

Recibo: 02/06/2021
Aceptado: 28/08/2021

URBANIZACIÓN, DINÁMICA ECONÓMICA Y TRANSFORMACIONES TERRITORIALES EN LAS CIUDADES INTERMEDIAS DE SANTA CRUZ DO SUL (BRASIL) Y SAN CARLOS DE BARILOCHE (ARGENTINA)

URBANIZATION, ECONOMIC DYNAMICS AND TERRITORIAL TRANSFORMATIONS IN THE INTERMEDIATE CITIES OF SANTA CRUZ DO SUL (BRAZIL) AND SAN CARLOS DE BARILOCHE (ARGENTINA)

Rogério Leandro Lima Silveira¹
Héctor Martín Civitaresi²
Evelyn Del Valle Colino³
Carolina Rezende Faccin⁴

Resumen

En el artículo se aborda la urbanización y transformaciones territoriales en dos ciudades intermedias latinoamericanas: Santa Cruz do Sul, en la región central de Rio Grande do Sul-Brasil, y San Carlos de Bariloche, en la región norte de la Patagonia, en Río Negro- Argentina. Para ello se comparan similitudes y particularidades en el proceso de urbanización, destacando las dinámicas y cambios económicos recientes, la centralidad regional y las transformaciones espaciales experimentadas por las dos ciudades. Metodológicamente, a partir de los conceptos de ciudades intermedias y producción social del espacio urbano, se analizan datos secundarios sobre urbanización y economía urbana recopilados por el IBGE en Brasil y el INDEC en Argentina. Como resultado, se observa que el proceso de urbanización de ambas ciudades medias se amplifica y complejiza como resultado de su relación con cadenas productivas globales como el tabaco y el turismo, pero también de cambios en sus economías urbanas y dinámicas espaciales a través de procesos de expansión urbana, fragmentación y segregación.

¹ Doctor en Geografía Humana (UFSC). Profesor del Programa de Posgrado en Desarrollo Regional de la Universidad de Santa Cruz do Sul, Santa Cruz do Sul – RS, Brasil. E-mail: rlls@unisc.br

² Doctor en Historia. Profesor Asociado en la Licenciatura en Economía de la Escuela de Economía, Administración y Turismo de la sede andina de la Universidad Nacional de Río Negro, e investigador del Centro Interdisciplinario de Estudios sobre Territorio, Economía y Sociedad (CIETES), Argentina. E-mail: hcivitaresi@gmail.com

³ Doctora en Economía Agrícola y del Consumidor. Investigador de CONICET. Profesora Adjunta en la Licenciatura en Economía de la Escuela de Economía, Administración y Turismo de la sede andina de la Universidad Nacional de Río Negro, e investigadora del Centro Interdisciplinario de Estudios sobre Territorio, Economía y Sociedad (CIETES), Argentina. E-mail: evelyn.dv.colino@gmail.com

⁴ Estudiante de doctorado en Planificación Urbana y Regional en la Universidad Federal de Rio Grande do Sul, Porto Alegre – RS, Brasil. E-mail: faccincarolina@gmail.com

Palabras-clave: Ciudades intermedias. Urbanización. Dinámica económica urbana. Transformaciones territoriales. Repercusiones socio-espaciales.

Abstract

The topic of urbanization and territorial transformations in two Latin American intermediate cities is addressed: Santa Cruz do Sul, in the central region of Rio Grande do Sul-Brazil, and San Carlos de Bariloche, in the northern region of Patagonia, Río Negro-Argentina. Similarities and particularities in the urbanization process are analyzed, highlighting the dynamics and recent economic changes, the regional centrality and spatial transformations experienced by both cities. Methodologically, based on the concepts of intermediate cities and social production of urban space, secondary data on urbanization and the urban economy collected by IBGE in Brazil and INDEC in Argentina is analyzed. The process of urbanization of both medium sized cities is amplified and complexed as a result of their connection with global productive chains, such as tourism and tobacco, but also of changes in their urban economies and spatial dynamics through processes of urban expansion, fragmentation and segregation.

Keywords: Intermediate cities. Urbanization. Urban economic dynamics. Territorial transformations. Socio-spatial repercussions.

Introducción

El actual proceso de urbanización mundial se está intensificando a escala planetaria (BRENNER, 2018) como condición y producto del proceso de reproducción del capital (HARVEY, 2011). En esta expansión, la urbanización de las ciudades, no solo de las metrópolis, sino también de las ciudades medias o intermedias, en general han presentado entre sus principales características, el progresivo aumento de la población y una dinámica económica caracterizada por la reestructuración productiva con creciente especialización y expansión de la participación de los servicios. Asimismo la urbanización implica una intensa expansión espacial del tejido urbano, muchas veces acompañada de la distribución desigual de la población y los equipamientos y servicios públicos en el espacio urbano, así como procesos de fragmentación espacial y segregación urbana.

Este artículo analiza el proceso de urbanización reciente de dos ciudades latinoamericanas intermedias, buscando comprender sus características demográficas, económicas y socioespaciales existentes, los cambios en la dinámica económica y las recientes transformaciones territoriales a escala intraurbana. Se trata de las ciudades intermedias de Santa Cruz do Sul, ubicada en la región centro-oriental del estado de Rio Grande do Sul-Brasil, y San Carlos de Bariloche, ubicada en la región de la Patagonia Norte, en la Provincia de Río Negro-Argentina.

Estas ciudades intermedias son importantes centros urbanos regionales que juegan un papel significativo en las regiones donde se ubican, a través de economías urbanas con importantes sectores industriales, la prestación de diversos servicios públicos y privados, y por estar integradas en cadenas productivas globales. Juegan un papel importante como centros regionales, atrayendo flujos migratorios regionales, desplazándose para trabajar y estudiar, y también polarizando, a través de flujos comerciales y de servicios, un amplio espacio geográfico en el contexto del territorio regional. Además, Santa Cruz do Sul es el principal polo agroindustrial del tabaco en Brasil, participando en el mercado mundial de tabaco en hoja, mientras que la ciudad de San Carlos de Bariloche se destaca como uno de los principales centros turísticos de Argentina y del mundo.

El presente trabajo tiene como objetivo analizar, a través de un estudio comparativo, las similitudes y las particularidades existentes en los recientes procesos de urbanización y las transformaciones territoriales de estas ciudades. Metodológicamente, se utilizaron los aportes teóricos de Spósito (2007), Bellet y Llop (2004), Llop y Usón (2012) y Gorenstein, Hernandez y Landriscini (2012) sobre el concepto de ciudad media o intermedia y su aplicación en América Latina y Lefebvre (2002) y Harvey (2005) en el enfoque sobre la producción social del espacio urbano y sobre los procesos de urbanización. Los datos secundarios utilizados en el análisis relacionado con el proceso de urbanización y la economía urbana fueron recolectados por los censos demográficos del IBGE (2010), en Brasil, y por el INDEC (2010), en Argentina. También se utilizaron los datos

primarios obtenidos de los dos municipios y los gobiernos estatales / provinciales. Luego de recolectar y organizar los datos en hojas de cálculo electrónicas, fueron tratados y analizados mediante la elaboración de gráficos, tablas y mapas temáticos, utilizando el software QGIS y Adobe Illustrator.

El artículo, además de esta introducción, consta de otras cuatro secciones. En la primera, presentamos lo que entendemos por ciudad intermedia. En la segunda y tercera sección, caracterizamos y analizamos la urbanización reciente, la economía urbana y las transformaciones territoriales, respectivamente, en las ciudades de Santa Cruz do Sul y San Carlos de Bariloche. Finalmente, en la cuarta sección, identificamos las principales especificidades y similitudes existentes en los recientes procesos de urbanización y transformación territorial en ambas ciudades.

Ciudades intermedias y urbanización

El concepto 'ciudad intermedia' está en construcción. No existe una definición consensuada al respecto dada la especificidad y diversidad de la clasificación y tipología urbana utilizada en cada país. Algunos autores enfatizan en una definición basada en criterios demográficos; otros en la centralidad y funciones urbanas de las ciudades (SPOSITO y SILVA, 2017).

Por contraste con una ciudad grande, en las cuales convergen todo tipo de recursos y cumplen múltiples roles, se podría decir que las intermedias son aquellas ciudades que parecen desenvolverse con un rol periférico. Sin embargo, éstas han adquirido un nuevo protagonismo en los sistemas urbanos contemporáneos ya que concentran gran parte de la población urbana mundial y ostentan la mayor tasa de crecimiento demográfico (BELLET y LLOP, 2004).

Considerar una ciudad como intermedia depende de su contexto territorial específico, el cual es determinado por factores tales como su formación histórica, dinamismo demográfico, su estructura económica, sus fronteras administrativas (ejido urbano), sus conexiones con redes de infraestructura (rutas, aeropuertos, ferrocarriles, infraestructura digital -internet y servicios informáticos-) y también, de las características del propio contexto institucional (MICHELINI Y DAVIES, 2009). También es necesario considerar los niveles de actividad económica resultantes de la confluencia de los sistemas de transporte y logística y la reconfiguración espacial resultante de la incorporación de nuevas actividades al sector agrícola, que, a su vez, redefinen la industria, el comercio y servicios, y las funciones y centralidad urbana de las ciudades intermedias (SPOSITO, 2007).

Las ciudades intermedias detentan las ventajas de la urbanización sin sufrir las consecuencias negativas de las megaciudades. Por su menor escala, tienen potencialidad para ofrecer sistemas de relaciones más equilibrados y sostenibles (a excepción de aquellos asentamientos urbanos asociados a enclaves productivos intensivos en recursos naturales), una mejor gestión de la ciudad, mayor gobernabilidad y participación ciudadana, menor impacto ambiental y menores niveles de conflictividad social y costo social. No obstante, suelen caracterizarse por una menor diversidad social y cultural, menor competitividad económica frente a la metrópoli y mayores dificultades para acceder a los principales flujos de información y capital (BELLET Y LLOP, 2004).

En las últimas dos décadas, en general, el proceso de crecimiento y urbanización de las ciudades intermedias en América Latina ha estado acompañado por la mayor complejidad de sus economías urbanas, por el crecimiento de sus poblaciones, por el aumento de su centralidad territorial en las regiones donde se ubican, etc. reproduciendo, a escala local, los procesos de expansión, fragmentación y segregación espacial, como ha sido el caso en las áreas y centros metropolitanos durante mucho tiempo.

Urbanización, complejo agroindustrial del tabaco y cambios territoriales en la ciudad de Santa Cruz do Sul-Brasil

La ciudad intermedia de Santa Cruz do Sul tiene 131 mil habitantes (IBGE, 2020) y, desde 1970, es el principal centro de comercialización y procesamiento industrial de tabaco del país. La ciudad alberga las sucursales brasileñas de las principales corporaciones multinacionales tabacaleras que operan en el mercado mundial del tabaco y cigarrillos.

Los recientes procesos de urbanización y desarrollo económico de Santa Cruz do Sul reflejan, por un lado, su fuerte integración y dependencia del mercado mundial de tabaco y cigarrillos, pero también, por otro lado, revelan los efectos de la polarización y centralidad que la ciudad ejerce en la

región, atrayendo capitales y flujos de personas y ofreciendo actividades comerciales y servicios públicos y privados que la convierten en un nodo importante y estratégico en el entramado urbano estatal.

El proceso reciente de urbanización

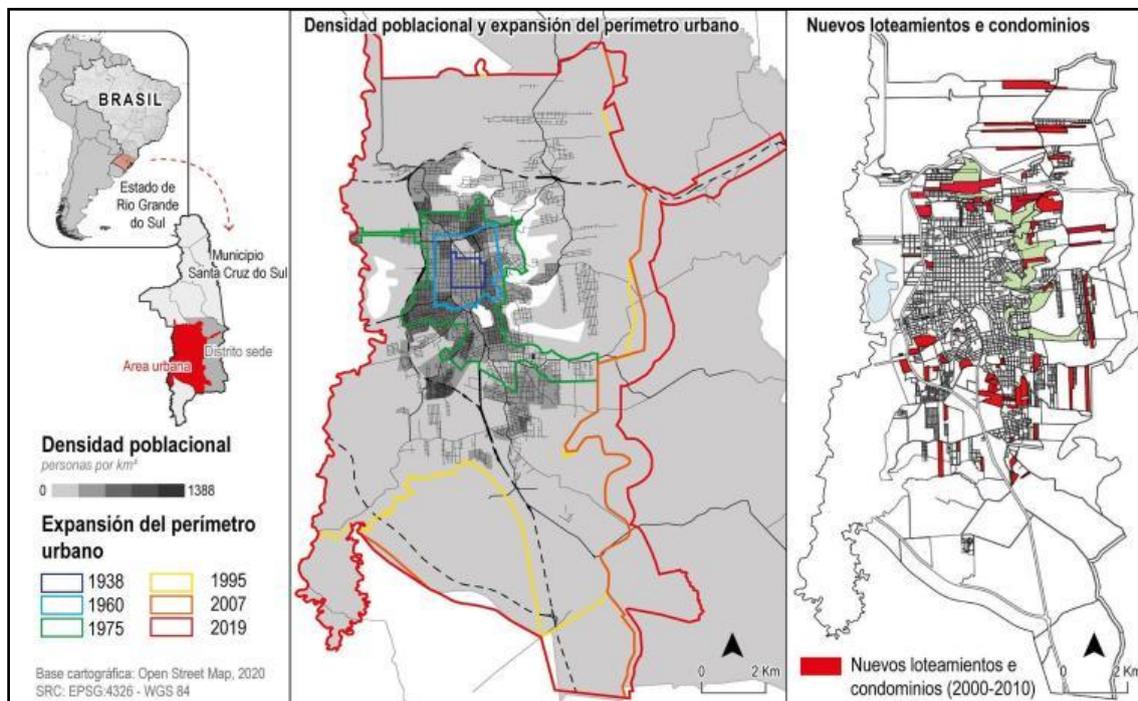
En las últimas tres décadas, la ciudad de Santa Cruz do Sul ha mostrado cambios significativos en la intensidad y contenido de su dinámica de urbanización, involucrando no solo el aumento de su población, sino también la expansión de su área urbana y cambios en la configuración espacial de la ciudad.

En 1991 la ciudad contaba con una población de 78.955 habitantes, en 2010 esta cifra ascendió a 105.184 habitantes, lo que representa un incremento del 33,22% en su población. La tasa de crecimiento demográfico anual entre 1991 y 2010, fue del 2,90%. Esta tasa es superior a la observada en la región donde se ubica la ciudad (1,37%, en el mismo período). Concentra alrededor del 88% de la población total del municipio, presentando una alta tasa de urbanización, superior a la de la región (63,01%), la del estado (85,1%) y la de Brasil (84,4%) (IBGE, 2010).

El aumento poblacional de la ciudad en este período se debió notablemente a la atracción de nuevos residentes provenientes del área rural del municipio, debido al proceso de fragmentación de las propiedades rurales, y también de otros municipios de la región y del estado de Rio Grande do Sul. La búsqueda de educación superior, la mayor oferta de oportunidades de empleo en las actividades comerciales y de servicios, así como la oferta de trabajo temporal durante el periodo de procesamiento industrial del tabaco atrajo nuevos habitantes a la ciudad.

El aumento de la población urbana y la consecuente demanda de nuevas viviendas, combinado con la dinámica altamente especulativa del mercado inmobiliario local, han promovido una intensa expansión del área urbana a través de la creciente incorporación de terrenos rurales al perímetro urbano. La figura 1 ilustra este proceso al demostrar las sucesivas ampliaciones del perímetro urbano, definido en el tiempo por la legislación municipal, y la gran ampliación producida principalmente a partir de 1995.

Figura 1: Ampliación del perímetro urbano (1938 a 2019) y nuevos loteos y condominios entre 2000 y 2010



Fuente: Elaborado por Carolina Faccin sobre la base de Vogt (2020).

El reciente proceso de urbanización de la ciudad también ha presentado, por un lado, un aumento progresivo de la ocupación de suelo urbano, especialmente en la zona central de la ciudad y hacia el campus de la Universidad de Santa Cruz do Sul (UNISC), en el cuadrante norte de la ciudad, producto del aumento de la población urbana y la verticalización urbana. Por otro lado, ha

habido un aumento significativo en la producción de nuevos fraccionamientos populares y para la clase media, hacia el sur y sureste de la ciudad. Una parte importante de estos nuevos desarrollos residenciales han sido financiados por políticas públicas federales, como el Programa *Minha Casa Minha Vida*. Al mismo tiempo, se han producido numerosos fraccionamientos y un intenso proceso de producción de condominios cerrados cuyo público objetivo ha sido la población de altos ingresos. Dichos desarrollos inmobiliarios se ubican notablemente en el cuadrante norte y noreste de la ciudad, en los alrededores y junto al Anillo Verde de la ciudad, en zonas del extrarradio urbano de la ciudad, que hace unos años todavía tenían usos rurales, o eran en reserva, esperando el momento oportuno, en términos de valoración inmobiliaria (Figura 1).

Este proceso de expansión urbana ha presentado simultáneamente un patrón espacial de urbanización caracterizado tanto por la difusión discontinua de la red urbana a través de las principales vías de conexión entre el área central de la ciudad y los espacios periféricos de la ciudad, cercanos a los límites del perímetro urbano, y por la fragmentación en la forma en que se fue constituyendo el tejido urbano. En este sentido, la fragmentación espacial surge a través de la discontinuidad de espacios vacíos entre el área urbana más compacta y densamente ocupada en la parte central y la periferia inmediata al centro de la ciudad, y aquellas áreas más alejadas del área central de la ciudad. Este patrón de configuración espacial de los nuevos fraccionamientos se ha caracterizado por la producción, especialmente en las afueras de la ciudad, de una estructura urbana en forma de espina de pescado (Figura 1).

La dinámica de la economía urbana y los cambios recientes

La dinámica de urbanización reciente también refleja el proceso de reestructuración económica que el municipio de Santa Cruz do Sul comienza a presentar desde principios de la década de 1990. A partir de ese período, la matriz económica estructurada tradicional e históricamente en la actividad agroindustrial tabacalera, en la industria de bienes no duraderos, como alimentos, vestuario y bebidas, y en la industria de bienes de capital, como metalurgia y productos de caucho, comienza a mostrar cambios importantes.

En el sector agroindustrial del tabaco existe un intenso proceso de centralización y concentración de capital entre las empresas multinacionales que controlan oligopólicamente el mercado del tabaco en hoja en la región y en el país. Las fusiones y adquisiciones entre las multinacionales tabacaleras se expandieron mucho durante este período, reduciendo significativamente el número de grandes empresas que comenzaron a operar en el sector (de 16 empresas en 1970 a 5 en 1995). Hubo un creciente proceso de reducción de mano de obra empleada en el sector por cierre de plantas, automatización y racionalización de procesos productivos involucrando la estructura productiva y de gestión de estas empresas en su estrategia de acción en las áreas de producción de tabaco en el sur de Brasil.

El trabajo en las industrias de procesamiento de tabaco se organiza de acuerdo con su cosecha anual. Así, mientras el tabaco se cultiva y recolecta en predios rurales de la región de los Valles y sur de Brasil en el período de mayo a octubre; en los meses de noviembre a abril, el procesamiento industrial se realiza en las plantas de empresas multinacionales, ubicadas en Santa Cruz do Sul. Este trabajo implica la participación de trabajadores permanentes y principalmente temporales, contratados únicamente durante el período de cosecha industrial. Actualmente, hay aproximadamente 9 mil trabajadores, la mayoría de ellos, alrededor de 6 mil, son trabajadores temporales, contratados durante el período de cosecha (CAGED, 2019). La mayoría de los trabajadores de la cosecha de tabaco son mujeres y viven en los barrios periféricos de Santa Cruz do Sul. Sin embargo, también hay un contingente significativo de trabajadores que diariamente viajan desde los municipios vecinos para trabajar en las plantas, regresando a sus hogares en el final de su turno de trabajo.

En este proceso de reestructuración del sector tabacalero en Brasil, la sede de estas multinacionales tabacaleras, en su mayor parte, quedó instalada en la ciudad. Los ejecutivos y altos funcionarios de estas corporaciones se quedaron residiendo en la ciudad, o fueron trasladados a ella, representando parte de la demanda de nuevos productos inmobiliarios como los condominios cerrados.

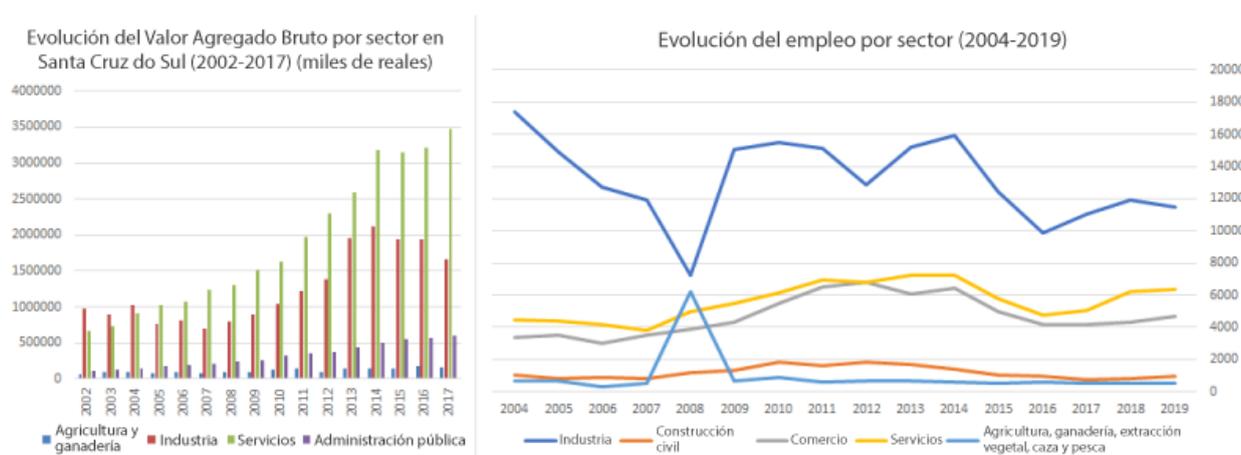
También cabe destacar otra característica de esta reestructuración económica de la ciudad, que fue la expansión y mayor especialización del sector servicios, lo que permitió la consolidación de Santa Cruz do Sul como principal polo económico regional. Además de las actividades de comercio y servicios especializados vinculados a la cadena del tabaco, que tradicionalmente han jugado un

papel importante en la economía urbana y en la generación de empleo, otros servicios públicos y privados especializados han incrementado su participación en relación a la generación de ingresos y puestos de trabajo en la ciudad.

Los reflejos de esta reestructuración se evidencian en los datos de participación de cada sector económico en la formación del Producto Interno Bruto (PIB) local, de 1999 a 2014. Se observa un incremento en la participación del sector comercio y servicios de 47,49%, en 1999, a 61,81% en 2014. El sector industrial, tradicionalmente pilar de la economía municipal, redujo su participación del 48,42% al 35,63%. Además, los datos relacionados con el Valor Agregado Básico (VAB) anual de cada sector también muestran estos cambios en la economía municipal. En la Figura 2, se puede observar que entre 2002 y 2017, mientras que el VAB Industrial pasó de R\$ 977.693,00 a R\$ 1.661.836,00, con un aumento relativo del 70%, el VAB de Servicios pasó de R\$ 664.053,00 a R\$ 3.478.753,00, mostrando un aumento relativo del 424%. Desde 2005, el VAB del sector servicios se ha mantenido superior al VAB industrial, lo que indica la nueva importancia del sector terciario en la economía municipal (IBGE, 2017).

En cuanto a la dinámica del empleo, también se observa en el Gráfico 1, a partir de datos del Registro General de Ocupados y Desempleados (CAGED, 2019), que en el período 2004-2019 la participación del sector industrial se redujo del 64,7% al 47,9% del total de puestos de trabajo de Santa Cruz do Sul. Si bien continúa siendo el sector que mayor empleo genera, en esta caída se destacan los efectos de las crisis económicas nacionales de 2007 y 2014. A su vez, en el mismo período, se registró un incremento en la participación del empleo en el comercio del 12,5% al 19,5%, y también un incremento en el sector servicios del 16,5% al 26,5%.

Gráfico 1: Distribución del empleo por sectores económicos (2002-2017) y evolución del VAB sectorial (2002-2019) en Santa Cruz do Sul



Fuente: Elaborado por Carolina Faccin, a partir de IBGE (2017) y CAGED (2019).

Durante los últimos veinte años, la urbanización también ha fortalecido el posicionamiento de la ciudad en el entramado urbano regional y estatal a través del desarrollo y consolidación de su función como polo regional de actividades comerciales con cierta especialización y servicios relacionados con la educación y la salud. También ha fortalecido su posicionamiento para albergar unidades administrativas de organismos públicos federales y estatales que operan en la región, tales como la Policía Federal, Servicio de Ingresos Federales, Justicia Federal, Instituto Nacional de Seguridad Social, Secretaría de Estado de Educación, Salud, Brigada Militar, entre otros. Los datos relacionados con el VAB de la Administración Pública, presentados en el Gráfico 1, ilustran la creciente importancia de este sector en la economía de la ciudad, que entre 2002 y 2017 tuvo un aumento del 460% en el monto recaudado, de R\$ 107.566,00 a R\$ 603.407,00.

En el área de la educación superior, la creación de la Universidad de Santa Cruz do Sul (UNISC) en 1993 y la creciente oferta de nuevos cursos de pregrado y posgrado atrajo estudiantes de varios municipios no solo de la región de Vale do Rio Pardo, pero también de las regiones vecinas de Vale do Taquari y Vale do Jacuí, y demás regiones de Rio Grande do Sul. Muchos de los 10.000 estudiantes de UNISC se instalaron en la ciudad estimulando la economía urbana, y especialmente el mercado inmobiliario, a través de la demanda de alquiler de apartamentos, habitaciones y casas

en las zonas cercanas al campus universitario, en el cuadrante norte de la ciudad y zonas centrales, por la cercanía a la estructura comercial y de servicios existente.

Otro cambio importante en la economía local, derivado de la creación y consolidación de la universidad en los últimos 25 años, fue la creación de entornos de innovación tecnológica como el Vivero Tecnológico de Empresas (ITUNISC) y el Parque Científico Tecnológico (Tecnounisc) que generaron la posibilidad de crear nuevas empresas y la atracción de empresas de base tecnológica en áreas de tecnologías de la información y la comunicación, biotecnología, tecnología ambiental y sistemas y procesos industriales.

Entre los egresados de la universidad, muchos también se quedaron en la ciudad luego de finalizar sus cursos, buscando afianzarse profesionalmente, constituyendo así nuevos establecimientos de servicios especializados como empresas y despachos de arquitectura, contabilidad, ingeniería, administración y derecho, clínicas o consultorios de psicología, odontología, medicina, nutrición, farmacia, hogares geriátricos, clínicas de fisioterapia, escuelas infantiles, técnicas y vocacionales. El progresivo incremento, diversificación y especialización de los servicios de salud, a través de la ampliación y modernización de los hospitales y la red pública y privada, ha permitido que la ciudad se convierta en un importante polo regional para la prestación de servicios de salud.

Además, el crecimiento de la oferta y el nuevo contenido de estos servicios urbanos han ido acompañados de cambios en la dinámica del mercado inmobiliario, con la creciente demanda de nuevos y modernos espacios para la instalación de nuevos servicios. Con ello se ha impulsado la revalorización inmobiliaria de las zonas centrales y zonas intermedias entre el centro y la periferia de la ciudad. De ahí la creciente producción y comercialización de nuevos edificios exclusivos para oficinas y despachos de los nuevos profesionales que empiezan a operar en el mercado.

Los reflejos de esta reestructuración económica se han observado en la dinámica de la urbanización a través de importantes transformaciones territoriales en su espacio urbano.

Las transformaciones territoriales

En los últimos treinta años, el reciente proceso de urbanización de la ciudad se ha caracterizado por un desarrollo urbano intenso y desigual. Entre sus principales reflejos se destaca una progresiva expansión del perímetro urbano, un incremento en la verticalización de la ciudad en la zona central, y la aparición de ocupaciones irregulares promovidas por la población de bajos ingresos y de nuevos productos inmobiliarios mediante la construcción de fraccionamientos cerrados y condominios residenciales en zonas intermedias y periféricas de la ciudad.

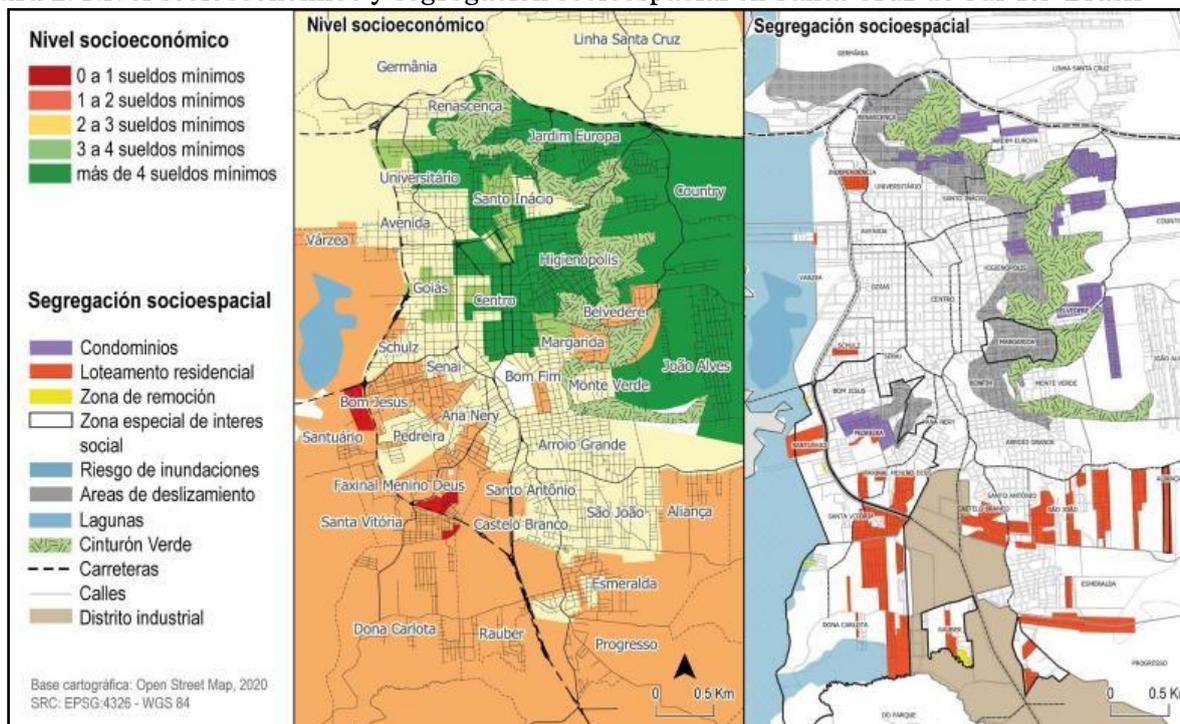
Uno de los principales cambios en la dinámica de urbanización ha sido el advenimiento de nuevos usos del suelo urbano en áreas periféricas recientemente incorporadas al perímetro urbano. Hasta fines de la década de 1990, la periferia urbana de Santa Cruz do Sul se caracterizaba, especialmente en las zonas sur, suroeste y sureste de la ciudad, por la presencia de ocupaciones urbanas irregulares y/o clandestinas a través de la construcción informal de pequeñas viviendas sin o con precaria infraestructura urbana, o bien por la construcción de casas populares en fraccionamientos instalados por el gobierno municipal. En los cuadrantes Norte y Nordeste, en ese momento, predominaban las áreas con usos rurales recién incorporados al perímetro urbano.

A partir de 2010 comienza a darse una intensa producción de fraccionamientos y condominios residenciales cerrados en la periferia urbana Norte y Noreste de la ciudad, con variados proyectos urbanísticos que combinan el alto estándar de urbanización de los espacios internos, la construcción de espacios de recreación, y la existencia de áreas verdes de uso privado por parte de los vecinos de estos nuevos y sofisticados desarrollos inmobiliarios, miembros de las clases sociales con mayores ingresos. En la periferia sur de la ciudad, además de la permanencia de ocupaciones irregulares o con condiciones habitacionales precarias, comienza la producción de nuevos fraccionamientos para la construcción de vivienda popular a través de los recursos del programa federal *Minha Casa Minha Vida*, con el objetivo de satisfacer la demanda de viviendas en la población de bajos ingresos de la ciudad (Figura 2).

La Figura 2 ilustra este proceso simultáneo de segregación socioespacial. En rojo, se distinguen los fraccionamientos populares producidos en la periferia sur, junto al distrito industrial de la ciudad, producto de la segregación espacial promovida por el exclusivo y selectivo mercado inmobiliario local. En estos lugares, la gran mayoría de los residentes son trabajadores temporales de la industria tabacalera. En morado, los condominios cerrados producidos en la periferia norte y

noreste, junto al Cinturón Verde de la ciudad, resultan del proceso de autosegregación de las clases más pudientes de la población.

Figura 2: Nivel socioeconómico y segregación socioespacial en Santa Cruz do Sul-RS-Brasil



Fuente: Elaborado por Carolina Faccin, a partir de IBGE (2010), Vogt (2020).

Es decir, vivir en las afueras de la ciudad ya no es una condición exclusiva para la población de bajos ingresos, sino que también se ha convertido en una opción para la población de altos ingresos que opta por refugiarse en enclaves fortificados, cercanos a la naturaleza, en zonas más apartadas y silenciosas, relativamente alejadas del centro de la ciudad, pero con un acceso rápido y sencillo por carretera.

La dinámica de urbanización actual, acompañada de un mercado inmobiliario altamente especulativo y la insuficiente regulación y planificación del gobierno municipal, ha producido una determinada lógica de ordenación territorial y uso del suelo urbano que revela una creciente segregación socioespacial y una ciudad cada vez más espacialmente fragmentada, económicamente segmentada y socialmente dividida.

Otra transformación territorial vivida en las últimas décadas se refiere a la verticalización, principalmente en el área central y en el cuadrante norte en los barrios Universitario y Santo Inácio. La industria de la construcción local, junto con las empresas inmobiliarias privadas locales y regionales, ha venido produciendo numerosos desarrollos inmobiliarios verticales (edificios de más de dos pisos, muchos de los cuales son torres de hasta diez pisos) destinados tanto para fines residenciales como para uso comercial y de servicios. La búsqueda de la reproducción del capital inmobiliario a través de estos nuevos productos ha alterado los parámetros constructivos verticales. Las redes de agentes inmobiliarios que involucran a terratenientes, promotores inmobiliarios y la industria de la construcción han tenido éxito en sus reclamos ante la administración municipal para una mayor flexibilidad o cambio en la legislación municipal en materia de urbanismo, resultando en la expansión de las tasas de ocupación y el uso de suelo en estas zonas de la ciudad. Tales medidas han dado lugar a una mayor densidad demográfica y, en consecuencia, han generado una mayor presión sobre las infraestructuras viales de circulación, saneamiento y equipamiento urbano existentes en estas zonas.

Finalmente, la reciente urbanización de la ciudad ha mostrado cambios en la zona central de la ciudad con la progresiva transformación y valorización inmobiliaria de antiguos espacios comerciales propiedad de empresas locales tradicionales, a través de la adquisición de estos inmuebles por cadenas nacionales e internacionales que comenzaron a operar en la ciudad en el comercio de alimentos, electrodomésticos y ropa. Este proceso también se ha dado en las áreas intermedias cercanas al centro de la ciudad, provocando cambios en los usos del suelo, donde

anteriormente se ubicaban espacios industriales, con grandes áreas y depósitos destinados a las actividades de antiguas industrias locales que fueron cerradas o trasladadas al distrito industrial en la periferia sur de la ciudad. Estas áreas y propiedades fueron adquiridas por el capital comercial nacional y multinacional (como el Walmart estadounidense) para usos comerciales mediante la construcción de hipermercados, centros comerciales, plazas comerciales, entre otros. Tales cambios han derivado en una creciente valorización del suelo urbano en la zona central de la ciudad y un incremento sustancial en el valor del alquiler de inmuebles residenciales, locales comerciales y oficinas, lo que ha generado una alta rotación de actividades en esta zona de la ciudad.

Urbanismo, turismo y transformaciones territoriales en la ciudad de Bariloche-Argentina

La ciudad de San Carlos de Bariloche alberga una población aproximada de 140.000 habitantes. El último censo nacional de 2010 registra un total de 112.887 habitantes. A lo largo de las últimas décadas, se ha convertido en uno de los principales destinos turísticos internacionales de la Patagonia Argentina y una incipiente ciudad intermedia. Su centralidad emerge a partir de su protagonismo como *hub* turístico para la región Norpatagónica y también, a una multiplicidad de funciones que ejerce sobre su área de influencia, un territorio periférico de las grandes urbes del país.

El proceso de expansión y desarrollo experimentado por la ciudad puede reconocerse como un proceso de urbanización difusa (Medina, 2018). Esto es, un tipo de crecimiento disperso en un extenso ejido urbano con tendencia a la suburbanización, en contacto estrecho con la naturaleza y emplazada en una geografía accidentada y compleja. Por otra parte, la ciudad se ha distinguido por tener una dotación parcial de infraestructuras y equipamiento urbano e insuficiencia en la calidad de los servicios municipales.

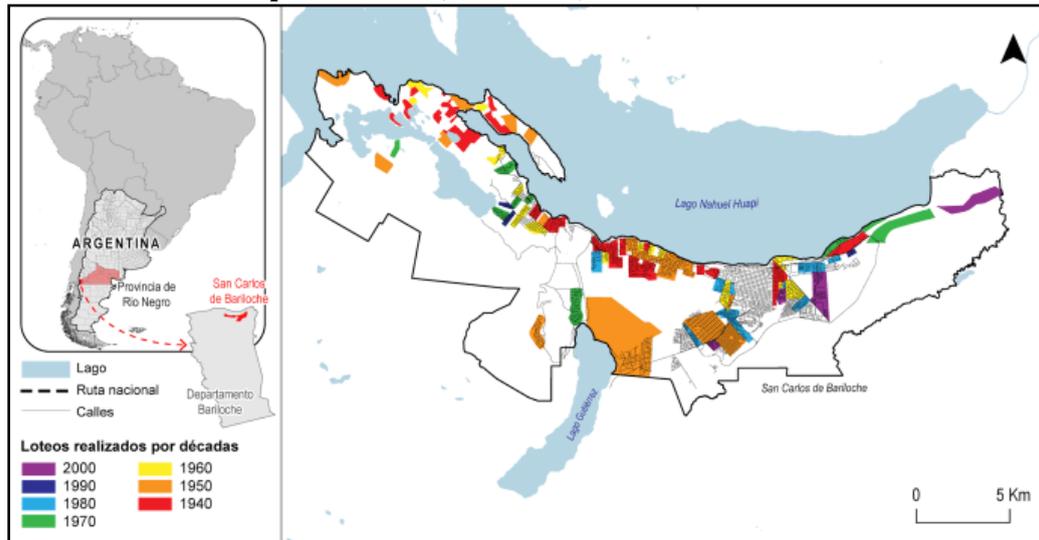
El proceso reciente de urbanización

En la Patagonia Norte, las políticas nacionales de colonización agrícola impulsaron el modelo agroexportador preponderante en la “Argentina Moderna” de principios del siglo XX. Bariloche tiene su origen como colonia agrícola, dedicada a labores agropecuarias y forestales, cuya producción se comercializaba a través de emprendimientos comerciales transcordilleranos. A mediados de la década de 1930 muestra un punto de inflexión a partir de políticas de institucionalización del territorio andino (formalización del Parque Nacional Nahuel Huapi en 1934) y con la mejora de las comunicaciones y transporte (llegada del ferrocarril) (REY, 2004; MÉNDEZ, 2010; entre otros). A partir de allí, se fue consolidando con una estructura económico-productiva fuertemente dependiente de sus recursos paisajísticos (ABALERON et al., 2009; NÚÑEZ; VEJSBJERG, 2010).

El proceso de expansión territorial y urbana de la ciudad continuó durante las décadas siguientes tal como lo muestra la Figura 3. Los primeros loteos se realizaron de manera fragmentada en áreas de mayor disfrute paisajístico al oeste del casco céntrico, como parte de un proceso de poblamiento y urbanización que rápidamente fue consolidando el perfil turístico de la ciudad con procesos crecientes de valorización del suelo y especulación inmobiliaria (GUEVARA; NÚÑEZ, 2018; MEDINA, 2018).

Durante las décadas de 1960 y 1990 se intensificó el crecimiento poblacional de la ciudad a partir de migrantes internos e inmigrantes chilenos. Las tasas de crecimiento medio anual poblacional triplicaron las del país entre 1947 y 1991 (Medina, 2018). La aceleración de la afluencia migratoria estuvo asociada principalmente al aumento de la demanda de trabajadores en las diversas obras de infraestructura y de construcción urbana y civil, y en actividades asociadas a los servicios turísticos crecientes. Se fueron formando nuevos fraccionamientos y barrios en zonas periféricas dada la creciente valorización de las tierras del oeste y del casco céntrico. Durante estos años se consolidaron los barrios altos del sur de la ciudad, hacia la zona de Pampa de Huenuleo, comúnmente llamada “el alto”, y surgieron los primeros asentamientos informales (MATOSSIAN, 2014).

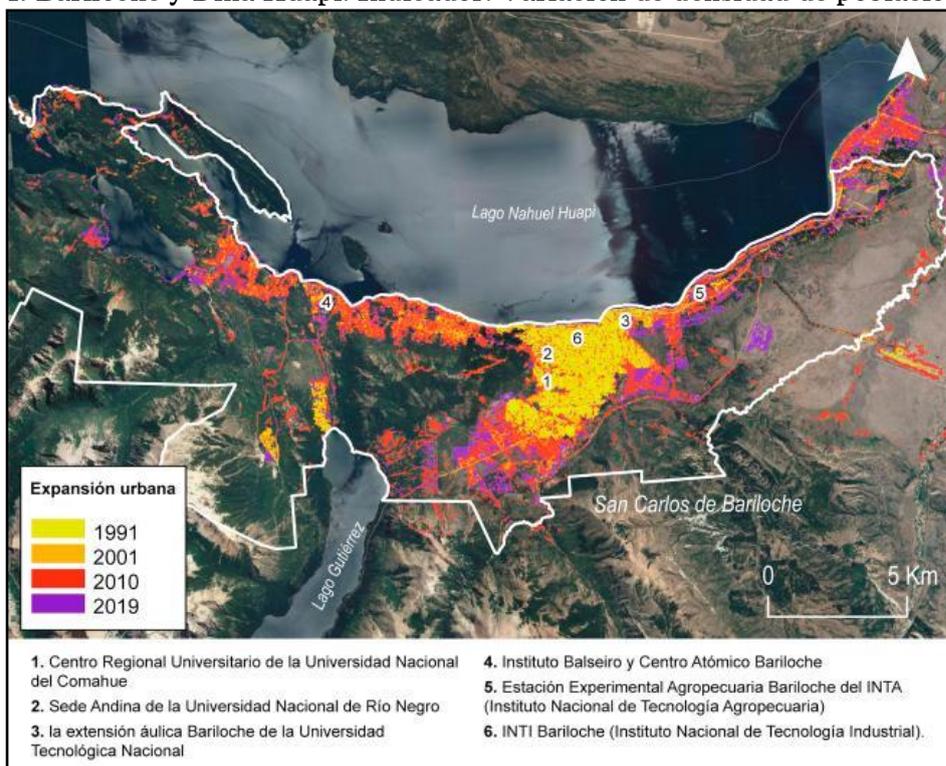
Figura 3: Evolución de loteos por décadas (1940-2000)



Fuente: MSCB (2015)

La crisis macroeconómica de finales de 2001 tuvo impactos contundentes en términos demográficos y económicos sobre la ciudad. El crecimiento poblacional de Bariloche entre 2001 y 2010 fue del 21,2%, superior al 10,6% a escala nacional, e inclusive al 15,5% a escala provincial. Esta expansión poblacional se debió a un nuevo proceso inmigratorio que atraía familias expulsadas del mercado provenientes de las mayores urbes del país. No obstante, dicha ola inmigratoria no pudo ser absorbida laboralmente por las propias limitaciones del sector turístico local –a pesar del resurgimiento luego de la devaluación del 2002– y del resto de los sectores económicos estancados durante décadas. Por un lado, este proceso limitó la integración laboral de un núcleo creciente de residentes sin formación específica ni experiencia en la actividad turística (BOSCH et al., 2004). Por el otro, tal como lo muestra la figura 4, incrementó la demanda de viviendas y suelo urbano en zonas periféricas donde se fueron asentando estos grupos poblacionales, generando un consecuente incremento generalizado en los precios del suelo.

Figura 4: Bariloche y Dina Huapi. Indicador: Variación de densidad de población



Fuente: Subsecretaría de Planificación Territorial de la Inversión Pública, 2019.

A partir de allí, la ciudad fue configurando una trama urbana de complejidad media, producto de la expansión urbana y poblacional. Dicho proceso de urbanización ha sido consecuencia de la consolidación de la ciudad como destino turístico nacional e internacional, pero también de un sector científico tecnológico en expansión y una mayor densificación comercial y de servicios. Tal como se muestra en el mapa de la figura 4, Bariloche alberga un significativo número de instituciones de educación superior y científico-tecnológicas⁵ que se han ido desarrollando y consolidando internacionalmente a partir de la creación en 1955 del Instituto Balseiro y el Centro Atómico Bariloche-Comisión Nacional de Energía Atómica.

Hoy Bariloche es un núcleo articulador no sólo del circuito turístico-recreativo regional, sino también de una multiplicidad de servicios de media y alta complejidad en educación, salud, de trasbordo, administrativos, judiciales, comerciales, productivos, laborales, de comunicación y culturales. Asimismo, la ciudad es asiento de oficinas de diferentes jurisdicciones públicas en sus tres escalas gubernamentales (local, provincial, nacional)⁶. La presencia física de un número significativo (en relación al tamaño de la ciudad) de estos organismos y oficinas públicas muestran la centralidad que ejerce Bariloche en su región de influencia y el flujo habitual de personas que viajan a la ciudad transitoriamente demandando este tipo de servicios.

Al mismo tiempo, se fue configurando un entramado complejo donde múltiples instituciones públicas tuvieron y tienen injerencia en la ciudad sin una coordinación precisa. En esa imprecisión, mayor o menor de acuerdo a determinados momentos históricos, las políticas públicas relacionadas con el uso del suelo han sido elaboradas a partir de una correlación de fuerzas según los intereses de diferentes actores urbanos. En esa correlación de fuerzas ha estado presente el conflicto a partir de disputas y negociaciones de intereses, proyectos e imaginarios, sobre el espacio urbano que se materializan constantemente, en una dimensión espacio-tiempo.

Hoy, el ejido municipal alcanza una superficie de 27.470 ha (uno de los más extensos de la Argentina), y se extiende longitudinalmente más de 60 kilómetros sobre el Lago Nahuel Huapi. El área urbanizada, según criterios catastrales y dotación mínima de infraestructuras, alcanza las 8.050 hectáreas, con 172,5 kilómetros de perímetro y una densidad media de 16,14 hab./ha, concentrándose el mayor índice en el casco urbano y el menor en la zona Oeste (MSCB, 2015).

La dinámica de la economía urbana y los cambios recientes

Más allá de la existencia de otros componentes en la estructura económico-productiva de San Carlos de Bariloche, su modelo de desarrollo económico local se asienta sobre la base de la industria turística y los servicios asociados directa o indirectamente a ella. La escasa diversificación económica de la ciudad se ve plasmada al analizar los datos declarados por contribuyentes de la ciudad. El sector terciario (comercio, servicios turísticos y no turísticos) representa el 89.5% del total de ingresos generados en 2018. El restante 10.5% es generado conjuntamente por el sector industrial (manufactura de alimentos y textil principalmente), de la construcción y el sector primario (pesca, agricultura y minas y canteras).

La ciudad recibe alrededor de 700.000 visitantes al año con una marcada estacionalidad en los meses de invierno y verano. Más aún, gracias a la oferta de nieve y los deportes de invierno, en el 3er trimestre recibe en promedio un 20% más de turistas que en la temporada estival. Del total anual, cerca de un 15% son turistas extranjeros (9% de países limítrofes y 6% del resto del mundo) y el 85% restante llegan de distintos puntos del país (KOZULJ, 2018). El año 2019 cerró con un total de 730 mil visitas, el mejor nivel desde 2008 (771 mil turistas).

Junto a los atractivos naturales, Bariloche se destaca por una variada y exclusiva gastronomía regional de alta calidad y asociada a la actividad turística. Los emprendimientos gastronómicos son en su mayoría empresas de tipo familiar dedicadas a la producción y venta de

⁵ Universidades Nacionales de Río Negro y del Comahue; Universidad Tecnológica Nacional, Instituto Balseiro y Centro Atómico Bariloche, INTA (Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria) e INTI (Instituto Nacional de Tecnología Industrial).

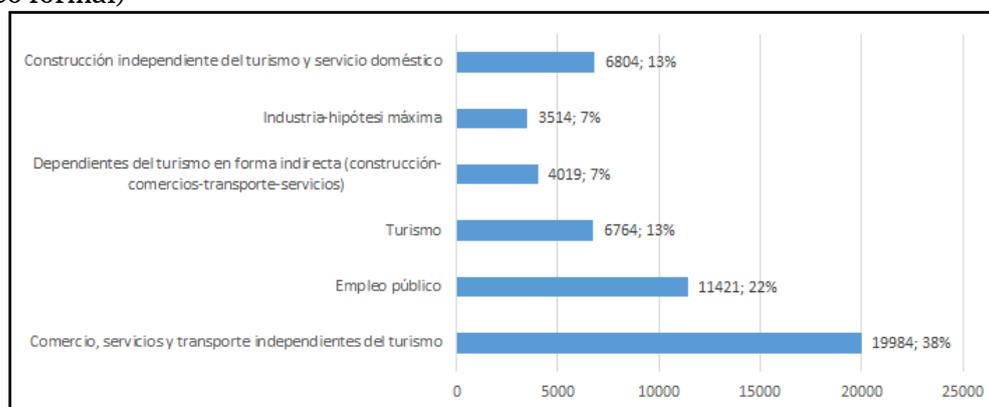
⁶ Las mismas cumplen funciones administrativas de las distintas esferas de gobierno (ANSES, AFIP, PAMI), consulados, ministerios nacionales y provinciales, juzgados, registro civil, oficinas municipales, entre otros); de acceso a la salud (Hospital zonal Ramón Carrillo y otros centros privados), o funciones de custodia del espacio geográfico (Parques Nacionales, Prefectura Nacional, Gendarmería Nacional, Policía Aeroportuaria, Ejército Nacional y su Escuela de Montaña, Policía Federal, Policía provincial, SPLIF-Servicio de Prevención y Lucha contra Incendios Forestales-, Servicio Forestal Andino, entre otros).

chocolates artesanales, alimentos gourmet, ahumados, derivados de frutas finas -frambuesa, frutilla, mosqueta, cassis, cereza y guinda-, hongos, cervezas artesanales, entre otros. Las chocolaterías tienen una trayectoria histórica altamente valorada por los visitantes y se ha constituido en un complejo productivo de alrededor de 30 emprendimientos con un fuerte arraigo territorial e importante generador de empleo local. Otro complejo alimenticio pujante y dinámico, con un rol creciente en la oferta turística local, es el de las cervezas artesanales. Bariloche es uno de los centros cerveceros más reconocidos del país con alrededor de 50 emprendimientos de capitales locales, nacionales y extranjeros con sus propios brew-pubs y restaurantes.

Esta escasa diversificación productiva expone a la ciudad y a su comunidad a niveles no deseados de vulnerabilidad ante eventos exógenos (erupciones volcánicas, crisis macroeconómicas, epidemias, pandemias) que limitan o incluso paralizan su economía local (CIVITARESI; COLINO, 2019) y procesos endógenos de la misma actividad (“la cepa turística de la enfermedad holandesa” de Oglietti y Colino, 2015).

En lo que respecta a la distribución del empleo local, emerge con un alto peso relativo la administración pública (en sus tres niveles). Si bien no existen estadísticas oficiales, Kozulj (2016) estima el empleo local por sector para 2014-15 y muestra que el 22% del empleo total corresponde al sector público (Gráfico 2). 56% de estos empleos públicos dependen del gobierno provincial (sistema judicial, de salud, educación y seguridad), 19% son empleos municipales, mientras que el restante 25% son empleos dependientes de la administración nacional con sus diferentes instituciones de seguridad, educación superior, ciencia y oficinas administrativas localizadas en la ciudad. En particular, el sistema de Ciencia y Técnica (con el Centro Atómico Bariloche a la cabeza) y las sedes locales de cuatro Universidades Nacionales constituyen un sistema local de innovación -reconocido en el país como un polo científico tecnológico-, de gran dinamismo en la acumulación de capital humano altamente capacitado, potenciando procesos de innovación, creación de nuevas empresas, transferencia de conocimiento y fortalecimiento institucional. En conjunto, suman aproximadamente el 16% del empleo público, lo que representa cerca de 15 trabajadores del sector por cada 1000 habitantes de la ciudad (KOZULJ, 2016).

Gráfico 2: Empleo local estimado por sector, 2014-2015 (Número de empleados y porcentajes sobre total empleo formal)



Fuente: Kozulj (2016).

El sector científico-tecnológico se inserta en la base económica de la ciudad a través de INVAP S.E. (empresa estatal del Gobierno de Río Negro que nace fruto de un convenio con la Comisión Nacional de Energía Atómica a fines de los '70). La empresa es exportadora de tecnología nuclear, espacial, de radares y de sistemas de alta tecnología a nivel mundial. A partir de su demanda de servicios altamente especializados ha traccionado el surgimiento de pequeños emprendimientos productivos locales de base tecnológica, que con diferente grado de éxito, complementan sus funciones como proveedores de INVAP desarrollando sus propias estrategias de inserción en el mercado.

Como parte de otros desarrollos de servicios avanzados, en diciembre de 2017 nace el Centro de Medicina Nuclear y Radioterapia, operado y administrado por la Fundación Instituto de Tecnologías Nucleares para la Salud (Kozulj *et al.*, 2018). Las capacidades locales y redes existentes en torno al complejo científico tecnológico público y privado son las que han permitido el desarrollo de estas nuevas funciones y servicios avanzados y de empleos altamente calificados.

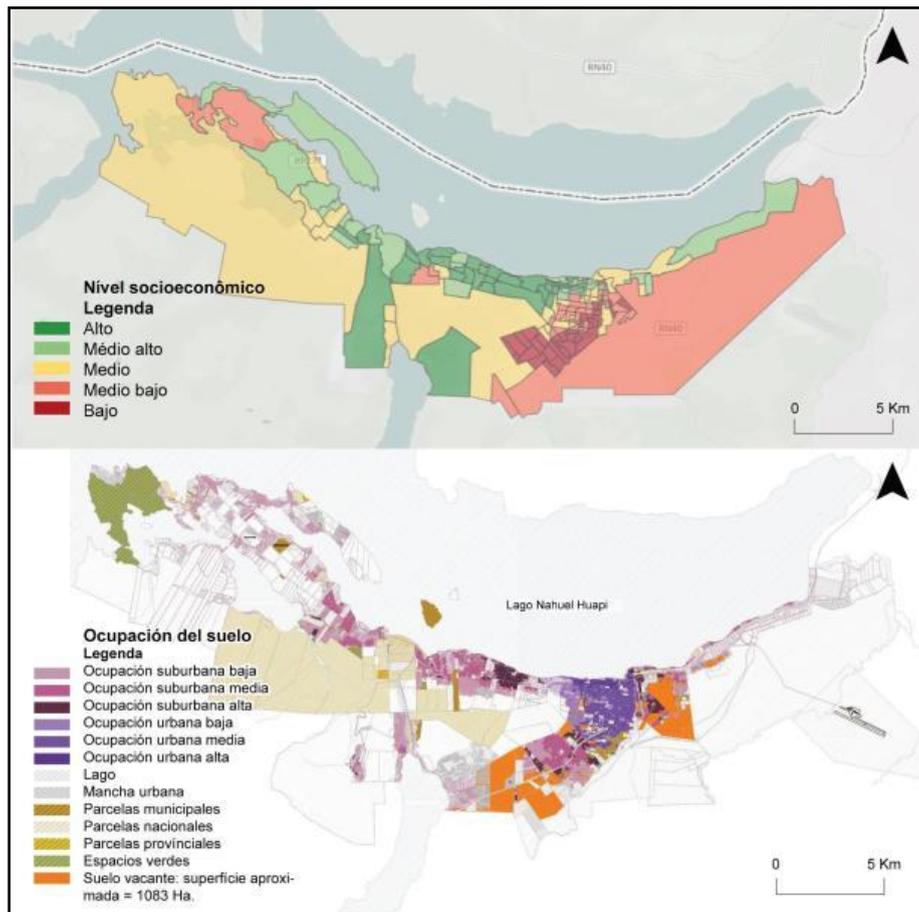
Las transformaciones territoriales

Estas características de incipiente ciudad intermedia (economías de localización, ofertas educativas, alojamiento de niveles de administración de gobierno provincial o nacional, entre otras), con su consecuente expansión territorial acelerada, han llevado a la consolidación de un ejido urbano de gran extensión y topográficamente accidentado con una baja densidad poblacional, escasa planificación y segregación espacial, económica y social, producto principalmente del desigual acceso al suelo urbano (MATOSSIAN, 2014; GUEVARA, 2015; MEDINA, 2018). Los excedentes económicos locales (provenientes principalmente del turismo) y foráneos traducidos en inversiones inmobiliarias en las zonas paisajísticamente favorecidas llevó a que la ciudad se expandiera sobre áreas rurales y se fue completando de este a oeste sobre la costa del lago Nahuel Huapi con el asentamiento de actividades vinculadas principalmente al turismo, viviendas de clase media y media-alta, segundas residencias. También en las décadas recientes ha comenzado la producción de desarrollos inmobiliarios asociados a barrios cerrados, fraccionamientos y condominios residenciales horizontales localizados en zonas periféricas aledañas a lagos, bosques y montañas, orientados a la población de mayores ingresos y el turismo de segundas residencias. Esto significa que el carácter particularmente difuso que fue adquiriendo la configuración urbana de Bariloche encuentra como eje de referencia la formación de renta urbana e interés inmobiliario por las áreas sub-urbanas favorecidas por las bellezas naturales del paisaje.

A mediados de la década de 2000, como consecuencia de este proceso de urbanización, surgieron iniciativas de agrupaciones de vecinos para remarcar la presión antrópica sobre el entorno natural. Fue así que se fueron formalizando reservas naturales urbanas con el objetivo de conservar la naturaleza manteniendo zonas libres de procesos de urbanización. La primera de ellas fue la reserva natural urbana Laguna El Trébol aprobada por Ordenanza Municipal 1570-cm-2005. Posteriormente, las reservas naturales y urbanas Alto Jardín Botánico (Ordenanza 1802-cm-2008), Lago Morenito y Laguna Ezquerra (Ordenanza 2030-cm-2010) y Bosque de la Ermita (Ordenanza 2082-cm-2010). Todas ellas representan, más allá del objetivo de conservación, un conflicto existente entre los vecinos ya instalados en las reservas, los cuales ya gozaban de los beneficios de vivir en un hábitat natural dentro de la ciudad, y los nuevos vecinos que deseaban disfrutar de lo mismo (MEDINA, 2018).

Como consecuencia de estos procesos de valorización de la tierra, la ciudad también se fue expandiendo hacia el sureste, comúnmente llamada “el alto”, zona de geografía compleja, con suelos inundables, escasa infraestructura urbana y de menor valor económico, donde tiende a localizarse la población de menores ingresos (MATOSSIAN, 2014). Aunque en otra escala (menor), también aquí están presentes las lógicas mercantiles en los procesos de territorialización y transformación del espacio urbano, las cuales explican una reciente y creciente heterogeneidad sociodemográfica y económica en su interior (figura 5).

Figura 5: Nivel Socioeconómico por radio censal (2010) y ocupación del suelo (2015) - S. C. de Bariloche



Fuente: Municipalidad De S. C. de Bariloche a partir de datos del Censo Nacional de Población Hogares y Viviendas (2010) y MSCB (2015).

Todo este proceso basado en la valorización inmobiliaria ha favorecido el desarrollo de grupos económicos concentrados que ejercen poder y condicionan la aplicación de políticas urbanas de protección ambiental pero que, a su vez, impacta negativamente sobre la capacidad del gobierno local para impedir la fragmentación del espacio urbano, la 'countrificación', el incremento de asentamientos informales y la polarización y exclusión social que impactan en los procesos de transformación de la ciudad.

Especificidades y similitudes en urbanización y desarrollo urbano en las ciudades intermedias de Santa Cruz do Sul y San Carlos de Bariloche

En general, es necesario reconocer a priori que las ciudades intermedias y sus respectivos procesos de urbanización presentan diferencias, especificidades y peculiaridades propias de las formaciones históricas y culturales de las regiones donde se ubican, de sus dinámicas de desarrollo económico y de urbanización así como la ubicación espacial de sus emplazamientos urbanos y la ubicación geográfica, en sus provincias y en sus países.

Aunque ambas ciudades se encuentran en países capitalistas periféricos como Argentina y Brasil, tienen ubicaciones espaciales muy diferentes. San Carlos de Bariloche se ubica en la provincia de Río Negro junto a la franja fronteriza con Chile, en un área de parque nacional y a 1.580 km de la metrópoli de Buenos Aires, capital federal y epicentro político y económico del país. Mientras que Santa Cruz do Sul se ubica en la región de Vale do Rio Pardo en la zona central de Rio Grande do Sul, cerca de la región metropolitana de Porto Alegre, a 150 km de la capital del estado de Rio Grande do Sul, en el sur de Brasil.

En relación al medio natural también existen diferencias, mientras que San Carlos de Bariloche se ubica junto a la Cordillera de los Andes, en una región montañosa y tiene un clima frío y seco, típico de la zona de bosque templado, Santa Cruz do Sul se ubica en la región de transición

entre las áreas boscosas del altiplano gauchó y la campiña pampeana, con un clima cálido y templado. En cuanto a las limitaciones ambientales al proceso de urbanización de las ciudades, se observa que la ciudad de San Carlos de Bariloche se extiende de este a oeste sobre la costa del lago Nahuel Huapi y se inserta en un área de un parque nacional (Parque Nacional Nahuel Huapi) y por ello presenta límites naturales y legales a la expansión urbana. Actualmente existen una serie de asentamientos más o menos agrupados que conviven en estrecha relación con el parque nacional (Villas Catedral, Los Coihues, Arelauquen, Llao Llao como así también Campanario, Colonia Suiza y aquellos que constituyen la interfaz con el Parque). Esta situación plantea desafíos y complejidades en cuanto a una relación armónica entre el proceso de urbanización y la gestión ambiental del parque por las presiones y problemáticas relacionadas con una creciente demanda de recursos. La ciudad de Santa Cruz do Sul está ubicada en un sitio urbano rodeado al este, por una zona de colinas, el llamado Cinturón Verde, y al oeste por el Lago Dorado (Figura 2). Estos elementos naturales también han condicionado la orientación espacial de la expansión urbana en estos barrios de la ciudad. Sin embargo, debido a la presión recurrente de los agentes inmobiliarios y propietarios en relación con el poder público municipal, se ha flexibilizado la legislación urbanística y ambiental, en cuanto a los regímenes de uso y ocupación del suelo, promoviendo la creciente ocupación de áreas cercanas o dentro de estos espacios, a través de la construcción de nuevos fraccionamientos de condominios cerrados en estas áreas de la ciudad.

También existen particularidades en los procesos históricos de formación territorial en ambas ciudades. La ciudad de Bariloche, fundada oficialmente en 1902 fue el resultado de una campaña militar previa que sometió a la población originaria y permitió la ocupación y puesta en valor de tierras pampeanas y norpatagónicas. Fue un pueblo de frontera dedicado fundamentalmente a labores agrícola-pastoril y forestal hasta mediados de 1930, cuando a partir del impulso de políticas nacionales, inicia una fuerte transformación del espacio regional sobre la base del turismo. La ciudad de Santa Cruz do Sul fue creada en 1905, como resultado del proceso de desarrollo de la colonia de asentamiento fundada en 1849, en esta región del estado de Rio Grande do Sul, por el gobierno provincial, con la llegada de inmigrantes alemanes.

Teniendo en cuenta estas particularidades en cuanto a las condiciones geográficas, ubicación espacial, formación histórica y la estructura y dinámica económica de estas ciudades, que no pueden ser ignoradas en el análisis comparativo entre estas dos ciudades intermedias, nuestra intención en este tema es resaltar algunas variables de análisis que creemos importante para entender la urbanización reciente de estas ciudades intermedias, y que nos permitan identificar las especificidades y similitudes que existen en la forma en que se da este proceso en ambas ciudades. Para ello, buscamos sistematizar en el Cuadro 1 algunas de estas principales variables de análisis.

Cuadro 1: Variables de análisis comparativo en el proceso de urbanización reciente en las ciudades intermedias de Santa Cruz do Sul y San Carlos de Bariloche

Variables de análisis	Santa Cruz do Sul	San Carlos de Bariloche
Integración a cadenas globales de valor	Cadena Global del Tabaco	Cadena Global del Turismo
Origen del capital empresarial	Principalmente capital internacional en el sector tabacalero y nacional en los demás sectores productivos	Principalmente capital nacional en el sector turismo nucleados en múltiples cámaras empresariales
Estacionalidad de la dinámica económica	Cosecha de tabaco (cosecha de producción agrícola, procesamiento industrial y exportación)	Temporadas invernal y estival. Se destaca como centro de deportes invernales, recibiendo turismo nacional e internacional
Economía y empleo urbano	Industria de procesamiento de tabaco, construcción civil y servicios. Empleo temporal en la industria tabacalera	Servicios y comercio asociados al turismo y actividades recreativas, con marcada estacionalidad. Fuerte presencia del sector público
Configuración espacial de la urbanización	Verticalización en el área central y Urbanización dispersa y fragmentada hacia la periferia urbana	Urbanización dispersa y fragmentada, densificación creciente en área central
Principales agentes sociales urbanos	Terratenientes, industria tabacalera y promotores inmobiliarios, pero también grupos sociales excluidos. Ocupaciones informales de suelo urbano	Empresarios e inversores asociados a la actividad turística, agentes y especuladores inmobiliarios, grupos sociales excluidos y las ocupaciones informales de suelo urbano
Acceso a tierra urbana y habitación	Déficit habitacional para la clase trabajadora acompañado de propiedades desocupadas. Barrios periféricos con mala infraestructura de equipamiento y servicios públicos.	Déficit habitacional para las clases populares acompañado de inmuebles y segundas residencias desocupadas o subocupadas. Barrios con precaria infraestructura y equipamiento urbano
	Mercado inmobiliario muy especulativo que genera desigualdades y segregación en el acceso al suelo urbano y a la ciudad	Mercado inmobiliario muy especulativo que genera desigualdades y segregación en el acceso al suelo urbano y a la ciudad

Fuente: Elaboración propia.

Se destaca como primera variable, el hecho de que tanto las ciudades como sus economías urbanas están integradas en cadenas globales de valor y, por tanto, experimentan tanto las oportunidades como las limitaciones y dificultades de esta integración económica, con efectos y reflejos para el desarrollo de la economía urbana y el proceso de urbanización de estas ciudades.

Santa Cruz do Sul está históricamente integrada en el mercado mundial del tabaco y su actividad industrial de procesamiento de hojas de tabaco y producción de cigarrillos se destina principalmente a la exportación. La dinámica de la producción industrial y el empleo en el sector del tabaco y cigarrillos, así como los servicios especializados de apoyo a la actividad, están estrechamente vinculados y dependen de las demandas del mercado mundial. También están sujetos a las condiciones de variación cambiaria, legislación sanitaria y control del tabaco en los países compradores, al cambio de estrategias de mercado y la reestructuración productiva adoptada por las corporaciones multinacionales que comandan el proceso de producción y exportación del tabaco. San Carlos de Bariloche se integra a la cadena turística global y todos los servicios asociados a ella. Si bien el mercado internacional no es el más relevante, la dinámica de funcionamiento de la actividad, especialmente el turismo invernal, se encuentra íntimamente relacionado a la demanda global, especialmente de países limítrofes (Brasil y Chile), y a las tendencias desarrolladas en los destinos de excelencia de nivel mundial. Asimismo, el arribo de turistas también se encuentra condicionado por factores exógenos, sean ellos macroeconómicos e institucionales (ej. crisis institucional de fines del 2001); naturales (ej. erupción complejo volcánico Puyehue-Cordón Caulle en junio de 2011) o epidémicos (brote de epidemia de Gripe A -H1N1- en 2009 o la actual pandemia Covid-19).

Además, tenemos la variable que hace referencia al origen del capital empresarial que opera predominantemente en la economía urbana de ambas ciudades. Al respecto, notamos la existencia de especificidades. Mientras que en Santa Cruz do Sul existe la hegemonía del capital internacional en la conducción de la producción, el procesamiento industrial y las exportaciones de tabaco, y la presencia del capital nacional en empresas que prestan servicios generales y especializados; en San Carlos de Bariloche el predominio de la actuación es del capital nacional, liderando las actividades y servicios vinculados a la cadena turística y su interrelación directa con el mercado inmobiliario y las transformaciones urbanas y paisajísticas por éstas generadas.

La integración económica de ambas ciudades a estas dos cadenas globales de valor muestra otra similitud, que es la variable de estacionalidad que experimenta la dinámica económica. Las temporadas de cosecha de tabaco y turismo ocurren en determinadas épocas del año. No son actividades permanentes, sino estacionales. Así, condicionan el desarrollo de la economía urbana de ambas ciudades, concentrando en determinados meses del año las actividades productivas del procesamiento industrial y exportación de tabaco en un caso, y los servicios de hospedaje, consumo, recreación y esparcimiento de los turistas en el otro caso. Esta estacionalidad presente en las principales actividades productivas de la economía de estas ciudades también orienta y condiciona la oferta de empleo urbano. En Santa Cruz do Sul, los trabajadores temporales que trabajan en las líneas de procesamiento de tabaco industrial son contratados por seis meses, de enero a junio. Durante el resto del año, quedan desempleados o trabajan temporalmente en la construcción civil, el comercio y los servicios domésticos. La mayoría de estos trabajadores viven en barrios periféricos cercanos al distrito industrial de la ciudad, en fraccionamientos populares, muchos de los cuales son irregulares y sin infraestructura adecuada. De manera similar, en San Carlos de Bariloche se contratan trabajadores temporales en servicios turísticos por períodos cortos de junio a agosto y de diciembre a febrero. El resto del año quedan desempleados y también encuentran una fuente de ingresos complementaria en la construcción civil, prestación de servicios domésticos y otros emprendimientos de subsistencia. En general, estos trabajadores temporales y sus familias habitan los barrios populares de escasa infraestructura urbana, en lotes sociales o en asentamientos irregulares de la zona sur de la ciudad.

En cuanto a la variable referente a la configuración espacial resultante del reciente proceso de urbanización, se observa en ambas ciudades que la evolución del entramado urbano revela la existencia de un proceso simultáneo de dispersión y fragmentación espacial. En Santa Cruz do Sul, la urbanización de la ciudad ha revelado una progresiva e intensa expansión del perímetro urbano, incorporando nuevas áreas, hasta hace poco de uso rural, con el propósito de producir nuevos productos inmobiliarios como fraccionamientos cerrados y condominios residenciales horizontales en la periferia norte y para la producción de fraccionamientos populares, en la periferia sur de la ciudad. A su vez, en el interior del casco urbano más consolidado y con presencia de numerosos equipamientos y servicios de infraestructura urbana, en los barrios más céntricos, existen áreas con vacíos urbanos en desuso y en proceso de valorización inmobiliaria. Por su parte, el proceso de urbanización de San Carlos de Bariloche se caracterizó por un crecimiento extenso y difuso a partir de la incorporación de nuevas áreas y parcelas dispersas y fragmentadas en el tiempo -previamente de uso rural- (figura 3 y 5). Su propósito de uso fue para la construcción de infraestructura turística y demás servicios asociados, barrios residenciales y segundas residencias en la zona oeste y casco céntrico de la ciudad, y fraccionamientos y barrios populares de ingresos bajos, medio-bajos y medios en la zona sur y este de la ciudad. Las tendencias recientes de transformación van hacia una mayor intensificación del uso del casco céntrico a partir de procesos de verticalización y densificación en las áreas urbanas de menores ingresos, incluso con mala planificación, infraestructura y equipamiento urbano.

La configuración espacial actual y la dinámica de urbanización reciente de estas ciudades también revelan que la producción social del espacio urbano es el resultado de acciones, estrategias y relaciones impulsadas por un conjunto de agentes sociales que están presentes y actúan en ambas ciudades. Así, se puede identificar una actuación destacada de los propietarios de tierras, promotores inmobiliarios, empresarios industriales y comerciales, gobierno municipal y grupos sociales excluidos. En ambas ciudades se observa que tanto las articulaciones sociales y económicas como las relaciones de poder y disputas entre algunos de estos agentes sociales, presentes en el proceso de producción social del espacio urbano, han generado la producción de urbanizaciones cada vez más segregadas y fragmentadas y funcionales a los intereses de los sectores económicos

hegemónicos que controlan la economía urbana y que están vinculados a las cadenas globales de valor del tabaco y el turismo.

En ambas ciudades, uno de los principales reflejos socioespaciales de este proceso de producción social del espacio urbano se refiere a la variable de acceso a suelo urbano y vivienda. La existencia de un mercado inmobiliario especulativo y socialmente excluyente, sumado a las insuficientes políticas públicas de suelo y vivienda ante las demandas sociales de la población de bajos ingresos, ha generado el crecimiento del déficit habitacional, ocupaciones informales de suelo, la producción irregular de fraccionamientos y la construcción de viviendas precarias en áreas sin infraestructura urbana, especialmente en la periferia urbana de las dos ciudades. Así, el proceso de segregación socioespacial se ha ampliado en ambas ciudades, cuyo proceso de urbanización no ha garantizado el derecho efectivo a la ciudad, especialmente para la población de bajos ingresos.

Consideraciones finales

En el análisis de la urbanización reciente y la configuración socioespacial de las ciudades intermedias de Santa Cruz do Sul, en Brasil, y San Carlos de Bariloche, en Argentina, se identificó que dichos procesos presentan diferencias, especificidades y particularidades, en cada una de las ciudades, que son propias y también condicionadas por la especificidad de los contenidos históricos, culturales, económicos y geográficos de los respectivos territorios municipales y regionales donde se ubican. A pesar de eso, es posible encontrar algunos puntos en común que puedan servir para generalizar preguntas sobre los procesos de urbanización de ciudades intermedias. Uno de ellos es que la heterogeneidad socioeconómica estructural que existe en ambas ciudades, la volatilidad macroeconómica y el carácter errático de las políticas nacionales generan dinámicas de segregación urbana en la cual se reproducen desigualdades esenciales en el acceso al trabajo, la tierra, el hogar y los servicios.

También se observó que el hecho de que estas dos ciudades estén integradas en las cadenas de valor globales (tabaco y turismo) representa un condicionamiento importante en sus procesos de urbanización, estructuración económica y organización socioespacial, con reflexiones sobre una dinámica urbana que, por un lado, muestra la dependencia de la organización y funcionamiento de estas actividades económicas hegemónicas en la economía local y regional, y por otro lado, la existencia de un mercado inmobiliario especulativo y la falta de políticas públicas efectivas de regulación, vivienda y planificación para el uso y ocupación del suelo urbano que genera segregación socioespacial y crecimiento urbano disperso y fragmentado.

La urbanización y las recientes transformaciones urbanas en las ciudades intermedias de Santa Cruz do Sul y San Carlos de Bariloche son también el resultado de su condición de centros regionales en términos económico-productivos, de servicios públicos y privados, que atraen diversos flujos de personas, productos, capitales e información tanto a escala regional, en sus respectivas provincias, como a escala nacional y global.

El mundo, y también América Latina, han experimentado un intenso y creciente proceso de urbanización que no se restringe solo a las áreas metropolitanas sino que también llega y se expande en ciudades intermedias. Comprender las particularidades de este proceso y sus características económicas y sus reflejos socioespaciales en ciudades medianas de diferentes países y regiones, buscando aprehender sus especificidades y similitudes, puede ayudar en la construcción de una determinada tipología de cómo se desarrolla este proceso en los territorios. Esto permite revisar y / o mejorar la planificación pública y el desarrollo urbano más adecuado a cada territorio y a cada ciudad. Esta fue la intención del presente estudio. Ciertamente, todavía es necesario avanzar en esta dirección.

Referencias

ABALERON, C.; LÓPEZ ALFONSÍN, R.; KOZULJ, R.; GIOVANNINI, M.; GLUCH, M. **Evolución de la Sustentabilidad Turística de San Carlos de Bariloche**. Viedma, Argentina: Min. de Turismo de Río Negro, 2009.

BELLET, C.; LLOP, J. M^a. Miradas a otros espacios urbanos: las ciudades intermedias. **Revista Geo Crítica Scripta Nova**, Universidad de Barcelona, 8 (165), 2004.

BRENNER, N. **Espaços da urbanização: o urbano a partir da teoria crítica** 1. ed. - Rio de Janeiro: Letra Capital: Observatório das Metrôpoles, 2018.

BOSCH, J.L., SUAREZ, S. Y OLIVARES, G. "La importancia de la generación de empleo como dinamizadora del desarrollo local en un centro turístico. Caso: San Carlos de Bariloche". **Aportes y Transferencias** 8 (2), 2004, p. 25-44.

CADASTRO GERAL DE EMPREGADOS E DESEMPREGADOS (CAGED). **Número de empregados admitidos e demitidos por mês por setor CNAE 2.0**. 2019. Disponible en http://bi.mte.gov.br/bgcaged/caged_rais_vinculo_id/login.php

CIVITARESI, H. M.; COLINO, E. Turismo, Transformaciones Territoriales y Resiliencia. Bariloche como evidencia de una ciudad intermedia argentina. **Revista REDER Revista de Estudios Latinoamericanos sobre Reducción del Riesgo de Desastres**, 3 (1), 2019, pp. 41-52.

GORENSTEIN, S. et al. Una revisión y algunas preguntas sobre ciudades intermedias. Explorando funciones en ciudades pampeanas y norpatagónicas. **XI Seminario Internacional RII de Investigadores sobre Territorio y Globalización**, Universidad Nacional de Cuyo, Mendoza, 2010.

GUEVARA, T.; NÚÑEZ, P. La ciudad en disputa en el barrio 10 de Diciembre. In: GUEVARA, T. (Ed.). **Urbanización y hábitat en Bariloche: Ciudades que habitan una ciudad**. Viedma: Editorial UNRN, 2018. Disponible en <http://books.openedition.org/eunrn/1623>

GUEVARA, T. Bariloche: problemáticas y restricciones en el acceso al suelo urbano. **Desde la Patagonia Difundiendo Saberes**, 12 (19), 2015, pp. 46-53.

HARVEY, D. **O enigma do capital e as crises do capitalismo**. São Paulo: Ed. Boitempo, 2011.

HARVEY, D. **A produção capitalista do espaço**. São Paulo: Ed. Annablume, 2005.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICAS Y CENSO (INDEC). **Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas**. Buenos Aires: INDEC, 2010

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Censo Demográfico do Brasil**. Rio de Janeiro, Brasil: IBGE, 2010.

_____. **Estimativas da população brasileira**. Rio de Janeiro: IBGE, 2020. Disponible en <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/populacao/9103-estimativas-de-populacao.html>

_____. **Produto Interno Bruto dos Municípios 2002-2017**. 2017. Disponible en <https://sidra.ibge.gov.br/pesquisa/pib-munic/tabelas>

KOZULJ, R. **Aproximaciones a la identificación de la actividad económica de San Carlos de Bariloche años 2014-2015**. Documento de trabajo CIETES-UNRN. 2016. Disponible en http://www.unrn.edu.ar/images/Actividad_econ%C3%B3mica_de_San_Carlos_de_Bariloche_2015_circulable.pdf

KOZULJ, R. et al. **Plan Estratégico de Turismo de Bariloche: Informe preliminar - Mimeo**. Bariloche, Argentina: CIETES - Universidad Nacional de Río Negro, 2018.

LEFEBVRE, H. **A revolução urbana**. Belo Horizonte: EDUFMG, 2002.

LLOP, J. M^a. USÓN, E. (Coord.). **Ciudades Intermedias. Dimensiones y definiciones**. Lleida, España: Editorial Milenio, 2012.

MATOSSIAN, B. Inserción urbana y desigualdades sociales de migrantes recientes en San Carlos de Bariloche. **Párrafos Geográficos**, 13 (2), 2014, pp. 47-75.

MEDINA, V. D. Movilidades poblacionales y su impacto territorial en la estructura espacial de las ciudades turísticas: el caso de San Carlos de Bariloche. In: GUEVARA, T. (Ed.), **Urbanización y hábitat en Bariloche: Ciudades que habitan una ciudad**. Viedma: Editorial UNRN, 2018. Disponible en <http://books.openedition.org/eunrn/1599>

MÉNDEZ, L. **Estado, frontera y turismo: Historia de S.C. de Bariloche**. Buenos Aires, Argentina: Prometeo Bicentenario, 2010.

MICHELINI, J.; DAVIES, C. Ciudades intermedias y desarrollo territorial: un análisis exploratorio del caso argentino. **Documentos de Trabajo GEDEUR**, n. 5, Madrid, España, 2009.

MUNICIPALIDAD DE SAN CARLOS DE BARILOCHE (MSCB). **Plan Estratégico e Integral de San Carlos de Bariloche**. 2015. Disponible en <https://www.mininterior.gov.ar/planificacion/pdf/planes-loc/RIONEGRO/Plan-Estrategico-e-Integral-de-Desarrollo-de-San-Carlos-de-Bariloche.pdf>

NÚÑEZ, P.; VEJSBJERG, L. El turismo, entre actividad económica y derecho social: El Parque Nacional Nahuel Huapi, 1934-1955. **Revista Estudios y Perspectivas en Turismo**, 19 (6), 2010, pp. 930 – 945.

OGLIETTI, C. G.; COLINO, E. La cepa turística de la enfermedad holandesa. Razones económicas subyacentes al declive de destinos turísticos. Teuken Bidikay, Revista Latinoamericana de Investigación en Organizaciones, Ambiente Y Sociedad, 6(7), 2015. P. 81-96. Recuperado a partir de <https://revistas.elpoli.edu.co/index.php/teu/article/view/1022>

OLIVEIRA, G. A. S. **Reestruturação urbana e mudanças na dinâmica e organização da área central de Santa Cruz do Sul - RS**. (Tesis de doctorado). Universidade de Santa Cruz do Sul, Santa Cruz do Sul, Brasil, 2017.

PREISS, O. et al. Principales discusiones en torno a la dinámica de las ciudades intermedias. In: GORENSTEIN, S.; LANDRISCINI, G.; HERNÁNDEZ, J. (Coord.). **Economía urbana y ciudades intermedias: trayectorias pampeanas y norpatagónicas**. Buenos Aires, Argentina: CICCUS, 2012.

REY, H. El destino de tres actividades económicas en el Nahuel Huapi a principios del siglo XX: forestal-maderera; cerealera-derivados; turística. **Revista Pilquen, Sección Ciencias Sociales**, 6 (6), 2004, pp. 1-11. Disponible en <http://www.scielo.org.ar/pdf/spilquen/n6/n6a01.pdf>

SILVEIRA, R. L. L., BRANDT, G. B., FACCIN, C. R., GIACOMETTI, N. B.; KRUG, D. F. Cidades médias, fluxos pendulares e dinâmica territorial na Região dos Vales-RS. **Revista Brasileira de Desenvolvimento Regional**, 7 (2), 2020, pp. 133-168.

SPOSITO, M. E. B. (Coord). **Cidades Médias: Espaços em Transição**. São Paulo, Brasil: Editora Expressão Popular, 2007.

SPOSITO, M. E. B.; SILVA, W. R. **Perspectivas da urbanização: Reestruturação urbana e das cidades**. Rio de Janeiro: Editora Consequência, 2017.

VOGT, H. M. **A rede de agentes imobiliários e o déficit habitacional na configuração territorial urbana de Santa Cruz do Sul**. (Dissertação de mestrado). Universidade de Santa Cruz do Sul, Santa Cruz do Sul, Brasil, 2020.



Esta obra está licenciada com uma Licença Creative Commons Atribuição 4.0 Internacional.