

**CIUDADES INTERMEDIAS Y DESARROLLO
TERRITORIAL: UN ANÁLISIS EXPLORATORIO
DEL CASO ARGENTINO**

**Michelini, Juan José
Davies, Carina**

Documentos de Trabajo GEDEUR es una publicación electrónica, de carácter periódico, del Grupo de Estudios sobre Desarrollo Urbano. Recoge textos originales de los propios miembros del grupo, o de colaboradores externos, que deberán atenerse a las normas definidas en la web (www.gedeur.es) y serán evaluadas por un Comité de Redacción.

© Juan José Michelini y Carina Davies

Documentos de Trabajo GEDEUR, nº 5

Madrid, tercer trimestre de 2009.

ISSN: 1989-5550

CIUDADES INTERMEDIAS Y DESARROLLO TERRITORIAL: UN ANÁLISIS EXPLORATORIO DEL CASO ARGENTINO¹

Michelini, Juan José

Instituto de Economía, Geografía y Demografía
Centro de Ciencias Humanas y Sociales (CCHS) - CSIC
juan.michelini@cchs.csic.es

Davies, Carina

Instituto de Investigación Estado, Territorio y Economía (IIETE) - UNL
carina.davies@cchs.csic.es

Introducción

El papel de las ciudades intermedias como instrumento de desarrollo territorial constituye en la actualidad un ámbito de estudio de creciente interés en el contexto europeo, en el marco de la preocupación por consolidar estructuras urbanas más equilibradas. Sin embargo, en el contexto latinoamericano y, más particularmente en el caso argentino, constituye una temática todavía insuficientemente explorada, algo que resulta paradójico si se consideran los tradicionales desequilibrios en los sistemas urbanos de estos países, por un lado, y la necesidad de fortalecer la escala local frente a la retirada del nivel central del Estado en los procesos de desarrollo regional. Creemos conveniente, por lo tanto, reconsiderar las posibilidades que éstos núcleos urbanos poseen para generar dinámicas de desarrollo endógeno, contribuyendo, a su vez, a revitalizar su entorno rural inmediato en cada marco regional.

De esa manera, el presente *Documento de Trabajo* comienza haciendo una breve reseña de la imprecisión suscitada en torno a la definición de las ciudades intermedias, para luego adentrarse en las particularidades de aquellas pertenecientes al caso argentino. Con ese punto de partida, y a través de la información estadística disponible así como también aquella ofrecida por los sitios *webs* de diversas ciudades, se inicia un recorrido de aproximación por las aquellos elementos que podrían interpretarse como signos de incipientes acciones tendientes al desarrollo local/regional. Al propio tiempo, se hace especial hincapié en las trayectorias divergentes evidenciadas por estas ciudades no sólo entre ellas mismas sino también, en muchos de los casos, respecto a las áreas geográficas en las cuales se encuentran situadas.

Teniendo en cuenta que el presente Documento es apenas un aporte inicial en torno a esta temática, sugerimos también algunos apuntes metodológicos para el abordaje más pormenorizado de cada uno de los casos. Finalmente, y a modo de conclusión, destacamos la multiplicidad de escenarios que han deparado los procesos de reestructuración y vaciamiento de funciones del Estado Central, generando

¹ *El presente trabajo ha sido presentado como Comunicación al II Congreso de Geografía de las Universidades Nacionales desarrollado entre el 15 y 18 de Septiembre de 2009 en Santa Rosa (La Pampa), Argentina.*

oportunidades no siempre aprovechadas por los gobiernos locales, de promover políticas públicas para un desarrollo más integral de estas ciudades y su entorno. Quedarán planteados a su vez algunos interrogantes que nos permitirán continuar profundizando en torno a este tema de investigación.

1. Un nuevo papel para las ciudades intermedias en el territorio

A lo largo de la última década, la relación entre ciudades intermedias y desarrollo territorial ha despertado un creciente interés tanto en la bibliografía especializada como en las políticas dentro de las fronteras de la Unión Europea. Se trata, sin embargo de un fenómeno que desborda las fronteras del mundo desarrollado al conectar con problemas claves, aunque por lo general todavía irresueltos, para el desarrollo regional en los países latinoamericanos, tales como el persistente desequilibrio de sus sistemas urbanos.

En ambos contextos territoriales, ese renovado interés guarda relación con dos tipos de cuestiones, tanto en Europa como en América Latina: la necesidad de consolidar estructuras urbanas más equilibradas frente al creciente proceso de concentración espacial y la conformación de una economía global comandada por un archipiélago metropolitano (Veltz, 1999) y, por otra parte, el advenimiento, en ese contexto, de un nuevo modelo de Estado y de los procesos de re-escalamiento y redefinición de las competencias políticas de cada uno de sus niveles –nacional, regional, local- asociados al mismo.

En el caso argentino, en particular, la persistencia de un sistema urbano caracterizado por una marcada primacía, aunque con una tendencia a la disminución de su macrocefalia (Vapñarsky, 1995), constituye una problemática que ha centrado el interés de científicos y planificadores desde hace más de cuatro décadas. En efecto, tal como sucediera en el contexto europeo occidental, ya en los años '60 del siglo pasado, las ciudades medias se convirtieron en componentes destacados de las políticas de desarrollo regional y, así, el impulso a la creación de *polos de desarrollo* mediante estrategias que intentaban combinar procesos simultáneos de industrialización-urbanización (Boisier, 1974) tuvo a algunas de ellas como destinatarias de las iniciativas oficiales en forma de ayudas fiscales, implantación de empresas públicas, promoción de suelo o mejora de infraestructuras de transporte y comunicación (Méndez, 2008:5). Dentro de las políticas públicas más destacadas en el caso argentino, podemos mencionar las de promoción regional y sectorial puestas en práctica desde mediados y fines de los años setenta (Azpiazu, 1987; Gatto, 1989) así como las iniciativas que, a principios del siglo XX, dieron origen a empresas tales como Yacimientos Petrolíferos Fiscales (YPF) o Yacimientos Carboníferos Fiscales (YCF), con el correspondiente desarrollo territorial que ellas implicaron para las áreas patagónicas donde fueron implantadas (Rofman, 1999).

Luego de una etapa de cierto abandono de la temática, en los últimos años parece observarse una recuperación del interés por la misma y, en particular, por la idea de la necesidad de reforzar el papel de las ciudades intermedias en la consolidación de sistemas urbanos más equilibrados tanto a escala nacional como regional (Sánchez, 1989; Randle, 1992; Sassone, 1992). Evidentemente, dicha recuperación se da en un

contexto estructural completamente distinto. Ahora, el Estado neoliberal vaciado ya de su antiguo contenido en materia de desarrollo regional impone un nuevo escenario en el que las ciudades y, en particular, las de tamaño medio, deben desarrollar sus propias estrategias de desarrollo, a partir de la movilización de actores locales y la identificación y activación o construcción de recursos esencialmente endógenos, así como la competencia por recursos exógenos tales como inversiones, localizaciones empresariales o capital humano.

En otras palabras, esas políticas resultan vitales en el contexto actual tanto para un desarrollo armónico y sostenible de las propias ciudades como para apoyar la revitalización del entorno rural en cada marco regional. Aunque dichas estrategias no resultan todavía la norma en el caso argentino, desde finales de la década pasada, muchos gobiernos locales han comenzado a comprender la nueva situación y a trabajar en consecuencia, tal como ponen de manifiesto un creciente número estudios sobre desarrollo local en América Latina (Burin y Heras, 2001; Gallicchio, 2002; Llorens *et al*, 2003).

En ese contexto, y en la línea argumental seguida en otros trabajos para el caso español (Méndez *et al*, 2006; Méndez *et al*, 2007); la hipótesis aquí defendida plantea que las ciudades intermedias presentan importantes potencialidades que resultan cruciales a la hora de repensar las políticas de desarrollo regional en Argentina y deberían, por lo tanto, ser tenidas en cuenta como actores privilegiados en cualquier intento de revitalización de las economías regionales desde una perspectiva territorial:

- En primer lugar, se trata, por lo general, de ciudades dotadas de una masa crítica institucional y empresarial relativamente más elevada que el resto de centros urbanos en cada contexto regional, lo que les confiere un dinamismo particular convirtiéndolas en actores privilegiados a la hora de plantear proyectos de desarrollo local o liderar proyectos de desarrollo a escala regional. En el caso de las ciudades que actúan como capitales de provincia, el asiento de las autoridades de gobierno provincial crea un ambiente en donde las redes sociales e institucionales de carácter “vertical” se establecen más fácilmente, conexión que, frecuentemente, se traduce en mayores capacidades de negociación política.

- Pero sobre todo, ese contexto institucional y empresarial se traduce, por tanto, en una dotación diferencial en términos de capital humano así como de recursos técnicos, económicos y financieros, lo que les confiere una capacidad de innovación y de emprendimiento del que carecen los centros urbanos de menor jerarquía.

- Se trata, habitualmente, de centros urbanos relativamente mejor conectados con el resto del territorio que los centros urbanos de menor jerarquía, al punto que, dado el alto grado de concentración urbana (Sassone, 2000) en algunas regiones, estas ciudades y, en particular, las capitales de provincias, constituyen el único nexo de intermediación entre los espacios metropolitanos de mayor nivel y el ámbito rural. Ello se verifica desde diferentes perspectivas que no sólo guardan relación con el acceso a las redes de infraestructura tales como carreteras, aeropuertos o ferrocarriles, o con las características de sus infraestructuras

digitales –acceso a un mayor ancho de banda a Internet o presencia de servicios informáticos- sino también con las características del propio contexto institucional y empresarial que hace que los individuos que viven en ellas suelen por lo general estar más conectados hacia el exterior del territorio.

Diversos autores coinciden al señalar que, a lo largo de las dos últimas décadas, las ciudades intermedias latinoamericanas y, en particular, las argentinas, han mostrado un mayor dinamismo demográfico que otros centros urbanos de mayor y menor jerarquía (Vapñarsky, 1995; Sassone, 2000). Se trata de una situación que, de algún modo, viene a corroborar su importancia así como el papel que las mismas deberían jugar en los procesos de desarrollo territorial. Sin embargo, la cuestión del desarrollo de las mismas y de su papel en los diferentes contextos regionales / rurales aparece todavía poco tratado, toda vez que la mayor parte de los estudios centran su atención en la perspectiva demográfica, aunque esta afirmación es válida también en relación con la creciente bibliografía sobre desarrollo local en el ámbito latinoamericano.

Desde nuestra perspectiva ese dinamismo de este tipo de ciudades, así como su situación actual en cada contexto regional es una cuestión de sumo interés desde el punto de vista del desarrollo y que merece ser indagada en la medida en que se trata de procesos que adquieren diferente sentido y significado en cada caso.

Por un lado, es un hecho conocido que, en el proceso de despoblación rural consecuencia de la crisis de las economías regionales, ciertas ciudades intermedias han constituido el destino de numerosas familias expulsadas de las actividades agrarias. Así, a la despoblación de los espacios rurales se suma, por lo general, el desbordamiento de la capacidad de acogida de la ciudad receptora, con el colapso de servicios –salud, educación, transporte público, etc.-, o el incremento de la pobreza urbana y la agudización de problemas como asentamientos ilegales o chabolismo. Por otra parte, y tal como ponen de manifiesto algunos estudios de casos concretos (Burin y Heras, 2001; Gallicchio, 2002; Llorens *et al*, 2003), las trayectorias de estas ciudades presentan también diferencias, más allá de los procesos estructurales y las políticas nacionales, observándose iniciativas locales que reflejan tanto una comprensión del nuevo entorno estructural como capacidad de movilización e innovación a escala local. Sin embargo, se trata de iniciativas aisladas que no responden a políticas de mayor alcance a escala nacional, lo cual nos conduce a reflexionar en torno a la necesidad de políticas que se desplieguen transversalmente, incluyendo los diversos niveles político-administrativos.

En todo caso, se trata de experiencias que permiten imaginar márgenes de acción por parte de este tipo de ciudades y, por lo tanto, pensar en una definición del papel de las mismas en un contexto más amplio –microregional o regional-. Del mismo modo, parece necesario pensar también en nuevas formas de intervención política en el territorio y, especialmente, en el papel que les cabe a cada uno de los niveles del Estado en la definición de las políticas de desarrollo local y regional. En la actual configuración económica global, la conectividad externa y las múltiples dependencias institucionales (Amin, 2004; 2008) resultan cruciales en los procesos de desarrollo territorial, por lo que el fortalecimiento de la comunidad local por sí solo no es suficiente para la transformación económica y social de estas áreas.

Se trata, por lo tanto, de considerar el papel de las ciudades intermedias como agentes privilegiados del desarrollo local y regional, pero en el contexto más amplio de las políticas regionales y nacionales, es decir, en el marco de nuevas formas de *gobernanza territorial multinivel* que permitan coordinar y organizar actores y políticas para generar sinergias que faciliten una mejor administración de recursos escasos evitando, por otra parte, situaciones como la descrita por A. Rofman (1999:228) al llamar la atención sobre la forma en que el Estado “ausente” de los años 90 cooperó en la profundización de la heterogeneidad estructural y la difusión del “atraso relativo” en el desarrollo de las regiones periféricas.

Todo lo anterior permite así plantear algunas preguntas que están en la base del presente Documento de trabajo, aunque no se pretende, evidentemente, dar respuesta aquí a las mismas, más adecuadas, por su amplitud, a un proyecto de investigación. Surgen, en efecto, preguntas tales como:

- ¿Cuál es la situación actual de las ciudades intermedias en términos de desarrollo?
¿Cuáles las principales tendencias que afectan su evolución reciente?
- ¿Están llevando a cabo políticas de desarrollo local? ¿Qué papel asumen las distintas instancias de gobierno?
- ¿Qué papel juegan en el desarrollo regional en la actualidad?
- ¿Con qué potencialidades cuentan para ello y cuáles son sus principales debilidades?
- ¿Están todas las ciudades en la misma situación para ello?
- ¿Qué condicionamientos impone el contexto regional?

En este contexto, estas preguntas harán las veces de “guía exploratoria” acerca de una problemática que sólo podrá irse clarificando mediante la acumulación de estudios de caso que permitan dar respuesta a cada una de ellas.

2. Ciudades intermedias y desarrollo territorial: una aproximación teórica.

2.1. Ciudades intermedias: ¿de qué estamos hablando?

Considerando la producción académica generada hasta el momento en torno a las ciudades intermedias, podemos afirmar que no existe un consenso en relación a los umbrales demográficos universales que las determinen pues ellos no sólo varía en función de las características poblacionales de cada país, sino que, principalmente, se encuentran establecidos arbitrariamente por cada autor.

Desde un punto de vista cuantitativo, éstas constituyen, dentro de la jerarquía urbana, un “objeto geográfico no (adecuadamente) identificado” (Brunet, 2000), impreciso en su definición, incierto en términos de umbrales poblacionales y cuyo significado adquiere sentidos diferentes según las características del sistema urbano de que se trate. Son, por lo general, “los otros espacios urbanos” definidos frecuentemente

“en negativo” al identificarlos como aquellos que no son ni grandes metrópolis ni pequeños pueblos (Bellet y Llop, 2004).

Así, como decíamos, las definiciones cuantitativas de ciudades medias son muy diversas y, por lo general, arbitrarias (Vilagrasa, 2000, Ganau y Vilagrasa, 2003; ESPON, 2006). Si en el caso de la UE el rango se sitúa entre los 20.000 y 500.000 habitantes (Bellet, 2000), los límites varían de acuerdo cada autor –entre 20.000 y 300.000 (Vilagrasa, 2001), entre 20.000 y 250.000 (Méndez *et.al.*, 2008), etc.-. En el caso argentino, Sassone (2000:62) utiliza como límites inferior y superior los 20.000 y 149.999 habitantes respectivamente, mientras que Vapñarsky (1995:228) identifica como “aglomeraciones de tamaño intermedio” a todas aquellas mayores a 50.000 habitantes, con excepción del Gran Buenos Aires.

Generalmente, se utilizan también criterios cualitativos (Bellet, 2000, Bellet y Llop, 2004) a la hora de identificar estas ciudades en territorios concretos, atendiendo más a la función que la ciudad juega en su entorno más o menos inmediato -la influencia y relación que mantiene con el mismo-, por un lado, y al rol de la misma en la jerarquía urbana, es decir su papel de potencial “intermediación” entre las ciudades de mayor rango y los espacios rurales. A diferencia de lo que sucede en relación con los criterios cuantitativos, podemos vislumbrar la existencia de cierto acuerdo en relación al papel que estas ciudades desempeñan o tienen posibilidades de desempeñar al interior de los sistemas urbanos nacionales.

En este trabajo, al hablar de “ciudades intermedias” hacemos referencia al criterio utilizado en trabajos previos considerándose, por lo tanto, los límites de 20.000 y 250.000 habitantes. No obstante ello, se incluyen además las capitales provinciales, aunque en algún caso excedan ese límite, toda vez que, en ciertas provincias constituyen el único “nodo” de intermediación entre las metrópolis nacionales y el entorno regional.

2.2. El papel de estas ciudades en el desarrollo territorial.

El proceso de transición hacia un capitalismo global (Méndez, 1997), ha puesto en cuestión a lo largo de las dos últimas décadas algunos de los presupuestos del esquema explicativo clásico sobre modelos urbanos (Ferrão, 1998), reduciendo su carácter jerárquico y rígido para hacerlo más horizontal y flexible (Precedo, 1996). De ese modo, si bien se refuerza, por un lado, el papel de los espacios urbanos de mayor jerarquía -las *ciudades globales* (Sassen, 1991, Brenner, 2003)-, que ejercen el comando de la economía mundial, es cierto, por otra parte, que el nuevo contexto trae también consigo nuevas oportunidades antes no contempladas para las ciudades intermedias.

En ese contexto, éstas enfrentan una nueva oportunidad de resituarse en la red global (Bellet, 2000) en la medida en que, en ese modelo urbano más cercano a una lógica de red que de jerarquía, el tamaño de la ciudad va dejando de tener su anterior carácter definitorio en el marco de las relaciones urbanas, para dejar lugar al “tipo de actividad (innovadora o no, en expansión o en retroceso), el tipo de empresas y sus relaciones y la especialización y funciones dentro de la red” (Precedo, 1996:56).

Pero las trayectorias recientes de estas ciudades mantienen divergencias notables, y ello exige incorporar en su análisis la presencia de factores específicos, que

permiten a algunas aprovechar mejor sus oportunidades y beneficiarse de ventajas competitivas dinámicas, inexistentes o poco significativas en el resto. Durante los últimos años, la literatura especializada en el campo del desarrollo local ha prestado una especial atención al papel de los actores locales y, en particular, de los agentes económicos presentes en el territorio (Klein, 2005:26). Sin embargo, la consideración de los múltiples planos que constituyen la compleja realidad territorial en tanto construcción social y política (Bagnasco, 1988; Bagnasco y Le Galés, 2000), impone la necesidad de considerar los intereses, estrategias y dinámicas de interacción de un conjunto más amplio de actores territoriales (Painter y Goodwin, 1995; Davoudi *et al*, 2008).

Hace aproximadamente una década, ese proceso de coordinación de actores, grupos sociales e instituciones –incluyendo a aquellos externos al ámbito estrictamente político- con el objetivo de alcanzar ciertos objetivos discutidos y definidos colectivamente ha sido conceptualizado mediante la noción de *gobernanza territorial* (Le Galès, 1998:495). Entre ellos, un papel destacado corresponde al gobierno local, tanto en su papel de articulador con las instancias superiores del Estado como en el de promotor y catalizador de las iniciativas y proyectos “desde abajo” o en la construcción de canales de interacción entre los ámbitos público y privado (Gissendaner, 2004). Se trata, en otras palabras, de que el gobierno local asuma, además de sus funciones administrativas, políticas activas orientadas a un desarrollo integral, no sólo impulsando la innovación y la mejora de la competitividad empresarial sino también la calidad de vida de su población.

Pero los demás actores institucionales –públicos y privados- juegan también un papel clave en el desarrollo local. Las características y la capacidad de coordinación del contexto institucional local (Amin y Thrift, 1996) en función de proyectos concretos y de una visión de futuro del territorio constituyen, frecuentemente, un elemento diferenciador entre ciudades. Por otra parte, la capacidad de las instituciones para aprender de los cambios en el entorno y generar y difundir conocimiento en el ámbito local –social o empresarial- constituye uno de los factores de desarrollo más destacados en la actualidad como un componente esencial del desarrollo urbano, dando lugar a la denominación de *learning cities* (OCDE, 2001) para identificar a ciertas ciudades en las que la innovación y el aprendizaje forman parte del núcleo central en sus estrategias de desarrollo.

Finalmente, es también preciso tener en cuenta que toda estrategia de desarrollo local “desde abajo” depende, fundamentalmente, de los ciudadanos y su capacidad de organización y movilización. Éstos son en última instancia el sujeto de toda estrategia de desarrollo local y deberían jugar un papel crucial en la toma de decisiones relativas a los modelos de desarrollo deseables y a las estrategias a seguir para alcanzarlos (Boisier, 2004).

Esta coordinación de actores en territorios concretos es lo que hace posible que estos puedan actuar como un actor colectivo con base en una visión compartida del territorio. Hacia fuera del mismo, se refleja en mecanismos de cooperación horizontal y vertical en función de objetivos de desarrollo territorial definidos consensuadamente y

que deberían permitir asegurar cierta “coherencia espacial” en la implementación de políticas públicas (Davoudi *et al*, 2008).

3. Ciudades intermedias en Argentina y desarrollo local: una relación a explorar.

Más allá de las dificultades para la identificación de las ciudades intermedias en términos de rango de población, en el caso argentino, la falta de interés puesto en las mismas, manifiesta en la escasez de artículos científicos en los que se traten sus diversas problemáticas, así como la sistemática carencia de información estadística dificultan enormemente el conocimiento de las mismas tanto en términos de sus características internas como de las trayectorias de desarrollo seguidas durante los últimos años o su inserción en los respectivos contextos regionales.

En el marco de esas limitaciones, en este apartado se pretende tan sólo señalar algunos aspectos muy básicos aunque destacables en relación con las ciudades intermedias en Argentina que permiten plantear interrogantes y líneas de trabajo para el abordaje de las mismas desde la perspectiva del desarrollo local y regional. Para ello, se centra inicialmente la atención en ciertas características de las capitales provinciales, para comentar después algunas de las iniciativas más frecuentes de desarrollo local observables en el resto de ciudades intermedias a partir del análisis de la información proporcionada por los *sitios web* municipales.

En efecto, el estudio de éstas ciudades desde la perspectiva del desarrollo territorial adquiere sentido cuando se considera la diversidad de trayectorias seguidas durante los últimos años. Aunque en una primera aproximación al territorio parece razonable pensar que las profundas diferencias que caracterizan a los marcos regionales argentinos (Rofman *et al*, 1989) deberían condicionar de manera inevitable esas trayectorias, es posible observar -tanto en las provincias de las *Áreas Periféricas* como en las del *Área Central* (Cao y Vaca, 2003)ⁱ- al menos dos tipos de procesos que marcan situaciones claramente diferenciadas entre ese tipo de ciudades en cada uno de los contextos mencionados.

Por un lado, y a juzgar por su evolución demográfica reciente, algunas de ellas parecen mostrar un mayor dinamismo que las restantes, con crecimientos que llegan a superar en varias veces al de la propia capital provincial. Por otra parte, y más allá de las características en términos de *perifericidad* (Noguera y Esparcia, 2008) del contexto regional, algunas ciudades intermedias están llevando adelante políticas públicas innovadoras tanto desde el punto de vista del desarrollo económico como social. Es evidente que la información disponible no permite, por el momento, establecer una relación clara entre ambos procesos. Sin embargo, ambos sugieren el interés de una cuestión que suscita importantes interrogantes en relación con el desarrollo local / regional, como los planteados en la Introducción de esta comunicación.

3.1. La situación de las capitales provinciales.

En el caso de las capitales provinciales, la dinámica demográfica entre los dos últimos Censos de Población y Vivienda (1991 y 2001), pone de manifiesto situaciones muy contrastadas en la trayectoria de esas ciudades a lo largo de la última década (Tabla 1). Así, las capitales de provincia en las áreas *Periférica* y *Mixta* reflejan un importante dinamismo demográfico, al punto que las diez ciudades de mayor incremento pertenecen a ellas -7 a la primera y 3 a la segunda-. Una situación inversa se presenta en las provincias pertenecientes al *Área Central* cuyas capitales registran crecimientos muy bajos.

Un contraste similar, aunque de sentido inverso, es el que pone de manifiesto (Tabla 1) el *Índice de Desarrollo Humano Ampliado* (IDHA) calculado por un equipo del *Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo* (PNUD, 2002) para los 28 principales conglomerados del paísⁱⁱ. En efecto, se observa aquí que aquellos situados en las dos primeras áreas, presentan los índices más bajos situándolas en situaciones definidas como *graves* o *críticas* en la mayor parte de los casos (PNUD, 2002:24) mientras que, por el contrario, los localizados en las tres provincias del *Área Central* se sitúan entre las que presentan mejores niveles de desarrollo humano –situaciones descritas como *favorables* o *muy favorables*-.

Tabla 1. Capitales provinciales: evolución de la población (91-01) e IDHA (2002)

Ciudades capitales de provincia	1991	2001	Evol. 91-01 (%)	IDHA (2002)
Ushuaia	29.166	45.430	55,76	0,653
San Luis	110.136	153.322	39,21	0,510
La Rioja	103.727	143.684	38,52	0,402
Formosa	147.636	198.074	34,16	0,156
San Salvador de Jujuy (Est. Jujuy)	178.748	231.229	29,36	0,187
S. F. del Valle de Catamarca	109.882	140.741	28,08	0,374
Salta	367.550	462.051	25,71	0,339
Santa Rosa	75.067	94.340	25,67	0,632
Posadas	201.663	252.981	25,45	0,339
Corrientes	258.103	316.782	22,73	0,227
Río Gallegos	64.640	79.144	22,44	0,603
Santiago del Estero	189.947	230.614	21,41	0,419
Neuquén	167.296	201.868	20,67	0,556
Resistencia	229.212	274.490	19,75	0,309
Rawson	19.161	22.493	17,39	0,515
Viedma	40.398	46.948	16,21	0,457
Paraná	207.041	235.967	13,97	0,527
San Miguel de Tucumán (Est. Tucumán)	470.809	527.150	11,97	0,400
Córdoba	1.157.507	1.267.521	9,50	0,685
La Plata	521.759	563.943	8,08	0,629
Santa Fe	348.325	368.668	5,84	0,580
San Juan	119.423	112.778	-5,56	0,444
Mendoza	121.620	110.993	-8,74	0,634

Fuente: Elaboración propia con base en INDEC (1991; 2001) y PNUD (2002)

El contraste entre ambas situaciones –alto crecimiento con bajos IDHA en las capitales de provincias periféricas, frente a un crecimiento débil con elevados IDHA en las de las provincias centrales- puede entenderse en el marco de las dinámicas socioeconómicas experimentadas a lo largo de las últimas décadas por el entorno regional en que las mismas se insertan. En las regiones periféricas, con un peso importante de la población rural en cada una de las provincias, el brutal impacto de la denominada *crisis de las economías regionales* desde mediados de los 70 del siglo pasado (Rofman *et al*, 1989) llevó a la desaparición de hasta el 35% de las explotaciones rurales y el 40% de la mano de obra utilizada en las mismas en el período 1969-2002 (Cao; Vaca, 2003:108). De ese modo, con sistemas urbanos más débiles y en el marco de un creciente peso de la Administración Pública en las economías provinciales, las ciudades capitales se transformaron en receptoras de un amplio contingente de población rural que justifica su dinámica demográfica. Sin embargo, la presión ejercida por esos contingentes rurales sobre las ciudades tuvo también el efecto de poner de manifiesto sus propias debilidades en términos de capacidad de acogida – vivienda, infraestructuras de todo tipo, etc.- alimentando la generación de pobreza urbana y unas condiciones de vida que justifican los bajos IDHA.

En esa perspectiva, estas ciudades muestran trayectorias semejantes en términos generales y en las que sólo destacan por su extremadamente bajo IDHA aquellas ciudades capitales de las provincias con mayor atraso relativo en el contexto nacional, tales como Formosa, Catamarca o La Rioja.

3.2. Otras ciudades intermedias y desarrollo local: algunas consideraciones de partida para su estudio.

Sin embargo, al incorporar en el análisis el resto de las ciudades intermedias en cada una de las provincias, la situación se modifica sensiblemente en la medida en que comienzan a observarse trayectorias divergentes tanto en términos de dinamismo demográfico, como en relación con ciertos rasgos de las políticas públicas e iniciativas locales, que parecen sugerir potenciales endógenos de desarrollo (Wadley, 1988) también diferentes.

Desde el punto de vista demográfico, aunque algunas de estas ciudades intermedias tienen crecimientos muy inferiores a los de la capital provincial, en la mayor parte de las provincias existe un cierto número de ellas que crecen por encima de la capital provincial (Tabla 2). Se trata de una situación observable, sobre todo en aquellas provincias identificadas como *Periferias Intermedias* –Salta, Tucumán, Entre Ríos o Mendoza- pero también en las provincias más atrasadas o *Periferias Rezagadas* –Chaco, Misiones, Corrientes o Santiago del Estero- (Cao y Vaca, 2003).

Pero, por otra parte, hay también todo un conjunto de ellas que parecen mostrar un especial dinamismo desde otras perspectivas aunque no posean una evolución demográfica tan marcada. Desde el punto de vista de las políticas públicas, un análisis exploratorio con base en la información suministrada por los gobiernos locales a partir de sus propias *webs* municipalesⁱⁱⁱ, pone de manifiesto la existencia de iniciativas en muchas de las ciudades intermedias argentinas que constituyen intentos de movilización de los actores locales, así como la puesta en valor o la construcción de recursos. El

elemento destacable en todas ellas es que el impulso de esas iniciativas parece apoyado en el propio territorio, en otras palabras, parece pertinente describirlos como iniciativas “desde abajo” de desarrollo local-endógeno. Sin la pretensión de efectuar aquí una clasificación exhaustiva, puede decirse que las iniciativas más frecuentes y destacables en algunas ciudades intermedias son las siguientes:

Tabla 2. Ciudades intermedias de mayor crecimiento en regiones periféricas

		Provincia	Capital (evol. 91-01) %	Ciudades intermedias más dinámicas (evol. 91-01 %)
Área Periférica	Periferia Intermedia	Mendoza	Mendoza (-8%)	Luján de Cuyo (34%), Maipú (25%), Tunuyán (24%), Rivadavia (23%)
		La Pampa	Santa Rosa (25%)	
		Río Negro	Viedma (16%)	
		Tucumán	S.M. de Tucumán	Alderetes (67%), M. Moreno (52%), Yerba Buena (53%), Famallá (43), Concepción (22%), Tafi Viejo (20%)
		Salta	Salta (26%)	Orán (32%), Tartagal (27%), Gral. Güemes (26%)
		Entre Ríos	Paraná (14%)	La Paz (37%), Chajarí (36%), Villaguay (23%), Victoria (21%)
	Periferia Rezagada	San Juan	San Juan (-5%)	Rawson (22%), Caucete (25%), Rivadavia (35%), Chimbab (42%), Gral. San Martín (53%)
		La Rioja (38%)	La Rioja (38%)	
		Catamarca	S.F. del Valle de Catamarca (28%)	San Isidro (39%)
		Santiago del Estero	Santiago del Estero	La Banda (32%), Añatuya (27%)
		Jujuy	S.S. de Jujuy (29%)	Perico (41%)
		Corrientes	Corrientes (23%)	Gdor. Virasoro (57%), Mercedes (23%)
		Formosa	Formosa (34%)	Pirané (34%)
		Chaco	Resistencia (20%)	Castelli (95%), Fontana (85%), Quitilipi (47%), Charata (42%), Gral. San Martín (34%), Villa Ángela (32%), Sáenz Peña (21,63%)
		Misiones	Posadas (25%)	Garupá (124%), Apóstoles (41%), Jardín América (39%), Oberá (28%), Eldorado (28%)
Área Mixta	Neuquén	Neuquén (20%)	S.M. de los Andes (51%), Plottier (40%), Centenario (30%)	
	Chubut	Rawson (17%)	Pto. Madryn (28%), Esquel (22%)	
	Santa Cruz	Río Gallegos (22%)	Caleta Olivia (29%)	
	Tierra del Fuego	Ushuaia (55%)		

Fuente: Elaboración propia con base en INDEC (1991; 2001)

a. Gobierno local y NTIC.

Aunque la mayor parte de las ciudades intermedias en Argentina tienen ya una página web en la que incorporan diversos tipos de información, sus características tanto en términos de contenidos, como de herramientas que facilitan la interacción entre el ciudadano y la Administración local, plantean importantes diferencias cualitativas. Por otra parte, cabe señalar que, tal como refleja el *Índice Nacional de Páginas Web*

Municipales (CIPPEC-UDESA, 2007), las capitales de provincia no destacan frente al resto de ciudades en cada provincia sino que, por el contrario, muchas de éstas las superan en los diversos indicadores analizados en ese informe.

Algunas, incluso aquellas localizadas en regiones periféricas -Gobernador Virasoro (Corrientes) o Apóstoles (Misiones)- han avanzado incluso en la incorporación de algunos servicios muy poco frecuentes en otras *webs* municipales, tales como los denominados *servicios transaccionales* (CIPPEC-UDESA, 2007), basados en la interacción a través de correo electrónico, mediante los que se favorece la interacción entre el gobierno local y el ciudadano.

Más llamativas y menos frecuentes resultan otras iniciativas de incorporación de las NTIC en la ciudad, como la oferta pública y gratuita de cobertura *wi-fi* (internet por vía inalámbrica). Es el caso de Villa Mercedes (San Luis) que, mediante un mecanismo de colaboración público-privado cuenta ya con casi 50 puntos de acceso que cubren la mayor parte de los barrios de la ciudad. Una iniciativa del mismo tipo es el proyecto *Madryn ciudad digital* en la ciudad de Puerto Madryn (Chubut), mediante el que se ha avanzado en la instalación de antenas para el acceso público gratuito a Internet en la ciudad. Se trata de un proyecto de “inclusión digital” que pretende avanzar, además, hacia otros servicios tales como cámaras de seguridad, sensores para semáforos, control de equipamientos, etc.

b. Innovación y desarrollo económico

Más allá de los casos más frecuentemente estudiados en las provincias de mayor desarrollo relativo del país –tales como Rafaela o Córdoba- comienzan a observarse también en las regiones periféricas importantes iniciativas de promoción económica local en ciertas ciudades intermedias. Todas ellas incluyen alguna de las siguientes características:

- *Planes estratégicos locales*. Un *plan estratégico* constituye un instrumento clave de política pública local, en la medida en que da cuenta de la existencia de unos objetivos y de una trayectoria marcada para alcanzarlos. En cierto sentido, da cuenta de la existencia de un “proyecto de ciudad” que, por lo general, se elabora con base en consensos con los diversos actores –económicos, sociales, institucionales- con capacidad de transformar la realidad territorial. Un número importante de ciudades, incluyendo algunas capitales provinciales, cuentan ya con un plan estratégico, entre las que cabe mencionar algunas como Venado Tuerto (Santa Fe), Gobernador Virasoro (Corrientes), Esquel (Chubut), etc.

-*Agencias de Desarrollo Local*. Un segundo instrumento de promoción económica cada vez más frecuente es la presencia de Agencias de Desarrollo Local (ADL). Ciudades como Eldorado (Misiones), Gualeguaychú (Entre Ríos) o Trelew (Chubut) (CIPPEC, 2004a) cuentan con Agencias de Desarrollo local, algunas de las cuales acumulan una extensa experiencia de más de una década, como en el caso de la ADL de Córdoba fundada en 1997, o hasta más de dos, tal es el caso de la *Corporación de Desarrollo de Gualeguaychú*, fundada en 1974. En ciertas provincias el apoyo a la formación de este tipo de organizaciones es

verdaderamente significativo. Es el caso de la provincia de Santa Fe, la cual cuenta con una *Dirección Provincial de Desarrollo Territorial* de la que depende la *Red Provincial de Agencias de Desarrollo*. En ese contexto, la provincia cuenta con 20 Agencias de Desarrollo Regional que operan en ámbitos microrregionales a las que pueden sumarse otras nueve Agencias de Desarrollo Local en centros urbanos de diverso tamaño.

- *Apoyo a PYMEs y emprendedores*. El apoyo a PYMEs y emprendedores mediante iniciativas municipales o en colaboración con el gobierno provincial o nacional es también cada vez más habitual. Se materializa, por lo general, a través de dos tipos de acciones. Por una parte, el apoyo mediante microcréditos y formación a emprendedores locales –*Fondo de Emprendimiento Productivo* (San Martín de los Andes - Neuquén), *Banco Social Solidario* (Resistencia – Chaco), etc.-. Por otra parte, un número importante de ciudades mantienen, además de sus polígonos industriales, incubadoras de empresas orientadas a la creación de PYMES, tales como las *Incubadoras de Empresas de Base Tecnológica* recientemente creadas por las municipalidades de Resistencia (Chaco) y Corrientes.

- *Redes de cooperación*. La búsqueda de sinergias hacia fuera del territorio mediante el establecimiento de redes de cooperación estables o convenios de colaboración específicos es otra de las estrategias utilizadas por algunas ciudades. Como ejemplos del primer tipo de experiencias pueden citarse la formación de “comarcas de desarrollo” lideradas por ciudades intermedias como Esquel (Chubut) –*Comarca Andina del Paralelo 42*- o San Martín de los Andes (Neuquén) –*Comarca de Los Alerces*-. En ambos casos se trata de redes de ciudades orientadas a potenciar el atractivo turístico de sus respectivos territorios en la cordillera patagónica argentina. En la provincia de Mendoza, la *Microrregión Luján de Cuyo-Maipú* constituye un ejemplo de asociación de municipios con el objetivo de promocionar los productos locales, básicamente derivados de la industria vitivinícola local (CIPPEC, 2004b).

Las experiencias de convenios de colaboración con fines específicos son también diversos e involucran tanto a municipios nacionales como también relaciones con municipios extranjeros. Como ejemplo del primer caso pueden citarse el trabajo conjunto de los municipios de Corrientes y Resistencia para la formación de *Incubadoras de Empresas de Base Tecnológica* en cooperación con la *Universidad Nacional del Nordeste* (UNNE), así como para la realización de tres Seminarios Internacionales sobre *Gestión del Desarrollo en Ciudades Intermedias*.

Las relaciones internacionales establecidas por algunas ciudades intermedias suelen seguir, por lo general, dos vías. Por un lado, suele ser frecuente la relación con los municipios o regiones europeas de origen de los ciudadanos locales, lo que otorga una base histórica y cultural común que fundamenta las relaciones entre ciudades. Es el caso, del acuerdo de colaboración firmado en 2004 entre la ciudad de Avellaneda (Santa Fe) y la provincia italiana de Gorizia (Friuli-Venezia Giulia) con el objeto de desarrollar un *Plan Director de Obras Hídricas* y de poner en marcha una incubadora de empresas en el polígono industrial de la ciudad (PIAVE). Por otra parte, algunos municipios han

establecido, especialmente durante el último lustro (CIPPEC, 2004c) relaciones internacionales con diversas instituciones en el mundo desarrollado. No se trata, evidentemente, de un proceso generalizado, aunque pueden citarse algunas ciudades intermedias como Pergamino, Junín y Villa Gesell en la provincia de Buenos Aires, o Rafaela en la de Santa Fe. Cabe señalar que la municipalidad de Pergamino ha creado incluso una *Oficina de Coordinación de Cooperación Internacional* con el objeto de actuar como nexo entre el municipio y los organismos nacionales e internacionales que brindan recursos externos para promover el desarrollo local.

c. Políticas sociales innovadoras a escala local.

Resulta de interés señalar también que, más allá de las diversas iniciativas de ciertas ciudades intermedias para la promoción económica resultan destacables también ciertas iniciativas de política pública más orientadas a mejorar el bienestar social de la comunidad. En nuestra perspectiva, se trata de iniciativas innovadoras desde un doble punto de vista. En primer lugar, porque se introducen en la agenda política municipal acciones inexistentes hasta hace pocos años, pero también porque parecen sugerir una ruptura con la tradicional visión local de las políticas sociales en términos de “asistencialismo”, lo que reduce el papel del municipio a la mera administración de programas sociales originados en el gobierno nacional.

Entre algunas de las iniciativas más novedosas y, a su vez, más difundidas – aunque no por ello generalizadas-, se encuentra la incorporación en las *webs* municipales de herramientas que permiten el establecimiento de relaciones directas entre el ciudadano y el gobierno municipal. Por una parte, se trata de formularios electrónicos para la comunicación de problemáticas o sugerencias concretas del que disponen ciudades como Apóstoles (Misiones), Puerto Madryn (Chubut), Reconquista (Santa Fe), o Gobernador Virasoro (Corrientes), por citar algunos ejemplos. Pero también es muy frecuente la oferta al ciudadano de un volumen creciente de información institucional tales como los presupuestos municipales, o las *Ordenanzas Municipales* emanadas de los Consejos Deliberantes, los planes de obras públicas municipales, etc.

En relación con esto último, cabe destacar la frecuencia con la que comienzan a incluirse en las políticas públicas de algunas ciudades los *Presupuestos participativos* mediante los que se destina una parte del presupuesto municipal a la atención de problemáticas barriales planteadas por los propios vecinos. A modo de ejemplo pueden citarse ciudades como Reconquista (Santa Fe) -que destina el 1% de su presupuesto anual a ese objetivo-, Resistencia (Chaco) o Río Grande (Tierra del Fuego). Es importante destacar, finalmente, que los presupuestos participativos, al igual que los planes estratégicos locales, tienen el valor añadido de constituir importantes instrumentos de movilización social e institucional y resultan fundamentales a la hora de activar las capacidades endógenas del territorio.

4. Ciudades intermedias y desarrollo local: apuntes metodológicos para su estudio.

Más allá del verdadero alcance real de estas iniciativas, que requiere el estudio pormenorizado de cada una de ellas, lo que se intenta apuntar aquí es que, en todos estos casos, se trata, de ciudades intermedias localizadas en regiones periféricas que, sin contar con las condiciones de una capital provincial, parecen afrontar de manera diferente la inercia del entorno mediante estrategias impulsadas mayormente por actores sociales, institucionales y económicos locales. El interés de estas ciudades como objeto de estudio desde la perspectiva del desarrollo local y regional es, por lo tanto, indudable. Sin embargo, las dificultades impuestas por las carencias de información básica y la escasez de estudios desde esta perspectiva las mantienen aún en una especie de “caja negra” que es preciso desentrañar.

- Un primer paso necesario en ese sentido, consistiría en contar con diagnósticos locales que permitan conocer, en la medida de lo posible, las trayectorias seguidas por estas ciudades en términos de desarrollo. Desde una visión “compleja” de este concepto se ha planteado la necesidad de considerar los siguientes cinco tipos de indicadores (Méndez, Michelini, Romeiro, 2006):

a. *Indicadores económicos.* Se trata de indicadores relacionados con el volumen y evolución reciente de las actividades económicas, estructura y dinámica de sus empresas –tamaño, capacidad exportadora, etc.-. Resulta de interés valorar, además, la presencia de sectores industriales y de servicios intensivos en tecnología e innovación.

b. *Indicadores demográficos y de bienestar social.* La evolución reciente de la población y la estructura demográfica se consideran habitualmente reflejo del mayor o menor dinamismo urbano. Junto a ello, indicadores tales como el nivel de ingresos o los equipamientos y servicios sociales disponibles –salud, cultura, seguridad), así como las facilidades de acceso a la vivienda y la calidad de la misma, son criterios habitualmente utilizados para medir el grado de satisfacción de las necesidades básicas y el grado de cohesión social en una ciudad concreta.

c. *Indicadores de participación e interacción.* La identificación del volumen de actores locales implicados en proyectos de desarrollo local, así como las características de las redes en las que participan resulta de interés para interpretar el grado de interacción existente. El análisis de la organización interna de las instituciones públicas y privadas así como la trama de relaciones entre éstas contribuirá a identificar, en buena medida, las características de la estructura de poder del ámbito local.

d. *Indicadores de innovación y aprendizaje.* La innovación –empresarial o social- constituye un ingrediente básico en todo proceso de desarrollo local. Así, resulta de interés conocer las capacidades de las ciudades en términos de infraestructuras y recursos disponibles para su generación y difusión –centros formativos, de investigación y desarrollo tecnológico, de servicios, etc.-. La dotación de infraestructuras TIC –ordenadores, líneas ADSL, centros de acceso público a Internet, etc.-, así como el volumen de usuarios de las mismas, constituyen indicadores básicos en relación con la potencial inserción de las ciudades en la denominada “sociedad de la información”. Considerando también el punto anterior, vinculado a las interrelaciones al interior del ámbito local, sería interesante analizar también las oportunidades y obstáculos que esta

estructura genera, facilitando u obstruyendo procesos de aprendizaje e innovación basados en la cooperación entre los diversos actores locales.

e. *Indicadores ambientales.* El concepto de sostenibilidad implícito en toda definición de desarrollo local requiere la consideración de indicadores relativos a la generación de residuos u otras formas de contaminación, así como a la valoración del medio ambiente urbano. En los países en vías de desarrollo, los altos índices de pobreza urbana agudizan el impacto que los procesos de degradación ambiental tienen en el desarrollo urbano.

En el caso argentino, la posibilidad de disponer de indicadores relativos a cada uno de esos grandes bloques está difícilmente garantizada. En todo caso, resultaría imprescindible contar, al menos, con cierta regularidad en la publicación de los diversos Censos nacionales para poder llevar adelante una tarea como la aquí planteada.

- En segundo lugar, se plantea la necesidad de conocer el tipo y las características de los actores locales involucrados en esas iniciativas, así como las dinámicas que han permitido surgir iniciativas locales de desarrollo. En la perspectiva del desarrollo local-endógeno, la identificación de los actores que operan en un territorio concreto, así como el conocimiento de las características, intereses y valores que guían los procesos de toma de decisiones y las estrategias aplicadas para conseguir sus propios objetivos o sus dinámicas de interacción –colaboración, competencia o conflicto- son fundamentales para comprender una parte importante de las dinámicas de desarrollo de un territorio (Albertos et al, 2004:41).

Un análisis de ese tipo requiere, en términos generales, la consideración de tres tipos de actores: instituciones –públicas y privadas-, sociedad civil –ciudadanía, organizaciones sociales- y empresas. En ese contexto, un papel especial le cabe al gobierno local, identificado como el responsable último tanto de las políticas públicas, como de la construcción de un “proyecto de ciudad” que permita articular los intereses, objetivos y necesidades de cada uno de los actores mencionados.

En ese sentido, el desarrollo local es visto como un proceso que se activa a partir de las *capacidades relacionales* de los actores locales (Madoery, 2001:202), de forma que el análisis de las redes socio-institucionales y empresariales presentes en el territorio juega un papel destacado en la investigación de procesos de desarrollo local, al punto de hablarse de un verdadero *paradigma asociativo* (Albertos y otros, 2004) en relación con los procesos de innovación y desarrollo local. En otras palabras, la creación de un entorno local abierto al cambio y la innovación impone como desafío ineludible la vinculación entre todos aquellos actores que intervienen o tienen capacidad para intervenir decisivamente en un mejor funcionamiento de los territorios.

De ese modo, como señala Madoery (2001), la política local adquiere una importancia fundamental. Es así como a lo largo de la última década ha ido cobrando mayor interés la noción de *gobernanza territorial* (Le Galès, 1998, p. 495) para definir procesos de coordinación de actores, grupos sociales e instituciones –incluyendo a aquellos externos al ámbito estrictamente político- con el objetivo de alcanzar ciertos objetivos discutidos y definidos colectivamente. Hacia dentro del territorio, esa coordinación es lo que le permite posicionarse y actuar de forma coherente, como un actor colectivo, en su relación con el entorno regional, nacional e internacional. Hacia

fuera del mismo, se refleja en los mecanismos de cooperación horizontal y vertical en función de objetivos de desarrollo territorial definidos consensuadamente entre niveles del Estado y que debería permitir asegurar cierta “coherencia espacial” en la implementación de políticas públicas (Davoudi, et.al., 2008).

5. Comentarios finales (a modo de conclusión)

La última década ha sido un período de crecimiento de las iniciativas de desarrollo local-*endógeno* en muchos municipios argentinos y, en particular, en diversas ciudades intermedias. Un proceso que, aunque desigual según los casos, se ha ido abriendo camino tanto en las provincias más prósperas del país como en las regiones periféricas.

Se trata de una perspectiva alentadora en la medida en que refleja una reacción proactiva de los gobiernos locales frente a los procesos de reestructuración y vaciamiento de funciones del Estado Central, profundizados en Argentina a partir del último proceso de reforma del Estado comenzado hacia 1994. Así, desde el punto de vista económico, los municipios parecen comenzar a reconocer su nuevo papel y a explorar, en consecuencia, diversas estrategias que los llevan a poner en valor recursos *endógenos* no reconocidos como tales hasta el momento o a descubrir capacidades antes ociosas.

Desde el punto de vista de lo social, la diversidad de experiencias citadas pone de manifiesto, por lo general, iniciativas francamente innovadoras. Si bien es cierto que persisten aún casos que podrían describirse como “el mismo vino en botellas nuevas”, es decir, casos en los que, bajo nuevas denominaciones, la política pública se reduce a administrar planes sociales y mantener estrategias asistencialistas, muchas veces asociadas a una clara tradición clientelar, están también aquellos otros en que comienza a apostarse por iniciativas que rescatan la capacidad de los individuos y grupos sociales para tomar las riendas de su propio destino mediante programas de formación laboral, microcréditos acompañados de asesoramiento específico, etc.

Ese nuevo contexto parece sugerir la tendencia hacia un incremento de la densidad institucional a escala local, así como de los procesos de interacción público-privado. En otras palabras, muchas de estas ciudades parecen avanzar hacia la configuración de nuevos modelos de *gobernanza urbana* poco habituales hasta hace unos años, mediante la incorporación de una creciente diversidad de actores en la elaboración de políticas públicas.

Por otra parte, resulta interesante destacar que, como hemos tenido oportunidad de ver en la ajustada panorámica realizada, las iniciativas de desarrollo local -surgidas hace ya algunos años- persisten actualmente tanto en ciudades intermedias de regiones centrales como de áreas periféricas. De esa manera, en éstas últimas se observan políticas públicas e iniciativas innovadoras a escala local, tanto en lo económico como en lo social, que resultan llamativas en entornos regionales fuertemente afectados por las crisis de las economías regionales. Parecen abrirse así perspectivas alentadoras desde, al menos, dos puntos de vista. Por un lado, esos procesos sugieren que, más allá de las características del entorno regional, es posible afrontar de manera exitosa ciertos

determinismos históricos y culturales que, desde otras perspectivas teóricas, constituyen obstáculos insalvables para el desarrollo territorial. Por otra parte, es posible suponer que iniciativas de este tipo constituyan una vía posible para la consecución del objetivo tantas veces planteado de alcanzar un cierto equilibrio regional.

Sin embargo, tal y como se planteó en la introducción, el papel de las ciudades intermedias argentinas desde el punto de vista del desarrollo plantea muchos y variados interrogantes que sólo podrán resolverse mediante estudios de caso en profundidad, en la línea de aquellos que nos han dejado ejemplos ya bien conocidos como los de Córdoba o Rafaela (Santa Fe), y a condición de contar con una mínima base de datos que permita avanzar en el conocimiento de esos territorios.

En efecto, como se ha podido observar a la luz de los pocos datos disponibles, algunas de las ciudades que, desde el punto de vista de las políticas públicas locales parecen mostrar un mayor dinamismo, se encuentran, al mismo tiempo entre las de menores índices de desarrollo humano (IDHA), tal es el caso de Corrientes o Resistencia. Esa situación paradójica sugiere la necesidad de conocer mejor los efectos concretos de las políticas públicas locales y la capacidad demostrada hasta el momento para revertir “círculos viciosos” de antigua data, especialmente en las regiones periféricas del país.

Por otra parte, algunas de las ciudades que parecen estar atrayendo mayores contingentes de población, a juzgar por su dinamismo demográfico reciente, no son siempre aquellas que parecen mostrar elementos más innovadores desde el punto de vista de las políticas públicas. Se trata de una situación que permite plantear la pregunta por los procesos subyacentes a ese dinamismo, es decir, hasta qué punto son las iniciativas locales las que están incidiendo en mejoras económicas o de calidad de vida que atraen población a ciudades intermedias diferentes de las capitales provinciales.

Finalmente, una cuestión de interés para futuras investigaciones pasa por el análisis de las características que en cada caso asume la articulación entre los diversos niveles del Estado –local, provincial y nacional- en torno a políticas o estrategias concretas de desarrollo local en estas ciudades. Es evidente que durante los últimos años, desde el Estado central se ha avanzado en la puesta en marcha de diversos planes de acción para el fomento de iniciativas locales, así como de “programas nacionales de impacto local” desde el Ministerio del Interior. Sin embargo, permanecen sin resolver algunos problemas clave, tales como el de la descentralización político-institucional realmente existente (Cao; Vaca, 2006), por un lado y, por otro, el de la relación entre niveles del Estado en términos de distribución de recursos –*Coparticipación Federal de Impuestos*-. En otras palabras, le cabe a las instancias superiores del Estado asegurar formas de articulación con los niveles provincial y local que asegure, por un lado, la capacidad de financiamiento a los municipios -tanto de los servicios traspasados durante las dos últimas décadas como de sus propias iniciativas de desarrollo- y, por otro, permita hacer más eficientes las políticas públicas mediante la generación de sinergias entre esos niveles.

A nivel provincial, parece claro que los avances en términos de articulación con las instancias locales de gobierno son muy importantes, aunque dispares, entre las diferentes provincias. Así, en algunos casos, como el de Santa Fe, con un denso tejido

institucional orientado al desarrollo territorial –regional y local-, parece más probable que las iniciativas locales puedan prosperar. Mientras tanto, en la mayor parte de las provincias queda todavía mucho camino por recorrer.

Notas.

ⁱ Los autores diferencian tres grandes conjuntos regionales en Argentina que identifican como áreas *Central*, *Periférica* y *Mixta*, cada una de las cuales presenta características bien diferenciadas en términos de estructuras y dinámicas socioeconómicas. La conformación provincial de cada una de ellas es la siguiente: *Área Central*: Buenos Aires, Córdoba, Santa Fe y Ciudad Autónoma de Buenos Aires; *Área Periférica*: (Periferia Intermedia) Mendoza, La Pampa, Río Negro, Tucumán, Salta y Entre Ríos; (Periferia Rezagada) San Juan, La Rioja, Catamarca, Santiago del Estero, Jujuy, Corrientes, Formosa, Chaco y Misiones; *Área Mixta*: Neuquén, Chubut, Santa Cruz y Tierra del Fuego.

ⁱⁱ Utilizamos aquí el dato del IDHA (2002) como aproximación válida a la situación de desarrollo de las capitales provinciales en el momento de realización del último Censo Nacional de Población, dado que el mismo ha sido calculado con base en la EPH (Encuesta Permanente de Hogares), cuyo ámbito espacial de estudio son los principales conglomerados provinciales que. En la mayor parte de los casos -20 de las 23 provincias- éstos coinciden, básicamente, con las capitales provinciales, no obstante, es preciso tener en cuenta que, en aquellas provincias con más de un conglomerado –en el informe de PNUD aquí citado se incorporan cuatro aglomerados al conjunto formado por las 23 capitales provinciales más la Ciudad de Buenos Aires-, el informe reflejaría la situación global de los mismos.

ⁱⁱⁱ La información acerca de las políticas públicas e iniciativas locales en los municipios argentinos citados en la presente comunicación se apoya en el análisis de 51 sitios web. Éstos comprenden tanto las capitales provinciales, como algunas ciudades intermedias seleccionadas y, finalmente, sitios relacionados con iniciativas específicas –agencias de desarrollo local, redes de ciudades, parques industriales, etc.-.

Bibliografía.

Albertos, J.M.; Caravaca, I.; Méndez, R.; Sánchez, J.L. (2004). Desarrollo territorial y procesos de innovación socioeconómica en sistemas productivos locales. En Alonso, J.L., Aparicio, J.; Sánchez, J.L. (edit.) *Recursos territoriales y geografía de la innovación industrial en España*. Salamanca: Ediciones Universidad de Salamanca. 15-60.

Amin, A. (2008). La política regional en una economía global. En Fernández, V.; Amin, A.; Vigil, J. (Edit.), *Repensando el desarrollo regional. Contribuciones globales para una estrategia latinoamericana*. Buenos Aires: Editorial Miño & Dávila. 285-300.

Amin, A. (2004). Regions unbound: towards a new politics of place. *Geografiska Annaler*, Vol. 86 (B), 33-43.

Amin; Thrift (1996) (eds.): *Globalization, institutions and regional development in Europe*. Oxford University Press. Reino Unido.

Azpiazu, D. (1987). Los resultados de la política de promoción industrial al cabo de un decenio (1974-1983). *Desarrollo Económico*. Buenos Aires. Vol. 27, N° 104.

Bagnasco (1988): *La costruzione sociale del mercato*. Il Mulino, Bologna.

Bagnasco; Le Galés (2000): *Cities in contemporary Europe*. Cambridge University Press.

Bellet, C. y Llop, J.M. (2004). Miradas a otros espacios urbanos: las ciudades intermedias. *Scripta Nova*, Vol. VIII, N° 165, pp. 1-30. <http://www.ub.es/geocrit/sn/sn-165.htm>

Bellet, C. (2000). Ciudades intermedias. Urbanización y globalización. *Seminario: Red de ciudades intermedias para el valle del Cauca, Cali (Colombia)*, 12 de Octubre de 2000. <http://www.paeria.es/cimes/cas/indexe.htm>

Boisier, S. (2004) Desarrollo territorial y descentralización. El desarrollo en el lugar y en las manos de la gente. *EURE*, Vol. 30, N° 70, 27-40.

Boisier, S. (1974). Industrialización, urbanización, polarización: hacia un enfoque unificado. En AA.VV. *Planificación regional y urbana en América Latina*. Siglo XXI / ILPES.

Brenner (2003): La formación de la ciudad global y el re-escalamiento del espacio del Estado en la Europa Occidental post-fordista. *EURE*, 29, 86, pp. 5-36.

Brunet, (2000): Des villes comme Lleida. Place et perspectives des villes moyennes en Europe. En Bellet, C.; Llop, J. M. (ed.), *Ciudades Intermedias. Urbanización y sostenibilidad*, Lleida: Milenio. pp. 108-124.

Burin, D.; Heras, A. (2001) (comps.). *Desarrollo local. Una respuesta a escala humana a la globalización*. Buenos Aires: Ediciones Ciccus-La Crujía.

Cao, H.; Vaca, J. (2006): ¿Por qué fracasó la descentralización argentina? *Ciências Sociais em perspectiva*, Vol. 9 N° 5, pp. 29-34.

-
- Cao, H.; Vaca, J. (2003). Desarrollo regional en Argentina: la centenaria vigencia de un patrón de asimetría territorial. *EURE*, Vol. 32, N° 95, 95-111.
- Cao, H., Vaca, A. (1998). Información sobre municipios. *Cuaderno CEPAS* N° 9. Centro de Estudios de Política, Administración y Sociedad. Buenos Aires. www.ag.org.ar/cuad9.htm
- Caravaca, I.; González, G.; Mendoza, A. (2007). Indicadores de dinamismo, innovación y desarrollo. Su aplicación en ciudades pequeñas y medias de Andalucía. *Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles*, N° 43, 131-154.
- Cavarozzi, M. (2005). Experiencias municipales y provinciales en la gestión del desarrollo rural. RIMISP.
- Cetrángolo, O.; Jiménez, J.P. (2004). Las relaciones entre niveles de gobierno en Argentina. *Revista de la CEPAL*, N° 84, 117-134.
- CIPPEC-UDESA (2007): *Índice de Páginas Web Municipales*. Informe Ejecutivo. <http://www.cippec.org/nuevo/biblioteca.php>
- CIPPEC (2004 a): *Agencias de Desarrollo Local. Casos de Análisis*. <http://www.cippec.org/nuevo/biblioteca.php>
- CIPPEC (2004 b): *Experiencias de Apoyo Municipal a la Producción Local*. <http://www.cippec.org/nuevo/biblioteca.php>
- CIPPEC (2004 c): *Cooperación Internacional Para Municipios. Informe Especial*. <http://www.cippec.org/nuevo/biblioteca.php>
- Davoudi, S.; Evans, N.; Governa, F.; Santangelo, M. (2008). Territorial governance in the making. Approaches, methodologies, practices. *Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles*, N° 46, 33-52.
- ESPON (2006). *Small and Medium Sized Towns (SMESTO). Interim Report 1.4.1*. Austrian Institute for Regional Studies and Spatial Planning. Viena.
- Fernández, V.; Vigil, J.; Davies, C.; Dundas, M.V.; Guemes, M.C.; Villalba, M. (2009). *Cluster y Desarrollo Regional en América Latina. Reconsideraciones teóricas y metodológicas a partir de la experiencia argentina*. Buenos Aires: Editorial Miño & Dávila.
- Fernández, V.; Vigil, J. (2009). Clusters en la periferia: conceptos, análisis y políticas. Un estudio de caso en Argentina. *Comercio Exterior*, Vol. 59, N° 2, 97-110.
- Ferrão, J. (1998). Red urbana, instrumento de equidad, cohesión y desarrollo. *EURE*, Vol. 24, N° 71, 1-17.
- Finot, I. (2005). Descentralización, transferencias territoriales y desarrollo local. *Revista de la CEPAL*, N° 86, 29-46.
- Gaggiotti, H. (2000). Globalización, identidad y discurso sobre la innovación urbana en las ciudades intermedias argentinas. *Scripta Nova*, N° 69, Vol. 72.

-
- Gallicchio, E. (coord.) (2002) *La construcción del desarrollo local en América Latina. Análisis de experiencias*. ALOP / CLAEH.
- Ganau, J., Vilagrasa, J. (2003): Ciudades medias en España : posición en la red urbana y procesos urbanos recientes. En Capel, H. (coord.) : *Ciudades, arquitectura y espacio urbano. Colección Mediterráneo Económico N°3*, pp. 37-73. Fundación Cajamar.
- Gatto, F. (1989) Cambio tecnológico neofordista y reorganización productiva. *EURE*, Vol. 16, N° 47, 7-34.
- Gault, M. (1989). *Villes intermédiaires pour l'Europe?* Paris: Syros Alternatives.
- Gissendaner (2004): Mayors, governance coalitions and strategic capacity. *Urban Affairs Review*, 40, 1, pp. 44-77.
- Klein, J.L. (2005): Iniciativa local y desarrollo: respuesta social a la globalización neoliberal. *EURE*, 31, 94, pp. 25-39.
- Le Galés (1998): Regulations and governance in European cities. *International Journal of Urban and Regional Research*, 22, 3, pp. 482-506.
- Llorens, J.L.; Alburquerque, F.; del Castillo, J. (2003). *Estudio de casos de desarrollo económico local*. Serie de buenas prácticas, Departamento de Desarrollo Sostenible. BID.
- Madoery (2001): El valor de la política de desarrollo local. En Vázquez Barquero, A. y Madoery, O. (Comps.): *Transformaciones globales, instituciones y políticas de desarrollo local*. Homo Sapiens Ediciones. Rosario. Argentina.
- Manzanal, M. (2006). Descentralización y municipios en Argentina. Contrastes y contradicciones. *Crítica en Desarrollo. Revista Latinoamericana de Ciencias Sociales*, N°1, 37-60.
- Méndez, R. (2008). Conocimiento e innovación para el desarrollo de ciudades intermedias. *IX Coloquio de Geografía Urbana*. Sevilla.
- Méndez, R, Sánchez Moral, S., Abad, L., García Balestena, I. (2008): Dinámicas industriales, innovación y sistema urbano en España: trayectorias de ciudades intermedias. *Boletín de la AGE*, N° 46, pp. 227-260.
- Méndez, R.; García Palomares, J.C.; Michelini, J.J. (2007) La construcción de ciudades innovadoras. Transformaciones recientes y desarrollo local en Getafe. *Estudios Geográficos*, Vol. LVXIII (262), 73-203.
- Méndez, R.; Michelini, J.J.; Romeiro, P. (2006). Redes socio-institucionales e innovación para el desarrollo de ciudades intermedias. *Ciudad y Territorio. Estudios Territoriales*, Vol. XXXVIII (148), 377-396
- Méndez, R.; Michelini, J.J.; Romeiro, P.; Sánchez Moral, S. (2006) Ciudades intermedias y desarrollo territorial en Castilla-La Mancha. *Xeografica*, N° 6, 69-93.

-
- Méndez, R.; Michelini, J.J.; Del Río, I.; Rodríguez Moya, J. (2005). Industrialización y desarrollo rural en la Sagra Toledana: entre la periferia metropolitana y el territorio innovador. *Anales de Geografía de la Universidad Complutense*, N° 18, 177-204.
- Méndez, R. (1997): *Geografía Económica*. Ariel.
- Noguera, J.; Esparcia, J. (2008). *Nuevos factores de desarrollo territorial*. Publicaciones de la Universidad de Valencia.
- OCDE (2001): *Cities and regions in the new learning economy*. OCDE. París.
- Painter, J.; Goodwin, M. (1995). Local governance and concrete research: investigating the uneven development of regulation. *Economy and Society*, Vol. 24 (3), 334-356.
- PNUD (2002): *Aportes para el desarrollo humano de la Argentina. Desigualdad y Pobreza*. Buenos Aires.
- Precedo (1996): *Ciudad y Desarrollo Urbano*. Madrid: Síntesis.
- Randle, (1992) (*dir.*): *Ciudades intermedias. Su reactivación en la región pampeana*. Fundación Banco de Boston. Buenos Aires.
- Rofman, A. (1999). *Las economías regionales a fines del siglo XX. Los circuitos del petróleo, el carbón y el azúcar*. Buenos Aires: Editorial Planeta.
- Rofman, A.; Manzanal, M.; Lindenboim, J. (Coord.)(1989). *Las crisis regionales. Cuadernos del CEUR*, N° 15, Buenos Aires: Centro de Estudios Urbanos y Regionales.
- Sánchez, (1989) : El papel de las metrópolis intermedias en el sistema urbano nacional frente a la coyuntura del sistema económico global. *Análisis Geográfico. Revista de Geografía Empírica*, Vol. 1 N°1, pp. 35-64. Buenos Aires.
- Sassen, S. (1991) : *The global city*, Princeton: Princeton University Press.
- Sassone, S. (1992) : Subsistemas urbanos policéntricos en los sistemas nacionales de ciudades. Un caso en la Argentina. *Revista Geográfica*, N° 116, pp. 85-111.
- Sassone, M.S. (2000). Reestructuración territorial y ciudades intermedias en Argentina. En *Ciudad y Territorio. Estudios Territoriales*, Vol. XXXII (123), 57-92.
- Torres, H. (1993). La aglomeración de Buenos Aires, centralidad y suburbanización (1940-1990). *Estudios Geográficos*, Vol. LIV (220), 301-322.
- Usach, N.; Garrido Yserte, R. (2008). Globalización y ciudades en América Latina ¿Es el turno de las ciudades intermedias en América Latina? *Serie Documentos de Trabajo 10/2008*. Universidad de Alcalá, Instituto Universitario de Análisis Económico y Social.
- Vapñarsky, C. (2004). Cuando el caos caracteriza la división oficial del territorio del Estado. A propósito de los municipios argentinos. *Scripta Nova*, Vol. VIII (162).
- Vapñarsky, C. (1995). Primacía y macrocefalia en la Argentina: la transformación del sistema de asentamiento humano desde 1950. *Desarrollo Económico*, Vol. 35 (138), 227-254.
- Veltz, (1999): *Mundialización, ciudades y territorios*. Barcelona: Ariel.

Vilagrasa, (2000): Ciudades medias y ciudades intermedias: posicionamiento en la red urbana y procesos urbanos recientes. De <http://www.etsav.upc.es/personals/monclus/cursos/ibarz>.

Wadley (1988). Estrategias de desarrollo regional. *Papeles de Economía Española*, N° 35, 96-114.

Sitios web consultados.

Capitales provinciales	Ciudades intermedias / Desarrollo local
www.santarosa.gov.ar www.laplata.gov.ar www.ciudaddecorrientes.gov.ar www.santafeciudad.gov.ar www.municipalidad-salta.gov.ar www.viedma.gov.ar www.rawson.gov.ar www.muninqn.gov.ar www.ciudaddemendoza.gov.ar www.municipiosanjuan.gov.ar www.cordoba.gov.ar www.parana.gov.ar www.posadas.gov.ar www.ciudaddeformosa.gov.ar www.mr.gov.ar www.municipiodejujuy.gov.ar www.sanmigueldetucuman.gov.ar www.sfvcatamarca.gov.ar www.municipiolarioja.gov.ar www.ushuaia.gov.ar www.ciudaddesanluis.gov.ar www.santiagociudad.gov.ar	www.desarrolloeconomico.sanmartindelosandes.gov.ar/ www.madryn.gov.ar www.venadotuerto.gov.ar www.avellaneda.gov.ar www.piavellaneda.com.ar www.aguilares.gov.ar www.reconquista.gov.ar www.adepro.org.ar www.esquel.org.ar www.apostoles.gov.ar www.junin.gov.ar www.chajari.gov.ar www.virasoro.gov.ar www.eldorado.gov.ar www.gualeguaychu.gov.ar www.codegu.com.ar www.trelew.gov.ar www.santafe.gov.ar www.comarcaandina.com.ar www.comarcadelosalcerces.com.ar www.maipu.gov.ar www.lujandecuyo.gov.ar www.pergamino.gov.ar www.junin.gov.ar www.gesell.gov.ar www.riogrande.gov.ar www.elcalafate.gov.ar www.villamercedes.gov.ar www.rafaela.gov.ar