del espacio de datos en celdas de Voronoi, donde las varianzas dentro de cada grupo se ven minimizadas, lo que posibilita la creación de tipologías donde se presentan características lo más homogéneas al interior del grupo y lo más heterogéneas respecto de los demás grupos. De esta forma, se arribó a una tipología que distingue siete categorías o grupos de aglomerados.

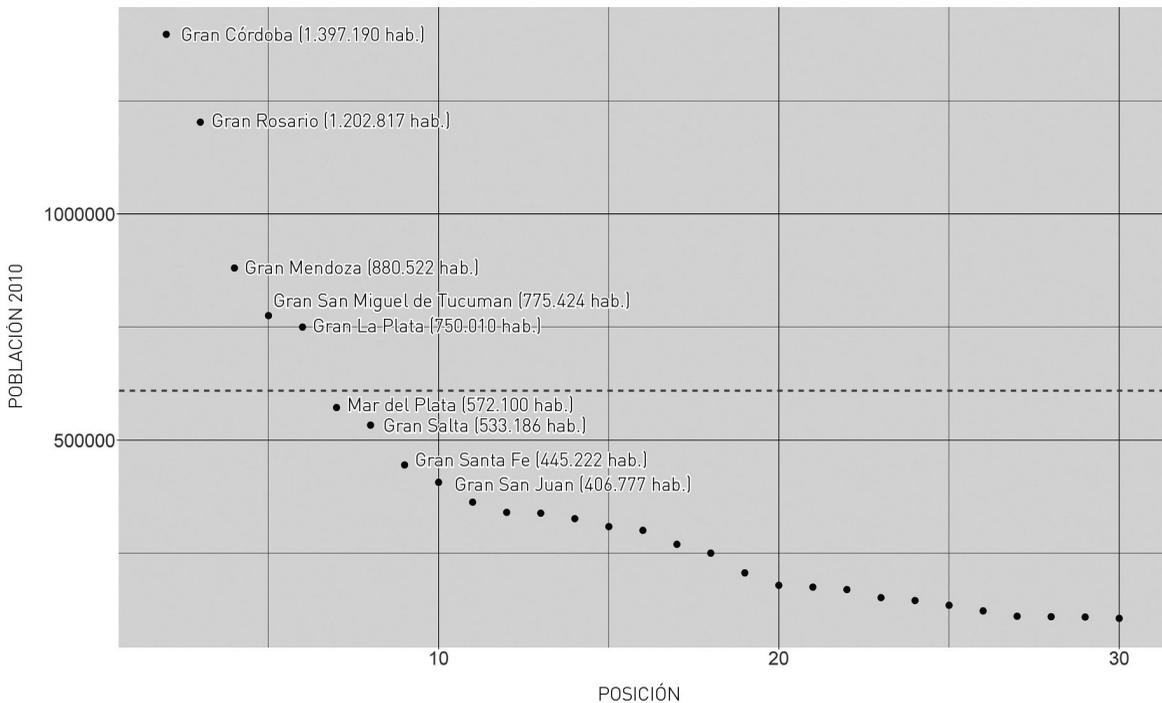
Cinco de ellos surgen del análisis de cluster antes descrito: nodos regionales, aglomerados intermedios con mayor complejidad funcional, aglomerados intermedios con menor complejidad funcional tipo A, aglomerados intermedios con menor complejidad funcional tipo B, aglomerados con baja complejidad funcional. Las dos categorías restantes surgen de la definición de umbrales poblacionales y de presencia de servicios ya señalada: nodos nacionales —aglomerados con más de 750.000 habitantes— y aglomerados de muy baja complejidad funcional —aquellos con menos de cinco mil habitantes o sin servicios considerados básicos— (Tabla 27)¹.

En forma posterior se avanzó en identificar

¹ Véase Anexo I para un mayor desarrollo del proceso y de los resultados relativos al proceso de construcción del nivel de servicios de cada aglomerado (insumo de la mencionada clusterización).

las áreas de confort para la cobertura de servicios, para poder analizar la accesibilidad a servicios de los aglomerados intermedios hacia nodos nacionales y regionales, tal como se observará en el Capítulo 4. Para ello, mediante la utilización de la red vial de OpenStreetMap, y el paquete R5R dentro del programa estadístico R Studio, se creó una matriz de origen destino con las distancias en tiempo de viaje en minutos, en vehículo particular, entre todos los aglomerados del universo de estudio. De esta forma, se creó un grafo completo donde todos los puntos del sistema urbano están conectados por el recorrido más corto entre ellos. En este caso, se utilizó un límite de dos horas, el tiempo de viaje en vehículo particular que se estima que se puede recorrer diariamente en busca de algún servicio, identificando las áreas servidas y las áreas sin servicio.

Gráfico 1. Aglomerados por población total*



Fuente: Elaboración propia en base a datos del Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 2010 (INDEC).

*Nota: Se excluye al aglomerado Gran Buenos Aires por cuestiones de escalas de representación gráfica.

4. Condiciones de vida por aglomerado

En relación al análisis de las condiciones de vida de la población, se tuvieron en cuenta distintos aspectos que hacen a la vivienda, los servicios, la escolaridad y la ocupación de los habitantes de un hogar. En este sentido, se construyó un índice que incorpora un conjunto de indicadores elaborados por el INDEC en el marco del Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 2010 de Argentina. Los indicadores presentan información por habitante y por radio censal y están relacionados con aspectos vinculados a las condiciones de vida de la población en términos materiales, como en el caso del hábitat, así como con otros aspectos que hacen referencia a la presencia de vulnerabilidades. Los utilizados en la elaboración del índice de condiciones de vida son los siguientes:

- **Calidad de los materiales (INMAT):** refiere a la calidad de los materiales con que están construidas las viviendas (material predominante de los pisos y techos), teniendo en cuenta la solidez, resistencia y capacidad de aislamiento, así como también su terminación.
- **Calidad de conexión a servicios básicos (HINCALSERV):** refiere al tipo de instalaciones con que cuentan los hogares para su saneamiento (agua, baño y desagüe). Cabe aclarar que se consideró un piso de densidad de 30 hab./hectárea para considerar negativa la inexistencia de conexión a redes de agua potable y desagües cloacales.
- **Hacinamiento crítico (NBI 3):** hogares que tienen más de tres personas por cuarto.
- **Asistencia Escolar (NBI 4):** hogares con al menos un niño en edad escolar (6 a 12 años) que no asiste a la escuela.
- **Capacidad de Subsistencia (NBI 5):** hogares que tienen cuatro o más personas por miembro ocupado y, además, cuyo jefe no completó tercer grado de escolaridad primaria.

Una vez definidos los indicadores a utilizar para elaborar el índice, se procedió a transformar

la información de INDEC de individuos por radio censal a individuos por aglomerado urbano. Es decir, a la suma de los individuos que cumplan con cada una de las condiciones posibles, para cada indicador, en la suma de todos los radios censales que conforman cada uno de los aglomerados. Se adoptaron diferentes estrategias para procesar los resultados de cada indicador, con la intención de que todas las posibles condiciones se vean reflejadas en un valor condensador donde a mayor valor mejores condiciones de vida y a menor valor peores condiciones de vida (Gráfico 2).

- En el caso de la **Calidad de los materiales (INMAT)**, se contabilizó cuántos individuos habitan viviendas construidas con materiales de calidad 1, cuántos con calidad 2, cuántos con calidad 3 y cuántos con calidad 4 en la sumatoria de los radios censales que conforman cada aglomerado. Para lograr un valor representativo en este indicador, se promediaron tres valores: el porcentaje de individuos habitando en viviendas con materiales de calidad 1, el porcentaje de individuos habitando viviendas con materiales de calidad 1 y 2 y, finalmente, el porcentaje de individuos habitando viviendas con materiales de calidad 1, 2 y 3.
- En el caso de la **calidad de conexión a servicios básicos (HINCALSERV)**, se contabilizó cuántos individuos habitan viviendas con conexión a servicios básicos de tipo satisfactoria, regular o insuficiente en la sumatoria de los radios censales que conforman cada aglomerado. Luego, se distinguieron esos habitantes en dos grupos, aquellos que viven en radios censales con una densidad poblacional mayor o igual a 30 habitantes por hectárea y aquellos que viven en radios censales con una densidad poblacional menor a 30 habitantes por hectárea. Se agruparon los habitantes que viven en mayor densidad y tienen una conexión satisfactoria con aquellos que viven en menor densidad y tienen una conexión satisfactoria, regular o insuficiente. Para lograr un valor representativo en este indicador, se promediaron el porcentaje de

individuos que cumplen esas condiciones con el porcentaje de individuos que cumplen esas condiciones o que, viviendo en radios censales con densidad mayor a 30 habitantes por hectárea, poseen una conexión regular.

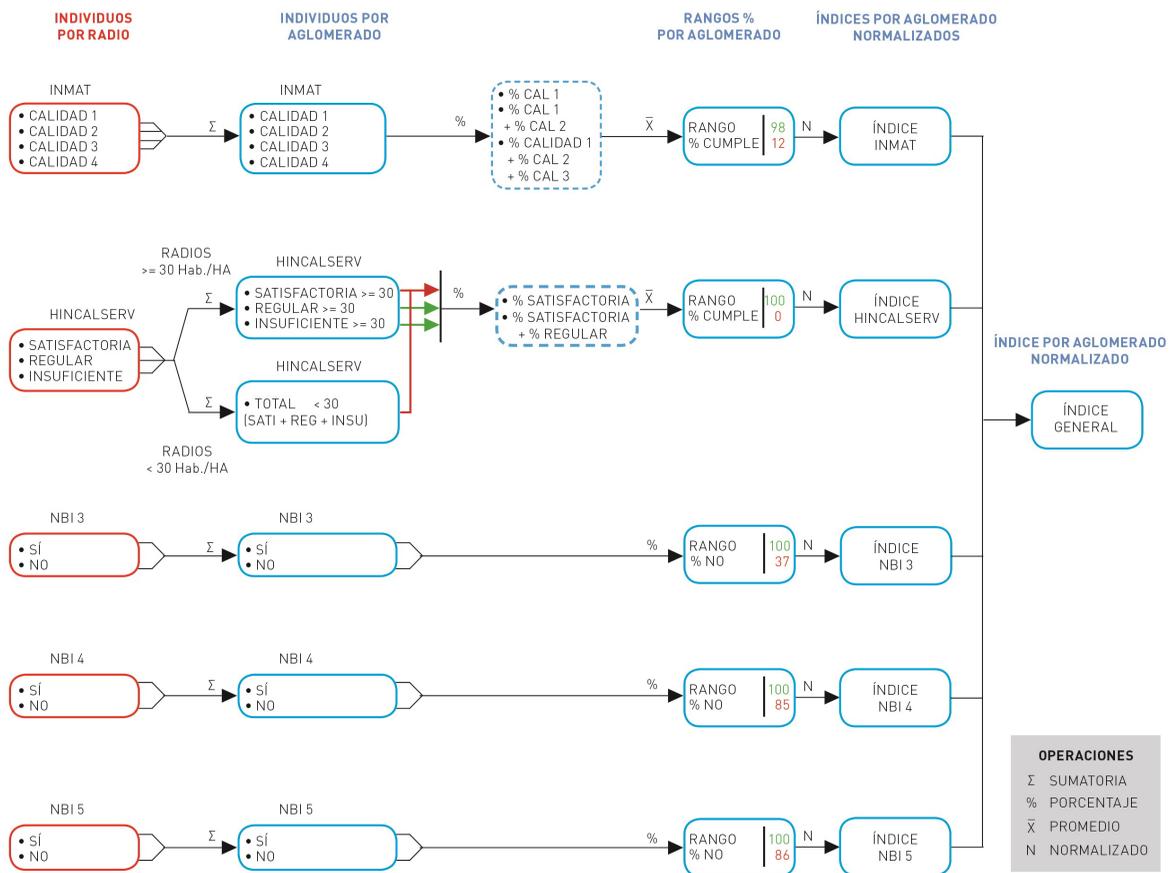
- En el caso del **Hacinamiento (NBI 3)**, se contabilizó cuántos individuos residen en viviendas con hacinamiento y cuántos no en la sumatoria de los radios censales que conforman cada aglomerado. Para lograr un valor representativo en este indicador, se definió el porcentaje del total de individuos que residen en viviendas sin condiciones de hacinamiento.
- En el caso de la **Asistencia Escolar (NBI 4)**, se contabilizó cuántos individuos son integrantes de hogares con al menos un niño en edad escolar (6 a 12 años) que no asiste a la escuela

la y cuántos no en la sumatoria de los radios censales que conforman cada aglomerado. Para lograr un valor representativo en este indicador, se definió el porcentaje del total de individuos que residen en hogares sin condiciones de NBI 4.

- En el caso de la **Capacidad de Subsistencia (NBI 5)**, se contabilizó cuántos individuos son integrantes de hogares que tiene cuatro o más personas por miembro ocupado y, además, cuyo jefe no completó tercer grado de escolaridad primaria y cuántos no en la sumatoria de los radios censales que conforman cada aglomerado. Para lograr un valor representativo en este indicador, se definió el porcentaje del total de individuos que residen en hogares sin condiciones de NBI 5.

Gráfico 2. Síntesis del proceso de elaboración del Índice de Condiciones de Vida

44



Fuente: Elaboración propia en base al Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 2010 (INDEC).

Finalmente, para construir el índice de Condiciones de Vida, se normalizaron entre 0 y 1 los cinco valores resultado de cada indicador descritos anteriormente y se promediaron para obtener un único valor que resume las condiciones de vida de cada aglomerado. Para poder analizar los resultados, se clasificaron los aglomerados en cinco categorías según su índice de Condiciones de Vida utilizando quintiles y dando como resultado las siguientes categorías: muy alta (0,889 - 1,000), alta (0,838 - 0,889), media (0,770 - 0,838), baja (0,645 - 0,770) y muy baja (0,000 - 0,645).

5. Dinámicas demográficas

Se evaluó la variación poblacional intercensal de cada aglomerado entre los años 2001 y 2010, periodo en el cuál el universo de aglomerados de estudio tuvo un crecimiento promedio del 12,02%. Se buscó identificar qué tipo de crecimiento tuvo cada aglomerado y qué relación existe entre esas variaciones y el total de población, la dotación de servicios, la calidad de vida o la especialización productiva de cada uno.

Para poder analizar los resultados, los aglomerados se clasificaron en cinco categorías de acuerdo a su nivel de crecimiento demográfico: aglomerados de crecimiento elevado (aquellos con un crecimiento del 14% o más, es decir, 2 puntos porcentuales o más por encima de la media), aglomerados de crecimiento moderado (aquellos con un crecimiento entre 10% y 14%, es decir, +/- 2 puntos porcentuales en torno a la media), aglomerados de bajo crecimiento (crecimiento entre 3% y 10%, es decir, al menos 2 puntos porcentuales por debajo de la media), aglomerados estables (crecimiento entre +3% y -3%) y aglomerados decrecientes (decrecimiento mayor a -3%).

6. Dinámicas de empleo por Áreas Económicas Locales (AEL)

El análisis de las actividades económicas, tal como se ha adelantado, se abordó en la escala de las Áreas Económicas Locales (AEL). Se trata de 85 unidades que abarcan grandes áreas del país, tal como se verá más adelante en el Mapa 2. Esta regionalización es construida por el Observatorio de Empleo y Dinámica Empresarial (OEDE) del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social (MTEySS) y, como se describe en el apartado metodológico de las series estadísticas, la misma resulta "del análisis de la matriz de transición de los flujos de empleo registrado privado hacia y desde las distintas localidades del país, priorizando las capitales de provincia y aquellas localidades con características de atractivo neto de empleo (flujo de entrada mayor al flujo de salida) se analiza la incidencia de los trabajadores que se desplazan desde una localidad a un nodo con respecto a la cantidad de trabajadores registrados de dicha localidad" (Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social [MTEySS]. Observatorio de Empleo y Dinámica Empresarial [OEDE], 2019). A partir de ello, se publican indicadores regionales sobre empleo, empresas y remuneraciones.

Se optó por trabajar con esta información debido a que, si bien no abarca la totalidad del territorio nacional, contempla dinámicas económicas que presentan un nivel mayor de desagregación que la información presentada a nivel provincial. Por otra parte, esta base contiene información más actualizada y sensible que la presente en el Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 2010, y permite observar un mayor dinamismo que otros indicadores. A su vez, esta fuente permite ver la dinámica empresarial, aspecto que no se encuentra presente en otras fuentes de datos. A partir de las series publicadas se analizaron las dinámicas del empleo entre los años 2008 y 2019 (última serie publicada) considerando el crecimiento o decrecimiento en la cantidad de empleados y de empleadores en cada AEL, así como a nivel nacional.

Por otro lado, se ha observado el perfil productivo de cada AEL para caracterizar a los aglomerados que las componen. Si bien se ha definido

la especialización de cada AEL a partir de los datos publicados en las series estadísticas, se ha decidido replicar la categorización realizada por Rotondo, Calá y Llorente en el 2016, debido a que en su trabajo pudieron procesar una base de actividades económicas con una desagregación sectorial mayor a la disponible actualmente, por lo que fue posible contar con un nivel mayor de detalle para el cálculo de la especialización productiva.

Se puede observar que gran parte del territorio nacional queda sin coberturas y hay una concentración en otras porciones territoriales. Esta falta de cobertura puede ser porque los mercados de trabajo son acotados a los límites de los aglomerados y no se evidencian desplazamientos que los constituyan como AEL. De esta forma, tal como se observa en el Mapa 2, la región central del país, Buenos Aires, Córdoba, Santa Fe y Entre Ríos, y en menor medida La Pampa, son las más densas en AEL, evidentemente por el dinamismo del mercado de trabajo de las actividades que allí se desarrollan, que excede los límites de los nodos o aglomerados núcleo. Por fuera de esta área la densidad de AEL merma, y en una importante proporción se desarrollan en torno a las capitales provinciales, tal es el caso de la región de Cuyo donde hay AEL en el Gran Mendoza, el Gran San Juan, San Luis; en el NOA en el Gran Tucumán, Salta, Santiago del Estero, San Salvador de Jujuy, La Rioja y el Gran Catamarca; en el NEA en Resistencia – Corrientes, Posadas y Formosa; y en la Patagonia, Río Gallegos, el Alto Valle del Río Negro, Trelew – Rawson, Viedma y Ushuaia.

El resto son nodos dinámicos en torno a la agroindustria, a actividades extractivas y al turismo. Como ejemplos se pueden mencionar a San Rafael y a Merlo en Cuyo, a Orán, Tartagal – Mosconi y a Termas de Río Hondo en el NOA, al Golfo San Jorge, Bariloche y Puerto Madryn en Patagonia, y en el NEA, a Iguazú y Paso de los Libres.

7. Integración de dimensiones

Luego de explorar las características de los aglomerados en función del tamaño poblacional, diná-

mica demográfica, condiciones de vida, presencia y diversidad de servicios, distancia de confort y perfil productivo, se realizó un análisis transversal poniendo en relación estas dimensiones entre sí para detectar posibles correlaciones. Esta indagación se llevó a cabo a partir de correlaciones bivariadas y mediante el uso de coeficientes estandarizados: el Tau-b de Kendall para variables de nivel de medición ordinal, como, por ejemplo, el grado de complejidad funcional o el rango poblacional; y el coeficiente V de Cramer para variables de nivel de medición nominal, tales como perfil productivo o distancia de confort.

El coeficiente V de Cramer oscila entre 0 y 1, siendo mayor la intensidad de la asociación entre variables cuando se aproxima al valor 1 y menor o inexistente cuando se aproxima al valor 0. El Tau-b de Kendall, debido a que opera sobre variables ordinales, permite establecer no solo la fuerza de asociación, sino también su sentido. Por ello, sus valores oscilan entre -1 (correlación inversa) y +1 (correlación directa). En el ámbito de las ciencias sociales, se considera que dos variables muestran escaso nivel de correlación cuando los coeficientes se ubican por debajo de $\pm 0,3$. Asimismo, al trabajar con estos coeficientes de correlación bivariados es importante considerar no solo el valor que arrojan, sino también su significancia estadística. Una relación entre variables se considera estadísticamente significativa cuando la misma no es puramente azarosa, sino que resulta de la interacción de los factores. Los softwares de procesamiento estadístico suelen incluir este tipo de análisis, basados mayormente en la prueba de Chi cuadrado (X^2), lo cual permite valorar el resultado obtenido en los coeficientes a la luz de su significancia estadística. Cuando la relación que muestran los coeficientes V de Cramer o Tau-b de Kendall cuentan con un nivel de significación estadística de 0,01 se puede establecer con un 99% de confianza que la correlación observada no se debe a un hecho fortuito, sino que es una expresión del vínculo que existe entre las variables analizadas.

Capítulo 3

SISTEMA URBANO

1. Introducción

El fenómeno de urbanización no es un hecho universalizable para los distintos espacios del globo, tal como se manifestó en las líneas del Capítulo 1. A nivel mundial, según la documentación metodológica de los organismos estadísticos, los países miden —y de forma muy diversa— el fenómeno urbano en función de la cantidad de población que habita en una localidad o en la división administrativa más pequeña utilizada (ONU-Hábitat, 2020). Como puede observarse, estas comparaciones se establecen centralmente en función de un criterio demográfico —cantidad de población— en un recorte territorial determinado y arbitrario que es establecido por cada país. Como afirman Brenner y Schmid (2016):

(...) a pesar de su larga historia en la demografía urbana y su influencia cada vez más extendida en el discurso académico y la política contemporánea, la tesis de la era urbana es una base errónea para conceptualizar los patrones de urbanización del mundo contemporáneo: es empíricamente insostenible (un artefacto estadístico) y teóricamente incoherente (una concepción caótica) (p. 312).

Empíricamente insostenible, dado que las formas espaciales —ciudad y campo— no pueden concebirse como compartimentos estancos e inmutables en los cuales se ubican cantidades variantes de población a lo largo del tiempo. Teóricamente incoherente, porque referirse y medir en esos términos el fenómeno urbano no contempla la superposición de redes y flujos que entrelazan porciones del espacio y la necesaria interrelación entre territorios y escalas que generan un tejido urbano cada vez más complejo, heterogéneo y dinámico. En suma, considerando las dinámicas de reestructuración socioespacial mencionadas, que reconfiguran

incesantemente los límites, las escalas y las morfologías de la urbanización, para su análisis parece inútil imponer una determinación estadística sobre cualquier espacio de asentamiento poblacional centrada en la dicotomía urbano-rural.

Sin embargo, en la mayor parte de los países del mundo, los centros de estadísticas utilizan el criterio unívoco de talla o concentración demográfica para definir y delimitar las áreas urbanas y distinguir las de lo otro, homogeneizado bajo la rúbrica de rural. En última instancia, el problema central es que estos artefactos estadísticos se desentienden de la complejidad del actual proceso de urbanización e impactan en la definición de objetos de estudio en cuantiosas investigaciones urbanas, donde lo “no urbano” termina siendo un campo vacío, una otredad (Brenner, 2016) y, a la vez, “lo urbano” se vuelve una categoría profundamente heterogénea al punto tal de perder capacidad explicativa. En ese sentido, el hecho de que las unidades de relevamiento estadístico conlleven a una definición ontológica de las ciudades como objetos de estudio de fronteras rígidas, como si fueran polígonos cerrados que agrupan a los sistemas de población, actividades económicas e infraestructura, debe ser problematizado en el campo de los estudios urbanos¹.

A modo de ejemplo, en el caso argentino, el INDEC define a la población urbana como aquella que reside en localidades de más de dos mil habitantes. Esta definición no considera ninguna otra variable, como así tampoco establece criterios respecto de la extensión espacial en la que se despliega cada aglomeración de personas. De este

¹ Siguiendo a Rolando García (2000), al considerar a los sistemas complejos, la determinación de sus límites estará sujeta a dos problemas claves: la reducción de la arbitrariedad y las múltiples influencias entre aquello que lo desborda.

modo, en función de esta clasificación estrictamente demográfica, en el año 2010 Argentina registró un 91,2 % de población urbana —no rural— distribuida en un 19,4 % del territorio (540.766 km²). Sin embargo, un 94 % de esos espacios considerados como urbanos por el INDEC (509.416 km²) tienen una densidad de población menor a 10 habitantes por hectárea y una densidad edilicia menor a 2,5 viviendas por hectárea. A priori, esta densidad de personas y de viviendas puede suponerse baja para articularse con una densidad de infraestructura, equipamientos, servicios y relaciones de producción, circulación y consumo que le otorgue cierta condición urbana a esos espacios².

Conscientemente de esas limitaciones, y de las imposibilidad de comparar de manera fehaciente fenómenos tan diferentes entre sí, tanto por lo cuantitativo (las cantidades de lo que se considera urbano) como por lo cualitativo (la forma de vida urbana, la integración de otras dimensiones), en este capítulo sobre el sistema urbano en Argentina partimos, a modo de contexto y de manera muy somera por las consideraciones mencionadas más arriba, de un repaso sobre la distribución de ciudades en el mundo y la evolución según talla poblacional. En una segunda etapa, se ha analizado el sistema urbano argentino y su configuración a lo largo de los modelos de desarrollo³, para finalmente, como cierre del capítulo, presentar los resultados del análisis del sistema urbano en Argentina según la metodología explicitada en el Capítulo 2. Entre los resultados, se avanzó en el análisis de los núcleos urbanos identificados en función de su localización y de su peso poblacional, su dinámica demográfica, su complejidad funcional, su nivel de servicios, las condiciones de vida de sus habitantes

48

2 Cabe aquí preguntarse por la necesidad de (re)definición del modo de vida rural en el marco de lo denominado cómo “nueva ruralidad” en América Latina.

3 Gran parte de los contenidos del apartado de configuración histórica fueron plasmados en base al artículo de la Revista REDES de Schweitzer Mariana “La producción de la desigualdad territorial en Argentina” del 2020 y al artículo incluido en el libro Ciudades intermedias y nueva ruralidad del año 2021, titulado “Ciudades intermedias y ordenamiento territorial en Argentina”, realizado por Mariana Schweitzer, Marisa Scardino, Santiago Petrocelli y Mariel Arancio.

y su perfil productivo, inicialmente considerando cada una de estas dimensiones de forma independiente para luego analizar algunas de las interrelaciones que existen entre las mismas.

2. Las ciudades en el mundo

El acelerado proceso de urbanización, a nivel global, puede dimensionarse a partir de datos suministrados desde ONU-HABITAT (2020) para el año 2020 (los cuales deben considerarse en clave de la antedicha problematización de artefactos estadísticos que *miden* población urbana a nivel mundial con criterios disímiles para cada país). En ese año, nueve países superaban los cien millones de habitantes urbanos, cuatro de ellos en Asia (China con 862.000 millones duplica al segundo, India con 482.000 millones, Indonesia y Japón), dos en América Latina y el Caribe (Brasil y México), uno en América del Norte (Estados Unidos), uno en Europa (Federación Rusa) y otro en África (Nigeria). Otros ocho países superaban los cincuenta millones de habitantes viviendo en ciudades, cinco de ellos en Asia (Pakistán, Turquía, Irán, Bangladesh y Filipinas) y tres en Europa (Alemania, Reino Unido y Francia). A su vez, sesenta países tenían más de diez millones de habitantes en ciudades: 21 en Asia, 17 en África, 11 en Europa, 8 en América Latina, 2 en América del Norte y 1 en Oceanía. Argentina, siguiendo la misma fuente, se encontraba en el puesto 21 en cantidad de población urbana a nivel mundial, con 41.796,99 habitantes urbanos.

Más allá de esa tendencia creciente a la urbanización, la población urbana varía sensiblemente entre continentes y, en menor medida, al interior de cada uno de ellos. Esa heterogeneidad también se observa según el tamaño de las ciudades. A nivel global, en el año 2015, las ciudades de más de 50.000 habitantes alojaban a 3.536 millones habitantes, duplicando la cuantía de 1975 (1.712 millones): en cuarenta años se duplicó la población en ciudades de más de 50.000 habitantes del planeta. La cantidad de ciudades de ese rango (13.135) duplicaban a las existentes en el año 1975 (6.691). Cerca del 60 % de las ciudades se localiza-

ba en Asia y menos del 1 % en Oceanía. África también suma más del 20 % de ciudades ese rango de ciudades. Tanto en América Latina y el

Caribe como en Europa, el porcentaje de las ciudades de más de 50.000 habitantes no llegaba al 10 % (Unión Europea, 2019) (Tabla 2).

Tabla 2. Cantidad de ciudades de más de 50.000 habitantes, por continente (2015)

	Cant. de ciudades	% ciudades sobre el total del mundo	Cant. de población en ciudades de más de 50.000 hab.	% de población sobre el total en localidades de más de 50.000 hab.
África	2.805	21,4	562	15.9
Asia	7.737	58,9	2.143	60.6
América Latina y el Caribe	1.076	8,2	351	9.9
América del Norte	372	2,8	173	4.9
Europa	1.059	8,1	288	8.1
Oceanía	86	0,7	19	0.5
Totales	13.135	100	3.536	100

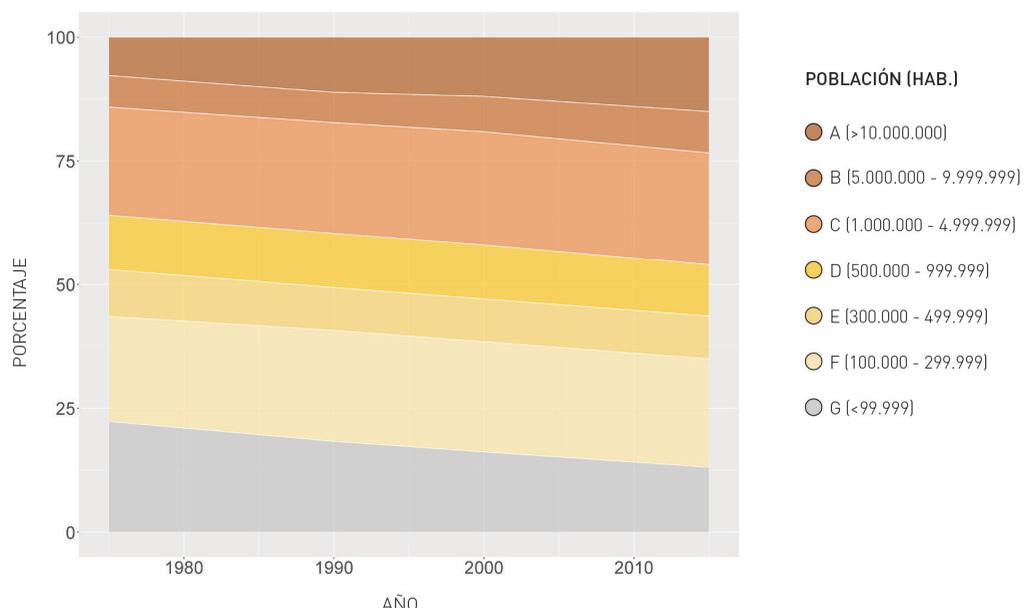
Fuente: elaboración propia en base a datos de la Unión Europea (2019).

Por otro lado, así como se duplicó la población en ciudades de más de 50.000 habitantes y la cantidad de ellas en cuarenta años, entre 1975 y 2015, fueron perdiendo peso poblacional las localidades de menor talla. La población en los núcleos

urbanos de entre cien mil y hasta los cinco millones habitantes mantuvo su participación porcentual, en torno al 65 % y las localidades mayores a los cinco millones han cobrado peso, sumando población (Gráfico 3).

49

Gráfico 3. Evolución de población mundial por tamaño de ciudad (1975-2015)



Fuente: elaboración propia en base a la Unión Europea (2019).

Adentrándonos en los distintos continentes, se puede observar (siempre para 2015) que en Asia se localizaba más del 60 % de la población en ciudades de más de 50.000 habitantes y en África casi el 16 %. Si bien estos dos continentes son los menos urbanizados, en números absolutos concentran la mayor cantidad de población mundial en ciudades de más de 50.000 habitantes. Entre 1975 y 2015 Asia, América Latina-Caribe y Oceanía

mantuvieron la proporción de población mundial en ciudades de más de 50.000 habitantes relativamente estable, América del Norte y Europa decrecieron en los porcentajes de población, mientras que África muestra un sensible crecimiento: la población en ciudades de más de 50.000 habitantes africana pasó de representar el 10.6 % del total mundial en 1975 al 15.9 % en 2015 (Tabla 3).

Tabla 3. Participación (absoluta y relativa) de población en ciudades de 50.000 y más habitantes por continente. 1975-2015*

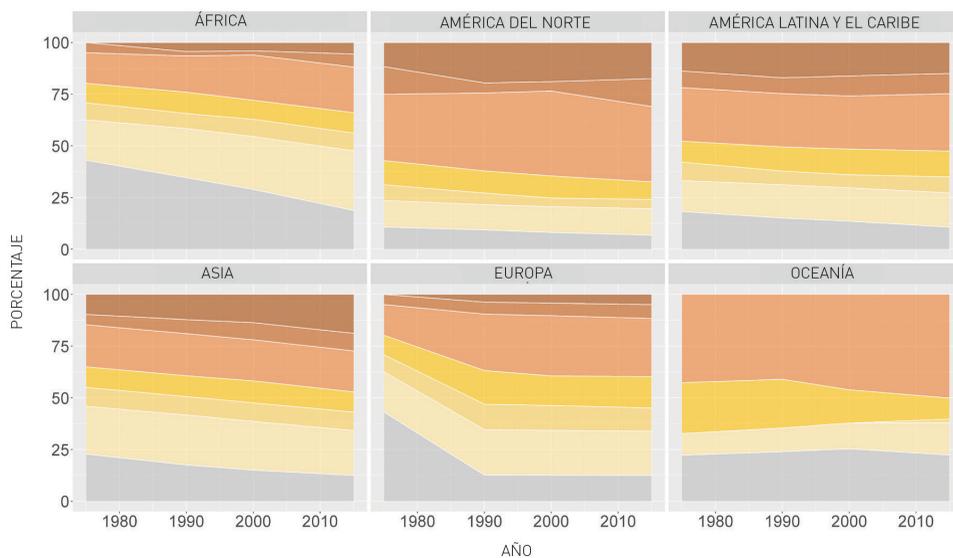
	1975		1990		2000		2015	
	Abs.	%	Abs.	%	Abs.	%	Abs.	%
África	182	10,6	289	11,7	380	13,1	562	15,9
Asia	1.050	61,3	1.506	61,1	1.787	61,5	2.143	60,6
América Latina y Caribe	176	10,3	246	10,0	291	10,0	351	9,9
América del Norte	112	6,5	135	5,5	152	5,2	173	4,9
Europa	182	10,6	275	11,2	279	9,6	288	8,1
Oceanía	10	0,6	13	0,5	15	0,5	19	0,5

Fuente: elaboración propia en base a la Unión Europea 2019. Nota: (*) en millones de habitantes.

Particularmente, en el caso de América Latina y el Caribe crecen los porcentajes de población en ciudades de más de diez millones pero también en las de más de 500.000. Ninguno de esos crecimientos en porcentajes ha sido signifi-

cativo, sino que parecería ser por el crecimiento natural de la población. Sin embargo, al interior de la serie, hubo un salto porcentual entre 1975 y 1990 del porcentaje de la población en ciudades de más de diez millones (Gráfico 4).

Gráfico 4. Evolución población por continente por tamaño de ciudad (1975-2015)



Fuente: elaboración propia en base a datos de la Unión Europea (2019).

3. El sistema urbano argentino en clave histórica

Con la conquista de América, la ocupación del territorio argentino no se hizo inicialmente por 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 hacia el frente fluvial del Río de la Plata y a Buenos Aires —con el Virreinato del Río de la Plata—. Consecuentemente, a lo largo de los siglos XVI y XVII el noroeste argentino (NOA) concentraba a más de la mitad de población del país, siendo entonces la región más dinámica. Con la apertura del puerto y la aduana de Buenos Aires se alteró esta situación, con un incremento del peso de la población y de actividades hacia el nodo que luego sería la capital del país.

Con la independencia de las Provincias Unidas del Río de la Plata, el territorio se fue reconfigurando en relación con los intereses de Buenos Aires, a la vez que otras provincias que perdieron su función de intermediarias vieron declinar sus economías, y sus ciudades emprendieron un proceso de relativa decadencia (Domínguez Roca, 2011). Los principales núcleos poblados se localizaron en lo que es hoy la provincia de Buenos Aires y en los ejes fluviales, en tanto el resto del territorio contaba con concentraciones de población en el Noroeste, en los oasis cuyanos, en Córdoba y en Corrientes.

El rol de la Argentina como proveedor de alimentos dentro del modelo agroexportador, demandó la construcción de infraestructuras para la extracción de recursos, junto a la radicación de población que pudiera producir lo demandado por los mercados mundiales. Se construyeron miles de kilómetros de vías férreas; avanzó la frontera agraria y la ocupación del espacio, apoyada mediante políticas que estimularon las migraciones. Si bien la ocupación del país tuvo una impronta mayor en crecimiento, y surgieron numerosos poblados en torno a las estaciones ferroviarias, el tendido de las vías hacia el puerto de Buenos Aires impulsó el desarrollo de esa ciudad. La concentración de población en la que sería la capital nacio-

nal comenzó a despuntar, mientras que la ocupación del territorio en las áreas periféricas fue marginal, en tanto las actividades extensivas no fueron atractivas de población.

A los fines de dimensionar la magnitud que experimentó el proceso de ocupación y el poblamiento entre fines del siglo XIX y principios del siglo XX, vale mencionar los cambios en la red férrea, en la cantidad de población y en la estructura de los asentamientos. En pocos años se tendieron más de 30.000 km de vías férreas (mayormente en el área central del país) y se levantaron más de 90 ciudades en la región pampeana. La explosión demográfica que trajo la inmigración se evidencia con la llegada de 4.363.000 europeos entre 1869 y 1914. Si bien las colonias agrícolas crecieron, también se verificó un proceso de concentración urbana temprana, dado que Buenos Aires creció en más de ocho veces (como capital del país a partir de 1880) y Rosario duplicó su población. Como consecuencia, en 1914 Argentina registraba el 53 % de su población urbana (Recchini de Lattes, 1973). Según datos del Censo de 1914, el Gran Buenos Aires pasó a concentrar la cuarta parte de la población del país y, junto al Gran Rosario y al Gran Córdoba, poco más del 30 %.

Con la crisis mundial de 1929 los grandes exportadores reconvirtieron su actividad hacia un embrionario desarrollo industrial. Dadas las ventajas de aglomeración, un mercado interno más amplio por tener más cantidad de población, una mejor dotación de infraestructuras de transportes y de energía tendida por el Estado en años anteriores y un mayor contingente disponible de fuerza de trabajo concentrada, las incipientes actividades industriales se localizaron en los aglomerados mayores: Buenos Aires, Rosario y Córdoba. Con ello se fortaleció el peso relativo de la estructura productiva de los centros principales, estableciendo un creciente desequilibrio en relación a las restantes áreas urbanas del país (De Mattos, 1984). El crecimiento en la población fue motorizado, a su vez, por la crisis agrícola y la modernización de las actividades rurales, que expulsó la población del campo hacia las grandes ciudades. Aumentó también, en menor medida, el peso de

las ciudades capitales de provincia en un proceso de urbanización acelerado. Los números dan cuenta de ello: la población urbana pasó de significar el 62,5 % del total del país en 1947, al 73,7 % en el año 1960 y al 79 % en 1970 (INDEC, 1970).

Este reforzamiento de la concentración espacial originada durante el modelo agroexportador es otra de las causas que contribuye a explicar la persistencia y consolidación de la primacía urbana del Gran Buenos Aires y el incremento del peso relativo de las localidades mayores. Los datos del Censo de 1960 dan cuenta de este proceso: el porcentaje de la población del Gran Buenos Aires superó por primera vez el 30 % del total de la población de la Argentina (el 33,7 % en 1960 y el 36,1 %, el valor más alto de la serie, en 1970). El aglomerado del Gran Buenos Aires no sólo des- puntaba en cantidad de población sobre los aglo- merados de Argentina, sino que también lo hacía a nivel mundial: en 1950 fue la octava ciudad en talla poblacional a nivel mundial, reuniendo más de cinco millones de habitantes. Gómez Lende y Velázquez (2014) señalan que entre 1947 y 1960 se agudiza la macrocefalia, la relación entre Buenos Aires y la segunda ciudad del país según la canti- dad de población.

Con el golpe cívico, militar y eclesiástico de 1976 hubo un cambio significativo en la política económica. En consonancia con el contexto inter- nacional, se impuso la liberalización de la econo- mía y del comercio exterior, la disminución de la intervención estatal en la economía, la desregula- ción del mercado de trabajo, la privatización de las empresas públicas y la reducción de los gastos en salud, educación, jubilaciones, etc., derivando en la retracción de la actividad industrial y del merca- do interno, con la consecuente eliminación de los puestos de trabajo. Este proceso significó una leve retracción de la concentración y de la primacía de Buenos Aires en favor de las localidades interme- dias. Así, el Gran Buenos Aires pasó de concentrar el 36,1 % de la población del país en 1970 al 31,6 % en el año 2001, el valor más bajo desde media- dos de siglo. El mismo proceso se puede observar considerando el conjunto de los aglomerados más poblados del país. La inversión privada profundizó

el crecimiento selectivo, fragmentario y desigual en puertos comerciales, áreas exportadoras de alta productividad y enclaves turísticos.

En los años 90, en Argentina se mantuvo una industrialización espacialmente concentrada 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 econo- mías de exportación sin producir la relocalización industrial, a la vez que los espacios rurales se vieron golpeados por la modernización de la agri- cultura y la desaparición de muchas de las activi- dades agrarias que no tuvieron capacidad para competir con las importaciones de alimentos y con la especialización en productos de exportación (Montoya, 2004). Autores como Velázquez y Manzano (2015) sostienen que en Argentina, en los últimos cuarenta años, ha descendido la población dispersa y la de los aglomerados menores a los 50.000 habitantes.

Según Velázquez y García (1999), el creci- miento de las ciudades intermedias de los años 90 obedeció a las privatizaciones, a la política de des- centralización, al surgimiento de población des- empleada 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 las posibilidades de llevar a cabo proyectos de desarrollo territorial más soste- nibles y de mejorar su función de provisión de servicios e infraestructura para las zonas rurales.

4. El sistema urbano argentino

En presente capítulo tiene como objetivo avanzar en el análisis de los núcleos urbanos identificados en función de su localización y peso poblacional, su dinámica demográfica, su complejidad funcional, su nivel de servicios, las condiciones de vida de sus habitantes y su perfil productivo. Para ello, se reali- zará una caracterización considerando cada una de estas dimensiones de forma independiente y, poste- riormente, se efectuará un análisis de algunas de las interrelaciones que existen entre ellas.

De acuerdo con lo señalado en el capítulo metodológico, el universo de análisis está conformado por 1.623 aglomerados, establecidos como un continuo físico resultante de la agrupación de radios censales del Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 2010 que presentan un piso de densidad poblacional igual o mayor a 10 habitantes por hectárea; o bien una densidad edilicia igual o mayor a 2,5 viviendas por hectárea. Sin embargo, la cantidad de aglomerados puede variar de acuerdo con la información disponible sobre las distintas dimensiones bajo estudio, tal como se detalla a continuación.

- La caracterización de la **localización y peso poblacional** se lleva a cabo sobre el total de 1.623 aglomerados recurriendo a datos del último censo población y a la división por regiones geográficas adoptada en el PET⁴.
- El análisis de **dinámica de la población** se realiza a partir de las variaciones registradas entre los dos últimos relevamientos censales sobre un total de 1.466 aglomerados, dado que 157 de éstos no cuentan con información para el censo 2001.
- El abordaje de las **condiciones de vida** de la población se realiza sobre el total de unidades territoriales; no obstante, los datos se presentan para 1.620 aglomerados dado que en tres casos no fue posible obtener la información necesaria.
- Para analizar el **nivel de servicios** presentes en los aglomerados se trabaja sobre el universo de 1.623 aglomerados.
- El análisis de la **complejidad funcional**, que aborda la variedad de servicios presentes en el territorio, se lleva a cabo sobre un recorte de 477 aglomerados. Dado a que el estudio busca focalizar en los aglomerados intermedios, se procedió a seleccionar aquellos que cumplirían con un conjunto de condiciones básicas para ser considerados como posibles ciudades

4 Región CENTRO: Buenos Aires, Córdoba, Entre Ríos, Santa Fe. Región CUYO: La Rioja, Mendoza, San Juan y San Luis. Región NEA: Chaco, Corrientes, Formosa y Misiones. Región NOA: Catamarca, Jujuy, Tucumán, Salta y Santiago del Estero. Región PATAGONIA: La Pampa, Chubut, Neuquén, Río Negro, Santa Cruz, Tierra del Fuego Antártida e Islas del Atlántico Sur.

intermedias: un piso de población de 5.000 habitantes y la presencia de servicios mínimos de salud (capacidad de internación), de educación (presencia de escuelas secundarias) y cajeros automáticos. Sin esas funciones mínimas, difícilmente estos aglomerados generarían atracción sobre sus entornos lo cual llevaría a desestimarlos como núcleos intermedios.

- Finalmente, el análisis del **perfil productivo** se realiza sobre las Áreas Económicas Locales (AEL) definidas por el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social (MTEySS), trazándose su equivalencia en términos de los aglomerados que quedan incluidos en cada una de ellas. Dado que 650 núcleos poblacionales quedan por fuera de las AEL, se trabaja con un total de 973 aglomerados.

Los resultados de la dinámica de población, de las condiciones de vida, del nivel de servicios y de la complejidad funcional para los 1.623 aglomerados pueden consultarse en:



<https://4nm6.short.gy/G1FRQZ>

53

4.1. Una instantánea de 2010. Distribución y peso poblacional de los aglomerados

Como se mencionó, Argentina es un país fundamentalmente macrocefálico⁵ caracterizado por

5 Cuando el peso de una ciudad mayor en la vida nacional es desproporcionadamente grande, se la puede denominar macrocefalia urbana (Cuervo González, 2004), término que denota una patología funcional. El término macrocefalia, propuesto por la teoría de la urbanización dependiente (Castells, 1970), asume la existencia de una disfuncionalidad estructural dado el desequilibrio demográfico entre la ciudad mayor y las restantes, resultado de la urbanización del capitalismo periférico latinoamericano. Tanto en la concentración como en la macrocefalia, el mayor peso relativo de la ciudad suele estar no solamente vinculado con la cantidad de población, sino también con cuestiones de empleo, de generación de riqueza, de distribución de poder y a la capacidad de innovación (Schweitzer, 2020).

una aglomeración de gran tamaño poblacional integrada por la Ciudad de Buenos Aires y su conurbano, el Gran Buenos Aires. Este aglomerado, que reúne más de trece millones de habitantes, se ubica en la región Centro, en la cual también se localizan otros dos núcleos urbanos de más de un millón de habitantes: el Gran Rosario y el Gran Córdoba. De este modo, se genera una fuerte concentración de población y densidad de núcleos urbanos en la franja central del país.

Por detrás de estos tres grandes centros urbanos, se encuentra un conjunto de cinco aglomerados de más de 500.000 habitantes: dos de ellos pertenecen a la región NOA (Gran Salta y Gran San Miguel de Tucumán), uno se ubica en Cuyo (Gran Mendoza) y otros dos nuevamente en la región Centro (Gran La Plata y Mar del Plata).

Considerados de manera conjunta, estos ocho núcleos urbanos explican más de la mitad de la población que reside en los 1.623 aglomerados bajo estudio, estimada en 35.050.736 habitantes.

En términos poblacionales, se observa un fuerte desbalance en relación con el peso específico de las distintas regiones. La prevalencia de la región Centro resulta muy notoria: reuniendo a cinco de los ocho aglomerados urbanos más grandes del país (incluido el Gran Buenos Aires) y a más de veinticuatro millones de personas, representa más de dos tercios de la población en los aglomerados seleccionados. En cambio, la participación de las restantes regiones oscila entre el 6 % y el 10 %, tal como puede observarse en la Tabla 4 y en el Mapa 2.

Tabla 4. Aglomerados seleccionados y población que reside en ellos según región geográfica (2010)

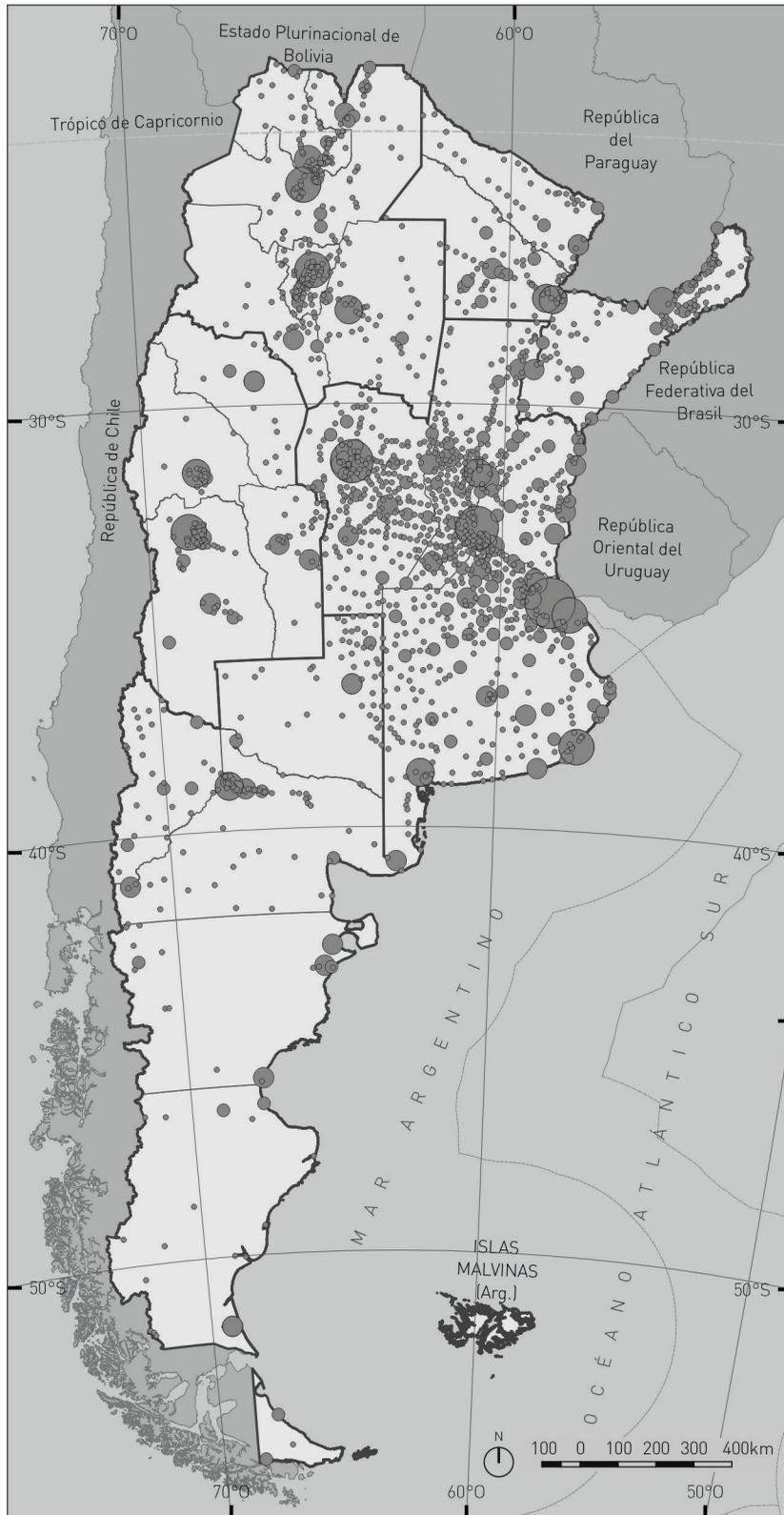
	Total	Regiones Geográficas (PET)				
		Centro	Cuyo	NEA	NOA	Patagonia
Población	35.050.736	24.341.805	2.366.652	2.723.716	3.610.108	2.008.455
	100%	69%	7%	8%	10%	6%
Aglomerados	1.623	843	108	210	276	186
	100%	52%	7%	13%	17%	11%

Fuente: elaboración propia con datos del Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 2010 (INDEC).

Tal como se desprende de la descripción precedente, existe en nuestro país una muy importante concentración de población y de aglomerados en el área centro del país, no sólo por el hecho de que allí se localizan la Ciudad de Buenos Aires y su conurbano, sino también por la presencia de otros

aglomerados de gran tamaño poblacional. Esta situación conlleva a que la región Centro explique por sí misma más de la mitad de los núcleos urbanos donde residen siete de cada diez habitantes (Mapa 2).

Mapa 2. Aglomerados según cantidad de población (2010)

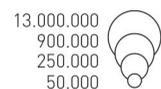


REFERENCIAS

REGIONES PET



POBLACIÓN 2010 (hab.)



PROYECCIÓN CONFORME GAUSS-KRÜGER
 MERIDIANO CENTRAL 63° OESTE
 MARCO DE REFERENCIA GEODÉSICO POSGAR07

Fuente: elaboración propia con datos del Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 2010 (INDEC).

4.2. Dinámica demográfica

Cómo se mencionó anteriormente, el análisis de la dinámica demográfica para el último período intercensal contempla un total de 1.466 aglomerados, dado que 157 de ellos no cuentan con información para el año 2001. En primer lugar, la variación de población entre 2001 y 2010 para el conjunto de aglomerados considerados muestra un crecimiento del 12 %, sumando algo más de cuatro millones de habitantes entre los nueve años que separan a ambas mediciones censales. Todas las regiones geográficas experimentaron un aumento poblacional durante este período, aunque la Patagonia fue

la de mayor crecimiento intercensal (19 %), superando en siete puntos la media nacional. El resto de las regiones registraron movimientos similares al valor de referencia para el conjunto de aglomerados: mientras que el NEA se ubica un punto porcentual por encima del promedio (13 %), en el caso de Cuyo, NOA y la región Centro lo hicieron apenas por debajo del mismo (11 %). El peso relativo de cada una de las regiones, no obstante, se mantuvo estable entre 2001 y 2010; solo se advierte una variación positiva de un punto porcentual en la región Patagónica en detrimento del área Centro (Tabla 5).

Observando las variaciones poblacionales absolutas a nivel regional, es posible afirmar que la región Centro fue la que sumó mayor volumen de habitantes (cerca de 2,5 millones) entre 2001 y 2010. El NOA tuvo un crecimiento cercano a los 365.000 habitantes durante el mismo período, mientras que el NEA y Patagonia incorporaron una cantidad muy similar de población: 316.821 y 323.339 respectivamente. La región con menor variación absoluta de habitantes fue Cuyo (240.000).

56

Tabla 5. Población en aglomerados seleccionados según región geográfica (2001 – 2010)

	Total	Regiones Geográficas (PET)				
		Centro	Cuyo	NEA	NOA	Patagonia
Población 2001	31.016.856	21.623.209	2.090.608	2.378.707	3.200.801	1.723.531
% regional	100%	70%	7%	8%	10%	5%
Población 2010	34.747.611	24.108.611	2.330.707	2.695.528	3.565.895	2.046.870
% regional	100%	69%	7%	8%	10%	6%
Variación 2001-2010	+ 12%	+ 11%	+ 11%	+ 13%	+ 11%	+ 19%

Fuente: elaboración propia con datos del Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 2010 (INDEC). Nota: El total de población para el año 2010 difiere en 303.125 habitantes respecto de lo informado en la tabla 4 debido a que se excluyen los 157 aglomerados que no contaban con información poblacional en 2001.

Si bien la dinámica demográfica de los tres mayores aglomerados del país (núcleos urbanos de más de un millón de habitantes) fue positiva durante el último período intercensal, es importante destacar que el área Metropolitana creció proporcionalmente más (12 %) que el Gran Córdoba y el Gran Rosario (6 % y 8 % respectivamente), reforzando la tendencia a la macrocefalia antes señalada (Schweitzer, 2020). De hecho, exceptuando el Gran Buenos Aires, los 15 aglomerados con más de 300.000 habitantes

registraron un crecimiento menor a la media nacional (entre 7 % y 10 %). En cambio, se advierte que los núcleos que experimentaron mayor crecimiento relativo son los de menor talla poblacional (menos de veinte mil habitantes) cuya población se incrementó entre 15 % y 16 % entre 2001 y 2010. Por último, el crecimiento de los aglomerados entre 20.000 a 299.000 habitantes se ubicó en torno al promedio del país, entre 12 % y 13 % (Tabla 6).

Tabla 6. Población y cantidad de aglomerados según tamaño poblacional (2001 – 2010)

Tamaño poblacional	Población 2001	Población 2010	Variación 2001/2010	Aglomerados 2010
TOTAL	31.016.856	34.747.611	12%	1.466
10.000.000 y más hab.	11.864.172	13.330.702	12%	1
1.000.000 a 9.999.999 hab.	2.425.603	2.600.007	7%	2
500.000 a 999.999 hab.	3.191.966	3.511.242	10%	5
300.000 a 499.999 hab.	2.568.637	2.830.233	10%	8
100.000 a 299.999 hab.	2.088.262	2.340.626	12%	15
50.000 a 99.999 hab.	2.086.231	2.361.537	13%	32
20.000 a 49.999 hab.	2.586.179	2.905.816	12%	97
5.000 a 19.999 hab.	2.814.095	3.273.645	16%	334
Menos de 5.000 hab.	1.391.711	1.593.803	15%	972

Fuente: elaboración propia con datos del Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 2001 y 2010 (INDEC).

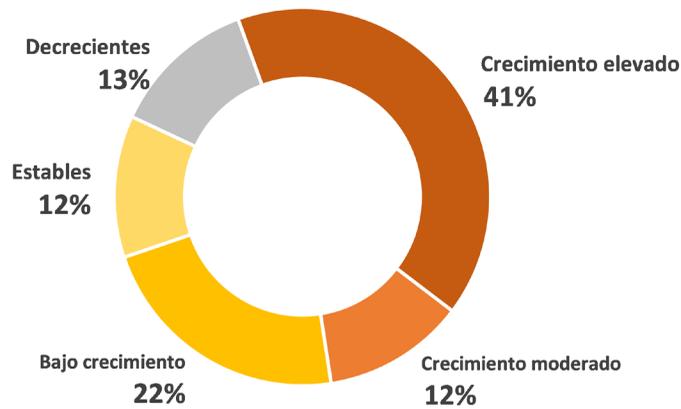
Otro modo de analizar la dinámica demográfica que tuvo lugar entre los dos últimos censos de población es a partir del comportamiento de los 1.465 aglomerados en función de su nivel de variación poblacional respecto de la media nacional. Como se señaló anteriormente, el volumen de habitantes que residen en este conjunto de aglomerados experimentó entre 2001 y 2010 un crecimiento del 12%. Tomando este valor como referencia, se calcularon las variaciones de cada núcleo poblacional y se agruparon en cinco categorías que reflejan diferentes situaciones: aglomerados de crecimiento elevado (por encima de la media); aglomerados de crecimiento moderado (similar a la media); aglomerados de bajo crecimiento (por

debajo de la media); aglomerados estables; y aglomerados decrecientes (variación negativa).

A partir de esta categorización es posible advertir que la mayor parte de los aglomerados (41%) tuvo un crecimiento elevado entre 2001 y 2010, mientras que un 12% de los mismos experimentó una expansión poblacional moderada. Esto significa que algo más de la mitad de los núcleos analizados crecieron en proporción similar a la media o incluso por encima de ella. En cambio, un tercio se mantuvo estable o con un nivel de crecimiento menor al promedio y, finalmente, el 13% de los aglomerados vieron disminuir su población durante el último período intercensal (ver Gráfico 5).

Un total de 599 aglomerados tuvieron un crecimiento poblacional elevado entre 2001 y 2010. Solo seis superan los cien mil habitantes: Comodoro Rivadavia (Chubut), Gran Posadas (Misiones), La Rioja capital (La Rioja), San Carlos de Bariloche (Río Negro), Tandil (Buenos Aires) y el aglomerado Neuquén-Plottier-Cipolletti (Río Negro-Neuquén). La mayoría, en cambio, son núcleos de escaso peso demográfico: 540 aglomerados tienen menos de veinte mil habitantes. En términos regionales, 259 se localizan en la zona Centro y 221 pertenecen a las provincias del norte argentino (116 en el NOA y 105 en el NEA). Asimismo, en la Patagonia se encuentran 80 aglomerados de alto crecimiento mientras que, en la región Cuyo, solo 39 aglomerados incrementaron su población por encima de la media nacional.

Gráfico 5. Comportamiento de los aglomerados según variación poblacional (2001 y 2010)



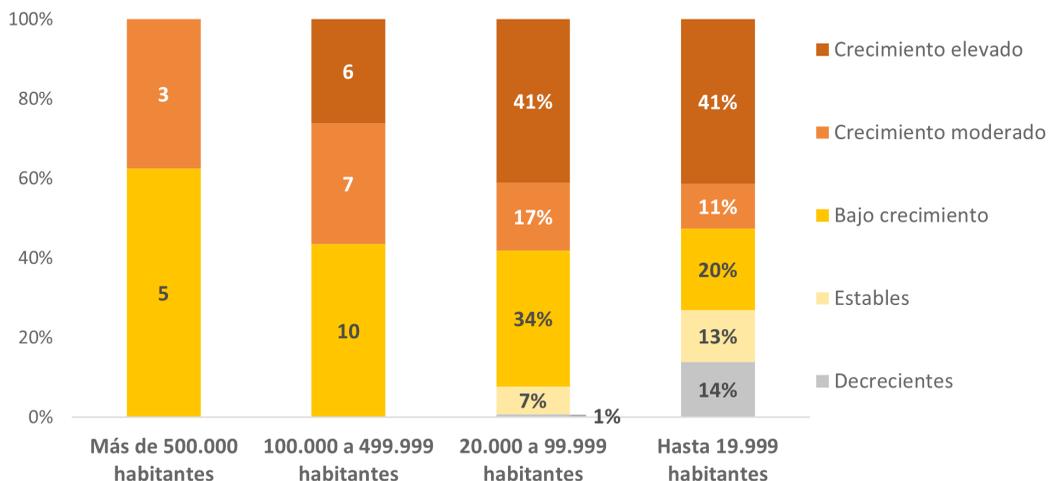
Fuente: elaboración propia con datos del Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 2001 y 2010 (INDEC).

58

Al analizar el comportamiento de los aglomerados entre 2001 y 2010 en función de su talla poblacional, es posible observar que las situaciones de crecimiento demográfico por encima de la media se vuelven más frecuentes a medida que disminuye el tamaño de los aglomerados. Ninguno de los ocho aglomerados más grandes del país (más de 500.000 habitantes) experimentó un crecimiento elevado y solo seis de los veintitrés núcleos de 100.000 a 499.999 habitantes crecieron a una tasa mayor a la media nacional. En cambio, las variaciones positivas por encima del promedio

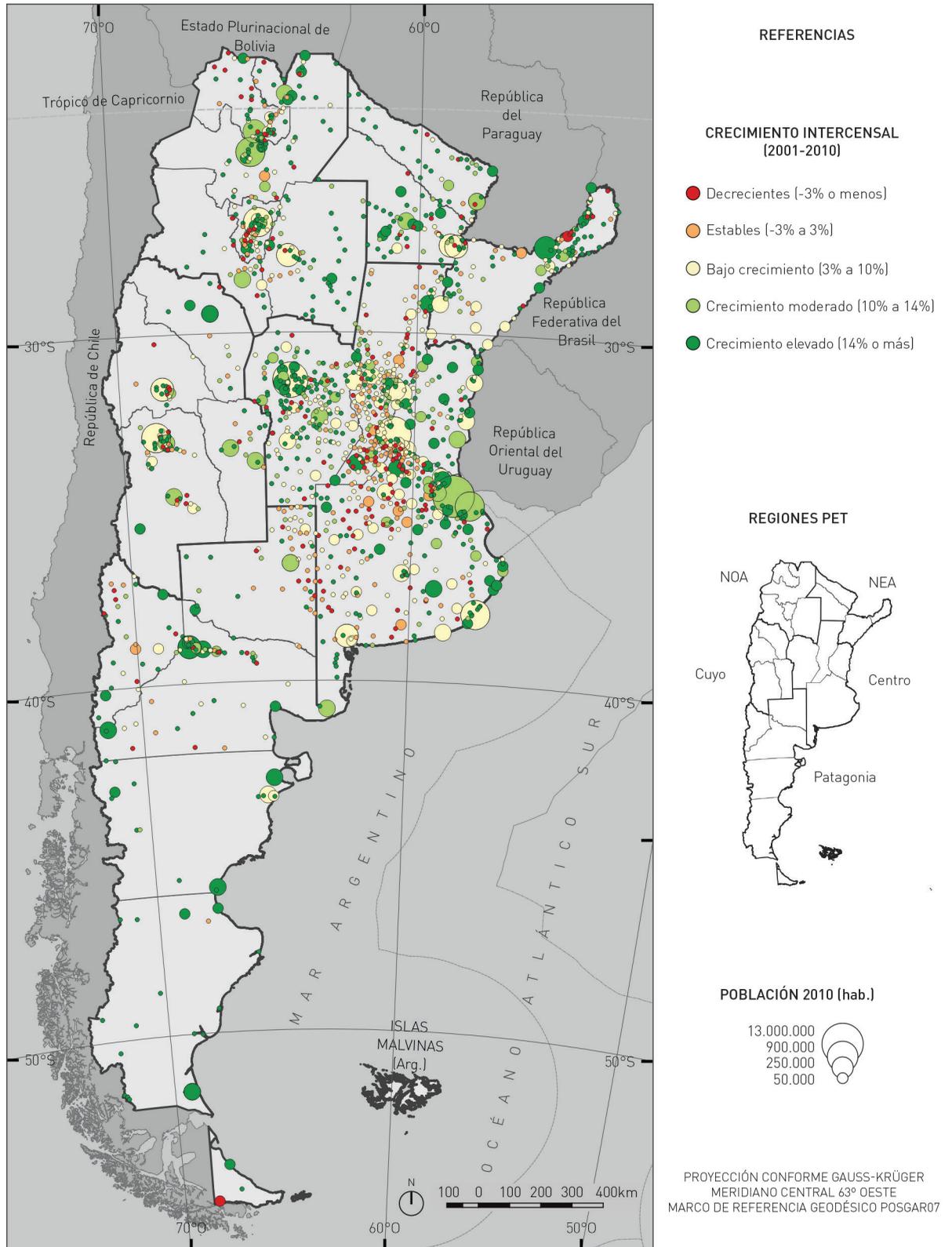
alcanzan su mayor expresión en los aglomerados con hasta 99.999 habitantes (41 %). Es decir, que cuatro de cada diez núcleos de menos de 100.000 habitantes se expandieron a una tasa mayor a la media. El segmento más heterogéneo está constituido por los aglomerados de menos de 20.000 habitantes, que es al mismo tiempo el más numeroso (más de 1.300 aglomerados). Allí se registra tanto una alta proporción de núcleos con crecimiento elevado (41%) como también los porcentajes más altos de aglomerados estables (13%) y decrecientes (14%) (Ver Gráfico 6 y Mapa 3).

Gráfico 6. Aglomerados por cantidad de habitantes según tipo de variación poblacional (2001 – 2010)



Fuente: elaboración propia con datos de los censos nacionales de los años 2001 y 2010 (INDEC).

Mapa 3. Dinámica demográfica de los aglomerados respecto al promedio nacional (2001-2010)



Fuente: elaboración propia con datos de los censos nacionales de los años 2001 y 2010 (INDEC).

Si se consideran los ocho aglomerados de mayor tamaño en 2010 (500.000 habitantes o más, muchos de ellos capitales provinciales), tres tuvieron un crecimiento similar a la media del conjunto de núcleos urbanos (12 %). Se trata del Gran Buenos Aires, Gran La Plata y Gran Salta, con variaciones entre 12 % y 14 % entre 2001 y 2010. Otros tres aglomerados tuvieron un crecimiento algo menor al promedio: Mar del Plata, Gran Mendoza y Gran Rosario, cuyo volumen poblacional se incrementó en torno al 9 %. Finalmente, los dos aglomerados restantes –Gran San Miguel de Tucumán y Gran Córdoba– muestran una tasa de crecimiento aún más baja (6 %).

También es posible analizar el comportamiento demográfico de los aglomerados a partir de una lectura regional, tal como se observa en la Tabla 7. De este modo, se observa que los núcleos de alto crecimiento tienen un peso predominante en las cinco regiones geográficas definidas por el PET. No obstante, esta situación se perfila con mayor claridad en el NEA (donde el 54 % de los aglomerados tuvieron crecimiento elevado), mientras que en el caso del NOA, Cuyo y Patagonia esta

proporción oscila entre 41 % y 46 %. La región Centro es la que registra un menor peso relativo de aglomerados cuya población creció por encima de la media nacional (35 %). Contrariamente, en la zona Centro, en Cuyo y Patagonia se advierten porcentajes más altos de núcleos que se mantuvieron estables o que redujeron su población (entre 26 % y 28 %), aspecto que adquiere menor relevancia en las provincias del norte del país.

Tabla 7. Aglomerados por región geográfica según tipo de variación poblacional (2001 y 2010)

Variación poblacional	Total	Regiones Geográficas (PET)				
		Centro	Cuyo	NEA	NOA	Patagonia
Crecimiento elevado	41%	35%	41%	54%	45%	46%
Crecimiento moderado	12%	12%	11%	13%	14%	10%
Bajo crecimiento	22%	26%	19%	17%	20%	18%
Estables	12%	14%	14%	6%	8%	16%
Decrecientes	13%	13%	15%	10%	13%	10%
Total (aglomerados)	100% (1.466)	100% (741)	100% (95)	100% (196)	100% (257)	100% (177)

Fuente: elaboración propia con datos de los censos nacionales de los años 2001 y 2010 (INDEC).

Un total de 158 aglomerados fueron excluidos del análisis de variación poblacional intercensal debido a que no contaban con datos para el año 2001. La mayor parte de estos fueron identificados en 2010 como núcleos de tamaño menor a 5.000 habitantes (147, representando el 93 %) y otros 10 aglomerados sumaban entre 5.000 a 9.999 habitantes. En cambio, solo uno superaba los 10.000 habitantes: se trata de La Punta en la provincia de San Luis (región Cuyo), una ciudad nueva construida en 2003 y que, para el año 2010, ya contaba con 13.146 habitantes.

4.3. Condiciones de vida

El análisis de las condiciones de vida de la población que reside en los aglomerados bajo estudio se realizó sobre un total de 1.620 núcleos, debido a que en tres casos no fue posible obtener la información necesaria⁶. Como fue señalado en el apartado metodológico, esta dimensión se aborda mediante un índice que sintetiza aspectos nodales de la calidad de vida de los hogares y de la población que reside en ellos: condiciones habitacionales, acceso a educación básica para niños y niñas, acceso a servicios agua y saneamiento y capacidad de subsistencia. Construido a partir de la información del Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 2010, este índice oscila entre 0 y 1, indicando mayor vulnerabilidad a medida que se aproxima al valor mínimo y mejores condiciones de vida a medida que se aproxima al límite superior.

⁶ Los tres núcleos excluidos en esta dimensión de análisis son Copahue (Patagonia), Maíz Negro (NOA) y Las Encadenadas (Centro).

En este apartado se abordará la situación de los 1.620 núcleos poblacionales categorizados en cinco grupos (quintiles) en función de los valores adoptados en el índice.

Las regiones Centro y Patagonia son las que presentan mayor proporción de aglomerados con mejores condiciones de vida: más de la mitad de los núcleos en ambas regiones pertenecen a las categorías más altas del índice (quintiles 4 y 5). En cambio, en Cuyo el peso relativo de los aglomerados con condiciones más favorables se reduce a 22 %. Los valores más bajos se registran en el NEA y el NOA, regiones donde este tipo de aglomerados son excepcionales (2 % y 1 % respectivamente).

De manera inversa, en la región Patagónica solo el 3 % de los núcleos analizados se encuentran en situación más vulnerable (quintil 1, peores condiciones de vida) y en la zona Centro representan el 5 %. Nuevamente, las situaciones más críticas se advierten en las provincias del norte argentino: más de la mitad de los aglomerados del NEA y el NOA pertenecen a la categoría de mayor vulnerabilidad (ver Mapa 4 y Tabla 8).

Tabla 8. Aglomerados por región geográfica según quintiles del índice de condiciones de vida (2010)

Condiciones de vida	Total	Regiones Geográficas (PET)				
		Centro	Cuyo	NEA	NOA	Patagonia
Muy desfavorables	20%	5%	16%	51%	55%	3%
Desfavorables	20%	11%	29%	37%	35%	15%
Intermedias	20%	22%	33%	10%	9%	29%
Favorables	20%	32%	13%	1%	1%	21%
Muy favorables	20%	30%	9%	1%	.	32%
Total	100%	100%	100%	100%	100%	100%
(aglomerados)	(1.620)	(842)	(108)	(210)	(275)	(185)

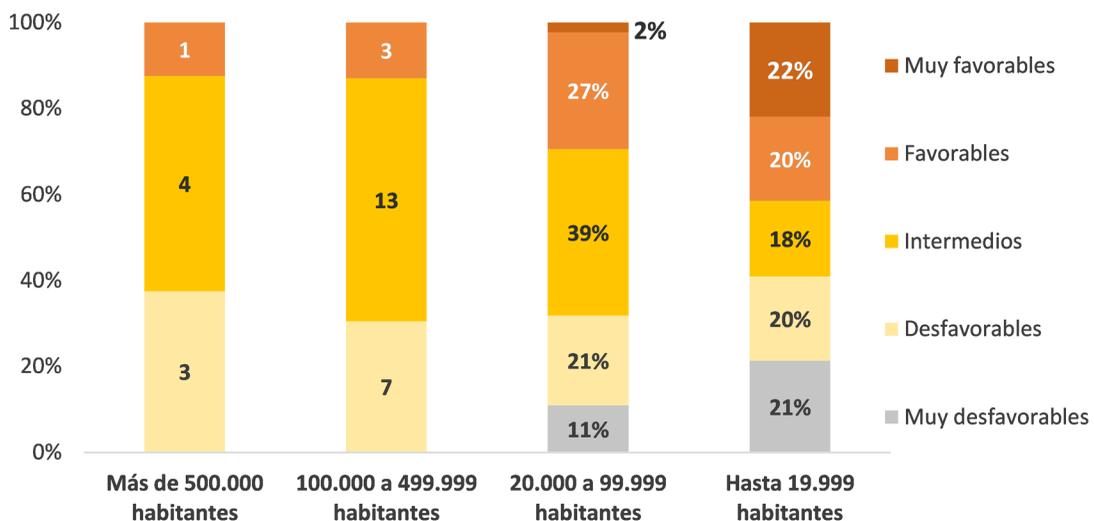
Fuente: elaboración propia con datos del Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 2010 (INDEC).

Cuando se analiza la distribución del índice de Condiciones de Vida en función de la cantidad de población que reside en las diferentes categorías —en lugar de la cantidad de aglomerados—, el escenario global se modifica de manera sustantiva. El 40 % de los aglomerados con condiciones favorables (quintiles 4 y 5) reúne solo al 13 % de la población que habita en los 1.620 núcleos estudiados, es decir, aproximadamente 4,6 millones de habitantes. En el otro extremo de la distribución, los aglomerados más vulnerables (quintiles 1 y 2) agrupan cerca de veinte millones de personas, lo cual supone más de la mitad del total poblacional (58 %). El 29 % restante se agrupa en la categoría intermedia (quintil 3) sumando otros 10,2 millones de habitantes.

Tal como puede observarse en el Gráfico 7, esta disparidad se explica fundamentalmente por el hecho de que ningún aglomerado de más de cien mil habitantes presenta condiciones de vida muy favorables y solo cuatro de ellos se ubican en

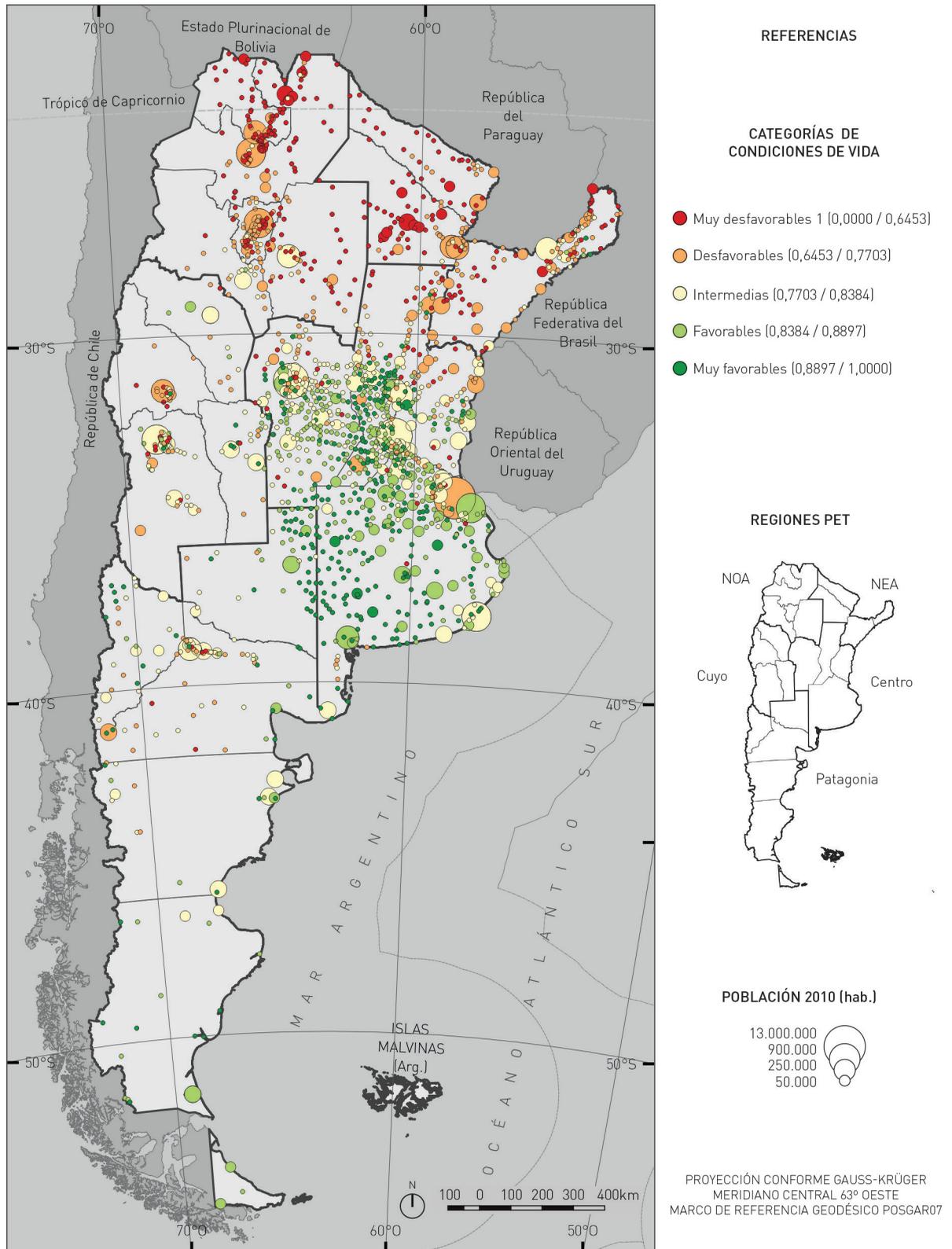
la categoría favorable. En cambio, cuando se analizan los núcleos de menor tamaño poblacional, el peso relativo de las cinco categorías del índice de Condiciones de Vida resulta muy similar, reproduciendo de manera bastante ajustada la distribución por quintiles. Por ello, el 42 % de los aglomerados con menos de veinte mil habitantes presentan condiciones de vida favorable o muy favorable, mientras que el 41 % se ubica en el extremo opuesto (desfavorables o muy desfavorables). Finalmente, los núcleos entre veinte mil y menos de cien mil habitantes se concentran mayormente en el segmento intermedio de condiciones de vida (39 %), mientras que los que presentan condiciones desfavorables o muy desfavorables y los que pertenecen a las categorías positivas del índice tienen una representación similar, tanto en lo que refiere a su peso relativo (32 % y 29 % respectivamente) como también en cantidad de habitantes (1,5 millones y 1,4 millones).

Gráfico 7. Aglomerados por tamaño poblacional según condiciones de vida (2010)



Fuente: elaboración propia con datos del Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 2010 (INDEC).

Mapa 4. Condiciones de vida en aglomerados (2010)



Fuente: elaboración propia con datos del Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 2010 (INDEC).

Un total de 324 aglomerados se encuentran en situación muy desfavorable según el índice de Condiciones de Vida (quintil 1). En ellos residen 1,5 millones de personas y la mayor parte se emplaza en el NOA (151) y en el NEA (107). Todos tienen un tamaño poblacional menor a cien mil habitantes y solo 14 de estos núcleos cuentan con más de veinte mil habitantes. Ejemplos de estos últimos son Charata y Machagai (Chaco), Gobernado Virasoro (Corrientes), Puerto Iguazú (Misiones), Perico (Jujuy), San Ramón de la Nueva Orán y Tartagal (Salta). Las regiones de Cuyo, Centro y Patagonia no cuentan con aglomerados críticos de más de veinte mil habitantes. Los casos más complejos, es decir, los aglomerados que registran los valores más bajos del índice se encuentran entre los de menor tamaño poblacional. Ejemplos de estos son: El Puesto y Bananal (Jujuy), Pozo de Maza y El Potrillo (Formosa), El Espinillo y Villa Río Bermejito (Chaco), Dragones y Yacuy (Salta), Vilelas y Sachayoj (Santiago del Estero), Pueblo Nuevo (Misiones). Se trata en todos los casos de aglomerados de menos de cinco mil habitantes. También en el rango de cinco mil a 19.999 habitantes se encuentran núcleos poblacionales con muy bajos valores del índice de Condiciones de Vida, como por ejemplo: Colonia Santa Rosa y Pichanal (Salta), Caimancito y Yuto (Jujuy), Santa Rosa (Corrientes), Avia Terai y Corzuela (Chaco).

Las lecturas previas del índice de condiciones de vida permiten advertir que no existe una relación lineal entre el tamaño poblacional de los aglomerados y la calidad de vida de sus habitantes. Por un lado, no se registran núcleos poblacionales de gran tamaño en situación muy favorable y, al mismo tiempo, tampoco es posible clasificarlos entre los más críticos. Esto puede explicarse por el hecho de que los aglomerados más grandes del país son centros urbanos caracterizados por grandes desigualdades sociales, en los que conviven sectores de alta concentración de riqueza junto a grandes bolsones de pobreza con condicio-

nes de vida subóptimas. Por este motivo, las ocho urbes de mayor peso poblacional del país se reparten entre el quintil 3 (Gran Rosario, Gran Córdoba, Mar del Plata y Gran Mendoza, que reúnen algo más de cuatro millones de habitantes) y el quintil 2 (Gran Buenos Aires, Gran San Miguel de Tucumán y Gran Salta con 14.6 millones de habitantes); es decir, presentan en general condiciones de vida intermedias o desfavorables. La única excepción en este sentido es el Gran La Plata, cuya población de 750.000 habitantes exhibe condiciones favorables.

Los 324 núcleos con condiciones de vida más favorables (quintil 5) reúnen poco menos de un millón de personas (872.528). Todos ellos se encuentran también por debajo del umbral de los cien mil habitantes y solo tres superan los veinte mil: se trata de Coronel Suárez, Las Flores y Trenque Lauquen, todos pertenecientes a la Provincia de Buenos Aires. La mayor parte, en cambio, son núcleos de baja talla poblacional que albergan a menos de veinte mil habitantes, como por ejemplo: Crespo (Entre Ríos), La Punta (San Luis), General Belgrano y Pigüé (Buenos Aires), San Jerónimo Norte y San Carlos (Santa Fe), Puerto San Julián (Santa Cruz), Playa Unión y Rada Tilly (Chubut), Asimismo, 275 aglomerados pertenecientes al quintil 5 del índice de Condiciones de Vida constituyen ámbitos de muy baja escala poblacional (menos de cinco mil habitantes). Entre éstos se encuentran los casos con mayor puntaje del índice: Villa San José y Loma Alta (Santa Fe), Villa Reynolds (San Luis), Colonia San Miguel Arcángel, O'Higgins, 17 de agosto y Felipe Solá (Buenos Aires) y Aldea Valle María (Entre Ríos). Como se puede advertir, prácticamente todos pertenecen a la región Centro.

4.4. Complejidad funcional

En este apartado se aborda el análisis de un conjunto de núcleos urbanos en función de la variedad de servicios de salud, transporte, educación, seguridad, justicia, comerciales, culturales y especializados presentes en cada territorio. Utilizando una combinación de criterios teóricos y de análisis estadístico, se construyó una tipología que permite distinguir siete grupos de aglomerados según su complejidad funcional, la cual surge de la diversidad de servicios presentes en los núcleos urbanos⁷. Se conformaron así agrupamientos de aglomerados que comparten cierto perfil funcional.

- **Nodos nacionales:** aglomerados de muy alta complejidad funcional y diversificación de

⁷ La tipología de complejidad funcional es producto de un análisis de *clúster* que considera diferentes índices de servicios en función de la oferta presente en cada aglomerado. El detalle acerca de los servicios considerados, el modo en que se construyeron estos índices y también el detalle sobre la elaboración de la tipología de complejidad funcional pueden encontrarse en el Capítulo 2. Asimismo, se incluye un análisis preliminar de la distribución de los aglomerados según el nivel de presencia de servicios en el Anexo I del presente libro.

servicios, con un volumen de población superior a 750.000 habitantes.

- **Nodos regionales:** aglomerados de alta complejidad funcional y diversidad de servicios.
- **Aglomerados intermedios de mayor complejidad funcional:** aglomerados con una importante diversidad de servicios.
- **Aglomerados intermedios de menor complejidad funcional:** aglomerados con una diversificación de servicios menor. Se distinguen dentro de esta categoría a dos subgrupos (Tipo A y Tipo B) en función de la mayor presencia de servicios de seguridad y justicia los primeros, y de salud, educación, ocio y esparcimiento en los segundos.
- **Aglomerados de baja complejidad funcional:** aglomerados con una escasa diversidad de servicios.
- **Aglomerados de muy baja complejidad funcional:** aglomerados definidos tanto por su tamaño poblacional (menos de cinco mil habitantes) como también por la ausencia de determinados servicios comerciales, de salud y educación considerados mínimos o imprescindibles.

Tabla 9. Aglomerados según tipología de complejidad funcional y método de clasificación

Categoría	Método	Cantidad de Aglomerados
Nodos nacionales	Corte poblacional	6
Nodos regionales	Clusterización por servicios	13
Aglomerados intermedios con mayor complejidad funcional	Clusterización por servicios	37
Aglomerados intermedios con menor complejidad funcional Tipo A	Clusterización por servicios	54
Aglomerados intermedios con menor complejidad funcional Tipo B	Clusterización por servicios	140
Aglomerados con baja complejidad funcional	Clusterización por servicios	227
Aglomerados de muy baja complejidad funcional	Corte poblacional y servicios	1.146

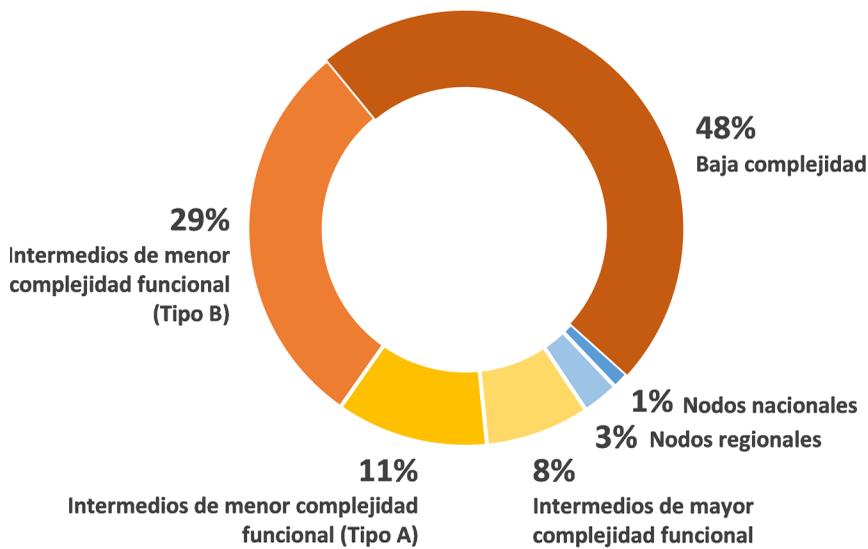
Fuente: elaboración propia en base a fuentes citadas en el apartado 3 del Capítulo 2.

En función del interés de este estudio, se decidió excluir de esta caracterización basada en complejidad funcional a aquellos aglomerados pertenecientes a la última categoría, ya que tanto su pequeña escala poblacional como también la falta de servicios mínimos los vuelve poco relevantes como posibles núcleos intermedios. Esto condujo a que, tal como se señaló al inicio de este capítulo, el análisis sobre la diversidad de servicios incluya a un total de 477 aglomerados.

En primer lugar, observando el Gráfico 8, cabe señalar cómo se distribuyen los núcleos bajo estudio en las diferentes categorías de complejidad

funcional. Los nodos nacionales y regionales, así como también los aglomerados intermedios de mayor complejidad, tienen un bajo peso relativo: suman conjuntamente el 12 %. En cambio, los aglomerados intermedios de menor complejidad tienen una presencia mucho mayor, explicando el 40 % del total, siendo mayoritarios los de Tipo B (29 %), mientras que los de Tipo A son menos frecuentes (11 %). Finalmente, la mayor proporción de aglomerados pertenece a la categoría de más baja complejidad funcional ya que suponen prácticamente la mitad de los núcleos analizados (48 %).

Gráfico 8. Aglomerados según tipología de complejidad funcional (diversidad de servicios)



Fuente: elaboración propia en base a fuentes citadas en el apartado 3 del Capítulo 2.

Si bien en todas las regiones geográficas son mayoritarios los aglomerados de baja complejidad funcional, el peso relativo que éstos adquieren en el NOA resulta más elevado (seis de cada diez núcleos se ubican en esta categoría). En cambio, en la Patagonia tienen menos presencia: cuatro de cada diez aglomerados tienen una menor diversidad de servicios. En el resto de las regiones oscilan entre 44 % y 49 % del total (Tabla 10).

Los núcleos intermedios de menor complejidad Tipo B se presentan más frecuentemente en la zona Centro (40 %), mientras que en las restantes regiones representan entre 14 % y 21 %. Por su parte, los aglomerados de menor complejidad Tipo A se encuentran sobrerrepresentados en el NEA (27 %) y en la Patagonia (18 %), con una presencia minoritaria en las otras tres regiones (entre 6 % y 11 %). Los aglomerados intermedios de mayor

complejidad adquieren mayor relevancia en la Patagonia (20 %) y en Cuyo (15 %), ya que en las demás regiones no superan el 6 %.

Finalmente, todas las regiones cuentan con dos o tres nodos regionales —son 13 en todo el país—, mientras que los nodos nacionales están

presentes solo en tres regiones: Cuyo con un nodo que representa el 4 % de los aglomerados de la región; NOA también con un nodo nacional (1 %); y la mayor parte en la zona Centro (cuatro nodos que implican el 2 %).

Tabla 10. Aglomerados por región geográfica según tipología de complejidad funcional

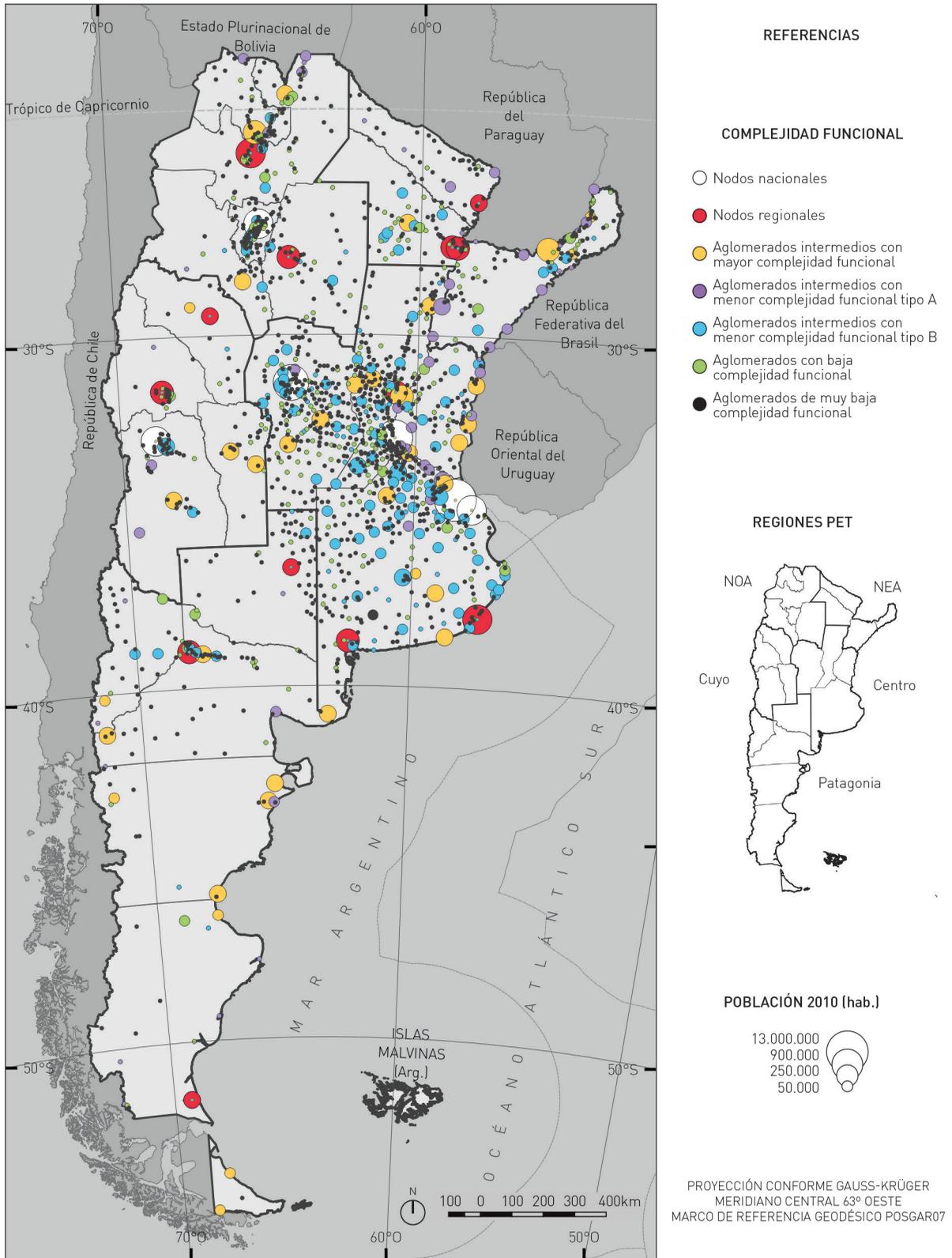
Tipología de Complejidad Funcional	Regiones Geográficas (PET)				
	Centro	Cuyo	NEA	NOA	Patagonia
Nodos nacionales	2%	4%	-	1%	-
Nodos regionales	1%	7%	4%	3%	5%
Intermedios de mayor complejidad	6%	15%	5%	4%	20%
Intermedios de menor complejidad (Tipo A)	6%	11%	27%	9%	18%
Intermedios de menor complejidad (Tipo B)	40%	19%	14%	21%	16%
Baja complejidad funcional	45%	44%	49%	61%	40%
Total (aglomerados)	100% (248)	100% (27)	100% (77)	100% (70)	100% (55)

Fuente: elaboración propia en base a fuentes citadas en el apartado 3 del Capítulo 2.

Tal como puede advertirse en el Mapa 5, la región Centro es la que presenta más concentración de aglomerados de mayor jerarquía (nodos regionales, nacionales y aglomerados intermedios de mayor complejidad) y, a su vez, estos se emplazan mayoritariamente en un eje diagonal en sentido noroeste-centro este. En cambio, en la Patagonia no solo se observa una menor cantidad de estos núcleos poblacionales, sino que su ubicación sigue un patrón vinculado tanto a la línea costera del este como a la cordillera al oeste. Esta distribución se registra claramente en las provincias más australes del país, en las cuales

la franja central se encuentra menos poblada. En La Pampa y en la franja norte de Río Negro, por el contrario, los núcleos se hallan más cercanos entre sí y, además, se emplazan mayormente lejos de los bordes fronterizos. En Cuyo y el NEA, la distribución territorial de los aglomerados de mayor complejidad funcional resulta más homogénea, ubicándose de manera menos concentrada en diferentes puntos de cada región. Finalmente, en el NOA la mayor cantidad de aglomerados se concentra en una franja norte-sur y están ubicados en el centro geográfico de la región.

Mapa 5. Aglomerados según tipología de complejidad funcional (2020-2021)



Fuente: elaboración propia en base a fuentes citadas en el apartado 3 del Capítulo 2.

De los 6 nodos nacionales identificados, cuatro de ellos se encuentran en la región Centro (Gran Buenos Aires, Gran La Plata, Gran Córdoba y Gran Rosario), además del Gran Mendoza (Cuyo) y el Gran San Miguel de Tucumán (NOA). Los nodos regionales son 13 y se distribuyen en las provincias de Buenos Aires y Santa Fe de la zona Centro (Mar del Plata, Bahía Blanca y Gran Santa Fe); en La Rioja y San Juan dentro de Cuyo (La Rioja capital y Gran San Juan); en Corrientes, Chaco y Formosa del NEA (Gran Corrientes, Gran Resistencia y Formosa capital); en Neuquén, La Pampa y Santa Cruz dentro de la región Patagonia (Neuquén-Plottier-Cipolletti, Gran Santa Rosa y Río Gallegos); y solo uno de ellos en el NOA, en la provincia de Santiago del Estero (Santiago del Estero-La Banda). Algunos ejemplos de los 37 núcleos de tamaño intermedio de mayor complejidad funcional son: Azul (Buenos Aires), Gran Paraná y Concordia (Entre Ríos), Gran Posadas y Oberá (Misiones), Presidencia Roque Sáenz Peña (Chaco), Gran San Salvador de Jujuy (Jujuy), Puerto Madryn y Trelew (Chubut) y San Rafael (Mendoza). Entre los 54 aglomerados de tamaño intermedio y mediana complejidad Tipo A se encuentran: Goya (Corrientes), Gran San Pedro (Jujuy), Zárate (Buenos Aires), Tartagal (Salta), Clorinda (Formosa), Rawson (Chubut) y Villa La Angostura (Neuquén). Los 140 aglomerados de tamaño intermedio y mediana complejidad Tipo B incluyen entre otros a: Luján (Buenos Aires), Venado Tuerto (Santa Fe), Río Tercero (Córdoba): General Pico (La Pampa), Tafí Viejo (Tucumán), Gualeguay (Entre Ríos), Zapala (Neuquén), Villa Regina (Río Negro), Merlo (San Luis) y Pico Truncado (Santa Cruz). Por último, son ejemplos de los 227 núcleos poblacionales de baja complejidad funcional: Lules (Tucumán), Puerto Esperanza (Misiones), San Miguel del Monte (Buenos Aires), Armstrong (Santa Fe), Belén (Catamarca), Capilla del Monte (Córdoba), Junín de Los Andes (Neuquén), Tupungato (Mendoza), Cafayate (Salta) y Avia Terai (Chaco).

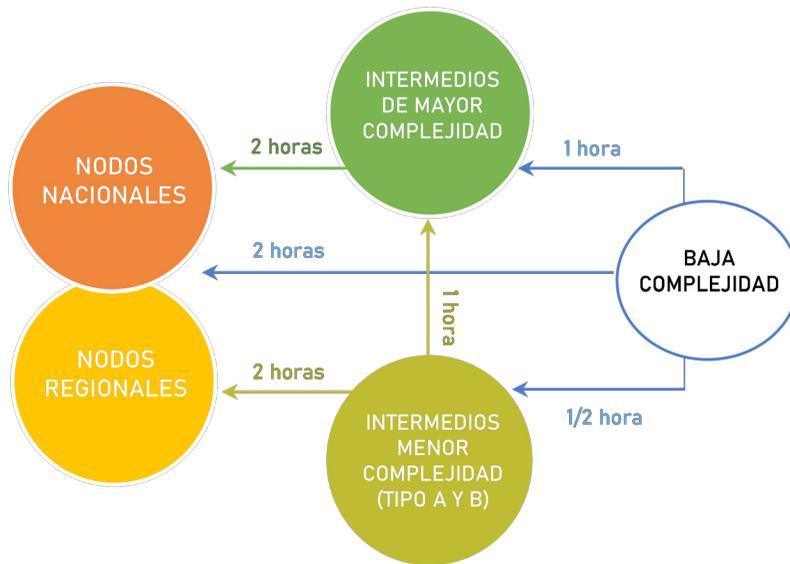
A modo de cierre de este apartado sobre el grado de complejidad funcional de los aglomerados y su distribución geográfica, se propone un análisis sobre distancias (medidas en tiempo de viaje) desde los núcleos poblacionales de menor complejidad hacia otros aglomerados cercanos que pueden proveer una mayor diversidad de servicios (Gráfico 9). En primer lugar, se establecieron distancias de confort máximas hacia núcleos de mayor complejidad:

- Dos horas de viaje hasta el nodo regional o nacional más cercano para aglomerados

intermedios (de mayor o de menor complejidad Tipo A y Tipo B) y para los aglomerados de baja complejidad;

- Una hora de viaje hasta el aglomerado intermedio de mayor complejidad más cercano para los núcleos intermedios de menor complejidad y para los aglomerados de baja complejidad;
- Media hora de viaje hasta el aglomerado intermedio de menor complejidad más cercano para los núcleos de baja complejidad funcional.

Gráfico 9. Distancias de confort (en horas de viaje) entre aglomerados según complejidad funcional



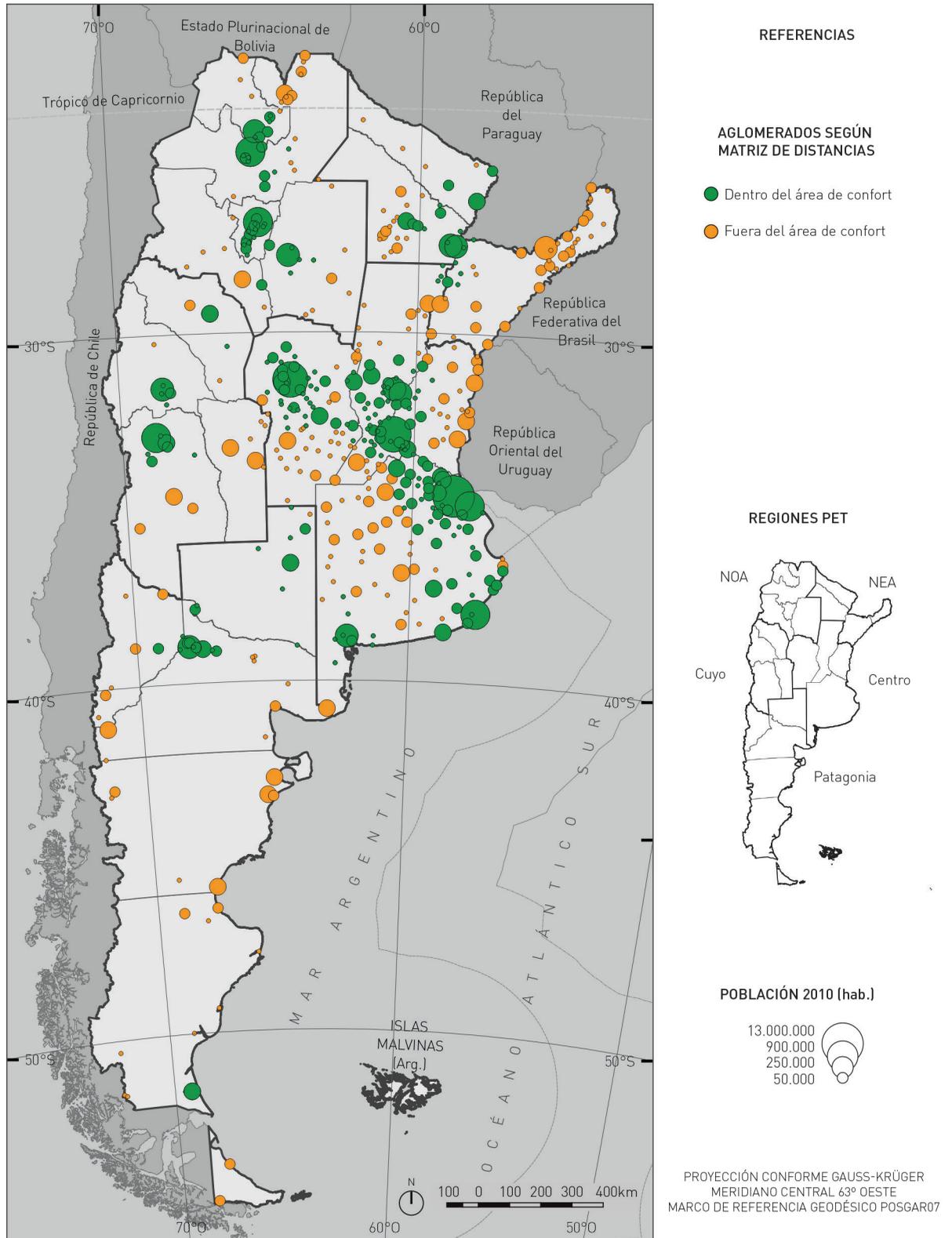
Fuente: elaboración propia.

Luego, se evaluó la situación de cada uno de los aglomerados de alta, mediana y baja complejidad en función de su cercanía con núcleos de mayor diversidad de servicios. A partir de este análisis fue posible corroborar un número considerable de núcleos poblacionales que están comprendidos dentro de estas condiciones de accesibilidad, mientras que otros 173 quedan por fuera de la distancia de confort, afectando a 4,5 millones de personas que deben recorrer distancias mayores a las señaladas anteriormente para acceder a una oferta de servicios más amplia que la que pueden encontrar en sus propios territorios (ver Mapa 6). La mayor parte de estos aglomerados se ubican en la región Centro (70 núcleos que albergan a 1,5 millones personas) y en el NEA (40 aglomerados que reúnen poco más de un millón de habitantes). Los restantes pertenecen a la Patagonia (29 aglomerados con aproximadamente 900.000 habitantes en total), a la región del NOA (23 núcleos que reúnen 530.000

habitantes) y a las provincias de Cuyo (11 aglomerados donde residen 500.000 personas). Algunos ejemplos de estos aglomerados son: Junín, Azul y Tres Arroyos en la Provincia de Buenos Aires; Gran Río Cuarto en Córdoba; Esquina y Goya en Corrientes; Concordia en Entre Ríos; Venado Tuerto en Santa Fe; El Calafate y Caleta Olivia en Santa Cruz; Merlo en San Luis; Tartagal y San Ramón de la Nueva Orán en Salta.

Sobre estos aglomerados resulta deseable en términos de políticas públicas –y siempre atendiendo al entorno en el cual se insertan– impulsar iniciativas tendientes a reducir las distancias medidas en tiempos de viaje o bien incrementar su complejidad funcional, de modo que puedan dar respuesta a las necesidades de las más de 4,5 millones de personas que residen ellos y que actualmente no pueden acceder a determinados servicios dentro del área de confort (ver en Tabla 26).

Mapa 6. Aglomerados dentro y fuera del área de confort (2010)



Fuente: elaboración propia en base a fuentes citadas en el apartado 3 del Capítulo 2.

4.5. Actividades económicas

Como fue señalado al comienzo de este capítulo, el interés de incluir a las Áreas Económicas Locales (AEL) en este ejercicio descriptivo se fundamenta en la posibilidad de identificar los perfiles productivos que caracterizan a los diferentes núcleos poblacionales analizados. Las AEL son demarcaciones de territorios generadas a partir de los movimientos diarios pendulares que realizan las personas para desplazarse desde su hogar hacia el lugar de trabajo y viceversa. En este sentido, las AEL son ámbitos geográficos que se definen por relaciones laborales cotidianas que vinculan a una ciudad-nodo con su propia área de influencia (Mazorra, Filippo y Schleser, 2005; Mazorra y Becaria, 2005). Estas delimitaciones geográficas elaboradas por el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social (MTEySS) no coinciden necesariamente con la envolvente de los aglomerados identificados para el presente estudio, sin embargo, es posible vincular ambas unidades espaciales a partir de la superposición cartográfica de los aglomerados con los polígonos de pisada de las AEL. En este sentido, los núcleos poblacionales pueden ser asignados a un AEL en función de su pertenencia espacial a dicho polígono y, por ello, asumir el perfil productivo del AEL correspondiente. Antes de comenzar con el análisis de las AEL, cabe realizar algunas aclaraciones metodológicas.

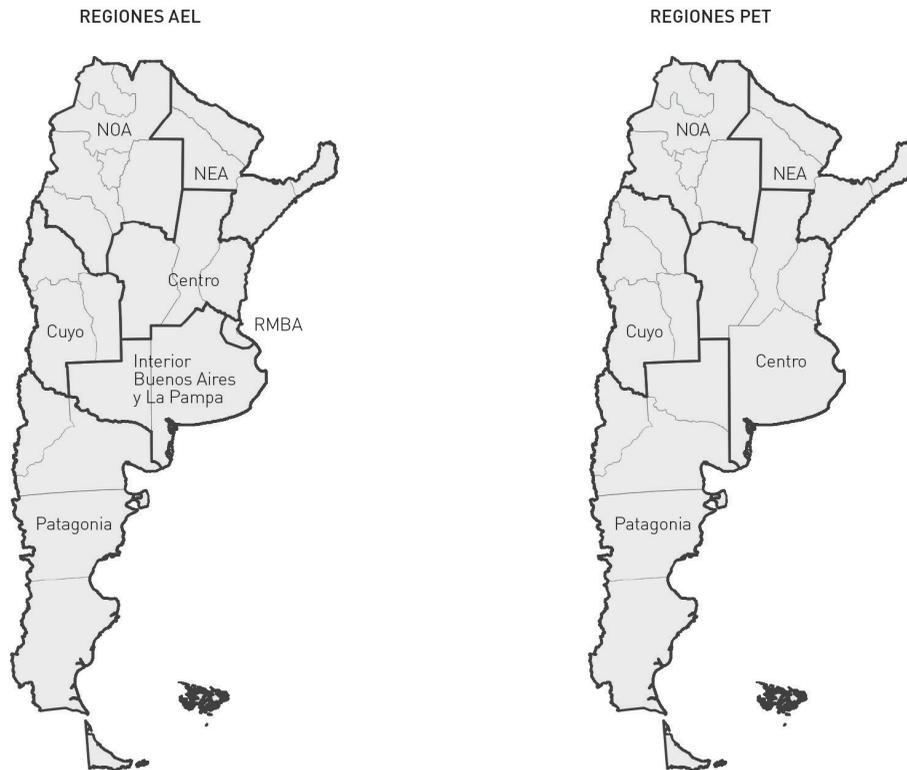
En primer lugar, es importante señalar que el perfil productivo de las AEL se define en función del peso relativo de las actividades que allí se

desarrollan, considerando para ello la proporción de empleos registrados por rama de actividad en el sector privado que pueden ser asignados a cada AEL. En este sentido, si un área es caracterizada como “agropecuaria” se debe a que la mayor parte del empleo registrado privado de esa AEL pertenece a empresas vinculadas con ese sector productivo. Esta categorización puede acarrear algún sesgo derivado de los diferentes niveles de formalización de las actividades económicas⁸.

En segundo lugar, cuando se analizan las AEL en clave regional (y los aglomerados incluidos en ellas), las regiones geográficas utilizadas por el MTEySS no se corresponden con la regionalización aplicada en el PET. Por este motivo, es importante considerar que algunas provincias o áreas cambian su pertenencia regional según se utilice uno u otro criterio. Por un lado, La Rioja se ubica según el PET en la región de Cuyo y para el MTEySS pertenece al NOA. Por otro lado, La Pampa forma parte de la Patagonia según la regionalización del PET, mientras que en el análisis de las AEL se la incluye en la región Interior de Buenos Aires, junto con la porción de territorio de la Provincia de Buenos Aires que queda por fuera de la Región Metropolitana (RMBA) y que, según el PET, forma parte de la zona Centro (ver Mapa 7).

⁸ Por ejemplo, la minería (extractiva no renovable) es un segmento con elevados niveles de empleo registrado; mientras que determinadas actividades agrícolas (como la caña de azúcar, el algodón o los cítricos que se producen en el norte del país) han contado históricamente con una proporción significativa de trabajadores informales (Bertranou y Casanova, 2014).

Mapa 7. Regiones según PET (2018) y regiones AEL según MTEySS (2019)



Fuente: elaboración propia según PET 2018 y MTEySS 2019.

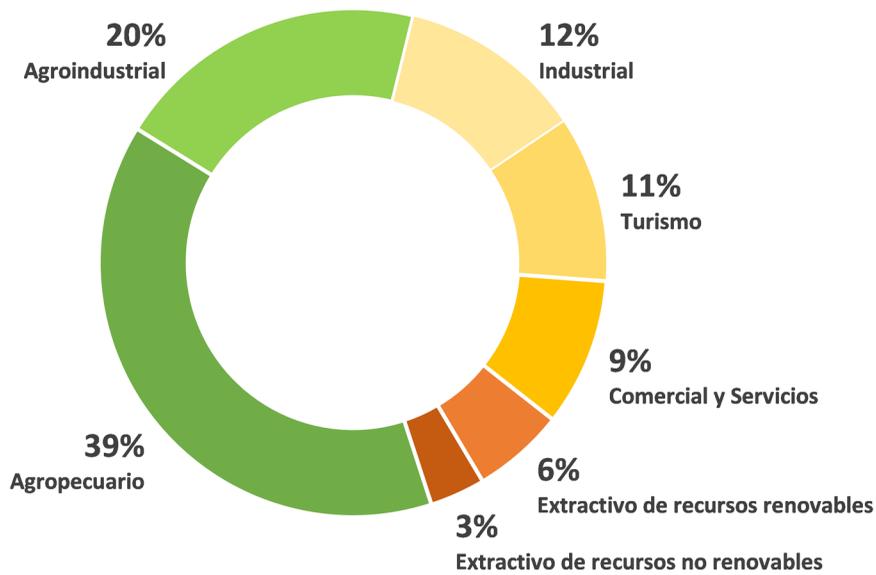
Por último, debido a que a un conjunto de núcleos poblacionales quedaron por fuera de los polígonos de las AEL, la cantidad de aglomerados que se incluye en este análisis se reduce a 973, los cuales concentran un total de 32,2 millones de habitantes. Los 650 que fueron excluidos conforman, en su mayoría, pequeñas aglomeraciones: 76 % cuentan con menos de cinco mil habitantes y 20 % no superan los veinte mil. El 4 % restante son núcleos entre veinte mil y cincuenta mil habitantes y solo un aglomerado tiene un tamaño mayor a cincuenta mil personas.

Hechas estas aclaraciones, en las páginas siguientes se describen las AEL según su perfil productivo, su ubicación y distribución regional, así como también su evolución reciente en términos de cantidad de empleos y empresas.

Las AEL identificadas por el MTEySS conforman un total de 85 polígonos organizados, como se

señaló, en torno a una ciudad-nodo y su área geográfica de influencia. Siguiendo la tipología de Rotondo, Calá y Llorente (2016), es posible caracterizar estas 85 AEL según siete perfiles productivos: a) agropecuarias; b) agroindustriales; c) comerciales y de servicios; d) extractivas de recursos no renovables; e) extractivas de recursos renovables; f) industriales; y g) turísticas. A partir de esta categorización, es posible advertir que la mayoría de las AEL son de tipo agropecuarias (33 áreas que representan el 39 % del total) y agroindustriales (17 áreas, 20 %). Es decir, que las de perfil agropecuario y agroindustrial explican conjuntamente seis de cada diez AEL del país. Las áreas económicas industriales, turísticas, comerciales y de servicios tienen un peso relativo claramente menor, que oscila entre 9 % y 12 %. Por último, las AEL de perfil extractivo son las que tienen menor participación (Gráfico 10).

Gráfico 10. Áreas Económicas Locales según perfil productivo



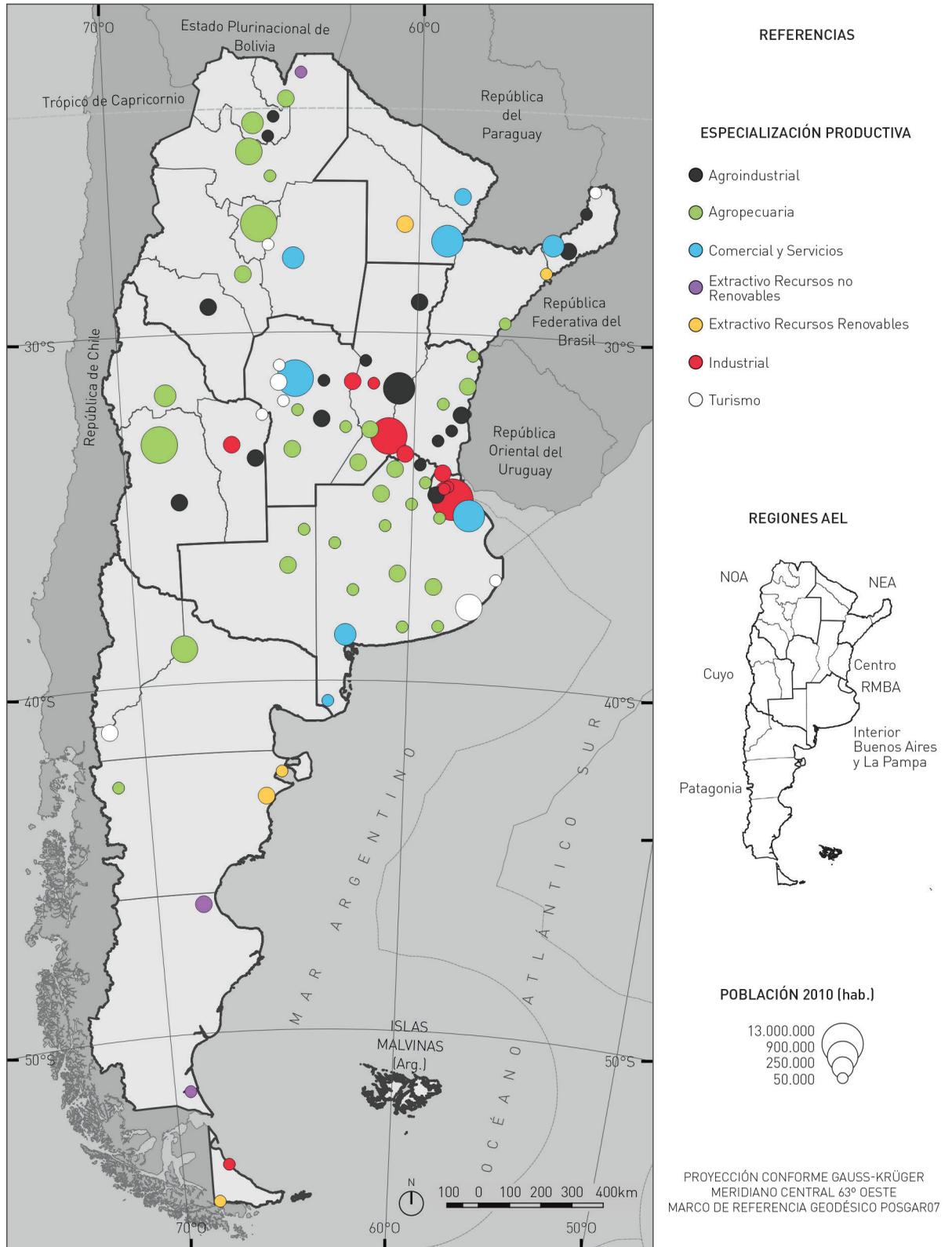
Fuente: elaboración propia con datos del Observatorio de Empleo y Dinámica Empresarial (MTEySS).

Como puede observarse en el Mapa 8, la mayor parte de las AEL de perfil agropecuario se emplazan en la región Interior de Buenos Aires y La Pampa (14), en la zona Centro (8) y en el NOA (6). En la región Centro también se ubican la mitad de las áreas económicas agroindustriales (8). Por otro lado, las AEL de perfil productivo industrial se concentran en la Región Metropolitana de Buenos Aires (4) y en el resto de la zona Centro (3), mientras que las orientadas al turismo y las comerciales y de servicios tienen una distribución más homogénea entre las diferentes regiones.

Finalmente, las AEL de perfil extractivista se concentran particularmente en la región Patagonia (5) y el norte del país (3).⁹

⁹ La importante variedad y concentración de AEL en la zona central del país constituye un rasgo histórico asociado a un desarrollo regional fuertemente desigual. Desde el s. XIX, la zona central ha constituido un eje privilegiado del desarrollo económico nacional, inicialmente vinculado al modelo agroexportador (tanto el puerto como las mayores extensiones agrícolas de alta productividad se ubicaban en dicha región) y luego, en el S.XX, con el crecimiento de las actividades industriales y agroindustriales que también se asentaron mayormente en el centro del país: Gran Buenos Aires, Gran Rosario, Córdoba (Zalduendo, 1975).

Mapa 8. Áreas Económicas Locales según perfil productivo (2019)



Fuente: elaboración propia con datos del Observatorio de Empleo y Dinámica Empresarial (MTEySS).

La información publicada por el Observatorio de Empleo y Dinámica Empresarial del MTEySS permite efectuar un análisis en clave temporal de las AEL considerando las variaciones producidas entre los años 2010 y 2019 sobre la cantidad de empleos y de empleadores (ver Tabla 11). En primer lugar, cabe destacar que, durante el período de referencia y considerando a las 85 AEL en conjunto, la cantidad de empleos privados registrados creció un 8 %, lo que supone un aumento neto de casi 450.000 trabajadores y trabajadoras. Si bien las AEL de los diferentes perfiles productivos experimentaron crecimiento de empleos entre 2010 y 2019, las agropecuarias, de comercio y servicios y las especializadas en actividades extractivas de recursos renovables crecieron por encima

del promedio (entre 12 % y 13 %).

Asimismo, el análisis en clave geográfica muestra que el NEA fue la región que experimentó mayor crecimiento de empleos (20 %), seguida por la Patagonia (17 %), el NOA (14 %) y Cuyo (10 %). En cambio, la Región Metropolitana de Buenos Aires, el Interior de la Provincia de Buenos Aires y La Pampa, así como la zona Centro, lo hicieron en menor proporción. Estos datos resultan relevantes dado que perfilan una tendencia opuesta a la histórica concentración sucesiva de actividades y empleo en la franja central del país y en el Gran Buenos Aires. Al menos en lo que respecta a las AEL, estas regiones han mostrado un menor dinamismo en la generación de empleo registrado privado en comparación con el resto del país.

Tabla 11. Variación de empleo y empleadores en Áreas Económicas Locales según perfil productivo (2010-2019)

Perfil Productivo AEL	Empleos 2010	Empleos 2019	Variación 2010/2019	Empleadores 2010	Empleadores 2019	Variación 2010/2019
Agroindustria	376.818	407.439	8%	54.621	54.025	-1%
Agropecuaria	1.063.894	1.197.934	13%	158.306	155.733	-2%
Comercio y Servicios	644.728	720.210	12%	80.618	80.464	-0,2%
Extractivas no renovables	86.458	87.734	1%	8.699	8.272	-5%
Extractivas renovables	73.959	83.684	13%	10.081	10.331	2%
Industria	3.154.075	3.328.636	6%	318.200	323.922	2%
Turismo	206.997	230.064	11%	37.876	37.498	-1%
TOTAL AEL	5.606.929	6.055.701	8%	668.401	670.245	0,3%

Fuente: elaboración propia con datos del Observatorio de Empleo y Dinámica Empresarial (MTEySS).

El panorama en lo que respecta a la cantidad de empleadores resulta, en cambio, más heterogéneo (Tabla 12). El balance del período 2010-2019 muestra cierta estabilidad cuando se analiza el conjunto de las AEL (0,3 %), aunque este resultado es producto de tendencias contrapuestas: mientras que las áreas industriales y aquellas enfocadas en actividades extractivas renovables muestran un crecimiento en el volumen de empleado-

res, el resto de las AEL experimentaron una reducción en este indicador. También a nivel regional se observan comportamientos disímiles. Las regiones Centro e Interior de la Provincia de Buenos Aires y La Pampa muestran una contracción en la cantidad empleadores; en cambio, el resto de las regiones registran incrementos entre 2010 y 2019, siendo el NEA la región donde este fenómeno se presenta con mayor intensidad (8 %).

Tabla 12. Variación de empleo y empleadores en Áreas Económicas Locales según región geográfica (2010-2019)

Regiones Geográficas (MTEySS)	Empleos 2010	Empleos 2019	Variación 2010/2019	Empleadores 2010	Empleadores 2019	Variación 2010/2019
RMBA	2.904.239	3.060.737	5%	293.206	298.333	2%
Interior PBA y La Pampa	482.533	510.201	6%	90.049	85.929	-5%
Centro	1.000.484	1.086.392	9%	138.749	134.385	-3%
Cuyo	347.239	381.161	10%	44.334	45.495	3%
NEA	191.604	230.751	20%	24.833	26.784	8%
NOA	385.545	441.395	14%	41.271	42.453	3%
Patagonia	295.284	345.064	17%	35.959	36.866	3%
TOTAL AEL	5.606.929	6.055.701	8%	668.401	670.245	0,3%

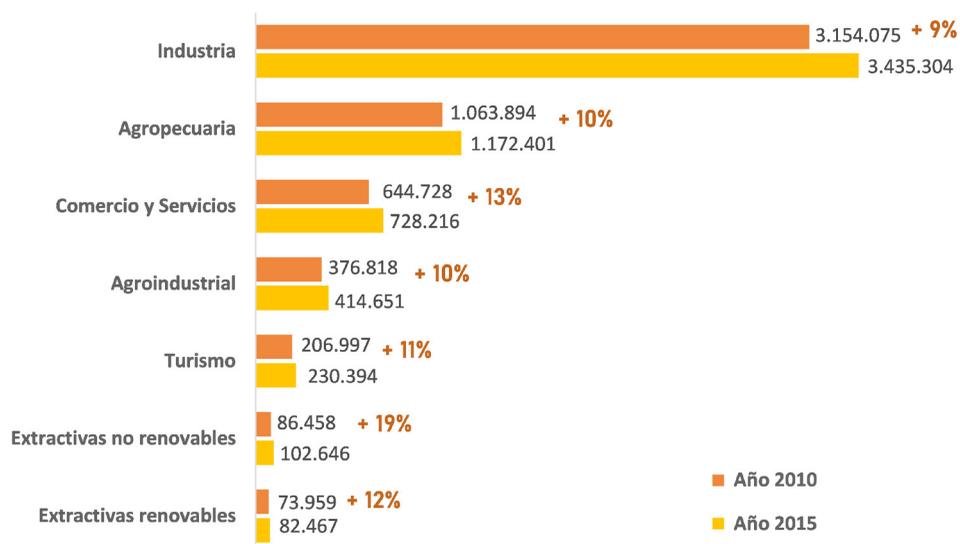
Fuente: elaboración propia con datos del Observatorio de Empleo y Dinámica Empresarial (MTEySS).

Un análisis pormenorizado de la evolución del empleo y los empleadores en las AEL entre 2010 y 2019 permite identificar dos subperíodos marcados por tendencias opuestas, lo cuales coinciden a su vez con los ciclos políticos de diferente signo que se sucedieron en el país. Por un lado, durante los años 2010 y 2015 se registra un crecimiento en la cantidad de puestos de trabajo registrados en el sector privado del orden del 10 %, lo cual implica en valores absolutos un aumento neto de 559.000

empleos. Esta tendencia se verifica en los diferentes perfiles productivos: el empleo en las AEL industriales, agroindustriales y agropecuarias se incrementó en torno al 10 %, mientras que en las extractivas de recursos renovables, las comerciales y de servicios y las turísticas creció entre 11 % y 13 %. No obstante, la mayor variación se registró en las AEL orientadas a actividades extractivas no renovables, en las cuales el empleo aumentó 19 % (Gráfico 11).

77

Gráfico 11. Cantidad de empleos en Áreas Económicas Locales según perfil productivo (2010-2015)

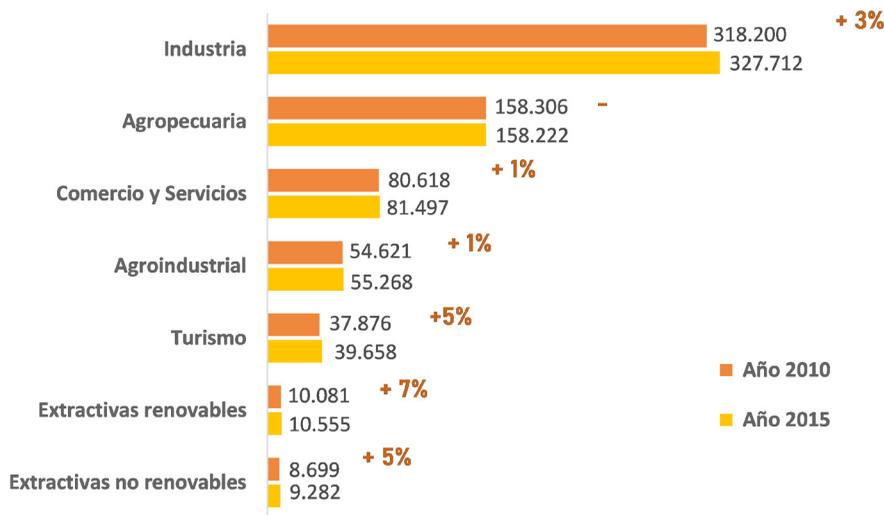


Fuente: elaboración propia con datos del Observatorio de Empleo y Dinámica Empresarial (MTEySS).

En lo que respecta a cantidad de empleadores también se advierte un incremento global, aunque de menor cuantía (2 %), dando como resultado un aumento neto de casi 13.800 firmas. Nuevamente, este fenómeno se observa con mayor intensidad en las AEL orientadas al turismo y las actividades extractivas (entre 5 % y 7 %) y, en menor medida, en

la industria (3 %). En cambio, en las áreas vinculadas al agro, al comercio y los servicios, el escenario resulta más estable con variaciones que no superan el 1 %. Incluso, las AEL agropecuarias fueron las únicas que experimentaron un leve retroceso en la cantidad de empleadores (Gráfico 12).

Gráfico 12. Cantidad de empleadores en Áreas Económicas Locales según perfil productivo (2010-2015)



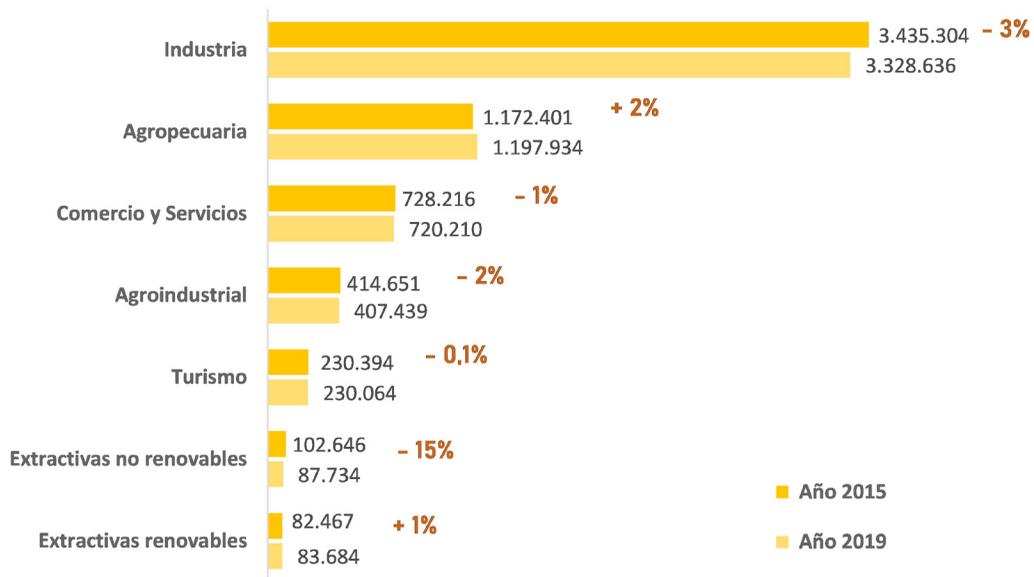
Fuente: elaboración propia con datos del Observatorio de Empleo y Dinámica Empresarial (MTEySS).

En síntesis, puede afirmarse que durante el período 2010-2015 hubo una fase de crecimiento general del empleo privado registrado en las AEL y también de la cantidad de empleadores en prácticamente todos los sectores productivos, tal como se observa en el Gráfico 13. Al mismo tiempo, el diferencial de crecimiento entre empleo y empleadores da cuenta de un proceso de concentración empresarial con particular énfasis en el sector agropecuario, agroindustrial y de comercio y servicios, en los cuales se registró un aumento considerable de los puestos de trabajo frente a una relativa estabilidad en la cantidad de firmas.

Contrariamente, el período que abarca desde 2015 hasta 2019 está caracterizado por un cambio de tendencia global en ambos indicadores. El saldo de este quinquenio muestra una reducción del 2 % en la cantidad de empleos, equivalente a una pérdida neta de más de 110.000 puestos de trabajo regis-

trados. Las AEL de distintos perfiles productivos se vieron afectadas por esta tendencia regresiva, con excepción de las agropecuarias y las extractivas de recursos renovables que crecieron levemente. La contracción en el empleo afectó en mayor medida a las áreas vinculadas a la extracción de recursos no renovables, las cuales experimentaron una caída del 15 %. En relación con la cantidad de empleadores el balance del ciclo 2015-2019 también resulta negativo, con una caída equivalente en términos relativos a lo observado en caso del empleo (2 %), resultando en una reducción neta cercana a las 12.000 firmas. En este caso, el impacto tuvo lugar en las AEL de todos los sectores productivos, aunque con mayor intensidad nuevamente en las especializadas en extracción de recursos no renovables (11 %). En el resto de las AEL la reducción de empleadores oscila entre 1 % y 5 %.

Gráfico 13. Cantidad de empleos en Áreas Económicas Locales según perfil productivo (2015-2019)



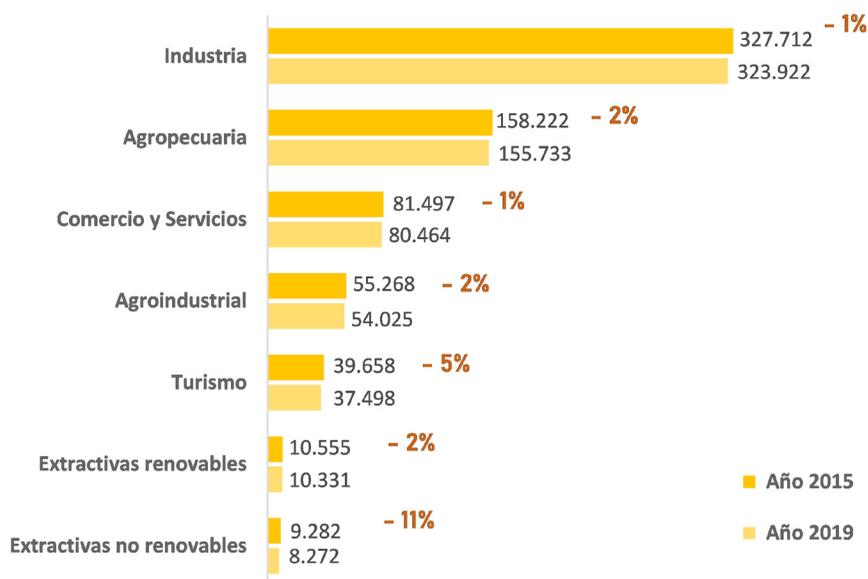
Fuente: elaboración propia con datos del Observatorio de Empleo y Dinámica Empresarial (MTEySS).

La información del Observatorio de Empleo y Dinámica Empresarial del MTEySS muestra así que, a partir de 2015, se registró una caída tanto del empleo privado registrado como del volumen de empleadores. Incluso en aquellas áreas donde

el empleo no se vio disminuido (agropecuarias y extractivas renovables), la reducción en la cantidad de firmas también señala la continuidad del proceso de concentración ya advertido en el periodo previo (Gráfico 14).

79

Gráfico 14. Cantidad de empleadores en Áreas Económicas Locales según perfil productivo (2015-2019)



Fuente: elaboración propia con datos del Observatorio de Empleo y Dinámica Empresarial (MTEySS).

Finalmente, como se destacó al comienzo de este apartado, es posible trazar una equivalencia entre las AEL y los aglomerados bajo estudio a partir de la superposición cartográfica entre estos últimos y los polígonos de pisada de las áreas económicas. Esta correspondencia permite efectuar un análisis sobre un total de 973 núcleos poblacionales en términos de su perfil productivo, lo que arroja como resultado que la mayor parte de los aglomerados se asocia con actividades agropecuarias (46 %) y agroindustriales (24 %). Por su parte, los aglomerados con perfil industrial explican solo el 10 % de los núcleos, al igual que los orientados a actividades comerciales y de servicios. El resto de las actividades económicas (extractivas y turismo) tienen una participación menor.

Al analizar esta información en función del tamaño poblacional de los aglomerados, se advier-

te que aquellos vinculados a actividades agropecuarias resultan mayoritarios en todos los segmentos, mientras que los de perfil comercial y de servicios cobran relevancia entre los núcleos urbanos con más de 100.000 mil personas, aspecto que se relaciona con la presencia de varias de las capitales de provincia en esta categoría. Los aglomerados industriales, por su parte, solo tienen un peso significativo en el segmento de mayor tamaño: dos de las ocho urbes de 500.000 y más habitantes son de perfil industrial (Gran Buenos Aires y Gran Rosario). Por último, los núcleos orientados al turismo ganan presencia entre los aglomerados de 20.000 a 99.999 habitantes, mientras que aquellos asociados a actividades extractivas se concentran prácticamente en su totalidad en el segmento de menos de 100.000 habitantes (Tabla 13).

Tabla 13. Distribución de aglomerados por tamaño poblacional según perfil productivo

Perfil productivo	Total	Tamaño poblacional			
		500.000 y más hab.	100.000 a 499.999 hab.	20.000 a 99.999 hab.	Menos de 20.000 hab.
Agropecuario	46%	3	35%	45%	46%
Agroindustrial	24%	-	22%	17%	25%
Industrial	10%	2	9%	8%	11%
Comercial y de servicios	10%	2	26%	7%	10%
Turismo	7%	1	4%	13%	6%
Extractivo renovables	3%	-	-	8%	2%
Extractivo no renovables	1%	-	4%	3%	1%
Total	100%	100%	100%	100%	100%
(aglomerados)	(973)	(8)	(23)	(104)	(838)

Fuente: elaboración propia con datos del Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas del 2010 (INDEC) y del Observatorio de Empleo y Dinámica Empresarial (MTEySS).

Si se considera la población que reside en los 973 aglomerados incluidos en los polígonos de pisada de las AEL, se perfila un escenario diferente. La mayor cantidad de habitantes se concentra en las AEL de perfil industrial: 15,6 millones de personas distribuidas en 101 núcleos pobla-

les. El importante peso demográfico que adquieren las áreas industriales se explica por la macrocefalia señalada al comienzo de este capítulo, ya que la mayor parte de se emplaza en la Región Metropolitana de Buenos Aires. Le siguen en relevancia poblacional las áreas económicas agrope-

cuarias (con un total de 7,1 millones de personas en 443 aglomerados) y en tercer lugar se encuentran las AEL de perfil comercial y de servicios, que aglutinan a 4,6 millones de habitantes en 96 aglomerados. Los núcleos poblacionales vinculados a AEL agroindustriales, si bien son numerosos (231), tienen un peso demográfico mucho menor (2,6 millones de habitantes), lo que se explica por el

menor tamaño poblacional de los aglomerados en los que se emplazan. Finalmente, las AEL con perfil turístico comprenden un total de 64 núcleos donde residen 1,3 millones de personas y las menos voluminosas son las dedicadas a extracción de recursos, ya que solo incluyen 38 aglomerados en los que viven menos de un millón de habitantes.

La mayor parte de la población en áreas industriales reside en la Región Metropolitana de Buenos Aires, debido al importante peso del Gran Buenos Aires como núcleo de perfil industrial (13,5 millones de habitantes). En cambio, la población en áreas de perfil agropecuario se encuentra mayormente en el NOA (2,5 millones), siendo los aglomerados más relevantes Gran San Miguel de Tucumán, Gran Salta y San Ramón de la Nueva Orán (Salta), Gran San Salvador de Jujuy y Gran San Fernando del Valle de Catamarca. Por su parte, la población asociada a AEL agroindustriales reside en gran medida en la región Centro (1,6 millones de habitantes), siendo sus principales núcleos el Gran Paraná, Gualeguaychú y Concepción del Uruguay (Entre Ríos), Gran Santa Fe, Luján (Buenos Aires), Villa María-Villa Nueva (Córdoba) y Reconquista-Avellaneda (Santa Fe). En la región Centro y en el NEA se concentra la mayoría de la población de las áreas económicas comerciales y de servicios (2,9 millones), quienes residen principalmente en ciudades capitales como Gran Córdoba, Gran Resistencia, Gran Corrientes, Gran Posadas y Formosa. En cuanto a la población que vive en áreas turísticas cabe señalar que más de la mitad se ubica en el Interior de la Provincia de Buenos Aires (767.000 habitantes), donde se encuentran las ciudades balnearias de la costa bonaerense, siendo Mar del Plata la más relevante. Por último, la población vinculada a AEL de perfil extractivista reside en su mayoría en la región Patagónica (565.000 habitantes), donde se emplazan importantes núcleos urbanos como Trelew, Puerto Madryn y Comodoro Rivadavia (Chubut), e incluso algunas capitales de provincia como Rawson (Río Negro), Ushuaia (Tierra del Fuego) y Río Gallegos (Santa Cruz).

4.6. Análisis transversales sobre las diferentes dimensiones de estudio

A modo de cierre de este capítulo, se desarrolla a continuación un análisis conjunto considerando los diferentes atributos de los aglomerados que fueron abordados previamente: tamaño poblacional, dinámica demográfica, condiciones de vida, perfil productivo, complejidad funcional y distancia de confort hacia centros de mayor diversidad de

servicios. El objetivo es poder hacer foco en grupos específicos de aglomerados que resulten de interés por sus características particulares. Para ello se recurrió a un análisis de correlaciones bivariadas, integrando los seis indicadores correspondientes a las dimensiones analizadas según lo mencionado en el apartado 7 del Capítulo 2. En la Tabla 14 que se presenta a continuación se pueden visualizar los resultados de este análisis.

Tabla 14. Coeficientes de asociación entre indicadores de las diferentes dimensiones de análisis

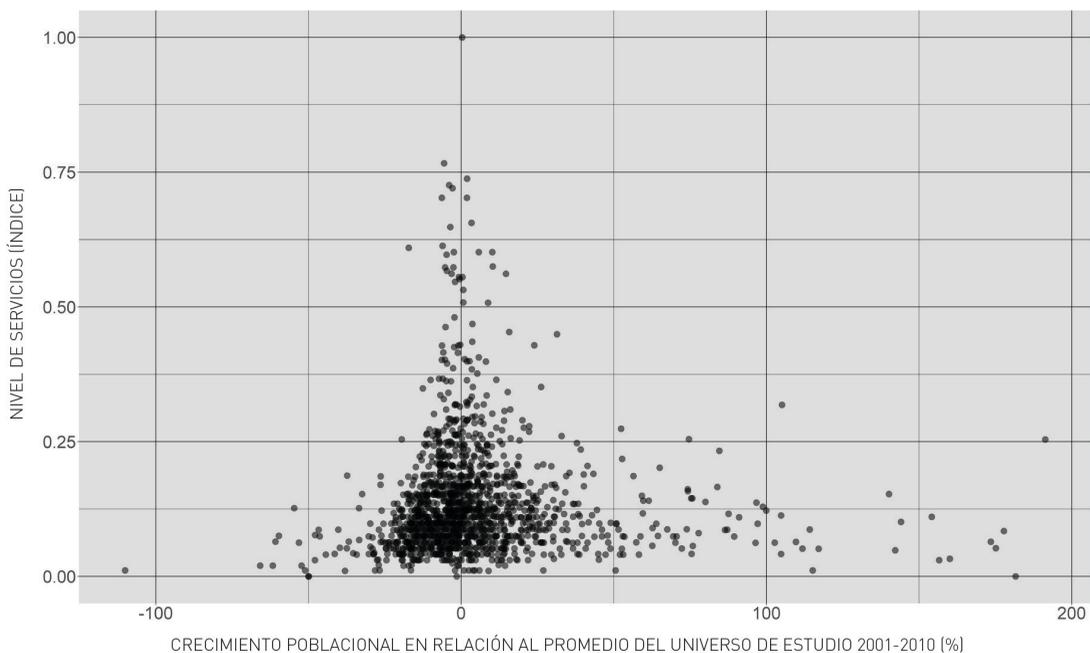
Dimensiones	Tamaño poblacional	Dinámica demográfica	Complejidad funcional	Condiciones de vida	Distancia de confort	Perfil productivo
Tamaño poblacional	-	0,047	0,580*	0,027	0,260*	0,116
Dinámica demográfica	0,047	-	0,123*	0,164*	0,135*	0,129*
Complejidad funcional	0,580*	0,123*	-	0,026	0,593*	0,133*
Condiciones de vida	0,027	0,164*	0,026	-	0,084	0,147*
Distancia de confort	0,260*	0,135*	0,593*	0,084	-	0,265*
Perfil productivo	0,116	0,129*	0,133*	0,147*	0,265*	-

Fuente: elaboración propia. Nota: Se señalan con asterisco (*) las asociaciones significativas al nivel 0,01 (bilateral).

Tal como se desprende de la tabla anterior, las dimensiones que muestran mayor grado de asociación y cuyos resultados resultan estadísticamente significativos son *complejidad funcional* y *distancia de confort*, y *complejidad funcional* y *tamaño poblacional*. El resto de las correlaciones muestran escaso nivel de asociación y/o relaciones estadísticamente poco significativas.

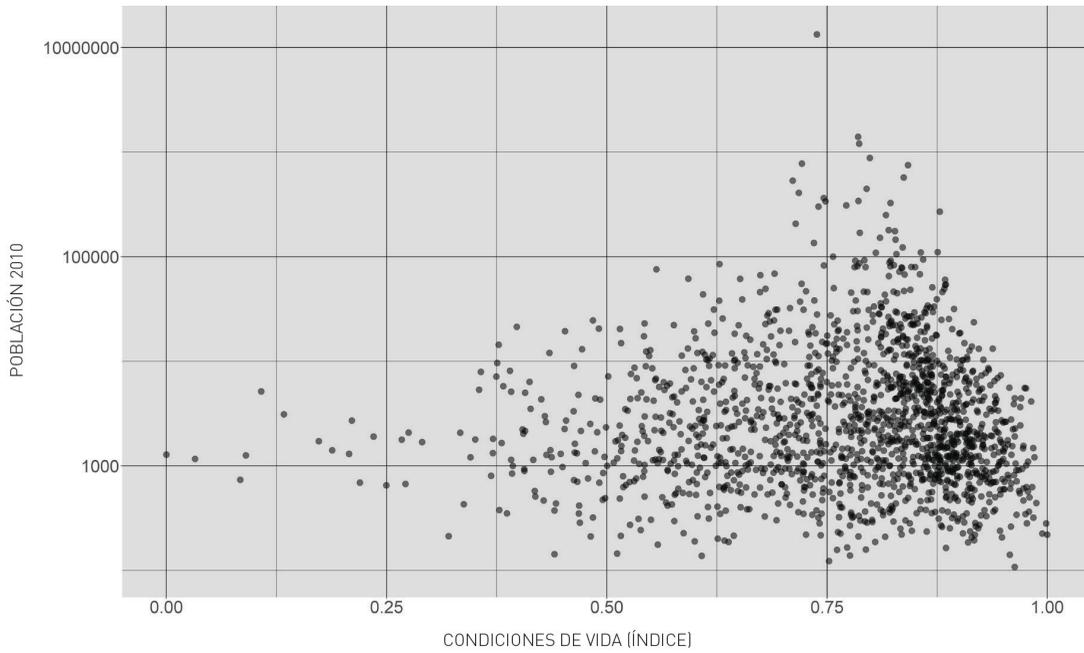
Los gráficos que se presentan a continuación (Gráficos 15, Gráfico 16, Gráfico 17 y Gráfico 18) ejemplifican la ausencia de relación lineal entre algunas de las dimensiones analizadas. En ellos puede verse claramente cómo las condiciones de vida que caracterizan a los aglomerados no están asociadas a su tamaño poblacional ni a su dinámica demográfica.

Gráfico 15. Relación entre crecimiento poblacional (2001-2010) y nivel de servicios



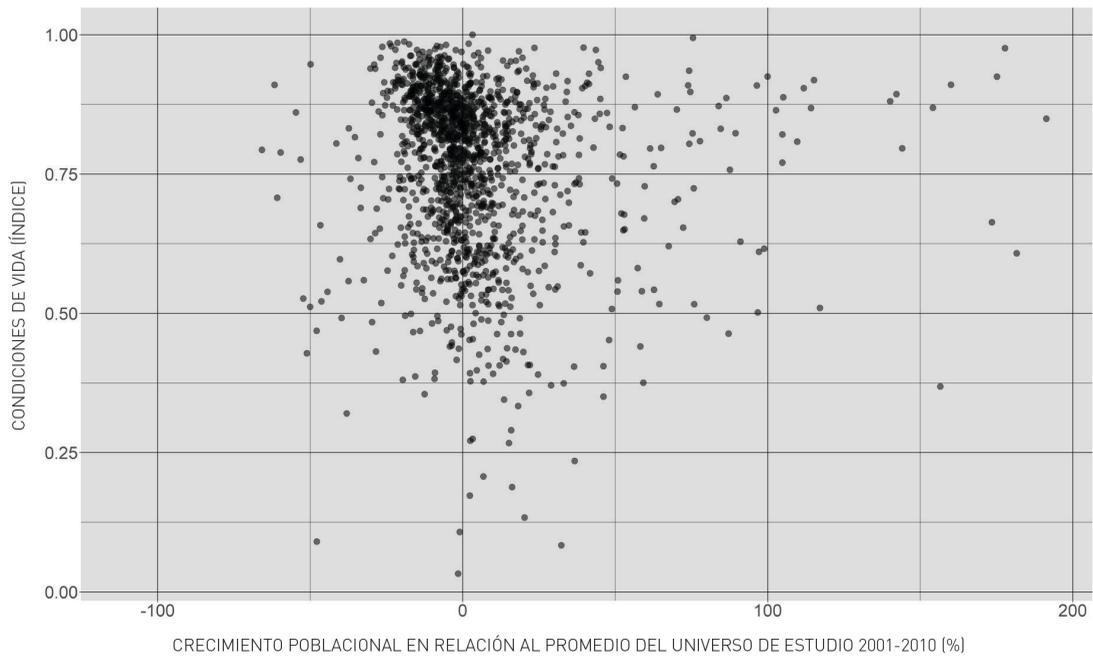
Fuente: elaboración propia en base al Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas del 2010 (INDEC) y a las fuentes citadas en el apartado 3 del Capítulo 2.

Gráfico 16. Relación entre población y Condiciones de Vida



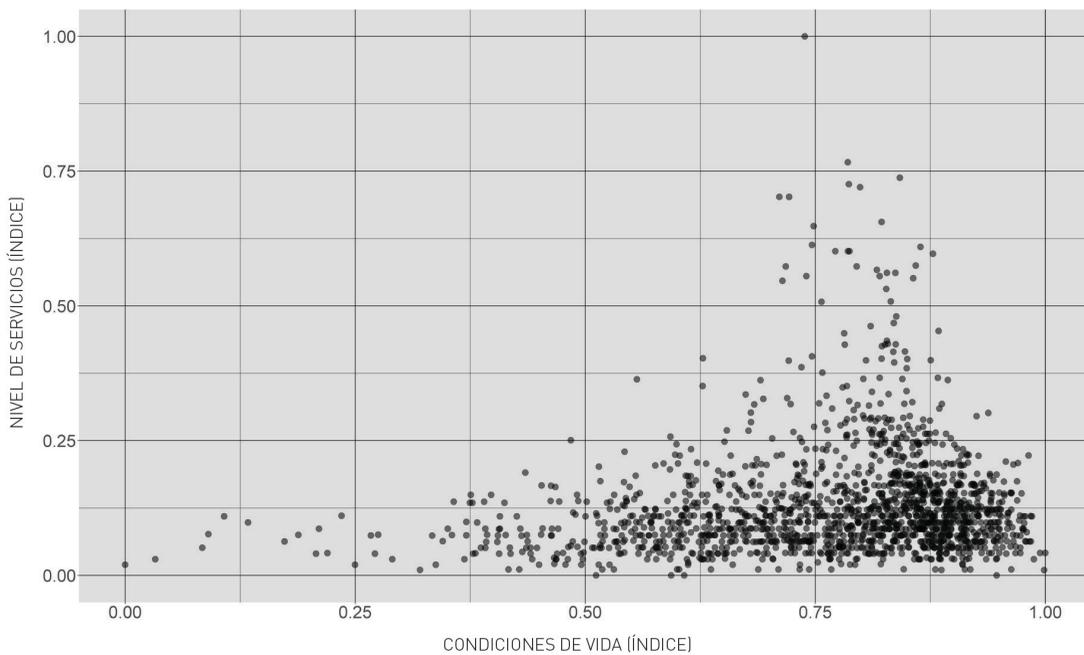
Fuente: elaboración propia en base al Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas del 2010 (INDEC).

Gráfico 17. Relación entre crecimiento poblacional (2001-2010) y Condiciones de Vida



Fuente: elaboración propia en base al Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas del 2010 (INDEC).

Gráfico 18. Relación entre condiciones de vida y complejidad servicios



Fuente: elaboración propia en base al Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas del 2010 (INDEC) y a las fuentes citadas en el apartado 3 del Capítulo 2.

4.6.1 Complejidad funcional y distancia de confort (área de influencia de los aglomerados)

El análisis de los 1.623 aglomerados en función de estas dos variables permite advertir que los aglomerados intermedios (de mayor y de menor complejidad) y los de baja diversidad de servicios se hallan sobrerrepresentados en el segmento de aglomerados por fuera de la distancia de confort. Como puede observarse en el Gráfico 19, los nodos nacionales/regionales se hallan todos dentro de dicha distancia, es decir, dentro del área de influencia de un aglomerado de mayor diversidad funcional. En cambio, los aglomerados intermedios y los de baja complejidad registran una proporción mayor de núcleos fuera de la distancia de confort. Esto se produce, fundamentalmente, por la total ausencia de aglomerados de muy baja complejidad por fuera de la distancia de confort, lo cual resulta en principio alentador, dado que se trata de poblaciones que deben proveerse necesariamente de servicios localizados en otros aglomerados.

En cambio, la atención debería centrarse en los núcleos de mediana complejidad (TIPO A y B) y en los de baja complejidad que se hallan fuera del radio definido como distancia de confort (43 % y 42 % respectivamente). Las poblaciones de estos aglomerados deben recorrer distancias considerables para acceder a una mayor oferta de servicios. Se trata de 147 aglomerados en los que residen más de dos millones de personas. Prácticamente todos ellos experimentaron una dinámica demográfica positiva durante el último período intercensal (9 de cada 10 aumentaron su población) y la mitad creció incluso a un ritmo superior a la media nacional.

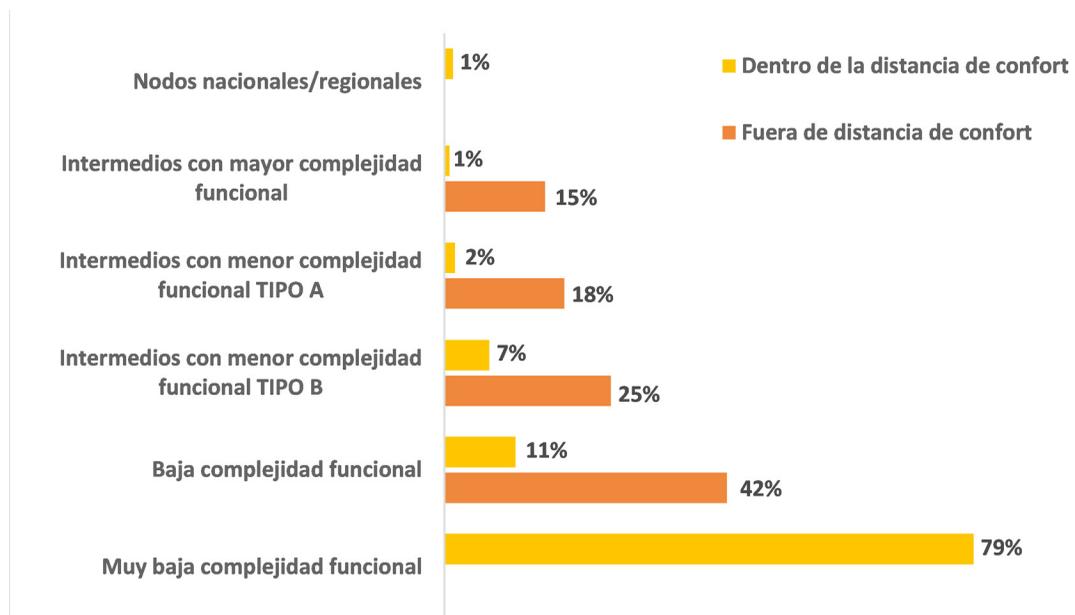
A pesar de este comportamiento expansivo, se trata en su mayoría de núcleos de baja talla poblacional: 81 % cuentan con menos de 20.000 habitantes. No obstante, 28 de ellos (el 19 % restante) se ubican en el rango de 20.000 a 99.999 habitantes. Este último grupo resulta de particular interés en términos de planificación: son núcleos poblacionales de mediana y baja complejidad funcional, muchos de ellos relevantes en su contexto

jurisdiccional, que se encuentran alejados de centros urbanos que puedan proveerles de una mayor diversidad de servicios. Ejemplos de ellos son: Tartagal (Salta), Venado Tuerto (Santa Fe), Tres Arroyos (Buenos Aires), Villa Ángela (Chaco), Gualeguay (Entre Ríos), Puerto Iguazú (Misiones), Goya y Paso de los Libres (Corrientes).

Si bien una estrategia de intervención sobre este grupo de aglomerados puede situarse a nivel

de mejora de las comunicaciones viales para reducir tiempos de traslado, la implementación de políticas dirigidas a incrementar su complejidad funcional puede resultar más adecuada, considerando el efecto positivo que estas acciones pueden generar no solo para la población que allí reside (estimada en casi un millón de habitantes), sino también por la incidencia que pueden tener en sus entornos territoriales inmediatos.

Gráfico 19. Aglomerados por tipología de complejidad funcional según distancia de viaje hacia núcleos de mayor diversidad de servicios



Fuente: elaboración propia en base a fuentes citadas en el apartado 3 del Capítulo 2.

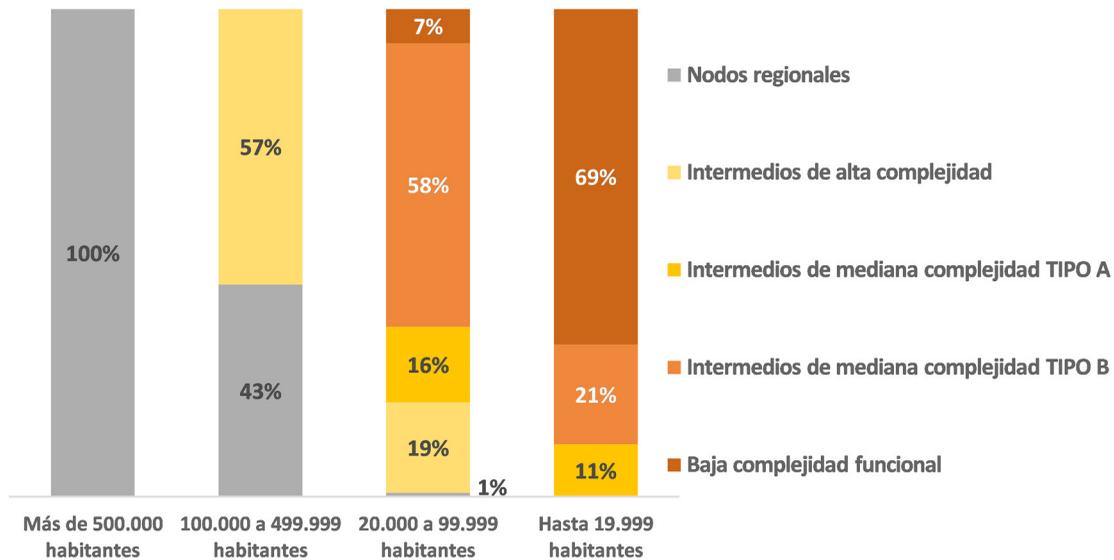
4.6.2 Complejidad funcional y talla demográfica

La relación entre el tamaño poblacional y el grado de complejidad funcional de los aglomerados debe excluir los centros urbanos que fueron clasificados en función de su cantidad de población, dado que en esos casos la propia tipología de diversidad de servicios incorpora la talla poblacional en sus categorías: se trata de seis nodos nacionales y de 1.146 aglomerados de muy baja complejidad funcional (estos últimos fueron excluidos además por carecer de un piso de servicios básicos para la repro-

ducción social], tal como se ilustró en la Tabla 10 de este mismo capítulo. Por ello, en este apartado se realiza un análisis sobre un conjunto de 471 aglomerados entre los cuales es posible observar la relación entre tamaño poblacional y nivel complejidad funcional (ver Tabla 17 y Gráfico 20).

Lo primero que se advierte a partir de los datos recabados es la relación positiva que existe entre la talla poblacional y la complejidad funcional. Es decir, a mayor peso demográfico se incrementa la probabilidad de que el aglomerado cuente con mayor diversidad de servicios (Gráfico 20).

Gráfico 20. Distribución de aglomerados por tamaño poblacional según complejidad funcional



Fuente: elaboración propia en base al Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas del 2010 y a las fuentes citadas en el apartado 3 del Capítulo 2.

86

Por un lado, entre los de mayor talla poblacional (500.000 habitantes o más) se encuentran solo dos nodos regionales: Gran Salta y Mar del Plata, quedando ausentes las demás categorías de la tipología. Por otro lado, los aglomerados de 100.000 a 499.999 habitantes albergan solamente a 10 nodos regionales (43 %) y 13 núcleos intermedios de mayor complejidad funcional (57 %), la mayoría de ellos capitales de provincia: Gran Corrientes, Gran Resistencia, Gran San Juan, Gran Santa Fe, Gran Santa Rosa, Santiago del Estero-La Banda, Formosa, La Rioja y el aglomerado Neuquén-Plottier-Cipolletti entre los nodos regionales; y Gran Paraná, Gran Posadas, Gran San Fernando del Valle de Catamarca, Gran San Luis y Gran San Salvador de Jujuy entre los intermedios de mayor complejidad. El único nodo regional que no es capital de provincia es Bahía Blanca, un núcleo particularmente dinámico por sus actividades productivas. Nuevamente, los de mediana y baja diversidad se encuentran ausentes en esta categoría de 100.000 a 499.999 habitantes.

El segmento de 20.000 a 99.999 habitantes es el más heterogéneo en términos de complejidad funcional, aunque la mayor parte de estos aglomera-

dos (74 %) son intermedios de menor complejidad (Tipo A y Tipo B). También alberga 1 nodo regional —Río Gallegos, cuya diversidad de servicios podría explicarse tanto por su condición de capital provincial como también por su relativo aislamiento geográfico en la Patagonia austral— y 24 intermedios de mayor complejidad funcional (19 %). Completan el segmento 9 aglomerados de baja complejidad que representan solo el 7 % del total.

Finalmente, los de menor talla poblacional (menos de 20.000 habitantes) son mayoritariamente aglomerados de baja diversidad de servicios (69%), mientras que el tercio restante incluye intermedios de mediana complejidad Tipo A (11 %) y Tipo B (21 %). En esta categoría se encuentran ausentes los núcleos más complejos como los intermedios de mayor complejidad y los nodos regionales.

De esta forma, se puede observar la relación estrecha entre la complejidad funcional y el tamaño de los núcleos urbanos: en el primero y en el segundo rango de población solo se encuentran nodos regionales e intermedios de mayor complejidad funcional, y en el último de los rangos, el de menor población, aglomerados intermedios de menor complejidad y nodos de baja diversidad de servicios.

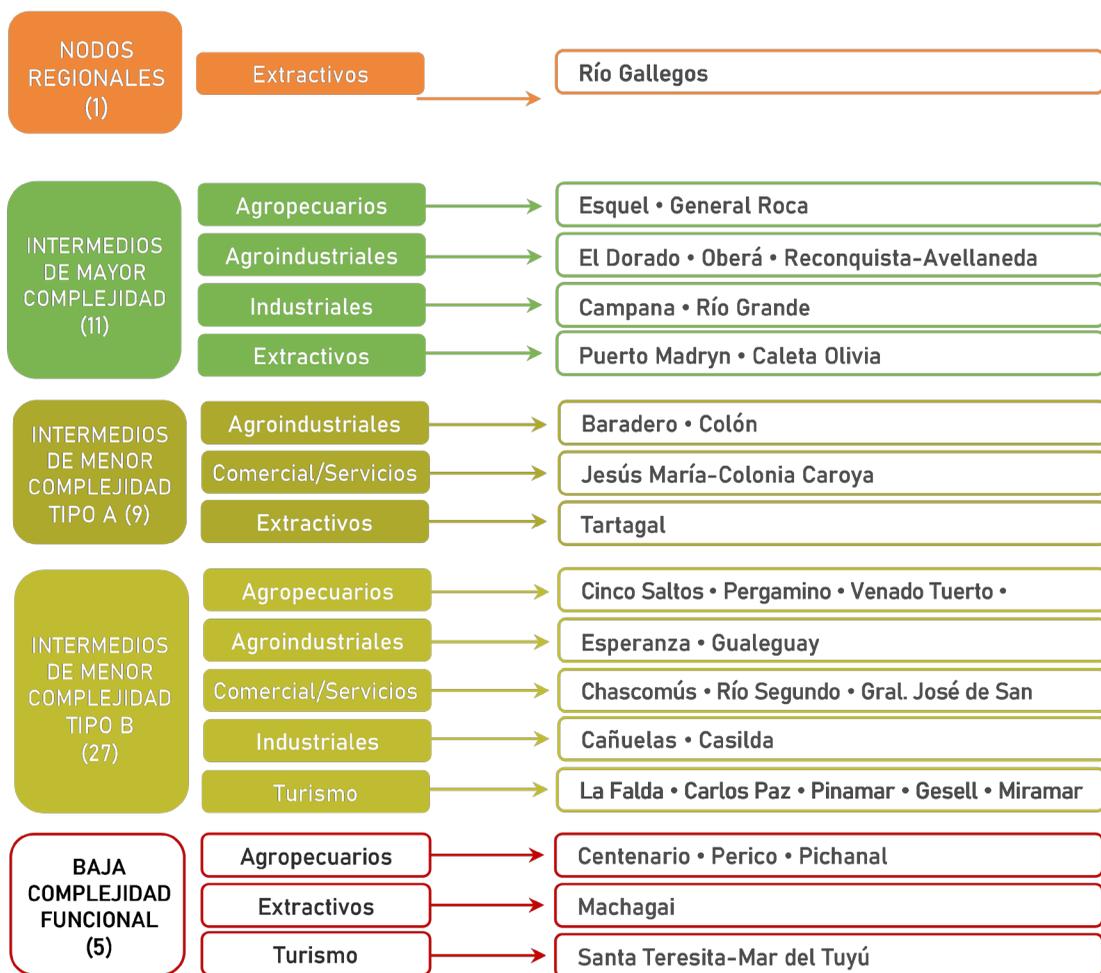
4.6.3 Aglomerados de 20.000 a 99.999 habitantes con elevado crecimiento poblacional

Tal como se destacó en líneas previas de este capítulo, existe un grupo de aglomerados entre 20.000 y menos de 100.000 habitantes que funcionaron entre 2001 y 2010 como polos de atracción poblacional, experimentando un crecimiento demográfico superior a la media del país. Se trata de 53 aglomerados que ameritan ser estudiados con mayor detalle para explorar sus características.

En términos de diversidad de servicios en el

territorio, y tal como se observa en el Gráfico 21, la mayor parte (36) pertenece a la categoría de aglomerados intermedios de menor complejidad, siendo los más comunes los de Tipo B. Dentro de este grupo se encuentran núcleos de perfil productivo agropecuario como Venado Tuerto (Santa Fe), Villaguay (Entre Ríos), Pergamino (Buenos Aires) y Cinco Saltos (Río Negro); y también turísticos como Alta Gracia, La Falda y Villa Carlos Paz (Córdoba) o ciudades balnearias como Miramar, Pinamar o Villa Gesell (Buenos Aires).

Gráfico 21. Aglomerados entre 20.000 y 99.999 habitantes con elevado crecimiento demográfico entre 2001 y 2010 según complejidad funcional y perfil productivo*



Fuente: elaboración propia con datos de las fuentes citadas en el apartado 3 del Capítulo 2 y del Observatorio de Empleo y Dinámica Empresarial (MTEySS). Nota: (*) en tres casos no fue posible establecer el perfil productivo de los aglomerados debido a que se ubican por fuera del polígono de pisada de las AEL identificadas por el MTEySS.

Otros 12 aglomerados corresponden a perfiles de mayor diversidad: 1 nodo regional (Río Gallegos) y 11 núcleos intermedios de mayor complejidad, entre los cuales se destacan los orientados a actividades agroindustriales como Oberá y El Dorado (Misiones) o Reconquista-Avellaneda (Santa Fe); extractivas como en el caso de Puerto Madryn (Chubut) y Caleta Olivia (Santa Cruz); y los de perfil industrial como Río Grande (Tierra del Fuego) y Campana (Buenos Aires).

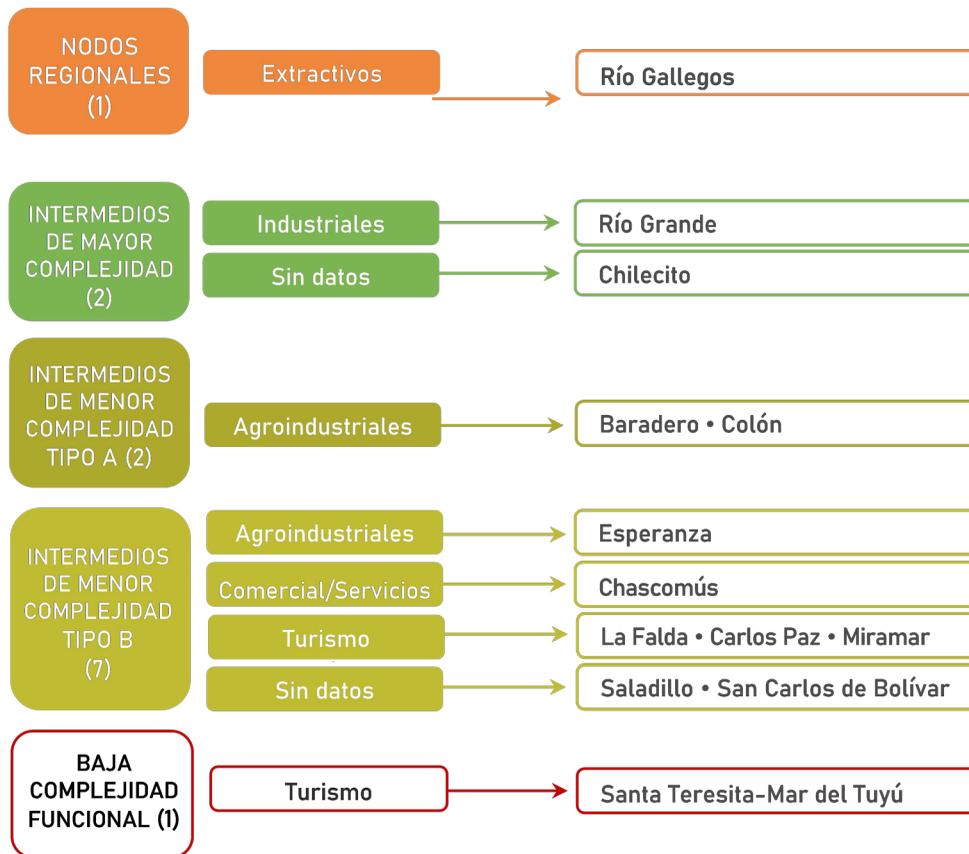
Finalmente, solo 5 de estos aglomerados de elevado crecimiento demográfico presentan un perfil de baja complejidad funcional, asociados a producción agropecuaria (como en el caso de Centenario en Neuquén, Perico en Jujuy y Pichanal en Salta), al turismo (Santa Teresita-Mar del Tuyú en la costa bonaerense) o bien a actividades extractivas de recursos renovables (Machagai en Chaco).

En lo que respecta al empleo privado registrado en las AEL que se corresponden con este grupo de 53 aglomerados, es posible afirmar que prácticamente en todos los casos el crecimiento demográfico experimentado entre 2001 y 2010 fue acompañado por un aumento de los niveles de empleo en la década posterior (2010 a 2019). Los aglomerados que se emplazan en las áreas con mayor incremento del empleo son Centenario (Neuquén), Cinco Saltos y General Roca (Río Negro) pertenecientes a la zona agropecuaria del Alto Valle de Río Negro; Alta Gracia, Villa Carlos Paz (Córdoba) y Termas de Río Hondo (Santiago del Estero) en áreas económicas orientadas al turismo; Oberá (Misiones) de acti-

vidad principalmente agroindustrial; y General José de San Martín (Chaco) perteneciente al AEL Corrientes-Resistencia de perfil comercial y de servicios. En todas estas áreas económicas el empleo privado formal se expandió entre 20 % y 30 % entre 2010 y 2019. Por el contrario, solo 6 de los 53 núcleos poblacionales analizados se emplazan en áreas económicas que registraron variaciones negativas, es decir, una contracción del empleo durante el mismo período: se trata de Río Gallegos (Santa Cruz), Esquel (Chubut), El Dorado (Misiones), Baradero (Buenos Aires), Pichanal y Tartagal (Salta).

Por último, en relación con las condiciones de vida que presentan estos aglomerados, la mayoría se posicionan en situación intermedia (20) y también en las categorías negativas del índice: muy desfavorables (11) y desfavorables (9). En cambio, solo 13 de ellos (alrededor de uno cada cuatro) pueden ser considerados en situación favorable desde el punto de vista de las condiciones de vida de la población. Estos últimos constituyen un grupo heterogéneo de aglomerados, caracterizados por una variada complejidad funcional —están representadas las cinco categorías de la tipología, con mayor presencia de los intermedios de menor complejidad Tipo B— y diferentes perfiles productivos. Cabe señalar que ninguno de estos núcleos poblacionales con condiciones de vida favorables pertenece a las AEL de tipo agropecuario; sí, en cambio, pueden encontrarse núcleos de tipo agroindustrial, turístico, comercial, extractivo e industrial (Gráfico 22).

Gráfico 22. Aglomerados entre 20.000 y 99.999 habitantes con elevado crecimiento demográfico entre 2001 y 2010 y condiciones de vida favorables según complejidad funcional y perfil productivo*



Fuente: elaboración propia con datos de las fuentes citadas en el apartado 3 del Capítulo 2 y del Observatorio de Empleo y Dinámica Empresarial (MTEySS). Nota: (*) en tres casos no fue posible establecer el perfil productivo de los aglomerados debido a que se ubican por fuera del polígono de pisada de las AEL identificadas por el MTEySS.

4.6.4 Aglomerados de 20.000 a 99.999 habitantes con bajo o nulo crecimiento poblacional

Como contraparte del grupo de aglomerados analizado en el apartado anterior, en este caso se observan los núcleos poblacionales entre 20.000 y menos de 100.000 habitantes que entre 2001 y 2010 mantuvieron estable su volumen poblacional o bien experimentaron un bajo crecimiento demográfico, es decir, menor a la media nacional del 12 %. También en este caso se trata de 53 aglomerados que, tal como se señaló anteriormente, representan el 41 % del total de los núcleos de 20.000 a 99.999 habitantes del país. La mayor parte de los mismos se ubican en la región centro (31), mien-

tras que 15 pertenecen a provincias del norte del país. Solo 5 forman parte de la región Patagonia y los 2 restantes se emplazan en Cuyo.

En términos de diversidad de servicios, la mayoría se clasifican como intermedios de menor complejidad funcional. Los más comunes son los de Tipo B (32 aglomerados) y también se registran 11 casos del Tipo A. Dentro de este segmento de núcleos intermedios de menor complejidad funcional se destacan por su cantidad los de perfil productivo agropecuario como, Bragado, Tres Arroyos, Lobos y Lincoln (Buenos Aires), Paso de los Libres (Corrientes), Cañada de Gómez (Santa Fe), Aguilares (Tucumán) y Tunuyán (Mendoza); y un grupo más pequeño de aglomerados vincula-

dos con la actividad agroindustrial, como el caso de Mercedes (Buenos Aires), San Justo (Santa Fe), Lib. General San Martín y Gran San Pedro (Jujuy) y General Alvear (Mendoza). También cabe destacar dentro de este grupo a la capital de Chubut, Rawson, orientada a actividades extractivas.

En cambio, solo 7 de los 53 aglomerados analizados en este apartado pertenecen al segmento de núcleos intermedios de mayor complejidad funcional. Este grupo resulta más heterogéneo en términos de perfil productivo (Gráfico 23) ya que

contiene tanto núcleos agropecuarios (Junín, Azul y Necochea-Quequén en Buenos Aires), como también industriales (San Francisco-Frontera en Córdoba, Rafaela en Santa Fe), agroindustriales (Concepción del Uruguay en Entre Ríos) y extractivos (Trelew, provincia de Chubut).

Por último, un pequeño grupo de tres aglomerados se clasifican como núcleos de baja complejidad funcional, asociados a la producción agrícola: San José de Metán (Salta), Colón (Buenos Aires) y Mercedes (Corrientes).

Gráfico 23. Aglomerados entre 20.000 y 99.999 habitantes con bajo o nulo crecimiento demográfico entre 2001 y 2010 según complejidad funcional y perfil productivo*



Fuente: elaboración propia con datos de las fuentes citadas en el apartado 3 del Capítulo 2 y del Observatorio de Empleo y Dinámica Empresarial (MTEySS). Nota: (*) En 9 casos no fue posible establecer el perfil productivo de los aglomerados debido a que se ubican por fuera del polígono de pisada de las AEL identificadas por el MTEySS.

Del conjunto de núcleos poblacionales entre 20.000 y menos de 100.000 habitantes que tuvieron un bajo o nulo crecimiento demográfico intercensal, hay 19 que se encuentran por fuera de la distancia de confort respecto de otros aglomerados con mayor diversidad de servicios. 4 de ellos pertenecen a la categoría de núcleos intermedios de mayor complejidad funcional —lo que implica una ventaja en tanto cuentan con una presencia de servicios considerable en el territorio, reduciendo la necesidad de traslados de su población— pero el resto, en cambio, son intermedios de menor complejidad o de baja complejidad, lo cual supone que sus habitantes se encuentran alejados de centros urbanos que puedan proveerles de aquellos servicios que no están disponibles en sus entornos inmediatos. Los casos de Colón en la provincia de Buenos Aires y Mercedes en Corrientes resultan más desfavorables en este sentido, dado que son núcleos de baja complejidad funcional. Entre los aglomerados intermedios de menor complejidad que están por fuera de la distancia de confort cabe destacar a Bragado, Tres Arroyos y Trenque Lauquen (Buenos Aires); Villa Angela (Chaco); Goya y Paso de los Libres (Corrientes); General Alvear (Mendoza) y Zapala (Neuquén).

En cuanto a la evolución del empleo privado formal en las AEL que se corresponden con este

conjunto de 53 aglomerados de bajo o nulo crecimiento demográfico, se observa que en la mayoría de los casos los puestos de trabajo se incrementaron entre 2010 y 2019. En 34 núcleos poblacionales hubo un aumento del empleo privado registrado, aunque prevalecen aquellos con variaciones positivas menores a la media nacional: en 19 casos el incremento fue igual o menor al 8 %. Solo en 15 de los 34 aglomerados con crecimiento de empleo se registraron variaciones significativas que oscilan entre el 10 % y el 32 % de aumento y en casi todos ellos predomina la actividad agropecuaria. Cabe señalar un caso particular dentro de este segmento, el de San José de Metán en Salta (también de perfil agropecuario), donde los empleos privados registrados prácticamente se duplicaron entre 2010 y 2019.

En cambio, en 9 de los 53 aglomerados con bajo o nulo crecimiento poblacional el empleo privado disminuyó durante el período analizado. Se trata de núcleos emplazados en AEL agropecuarias, mayormente de la zona central del país, donde se experimentaron variaciones negativas en la cantidad de puestos de trabajo formales entre 2010 y 2019, llegando en algunos casos a niveles de contracción muy relevantes como en Paso de los Libres (Corrientes) donde el empleo se redujo 14 % o en Coronel Suárez (Buenos Aires) donde la disminución alcanzó 27 % (Tabla 15).

91

Tabla 15. Aglomerados entre 20.000 y 99.999 habitantes con bajo o nulo crecimiento demográfico entre 2001 y 2010 según variación del empleo privado registrado en AEL y perfil productivo

Perfil productivo AEL	Total	Alto crecimiento del empleo	Bajo crecimiento del empleo	Retracción del empleo	Sin datos
Agropecuario	27	10	9	8	.
Agroindustrial	7	3	3	1	.
Industrial	4	1	3	.	.
Comercio y Servicios	2	1	1	.	.
Extractivos renovables	2	.	2	.	.
Turismo	1	.	1	.	.
Sin datos*	10	.	.	.	10
Total aglomerados	53	15	19	9	10

Fuente: elaboración propia con datos del Observatorio de Empleo y Dinámica Empresarial (MTEySS).

Nota: (*) En diez casos no fue posible establecer el perfil productivo de los aglomerados debido a que se ubican por fuera del polígono de pisada de las AEL identificadas por el MTEySS.

Los datos aquí analizados muestran que los aglomerados de 20.000 a 99.999 habitantes que tuvieron un bajo o nulo crecimiento demográfico entre 2001 y 2010 han tenido un desempeño heterogéneo en relación a la generación de empleo privado registrado: más de la mitad crecieron en cantidad de puestos de trabajo en la década posterior a la última medición censal, muchos de ellos con aumentos moderados (por debajo de la media

de las AEL a nivel nacional) y algunos con fuertes expansiones; mientras que un grupo menor experimentó una retracción del empleo, en algunos casos muy significativa. Cabe señalar que el perfil productivo tampoco permite explicar estas diferencias, ya que tanto los aglomerados con alto crecimiento del empleo como aquellos que perdieron puestos de trabajo entre 2010 y 2019 se orientan mayormente a actividades agropecuarias.

4.6.5 Aglomerados en áreas económicas con elevado crecimiento del empleo

Tal como se señaló en el apartado dedicado a actividades económicas, el empleo privado registrado en el conjunto de AEL tuvo una variación positiva del orden del 8 % entre 2010 y 2019. Sin embargo, este resultado fue producto de tendencias contrapuestas durante la década (aumento del 10 % durante el primer lustro y contracción del 2 % con posterioridad a 2015) y también mostró variaciones relevantes por sector de actividad: mientras las áreas industriales y agroindustriales incrementaron sus niveles de empleo en 6 % y 8 % respectivamente, las extractivas renovables, el turismo, el agro y las AEL comerciales y de servicios lo hicieron a una tasa superior al 10 %. En este apartado, se observa con mayor detalle a un conjunto de aglomerados emplazados en las AEL que experimentaron un fuerte crecimiento del empleo formal privado (mayor al 20 %) entre 2010 y 2019.

Se trata de 167 núcleos entre los cuales predominan los de baja talla poblacional: 86 % cuentan con menos de 20.000 habitantes, 11 % tienen entre 20.000 y 99.999 habitantes y solo 3 % son centros urbanos de más 100.000 personas. En términos geográficos, se ubican mayormente en las provincias del norte del país (40 % en el NOA y 32 % en el NEA) y en menor medida en la Patagonia y la zona Centro (20 % y 8 % respectivamente).

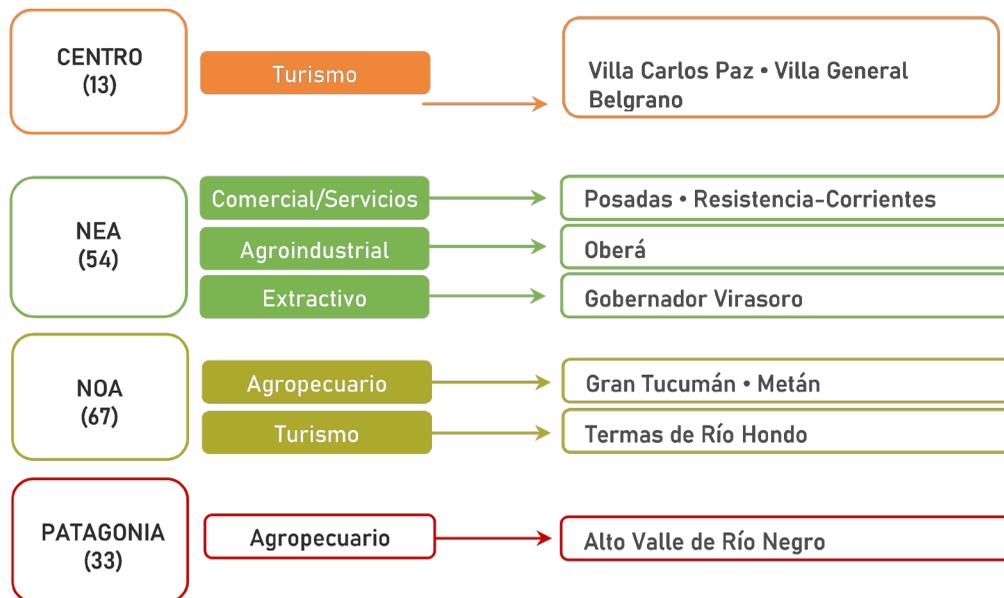
En cuanto al perfil productivo (Gráfico 24), dentro de la región del NOA se destacan los núcleos asociados a producción agropecuaria (58) situados en su mayoría en la provincia de Tucumán, en los alrededores de la ciudad capital y el área de Metán; y también los orientados al turismo (9) que se relacionan con la actividad de las Termas de Río Hondo y se reparten de modo similar entre Tucumán y Santiago del Estero.

En el caso del NEA predominan los aglomerados de perfil comercial y de servicios (31) del área económica local Resistencia-Corrientes, por lo cual la mayoría de estos se ubican en las provincias de Chaco y Corrientes; y también cobran relevancia los vinculados a actividades agroindustriales (17) del AEL de Oberá (Misiones).

Por su parte, los aglomerados patagónicos que tuvieron un importante crecimiento del empleo privado durante el período analizado (33) se asocian exclusivamente con el área del Alto Valle de Río Negro (agropecuaria), situándose en mayor medida en la provincia de Río Negro (24) y en menor cantidad en Neuquén (9).

Finalmente, los pocos núcleos pertenecientes a la región Centro (13) se emplazan en su totalidad en la provincia de Córdoba. Se trata de aglomerados vinculados con la actividad turística de las AEL de Villa Carlos Paz y Villa General Belgrano.

Gráfico 24. Aglomerados en Áreas Económicas Locales con elevado crecimiento de empleo entre 2010 y 2019 según región * y AEL de referencia.



Fuente: elaboración propia con datos del Observatorio de Empleo y Dinámica Empresarial (MTEySS).

Nota: (*) Se utilizan las regiones geográficas adoptadas por el MTEySS.

Como se desprende de la información analizada en este apartado, la Región Metropolitana de Buenos Aires, el interior de la Provincia de Buenos Aires y La Pampa, así como la mayor parte de la zona Centro, se encuentran ausentes de este conjunto de 167 aglomerados ubicados en las áreas económicas locales que han experimentado mayor incremento del empleo privado formal. Se trata de un hallazgo relevante en tanto supone una contratendencia respecto de la tradicional concentración de actividades y empleo en el Gran Buenos Aires y, de modo más general, en la zona central del país. El dinamismo y la capacidad de generación de empleo que han mostrado las diez AEL incluidas en este análisis resulta particularmente relevante, no solo en términos de una mayor descentralización económica, sino también por su aporte a una distribución más equitativa de las oportunidades de incorporación al mercado de trabajo formal para la población de regiones históricamente postergadas. Para poner en perspectiva este aporte, entre 2010 y 2019 en estas diez AEL se crearon 88.900 puestos de trabajo, más de lo que generó el conjunto de la región Centro en el mismo período (85.900).

5. Principales resultados

- Entre 2001 y 2010 la **dinámica demográfica** de los aglomerados considerados muestra un crecimiento del 12 %. Todas las regiones geográficas experimentaron un aumento poblacional durante este período, aunque la Patagonia fue la de mayor crecimiento intercensal (19 %), superando en siete puntos la media nacional. El resto de las regiones registraron movimientos similares al valor de referencia para el conjunto de aglomerados.
- Si bien los mayores aglomerados del país (núcleos urbanos de más de un millón de habitantes) aumentaron su población durante el último período intercensal, es importante destacar que el área Metropolitana creció proporcionalmente más (12 %) que el Gran Córdoba y el Gran Rosario (6 % y 8 % respectivamente), lo cual tiende a reforzar el perfil macrocefálico de nuestro país. La aglomeración del Gran Buenos Aires (CABA y el Conurbano Bonaerense) reúne más de 13 millones de

habitantes. Además, en la región Centro se localizan otros dos núcleos urbanos de más de un millón de habitantes: el Gran Rosario y el Gran Córdoba. De este modo, se genera una fuerte concentración de población y densidad de núcleos urbanos en la franja central del país. La región Centro explica por sí misma más de la mitad de los núcleos urbanos donde residen siete de cada diez habitantes.

- Ninguno de los 8 aglomerados más grandes del país (más de 500.000 habitantes) experimentó un crecimiento elevado entre 2001 y 2010 y solo 6 de los 23 núcleos de 100.000 a 499.999 habitantes crecieron a una tasa mayor a la media nacional. En cambio, las variaciones positivas por encima del promedio alcanzan su mayor expresión en los aglomerados con hasta 99.999 habitantes (41 %).
- El análisis de las **condiciones de vida** en los aglomerados estudiados muestra que el 40 % de los aglomerados en situación favorable (quintiles 4 y 5) reúne solo al 13 % de la población, aproximadamente 4,6 millones de habitantes. En el otro extremo de la distribución, los aglomerados más vulnerables (quintiles 1 y 2) agrupan cerca de veinte millones de personas, lo cual supone más de la mitad del total (58 %). El 29 % restante se agrupa en la categoría intermedia (quintil 3) sumando otros 10,2 millones de habitantes.
- No existe una relación lineal entre el tamaño poblacional de los aglomerados y las condiciones de vida de sus habitantes. Por un lado, no se registran núcleos poblacionales de gran tamaño en situación muy favorable y, al mismo tiempo, tampoco es posible clasificarlos entre los más críticos. Esto puede explicarse por el hecho de que los aglomerados más grandes del país son centros urbanos caracterizados por grandes desigualdades sociales, en los que conviven sectores de alta concentración de riqueza junto a grandes bolsones de pobreza con condiciones de vida subóptimas.
- El análisis del **perfil productivo** de los aglomerados incluidos en las áreas económicas locales del MTEySS muestra que la mayor

cantidad de habitantes se concentra en las áreas de perfil industrial: 15,6 millones de personas distribuidas en 101 núcleos poblacionales. El importante peso demográfico que adquieren las áreas industriales se explica por la macrocefalia antes señalada: la mayor parte se emplaza en la Región Metropolitana de Buenos Aires. Le siguen en relevancia poblacional las áreas económicas agropecuarias (con un total de 7,1 millones de personas en 443 aglomerados) y en tercer lugar se encuentran las AEL de perfil comercial y de servicios, que aglutinan a 4,6 millones de habitantes en 96 aglomerados. Los núcleos poblacionales vinculados a AEL agroindustriales, si bien son numerosos (231), tienen un peso demográfico mucho menor (2,6 millones de habitantes), lo que se explica por el menor tamaño poblacional de los aglomerados en los que se emplazan. Finalmente, las AEL con perfil turístico comprenden un total de 64 núcleos donde residen 1,3 millones de personas y las menos voluminosas son las dedicadas a extracción de recursos, ya que solo incluyen 38 aglomerados en los que viven menos de un millón de habitantes.

- El análisis de la **evolución del empleo** en las AEL entre 2010 y 2019 permite advertir que el NEA fue la región que experimentó mayor crecimiento de puestos de trabajo registrados en el sector privado (20 %), seguida por la Patagonia (17 %), el NOA (14 %) y Cuyo (10 %). En cambio, la Región Metropolitana de Buenos Aires, el Interior de la Provincia de Buenos Aires y La Pampa, así como la zona Centro lo hicieron en menor proporción. Estos datos resultan relevantes dado que perfilan una tendencia opuesta a la histórica concentración sucesiva de actividades y empleo en la franja central del país y en el Gran Buenos Aires. De hecho, los aglomerados localizados en áreas económicas locales con mayor incremento del empleo privado formal pertenecen mayoritariamente a las regiones del NOA, el NEA y la Patagonia.
- Entre 2010-2015 hubo una fase de crecien-

to general del empleo en las AEL del orden del 10 %, lo cual implica en valores absolutos un aumento neto de 559.000 puestos de trabajo. La mayor variación se registró en las áreas orientadas a actividades extractivas no renovables, en las cuales el empleo aumentó 19 %. Contrariamente, el período que abarca desde 2015 hasta 2019 está caracterizado por un cambio de tendencia: el saldo de este quinquenio muestra una reducción del 2 % en la cantidad de empleos, equivalente a una pérdida neta de más de 110.000 puestos de trabajo registrados. Las AEL de distintos perfiles productivos se vieron afectadas por esta tendencia regresiva, con excepción de las agropecuarias y las extractivas de recursos renovables que crecieron levemente.

- En términos de **complejidad funcional**, los núcleos de mayor diversidad de servicios (nodos nacionales, regionales y aglomerados intermedios de mayor complejidad) tienen un bajo peso relativo: suman conjuntamente el 12 % de los aglomerados. Los intermedios de menor complejidad tienen una presencia mucho mayor, explicando el 40 % del total, siendo mayoritarios los de Tipo B (29 %) mientras que los de Tipo A son menos frecuentes (11 %). Finalmente, la mayor proporción de aglomerados pertenece a la categoría de más baja complejidad funcional ya que suponen prácticamente la mitad de los núcleos analizados (48 %).
- Al evaluar la situación de cada uno de los aglomerados intermedios de mayor y menor complejidad y los núcleos urbanos de baja complejidad en función de su cercanía con núcleos de mayor diversidad de servicios, fue posible corroborar que 173 núcleos poblacionales quedan por fuera de la **distancia de confort**, afectando a 4,5 millones de personas que deben recorrer distancias considerables para acceder a una oferta de servicios más amplia que la que pueden encontrar en sus propias localidades. Ningún núcleo poblacional de muy baja complejidad queda por fuera de la distancia de confort, lo cual resulta en

principio alentador. La atención, en cambio, debería centrarse en los núcleos intermedios de menor complejidad (Tipo A y B) y en los aglomerados de baja complejidad que se hallan fuera del radio definido como distancia de confort: se trata de 147 aglomerados que experimentaron una dinámica demográfica positiva durante el último período intercensal (9 de cada 10 aumentaron su población) y la mitad creció incluso a un ritmo superior a la media nacional.

- Los **núcleos de 20.000 a 99.999 habitantes que experimentaron un alto crecimiento demográfico** intercensal conforman un conjunto de 53 aglomerados. La mayor parte (36) se clasifican como núcleos intermedios de menor complejidad funcional, siendo los más comunes los de Tipo B. Dentro de este grupo se encuentran núcleos de perfil productivo agropecuario y turístico. Otros 12 aglomerados corresponden a perfiles de mayor diversidad: 1 nodo regional y 11 núcleos intermedios de mayor complejidad, entre los cuales se destacan los orientados a actividades agroindustriales, extractivas e industriales. Finalmente, solo 5 de estos aglomerados intermedios de elevado crecimiento demográfico presentan un perfil de baja complejidad funcional, asociados a producción agropecuaria, al turismo o bien a actividades extractivas de recursos renovables.
- Los **núcleos de 20.000 a 99.999 habitantes con bajo o nulo crecimiento poblacional** también conforman un segmento de 53 aglomerados. El menor dinamismo demográfico de estos aglomerados no se vincula necesariamente con un perfil productivo o con la reducción de puestos de trabajo formales. Del mismo modo que en el caso anterior, la mayor parte (43) pertenecen a la categoría de intermedios de menor complejidad funcional, siendo más numerosos los de Tipo B, con un perfil productivo fuertemente agropecuario y un pequeño grupo de aglomerados agroindustriales. Otros 7 aglomerados corresponden a perfiles de mayor diversidad de servicios (intermedios de mayor complejidad) y de actividades

económicas: agropecuarios, industriales, agroindustriales y extractivos. Por último, solo 3 de estos aglomerados intermedios de bajo o

nulo crecimiento demográfico presentan un perfil de baja complejidad funcional, asociados básicamente a la producción agrícola.

Capítulo 4

AGLOMERADOS INTERMEDIOS

1. Introducción

En el Capítulo 1 se definieron conceptualmente las características que hacen a un aglomerado intermedio, entendido como 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 u otros). Implican flujos de personas entre ciudades, áreas de complementariedad y una distancia/tiempo a recorrer por los habitantes para acceder a servicios.

Acorde a la necesidad de identificar las funciones que hacen a los núcleos urbanos como intermedios, y habiendo analizado las funciones del conjunto de los aglomerados de la Argentina en el Capítulo 3, se exponen en el presente apartado las características que adoptan las ciudades intermedias en la Argentina, considerando la tipología complejidad de servicios y la relación de estas ciudades con el entorno¹.

En la primera parte de este Capítulo se presenta la tipología de los aglomerados y se focaliza en el análisis de tres tipologías de ciudades intermedias, que diferencian la complejidad de las funciones y los servicios que articulan en su interior. Se finaliza con la identificación de aglomerados de interés para la intervención estatal, inte-

¹ Cabe recordar que este apartado se construye a partir de una primera etapa de trabajo con datos secundarios. La contrastación empírica de lo expuesto, así como la complejización en el abordaje de estas ciudades, se realizará con trabajos de campo en estudios de caso.

grando al análisis una nueva variable: la distancia entre aglomerados con distintas complejidades de servicios y, particularmente, el tiempo de viaje hacia nodos nacionales y regionales.

2. Tipología de aglomerados

Como se ha manifestado en el capítulo 3, a partir de la aplicación de los distintos procedimientos explicados en la metodología (capítulo 2) se conformaron siete tipos de aglomerados, de los cuales los dos primeros presentan la mayor jerarquía en cuanto a la presencia de servicios y son los aglomerados de mayor complejidad funcional. Estos últimos se corresponden con grandes aglomerados nacionales y capitales de provincia, que no son consideradas ciudades intermedias dado que alcanzan la mayor jerarquía en cuanto a la complejidad de servicios. Se trata de nodos que tienden a estar más enlazados con dinámicas que traspasan los límites nacionales, con interacciones con otros nodos/ciudades fuera del país y/o flujos transnacionales. En este sentido, dentro de nuestra conceptualización de aglomerado intermedio se incluyen tres tipos de acuerdo a la complejidad de sus servicios y al tipo de funciones. Se trata de un conjunto con mayor complejidad funcional y otros dos con menor complejidad. Dentro de estos últimos se identifican dos tipos, A y B, que si bien presentan características diferenciales, no presentan una distinción jerárquica entre sí.

Por último, los aglomerados con baja y muy baja complejidad funcional no podrían considerar-

se aglomerados con una gran capacidad de intermediación. Sin embargo, la relación de este tipo de aglomerados con su entorno importa, dado que, de no encontrarse cercanos a aglomerados de jerarquía superior, es posible que devengan indispensables en la provisión de equipamientos y servicios en sus entornos y, por lo tanto, sean objeto estratégico de política pública.

De esta manera, los aglomerados intermedios se agrupan en:

- Aglomerados intermedios con mayor complejidad funcional (37 aglomerados)
- Aglomerados intermedios con menor complejidad funcional (Tipo A) (54 aglomerados)
- Aglomerados intermedios con menor complejidad funcional (Tipo B) (140 aglomerados)

2.1 Aglomerados intermedios con mayor complejidad funcional

Dentro de este grupo se encuentran 37 aglomerados, de los cuales siete corresponden a capitales de provincia (Mapa 9). Entre estos últimos, cinco presentan la mayor cantidad de población dentro de este tipo de aglomerados: Gran Posadas (Misiones, 309.021 hab.), Gran Paraná (Entre Ríos, 250.213 hab.), Gran San Salvador de Jujuy (Jujuy, 300.460 hab.), Gran San Fernando del Valle de Catamarca (Catamarca, 179.192 hab.) y Gran San Luis (San Luis, 175.260 hab.). Viedma (Capital de Río Negro) es un aglomerado que se extiende hasta Carmen de Patagones en Buenos Aires y presenta un número intermedio de habitantes (71.978 hab.). Ushuaia (Capital de Tierra del

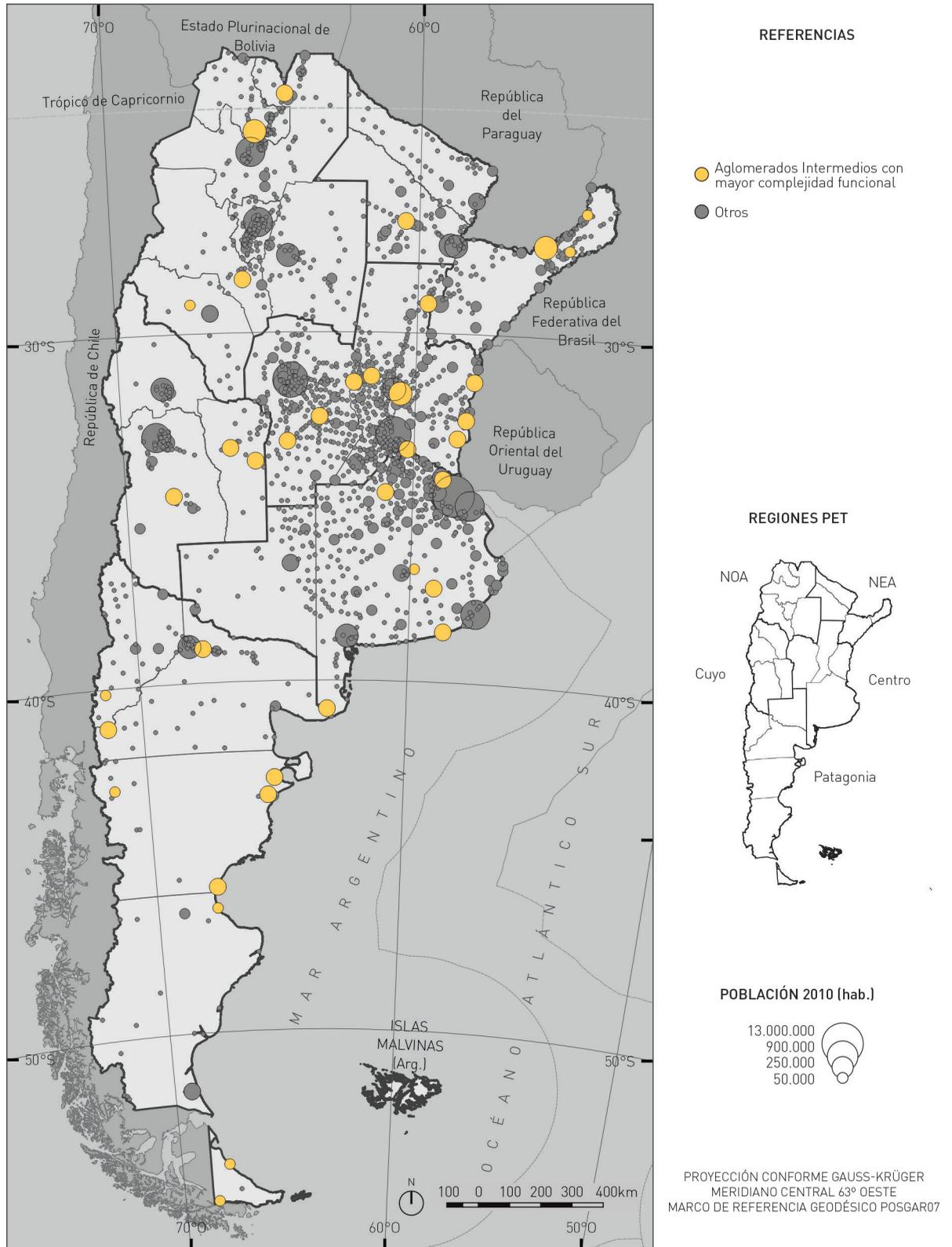
Fuego), por su parte, presenta un número considerablemente menor de habitantes (34.117 hab.) y su integración dentro de este grupo de mayor complejidad podría explicarse por su ubicación geográfica, la accesibilidad desde otros aglomerados y las condiciones climáticas.

Asimismo, dentro de este conjunto se encuentran aglomerados con una gran cantidad de habitantes. Entre ellos, se destacan Comodoro Rivadavia —el mayor núcleo en la provincia de Chubut en términos poblacionales (145.657 hab.)—, San Rafael, que es la segunda ciudad en talle poblacional después de la capital de Mendoza (105.837 hab.), y Río Cuarto, también segunda en talla en la provincia de Córdoba luego de Córdoba capital (151.627 hab.). Por su parte, el aglomerado con el menor número de población de este grupo es San Martín de los Andes en Neuquén (23.954 hab.), cuya inclusión dentro de aglomerados intermedios de mayor complejidad se entiende por su localización geográfica y la accesibilidad a otros núcleos más complejos.

La mayoría de este tipo de aglomerados se localiza en la zona Centro (15 aglomerados) y en la Patagonia (10 aglomerados), a los que se suma el aglomerado de Viedma-Carmen de Patagones que abarca ambas regiones. El NOA, por su parte, es la región que registra la menor cantidad de aglomerados de este tipo (3 aglomerados).

En cuanto al perfil productivo (considerado según empleo privado registrado), la mayor proporción de los aglomerados presenta un perfil especializado en actividades agropecuarias y agroindustriales. Le sigue en orden de frecuencia aquellos cuya actividad principal es la industrial (Tabla 16).

Mapa 9. Aglomerados intermedios con mayor complejidad funcional (2020-2021)



Fuente: elaboración propia en base a fuentes citadas en el apartado 3 del Capítulo 2.

Tabla 16. Perfil productivo de los aglomerados intermedios con mayor complejidad funcional

Perfil productivo	Aglomerados intermedios con mayor complejidad funcional
Agropecuario	Azul, Concordia, Esquel, General Roca, Gran Río Cuarto, Gran San Fernando del Valle de Catamarca, Gran San Salvador de Jujuy, Junín, Necochea – Quequén, San Ramón de la Nueva Orán - (Est. Orán), Tandil.
Agroindustrial	Concepción del Uruguay, Eldorado, Gran Paraná, Gualeguaychú - Pueblo General Belgrano, Oberá, Reconquista – Avellaneda, San Rafael, Villa María-Villa Nueva, Villa Mercedes.
Industrial	Campana, Gran San Luis, Rafaela, Río Grande, San Francisco – Frontera, San Nicolás de los Arroyos - Barrio Arroyo del Medio.
Extractivo de recursos renovables	Presidencia Roque Sáenz Peña, Puerto Madryn, Trelew, Ushuaia.
Comercial y de servicios	Gran Posadas, Viedma - Carmen de Patagones.
Extractivo de recursos no renovables	Caleta Olivia, Comodoro Rivadavia.
Turismo	San Carlos de Bariloche.

Fuente: elaboración propia con datos del Observatorio de Empleo y Dinámica Empresarial (MTEySS).

100

En relación a su **complejidad y diversidad funcional**, este tipo de aglomerados se caracteriza por una mayor presencia de servicios *comerciales*, así como diversidad de oferta en *cultura* y mayores complejidades en materia de *educación* y *Justicia*.

A nivel de los servicios *bancarios*, todos los aglomerados de este tipo cuentan con cajeros y sucursales. En cuanto a la provisión de servicios *comerciales*, se observa una mayor heterogeneidad al interior de esta dimensión. Las capitales provinciales cuentan con la totalidad de los servicios relevados (casinos, *shoppings* y supermercados), cumpliendo el mismo patrón aquellos aglomerados con mayor cantidad de población (Comodoro Rivadavia, Tandil, Trelew, Gualeguaychú- Pueblo General Belgrano, General Roca Concepción del Uruguay, Puerto Madryn y Caleta Olivia). Las principales diferencias con el resto de los aglomerados se presentan en la presencia o no de casinos o *shoppings*. En 22 de los aglomerados se encuentran casinos, considerando no solo a las mencionadas capitales de provincia, sino también a ciudades vinculadas al turismo como San Rafael, Tandil y Gualeguaychú, entre otras.

En cuanto a los servicios de *cultura*, todos los aglomerados cuentan con biblioteca especializada, biblioteca popular, Casas del Bicentenario, centro cultural o edificio de cultura. Respecto al

resto de este tipo de servicios culturales, solo en 4 de los 37 aglomerados no tiene presencia de espacios o salas de cine. Uno de ellos, Campana, tampoco cuenta con museos (situación que se da en otros tres aglomerados). En este caso, resulta relevante mencionar su cercanía a otros aglomerados de mayor complejidad como el Gran Buenos Aires y el Gran La Plata que podría explicar la ausencia de algunos servicios.

Los servicios de *educación* presentan mayor homogeneidad en la oferta, siendo posible encontrar todos los niveles educativos en este tipo de aglomerados. Lo que varía en algunos casos es la presencia o no de una sede principal universitaria o de rectorado, cuestión que aparece en 16 de los aglomerados, entre los cuales se incluyen las capitales de provincia. Si bien esta diferencia no afecta la disponibilidad de servicios educativos, podría impactar en las posibilidades de ajustar la oferta universitaria a la dinámica de las demandas educativas locales.

Los servicios de *Justicia* presentan algunas heterogeneidades, dado que varios aglomerados de este grupo son capitales de provincia y los mismos cuentan con Tribunales Superiores de Justicia, a diferencia del resto de los aglomerados. A excepción de Viedma-Carmen de Patagones, en estos aglomerados se encuentran la mayoría de los ser-

vicios de Justicia (Juzgados provinciales de 1ra instancia, Cámara de Apelaciones provinciales, Juzgados Federales). Gran Posadas y Gran Paraná también cuentan con Cámara de Apelaciones Federal, al igual que Comodoro Rivadavia y en General Roca. En estos últimos dos aglomerados se encuentran el resto de los servicios antes mencionados, a excepción del Tribunal Superior. Al respecto, se supone que, si bien éstos no son aglomerados capitales de provincia, su complejidad en servicios de *Justicia* se asocia a que se trata de nodos centrales para sus entornos geográficos. Casi la totalidad de los aglomerados cuentan con Juzgados provinciales de 1ra instancia y Cámaras de Apelaciones provinciales (Excepto Viedma-Carmen de Patagones y San Martín de los Andes en el primer caso, y Tandil y San Ramón de la Nueva Orán en el segundo caso).

Respecto a los servicios de *salud*, la mayoría de los aglomerados cuentan con el servicio de mayor jerarquía, servicios de salud con internación de alta complejidad. Solo San Martín de los Andes cuenta con una menor provisión de servicios de este tipo (internación con baja complejidad). Cabe recordar que este aglomerado es el que presenta la menor cantidad de población dentro de la tipología y, por lo tanto, es posible pensar que la menor complejidad en la provisión del servicio de salud esté ligada a esta cuestión.

En términos de *seguridad*, la totalidad de los aglomerados cuenta con servicio de policía y la mayoría con servicio de prefectura o gendarmería. Con respecto al *transporte*, ninguno de los aglomerados cuenta con aeropuertos internacionales, a excepción de San Carlos de Bariloche y de Ushuaia que cuentan con aeropuertos internacionales de América Latina. Es posible entender que en el primero de los casos hacemos referencia a una ciudad turística a nivel internacional y que principalmente recibe viajeros del continente. Por otro lado, si bien Ushuaia también puede entenderse como un destino turístico, presenta una localización que la hace más inaccesible respecto de otros nodos, por lo que se requiere un mayor despliegue de este tipo de transporte, considerando a su vez su perfil productivo. En cuanto a los vuelos de cabotaje, todas las

capitales de provincia, así como las ciudades turísticas cuentan con este tipo de servicio. En todos los casos es posible encontrar terminales de ómnibus.

En cuanto a las **condiciones de vida** (Tabla 17), estos aglomerados presentan en promedio un índice de Condiciones de Vida de 0,80. Del total hay 12 casos que presentan peores condiciones de vida en relación al promedio. En su mayoría son ciudades grandes, capitales de provincia como el Gran San Salvador de Jujuy, o de relevancia provincial como Concordia o Villa María-Villa Nueva.

Entre los aglomerados que presentan las peores condiciones se destacan San Ramón de la Nueva Orán (Salta) y Presidencia Roque Sáenz Peña (Chaco), donde el factor más determinante resultó la calidad de los materiales de la vivienda, siendo este el aspecto que más incidió en los aglomerados con peores condiciones. Principalmente, los aglomerados del NOA y el NEA son los que presentan las peores condiciones de vida dentro de esta tipología.

Por otro lado, se observan 25 aglomerados con mejores condiciones de vida respecto del promedio del grupo. Entre los más destacados se encuentran Río Grande (Tierra del Fuego) y Azul (Buenos Aires). En este sentido, se observa que las provincias de Buenos Aires y Tierra del Fuego contienen a los aglomerados con las mejores condiciones de vida, consolidándose la región Centro y Patagonia como las que poseen los mejores parámetros en este indicador. En estas zonas también se destaca el indicador sobre calidad de los materiales de la vivienda, siendo que en estos aglomerados se presenta un elevado puntaje del indicador respecto del resto de los aglomerados. A diferencia de la calidad de los materiales de la vivienda, el resto de los indicadores que hacen a la calidad de vida no presentan tanta variabilidad entre los aglomerados del grupo.

Los 5 núcleos con mayor cantidad de población de este tipo, y que son capitales de provincia (Gran Posadas, Gran San Salvador de Jujuy, Gran Paraná, Gran San Fernando del Valle de Catamarca y Gran San Luis), se encuentra con valores próximos al promedio del grupo. Dentro de estos 5 aglomerados, la capital jujeña registra el guarismo más desfavorable (0,74) y la capital de San Luis el más favorable (0,83).

Tabla 17. Aglomerados intermedios con mayor complejidad funcional según índice de Condiciones de Vida

	Aglomerado	Región	Provincia	Índice de condiciones de vida
Aglomerados con mejores condiciones respecto del promedio	Río Grande	Patagonia	Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur	0,884
	Azul	Centro	Buenos Aires	0,883
	Tandil	Centro	Buenos Aires	0,875
	Ushuaia	Patagonia	Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur	0,864
	Junín	Centro	Buenos Aires	0,850
	Chilecito	Cuyo	La Rioja	0,849
Aglomerados con peores condiciones respecto del promedio	San Ramón de la Nueva Orán - (Est. Orán)	NOA	Salta	0,556
	Presidencia Roque Sáenz Peña	NEA	Chaco	0,628
	Oberá	NEA	Misiones	0,721
	Concordia	Centro	Entre Ríos	0,735
	Gran San Salvador de Jujuy	NOA	Jujuy	0,740
	Reconquista - Avellaneda	Centro	Santa Fe	0,746
	San Carlos de Bariloche	Patagonia	Río Negro	0,757
	Eldorado	NEA	Misiones	0,758

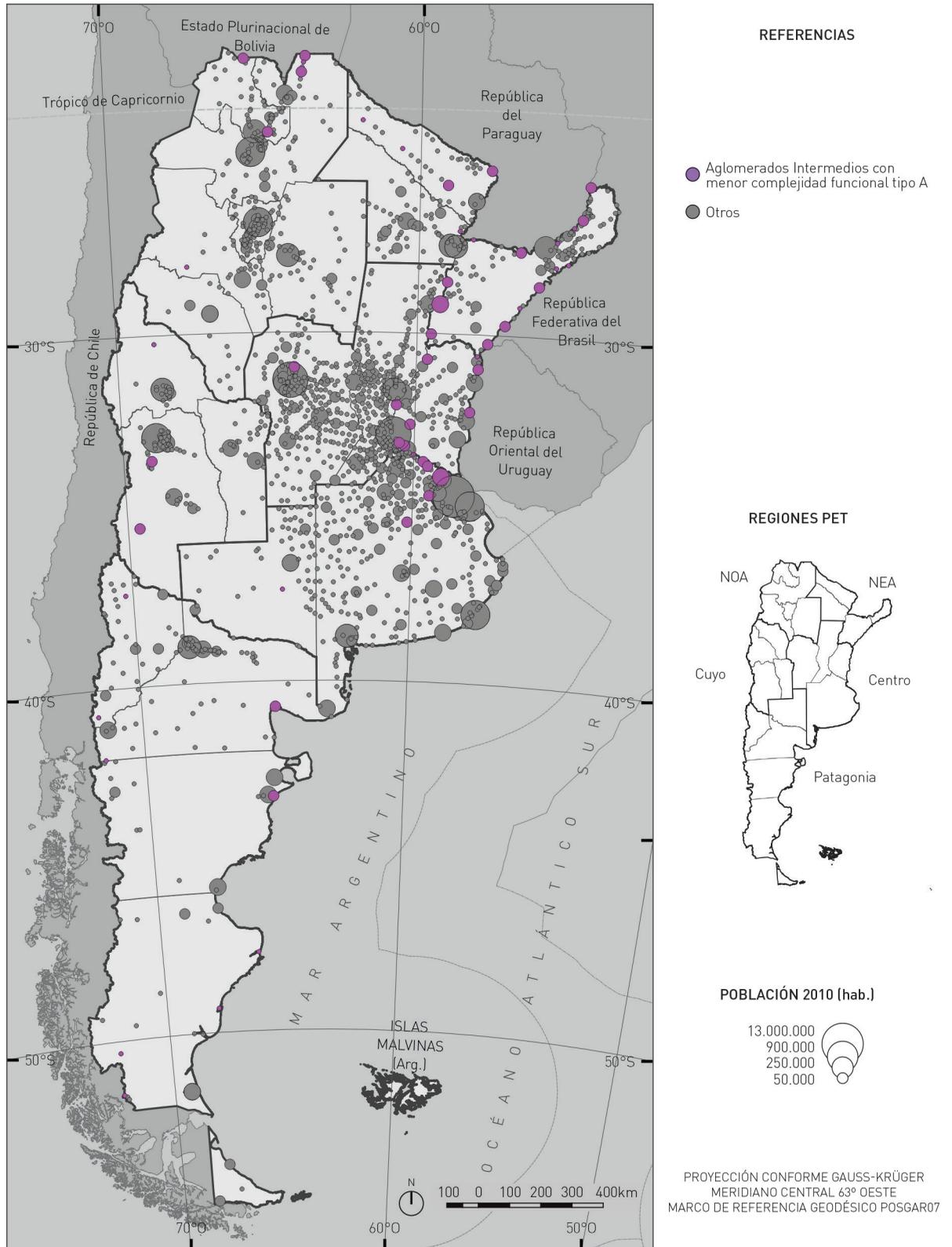
Fuente: elaboración propia en base a datos del Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 2010 (INDEC).

2.2 Aglomerados intermedios con menor complejidad funcional. Tipo A

Dentro de esta tipología se encuentran 54 aglomerados (Mapa 10). Entre ellos, Zárate (Buenos Aires) es el que presenta la mayor cantidad de habitantes (92.545 hab.) e Itatí en la provincia de Corrientes es el de menor talla de población (5.872 hab.). La única capital de provincia que se presenta dentro de esta tipología es Rawson, la capital de la provincia de Chubut (22.206 hab.).

La región NEA es la que registra la mayor cantidad de este tipo de aglomerados (21), a la vez que es la tipología más extendida entre los aglomerados de esa región. En segundo lugar, la región Centro presenta una mayor proporción de este tipo de aglomerados (14). Es de destacar que es la única tipología en la que no priman los aglomerados de la región Centro, situación que sobresale aún más si se considera la cantidad total de aglomerados ubicados en esta región.

Mapa 10. Aglomerados intermedios con menor complejidad funcional. Tipo A (2020-2021)



Fuente: elaboración propia en base a fuentes citadas en el apartado 3 del Capítulo 2.

Respecto al perfil productivo, esta tipología se caracteriza por contar con aglomerados con una especialización productiva principalmente agroin-

dustrial. Le siguen en cuanto a presencia, aglomerados agropecuarios, comerciales y de servicios (Tabla 18).

Tabla 18. Perfil productivo de los aglomerados intermedios con menor complejidad funcional. Tipo A

Perfil productivo	Aglomerados intermedios con menor complejidad funcional. Tipo A
Agroindustrial	Baradero, Colón, Diamante, Gran San Pedro, Mercedes, Montecarlo, San Javier, San Pedro.
Agropecuario	Federación, General Acha, Mocoretá, Paso de los Libres, Tunuyán.
Comercial y de servicios	Itatí, Jesús María-Colonia Caroya, La Leonesa - Las Palmas, Pirané, San Ignacio.
Industrial	Arroyo Seco, Ramallo, Villa Constitución, Zárate.
Extractivo de recursos renovables	Concepción de la Sierra, Rawson, Santo Tomé.
Turismo	El Bolsón, Puerto Iguazú, Villa La Angostura.
Extractivo de recursos no renovables	Aguaray, Tartagal.

Fuente: elaboración propia con datos del Observatorio de Empleo y Dinámica Empresarial (MTEySS).

104

En materia de **complejidad y diversidad funcional**, los aglomerados correspondientes a esta tipología presentan una menor proporción de servicios *comerciales*, de *cultura*, de *educación*, de *Justicia*, de *salud* y de *transporte* respecto de los niveles superiores (ver Tabla 22). Por otra parte, en términos de *seguridad*, cuentan con una mayor cantidad de servicios que los presentes en los nodos regionales y en los aglomerados intermedios con mayor complejidad funcional. La mayor preponderancia de servicios de *seguridad* sobre otros tipos se explica por la localización de la mayoría de los aglomerados de este grupo, dado que se encuentran cercanos a ríos, son cabeceras de departamento o se localizan en zonas fronterizas. Por lo tanto, si bien presentan una menor complejidad en otro tipo de servicios, cuentan con una mayor presencia de gendarmería y prefectura.

A nivel de los servicios *bancarios* todos los aglomerados de este tipo cuentan con cajeros y sucursales. La provisión de servicios *comerciales* es heterogénea: 26 aglomerados cuentan con Super-mercados, entre los cuales solo 4 cuentan también con *shoppings*: Villa Constitución en Santa Fe, Malargüe en Mendoza, y Chos Malal y Villa La

Angostura en Neuquén. En total hay 11 aglomerados con *shoppings* y 11 con Casinos. En este grupo, solo 2 aglomerados cuentan con todos los servicios *comerciales*: La Paz y Colón en la provincia de Entre Ríos. En el caso de los casinos, 5 de los núcleos urbanos que cuentan con este servicio se localizan en la región NEA, 4 en la región Centro (localizados en la provincia de Entre Ríos) y 2 en la Patagonia (Rawson y El Calafate). En términos generales, estas ciudades presentan atractivo turístico o cuentan con fiestas nacionales y se consolidan como cabeceras departamentales. Entre los aglomerados de este grupo, hay 20 que no cuentan con ningún servicio *comercial*, entre los que se encuentran Las Lomitas (Formosa) y Aguaray (Salta), los cuales tampoco presentan servicios de *cultura*.

La mayoría de los aglomerados (49) cuentan al menos con una biblioteca especializada, biblioteca popular, Casas del Bicentenario, centro cultural o edificio de cultura, que suele ser el servicio más presente. El resto de los servicios resultan más heterogéneos. 34 aglomerados cuentan con museos, 23 con salas de teatro y 15 con cines. Aquellas ciudades de importancia en la provincia o que resultan centros turísticos cuentan con

todos los servicios de *cultura* (Goya, Mercedes, San Pedro, Jesús María-Colonia Caroya, Puerto Iguazú, Victoria, Colón, Malargüe, Puerto Rico, Puerto San Julián).

A diferencia de los aglomerados intermedios con mayor complejidad funcional, en este tipo de aglomerados no se cuenta con todos los servicios de *educación*. Solo 8 aglomerados de este grupo cuentan con nivel universitario de educación: Tartagal, Paso de los Libres, Baradero, San Antonio Oeste, El Bolsón, San José de Jáchal, Yacimientos Río Turbio y Puerto San Julián. A excepción de Baradero, se trata de núcleos urbanos fuera del área de confort de aglomerados de mayor complejidad funcional, por lo que se podría inferir la relevancia de estos núcleos como proveedores de educación superior en el entorno próximo. En relación a servicios de formación en instituciones de educación terciaria, es posible encontrar este tipo de servicio en todos los aglomerados menos en Federación (Entre Ríos). Este último, carente de servicios de educación universitaria ni terciaria, se encuentra a menos de una hora de Concordia (aglomerado de mayor complejidad funcional).

Rawson, por ser la capital de Chubut, es la que presenta el mayor nivel de complejidad de servicios de *Justicia*, dado que es el único aglomerado que cuenta con Tribunal Superior de Justicia Provincial. En ningún caso se encuentra una Cámara de Apelaciones Federal dentro de este grupo de aglomerados. Más de la mitad de los aglomerados (33) cuentan con Juzgados provinciales de 1ra instancia y solo 7 con cámaras de apelaciones. En esta tipología, solo se encuentran Juzgados Federales en tres aglomerados: Rawson, Chubut y Paso de los Libres.

La provisión de servicios de *salud* es más heterogénea. 23 aglomerados del total cuentan con el máximo nivel de complejidad en el servicio de salud, en su mayoría coincide con aquellos que presentan la mayor cantidad de población. De los 31 restantes, 11 aglomerados cuentan con un nivel de internación de complejidad media y el resto (20 aglomerados) presentan una complejidad de salud donde se cuentan con establecimientos de internación, pero de baja complejidad.

Como se ha anticipado, los aglomerados de este grupo se caracterizan por la plena presencia de los servicios de *seguridad* (policía, gendarmería y prefectura). Esto encuentra estrecha relación con la localización general de los aglomerados a orillas de ríos, cercanos a puentes o a cruces provinciales o internacionales (Clorinda, Paso de los Libres, Puerto Iguazú y Tartagal).

A nivel de *transporte*, este tipo de aglomerados no cuenta con aeropuertos internacionales, pero en el caso de Puerto Iguazú y El Calafate tienen vuelos de cabotaje. Ambas ciudades se caracterizan por ser zonas turísticas y, a diferencia de otros destinos, cuentan con un gran afluente de viajeros durante todo el año. Al resto de los aglomerados es posible trasladarse mediante ómnibus. En 8 de ellos, si bien es posible llegar mediante ese medio, no cuentan con la infraestructura de una terminal consolidada: Villa Constitución, Arroyo Seco, El Bolsón, Ramallo, La Leonesa-Las Palmas, Yacimientos Río Turbio, Concepción de la Sierra e Itatí.

En esta tipología, en promedio, hay un menor índice de **condiciones de Vida** (0,75) respecto de los aglomerados intermedios con mayor complejidad funcional (0,80). En esta comparación, dentro de este grupo se observa un mayor porcentaje de aglomerados con peores condiciones respecto del promedio del índice (40 %) (Tabla 19).

El indicador que incide más fuertemente en el índice es el de calidad de los materiales de la vivienda, que encuentra peores registros en los aglomerados de la provincia de Formosa (Ingeniero Guillermo N. Juárez y Pirané), Salta (Profesor Salvador Mazza/Est. Pocitos y Tartagal), Jujuy (Gran San Pedro) y San Juan (Jáchal). Las regiones del NEA y el NOA son las que presentan las peores condiciones. Entre aquellos que presentan mejores condiciones al promedio hay 31 aglomerados, de los cuales los 3 más favorables se ubican en la provincia de Santa Cruz: Puerto San Julián (0,93), El Calafate (0,89), Yacimientos Río Turbio (0,87) (ver Tabla 21). En esta tipología, la región Patagonia contiene los aglomerados con las mejores condiciones de vida. Dado que sobresale en este sentido la mejor calidad de los materiales de la vivienda, podría pensarse

que tal característica es propia de la región debido a las condiciones climáticas. En este sentido, si se observan todos los aglomerados de este grupo, se identifica que el indicador de calidad de los materiales de la vivienda resulta ser el más determinante. No obstante, los aglomerados que presentan menores condiciones de vida suelen presentar también una menor calidad en los servicios.

Las localidades de más de 50.000 habitantes

son 4, de las cuales 3 presentan índice inferior al promedio, Tartagal (0,59), Gran San Pedro (0,65) y Goya (0,69), mientras que la cuarta, Zárate, un poco mayor al promedio (0,79). Entre estos aglomerados, el único que creció por sobre la media del universo de los aglomerados de esta investigación fue Tartagal, siendo a la vez el cuarto aglomerado más desventajado en cuanto al índice de condiciones de vida de este grupo.

Tabla 19. Aglomerados intermedios con menor complejidad funcional - Tipo A, según índice de Condiciones de Vida

	Aglomerado	Región	Provincia	Índice de condiciones de vida
Aglomerados con mejores condiciones respecto del promedio	Puerto San Julián	Patagonia	Santa Cruz	0,925
	El Calafate	Patagonia	Santa Cruz	0,888
	Yacimientos Río Turbio	Patagonia	Santa Cruz	0,867
	25 de Mayo	Centro	Buenos Aires	0,863
	Puerto Deseado	Patagonia	Santa Cruz	0,856
	Colón	Centro	Entre Ríos	0,849
	Rawson	Patagonia	Chubut	0,847
	Mercedes	Centro	Buenos Aires	0,845
	General Acha	Patagonia	La Pampa	0,844
	San Antonio Oeste	Patagonia	Río Negro	0,842
Aglomerados con peores condiciones respecto del promedio	Baradero	Centro	Buenos Aires	0,839
	Ingeniero Guillermo N. Juárez	NEA	Formosa	0,435
	Profesor Salvador Mazza - (Est. Pocitos)	NOA	Salta	0,542
	Las Lomitas	NEA	Formosa	0,585
	Tartagal	NOA	Salta	0,593
	Pirané	NEA	Formosa	0,599
	La Quiaca	NOA	Jujuy	0,601
Puerto Iguazú	NEA	Misiones	0,628	

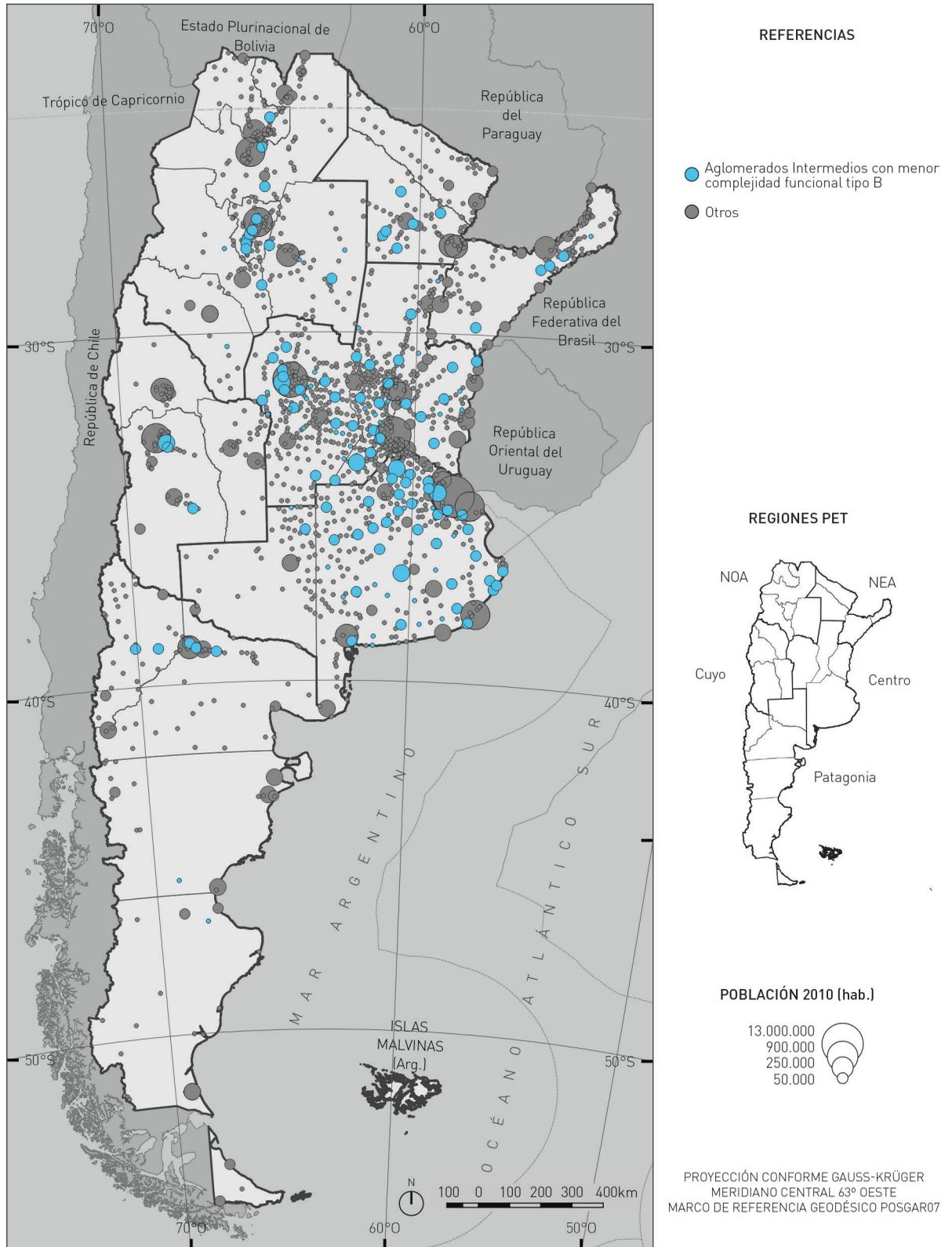
Fuente: elaboración propia en base a datos del Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 2010 (INDEC).

2.3 Aglomerados intermedios con menor complejidad funcional. Tipo B

Hay 140 aglomerados con esta tipología (Mapa 11). La ciudad de Pergamino (Buenos Aires) es la que cuenta con la mayor cantidad de habitantes (87.949 hab.) y la más pequeña es Monte Hermoso, también dentro de la provincia de Buenos Aires (5.020 hab.).

Más del 70 % de los aglomerados de este tipo se localizan en la región Centro, principalmente en la provincia de Buenos Aires y Córdoba. En segundo lugar, si bien con una proporción mucho menor (11 %), la región del NOA cuenta con este tipo de aglomerados intermedios más extendidos en esa región.

Mapa 11. Aglomerados intermedios con menor complejidad funcional. Tipo B (2020-2021)



Fuente: elaboración propia en base a fuentes citadas en el apartado 3 del Capítulo 2.

El perfil productivo de esta tipología se caracteriza por contar con una alta preponderancia de aglomerados abocados a la actividad agropecuaria, con una fuerte incidencia de aglomerados turísticos respecto de las otras tipologías, tal como se observa en la Tabla 20. Para ambas actividades

tienen una destacada presencia los aglomerados de la Provincia de Buenos Aires y de Córdoba. Por otro lado, se encuentra un conjunto de aglomerados orientados a la actividad agroindustrial, con mayor predominio en las provincias de Santa Fe y Córdoba.

Tabla 20. Perfil productivo de los aglomerados intermedios con menor complejidad funcional. Tipo B

Perfil productivo	Aglomerados intermedios con menor complejidad funcional. Tipo B
Agropecuario	9 de Julio, Aguilares, Alberti (Est. Andrés Vaccarezza), Allen, Almafuerde, Arias, Arrecifes, Ayacucho, Benito Juárez (Est. Juárez), Bragado, Cañada de Gómez, Carlos Casares, Chacabuco, Chajarí, Chivilcoy, Cinco Saltos, Concepción - Barrio San Roque, Coronel Suárez, Corral de Bustos, Cutral Co - Plaza Huincol, Famaillá, Firmat, General Güemes (Est. Güemes), General Pico, Laprida, Lincoln, Lobrería, Lobos, Marcos Juárez, Monte Buey, Monteros, Navarro, Olavarría, Oncativo, Pergamino, Pigüé, Rauch, Río Tercero, Rivadavia, Rojas, Rosario de la Frontera, Rosario del Tala, Salliqueló, Salto, San Andrés de Giles, San Antonio de Areco, San Cayetano, San Martín - La Colonia, San Salvador, Tafí Viejo, Totoras, Trenque Lauquen, Tres Arroyos, Venado Tuerto, Villa Regina, Villaguay.
Agroindustrial	Arroyito, Coronda, Crespo, Esperanza, Gálvez, General Alvear - (Est. Colonia Alvear Norte), Gualaguay, Leandro N. Alem, Libertador Grl. San Martín, Luján, Morteros, San Justo, Santa Rosa de Río Primero, Sunchales, Vera (Est. Gobernador Vera), Villa del Rosario, Villa Elisa.
Turismo	Alta Gracia, Balcarce, Cosquín - Santa María de Punilla - Biale Massé, Cruz del Eje, General Juan Madariaga, La Falda - Huerta Grande - Valle Hermoso, Mar de Ajó - San Bernardo, Merlo, Miramar- El Marquesado, Pinamar, Termas de Río Hondo, Villa Carlos Paz - San Antonio de Arredondo, Villa Dolores- Villa Sarmiento - San Pedro - Villa de las Rosas, Villa Gesell.
Comercial y de servicios	Chascomús, Coronel Brandsen, Coronel Dorrego, Deán Funes, Fernández, General José de San Martín, Monte Hermoso, Punta Alta (Est. Almirante Solier), Río Segundo - Pilar.
Extractivo de recursos renovables	Apóstoles, Gobernador Igr. Valentín Virasoro, Quitilipi.
Industrial	Cañuelas, Casilda, San Jorge.
Extractivo de recursos no renovables	Pico Truncado, Sarmiento.

Fuente: elaboración propia con datos del Observatorio de Empleo y Dinámica Empresarial (MTEySS).

En relación a la **complejidad y diversidad funcional**, este grupo presenta una menor proporción de servicios *comerciales*, de *Justicia*, de *seguridad* y de *transporte* respecto de los niveles superiores. Por otro lado, evidencia una presencia considerablemente mayor de servicios de *salud* y, en menor proporción, de *cultura* y *Educación* respecto de los aglomerados intermedios con menor complejidad funcional del Tipo A.

Respecto a los servicios *bancarios* todos cuentan con cajeros y sucursales bancarias, a excepción de 2 aglomerados (Rivadavia y Chamental).

En cuanto a servicios *comerciales* del total, solo 13 aglomerados cuentan con casinos. En su mayoría son aglomerados con una fuerte presencia de la actividad Turística (Villa Carlos Paz-San Antonio de Arredondo, Alta Gracia, Termas de Río Hondo, Mar de Ajó-San Bernardo, Miramar-El Marquesado, Pinamar, La Falda-Huerta Grande-Valle Hermoso, Mina Clavero- Villa Cura Brochero, Merlo, Villa Elisa, Monte Hermoso). De ellos, la mayoría cuenta con supermercados que es el servicio comercial más extendido ya que abarca a 89 de los 140 aglomerados. En el caso de los *shoppings*,

este servicio se encuentra en 18 aglomerados, localizados principalmente en la región Centro. La instalación de grandes superficies puede estar vinculada a un flujo de personas y es en la región Centro donde se localizan los aglomerados con la mayor cantidad de habitantes.

En términos de *cultura*, del mismo modo que en el resto de las tipologías, los servicios principalmente extendidos son las bibliotecas especializadas, bibliotecas populares, Casas del Bicentenario, centro cultural o edificio de cultura, y su presencia no pareciera encontrarse vinculada a la cantidad de población. Se encuentran 28 aglomerados con todos los servicios culturales, de los cuales el aglomerado más pequeño es Villa Elisa en la provincia de Entre Ríos que tiene más de 10.000 habitantes.

Luego de la primera categoría, los servicios más difundidos son los teatros y los museos presentes en 87 y 85 aglomerados respectivamente. Los cines resultan ser el servicio menos difundido ya que se encuentran en 57 aglomerados, de los cuales 41 pertenecen a provincias de la región centro, principalmente en Buenos Aires. Interesa señalar que, con excepción de los cines, Monte Hermoso, que está ubicado en la provincia de Buenos Aires, cuenta con todos los servicios a pesar de ser uno de los aglomerados más pequeños de esta tipología (5.020 hab.).

Respecto a los servicios *educativos*, se halla que en proporción hay una menor diversidad en cuanto a la oferta en los aglomerados. Solo 4 aglomerados cuentan con todos los servicios, desde educación inicial hasta un rectorado universitario: uno es San Vicente en la provincia de Misiones y 3 se encuentran en la provincia de Buenos Aires (Luján, San Antonio de Areco y Pigüé). Si bien todos los aglomerados cuentan con educación inicial, primaria, secundaria y terciaria, solo en 18 de los 140 aglomerados se encuentran universidades, en su mayoría localizadas en aglomerados de las provincias de Buenos Aires y Santa Fe. Cabría indagar en una instancia cualitativa las características de las carreras dictadas en tales aglomerados, de modo de poder identificar si existe una variedad en la oferta o si se dictan principalmente carreras vinculadas a las actividades que se desa-

rollan en los aglomerados.

En términos de acceso a la *Justicia*, en esta tipología no se encuentra ningún Tribunal Superior de Justicia Provincial, dado que solo se localizan en las capitales provinciales y ningún aglomerado de este tipo tiene esa característica. Asimismo, ningún centro urbano cuenta con una Cámara de Apelaciones Federal y solo 3 cuentan con Juzgados Federales. Se trata de aglomerados que cuentan entre 23.000 y 33.000 habitantes: Dolores en Buenos Aires, Zapala en Neuquén y Bell Ville en Córdoba. En esta tipología, hay una menor oferta en cuanto a servicios de alcance federal, mientras que se encuentra una mayor presencia de servicios de Justicia del ámbito provincial. Más de la mitad de los aglomerados (65) cuentan con Juzgados de 1ra instancia, de los cuales 19 poseen Cámara de Apelaciones Provincial.

En cuanto a la *salud*, esta tipología presenta un nivel alto de servicios. Todos los aglomerados cuentan con al menos un nivel de internación de baja complejidad y en casi todos (135 aglomerados) existe un nivel de salud que permite una internación de mediana complejidad. Por último, en 112 aglomerados del total se identifica el máximo nivel de salud, la posibilidad de una internación en establecimientos de alta complejidad.

En términos de *seguridad*, en ninguno de los aglomerados se encuentra prefectura o gendarmería, aunque en todos se cuenta con policía. Respecto al *transporte*, estos aglomerados no se caracterizan por contar con aeropuertos. Solo en Termas de Río Hondo, una ciudad turística con poco más de 30.000 habitantes en la provincia de Santiago del Estero, hay un aeropuerto de cabotaje. Los servicios de transporte que se encuentran más presentes son las terminales de ómnibus, que se ubican en 133 de los aglomerados. En este sentido, hay aglomerados donde no fue posible ubicar la infraestructura de una terminal de ómnibus, principalmente en aquellos de menor tamaño (esto no necesariamente implica que no se preste el servicio, sino que no se encuentra la infraestructura correspondiente, siendo posible que los ómnibus se detengan en alguna cuadra o arteria principal de los aglomerados).

En cuanto al índice de **condiciones de Vida**, esta tipología es la que presenta los mejores resultados, adoptando en promedio un valor de 0,81. Si bien corresponde a un universo más amplio de aglomerados respecto de otras tipologías, es menor la proporción de los que presentan peores condiciones respecto del promedio (36 %).

Los cuatro aglomerados con peores valores respecto a las condiciones de vida se ubican en la

provincia de Chaco, Charata (0,48), Las Breñas en Chaco (0,52), Juan José Castelli (0,54) y Quitilipi (0,58), siendo que los dos primeros presentan indicadores muy bajos en la calidad de los servicios (Tabla 21). Al igual que el resto de las tipologías, las regiones del NOA y el NEA contienen los aglomerados con las peores condiciones. Sin embargo, en este caso aparecen también aglomerados de la región Centro localizados en la provincia de Santa Fe.

Tabla 21. Aglomerados intermedios con menor complejidad funcional – Tipo B, según índice de Condiciones de Vida

Aglomerado	Región	Provincia	Índice de condiciones de vida	
Aglomerados con mejores condiciones respecto del promedio	Alberti (Est. Andrés Vaccarezza)	Centro	Buenos Aires	0,947
	Salliqueló	Centro	Buenos Aires	0,944
	Pigüé	Centro	Buenos Aires	0,938
	Rauch	Centro	Buenos Aires	0,927
	Coronel Suárez	Centro	Buenos Aires	0,917
	Laprida	Centro	Buenos Aires	0,916
	General La Madrid	Centro	Buenos Aires	0,915
	Benito Juárez (Est. Juárez)	Centro	Buenos Aires	0,914
	Monte Hermoso	Centro	Buenos Aires	0,910
	El Trébol	Centro	Santa Fe	0,909
	Coronel Dorrego	Centro	Buenos Aires	0,909
	San Cayetano	Centro	Buenos Aires	0,906
	General Belgrano	Centro	Buenos Aires	0,906
	Villa Elisa	Centro	Entre Ríos	0,904
	Crespo	Centro	Entre Ríos	0,901
	Merlo	Cuyo	San Luis	0,897
	Trenque Lauquen	Centro	Buenos Aires	0,894
Las Flores	Centro	Buenos Aires	0,892	
Aglomerados con peores condiciones respecto del promedio	Charata	NEA	Chaco	0,484
	Las Breñas	NEA	Chaco	0,515
	Juan José Castelli	NEA	Chaco	0,543
	Quitilipi	NEA	Chaco	0,576
	Quimili	NOA	Santiago Del Estero	0,592
	San Javier	Centro	Santa Fe	0,603
	General José de San Martín	NEA	Chaco	0,615
	General Güemes (Est. Güemes)	NOA	Salta	0,622
	Gobernador Igr. Valentín Virasoro	NEA	Corrientes	0,631

Fuente: elaboración propia en base a datos del Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 2010 (INDEC).

Respecto a los aglomerados que presentan las mejores condiciones de vida, de los primeros 20, 16 corresponden a aglomerados de la provincia de Buenos Aires, siendo que los otros 4 se reparten entre las provincias de Santa Fe (El Trébol), Entre Ríos (Villa Elisa y Crespo) y San Luis (Merlo). En este grupo es claro que se presenta una predominancia de aglomerados de la región Centro con los mejores indicadores respecto a las condiciones de vida (los primeros 15 en este índice son de la región Centro).

Entre los aglomerados de menos de 10.000 habitantes se ubican 16 casos, y todos ellos registran un índice de Condiciones de Vida igual o mejor al promedio de este grupo. Por otra parte, entre los aglomerados de más de 50.000 habitantes se ubican 9 casos, de los cuales 6 presentan un guarismo más favorable al promedio y 3 un registro más desfavorable. Entre estos aglomerados de más de 50.000 habitantes, el guarismo más desfavorable lo expresa Venado Tuerto (0,67), en la provincia de Santa Fe.

A modo de síntesis, entre los distintos tipos de aglomerados intermedios, aquellos que cuentan con la mayor complejidad funcional presentan la principal variación en el rango poblacional, encontrando ciudades de 24.000 y otra con más de 300.000 habitantes. Por su parte, en aquellos con una menor complejidad funcional, ya sean Tipo A o Tipo B, la población varía entre aproximadamente los 5.000 y los 90.000 habitantes. Si bien también es amplio el rango en la talla de población, se trata de aglomerados con un nivel de población mucho menor que los de mayor complejidad.

Respecto a la localización según tipología, los aglomerados de mayor complejidad funcional presentan una mayor concentración en las regiones Centro y Patagonia. Entre los aglomerados intermedios de menor complejidad funcional, los Tipo B también cuentan con un gran número de estos aglomerados en la zona Centro, representando el 70 % del total y, en segundo lugar, con una presencia mucho menor en la región NOA (11 %). Por otro lado, en el caso de los aglomerados de menor complejidad funcional Tipo A se halla una fuerte presencia de este tipo de aglomerados en el área de la región del NEA.

En cuanto a los perfiles productivos, en todos los casos se encuentra una fuerte presencia de aglomerados dedicados a la actividad agropecuaria. En el caso de los aglomerados de mayor complejidad y los de menor Tipo A también se destacan aglomerados con un perfil agroindustrial. En el caso de los aglomerados de menor complejidad Tipo B se halla una fuerte presencia de aglomerados turísticos respecto de las otras tipologías.

Respecto a los tipos de servicios presentes en cada tipología, aquellos más complejos se caracterizan por una mayor presencia de servicios *comerciales* así como una mayor diversidad de oferta en *cultura, educación y Justicia*. En los de menor complejidad funcional Tipo A se encuentra una menor proporción de servicios *comerciales, de cultura, de educación, de Justicia, de salud y de transporte* respecto de los niveles superiores. En términos de *seguridad*, cuentan con una mayor cantidad de servicios que los presentes en los aglomerados de mayor complejidad funcional (nodos regionales y aglomerados intermedios con mayor complejidad funcional). La mayor preponderancia de servicios de *seguridad* sobre otros tipos se explica, como se ha mencionado, por la localización de la mayoría de los aglomerados, que se encuentran cercanos a ríos, por ser cabeceras de departamento o por encontrarse cercanos a zonas fronterizas. En el caso de los aglomerados de menor complejidad funcional Tipo B hay una menor proporción de servicios *comerciales, de Justicia, de seguridad y de transporte* respecto de los niveles superiores. Sin embargo, se caracteriza por contar con una mayor presencia de servicios de *salud* y, en menor proporción, de *cultura y educación* principalmente en relación a los aglomerados intermedios con menor complejidad funcional del Tipo A.

En cuanto a las condiciones de vida, los aglomerados intermedios de menor complejidad funcional Tipo B cuentan con el mejor promedio (0,81), cercano a los valores de los aglomerados intermedios de mayor complejidad funcional (0,80). No obstante, cabe mencionar que en estos casos hacemos referencia a un promedio entre ciudades, por lo que es posible observar que dentro de los aglomerados intermedios de menor complejidad

funcional Tipo B hay una mayor dispersión entre los valores de los aglomerados que los conforman (dado que el índice se obtiene de promediar los valores de todos los aglomerados incorporados en cada tipología y, en este caso, representan un número mucho mayor respecto de las otras tipologías) y se hallan índices más extremos. Por otra parte, los aglomerados intermedios de menor complejidad funcional Tipo A presentan el valor más bajo en promedio 0,75.

Respecto a la caracterización de las condiciones de vida de acuerdo a las regiones, en el caso de los aglomerados de mayor complejidad las regiones Centro y Patagonia presentan las mejores condiciones, y las regiones NOA y NEA presentan las peores. Tal lógica se replica en los aglomerados de menor complejidad Tipo A, aunque en este grupo vale aclararse que no aparecen aglomerados de la región Centro dentro de las primeras ciudades con buenas condiciones. En el caso de los aglomerados de menor complejidad Tipo B, del mismo modo que en el resto de las tipologías, los aglomerados con las peores condiciones de vida se localizan en las regiones NOA y NEA. Ahora bien, en este último grupo también se hallan aglomerados con las peores condiciones de vida en la región Centro, principalmente en la provincia de Santa Fe. No obstante, a modo general, en la región Centro se encuentran los mejores indicadores respecto a las condiciones de vida.

3. Aglomerados de interés para la intervención estatal

Del análisis del contexto de inserción de cada aglomerado surgen un conjunto de ciudades que podrían ser objeto de políticas públicas y, por lo tanto, se convierten en objeto de interés de acuerdo a los objetivos que guiaron el trabajo.

Como se ha explicitado en los apartados anteriores, sumado al análisis de la complejidad de servicios, se analizó la distancia de cada aglomerado a un aglomerado de jerarquía superior para identificar aquellos más aislados, con más dificultades en el acceso a servicios complejos,

que pudieran ser considerados núcleos a potenciar mediante políticas públicas.

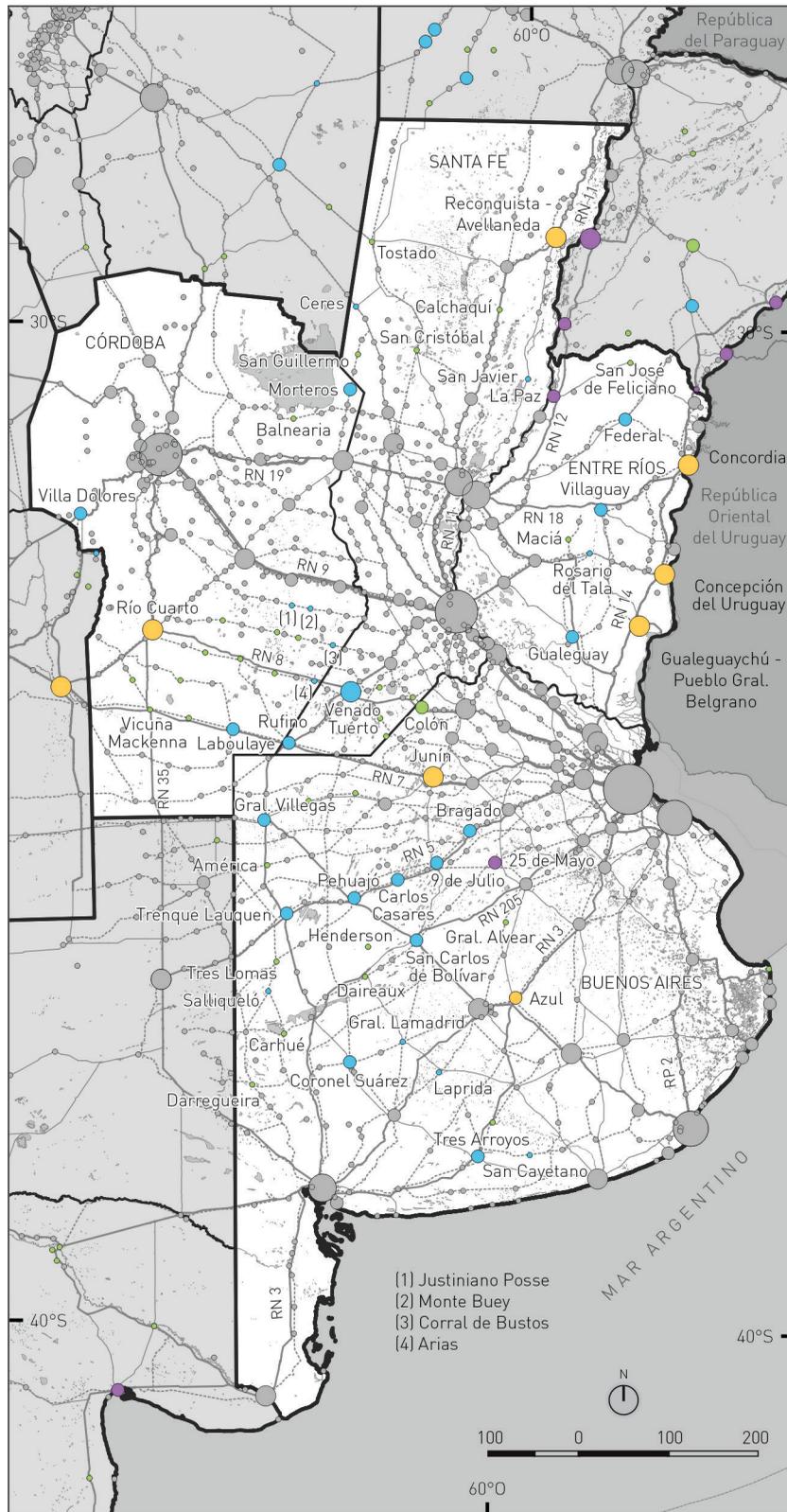
Consideramos como relevantes para su observación aquellos pertenecientes a la tipología de aglomerados intermedios con mayor complejidad funcional que se encuentran localizados a más de dos horas de un aglomerado de mayor complejidad funcional, sean estos nodos nacionales o regionales. En el caso de los aglomerados intermedios con menor complejidad funcional (Tipo A y Tipo B), se tomó en consideración que se encontraran a una distancia superior a una hora de aglomerados intermedios con mayor complejidad funcional.

Por su parte, en el caso de los aglomerados con baja complejidad funcional, que por la complejidad de sus servicios no pueden ser categorizados como intermedios, se considera relevante recuperar aquellos que se encuentran a más de treinta minutos de cualquier aglomerado de jerarquía superior (como potenciales objetos de políticas públicas).

Más allá del criterio anteriormente mencionado, no se tomarán en consideración para la selección las ciudades intermedias de mayor complejidad aquellas que sean capitales de provincia, a causa de que ya resultan aglomerados priorizados debido a su centralidad como sede política del aparato estatal provincial.

El conjunto de aglomerados seleccionados potencialmente para la intervención a través de políticas públicas se puede observar en la Tabla 26 (en Anexo) y en los mapas que siguen (Mapa 12, Mapa 13, Mapa 14, Mapa 15 y Mapa 16). El universo de aglomerados presentado se considera estratégicamente selectivo respecto de una primera identificación de aquellos que podrían tener mayor potencial para el desarrollo de políticas públicas que tiendan a reducir la brecha de desigualdad en cuanto al acceso a servicios y equipamientos. No obstante, queda pendiente el análisis de las realidades contextualmente específicas de cada caso (con trabajos de campo venideros en este grupo de aglomerados) y, en ese sentido, diferenciar aquellos aglomerados que tienen potencial como nodos de intermediación territorial y otros que más bien deberían ser objeto de intervención en la búsqueda de mejorar las condiciones de vida de su población.

Mapa 12. Aglomerados de interés para la intervención estatal Región Centro



REFERENCIAS

AGLOMERADOS DE INTERÉS

- Aglomerados Intermedios con mayor complejidad funcional
- Aglomerados Intermedios con menor complejidad funcional tipo A
- Aglomerados Intermedios con menor complejidad funcional tipo B
- Aglomerados con baja complejidad funcional
- Otros Aglomerados

TRANSPORTE

- Red de Autopistas
- Red Vial Primaria
- Red Vial Secundaria
- Red Ferroviaria

REGIONES PET



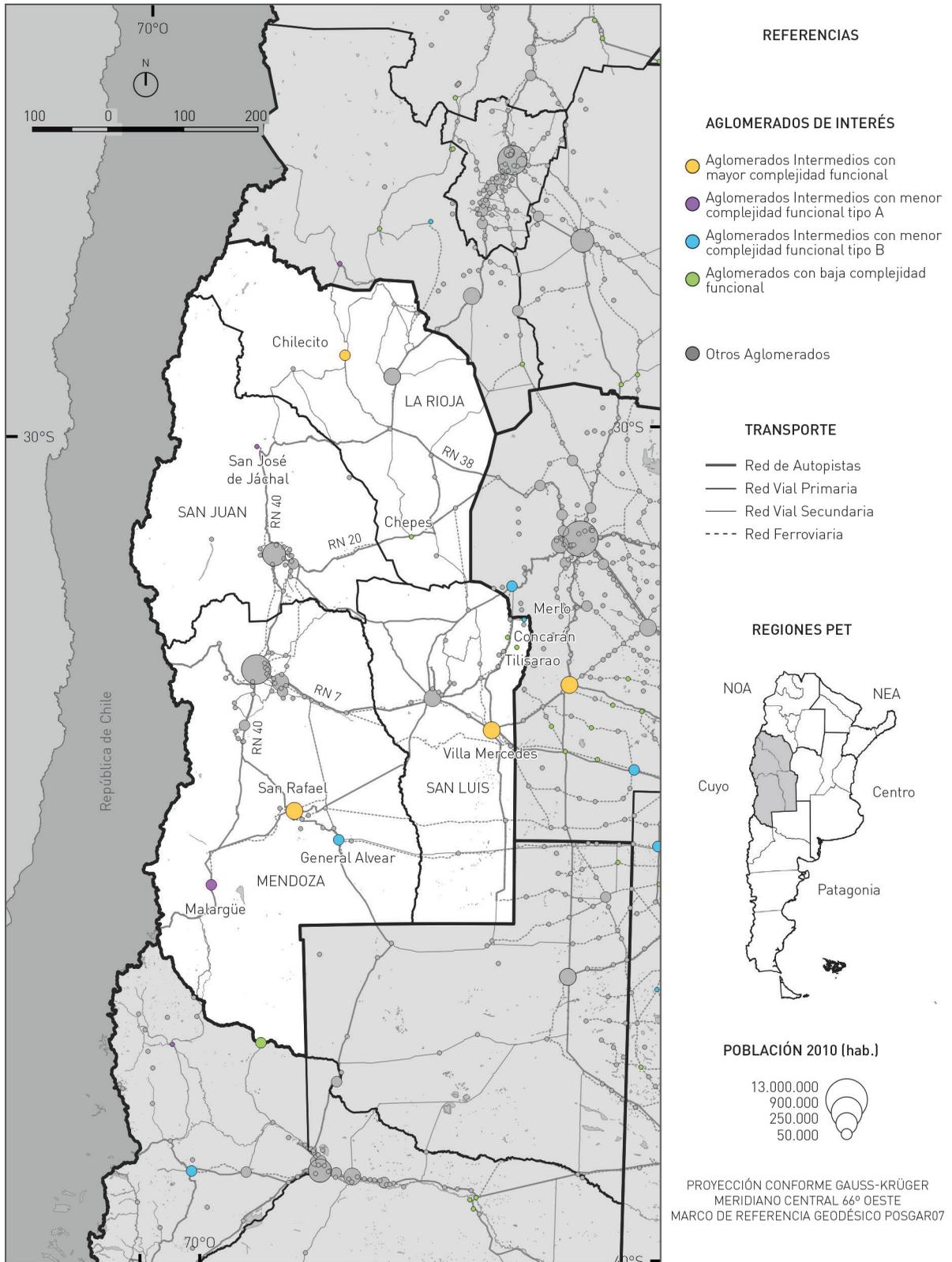
POBLACIÓN 2010 (hab.)



PROYECCIÓN CONFORME GAUSS-KRÜGER
 MERIDIANO CENTRAL 63° OESTE
 MARCO DE REFERENCIA GEODÉSICO POSGAR07

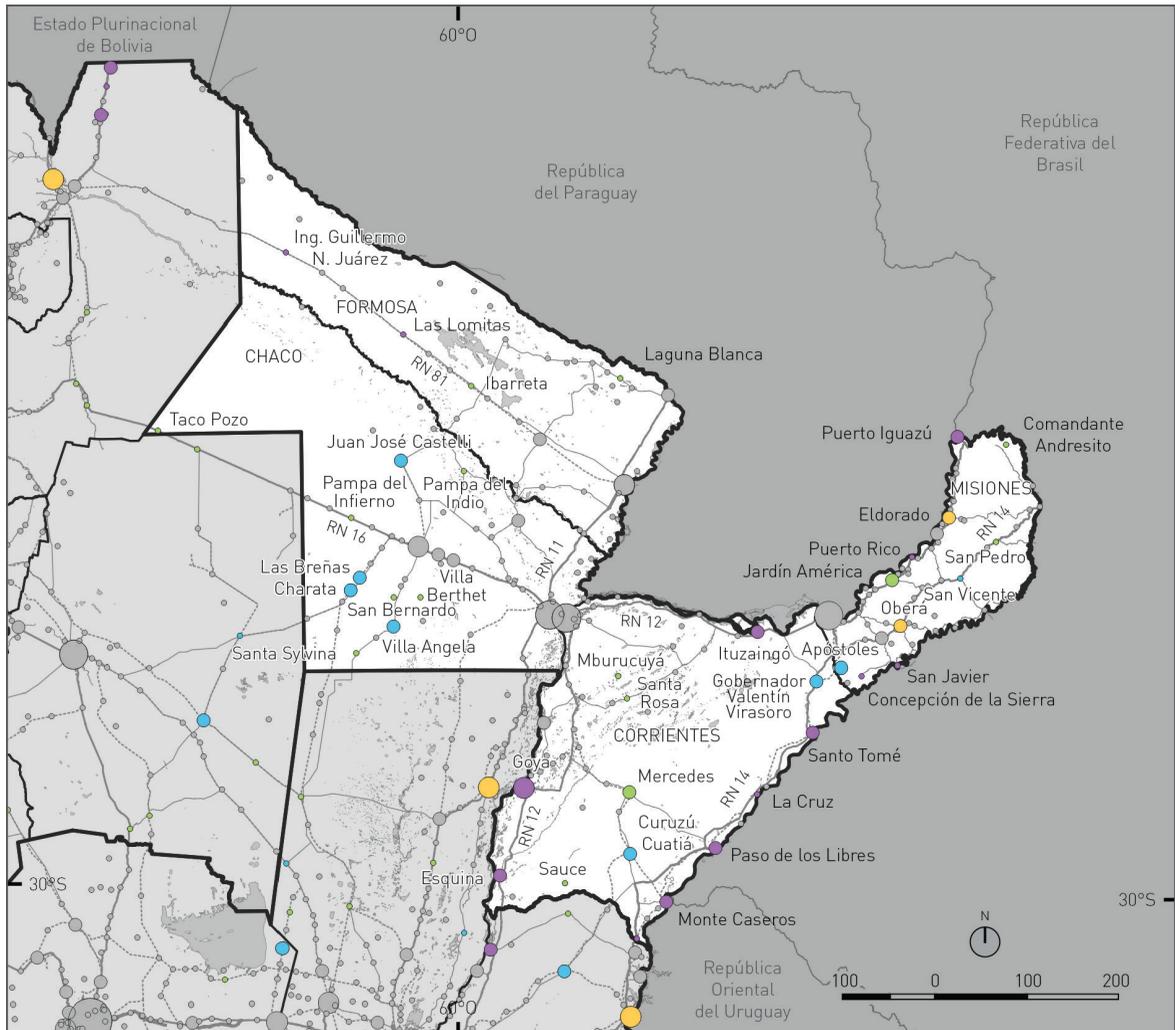
Fuente: elaboración propia en base a fuentes citadas en el Capítulo 2.

Mapa 13. Aglomerados de interés para la intervención estatal Región Cuyo



Fuente: elaboración propia en base a fuentes citadas en el Capítulo 2.

Mapa 14. Aglomerados de interés para la intervención estatal Región NEA

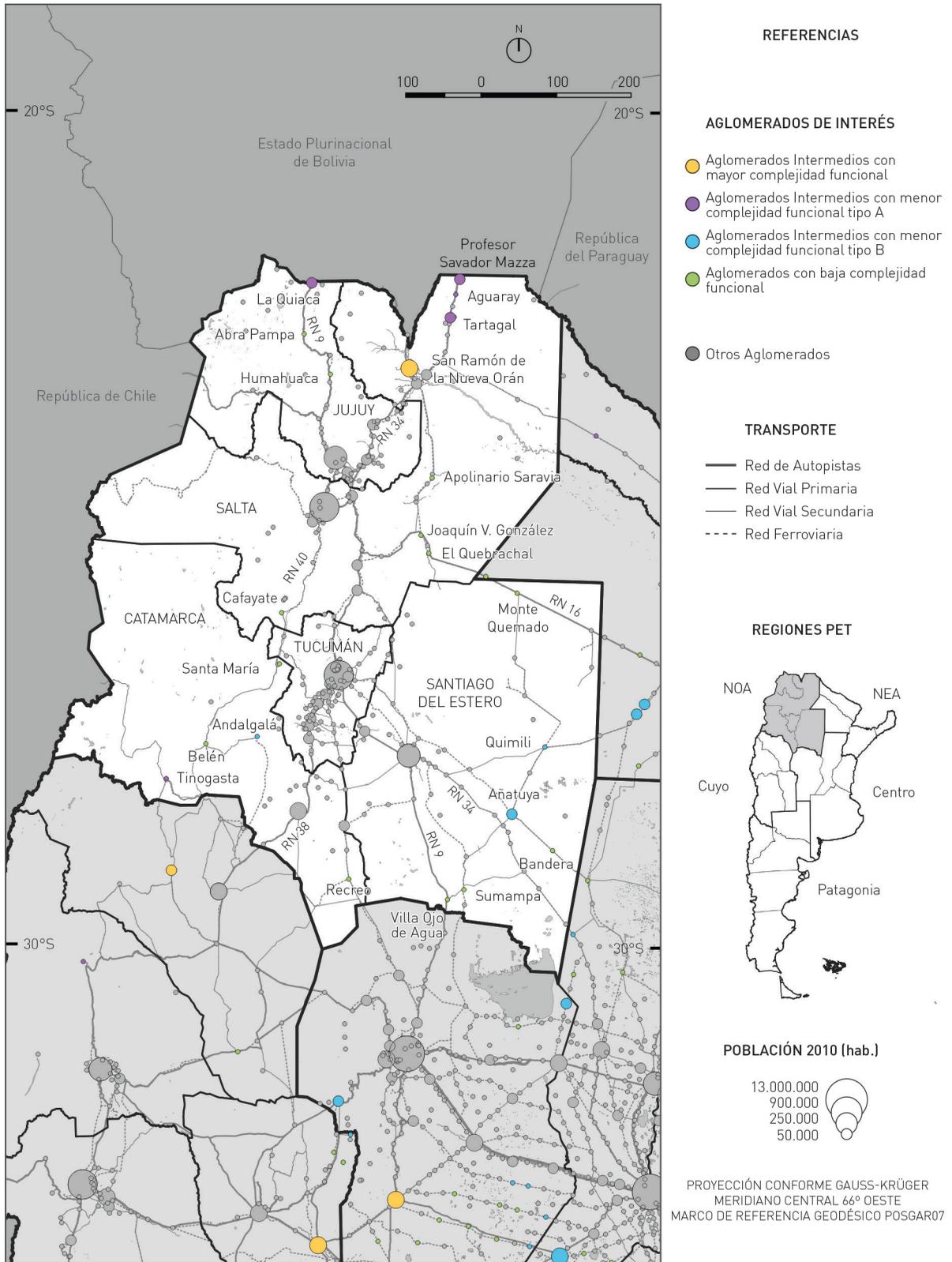


115



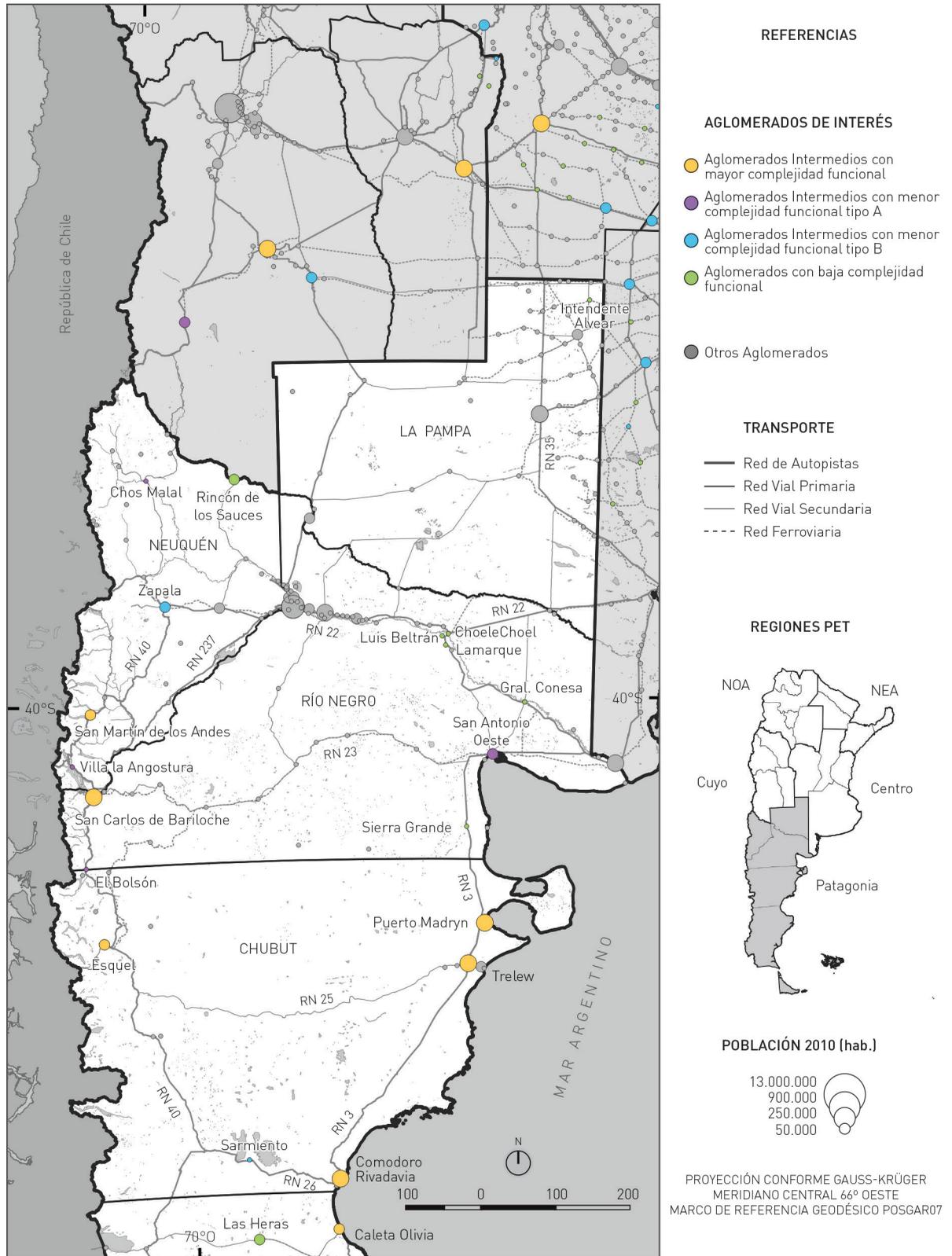
Fuente: elaboración propia en base a fuentes citadas en el Capítulo 2.

Mapa 15. Aglomerados de interés para la intervención estatal Región NOA



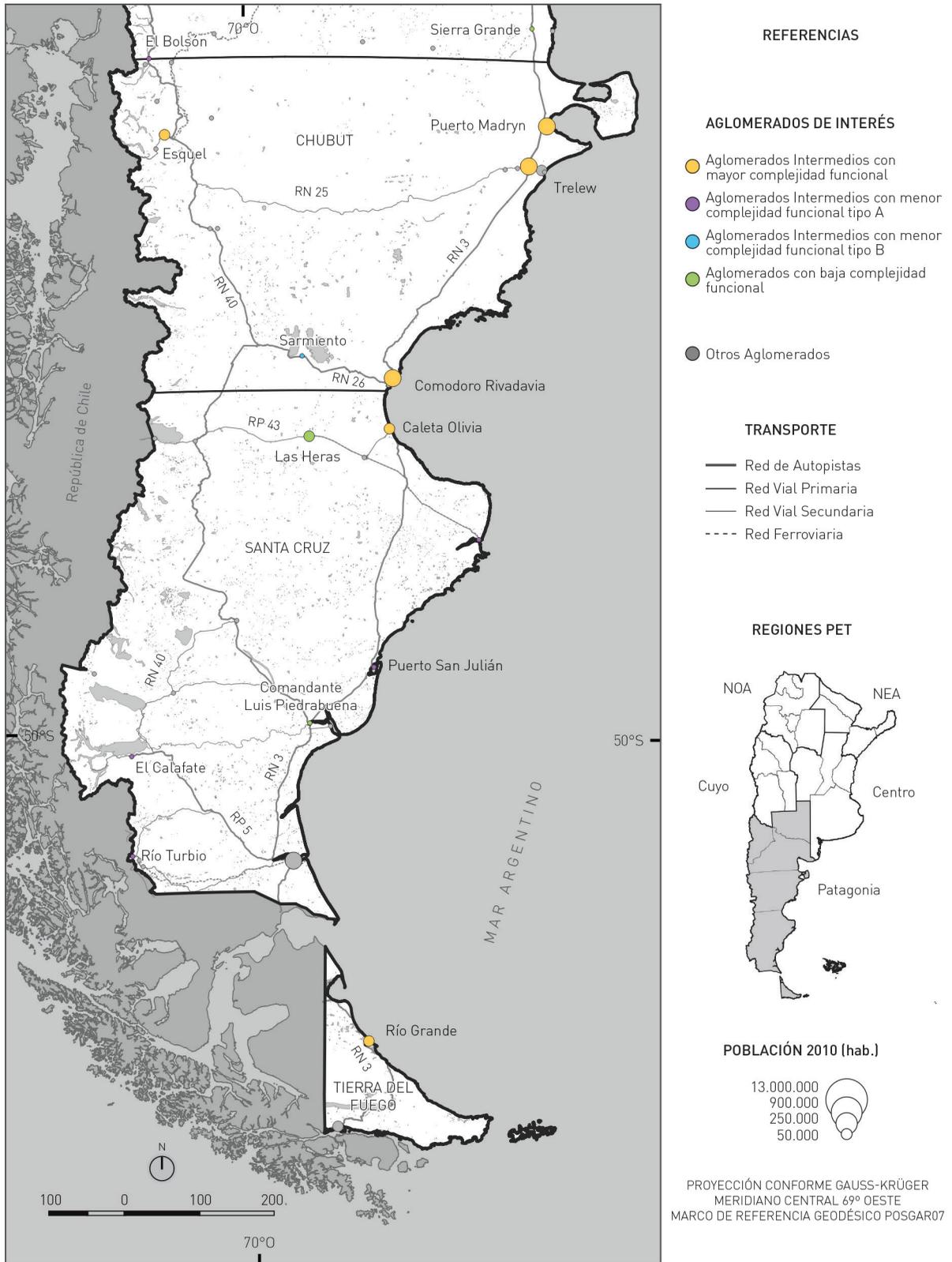
Fuente: elaboración propia en base a fuentes citadas en el Capítulo 2.

Mapa 16. Aglomerados de interés para la intervención estatal Región Patagonia (Norte)



Fuente: elaboración propia en base a fuentes citadas en el Capítulo 2.

Mapa 16. Aglomerados de interés para la intervención estatal Región Patagonia (Sur)



Fuente: elaboración propia en base a fuentes citadas en el Capítulo 2.

Capítulo 5

REFLEXIONES Y NUEVA APERTURAS

El actual proceso de urbanización presenta escenarios de una complejidad creciente que, sin dudas, requieren de audacia y creatividad para ser abordados. En el desarrollo del Capítulo 1 se expuso que los esquemas y marcos teóricos tradicionalmente utilizados en el campo de las investigaciones urbanas deben ser sometidos nuevamente a discusiones profundas, que incluyan revisiones relacionales y multidimensionales de *lo urbano*¹. Solo de ese modo, los marcos teórico-conceptuales podrán servir de soporte (y no de obstáculo) para captar el vínculo realmente existente entre ciertas lógicas sistémicas-estructurales del proceso multiescalar de urbanización capitalista y las diferentes realidades contextualmente específicas que se dan en nuestros territorios.

En este sentido, dentro de las preguntas de apertura de este trabajo, se cuestionó la forma de identificar el límite entre los espacios rurales y los urbanos, se puso en debate la forma misma de la definición de lo urbano y, consecuentemente, se puso en duda el hecho de que la talla poblacional sea el único criterio utilizado para su definición. Al respecto, no han quedado dudas que limitar el concepto de *lo urbano* al indicador de cantidad de población o a una determinada superficie separada de su contexto territorial opaca la complejidad multidimensional, polimórfica y relacional de los procesos de urbanización en marcha. En suma, desarrollar herramientas que permitan dar cuenta de los procesos y efectos de la (re)organización socio-espacial argentina (cuyas lógicas van más

allá del espacio nacional y tienen implicancias estructuralmente distintas en las diferentes zonas del país) requiere de conceptualizaciones multidimensionales y abiertas a las redes de relaciones que se dan *desde, hacia y entre* las aglomeraciones urbanas. A fin de cuentas, estas relaciones son las que dan formas territorialmente particularizadas al proceso de urbanización generalizada en nuestro espacio nacional. Desde este ángulo, en el libro se afrontó el desafío teórico-práctico de delimitar (aglomerados) aquello que en la praxis no tiene límite (pensarlo como unidad porosa) para hacerlo aprehensible.

Asociado a la propia noción de ciudad, y al debate en cuanto a su (in)definición (tanto conceptual como física), se planteó un desafío metodológico para identificar el sistema urbano argentino, caracterizarlo, analizar sus disparidades y, como corolario, proponer formas de abordaje. En esta clave, la estrategia metodológica-instrumental se diseñó con el propósito específico de la identificación de espacios de intermediación territorial para la implementación de políticas públicas que contribuyan a revertir la inconveniente macrocefalia urbana argentina. Es así como el cuerpo del libro culmina con la identificación de aglomerados hipotéticamente² de interés para la formulación de políticas públicas de arraigo y/o atracción poblacional. Ese propósito fue clave en las discusiones acerca de la construcción metodológica de

1 La ciudad ya no puede ser pensada como categoría ontológica o autónoma en términos funcionales, a la vez que lo rural no puede definirse como lo puesto a lo urbano como si se tratara de un juego de suma cero.

2 Se utiliza la expresión hipotéticamente porque, como se ha anticipado, este libro forma parte de una investigación aún en proceso y que tiene prevista su continuidad con la profundización de estudios de caso a través de la realización de trabajos de campo, dentro de este universo de aglomerados estratégicamente seleccionados.

esta investigación, permanentemente interpelada³ bajo la convicción de que, en el contexto de lo urbano generalizado y de la marcada hiperconcentración urbana argentina, se vuelve cada vez más necesario fortalecer las relaciones microregionales, y que en ello el papel de intermediación que tienen las ciudades con su entorno territorial inmediato se vuelve central.

Por su parte, otra pregunta de las que se formularon al inicio de este trabajo se refería a la factibilidad de lograr un mayor equilibrio territorial en un espacio nacional que acumula siglos de disparidades en cuanto a la concentración de la población, de las infraestructuras, las actividades y los servicios, sumado a las enormes disparidades a nivel territorial, incluyendo las condiciones geográficas. En última instancia, se entiende que lograr el equilibrio territorial no es posible, que no se pueden pensar los territorios sin las huellas que fueron dejando los sucesivos modelos de desarrollo, sin reconocer las acumulativas y mayormente potenciadas desigualdades históricas en la concentración económica y social.

Entonces, resulta central la mediación de un accionar estatal que intervenga con políticas públicas en la reducción de estas disparidades territoriales que son intrínsecas al proceso de urbanización del país, para mitigar la vulnerabilidad a la que se encuentran sometidas las poblaciones más desfavorecidas. Sobre este punto, si bien se entiende que las desigualdades territoriales (no desequilibrios) son estructurales, que están estrechamente vinculadas a las desigualdades de índole social y económica, se considera que, para actuar sobre ellas mitigando las inequidades, es necesaria la intervención estatal mediante políticas públicas enmarcadas en una comprensión relacional de la organización espacial de los asentamientos humanos a escala nacional, y es ese horizonte bajo el cual se realiza esta investigación.

Desde estas coordenadas fue que, en el Capítulo 3, se plasmó una caracterización, comparación y jerarquización de los aglomerados pobla-

cionales del país y una evaluación del funcionamiento de sus relaciones (áreas de influencia) en términos de sus complejidades y diversidades funcionales, su localización y peso poblacional, dinámica demográfica, condiciones de vida de sus habitantes y perfil productivo; considerando cada una de estas dimensiones de forma independiente, para luego analizar algunas de las interrelaciones que existen entre las mismas.

Las dificultades prácticas para operacionalizar un abordaje de este tipo (multidimensional, a nivel de aglomerados y de alcance nacional) y, a la vez, no separarse del marco teórico-conceptual planteado, no fueron pocas. Se registraron limitaciones en materia de disponibilidad de información secundaria debidamente sistematizada, a la vez que una distinguida ausencia de información relativa a las redes y flujos que sostienen el carácter relacional del proceso de urbanización en curso. Por otra parte, se relevó que la construcción estadística que el INDEC hace respecto de los aglomerados (con un objetivo censal) no se corresponde necesariamente con densidades y formas de ocupación del suelo, lo cual debió ser problematizado y retrabajado en la delimitación de los mismos. Para el presente trabajo, fue necesario relevar las fuentes de información disponibles a nivel país en todas las dimensiones antedichas y, en cada caso, se ha problematizado la forma en que se construyen, repensado sus alcances y limitaciones en clave de los objetivos de esta investigación.

En relación con los datos específicos sobre ofertas de equipamientos y servicios de cada aglomerado, caben algunas salvedades metodológicas. En primera instancia, un conocimiento más próximo a las condiciones reales de accesibilidad de las poblaciones debería incorporar aspectos cualitativos de los equipamientos y servicios, como los vínculos entre la oferta del servicio, la demanda específica y las posibilidades de acceso realmente existentes de las poblaciones hipotéticamente beneficiarias de su presencia. Las áreas de cobertura respecto de servicios y equipamientos urbanos que se presentan en este libro están sujetas a cambios en el tiempo (sea por modificaciones en la presencia/ausencia de equipamientos y servicios,

³ Estos debates se produjeron a lo largo de dos años en reuniones periódicas del equipo de trabajo.

así como en las infraestructuras de transporte que permiten ampliar sus coberturas en términos espacio-temporales)⁴. Por otra parte, la identificación de la presencia de cada equipamiento/servicio en un aglomerado se registró según la existencia de una edificación que contenga a la actividad, lo cual no garantiza ni explica calidad del servicio. En este sentido, también es posible encontrar servicios que se desarrollan en construcciones no previstas para su fin y, por lo tanto, no fueron considerados en la matriz analítica (por ejemplo, proyecciones de cine en espacios alternativos).

En cuanto a la información disponible respecto de las dinámicas productivas, las Áreas Económicas Locales del MTEySS (que contemplan empresas y empleos registrados dentro de un recorte espacial definido en función de flujos hogar-trabajo) fueron de gran utilidad. No obstante, se trata de una fuente que presenta sus limitaciones. En todos los casos se trata de información declarada y de empleo registrado. Las economías informales o informalizadas y el empleo público quedan excluidos de estos registros estadísticos. El empleo informal no está registrado por su propia naturaleza y no se consiguió acceso a ninguna base con datos de empleo público municipal, provincial y nacional desagregados a nivel de aglomerados o ciudades.

Dadas las limitaciones y restricciones señaladas, propias de un relevamiento y sistematización de información a escala nacional, se considera que el objetivo de este libro estuvo ampliamente cubierto⁵.

En cuanto a los resultados, en el Capítulo 3 se ha observado la dinámica demográfica de los aglomerados. El crecimiento poblacional a nivel nacional fue del 12 % entre 2001 y 2010, y la Patagonia fue

la región de mayor aumento intercensal (19 %), sensiblemente superior a la media. Si bien los aglomerados de mayor tamaño no superan el valor promedio nacional, es importante destacar que el área Metropolitana creció proporcionalmente más (12 %) que el Gran Córdoba (6 %) y el Gran Rosario (8 %), lo cual tiende a reforzar el perfil macrocefálico de nuestro país, reforzando la tendencia a la concentración de población y densidad de núcleos urbanos en la franja central del país. La región Centro explica por sí misma más de la mitad de los núcleos urbanos donde residen 7 de cada 10 habitantes.

Por otra parte, se ha observado que no existe una relación lineal entre la talla demográfica de los aglomerados y las condiciones de vida de sus habitantes. A partir de esa lectura, se entiende que las condiciones de vida no son un factor determinante en la elección de la localización de las poblaciones.

Al cruzar la talla poblacional de los aglomerados con el perfil productivo formalizado (según los datos del MTEySS) fue posible identificar que la mayor cantidad de habitantes se concentra en las áreas de perfil industrial. La evolución del empleo registrado fue dispar a nivel espacial, develando un crecimiento en el NEA superior al experimentado en otras regiones. Asimismo, resulta interesante la relación entre crecimiento del empleo según períodos de gobierno y las tendencias divergentes entre 2010 y 2015 respecto a 2015-2019. En el primer período el empleo aumentó en un 10 % mientras que en el segundo hubo una retracción del 2 %, la cual afectó a todos los perfiles productivos con excepción de las actividades agropecuarias y las extractivas de recursos renovables que crecieron levemente. Esto podría explicarse por diversos factores que van desde la política económica hasta los niveles de formalización del empleo en cada sector, cuestiones que cabe seguir profundizando.

Se ha observado también una correlación entre la complejidad funcional de los aglomerados y su talla poblacional (cuestión más esperable) y también con la distancia de confort. Esto último, recuperado como otro hallazgo, permitiría focalizar las políticas públicas en los núcleos intermedios de menor complejidad (Tipo A y B) y en los aglomerados

4 Asimismo, se da la existencia de equipamientos y servicios localizados fuera de los aglomerados poblacionales (por ejemplo, escuelas rurales o puestos policiales) que, al no estar contenidos en la extensión de su superficie terrestre, no fueron incorporados. No obstante, esta situación fue considerada en el caso de aeropuertos y estaciones de servicio (con cálculos de proximidad a los aglomerados circundantes, a los cuales se le asignaron esos servicios).

5 En las venideras instancias de trabajo de campo a desarrollarse en aglomeraciones estratégicamente seleccionadas se enriquecerán y verificarán los datos presentados en este libro, realizado desde instancias de trabajo en gabinete con la incorporación de aspectos cualitativos.

de baja complejidad que se hallan fuera del radio definido como distancia de confort. Se trata de aglomerados que, además, crecieron por encima de la media nacional y, como consecuencia, la falta de acceso a ciertos equipamientos y servicios en las cercanías afecta a una mayor cantidad de población.

Del análisis de los aglomerados en su entorno geográfico, en el Capítulo 4 se presenta un conjunto de ciudades que podrían ser objeto prioritario de política pública y de interés a los fines de esta investigación. En suma, se trata de un universo de aglomerados estratégicamente selectivo respecto de aquellos con mayor potencialidad para el desarrollo de políticas públicas que tiendan a reducir la brecha de desigualdad en cuanto al acceso a servicios y equipamientos en el espacio nacional argentino. En este sentido, en la continuidad de esta investigación queda pendiente el análisis de las realidades contextualmente específicas con trabajos de campo en este grupo de aglomerados.

No queremos dejar de señalar los hallazgos principales. Uno de los más relevantes, destacado a lo largo del trabajo, es el empleo registrado del NEA, región que experimentó mayor crecimiento de puestos de trabajo en el sector privado (20 %). También creció el empleo en la Patagonia (17 %), en el NOA (14 %) y en Cuyo (10 %), mientras que el crecimiento del empleo en la Región Metropolitana de Buenos Aires, en el Interior de la Provincia de Buenos Aires y La Pampa y en la región de Centro fue menor. Estos datos, como se ha mencionado, resultan relevantes dado que perfilan una tendencia opuesta a la histórica concentración de actividades y empleo en la franja central del país y en el Gran Buenos Aires. Tanto así que los aglomerados de áreas económicas locales con mayor incremento del empleo privado formal pertenecen en su mayoría a las regiones del NOA, el NEA y la Patagonia.

Otra cuestión que permitió develar el trabajo es que los aglomerados de muy baja complejidad funcional se encuentran dentro del área de confort de aglomerados de mayor complejidad. En esa

línea, este cruce entre complejidad y accesibilidad permitiría priorizar políticas públicas, integrando a su vez el volumen poblacional. Atento a ello, se entiende la necesidad de trabajar con los núcleos intermedios de menor complejidad y en los de baja complejidad que se hallan fuera del área de influencia de un aglomerado de mayor complejidad y que, por lo tanto, deben recorrer distancias considerables para acceder a una mayor oferta de equipamientos y servicios. Como se mencionó anteriormente, se trata de 173 aglomerados en los que residen 4.5 millones de habitantes.

Quedan pendientes varias cuestiones. Una de ellas es el análisis de la desigualdad intraurbana, una dimensión que consideramos importante incorporar al análisis y que permitirá sumar aspectos cualitativos a la matriz analítica que no son menores.

En el momento de concluir la escritura de este libro –mayo de 2022– se realizó el nuevo Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas (INDEC), ya que por efecto de la pandemia se retrasó dos años su realización prevista para 2020. Los primeros datos preliminares muestran que el crecimiento de la población fue mayor que en el último período intercensal y que la población argentina se estima habría superado los 47 millones de habitantes. Estos datos permiten inferir un crecimiento demográfico cercano al 18 % en doce años, porcentaje superior al registrado entre 2001 y 2010. Aún no hay datos definitivos, ni estimaciones regionales o provinciales, menos aún a nivel de los aglomerados analizados en este estudio. Por ello, otro tema pendiente es la actualización de la información con datos de 2022, en lo que respecta a las dimensiones de condiciones de vida y dinámica poblacional que se obtienen a partir de las fuentes censales. De este modo, una vez que se publiquen los resultados definitivos, será posible ver si las tendencias identificadas se mantuvieron, se intensificaron o bien se modificaron con posterioridad a 2010.

Bibliografía

- Benko, G. (1999). *La Ciencia Regional*. Bahía Blanca: Editorial de la Universidad Nacional del Sur.
- Bertranou, F. y Casanova, L. (2014). Informalidad laboral en Argentina: Segmentos críticos y políticas para la formalización. Buenos Aires: Oficina de País de la OIT para Argentina.
- Blanco, J. (abril de 2009). *Redes y territorios: articulaciones y tensiones*. XII ENCUENTRO DE GEÓGRAFOS DE AMÉRICA LATINA (EGAL). Montevideo, Uruguay. <http://observatoriongeograficoamericalatina.org.mx/egal12/Teoriaymetodo/Teoricos/06.pdf>
- Brenner, N. (2013). Tesis sobre la urbanización planetaria. *Nueva Sociedad*, (243), 49-66.
- Brenner, N. (2017). Mil hojas: Notas sobre las geografías del desarrollo espacial desigual. En Sevilla Buitrago, A. (ed.), *Neil Brenner. Teoría urbana crítica y políticas de la escala*. Icaria.
- Brenner, N., y Schmid, C. (2016). La «era urbana» en debate. *EURE (Santiago)*, 42(127), pp. 307-339. <https://doi.org/10.4067/S0250-71612016000300013>
- Capel, H. (2009). Las pequeñas ciudades en la urbanización generalizada y ante la crisis global. *Investigaciones Geográficas, Boletín del Instituto de Geografía*, (70), 7-32.
- Capellá, H. (2003a). La Geografía Regional. En *Postgrado Territorio y Cultura, Dossier de Lecturas*. Bahía Blanca: UNSur.
- Capellá, H. (2003b). Territorio. En *Postgrado Territorio y Cultura, Dossier de Lecturas*. Bahía Blanca: UNSur.
- Castells, M. (1970). *Imperialismo y urbanización en América Latina*. Barcelona: Gustavo Gili.
- Castells, M. (2014) [1972]. *La cuestión urbana*. México: Siglo XXI.
- CEPAL (2014). *Estudio de la dinámica económica en la configuración del modelo deseado de territorio nacional. Documento N°5, Informe final*. Buenos Aires: Naciones Unidas.
- Cervo, A. (2003). El regionalismo ad intra. En *Área Política Facultad de Derecho y Ciencias Políticas. Programa de Investigación Geográfico Político Patagónico*, UCA, Buenos Aires. <http://www2.uca.edu.ar/esp/sec-igpp/esp/docsestudios/investigacion/politica/adintra.pdf>
- Ciccolella, P. (1998). Territorios de consumo. Redefinición del espacio Buenos Aires en el fin de siglo. En Gorenstein S. y Bustos Cara R. (Comp.), *Ciudades y Regiones frente al avance de la Globalización* (pp. 201-229). Bahía Blanca: UNS.
- Ciccolella, P. (2012). Revisitando la metrópolis latinoamericana más allá de la globalización. *Revista Iberoamericana de Urbanismo*, (8), 9-21.
- Cuervo González, L. (2004). Desarrollo económico y primacía urbana en América Latina Una visión histórico-comparativa. En Torres Ribeiro A. (Comp.), *El rostro urbano de América Latina* (pp. 77-114). Buenos Aires: Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales.
- De Jong, G. (2001). *Introducción al Método Regional* (pp. 15-46) LIPIAT (Laboratorio Patagónico de Investigación para el Ordenamiento Ambiental y Territorial). Facultad de Humanidades. Universidad Nacional del Comahue. Neuquén.
- De Jong, G. (2009). *Geografía, Método Regional y Planificación*. Buenos Aires: Editorial Catálogos.
- De Mattos, C. (1984). Ciudades Intermedias y Desconcentración territorial: propósitos, alcances y Viabilidad. *Revista de Estudios Urbano Regionales*, En *EURE*, 11(32), 7-34.
- De Mattos, C. (2010). Globalización y metamorfosis metropolitana en América Latina. De la ciudad a lo urbano generalizado. *Revista de Geografía Norte Grande*, (47), 81-104.
- Domínguez Roca, L. (2011). Ciudades, revolución y guerra: Transformación geográfica del sistema urbano rioplatense entre 1810 y 1852. *Revista Geográfica de América Central*, Número Especial EGAL. <https://www.revistas.una.ac.cr/index.php/geografica/article/view/2219/2115>
- Ganau Casas, J. y Vilagrasa Ibarz, J. (2003). Ciudades medias en España: posición en la red urbana y procesos urbanos recientes. En Capel, H. (Coord), *Ciudades, arquitectura y espacio urbano* (pp. 37-73). Almería: Caja Rural Intermediterránea.
- García, M. (2001). El medio físico y su incidencia en la calidad de vida de la población. En Velázquez, G., *Geografía, calidad de vida y fragmentación en la Argentina de los noventa. Análisis regional y departamental utilizando SIG´s*. Tandil: CIG.
- García, M. (2012). *Apuntes de la cátedra Geografía Argentina I*. Licenciatura en Geografía a distancia, UNCPBA.
- García, R. (2000). Conceptos básicos para el estudio de sistemas complejos. En Leff, E. (Coord.), *Los problemas del*

- conocimiento y la perspectiva ambiental del desarrollo* (pp. 381-409). México: Ed. Siglo XXI.
- Giberti, H. (1972). *Aspectos regionales del desarrollo. Desarrollo Regional 2*. Buenos Aires: Secretaría del Consejo Nacional de Desarrollo
- Gómez Gil, C. (2018). Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS): una revisión crítica. *Papeles de relaciones ecosociales y cambio global*, (140), 107-118.
- Gómez Lende S. y Velázquez G. (2014). Metropolización y desmetropolización: tendencias y cambios en el sistema urbano argentino (2001-2010). *Revista Ra'e Ga*, 31, 07-39.
- Haesbaert, R. (2019). *Regional-Global. Dilemas de la región y de la regionalización en la Geografía Contemporánea*. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: CLACSO.
- Hardoy, J. y Satterthwaite, D. (1987). *La ciudad legal y la ciudad ilegal*. Buenos Aires: Editorial Gel (Grupo Editor Latinoamericano).
- Harvey, D. (2005). *El "nuevo" imperialismo: Acumulación por desposesión*. Buenos Aires: CLACSO.
- Harvey, D. (2014) [2000]. *Diecisiete contradicciones y el fin del capitalismo*. Ecuador: Traficantes de Sueños.
- Hildreth, P. (2006). *Roles and Economic Potential of English Medium-Sized Cities: A discussion paper*. Manchester: University of Salford press.
- Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INDEC) (2010). Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 1980, 1991, 2001, 2010. http://www.indec.gov.ar/nivel3_default.asp?id_tema_1=2&id_tema_2=41
- Kozak, D. (2010). Fragmentación Urbana y Neoliberalismo Global. En Pradilla E. (ed.), *Ciudad Compacta y Ciudad Dispersa*. México DF: Universidad Autónoma Metropolitana Xochimilco y Miguel Ángel Porrúa Editor.
- Lefebvre, H. (1972). *La revolución urbana*. Alianza Editorial.
- Lefebvre, H. (2013) [1974]. *La producción del espacio*. Capitán Swing.
- Luxemburgo, R. (1908). *El Estado Nación y el proletariado*. Przegląd Sozialdemokratyczny.
- Massey, D. (2008). *For space*. SAGE Publications Ltd.
- Massey, D. (2012). La geografía importa. En Albet, A., Benach, N., *Doreen Massey: Un sentido global del lugar*. Barcelona: Icaria.
- Mazorra, X. y Beccaria, A. (2005). *Diversidad productiva en las áreas económicas locales de la región pampeana*. Observatorio de Empleo y Dinámica Empresarial. Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social.
- Mazorra, X., Filippo, A., y Schleser, D. (2005). *Áreas económicas locales y mercado de trabajo en Argentina: estudio de tres casos*. CEPAL.
- Mignaqi, I. (1998). Dinámica Inmobiliaria y Transformaciones Metropolitanas. La Producción del Espacio Residencial en la Región Metropolitana de Buenos Aires en los '90. En Gorenstein S. y Bustos Cara R. (Comp.). *Ciudades y Regiones frente al avance de la Globalización*. Bahía Blanca: UNS.
- Ministerio del Interior, Obras Públicas y Vivienda (2018). *Plan estratégico territorial: avance 2018*. Buenos Aires: Ministerio del Interior, Obras Públicas y Vivienda. Secretaría de Planificación Territorial y coordinación de Obra Pública. https://www.argentina.gov.ar/sites/default/files/plan_estrategico_territorial_2018_baja.pdf
- Mongin, O. (2006). *La condición urbana. La ciudad a la hora de la mundialización*. Buenos Aires: Paidós.
- Montoya, J. (2004). Sistemas urbanos en América Latina: globalización y urbanización. *Cuadernos de geografía*, (13), 41-58.
- Moore, J. (2020). *El capitalismo en la trama de la vida. Ecología y acumulación de capital*. Madrid: Traficantes de sueños.
- Morin, E. (1990). *Introducción al pensamiento complejo*. Madrid: Gedisa.
- ONU-HÁBITAT (2020). *Global Database of Metropolises 2020*. United Nations Human Settlements Programme.
- Otero Ortega, A. y Llop Torne, J. (2020). La ciudad intermedia: crecimiento y dinámicas de desarrollo. *Revista Territorios*, (43), 1-8.
- Park, R. (1999). *La ciudad y otros ensayos de ecología urbana*. Barcelona: Ediciones del Serbal.
- Petrocelli, S. y Scardino, M. (2021). Nuevas desigualdades socioterritoriales en el contexto de lo urbano generalizado. Primeras aproximaciones teóricas. *AREA*, 27(2), 1-11. https://www.area.fadu.uba.ar/wp-content/uploads/AREA2702/2702_petrocelli_scardino.pdf
- Recchini de Lattes, Z. (1973). El proceso de urbanización en la Argentina: distribución, crecimiento y algunas características de la población urbana - *Desarrollo Económico*, 12(48), 867-886.

- Robinson, W. (2013). *Una teoría sobre el capitalismo global. Producción, clase y Estado en un mundo transnacional*. México: Siglo XXI Editores.
- Roccatagliata, J. (1986). Regionalización para el desarrollo y el ordenamiento territorial. En *Argentina Hacia un nuevo ordenamiento Territorial* (pp.161-168). Buenos Aires: Editorial Pleamar.
- Rodríguez Domenech, M. (2007). *Las Ciudades Intermedias, una alternativa a las desigualdades urbanas. El caso de Ciudad Real, en la submeseta sur de la Península Ibérica*. Pensando la Geografía en red. Primer Congreso de Geografía de Universidades Nacionales. Universidad Nacional de Río Cuarto, Córdoba.
- Rofman, A. (1999). Economías Regionales. Modernización productiva y exclusión social en las economías regionales. *Revista Realidad Económica*, 162. <http://www.iade.org.ar> pp.107-136.
- Rotondo, S., Calá, C. y Llorente, L. (noviembre de 2016). *Evolución de la diversidad productiva en Argentina: análisis comparativo a nivel de áreas económicas locales entre 1996 y 2015*. En LI Reunión Anual de la Asociación Argentina de Economía Política, San Miguel de Tucumán.
- Santos, M. (1999). *La Naturaleza del Espacio*. Barcelona: Editorial Ariel SA.
- Sassen, S. (1999). *La ciudad global: Nueva York, Londres, Tokio*. Buenos Aires: Eudeba.
- Schweitzer, M. (2020). La producción de un territorio desigual en Argentina. Concentración, primacía y macrocefalia. *Redes*, 25(3),1051-1070. <https://doi.org/10.17058/redes.v25i3.14968>
- Schweitzer, M., Scardino, M., Petrocelli, S. y Arancio M. A. (2021). Ciudades intermedias y ordenamiento territorial en Argentina. En Carrión Hurtado, A. y López-Sandoval, M. F. (Coord.), *Ciudades intermedias y nueva ruralidad*. FLACSO Ecuador.
- Simmel, G. (1986). Las grandes urbes y la vida del espíritu. En *El individuo y la libertad*. Barcelona: Península.
- Singer, P. (1975). *Economía política de la urbanización*. San Pablo: Siglo XXI.
- Smith, N. (2008). *Uneven development. Nature, capital and the production of space* (3ra ed.). University of Georgia Press.
- Soja, E. (1996). *Thirdspace. Journeys to Los Angeles and other real and imagined places*. Blackwell Published.
- Soja, E. (2008). *Postmetropolis. Estudios críticos sobre las ciudades y las regiones*. Madrid: Traficantes de sueños.
- Topalov, C. (1979). *La Urbanización capitalista: algunos elementos para su análisis*. México: Edicol.
- Unión Europea (2019). *The Global Human Settlement Layer Urban Centres Database (GHS-UCDB)*. Joint Research Centre (JRC). Luxemburgo: Publications Office of the European Union.
- Velázquez, G. A y García, M.C. (1999). *Calidad de vida urbana. Aportes para su estudio en Latinoamérica*. Tandil: CIG.
- Velázquez, G. y Manzano, F. (2015). Dinámica migratoria y desigualdades regionales en Argentina (1947-2010). *Estudios Socioterritoriales. Revista de Geografía*, (17), 163-186.
- Velázquez, G.A. y Gómez Lende, S. (2005). *Población y calidad de vida en la Argentina. Comparación a escala departamental del índice 1991-2001*. VII Jornadas Argentinas de Estudios de Población.
- Velázquez, G. (2001). La Calidad de Vida en la Argentina en la década de 1990: Análisis Regional. En *Geografía, calidad de vida y fragmentación en la Argentina de los noventa. Análisis regional y departamental utilizando SIG's* (pp. 107-109). Tandil: CIG.
- Zalduendo, E. (1975). Las desigualdades económicas entre las regiones de Argentina. Santiago: CEPAL.

Páginas WEB

- BCRA. Filiales. http://www.bcra.gob.ar/SistemasFinancierosYdePagos/Entidades_financieras_filiales_y_cajeros.asp?b-co=AAA00&tipo=1&Tit=1
- Banelco. <https://www.icajero.com.ar/red/banelco>
- Cajeros Link. <https://www.icajero.com.ar/red/link>
- Cámara Argentina de Shoppings Center. http://www.casc.org.ar/index.php?option=com_content&view=article&id=22&Itemid=117
- Casinos. <https://www.welcomeargentina.com/casinos/casinos-argentinos.html>
- Código Industrial Internacional Uniforme. https://unstats.un.org/unsd/publication/seriesm/seriesm_4rev3_1s.pdf

- Gendarmería Nacional Argentina. <https://prensagendarmeria.gob.ar/donde-inscribirse-a-gendarmeria>
- Google Maps. <https://www.google.com.ar/maps/@-41.4055916,-67.6865525,3.92z>
- Ministerio de Transporte. Dirección de Observatorio Nacional de Transporte. II Aeropuertos: Relevados por ORSNA (Organismo Regulador del Sistema Nacional de Aeropuertos). Fecha de actualización: Abril 2017 / Aeródromos: Aeródromos y Helipuertos de la República Argentina, relevados por la Universidad Nacional de La Plata. <https://datos.transporte.gob.ar/dataset/aeropuertosargentina> / <https://datos.transporte.gob.ar/dataset/aerodromos>
- Ministerio de Energía y Minería. Secretaría de Coordinación de Planeamiento Energético. Dirección Nacional de Información Energética. Actualización: 14 de mayo de 2018. <http://datos.minem.gob.ar/dataset/comercializacion-hidrocarburos-combustibles-liquidos>
- Ministerio de Educación de la Nación. Padrón Oficial de Establecimientos Educativos. <https://www.argentina.gob.ar/educacion/evaluacion-e-informacion-educativa/padron-oficial-de-establecimientos-educativos>
- Ministerio de Justicia y Derechos Humanos. <https://www.argentina.gob.ar/justicia/afianzar/caj/listado>
- Ministerio de Justicia y Derechos Humanos. Juzgados Federales. <https://www.argentina.gob.ar/justicia>
- Ministerio de Justicia y Derechos Humanos. Centros de Acceso a la Justicia. <https://datos.gob.ar/dataset/justicia-centros-acceso-justicia--caj->
- Policía Federal Argentina. <https://www.argentina.gob.ar/policiafederal/delegaciones>
- Poder judicial de la Nación. <http://www.jus.gob.ar>
- Prefectura Naval Argentina. <https://www.argentina.gob.ar/prefecturanaval/guia>
- Sistema Integrado de Información Sanitaria Argentina (SISA). <https://sisa.msal.gov.ar/sisa/#sisa>
- Sistema de Información Cultural de la Argentina (SINCA). <https://www.sinca.gob.ar/>
- Suprema Corte de Justicia. <https://www.scba.gov.ar/guia/organismos.asp?8510>

Poder judicial provincial:

- Chaco. <https://www.justiciachaco.gov.ar/#>
- Chubut. <https://www.juschubut.gov.ar/index.php/organizacion/superior-tribunal-de-justicia/organizacion-del-superior-tribunal-de-justicia>
<https://www.juschubut.gov.ar/index.php/organizacion/poder-judicial/mapa-judicial>
- Córdoba. <https://www.justiciacordoba.gov.ar/JusticiaCordoba/TSJ/autoridades>
https://www.justiciacordoba.gov.ar/JusticiaCordoba/Oficinasjudiciales/sedes_judiciales
- Corrientes. <http://www.juscorrientes.gov.ar/delegaciones/#prettyPhoto/0/>
- Entre Ríos. <http://www.jusentrierios.gov.ar/alto-cuerpo/>
<http://www.jusentrierios.gov.ar/guia-judicial-de-la-provincia-de-entre-rios-2>
- Formosa. <http://www.jusformosa.gov.ar/index.php/autoridades/guia-judicial-home>
- Jujuy. <https://www.justiciajujuy.gov.ar/index.php/distribucion>
- La Pampa. https://justicia.lapampa.gob.ar/images/Guia_Judicial_Completa.pdf
- La Rioja. <https://justicialarioja.gob.ar/index.php/features/tribunal-superior-de-justicia/autoridades>
<https://justicialarioja.gob.ar/index.php/features/2014-10-11-00-21-25/primera-circunscripcion>
- Mendoza. <http://www.jus.mendoza.gov.ar/web/guest/guia-judicial>
- Misiones. <https://www.jusmisiones.gov.ar/index.php/guia-de-autoridades>
- Neuquén. <http://www.jusneuquen.gov.ar/organigramas/>
- Río Negro. http://servicios.jusrionegro.gov.ar/inicio/web/institucional/documentacion/GUIA_JUDICIAL_MES_Marzo_2020.pdf
- Salta. <https://www.justiciasalta.gov.ar/es/estructura>
- San Juan. <https://www.jussanjuan.gov.ar/guia-judicial/>
- San Luis. https://www.justiciasanluis.gov.ar/?page_id=738
- Santa Cruz. <http://sec.jussantacruz.gob.ar/>
- Santa Fe. <http://www.justiciasantafe.gov.ar/js/index.php?go=g&a=1>

Santiago del Estero. <https://www.jussantiago.gov.ar/jusnueva/organigrama/index6.php>

Tierra del Fuego. https://www.justierradelfuego.gov.ar/?page_id=3742

Tucumán. <https://www1.justucuman.gov.ar/guia-judicial>

Policía por provincias:

Buenos Aires. <http://www.policia.mseg.gba.gov.ar/Gu%C3%ADa%20Telef/GuiaTelef.html#alsina>

<https://www.buenosaires.gob.ar/justiciayseguridad/buscador-de-comisarias>

Catamarca. <https://www.policiadecatamarca.gob.ar/noticias/general/comisarias>

Chaco. <http://policia.chaco.gov.ar/index.php/ecmPagesView/view/id/154>

Córdoba. <https://www.policiacordoba.gov.ar/Default.aspx>

<https://www.policiacordoba.gov.ar/direcciones.aspx>

Corrientes. <http://www.policiactes.gov.ar/Tel-Fijos.pdf>

<https://seguridad.corrientes.gob.ar/home/comisarias>

Entre Ríos. <http://www.policiaentrerios.gob.ar/>

Formosa. <https://www.formosa.gob.ar/policia/dependencias>

Jujuy. <http://mpdpjujuy.gob.ar/listado-de-comisarias/#tab-id-2>

La Pampa. <https://policia.lapampa.gob.ar/contenidos/ver/contacto>

<https://policia.lapampa.gob.ar/contenidos/ver/autoridades>

La Rioja. http://policia delarioja.com/jefatura_web/telefonos.php

Mendoza. <http://datosabiertos.mendoza.gov.ar/dataset/destacamentos-policiales-de->

<http://mendoza/archivo/c0e728b2-9e5c-4ccb-a8ff-90114920c0a4>

Misiones. <https://www.policiamisiones.gob.ar/>

Neuquén. <http://www.policia delneuquen.gob.ar/>

San Juan. <https://sisanjuan.gob.ar/noticias-ministerio-de-gobierno/item/14306-conoce-los-numeros-de-las-comisarias-de-san-juan>

Santa Cruz. <https://policia desantacruz.gob.ar/index.php/es/>

Santa Fe. <https://www.santafe.gob.ar/datosabiertos/search/type/dataset>

Santiago del Estero. <https://www.policiasde.gob.ar/#dependencias>

Tucumán. <http://policia detucuman.gov.ar/comisarias.htm>

Supermercados:

Arcoiris. <https://supermercadospremium.com/site/sucursales/>

Beltrán. <http://www.supermercado beltran.com.ar/>

Carrefour. <https://supermercado.carrefour.com.ar/sucursales>

Cooperativa Obrera. <https://www.cooperativa obrera.coop/la-coope-hoy/sucursales>

Cordiez. <http://cordiez.com.ar/sucursales/>

Coto. <http://www.coto.com.ar/mapassucursales/Sucursales/ListadoSucursales.aspx>

Diarco. <https://www.diarco.com.ar/sucursales>

Disco. <https://www.disco.com.ar/Login/Sucursales.aspx>

Easy. <https://www.easy.com.ar/tienda/es/easyar/locales-easy>

Eco. <https://www.supermercadoeco.com/nuestros-puntos-de-venta>

El Solar. <http://www.elsolarsupermercados.com/casilda-v.html>

Giro. <http://www.girovital.com.ar/giroindex.asp>

Josimar. <https://www.josimar.com.ar/sucursales>

Bibliografía

Jumbo. <https://www.jumbo.com.ar/institucional/nuestras-sucursales>
Jumbo. <https://www.jumbo.com.ar/institucional/nuestras-sucursales>
La Anónima. <https://www.laanonima.com.ar/sucursales/listado-de-sucursales>
La Gallega. <https://www.lagallega.com.ar/>
Libertad. https://www.libertadsa.com.ar/misucursal_cordoba.php
Makro. <https://www.makro.com.ar/Como-comprar#local>
Maxiconsumo. http://www.maxiconsumo.com/sucursal_capital/sucursales.html
Nini. <http://www2.nini.com.ar/post/6/sucursal.html>
Pinguino. <http://www.pinguino.com.ar/>
Supermercados Día. <https://www.supermercadosdia.com.ar/listadodetiendas/>
Todo. <https://supertodo.com.ar/sucursales/>
Toledo. <http://www.supertoledo.com/sucursales/>
Tomas de León. <http://www.superdeleon.com.ar/>
Único. <https://www.unicosupermercados.com.ar/>
Vea. <https://www.veadigital.com.ar/Login/Sucursales.aspx>
Vital. <https://www.vital.com.ar/sucursales>
Walmart. <https://www.walmart.com.ar/institucional/encontra-tu-tienda>
Yaguar. <https://www.yaguar.com.ar/category/sucursales/>

Anexo I

NIVEL DE SERVICIOS

Se ha hecho mención de que para abordar la complejidad de servicios, se transcurrió por un proceso de dos etapas secuenciales. En la primera, tal como se detalla en el Capítulo 2, se trabajó a partir de la identificación de un índice de servicios, al igual que para las otras dimensiones. En forma posterior, en una segunda etapa, se realizó la integración de los resultados mediante clúster, que derivó en las tipologías de nodos nacionales, regionales, intermedios de mayor complejidad, de menor complejidad Tipo A y Tipo B, aglomerados de baja complejidad y otros de muy baja. El análisis de esta dimensión y de sus categorías fue realizado en el Capítulo 3. Lo que aquí se presenta, en forma de Anexo, es el análisis del nivel de servicios que sirvió como base para la esa clusterización.

La construcción del índice de nivel de servicios se realizó a partir de la identificación de la presencia de servicios especializados, bancarios, de comercio, cultura, educación, justicia, salud, seguridad y de transporte. A partir de la identificación de la presencia de esos servicios en sus respectivas complejidades en el conjunto de los 1.623 aglomerados, se le asignó una ponderación en base a la frecuencia, tal como se da cuenta en la Tabla 25 de Jerarquización de servicios por frecuencia (en anexo II). A partir de esta información se conformó el índice que permite sintetizar en un puntaje estandarizado el nivel de servicios con el que cuentan los 1.623 aglomerados¹. Sobre la base de este indicador continuo se procedió luego a segmentar según criterio de rupturas naturales los aglomerados en cinco grupos que permiten dar cuenta de un gradiente de situaciones en rela-

ción con la disponibilidad de servicios en cada territorio, que es lo que se expone en lo que sigue.

A partir de una lectura en clave regional (Tabla 22), es posible advertir que el nivel de servicios muy bajo alcanza casi a la mitad de los aglomerados (47 %), superando a la media los porcentajes de la región de Cuyo (52 %) y, en mayor medida, del NOA (63 %). Patagonia y el NEA presentan los menores porcentajes de aglomerados con nivel de servicios muy bajo (39 % y 37 % respectivamente). El 82 % de los aglomerados del NOA se encuentran en los niveles de servicios muy bajo y bajo. Sólo se encuentran por debajo de la media nacional respecto a estos dos niveles más desfavorables los aglomerados de las regiones Centro (70 % muy similar a la media nacional del 71 %) y en mayor medida, Patagonia (61 %).

En el otro extremo, la región del Centro es la que tiene el menor porcentaje de aglomerados con índice de servicios muy alto (el 1 %), mientras que tanto Cuyo como Patagonia dan cuenta de los guarimos más altos (4 % en ambos casos). De todas formas, y tal como se observa en la Tabla 22, priman los valores muy bajos y bajos, y los valores muy altos y altos son sensiblemente menores.

En síntesis, la Patagonia presenta una mejor situación relativa, en tanto la proporción de aglomerados con nivel de servicios bajo es inferior a la registrada en otras regiones y el de nivel alto es superior. La zona Centro exhibe una situación de cuasi paridad, con porcentajes muy similares a la media nacional y, finalmente, el NOA y Cuyo se perfilan como escenarios menos favorables en la medida en que el peso de los aglomerados con muy bajo nivel de servicios resulta mayor al de las categorías positivas del índice (ver Mapa 17).

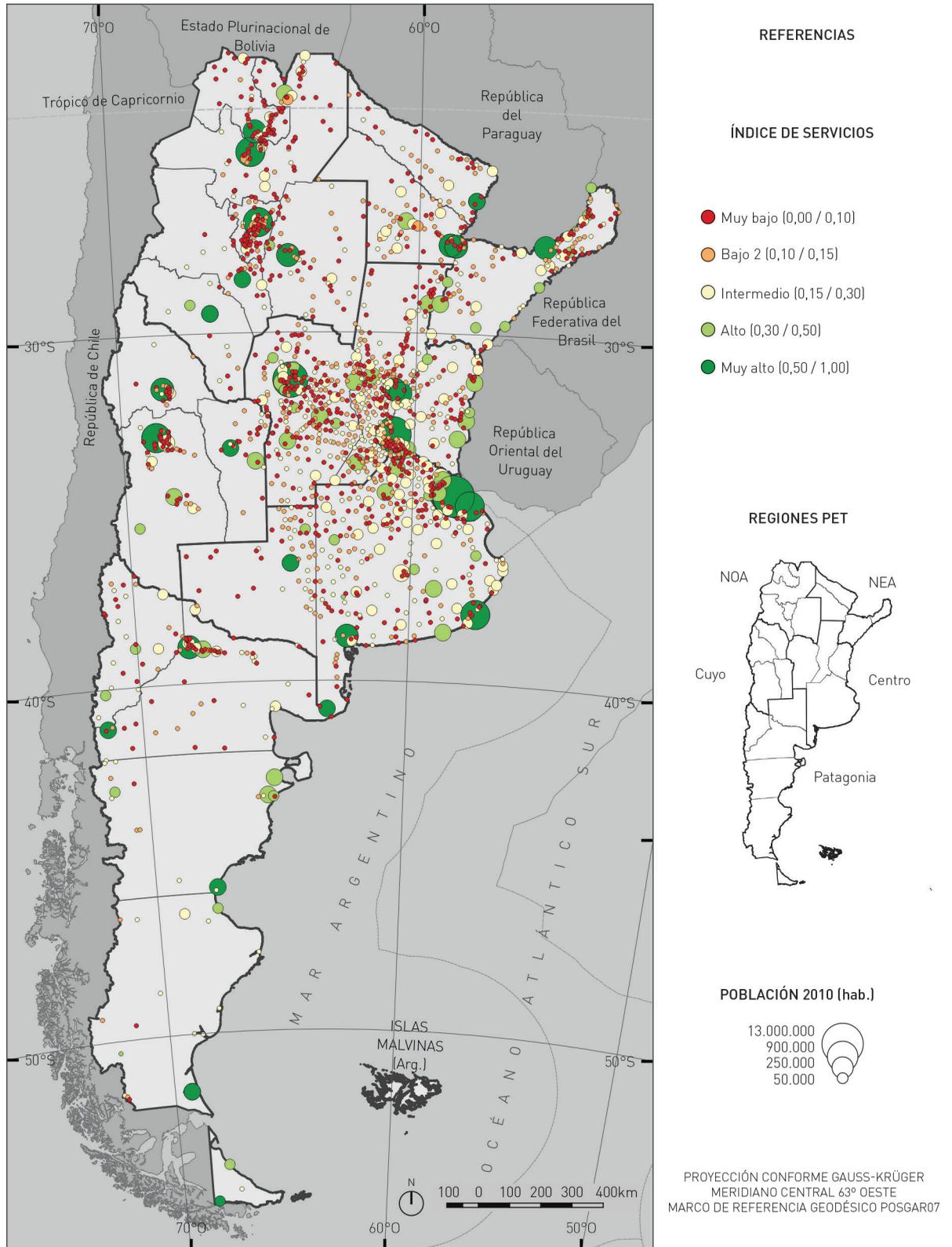
¹ El detalle acerca de los servicios considerados y del modo en que se elaboró el índice sintético de servicios por aglomerado puede encontrarse en el Capítulo 2.

Tabla 22. Aglomerados por región geográfica según nivel de servicios

Nivel se servicio	Total	Regiones Geográficas PET				
		Centro	Cuyo	NEA	NOA	Patagonia
Muy bajo	47%	46%	52%	37%	63%	39%
Bajo	24%	24%	22%	35%	19%	22%
Intermedio	23%	26%	19%	21%	15%	30%
Alto	3%	3%	4%	5%	1%	6%
Muy alto	2%	1%	4%	2%	2%	4%
Total (aglomerados)	100% (1.623)	100% (843)	100% (108)	100% (210)	100% (276)	100% Ç(186)

Fuente: elaboración propia en base a fuentes citadas en el apartado 3 del Capítulo 2.

Mapa 17. Aglomerados por nivel de servicios 2020-2021



Fuente: elaboración propia en base a fuentes citadas en el apartado 3 del Capítulo 2.

Anexo II

TABLAS

Tabla 23. Tipo de establecimientos de salud

Siglas	Tipo de establecimiento
ESCI EP	Establecimiento de salud con internación especializada en pediatría
ESCI EM	Establecimiento de salud con internación especializada en maternidad/materno infantil
ESCI ES M	Establecimiento de salud con internación especializada en salud mental
ESCI E	Establecimiento de salud con internación especializada en otras especialidades
ESCI ETE	Establecimiento de salud con internación especializada en tercera edad
ESSIDT	Establecimiento de salud sin internación de diagnóstico y tratamiento
ESSID	Establecimiento de salud sin internación de diagnóstico
ESSIT	Establecimiento de salud sin internación de tratamiento
ESCL	Establecimiento de salud complementario
ESCIG	Establecimiento de salud con internación general

Fuente: elaboración propia a partir de datos del Registro Federal de Establecimientos de Salud.

Tabla 24. Categorización de establecimiento de salud

Categoría	Tipo de establecimiento	Complejidad
1	ESCIE	Alto riesgo con terapia intensiva especializada
	ESCIE	Alto riesgo con terapia intensiva
	ESCIEM	Alto riesgo con terapia intensiva especializada
	ESCIEM	Alto riesgo con terapia intensiva
	ESCIEP	Alto riesgo con terapia intensiva especializada
	ESCIEP	Alto riesgo con terapia intensiva
	ESCIESM	Alto riesgo con terapia intensiva especializada
	ESCIESM	Alto riesgo con terapia intensiva
	ESCIG	Alto riesgo con terapia intensiva especializada
	ESCIG	Alto riesgo con terapia intensiva
2	ESCIE	Mediano riesgo con internación con cuidados especiales
	ESCIEM	Mediano riesgo con internación con cuidados especiales
	ESCIEP	Mediano riesgo con internación con cuidados especiales
	ESCIESM	Mediano riesgo con internación con cuidados especiales
	ESCIETE	Mediano riesgo con internación con cuidados especiales
	ESCIG	Mediano riesgo con internación con cuidados especiales
3	ESCIE	Bajo riesgo con internación simple
	ESCIEM	Bajo riesgo con internación simple
	ESCIEP	Bajo riesgo con internación simple
	ESCIESM	Bajo riesgo con internación simple
	ESCIETE	Bajo riesgo con internación simple
	ESCIG	Bajo riesgo con internación simple
4	ESSDIT	Con atención médica diaria y con especialidades y/o otras profesiones
	ESSDIT	Con guardia permanente
5	ESCL	Agencias - servicios gubernamentales
	ESCL	Bancos de Sangre
	ESCL	Gabinete de Podología
	ESCL	Internación Domiciliaria
	ESCL	Laboratorios mecánica dental
	ESCL	Óptica
	ESCL	Ortopedia

5	ESCL	Otros
	ESCL	Residuos Patológicos
	ESCL	Sistema de Atención extra hospitalaria
	ESCL	Unidades de Atención Móviles
	ESCL	Vacunatorios
	ESNOASIST	Otros
	ESSIDT	Con atención médica general por lo menos 3 días de la semana
	ESSIDT	Sin atención médica en forma periódica (menor a 3 veces por semana)
	ESSID	Análisis clínicos y Laboratorio de Anatomía Patológica
	ESSID	Diagnóstico por Imágenes
	ESSID	Diagnóstico por Imágenes odontológicas
	ESSID	Diagnóstico por Imágenes y Diagnóstico por Imágenes odontológicas
	ESSID	Diagnóstico por Imágenes y Laboratorio Análisis clínicos
	ESSID	Laboratorio de Análisis Clínicos
	ESSID	Laboratorio de Anatomía patológica
	ESSID	Medicina Laboral
	ESSID	Otros
	ESSIT	Centro de día
	ESSIT	Centro de Diálisis
	ESSIT	Centro de salud mental
	ESSIT	Centro educativo terapéutico
	ESSIT	Centro Rehabilitación motora
	ESSIT	Centro tratamientos oncológicos
ESSIT	Otros	

Fuente: elaboración propia a partir de datos del Registro Federal de Establecimientos de Salud.

Tabla 25. Jerarquización de servicios por frecuencia de aparición

Servicio	Tipo	Frecuencia	Puntaje por inversa
Especializados	Consulado	6	6.47
Especializados	Embajada	1	11.75
Banco	Bancos Matriz o Casa Central	16	4.66
Banco	Cajero Automático	1.162	1.12
Banco	Sucursal	815	1.26
Comercio	Casino	68	2.88
Comercio	Shoppings	84	2.68
Comercio	Supermercado	250	1.87
Cultura	Bibliotecas/Especializadas/Populares/Casas del Bicentenario/Centro Cultural/Edificios de Cultura	797	1.27
Cultura	Cine/Espacio INCAA/Salas de Cine	147	2.23
Cultura	Museos	329	1.70
Cultura	Salas de teatro/Teatro	272	1.81
Educación	Universidad otras Sedes y unidades académicas	89	2.63
Educación	Universidad Rectorado / Sede Principal	38	3.50
Educación	Inicial	1.581	1.01
Educación	Nivel Primario	1.582	1.01
Educación	Nivel Secundario	1.522	1.02
Educación	Nivel Terciario	792	1.27
Justicia	Cámara de apelaciones nacional	16	4.66
Justicia	Juzgado Federal	54	3.11
Justicia	Cámara de apelaciones provincial	85	2.67
Justicia	Juzgados provinciales de primera instancia	187	2.06
Justicia	Tribunal Superior de Justicia Provincial	24	4.07
Salud	Establecimientos con terapia intensiva	196	2.02
Salud	Establecimientos con internación con cuidados especiales	300	1.76
Salud	Establecimientos de bajo riesgo con internación simple	961	1.19
Salud	Establecimientos sin internación de diagnóstico y tratamiento	1.273	1.08
Salud	Establecimientos complementarios, de diagnóstico y otros	1.477	1.03
Seguridad	Policía	1.026	1.17
Seguridad	Prefectura y Gendarmería	119	2.39
Transporte	Aeropuerto Cabotaje	39	3.47
Transporte	Aeropuerto Internacional América Latina	10	5.46
Transporte	Aeropuerto Internacional Global	1	11.75
Transporte	Estación de Servicio	1.097	1.14
Transporte	Terminal de Ómnibus	489	1.49

Fuente: elaboración propia. Nota: Para mayor detalle de los establecimientos de salud ver tablas 23 y 24.

Tabla 26. Selección de aglomerados para la intervención estatal

Tipo de aglomerado	Nombre del aglomerado	Población total (2010)
Intermedios con mayor complejidad funcional	Gran Río Cuarto	151.627
	Comodoro Rivadavia	145.657
	Concordia	135.044
	Villa Mercedes	108.893
	San Rafael	105.837
	San Carlos de Bariloche	100.051
	Trelew	91.478
	Reconquista - Avellaneda	82.348
	Puerto Madryn	79.458
	Junín	79.411
	Gualeguaychú - Pueblo General Belgrano	78.904
	San Ramón de la Nueva Orán - (Est. Orán)	75.697
	Concepción del Uruguay	67.423
	Río Grande	60.121
	Oberá	55.186
	Eldorado	50.055
	Azul	49.246
	Caleta Olivia	47.047
	Esquel	29.855
	Chilecito	29.248
San Martín de los Andes	23.954	
Intermedios con menor complejidad funcional. Tipo A.	Goya	68.870
	Tartagal	61.537
	Puerto Iguazú	37.999
	Paso de los Libres	37.139
	La Paz	22.691
	Monte Caseros	20.990
	25 de Mayo	20.958
	Malargüe	19.404
	Esquina	17.490
	Profesor Salvador Mazza - (Est. Pocitos)	17.361

Intermedios con menor complejidad funcional. Tipo A.	Ituzaingó	17.287
	La Quiaca	16.569
	Santo Tomé	16.412
	San Antonio Oeste	16.165
	Puerto Rico	14.920
	El Bolsón	14.683
	Puerto Deseado	13.308
	El Calafate	12.560
	Chos Malal	12.459
	Ingeniero Guillermo N. Juárez	12.003
	Las Lomitas	11.295
	Aguaray	8.848
	Yacimientos Río Turbio	8.814
	Tinogasta	8.582
	San Javier	8.115
	Puerto San Julián	7.294
	Villa La Angostura	7.017
	La Cruz	6.806
San José de Jáchal	6.179	
Concepción de la Sierra	6.141	
Mocoretá	5.974	
Intermedios con menor complejidad funcional. Tipo B	Venado Tuerto	66.577
	Tres Arroyos	45.984
	Villa Angela	38.914
	Gualeguay	38.019
	Villa Dolores- Villa Sarmiento - San Pedro - Villa de las Rosas	35.805
	9 de Julio	32.558
	Trenque Lauquen	31.689
	Curuzú Cuatiá	31.161
	Zapala	30.133
	Bragado	29.538
	Pehuajó	29.482
	Villaguay	28.474
Gobernador Igr. Valentín Virasoro	25.604	

Intermedios con menor complejidad funcional. Tipo B	San Carlos de Bolívar (Est. Bolívar)	24.802
	Charata	24.555
	Coronel Suárez	23.621
	Juan José Castelli	23.022
	General Alvear - (Est.Colonia Alvear Norte)	23.008
	Las Breñas	20.361
	Laboulaye	19.956
	Añatuya	19.562
	Apóstoles	18.541
	Carlos Casares	17.927
	General Villegas (Est. Villegas)	17.040
	Morteros	16.890
	Rufino	15.877
	Federal	15.245
	San Vicente	14.509
	Ceres	14.499
	Quimili	13.225
	San Javier	12.028
	Rosario del Tala	11.398
	Merlo	10.413
	Corral de Bustos	9.966
	Justiniano Posse	8.499
	Andalgalá	8.177
	Laprida	8.121
	General La Madrid	7.926
	Arias	7.075
Salliqueló	6.917	
San Cayetano	6.409	
Sarmiento	6.352	
Monte Buey	6.217	
Baja complejidad funcional	Mercedes	31.128
	Colón	21.060
	Las Heras	16.295
	Rincón de los Sauces	16.168
	Jardín América	15.291

Baja complejidad funcional	Joaquín V. González	14.899
	San Cristóbal	14.326
	Tostado	14.125
	Monte Quemado	12.300
	Belén	12.256
	Cafayate	11.906
	Recreo	11.847
	San Clemente del Tuyú	11.595
	La Carlota	11.429
	Chepes	11.039
	Santa María	10.550
	San Pedro	10.397
	América	10.263
	Humahuaca	10.256
	Choele Choel	10.146
	San José de Feliciano	10.106
	Daireaux	9.985
	Calchaquí	9.390
	Vicuña Mackenna	9.181
	San Bernardo	9.015
	Villa Berthet	8.680
	Carhué	8.579
	Adolfo Gonzáles Cháves - (Est. Cháves)	8.277
	Villa Cañás	8.261
	Abra Pampa	8.233
	Pampa del Infierno	8.104
	Henderson	7.738
	Adelia María	7.586
	Lamarque	7.521
	Sierra Grande	7.403
Monte Maíz	7.325	
Canals	7.242	
Taco Pozo	7.157	
Pampa del Indio	7.130	
Florentino Ameghino	7.112	
Tres Lomas	7.033	

Baja complejidad funcional	Ibarreta	6.989
	General Alvear	6.836
	Santa Sylvina	6.777
	Villa Ojo de Agua	6.776
	Sauce	6.715
	Comandante Luis Piedrabuena	6.405
	Santa Rosa	6.348
	Coronel Moldes	6.340
	Intendente Alvear	6.306
	Mburucuyá	6.297
	Apolinario Saravia	6.132
	Balnearia	6.105
	San Guillermo	6.054
	Laguna Blanca	6.009
	General Pinto	5.971
	Laborde	5.943
	Teodelina	5.933
	Maciá	5.870
	General Levalle	5.697
	Wheelwright	5.678
	Comandante Andresito	5.673
	Bandera	5.655
	Sumampa	5.559
	Tilisarao	5.548
	Darregueira	5.547
	General Conesa	5.484
	Luis Beltrán	5.461
	Elortondo	5.456
	Alejandro Roca	5.298
	Ucacha	5.136
El Quebrachal	5.120	
Concarán	5.119	

Fuente: elaboración propia. Nota: de los 173 aglomerados seleccionados como potenciales para la intervención estatal, se excluyeron cinco capitales de provincia, Gran Posadas, Gran San Fernando del Valle de Catamarca, Gran San Luis, Ushuaia y Viedma-Carmen de Patagones.

Editorial Café de las Ciudades

Desde noviembre de 2002, la revista digital **Café de las Ciudades** se ofrece como un lugar en la web para el encuentro de conocimientos, reflexiones y miradas sobre la ciudad. La creación de la Editorial lleva este espacio de debate y comunicación al campo de la letra impresa.

La Editorial Café de las Ciudades comparte sus prioridades con la versión digital: pluralidad de visiones, pluralidad de criterios, un enfoque abarcador de la ciudad que incluye aspectos técnicos, culturales, económicos, sociales, políticos y ambientales en un sentido amplio.

La estructuración física, social, económica y política del territorio, la cultura urbana en sus múltiples géneros y formatos, las implicancias ambientales de la urbanización y la desurbanización, la arquitectura como disciplina de construcción de la ciudad, son objeto de las publicaciones y colecciones de la Editorial. Como la revista, este espacio se nutre de la interacción y la propuesta de sus "parroquianos": desde el principio, nuestro café "no es propiedad de ningún grupo, disciplina o profesión: cualquiera que tenga algo que decir puede sentarse a sus mesas, y hablar con los parroquianos. Amor por la ciudad (la propia, alguna en particular, o todas, según el gusto de cada uno), y tolerancia con las opiniones ajenas, son la única condición para entrar".

OTROS TÍTULOS DEL CATÁLOGO:

Novedad

- *Un puente. Ciudades, universidades, amistades.* Jordi Borja

Colección Barrios

- *Las centralidades barriales en la planificación urbana.* Celina Caporossi

Colección Ciudades

- *La ciudad posible. Guía para la actuación urbana.* Marcelo Corti
- *Luces y sombras del urbanismo de Barcelona.* Jordi Borja
- *Ciudades vividas. Sistemas e imaginarios de ciudades medias bonaerenses.* Ariel Gravano, Ana Silva y Silvia Boggi
- *Ciudad, Comercio y Consumo 1: nuevas perspectivas para su estudio geográfico.* María Laura Silveira, Rodolfo Bertonecello, Josefina Di Nucci (compiladores)
- *Ciudad, Comercio y Consumo 2: temas y problemas desde la Geografía.* María Laura Silveira, Rodolfo Bertonecello, Josefina Di Nucci (compiladores)
- *Circuitos de la economía urbana.* María Laura Silveira (compiladora)

Colección Cultura

- *Del barrio al centro. Imaginarios del habitar en las letras del tango rioplatense.* Mario S. Sabugo

Colección Ensayos

- *Cómo no hacer una tesis.* Covis Ultramarí

Colección Hábitat

- *Hábitat en deuda. Veinte años de políticas urbanas en América Latina.* Michael Cohen, María Carrizosa, Margarita Gutman (editores)
- *Hacia una política integral del hábitat.* Miguel Barreto y Mercedes Lentini
- *Producción Social del Hábitat.* Mercedes Di Virgilio y Carla Rodríguez
- *Ciudades para cambiar la vida. Una respuesta a Hábitat III.* Jordi Borja, Fernando Carrión M. y Marcelo Corti (editores)
- *La vivienda de alquiler como opción para habitar.* Daniela Gargantini (Editora general)

Colección Movilidad

- *La movilidad en el municipio de La Matanza*. A. Gutiérrez y S. Kralich
- *¿Calles o Carreteras? El espacio del automóvil en la ciudad*. Manuel Herce Vallejo
- *El espacio de la movilidad urbana*. Manuel Herce Vallejo y Francesc Magrinyà
- *La fábrica del movimiento*. Andrés Borthagaray y Jean Pierre Orfeuill (compiladores)

Colección Planeamiento

- *El derecho y la gestión urbana: guía de conceptos jurídicos para actuar en el territorio*. Hernán Petrelli
- *Grandes Proyectos Urbanos*. Beatriz Cuenya, Pedro Novais y Carlos Vainer (compiladores)

Colección Sociología

- *La Cuestión Urbana Interrogada*. Mercedes Di Virgilio, Hilda Herzer, Gabriela Merlinsky y María Carla Rodríguez (compiladoras)
- *Barrios al sur: renovación y pobreza en la ciudad de Buenos Aires*. Hilda Herzer (compiladora)
- *Antropología de lo urbano*. Ariel Gravano
- *Fronteras urbanas*. Eleonora Elguezabal

Colección Territorio

- *Inclusión y tensiones en la cuenca Matanza-Riachuelo: dilemas de la integración socio-espacial en Buenos Aires*. Margarita Gutman (directora)
- *10 Principios para ciudades que funcionen*. Marcelo Corti
- *Hacia otra ciudad posible*. Matilde Malizia, Paula Boldrini y Pablo Paolasso (autores y compiladores)
- *Un corredor sin autopista*. Lorena Vecslir, Jorge Blanco, Mariela Nerome, Florencia Sciutto, Pablo Maestrojuan y Luciana Rodríguez
- *Metrópolis en mutación*. Sonia Vidal-Koppmann (Coordinadora)
- *Metrópolis Latinoamericanas*. Pablo Ciccolella
- *Metrópolis Argentinas*. Artemio Pedro Abba

Colección Urbanidad

- *El giro a la izquierda. Los gobiernos locales de América Latina*. Fernando Carrión
- *Luchas urbanas alrededor del fútbol*. Fernando Carrión y María José Rodríguez (Coordinadores).
- *Revolución urbana y derechos ciudadanos*. Jordi Borja
- *Ciudades, una ecuación imposible* (Mireia Belil, Jordi Borja y Marcelo Corti, editores)
- *Cien Cafés*. Marcelo Corti (Editor general)

Disponibles en: <https://cafedelasciudades.mitiendanube.com/>

El sistema regional de asentamientos en la Argentina del siglo XXI

Lineamientos estratégicos para promover el desarrollo del territorio

La concentración de las personas en el espacio no es sólo un asunto demográfico, sino también da cuenta de un acceso diferencial a servicios, equipamientos e infraestructura para la reproducción social y para el desarrollo de actividades productivas. En este marco, se considera que las aglomeraciones que registran condiciones adecuadas para el arraigo de la población y para el desarrollo económico en lugares alejados de las pocas grandes urbes del país, merecen especial atención, ya sea por su potencial estratégico en cualquier intento de buscar una reducción de las brechas de la desigualdad socioespacial existente como por su contribución a frenar el crecimiento, cada vez más insostenible, de la hiperconcentración urbana.

En función de ello, se sostiene que la identificación y jerarquización de los asentamientos poblacionales intermedios, así como también la evaluación de sus relaciones en clave de su diversidad y complejidad funcional, resulta un punto de partida indispensable para (re)pensar un diseño de políticas estatales que tiendan a mitigar la desigualdad en el territorio. A partir de esas coordenadas, este libro plantea un estudio sobre la forma de organización de los asentamientos poblacionales del país en una clave que incluye no solamente la dinámica demográfica sino, también, un análisis de los grados de complejidad y diversidad funcional de los servicios y de las actividades económicas.

