



**Sección.** Investigación | **Section.** Research | **Seção.** Pesquisa

Artículo revisado por pares académicos.



## Servicios esenciales en el ordenamiento territorial metropolitano. Indicador para el diagnóstico integrado en el Área Metropolitana de Santa Fe, Argentina

**María Mercedes Cardoso.** Doctora en Geografía de la Universidad de Salamanca, España. Profesora asociada a la Universidad Nacional del Litoral. Investigadora del CONICET, Argentina. Presidente del Programa Red Latinoamericana de Estudios del Rururbano. ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-2252-1494> Correo electrónico: mercecardoso@gmail.com

**Néstor Javier Gómez.** Doctor en Geografía de la Universidad Nacional del Nordeste, Argentina. Profesor titular de la asignatura Geografía Urbana en la Universidad Nacional del Litoral. Investigador del CONICET, Argentina. ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-9468-2772> Correo electrónico: jgomez@fhuc.unl.edu.ar

**Recibido:** 7 de septiembre de 2021

**Aprobado:** 9 de julio de 2022

**Publicado:** 26 de noviembre de 2022

**Acceso abierto:** Creative Commons: Atribución-NoComercial-CompartirIgual 4.0 Internacional (CC BY-NC-SA 4.0), la cual permite a otros distribuir, remezclar, retocar, y crear a partir de su obra, de modo no comercial, siempre y cuando den crédito y licencien sus nuevas creaciones bajo las mismas condiciones.



**Conflicto de intereses:** los autores han declarado que no existen conflictos de intereses.

### Resumen

La gestión conjunta de servicios básicos representa un desafío para las regiones que se encuentran en un proceso de integración, como las áreas metropolitanas. En el Área Metropolitana de Santa Fe, Argentina, se reconocen deficiencias en el acceso de la población a los servicios esenciales relacionados a la calidad de vida. Esto se traduce en profundos desequilibrios que deben ser objeto de la ordenación territorial. Este trabajo analiza el nivel de cobertura de los servicios urbanos básicos esenciales, su relación con la estructura interna metropolitana y la dinámica demográfica en un área compuesta por 25 localidades, con 588 784 habitantes en 2010. La metodología, de corte cuantitativo, está basada en el diseño y aplicación de un índice sintético que contempla los hogares y viviendas con acceso a siete servicios básicos y el empleo de herramientas de análisis espacial. La discusión plantea los siguientes interrogantes: ¿cuál es el nivel de cobertura de servicios esenciales de los distritos y radios del área de estudio y cuál fue la evolución desde 2001? ¿Cómo se vincula el nivel de servicios con la dinámica y tamaño demográfico de las localidades? ¿En qué medida se encuentran preparados los distritos más poblados y de elevado crecimiento en materia de servicios que mejoran la calidad de vida? Se identifican sectores de mayores carencias, en coincidencia con distritos de gran incremento poblacional a raíz de los procesos desconcentradores metropolitanos, a los que debería priorizarse en las políticas públicas.

**Palabras-clave:** Zona Metropolitana; calidad de vida; planificación urbana; desarrollo urbano; servicios públicos.

## Essential Services in Metropolitan Territorial Planning. Indicator for Integrated Diagnosis in the Metropolitan Area of Santa Fe, Argentina

### Abstract

The joint management of essential services represents a challenge for regions in the integration process, such as metropolitan areas. In the Metropolitan Area of Santa Fe, Argentina, there are difficulties for the population to access essential services related to the quality of life. This situation translates into profound imbalances that should be the subject of land use planning. This paper analyzes the level of coverage of essential basic urban services, their relationship with the internal metropolitan structure and demographic dynamics in an area composed of 25 localities, with 588,784 inhabitants, in 2010. In addition to spatial analysis tools, the methodology used is a quantitative approach based on a synthetic index that considers households and dwellings with access to seven essential services. The discussion raises the following questions: What is the level of basic services coverage in the districts and radios of the study area, and how has it evolved since 2001? How are the services linked to the demographic dynamics and size of the localities? To what extent are the most populated and high-growth districts prepared as for services that improve the quality of life? The sectors with the greatest shortages are identified, which coincide with districts with a large increase in population because of metropolitan deconcentrating processes that should be prioritized in public policies.

**Keywords:** metropolitan area, quality of life, urban planning, urban development, public services.

## Serviços essenciais no ordenamento territorial metropolitano. Indicador para o diagnóstico integrado na Área Metropolitana de Santa Fe, Argentina

### Resumo

A gestão conjunta de serviços básicos representa um desafio para regiões em processo de integração, como as regiões metropolitanas. Na Área Metropolitana de Santa Fe, Argentina, existem deficiências no acesso da população a serviços essenciais relacionados à qualidade de vida. Isso resulta em desequilíbrios profundos que devem ser objeto do ordenamento territorial. Este artigo analisa o nível de cobertura dos serviços urbanos básicos essenciais, sua relação com a estrutura metropolitana interna e a dinâmica demográfica em uma área composta por 25 localidades, com 588 784 habitantes em 2010. A metodologia, quantitativa, assenta no desenho e aplicação de um índice sintético que inclui agregados familiares e moradias com acesso a sete serviços básicos e na utilização de ferramentas de análise espacial. A discussão levanta as seguintes questões: qual é o nível de cobertura dos serviços essenciais dos distritos e da área de estudo e qual foi a evolução desde 2001? Como o nível de serviços está vinculado à dinâmica e ao tamanho demográfico das localidades? Até que ponto os distritos mais populosos e de maior crescimento em matéria de serviços que melhorem a qualidade de vida estão preparados? São identificados os setores com maiores deficiências, coincidindo com distritos com grande aumento populacional em decorrência dos processos de descentralização metropolitana, que devem ser priorizados nas políticas públicas.

**Palavras-chave:** Área Metropolitana; qualidade de vida; planejamento urbano; desenvolvimento urbano; serviços públicos.

## Introducción

Las áreas metropolitanas del nuevo milenio revisten una importancia vital como entidades de ordenación del espacio regional y articuladoras con los ámbitos globales (Ciccolella y Mignaqui, 2009). La estrategia de las ciudades para desarrollarse, mejorar su competitividad y ofrecer una mejora en la calidad de vida de sus habitantes es integrarse en regiones más o menor extensas, donde es posible la complementariedad económica, la generación conjunta de programas productivos, sociales, de infraestructura y el acceso al financiamiento. El fenómeno metropolitano avanza en el territorio bajo un doble patrón identificado para el caso latinoamericano: en forma de ‘mancha de aceite’, continuo, y otro como ‘salto de rana’, discontinuo, fragmentado (Ortiz y Escolano, 2013) hacia lugares de la ciudad compacta o de la periferia con buenas condiciones ambientales, tanto físico-naturales, como construidas, de accesibilidad y centralidad elevada. Las tendencias del tipo de asentamiento se orientan a una concentración (demográfica y económica) laxa, de baja densidad, reforzando el modelo de ciudad difusa.

En América Latina, el fenómeno metropolitano presenta rasgos singulares que lo diferencian de aquellos identificados en el ámbito europeo o norteamericano, de donde proviene gran parte de la teoría urbanística (Elinbaum y Galland, 2019). Para Ciccolella (2012), la ciudad latinoamericana “es híbrida o mestiza, en razón de una serie de atributos evidentes como la yuxtaposición de rasgos preibéricos, coloniales, agroexportadores, industrialistas y neoliberal-posmodernos” (p. 15). Esta ciudad es resultado de procesos sobreimpuestos sobre territorios heredados. El agregado de distintos espacios y tiempos explica, en parte, el carácter fragmentado del territorio metropolitano, de interés central en este artículo.

Debido a sus singularidades, se reconocen dificultades para comprender la dinámica metropolitana en Latinoamérica. Las transformaciones que se viven en los últimos años, tales como la proliferación de barrios cerrados, de *shopping centers*, la privatización de los servicios de educación, salud y seguridad, entre otras, tienden a regenerar la estructura y morfología metropolitana (Ciccolella, 2012).

Un área metropolitana se puede definir según una amplia gama de perspectivas, teniendo en cuenta criterios morfológicos (contigüidad del crecimiento urbano), estadístico-demográficos (densidad demográfica superior a 500 hab/km<sup>2</sup>), de estructura económica y social (ciudades menores con un porcentaje de trabajo no agrícola superior al 66 %) o funcionales (basada en la relación residencia-trabajo) (Roca Cladera, 2003). En Argentina, el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INDEC, 2003), con objetivos estadísticos, se refiere como aglomerado al compuesto por dos o más localidades<sup>1</sup> o aglomeraciones simples. Así, reciben el prefijo de “Gran” aquellos aglomerados con al menos 100 000 habitantes. En la provincia de Santa Fe, la Ley N° 13.532 que fomenta la creación de áreas metropolitanas y sus entes coordinadores llama espacio metropolitano a un área geográfica continua, generalmente perteneciente a diferentes jurisdicciones, en el que se forma una gran aglomeración humana, que constituye un importante mercado de trabajo suficientemente diversificado, con unas fuertes relaciones de interdependencia entre los núcleos que la integran, y que ejerce, además una clara posición preponderante y de dominio dentro del sistema de ciudades. Evidentemente, esta definición recoge diferentes perspectivas —estar compuesta por unidades administrativas distintas y poseer estrechos vínculos funcionales— y tiene como objetivo primordial la ordenación de un territorio micro-regional, poniendo el acento en la planificación del crecimiento urbano, demográfico y dotación de infraestructura.

1 “La localidad se concibe como concentración espacial de edificios conectados entre sí por una red de calles”. Este es el criterio implícito en todos los censos argentinos, y explicitado a partir del censo de 1991 (INDEC).

Según Pujadas y Font (1998), puede reconocerse una aproximación estratégica al concepto de área metropolitana “ligado a la potencia demográfica, económica y social de los centros urbanos” (p. 325). Desde este punto de vista, es posible definir las áreas metropolitanas a partir de tres criterios: 1) la existencia de un ámbito administrativo-metropolitano, caso en el que el área metropolitana coincide con la del ente administrativo metropolitano; 2) la existencia de un ámbito de planificación metropolitana, en el que la delimitación ha sido escogida por los documentos de planificación; 3) la existencia de un ámbito estadístico y de estudio metropolitano, caso de las SMSA (Stándar Metropolitan Área), que representan el reconocimiento de unidades territoriales.

En la provincia de Santa Fe, Argentina, desde la sanción de la Ley N° 13.532 de Áreas Metropolitanas, en 2016, se consolidan los procesos de integración microrregional, dinámica que se presenta como tendencia, además, en otros territorios argentinos y latinoamericanos. La ciudad de Santa Fe, capital de la provincia, se convierte en nodo de una región urbana funcional integrada por otras 24 localidades. El proceso de institucionalización da inicio en 2016 con la firma del estatuto de conformación del Ente de Coordinación del Área Metropolitana de Santa Fe (ECAM). En su artículo 4 se establece por objeto:

gestionar el desarrollo conjunto de los gobiernos locales que lo conforman; buscar el bienestar social y cultural con base en el ordenamiento territorial, el compromiso con el ambiente, los recursos naturales y la reducción de las desigualdades; y trabajar por el mejoramiento de la calidad de vida de toda la población metropolitana. (ECAM, 2016, art. 4)

Para la consecución de tales fines, el ECAM se constituye en un ámbito permanente de planificación, estudio, promoción y gestión de políticas públicas, proyectos y emprendimientos compartidos a escala metropolitana. El artículo 5 refiere a las atribuciones del ECAM, previstas por la Ley 13.532. Con referencia a los

servicios, establece la promoción de la gestión común de servicios públicos, así como reunir, organizar y sistematizar información sobre el área metropolitana. En cuanto a la planificación, se destaca la producción de información de carácter metropolitano y la definición de criterios de ordenamiento territorial.

A diferencia del Área Metropolitana de Rosario, mentora de todo el proceso de institucionalización de áreas metropolitanas en la provincia de Santa Fe, el Área Metropolitana de Santa Fe (AMSF) carece de un plan estratégico único e integral; existen planes de este tipo a escala de municipio y comuna (algunos gobiernos locales integrantes del área tienen formulados sus planes, como Santa Fe, Santo Tomé, Llabí Campbell, Arroyo Leyes y San Carlos Norte). Sin embargo, en el marco del Programa Municipal de Inversiones-Programa de Desarrollo de Áreas Metropolitanas del Interior (DAMI), financiado por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) desde 2017, se llevó adelante un proceso de definición de lineamientos estratégicos, con la participación de profesionales de la Universidad Nacional del Litoral y de una consultora privada (Informe ECAM, 2019). Entre las principales demandas, es una prioridad la mejora en la provisión de servicios urbanos básicos a la población.

Partiendo, entonces, de la creciente necesidad de una coordinación articulada de los servicios públicos y de los problemas de gestión que afectan a la población más allá de los límites jurisdiccionales específicos, se reconoce que “las Áreas Metropolitanas tienen como desafío el extender las redes de infraestructura, reducir costos socioeconómicos y mejorar los servicios de utilidad pública” (Ley N° 13.532, 2016, art 2).

Desde 2016, en el área de estudio, el proceso de integración metropolitana tiene un carácter voluntario. Es decir, los gobiernos locales circundantes deciden si se incorporan al ente o no. Esta modalidad marca una diferencia respecto de otras áreas cuya integración se fundamenta en estrechos lazos de interdependencia funcional, contigüidad física o de las áreas de influencia, etc. La integración se

está produciendo entre localidades con amplias disparidades en materia económica, política, demográfica, sociocultural, infraestructural, de equipamiento. Si bien el proceso implica importantes beneficios en diversos ámbitos, también conlleva desafíos, ya que además de integrar capacidades, se suman dificultades, debilidades y carencias. En lo que respecta a los servicios, el proceso de integración metropolitano en Santa Fe se está dando en condiciones de profundas disparidades territoriales entre localidades, que evidencian marcadas carencias y dificultades en el acceso a los servicios urbanos básicos esenciales por parte de la población más necesitada. En un área metropolitana de segundo nivel, como la de Santa Fe (se trata de una metrópoli regional), la gestión de los proyectos en materia de dotación de servicios, y de otros en general, es una de las principales dificultades para afrontar en la planificación y su ejecución. Esto se debe a la diversidad de pesos de los gobiernos locales en las decisiones políticas, así como a los recursos humanos con diferentes niveles de calificación con los que cuenta cada municipio y comuna.

La privación de servicios es un rasgo que contribuye al fenómeno de la informalidad urbana, sumándose a las situaciones de irregularidad en la ocupación del terreno, la tenencia de la vivienda y sus técnicas de construcción, la inserción en el mercado laboral, entre otras. Las carencias o deficiencias en servicios que satisfacen necesidades básicas son cubiertos, en gran parte de los casos, con la autoprovisión, incurriendo, no solo en la ilegalidad, sino, además, en la generación de espacios de inseguridad con altos riesgos de accidentes u otros modos de afectación a la salud (como en el caso de las conexiones de luz ilegales, uso de leña para calefaccionar y cocinar con propensión a los incendios o el volcado de efluentes cloacales a la vía pública). Los extensos sectores urbanos informales se convierten en zonas desatendidas por las autoridades, con viviendas precarias, en condiciones insalubres e inseguras en cuanto a la ocupación del suelo. Estos se definen por la falta de los servicios urbanos básicos (agua, saneamiento, recogida

de basuras, drenaje pluvial, alumbrado público, veredas para peatones, acceso para los servicios de urgencia, etc.), escuelas, centros de salud, comisarías, espacios públicos para el ocio, recreo y socialización. El espacio de la informalidad, donde los servicios están ausentes, es la contracara del desarrollo, entendido como el proceso de expansión de las libertades fundamentales de las que disfrutaban los individuos (Sen, 2000). Los territorios urbanos de carencia impactan en la estructura urbana profundizando la fragmentación, una de las seis dimensiones de la urbanización posmoderna.

La polarización socioespacial y la informalidad en América Latina no son fenómenos nuevos, pues anteceden al neoliberalismo y a la globalización (Segura, 2014). Estos flagelos están asociados a la desigualdad, cuya traducción es la fragmentación urbana como un proceso resultado de políticas o de su ausencia, no como una evolución natural. En algunos países, indicadores como el índice de Gini evidenciarían avances en la reducción de desigualdades (Segura, 2014). No obstante, el patrón de segregación y fragmentación continua en la estructura urbana. En el proceso circular de producción espacial esta situación conduce a una acentuación de las desigualdades.

La mejora de la calidad de vida general de la población es un fin de la planificación y ordenación territorial (Ávila Orive, 1993). Los procesos de integración metropolitana renuevan la posibilidad de avanzar hacia un desarrollo más equitativo, de revertir la fragmentación territorial, la marginalidad social y las condiciones de elevadas proporciones de población que en América Latina viven en condiciones decadentes. La integración es un proceso que abre oportunidades para el desarrollo endógeno regional y encauza el derrotero de la ordenación territorial (Pujadas y Font, 1998).

El estudio de la calidad de vida toma como dimensión de análisis tanto la socioeconómica, como la ambiental, incorporando entre sus variables a los servicios domiciliarios como una arista específica. El acceso a los servicios, como un indicador de la calidad de vida, ha sido planteado

por Garnica (2005) en un trabajo que analiza la presencia de servicios para el caso de las 24 jurisdicciones subnacionales argentinas. En la misma línea argumental se identifican los trabajos de Prieto (2008) y de Buzai (2014), aplicados a las ciudades argentinas de Bahía Blanca y Luján, respectivamente. Del análisis de trabajos de investigación, informes oficiales argentinos (Jefatura de Gabinete de Ministerios. Presidencia de la Nación, 2018) y del contexto latinoamericano (Portes, Roberts y Grimson, 2008) surge la idea de que la cobertura de servicios en las ciudades es deficitaria: la provisión de redes es exigua, no cubre las expansivas manchas urbanas, convirtiéndose en un desafío para la planificación. El índice de calidad de vida se ha vuelto un instrumento eficaz para dimensionar las condiciones de desigualdad de la población (Velázquez y Formiga, 2008; Velázquez, Mikkelsen, Linares y Celemin, 2014).

El marco normativo de la Ley 13.532 —que, desde su promulgación, incide en el proceso de integración del área de estudio de este trabajo— respalda la búsqueda de elementos técnicos y científicos para contribuir al diagnóstico del estado de la situación de los diferentes componentes del AMSF a los que se debería dar prioridad en los futuros proyectos de ampliación de servicios. El reconocimiento de los desequilibrios permite redireccionar los esfuerzos de gestión. Cuando se trata de políticas públicas se persigue el objetivo de la equidad socioespacial, encaminada a evitar la discriminación y desigualdades entre individuos de distintos sectores, siguiendo el criterio rawlsiano, en lo que a servicios se refiere: mejorar al máximo la situación de los menos favorecidos avanzando, por ejemplo, en la accesibilidad espacial.

Por tanto, el objetivo de este estudio es analizar el grado de consolidación de los servicios urbanos básicos esenciales, su relación con la estructuración urbana del AMSF y la dinámica demográfica. La aplicación del indicador sintético de servicios urbanos básicos esenciales (ISUBE) permite obtener un diagnóstico de su evolución y estado de situación entre 2001 y 2010 y, de este modo, develar las condiciones

del área al momento de iniciar el proceso integrador metropolitano (2016). Con los datos relevados en el censo nacional de 2022 (aún no disponibles) se podrá conocer la evolución e impacto de los lineamientos estratégicos trazados a partir del estatuto de consolidación del ECAM. Esta es la proyección del presente trabajo para el futuro. En cuanto al área de estudio y las unidades espaciales de análisis de datos se toman las 25 localidades que actualmente integran el ECAM del AMSF, reuniendo 588 784 habitantes en 2010. El análisis que se lleva a cabo es de tipo intrametropolitano, tanto a escala de radio censal como de distrito, del estado de situación del AMSF en cuanto a cobertura de servicios urbanos esenciales, vinculados a la calidad de vida de la población. El análisis se focalizará en los siguientes siete servicios esenciales: 1) hogares con agua de red; 2) hogares con desagüe de inodoro con descarga a red pública; 3) hogares con gas de red; 4) existencia de alumbrado público (en viviendas); 5) servicio regular de recolección de residuos (en viviendas); 6) transporte público a 300 m (en viviendas) y 7) existencia de al menos una cuadra pavimentada (en viviendas). Es de interés vincular los niveles de cobertura de dichos servicios a las categorías de las localidades según montos poblacionales y dinámicas de crecimiento demográfico entre 1991, 2001 y 2010.

La investigación plantea los siguientes interrogantes: ¿cuál es el nivel de cobertura de servicios esenciales de los distritos y radios del área de estudio y cuál fue la evolución desde 2001? ¿Cómo se vincula el nivel de servicios con la dinámica y tamaño demográfico de las localidades? ¿En qué medida se encuentran preparados los distritos más poblados y de elevado crecimiento, en materia de servicios que mejoran la calidad de vida?

En el AMSF, hace décadas, se están dando procesos de desconcentración demográfica, desde la ciudad principal (Santa Fe) hacia los municipios y comunas aledaños y otros más alejados, pero con gran accesibilidad (como los de la ribera). Estos gobiernos locales que reciben más migrantes presentan las mayores

carencias en los servicios de interés, provocando un descenso general de la calidad de vida. El reconocimiento de los desequilibrios existentes dentro del AMSF, en materia de servicios urbanos esenciales, es el primer paso para redireccionar los esfuerzos de gestión tendientes a minimizarlos y contribuir a la mejora de la calidad de vida del conjunto metropolitano.

Entre los estudios antecedentes analizados se pueden citar los siguientes, teniendo en cuenta dos perspectivas. La primera, gira en torno a la localización y distribución de los centros de prestación de los servicios y su nivel de ajuste a los principios que rigen la espacialidad del fenómeno (Moreno Jiménez y Vinuesa Angulo, 2009), en tanto deben orientarse hacia los objetivos de la ordenación del territorio. En esta vía referenciarse los trabajos sobre: los servicios sanitarios en Resistencia, Chaco (Ramírez y Falcón, 2014); el índice de calidad de vida socioambiental en Mar del Plata (Zulaica y Celemín, 2008); el índice de servicios básicos esenciales para el área metropolitana de Rosario y del distrito Santa Fe (Gómez y Cardoso, 2019) y el modelo espacial de accesibilidad a servicios y equipamiento urbano en Ciudad Juárez, México (Pérez Pulido y Romo Aguilar, 2019).

La otra perspectiva, encuadrada en el paradigma del nuevo servicio público, tiene como principal objetivo el control, evaluación, transparencia y responsabilidad en la prestación de los servicios. Focaliza el interés en la ciudadanía, las expectativas y grado de satisfacción de los usuarios. Estudios hechos en España por Lagares, Pereira y Jaraiz (2015) diseñan un índice de cobertura de servicios públicos municipales que pone en relación dimensiones de carácter objetivo, elemento estructural, con la priorización que los ciudadanos hacen de la incidencia de los componentes internos que definen a estos servicios, con los niveles de satisfacción; es decir, incorporando elementos perceptivos (Lagares *et al.*, 2015).

La contribución de la presente investigación recibe principalmente los aportes de la primera perspectiva reseñada.

## Dinámica metropolitana en América Latina: acentuación de los desequilibrios

Las áreas metropolitanas son más que un conjunto de ciudades cercanas interdependientes, pues tienen la posibilidad de constituirse en instrumentos para la ordenación del espacio regional y desarticulador de los desequilibrios existentes entre los componentes. La cohesión territorial es uno de los principios de la ordenación del territorio. Como se mencionó en la introducción, las metrópolis latinoamericanas están atravesando dinámicas nuevas en este milenio.

Para las áreas metropolitanas latinoamericanas, De Mattos (1984) asegura que los desafíos a los que se debe hacer frente son los desequilibrios regionales y la integración económico-territorial. Tras analizar las principales estrategias de planificación regional implementadas en este contexto (desarrollo integrado de cuencas, polos de crecimiento, desarrollo rural integrado, modelo neoclásico y estrategia neoliberal), De Mattos asegura que estas han dejado como resultado un territorio fragmentado y desequilibrado. Para Ciccolella (2012), refiriéndose a los últimos periodos de la planificación, tanto el modelo neoliberal como la planificación estratégica no han sido efectivas en la integración de los territorios, debido a que permitieron el fortalecimiento de la posición del capital especulativo, promoviendo un tipo de modernización metropolitana sin desarrollo. Estas conclusiones abonan a la idea de que los desequilibrios y otros problemas territoriales serios no solo se deben a la falta de planificación, sino también a su deficiencia e ineficiencia. Según De Mattos, la aplicación de fórmulas de otras latitudes (América del Norte y Europa) no garantizan los mismos resultados, al contrario, muestran un desfase y falta de adecuación a la realidad local.

Es preciso analizar cuáles son las principales dinámicas que se están dando en el entorno metropolitano latinoamericano y reconocer si se orientan a la reducción de los desequilibrios.

Un estudio que indaga sobre los principales factores de crecimiento diferencial de las metrópolis mexicanas es el de Sobrino (2020), para un periodo entre 1980 y 2018. El estudio arroja que las metrópolis con mayor dinamismo son las asociadas a nodos turísticos, de frontera, receptoras de industria maquiladora, centros manufactureros y lugares de concentración de población intraestatal. Si bien el ritmo de las migraciones internas ha disminuido en los últimos años, las tendencias se mantienen. La Ciudad de México sigue siendo la urbe de mayor expulsión neta de población (1.9 millones de habitantes entre 2000 y 2018), en beneficio de las ciudades de su corona (Puebla, Querétaro, Toluca), los nodos turísticos, grandes ciudades (Monterrey y Guadalajara) y las de la frontera norte.

Con el fin de interpretar las transformaciones, resulta de interés referir a los factores de ese crecimiento diferencial de los municipios. Dado que la “dinámica demográfica está en estrecha relación con el crecimiento económico de un territorio o una ciudad” (Sobrino, 2020, p. 31) —y entendiendo que el crecimiento económico consiste en el aumento en el ingreso o la riqueza, producto de una serie de elementos como la producción de bienes y servicios—, el aumento de bienes y servicios se traduce en un incremento de la demanda, de los factores de producción, entre ellos, el factor trabajo. Es decir, para este autor, el crecimiento económico se convierte en el principal factor atractor de población, pues donde hay oferta y demanda de bienes y servicios, hay trabajo y allí migra la población en busca de nuevas oportunidades. Además, contribuyen al crecimiento la especialización productiva, el aprovechamiento del capital físico e incide el tamaño demográfico (los municipios más poblados detentan menores niveles de crecimiento económico). El estudio concluye nombrando las variables más relevantes del crecimiento diferencial, entre ellas la inversión privada, la inversión pública y la movilidad de los factores de producción. Los factores de crecimiento que motorizan los cambios en el territorio responden, principalmente, a los intereses de los actores involucrados

en el proceso de producción espacial. Harvey (2000) describe esta mecánica que genera los desarrollos geográficos desiguales a escala urbana y regional.

Los geógrafos han desarrollado modelos de estructuras metropolitanas para espacios latinoamericanos, donde la fragmentación es la regla, el factor común (Buzai, 2014). En un trabajo de Buzai (2014) se referencian los aportes de geógrafos alemanes, entre 1976 y 1982, y norteamericanos, entre 1980 y 1999, para finalmente explicar el modelo de ciudad fragmentada de Bordorf, Bär y Janoschka, que sintetiza y complementa los aportes anteriores. Estudios recientes analizan nuevos cambios en los espacios incorporados, identificando un doble patrón: continuo, en ‘mancha de aceite’ y otro discontinuo, ‘salto de rana’, que acentúan la fragmentación ya preexistente. Ortiz y Escolano (2013), en un estudio sobre las transformaciones del modelo tradicional de segregación residencial en el Gran Santiago de Chile, encuentran que las migraciones intrametropolitanas son selectivas, resultando una mayor proximidad física entre elementos de distintos estratos sociales (por ejemplo, un barrio cerrado exclusivo junto a un asentamiento irregular). Los principales procesos de transformación en las ciudades responden a los cambios de residencia de la población, dinámica sujeta a diversos factores. Como conclusión, el modelo de segregación se complejiza, porque a pequeña escala parece disminuir, pero a mayor escala (de zona o manzana) se incrementa.

Las dinámicas intrametropolitanas reflejan el entramado de intereses y acciones de lo público, lo privado y el ciudadano. Así, los cambios de residencia dentro de la ciudad se deben a un conjunto variado de procesos, siendo que en un momento y lugar determinado puede darse el predominio de algunos de ellos. Podemos citar como factores que inciden en los cambios residenciales que configuran estos procesos: políticas de promoción o exclusión de ciertos estratos sociales; posibilidades económicas de los habitantes en función de sus niveles de renta; expectativas económicas y

sociales de las familias, que pueden entenderse como preferencias y gustos por habitar ciertos espacios; formas de producción y promoción inmobiliaria; mecanismos de producción del territorio urbano; concepciones sobre la función y morfología, entre otros.

## Los servicios y los principios que rigen la espacialidad

Teniendo en cuenta la propiedad o su titularidad, los servicios se pueden clasificar en públicos y privados, para los que se esperan comportamientos territoriales distintos en función de la intencionalidad de los agentes que los gestionan. Los privados se guían atendiendo a las fuerzas de mercado, factores relativos a la demanda, conducta de los competidores, etc. El árbitro de su nacimiento, localización, permanencia o desaparición es la rentabilidad económica. En cambio, los servicios públicos, sometidos en mayor o menor medida al control gubernamental, están más pendientes de criterios como la accesibilidad o disponibilidad para los usuarios. A su vez, se pueden categorizar en básicos esenciales (agua corriente, luz eléctrica, gas de red, recolección de la basura, iluminación en espacios públicos, transporte, etc) y básicos asistenciales (educación, salud y seguridad), según el tipo de beneficio que aporta a la población.

Los servicios y su distribución, al incidir directamente en la organización del territorio, deben guiarse por una serie de principios, entre los cuales, para los 'públicos' y 'básicos' resultan especialmente relevantes en el proceso de integración metropolitana: cohesión socioterritorial, eficiencia espacial y competitividad, calidad de vida y bienestar, sostenibilidad, equidad socioespacial y justicia ambiental (Moreno Jiménez y Vinuesa Angulo, 2009). La cohesión socioterritorial implica la conformación de estructuras en las que las fuerzas de atracción entre las unidades sociales que lo integran (individuos y grupos) sean de carácter positivo, intenso y retroalimentadoras, de modo que le

permita lograr las metas compartidas por dichas unidades sociales. Se trata de un principio que posibilita cuestionar los desequilibrios y reequilibrios intraurbanos, combatir los impulsos de segregación o desintegración del área metropolitana en cuestión.

La eficiencia espacial y su vinculación con la competitividad se refiere a la relación que debe existir entre los recursos utilizados y los resultados obtenidos. Es decir, que este principio apunta a maximizar los logros, partiendo del hecho de que los recursos económicos del Estado o de los agentes económicos son escasos.

La calidad de vida constituye otro principio que se vincula positivamente a la idea de bienestar. Se define calidad de vida a una medida de logro por parte de la población "respecto de un nivel establecido como óptimo, teniendo en cuenta dimensiones socioeconómicas y ambientales" (Velázquez *et al*, 2014, p. 12). Estos autores señalan que la calidad de vida es un concepto que pretende captar los cambios en las formas de vida de la población en relación con las nuevas demandas y confort.

El índice de calidad de vida representa una propuesta con amplio recorrido teórico y operativo para dimensionar las condiciones de desigualdad de la población. Se considera que estos son aspectos que dependen de la escala de valores prevaleciente y, por tanto, son variables en función de las expectativas de progreso histórico. Es por eso que Gómez y Tarabella (2021) exponen que el concepto de calidad de vida está contextualizado a los territorios donde se aplica. En tal sentido, Lucero, Riviere, Mikkelson y Sabuda (2005) señalan que este concepto no tendría alcance universal, sino que estaría cultural y territorialmente circunscripto. Para instrumentar el índice de calidad de vida, Velázquez *et al* (2014) proponen el agrupamiento de las variables utilizadas en dos dimensiones: socioeconómica y ambiental. La primera, alude a aspectos vinculados a educación y salud de las personas y, además, a las condiciones de las viviendas en las cuales residen. La dimensión 'ambiental' permite exponer las condiciones del hábitat donde residen las personas y allí se

considera a los 'recursos recreativos de base natural y social' como así también los 'problemas ambientales'. Autores como Garnica (2005) incorporan el análisis de los servicios como una dimensión específica.

Cuando se trata de políticas públicas se persigue el objetivo de la equidad socioespacial, encaminada a evitar la discriminación y desigualdades entre individuos de distintos sectores, mejorando al máximo la situación de los menos favorecidos. En la búsqueda de la equidad en el reparto real de beneficios y perjuicios que se derivan del acceso a los servicios, se deben considerar, por un lado, la igualdad espacial (que comprende la igualdad de oportunidades y de acceso) y la justicia territorial, que vaticina la provisión de recursos según las necesidades y, bajo el criterio rawlsiano, mejorar al máximo la situación de los menos favorecidos (Moreno Jiménez y Vinuesa Angulo, 2009). La justicia ambiental está relacionada no solo a la disponibilidad y distribución de estos equipamientos, a la calidad del servicio, sino también a la facilidad de acceso y las distancias, tiempos y costos económicos (Bosque y Maass, 1995; Linares y Ortmann, 2016).

En la producción del espacio urbano, en el contexto actual capitalista, Castells (1974) y Harvey (1973) consideran a la justicia social como instrumento de distribución justa y equitativa. Según la teoría de la justicia social de John Rawls (1971), la estructura (la sociedad) contiene varias posiciones sociales y los hombres nacidos en cada una de ellas tienen diferentes expectativas de vida, determinadas, en parte, tanto por el sistema político como por las circunstancias económicas y sociales. De este modo, las instituciones de una sociedad favorecen ciertas posiciones sociales frente a otras. Es a estas desigualdades de la estructura básica de la sociedad, probablemente inevitables, a las que deben aplicar en primera instancia los principios de la justicia social. Rawls, inscrito en la tradición kantiana, enuncia los principios de la justicia conforme a un procedimiento racional que va de lo abstracto a lo concreto, de lo universal a lo particular. El universalismo rawlsiano,

según Bret (2016), hace inteligible las situaciones reales, ya que puede aplicarse a diversas situaciones del acontecer actual y a la vez se considera una utopía positiva, porque invita al debate público para la generación de políticas. Harvey (1973) recurre al concepto de justicia social como medio para proponer una justicia distributiva territorial y como mecanismo de resolución de conflictos, de división de los beneficios y asignación de las cargas que surgen de un proceso colectivo de trabajo. ¿Qué se distribuye y entre quienes? Soja (2014) considera a la justicia en su sentido más amplio, en tanto hecho espacial o geográfico, además de social: libertad, igualdad, democracia y derechos civiles. Desde esta mirada, la justicia espacial, lejos de querer reemplazar a la noción de justicia social, busca privilegiar el espacio como categoría de análisis válido para interpretar tanto las condiciones que producen injusticias, como los conflictos que surgen por la búsqueda de una mayor justicia. Soja (2016) conceptualiza a la justicia espacial como un reparto equitativo en el espacio de los recursos socialmente valorados, así como también las oportunidades o posibilidades de utilizarlos o no.

Los términos justicia ambiental, justicia social, justicia espacial y justicia territorial se encuentran emparentados en los análisis teóricos, diferenciándose a grandes rasgos en el objetivo de su tratamiento, así como el ámbito científico del cual provienen. El concepto de justicia ambiental, en su etapa emergente de los años sesenta del siglo pasado, hacía foco en la naturaleza: esta se considera el objeto de justicia. Con el desarrollo de este concepto, se fue cargando de un mayor contenido social, trasladando el énfasis a la dimensión distributiva de la amenidades y desventajas que los grupos sociales presentan frente a su entorno. El concepto de justicia territorial, acuñado en 1968, por el británico Bleddyn Davies, se utilizó en temas de urbanismo para analizar las políticas públicas en el reparto de los servicios, las inversiones asociadas y el nivel de atención a las necesidades sociales. Luego, David

Harvey en *Social Justice and the City* lo recuperó y definió en 1973.

En la teoría geográfica crítica, una idea consensuada es que no existe un solo proceso social que tenga lugar de manera uniforme en el espacio. La ubicación de todo objeto o fenómeno siempre representará una ventaja o desventaja para las personas. Esta situación puede implicar efectos beneficiosos u opresivos y explotadores que, sostenidos en el tiempo, se traducen en desarrollo geográficos desiguales:

Un primer paso en la definición de una práctica política sólida que busque la justicia espacial requiere un examen más específico de las geografías desiguales del poder y del privilegio para determinar qué formas de injusticia espacial merecen la máxima atención. (Soja, 2014, p.14)

Sobre la responsabilidad del Estado en este proceso, se sostiene que “la injusticia espacial se produce de arriba hacia abajo a través de la organización política del espacio” (Soja 2014, 61).

Aquello que ocurre en la realidad, con respecto a la distribución de los servicios, dista mucho de lo planteado por los principios anteriormente referidos. En los espacios en desarrollo, como los latinoamericanos, lo urbano se expande de manera difusa, saltando territorios no valorados, con una morfología reticular, favorecida por las vías de comunicación e infraestructuras que le sirven de ejes.

## Metodología

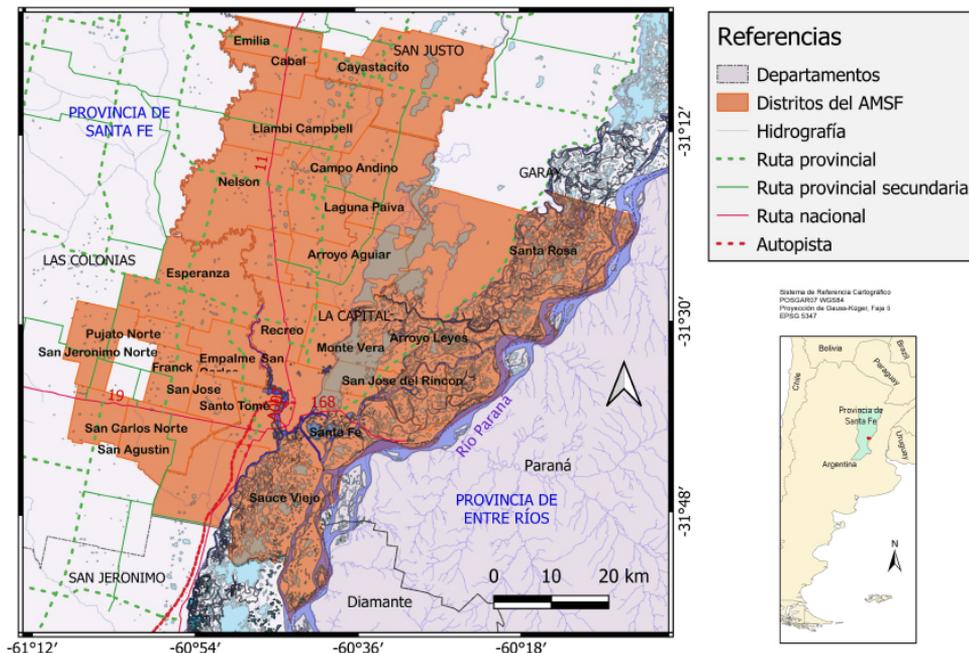
La provincia de Santa Fe se integra de 363 gobiernos locales (escala de distrito). Estos pueden revestir la categoría de municipio o comuna según alcancen o no 10 000 habitantes, respectivamente (Ley N° 2756, 1986). El municipio de Santa Fe es cabecera de una entidad urbana de escala metropolitana, la denominada AMSF, que se encuentra conformada por veinticinco gobiernos locales (Informe ECAM, 2019); de los cuales seis son municipios y diecinueve son comunas. El AMSF abarca una superficie total de 5046.43 km<sup>2</sup>, aunque el área urbanizada es de 1872.32 km<sup>2</sup>. Los censos nacionales

de población brindan la posibilidad de reunir información para el conjunto de las unidades espaciales —gobiernos locales, radios censales, entre otras— y para diversas unidades de relevamiento —población, hogares y viviendas—. Así, para el relevamiento estadístico de información censal, el INDEC ha establecido la estructura de relevamiento censal, definidas por un espacio territorial con límites geográficos y una determinada cantidad de unidades de viviendas a relevar. Los territorios se desagregan en fracciones censales y cada una de ellas se descompone a su vez en radios. La fracción tiene un promedio de 5000 viviendas, mientras que el radio un promedio de 300. El radio censal es la unidad estadística mínima cuya información es pública y se encuentra disponible (INDEC, 2010).

El emplazamiento del área de estudio se caracteriza por un modelado de llanura baja, con presencia de cubetas de agradación, asociadas al paleocauce del río Paraná. Se trata de un territorio de exposición a inundaciones por la crecida de los cuerpos de agua que tributan al gran río, como el Salado, Laguna Setúbal y a los anegamientos derivados de precipitaciones abundantes. El terreno bajo se encuentra seccionado por elevaciones correspondientes a los albardones naturales y terraplenes construidos, por donde discurren las principales rutas nacionales y provinciales intercomunicantes (Figura 1).

El diseño metodológico es de tipo cuantitativo, basado en un análisis estadístico de datos de los censos y en el diseño y aplicación de un índice sintético a partir de una selección de variables. Los datos empleados provienen del Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas de los años 1991, 2001 y 2010 (INDEC), últimos censos disponibles. A través de la utilización de sistemas de información geográfica (SIG) se realiza el análisis espacial y la elaboración del producto cartográfico, con especial interés en el tratamiento de la relación entre las magnitudes poblacionales de los diversos componentes del AMSF, la dinámica demográfica y los niveles de cobertura de servicios básicos diagnosticados.

**Figura 1.** Distritos integrantes del Área Metropolitana de Santa Fe (AMSF). Localización en la Provincia de Santa Fe y en la República Argentina



Fuente: elaboración propia, a partir de SIG 250 IGN e IPEC (2010).

Las variables componentes del ISUBE para cada uno de los gobiernos locales del AMSF, tanto para el año 2001 como para el 2010, fueron las siguientes: hogares con agua de red, hogares con desagüe de inodoro con descarga a red pública, hogares con gas de red, existencia de alumbrado público (en viviendas), servicio regular de recolección de residuos (en viviendas), transporte público a 300 m (en viviendas) y existencia de al menos una cuadra pavimentada (en viviendas).

La ponderación resultante, evidenciada en los porcentajes que asignan diferentes pesos de cada variable en el conjunto del indicador (tabla 1), responde a una mayor relevancia de los servicios de agua de red y desagüe de red (en primer lugar) el gas de red (en segundo lugar) para la contribución en la calidad de vida de las personas, frente a los demás servicios, que inciden en menor medida.

El procedimiento para el cálculo del índice que se aplica en este trabajo consta de las siguientes etapas: construcción de la matriz de datos

objetivos, con los valores absolutos de las variables; cálculo del porcentaje respecto al total de hogares o viviendas de ese radio o distrito. Luego, se calcula el índice Omega: procedimiento de estandarización para que las variables sean comparables  $\text{Omega} = \frac{(X_i - X_m)}{(X_M - X_m)} * 100$ . El ISUBE es una suma ponderada de los puntajes Omega.

A través de las herramientas del SIG se hacen clasificaciones por cuantiles, para los índices de 2001 y 2010 a las escalas de distrito y de 2010 para escala de radios censales (según INDEC, un radio censal comprende alrededor de 300 viviendas, constituye la unidad estadística mínima). Se cartografían y se analizan las distribuciones. De este modo, se identifican sectores urbanos con diferente grado de cobertura de servicios a partir de establecer cuatro categorías del ISUBE, según el grado de favorabilidad: 'más desfavorable' (color rojo), 'desfavorable' (color amarillo), 'favorable' (color verde claro) y 'más favorable' (color verde oscuro).

**Tabla 1.** Variables, indicadores y su ponderación en el ISUBE

Variables	Indicador	Ponderación
Hogares con agua de red	AGUA	30 %
Hogares con desagüe de inodoro con descarga a red pública	CLOACA	30 %
Hogares con gas de red	GAS	20 %
Existencia de alumbrado público (en viviendas)	ALUMBRADO	5 %
Servicio regular de recolección de residuos (en viviendas)	RESIDUOS	5 %
Transporte público a 300 m (en viviendas)	TRANSPORTE	5 %
Existencia de al menos una cuadra pavimentada (en viviendas)	PAVIMENTO	5 %

**Fuente:** elaboración propia en base a IPEC (Instituto Provincial de Estadística y Censos 2001 y 2010).

En lo que se refiere a la dinámica demográfica se obtienen: 1) los montos poblacionales de cada gobierno local tanto para los años 1991, 2001 y 2010; 2) las tasas de crecimiento medio anual de la población entre 1991-2001 y 2001-2010 a fin de elaborar el producto cartográfico; 3) clasificaciones de los gobiernos locales teniendo en cuenta seis cohortes poblacionales, con el fin de estudiar y establecer relaciones entre la magnitud poblacional de los distritos y el grado de cobertura de los servicios básicos.

## Resultados

### Índice de cobertura de servicios urbanos básicos esenciales en los distritos del Área Metropolitana de Santa Fe (2001 y 2010)

Con el objetivo de analizar la evolución en la cobertura de los servicios urbanos básicos esenciales (SUBE) en los distritos del AMSF en los últimos años y vincularlo a la dinámica demográfica de los distintos gobiernos locales, se calculó el ISUBE para 2001 y 2010 (tabla 2). Estos son últimos datos disponibles a escala de radio y distrito, a la espera de la publicación de los datos relevados en el censo nacional de 2022. A escala de radio censal se aplica el ISUBE para 2010 (ya que no existe esa información para 2001 en esa mínima escala), con el fin de indagar en las diferenciaciones al interior de cada distrito, especialmente los mayores, donde se identifican los principales contrastes.

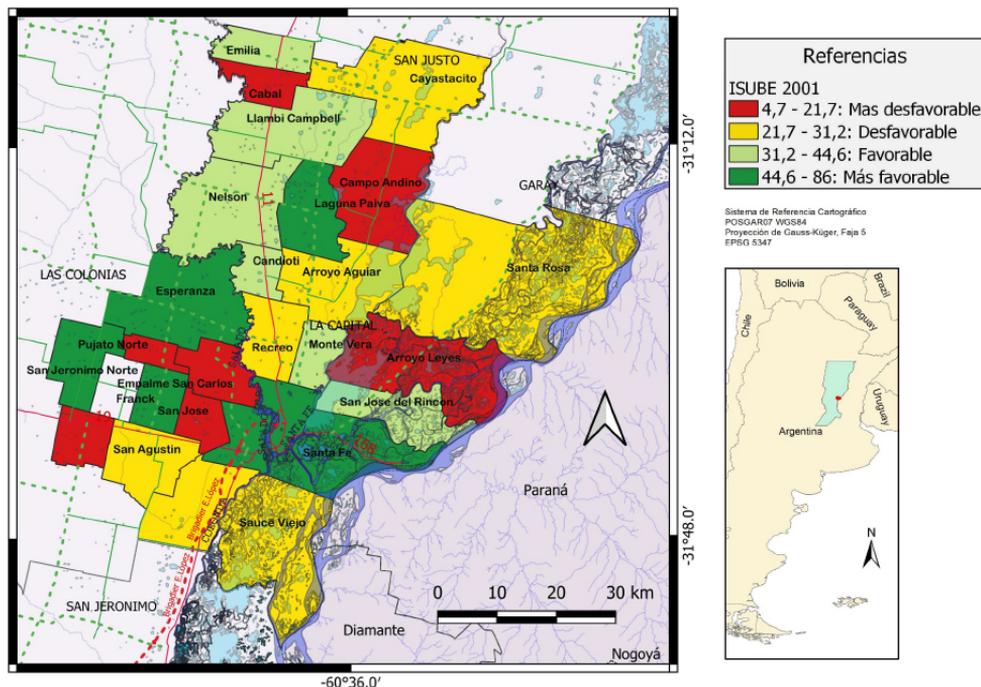
Otra aclaración de índole metodológica refiere a la cartografía. Las figuras 2 y 3 representan el ISUBE a escala distrital, sin embargo, los datos de los servicios representan el territorio urbano (a diferencia de los mapas de población, que representan población total, urbana y rural). Este hecho se justifica en que, al ser el área de estudio amplia y dispersa, cartografiar el índice a escala urbana no se visualizaría.

**Tabla 2.** Valores del índice de servicios urbanos básicos esenciales por localidades del AMSF para 2001 y 2010

Localidad	ISUBE 2001	ISUBE 2010
Arroyo Aguiar	27.73	33.64
Cabal	9.49	30.28
Gob. Candiotti	38.16	58.27
Emilia	35.71	54.75
Laguna Paiva	46.79	49.30
Llambi Campbell	42.54	50.95
Monte Vera	35.54	42.14
Nelson	44.62	51.46
Recreo	28.52	37.14
Campo Andino	19.90	25.18
Santa Fe	83.05	81.15
Santo Tomé	75.81	75.71
Sauce Viejo	25.18	32.27
Arroyo Leyes	20.36	16.76
San José del Rincón	33.69	32.52
Empalme San Carlos	12.22	15.21
Esperanza	79.88	81.19
Franck	85.99	95.20
Pujato Norte	4.67	8.90
San Agustín	27.99	33.69
San Carlos Norte	21.68	39.99
San Jerónimo Norte	81.52	97.20
Colonia San José	6.95	8.88
Cayastacito	30.96	32.59
Santa Rosa de Calchines	31.23	23.85
Total/promedio	38.01	44.33

**Fuente:** elaboración propia, a partir de datos del IPEC (2001, 2010).

**Figura 2.** Índice de cobertura de servicios urbanos básicos esenciales, por distritos, según categorías, 2001



Fuente: elaboración propia, a partir de SIG 250 IGN e IPEC (2010).

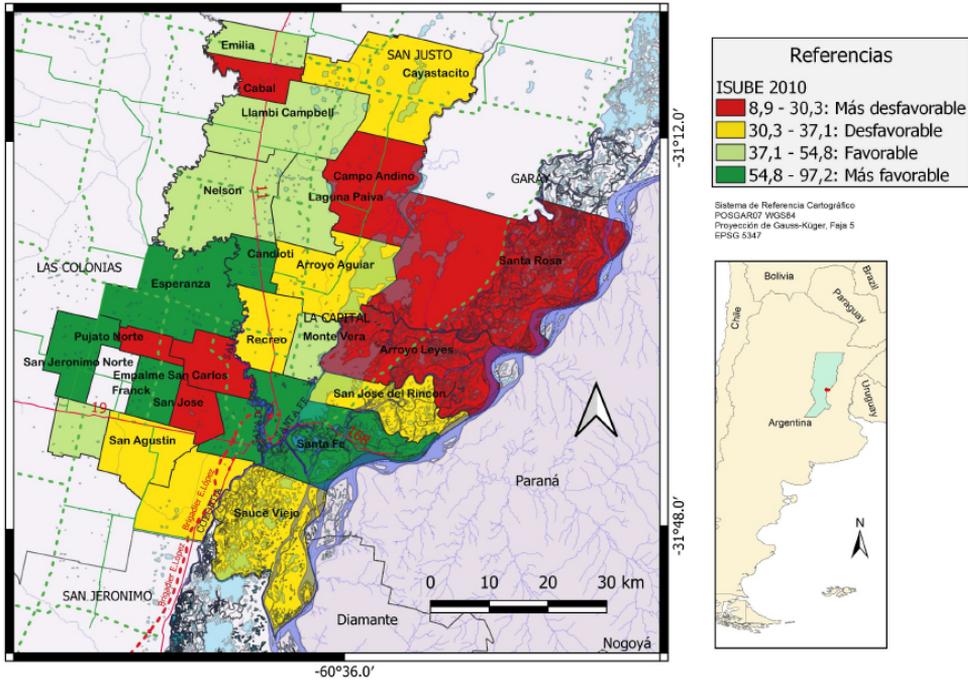
Del análisis de la figura 2, en la que se cartografía el ISUBE 2001, la distribución de la categoría más desfavorable (roja) se encuentra en los diferentes puntos cardinales del área. Esta situación corresponde a localidades escasamente pobladas como Pujato Norte, San José, Candioti, Empalme San Carlos, Campo Andino, Arroyo Leyes y San Carlos Norte. La categoría desfavorable (amarilla) se distribuye en tres franjas latitudinales en el norte, centro y sur del área, encontrándose en los distritos tanto escasamente poblados, como en los medianamente poblados: Cayastacito, Santa Rosa, Arroyo Aguilar, Recreo, Sauce Viejo y San Agustín.

Por otra parte, la situación favorable del índice (en verde claro) tiene disposición predominantemente longitudinal, a lo largo de la ruta nacional 11 (Llambi Campbell, Nelson y Candioti), con dos localizaciones puntuales: Emilia, al norte, y Monte Vera y San José del Rincón, en el

área de expansión de la ciudad principal. Finalmente, los distritos con cobertura más favorable (en verde oscuro) presentan una disposición central en torno a la ciudad de Santa Fe y Santo Tomé, las localidades más pobladas del área, con una extensión hacia el oeste, abarcando Esperanza, Franck y San Jerónimo Norte. Más al norte, Laguna Paiva también presenta este nivel.

En 2010, el índice por categorías presenta la siguiente distribución: la situación más desfavorable (en rojo) continúa dispuesta en diferentes puntos cardinales, afectando a los mismos distritos que en 2001, con excepción de San Carlos Norte (que asciende de categoría) y Santa Rosa (que se incorpora). También integran esta categoría ciertos agrupamientos en el suroeste, los distritos escasamente poblados (Pujato Norte, San José, Empalme San Carlos) en el este del área, los de la rivera (Santa Rosa y Arroyo Leyes) y Campo Andino, más uno del norte, Cabal.

**Figura 3.** Índice de cobertura de servicios urbanos básicos esenciales, por distritos, según categorías, 2010



**Fuente:** elaboración propia, a partir de SIG 250 IGN, IPEC (2010) e índice de servicios generado.

En cuanto a los distritos con nivel desfavorable (en amarillo) también se observa una persistencia en esta categoría de localidades como Sauce Viejo, Recreo, Arroyo Aguiar, Cayastacito, San Agustín y se incorpora San José del Rincón. La distribución en franjas latitudinales se mantiene.

Las categorías que reflejan mejores condiciones en servicios, como la favorable (en verde claro), continúan con una disposición semejante a la evidenciada en 2001, registrándose en las localidades de la ruta 11, con una localización puntual al norte (Emilia) y otros más al centro y sur. La disposición del área más favorable de cobertura de servicios (verde oscuro), continúa siendo central como en el periodo anterior, en torno a las primeras ciudades de la jerarquía urbana metropolitana: Santa Fe, Santo Tomé, Esperanza, más otras menos pobladas, pero que reflejan las mejores

condiciones de servicios: Candioti, Franck y San Jerónimo Norte.

En términos generales, la distribución de las diferentes categorías en el territorio metropolitano no manifestó grandes variaciones con referencia a la cobertura de servicios. La disposición de los sectores de mejores y peores niveles de cobertura no tiene una estructura clara. El área más favorable se ubica en el centro de la metrópoli, en coincidencia con las dos localidades más pobladas (Santa Fe y Santo Tomé), con una extensión hacia el oeste, ocupando los distritos de Esperanza, Franck, San Jerónimo Norte, los mismos que detentan los valores más altos del índice en 2010 (81.19; 95.20; 97.20 respectivamente, frente a 81.15 de Santa Fe y 75,71 de Santo Tomé).

La categoría favorable se dispone siguiendo el eje de la ruta 11, en términos generales, más dos localizaciones puntuales fuera de este. De este hecho se puede colegir que dicha infraestructura de comunicación actúa como promotora de la urbanización.

Finalmente, las áreas con situación desfavorable en la cobertura de los servicios se localizan al sur y al este del área. Estas zonas tienen como eje las rutas provinciales (1 y 2) con dos implantaciones nodulares fuera de estas, en la categoría más desfavorable, en correspondencia con los distritos de menor población: San José, Empalme San Carlos, Pujato Norte y Cabal.

Resulta relevante para el análisis la vinculación de las áreas más desfavorables de ISUBE con los distritos de mayor crecimiento demográfico, como los casos de Sauce Viejo, Arroyo Leyes y San José del Rincón, que reciben la dinámica de expansión de la ciudad central Santa Fe.

El AMSF pasó de tener en 2001 un ISUBE de 38.01 a 44.33 en 2010, evidenciando una leve mejoría en la situación general. La evolución de los índices por localidades, entre 2001 y 2010, fue favorable para el conjunto, con excepciones de los distritos de Santa Fe, Santo Tomé, Arroyo Leyes, San José del Rincón y Santa Rosa de Calchines. Para estos casos —y dadas las características de las variables (hogares y viviendas con servicios)— es viable pensar que se avanzó en la dotación de los diferentes servicios, pero el incremento de los hogares, viviendas, y por lo tanto de población, fueron a un ritmo superior que el de los servicios.

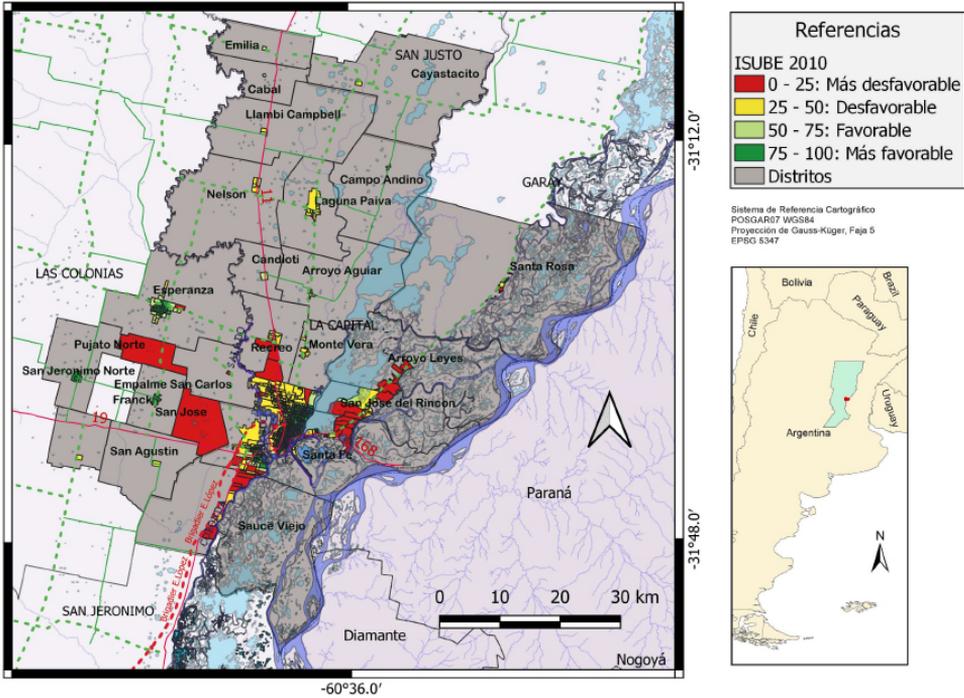
A escala de radios censales (figura 4), la categoría más desfavorable, cartografiada en rojo, zonifica con precisión los radios con niveles más bajos de cobertura del ISUBE. En el Distrito Santa Fe, se ubica en los márgenes norte, suroeste y este, cruzando la laguna Setúbal y el riacho Santa Fe, los sectores

ribereños de Alto Verde, barrio El Pozo y Colastiné (junto a la ruta nacional RN 168 y la RP 1). En el distrito capitalino, los radios con cobertura baja son los que poseen mayores volúmenes de población, de hogares con carencias e importante dinámica de crecimiento demográfico. Allí, 53 radios poseen niveles bajos de cobertura. Se contabilizan en esos sectores 77 500 habitantes; 23 140 hogares. Así mismo, San José del Rincón y Arroyo Leyes tienen niveles bajos de cobertura y son los dos distritos que detentan los mayores crecimientos demográficos del área entre 2001 y 2010. En Santo Tomé, corresponden a este nivel los radios del norte y oeste, barrios de más reciente consolidación, barrios cerrados junto a la autopista a Rosario. Sauce Viejo, casi en su totalidad tiene este nivel de cobertura de servicios.

En Esperanza, Recreo, Laguna Paiva y Monte Vera los radios con niveles más desfavorables son periféricos, en coincidencia con urbanizaciones recientes y localización de barrios cerrados (como Los Molinos en Recreo). Localidades pequeñas como Campo Andino, Colonia San José o Pujato evidencian niveles más desfavorables. Santa Rosa de Calchines posee niveles semejantes en todos sus radios. El área desfavorable representa la periferia, tanto del distrito Santa Fe, como del resto de las localidades.

La categoría más favorable de servicios denota una nítida implantación central en el distrito de Santa Fe, Santo Tomé, Esperanza, en coincidencia con los sectores urbanos de más antigua constitución, en coincidencia con los núcleos fundacionales, barrios más tradicionales, áreas de madurez. También esta situación se refleja en Franck y San Jerónimo Norte, los distritos de menor población, pero con muy buen nivel de servicios en el concierto metropolitano. En tanto, la categoría favorable, ocupa los espacios transicionales de la clase anteriormente analizada para el caso de Santa Fe.

**Figura 4.** Índice de cobertura de servicios urbanos básicos esenciales por radios censales en el Área Metropolitana de Santa Fe (2010)



Fuente: elaboración propia, a partir de SIG 250 IGN, IPEC (2010) e índice de servicios generado.

### Dinámica demográfica diferencial en las localidades del AMSF y su relación a los niveles de cobertura

Con el fin de indagar en el comportamiento de la dinámica poblacional al interior del área metropolitana se calcularon las tasas de crecimiento medias anuales de los períodos intercensales 1991-2001 y 2001-2010. De acuerdo con la figura 5, entre los años 1991 y 2001, las mayores tasas de crecimiento poblacional (correspondientes a las categorías medio alto y alto) se localizan en localidades situadas en el eje noreste del área urbana: Arroyo Leyes, Santa Rosa, San José del Rincón, Monte Vera, Recreo y Candioti; asimismo se identifican los casos de Sauce Viejo, Santo Tomás y Franck, hacia el suroeste. Mientras tanto, los menores incremen-

tos (categoría bajo y negativo) se evidencian en tres zonas del AMSF: la ciudad de Santa Fe, un grupo de distritos del norte: Arroyo Aguiar, Laguna Paiva, Nelson y Cabal, y, finalmente, una serie de localidades pequeñas del oeste: Pujato Norte, Empalme San Carlos, San Agustín y San Carlos Norte. Entre 2001 y 2010 (figura 6) se concentran los mayores crecimientos en los distritos situados en el sector que podría llegar a considerarse una segunda corona metropolitana: Sauce Viejo, Arroyo Leyes, Franck y Esperanza, dado que la denominada primera corona tiende a atenuar su ritmo: Santo Tomás, Monte Vera y Recreo. La excepción es San José del Rincón que continúa con un alto crecimiento. Los crecimientos bajos y negativos se mantienen en general, en las mismas localidades.

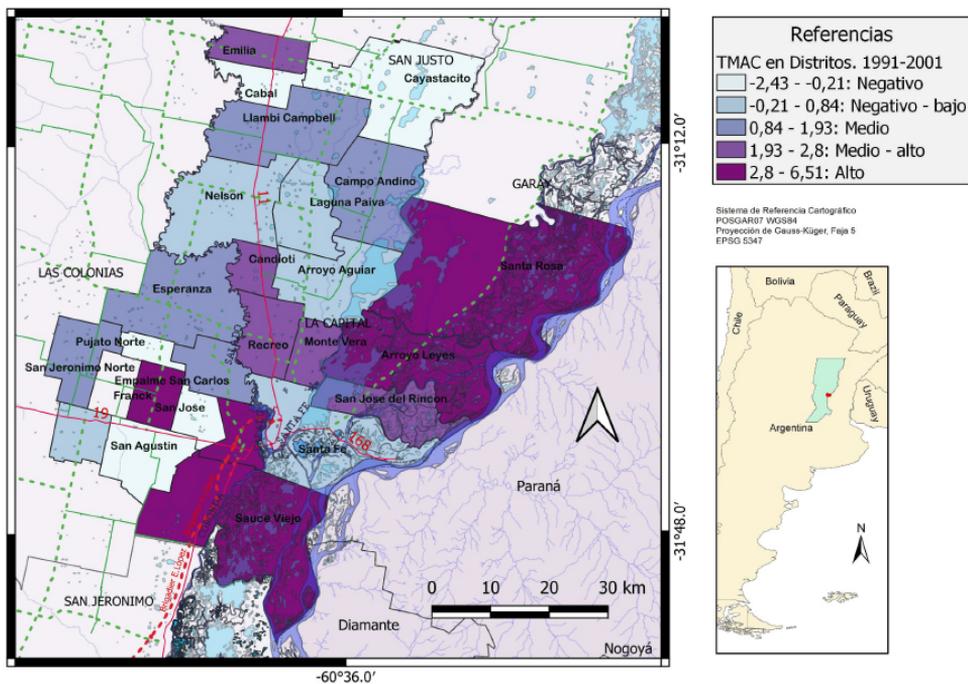
En atención a los objetivos de este trabajo, se analiza la relación entre las tasas medias anuales de crecimiento y los niveles de cobertura de ISUBE. Entre 1991 y 2001, las localidades que mayor tasa media anual de crecimiento revisten son Sauce Viejo, Arroyo Leyes, Santa Rosa, Santo Tomás y Franck (figura 5). Entre ellos, los tres primeros en 2001 registran niveles más desfavorables y desfavorables de ISUBE, mientras que Franck y Santo Tomás registran una situación más favorable (verde). Se evidencia, de este modo, localidades con gran dinámica demográfica, con presencia de un déficit en la dotación de servicios urbanos básicos esenciales. Es este un indicio de un proceso de urbanización no planificado, en condiciones inadecuadas para la localización de nueva población y de residencias.

Entre 2001 y 2010, nuevamente Sauce Viejo y Arroyo Leyes –a los que se suma San

José del Rincón– poseen las tasas de crecimiento de la población más altas, junto a Esperanza y Franck (figura 6). Los tres primeros replican una situación semejante al periodo anterior, en el que la mayor dinámica demográfica se da en condiciones de servicios más desfavorables y desfavorables (convenciones rojas y amarillas de las figuras 2 y 3). De todos ellos, quienes se encuentran con una situación de dotación de servicios de mayor nivel son Franck y Esperanza, donde el crecimiento poblacional podría estar dándose en condiciones más adecuadas de urbanización y servicios.

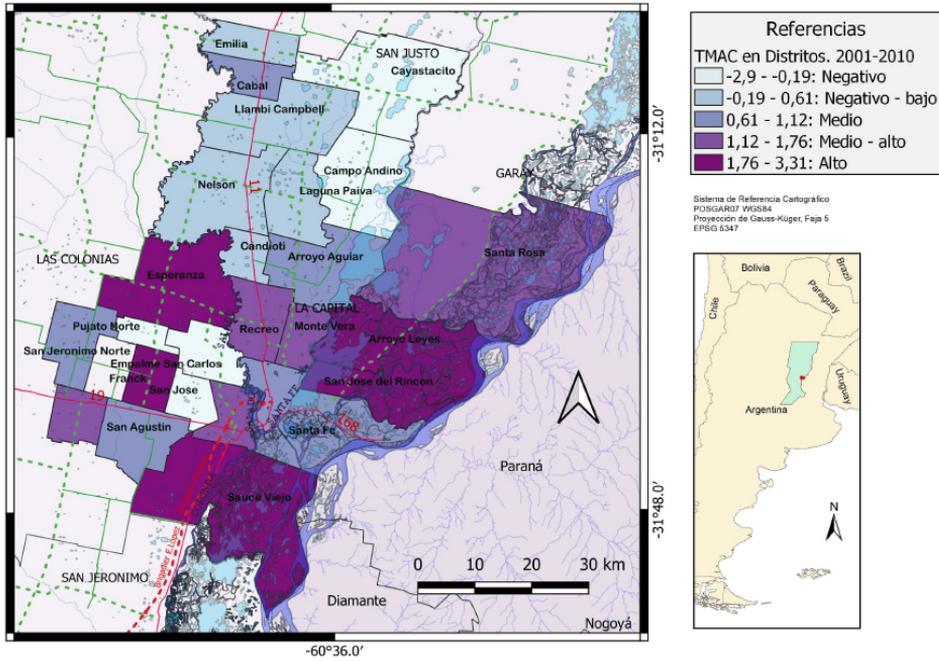
En aquellos distritos donde el crecimiento demográfico es menor el ritmo de avance de la urbanización y dotación de servicios parecería acompañar al de la población.

**Figura 5.** Tasa media anual de crecimiento de los distritos del AMSF, según categorías entre 1991 y 2001



Fuente: elaboración propia, a partir de SIG 250 IGN, IPEC (1991 y 2001).

**Figura 6.** Tasa media anual de crecimiento de los distritos del AMSF, según categorías entre 2001 y 2010



Fuente: elaboración propia, a partir de SIG 250 IGN, IPEC (2010).

### Relación entre magnitud poblacional y niveles de cobertura de servicios

La tabla 3 permite individualizar la estructura urbana general del área metropolitana. El AMSF denota una amplia heterogeneidad poblacional entre los centros urbanos que la integran. En este contexto, el recurso metodológico de categorías o cohortes poblacionales (Erbiti, 2007; Vapñarsky, 1995) brinda herramientas para el agrupamiento de los centros urbanos, según su magnitud. De la cohorte I a la IV se agrupan a los municipios. En la cohorte V y VI, a las comunas. Así, en primer lugar, se categoriza al municipio de Santa Fe, que tiene el mayor peso poblacional, extiende su dominio sobre el territorio circundante y presenta una tendencia descendente de crecimiento. Luego, se identifican centros secundarios generadores de su propia centralidad submetropolitana (Santo Tomé –cohorte II– y Esperanza –cohorte III–). En una jerarquía inferior (cohorte IV), se ubican los municipios de Recreo, San José del Rincón

y Laguna Paiva (superan los 10 000 habitantes y tienen cierta gravitación dentro del espacio metropolitano). Luego, en la cohorte V, se identifican gobiernos comunales que se encuentran entre los 2000 y los 10 000 habitantes; varios de ellos tienen cierta relevancia metropolitana en función de su rol como antiguas colonias agrícolas que lograron diversificarse y ser centros agroindustriales: tales son los casos de Franck o San Jerónimo Norte. Finalmente, la cohorte VI agrupa a las pequeñas comunas, cuya población es mayoritariamente rural.

El análisis de la tabla 3 permite señalar que en el AMSF se identifican algunos indicios de procesos correspondientes al estadio posindustrial de área metropolitana (Pujadas y Font, 1998), ya que Santa Fe, su ciudad central, ha generado un desborde hacia localidades periféricas. En efecto, es observable el notorio crecimiento que están experimentando los distritos ribereños, por lo cual se infiere el incremento de la movilidad diaria por motivos de trabajo o *Commuting*.

**Tabla 3.** AMSF. Participación relativa de las cohortes poblacionales (en porcentajes)

Cohorte/ Año	Población	Cant. Distritos	1991	2001	2010	Difer. 1991-2010
I	Más de 100 000	1	71.16	67.82	66.45	-4.71
II	50 000 a 99 999	1	9.1	10.84	11.23	2.13
III	25 000 a 49 999	1	6.31	6.59	7.15	0.84
IV	10 000 a 24 999	3	5.76	6.16	6.25	0.49
V	2000 a 9999	8	6.22	7.23	7.63	1.14
VI	Menos de 2000	11	1.44	1.37	1.29	-0.15
Totales		25	100	100	100	0

Fuente: elaboración propia a partir de datos de INDEC (1991, 2001 y 2010).

**Tabla 4.** AMSF. Población de las cohortes poblacionales y tasa media anual de crecimiento (%) e Índice de Servicios Básicos Esenciales (ISUBE)

Cohorte	Población	Cant. distritos	1991	2001	2010	1991-2001	2001-2010	ISUBE 2001	ISUBE 2010
I	Más de 100 000	1	348 215	369 589	391 231	0.60	0.63	83.05	81.15
II	50 000 a 99 999	1	44 533	59 072	66 133	2.87	1.25	75.81	75.71
III	25 000 a 49 999	1	30 898	35 885	42 082	1.51	1.77	79.88	81.19
IV	10 000 a 24 999	3	28 190	33 551	36 826	1.92	1.11	36.34	39.65
V	2000 a 9999	8	30 449	39 378	44 897	2.63	1.45	45.87	51.23
VI	Menos de 2000	11	7028	7472	7615	0.28	-0.25	21.41	31.03
Totales	-	25	489 313	544 947	588 784	1.39	0.63	38.01	44.33

Fuente: elaboración propia, a partir de SIG 250 IGN, IPEC (2010).

Si se categorizan las veinticinco localidades del sistema urbano del AMSF en seis cohortes, se observa que el mayor número (diecinueve) son comunas, de las cuales ocho registran entre 2000 y 10 000 habitantes y once tienen menos de 2000 habitantes. La participación de cada cohorte (tabla 3) fue variando con el correr del tiempo. La localidad principal, Santa Fe, cohorte I, en 1991 concentraba el 71.16 % de la población del área, descendiendo ese valor a 4.71 % hacia 2010. Es decir, esta cohorte pierde peso relativo en el conjunto metropolitano.

En 2010, Santa Fe concentra el 66.345 % de la población, seguida con gran diferencia por la cohorte II (con el 11.23 %), muy de cerca la V, la III y la IV (alrededor de 7 %) y muy por debajo las 11 localidades de menos de 2000 hab.

La primacía en la jerarquía urbana del AMSF se mantiene con amplios márgenes. La diferencia de pesos entre 1991 y 2010 en la cohorte I señala el mayor decrecimiento (-4.71). Sin embargo, esta tendencia no es suficiente para revertir la posición primada de Santa Fe. Son las cohortes II y V las que ganan mayor peso relativo entre los periodos considerados. La cohorte VI reduce su peso en el área.

De acuerdo a la tabla 4, el área evidencia un incremento poblacional, aunque la tasa reduce su crecimiento de 1991 a 2001, respecto a 2001-2010. El área crece, pero a ritmo más moderado. En el primer periodo intercensal considerado (1991-2001) las mayores tasas de crecimiento las tienen la cohorte II (Santo

Tomé), seguida de la cohorte V, luego la IV, la III, la I y, finalmente, la VI. Los distritos de menos de 2000 hab. son los que menos crecen.

Entre 2001 y 2010, las mayores tasas medias de crecimiento las detenta la cohorte III (Esperanza), seguida de la cohorte V, la II, la IV, la I y la cohorte VI decrece (pierde población). Estas evidencias, además del crecimiento natural, podrían ser atribuidas al factor migratorio. En ese sentido, se podría hipotetizar que los flujos generales de población desde la cohorte VI se dirigirían, en este periodo, hacia la cohorte III, principalmente, y V. Estos datos son compatibles con procesos de suburbanización y rururbanización expresados en el crecimiento de la ciudad principal del área (Santa Fe) y el mayor crecimiento de localidades menores, aledañas a la principal.

En cuanto al comportamiento del ISUBE por cohorte poblacional en los dos periodos intercensales: en términos generales en el AMSF se evidencia una mejora en el índice; no obstante, representa un valor de 44.33 (bajo comparado con los índices de cohorte I y III), corresponde a la categoría favorable de la figura 3.

Las cohortes I, II y III detentan valores de ISUBE comparativamente más altos que las cohortes de localidades menores. Sin embargo, el avance en la mejora de servicios es ínfimo entre los dos periodos intercensales (a excepción de Santa Fe y Santo Tomé, que retroceden en su valor). Podría atribuirse una mayor dificultad de las localidades más pobladas para avanzar en la mejora de servicios esenciales, debido a una mayor dinámica demográfica, mientras que las cohortes de localidades menores, que poseen más bajos niveles de cobertura, han experimentado mayores crecimientos en sus ISUBE.

A través de un análisis diacrónico, se observa que el conjunto del AMSF experimenta un crecimiento poblacional que se atenúa considerablemente entre 1991 y 2010. En el periodo 1991-2001 había sido de 1.39 % y en el último fue de 0.63 %, con amplias disparidades en su interior. En

términos generales, se detecta que las cohortes de menor magnitud poblacional detentan variaciones intercensales más elevadas (tabla 3).

## Discusión

La dinámica de crecimiento diferencial en el AMSF se traduce en una expansión territorial difusa, con un avance a saltos hacia el área circundante, en consonancia con los procesos de suburbanización y rururbanización, en los que se incorporan nuevos sectores urbanos de baja densidad demográfica. Las vías de comunicación (rutas) orientan y vehiculizan este sentido de crecimiento como estructuradoras de la red territorial. Tal como sostienen Ortiz y Escolano (2013), las nuevas tendencias identificadas en el actual milenio representan patrones de segregación basados en la proximidad física de elementos urbanos diferentes, como lo pueden ser barrios cerrados para habitantes de altos y medios ingresos junto a otros con situaciones de irregularidad. La estructura y morfología metropolitana resultante es cada vez más fragmentada y se aleja de la tan buscada cohesión territorial.

Los desequilibrios que la ordenación territorial debe atender son cada vez más profundos. Las experiencias de planificación dadas en América Latina, tal como sugiere De Mattos (1984), más que contribuir, han agravado el cuadro de situación. Este panorama se ha acentuado debido al accionar en la producción de espacio urbano de uno de los actores preponderantes: el capital privado especulativo. Por ello, es preciso la generación de otros instrumentos, adecuados a la realidad latinoamericana. El proceso de institucionalización iniciado en 2016 en el área de estudio representa una oportunidad para que, partiendo del diagnóstico objetivo, se puedan diseñar instrumentos urbanos eficientes en el AMSF.

Los resultados de este estudio permiten afirmar que la dinámica general de crecimiento demográfico metropolitano tiene un ritmo más acelerado que la dotación de servicios básicos

esenciales. Dicho de otro modo, la demanda de espacio urbano en el ámbito metropolitano supera a la oferta de espacio urbanizado, es decir, aquel que tiene provisión de los servicios. En este sentido, estas tendencias remiten a dificultades en la planificación. Dada la diversidad de situaciones reconocidas en las localidades del área de estudio, es posible asociarlas a una planificación inexistente, deficiente o insuficiente, aunque el análisis de los instrumentos escapa a los objetivos del presente trabajo, abriendo una nueva arista de investigación futura. La dinámica de crecimiento en el AMSF se está dando de manera espontánea, no planificada, socavando las condiciones de vida de la población, especialmente de los nuevos residentes que se incorporan a los sectores informales.

En América Latina se está produciendo una aceleración de la urbanización de los modos de vida (Hiernaux-Nicolás y González-Gómez, 2017). En el AMSF, la dinámica de crecimiento de espacios urbanos no urbanizados –que deprime el nivel de la calidad de vida de los habitantes– tiene más que ver con los negocios de los desarrolladores inmobiliarios, los procesos de acumulación del capital y la multiplicación de plusvalía, que con la necesidad de atender a la demanda de hábitat para la población necesitada. En este sentido, sobre la privatización del suelo, Márquez López y Pradilla Cobos (2017) afirman que:

la propiedad privada del suelo urbano y urbanizable en el capitalismo otorga a sus propietarios el derecho a apropiarse de las rentas generadas por los procesos territorializados, así como del conjunto de ventajas naturales, de aglomeración y localización, de segregación social, etcétera; otorga también el derecho de venderlo o rentarlo en el mercado, de mercantilizarlo. De allí la importancia de la conversión en privada de las formas diferentes de propiedad que aún subsisten, en particular la controlada por el Estado neoliberal. (p. 43)

Con frecuencia, los Gobiernos latinoamericanos han transferido a manos privadas tierras vacías, periféricas o interiores, con el propósito de que sean objeto del desarrollo y creación de empleo. Sin embargo, el tipo de territorio producido de este modo carece de los servicios, infraestructuras y equipamientos necesarios para el conjunto de la sociedad y de las externalidades positivas que ello genera.

En el AMSF, el crecimiento diferencial de los componentes regionales presenta ciertas similitudes a los analizados en otros casos latinoamericanos. Además de la promoción de los agentes inmobiliarios con la meta de la obtención de la ganancia, existen otros factores atractores de nuevos residentes como el tamaño demográfico de las localidades (pequeños y medianos son más atractivos); la distancia y accesibilidad a la ciudad central, Santa Fe (donde se trabaja y estudia); cierta especialización funcional (centros industriales, de servicios resultan más dinámicos); o el paisaje y ambiente que elevan, en apariencia, la calidad de vida. Este último aspecto se identifica en las comunas y municipios asociados al río, donde el valor a rescatar es el paisaje, la vegetación natural, la tranquilidad del lugar. En este sentido, se observa una distorsión en aquello que se llama calidad de vida de las personas, ya que valoran como positivo el paisaje ribereño natural, pero no toman en cuenta la carencia de servicios básicos y los perjuicios que ello trae aparejado. Entre los principales factores atractores de población, las óptimas condiciones de vida que otorga el acceso a los servicios básicos esenciales y asistenciales deberían ser una prioridad. A diferencia de otro tipo de servicios, los servicios públicos, en general, y los básicos esenciales, en particular, persiguen, de acuerdo con Antúnez y Galilea (2003), el objetivo de la eficiencia y la equidad socioespacial. Desde esta perspectiva contribuyen, en términos generales, al desarrollo y mejora de la calidad de vida.

El diagnóstico de la cobertura y distribución de los servicios integra este análisis sobre la dinámica metropolitana. Los datos

obtenidos afirman que las localidades y sectores urbanos con carencias en servicios son algunos de los que más crecen en población. Este hecho remite a una ineficiencia espacial en la planificación de la gestión urbana en este aspecto, a un transitar por el camino de la injusticia espacial y del deterioro de la calidad de vida. La evolución del índice muestra que la producción del espacio urbano es cada vez más desigual, para lo cual el Estado y las políticas deben actuar eficientemente.

Ante el avance de la desregulación de la actividad económica y social de los actores privados, el declive de la planificación, en general, y de la urbana, en particular, Valenzuela Aguilera (2017) propugna por la vuelta a una intervención del Estado en la producción de territorio, desde una planificación consensuada y un marco normativo adecuado

## Conclusiones

El AMSF evidencia una leve mejora en el estado de situación general respecto a los servicios de interés, dado que el ISUBE en 2001 asciende de 38.01 a 44.33 en 2010. La evolución de los índices por localidades, entre 2001 y 2010, es favorable para el conjunto, con excepciones de los distritos de Santa Fe, Santo Tomé, Arroyo Leyes, San José del Rincón y Santa Rosa de Calchines. Para estos casos, y dadas las características de las variables (hogares y viviendas con servicios), es posible pensar que se avanza en la dotación de los diferentes servicios, pero el incremento de los hogares, viviendas (y por lo tanto de población) fueron a un ritmo superior que el experimentado por los servicios. Este dato conduce a aseverar que la planificación en la cobertura de los servicios urbanos esenciales bajo estudio no va acorde a la demanda, a la dinámica demográfica de los gobiernos locales involucrados. Por lo tanto, es prioritario considerar la evolución del conjunto metropolitano en todas sus dimensiones y en todas las localidades.

Se observan distintos ritmos de crecimiento demográfico entre los distritos que integran el área metropolitana. En ambos periodos son seis los distritos que manifiestan decrecimiento poblacional. Se trata, fundamentalmente, de gobiernos locales con menor grado de urbanización y escasa magnitud poblacional. En el otro extremo, las localidades con muy alto crecimiento poblacional se localizan más próximas al distrito central del área metropolitana, la ciudad de Santa Fe. Ese crecimiento, puntualmente, para los casos de Sauce Viejo y Arroyo Leyes puede asociarse con procesos de difusión de la ciudad central. Estas localidades, en el último periodo analizado (2010), están inmersas en una dinámica expansiva de la urbanización a partir de la modificación del rol que cumplen dentro del área metropolitana. En efecto, se está consolidando la continua llegada de nuevos habitantes con estrategia de radicarse en áreas urbanas más centrales, abandonando su localización tradicional. Estos trasvases demográficos son compatibles con los procesos de contraurbanización y rururbanización, los mismos que están recayendo sobre distritos que presentan una deficiente preparación física (infraestructural y de equipamiento) para soportarlos. La prestación de servicios y la infraestructura se presenta para ellos como un desafío constante, que requiere no solo de presupuestos robustos, sino de una gran habilidad de gestión política dentro del proceso de integración metropolitano.

Resulta relevante destacar ciertos aspectos encontrados en el análisis de la vinculación de las áreas más desfavorables de ISUBE con los distritos de mayor crecimiento demográfico, que conforman una especie de primera corona de localidades. Los casos de Sauce Viejo, Arroyo Leyes y San José del Rincón son los que reciben la dinámica de expansión de la ciudad central Santa Fe.

Con referencia a la distribución territorial del índice estudiado, la cartografía señala amplias disparidades en la dotación de los servicios al interior del AMSF y en su municipio central. En la ciudad de Santa Fe se han

identificado, simultáneamente, los más elevados y bajos niveles de acceso a los servicios, lo cual expresa la coexistencia de amplias brechas. En cuanto a la cobertura, se registra una discontinuidad en la dotación de los servicios, evidencia de que la extensión de la red no avanzó en forma centrífuga o como mancha de aceite, sino que saltó algunos radios o manzanas para llegar a otras mucho más alejadas del centro. Como en la mayoría de las ciudades argentinas y latinoamericanas, en Santa Fe el crecimiento de la mancha urbana fue más veloz que el de la red de servicios públicos, poniendo en evidencia la falta de planificación en la configuración urbana. En el AMSF, los principales déficits en servicios corresponden a las localidades medias y pequeñas, que detentan mayor crecimiento demográfico de toda el área.

Es posible identificar algunas de estas dinámicas en coincidencia con las propias de las metrópolis latinoamericanas, en general, tales como las enumeradas por Ciccolella (2012): tendencia a la ciudad-región, al crecimiento reticular, expansión de la mancha urbana, suburbanización difusa, tanto de elite como de sectores pobres y vulnerables. Por otro lado, los desafíos relacionados a los desequilibrios territoriales, a la falta de acceso a servicios básicos que garantizan una calidad de vida que responda a la justicia y la dignidad humana, continúan vigentes y, lejos de tender a su reducción, parecen acentuarse.

La definición de área metropolitana, en su aproximación estratégica orientada a la ordenación, destaca el rol principal de la escala regional para el diseño y gestión de políticas públicas para la mejora de la calidad de vida; entre ellas, ocupan un lugar central los servicios. Estos tienen la facultad de actuar en el sentido de la cohesión territorial. Para el caso del AMSF, los servicios pueden erigirse en la fuerza de atracción de toda la estructura metropolitana, integrando diferentes unidades sociales o sectores y se convierten en un instrumento de gestión para revertir los desequilibrios.

Al respecto, en el marco de los procesos de integración metropolitana, las políticas de

provisión de servicios deberían tener en cuenta la búsqueda de consensos para concretar obras y programas que reduzcan las brechas actualmente existentes. Es necesario articular y coordinar la gestión de los servicios públicos entre los distintos municipios que conforman las grandes áreas urbanas. En esta tarea es primordial un diagnóstico objetivo y certero de los niveles de cobertura actual de los servicios básicos, como punto de partida para las políticas públicas.

En el contexto actual, dominado por la globalización, los principales impulsos que inciden en la expansión, organización y dinámica de las áreas metropolitanas provienen de las fuerzas económicas, siendo los actores privados (desarrolladores inmobiliarios) los principales protagonistas. En el AMSF, al igual que en otras metrópolis, la extensión de la cobertura de la red de servicios básicos esenciales y la adecuación a los principios de eficiencia espacial y equidad se revelan como uno de los grandes retos para reducir las desigualdades, las vulnerabilidades y mejorar la calidad de vida de la población.

## Referencias

- Antúnez, I. y Galilea, S. (2003). Servicios públicos urbanos y gestión local en América Latina y el Caribe. Problemas, metodologías y políticas. *Serie Medio Ambiente y Desarrollo*, 69. División Desarrollo Sostenible y Asentamientos Humanos. Santiago de Chile: CEPAL.
- Ávila Orive, J. L. (1993). *La ordenación del territorio en el País Vasco: análisis, ejercicio y delimitación competencial*. Madrid: Civitas.
- Bosque, J. y Maass, S. (1995). Modelos de localización-asignación y evaluación multicriterio para la localización de instalaciones no deseables. *Serie Geográfica*, 5, 97-112.
- Buzai, G. (2014). *Mapas sociales urbanos*. Buenos Aires: Lugar.
- Cardoso, M. (2019). Servicios urbanos básicos esenciales en la ciudad de Santa Fe. Indicador para la planificación urbana. *Revista*

- Proyección de estudios geográficos y de ordenamiento territorial, 13(25), 171-195.
- Castells, M. (1974). *La cuestión urbana*. Ciudad de México: Siglo XXI Editores.
- Ciccolella, P. (2012). Revisitando la metrópolis latinoamericana más allá de la globalización. *Revista Iberoamericana de Urbanismo*, (8), 9-21.
- Ciccolella, P. y Mignaqui, I. (2009). *Capitalismo global y transformaciones metropolitanas: enfoques e instrumentos para repensar el desarrollo urbano*. Buenos Aires: CLACSO.
- De Mattos, C. (1984). *Paradigmas, modelos y estrategias en la práctica latinoamericana de planificación regional*. Santiago de Chile: Ilpes, CEPAL.
- Elinbaum, P. y Galland, D. (2019). El giro hacia el sur del planeamiento urbano y territorial: apuntes para una nueva agenda de investigación. En A. Orellana, C. Miralles-Guasch, y L. Fuentes (eds.), *Las escalas de las metrópolis. Lejanía versus proximidad* (pp. 221-250). Santiago de Chile: RiL Editores.
- Erbiti, C. (2007). *Transformaciones del sistema urbano argentino a fines del siglo XX: Desafíos para la gestión del territorio* [ponencia]. IV Seminario Internacional de Ordenamiento territorial y Problemáticas urbanas. Mendoza, Argentina. Recuperado de [http://ffyl1.uncu.edu.ar/IMG/pdf/problematika\\_urbana\\_1\\_.pdf](http://ffyl1.uncu.edu.ar/IMG/pdf/problematika_urbana_1_.pdf)
- Garnica, V. (2005). Hogares y características del hábitat donde se localizan: un panorama nacional de la cobertura de servicios según el censo 2001. En G. Velázquez y S. Gómez Lende (comps.), *Desigualdad y calidad de vida en la Argentina (1991-2001). Aportes empíricos y metodológicos* (pp. 161-180). Buenos Aires: Universidad Nacional del Centro de la Provincia de Buenos Aires, Centro de Investigaciones Geográficas.
- Gómez, J. y Cardoso, M. (2019). Cobertura de servicios básicos y dinámica demográfica en el Área Metropolitana de Rosario (Argentina): cambios y permanencias entre 2001 y 2010. *Revista de Geografía IGA*, (24), 15-26.
- Recuperado de <http://www.unsj.edu.ar/unsjVirtual/revistaIGA/>.
- Gómez, N. J. y Tarabella, L. (2021). Calidad de vida en municipios santafesinos. Dimensiones y contrastes en la segunda década del s. XXI. *Proyección: Estudios Geográficos y de Ordenamiento Territorial XV*(30), 50-79.
- Harvey, D. (1973). *Social Justice and the city*. Athens (EE. UU.): John Hopkins University Press.
- Harvey, D. (2000). *Espacios de esperanza*. Madrid: Akal.
- Hiernaux-Nicolás, D. y González-Gómez, C. (coords). (2017). *La ciudad latinoamericana a debate: perspectivas teóricas*. Querétaro: Universidad Autónoma de Querétaro.
- Lagares Diez, N., Pereira López, M. y Jaraiz Guillas, E. (2015). Índice de servicios. Un instrumento para la evaluación de los Servicios Públicos. *Revista Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, 13, 1-17. Recuperado de <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=2815/281538241001>
- Linares, S. y Ortmann, M. (2016). Utilización de modelos de localización asignación para instalaciones educativas. En S. Linares (coord.), *Soluciones espaciales a problemas sociales urbanos. Aplicaciones de tecnologías de la información Geográfica a la planificación y gestión municipal* (pp. 83-94). Buenos Aires: Universidad Nacional del Centro de la Provincia de Buenos Aires.
- Lucero, P., Riviere, I., Mikkelsen, C. y Sabuda, F. (2005). Brechas socioterritoriales vinculadas con la calidad de vida de los habitantes de Mar del Plata en los inicios del siglo XXI. En G. Velázquez y S. Gómez Lende (comps.), *Desigualdad y calidad de vida en la Argentina (1991-2001). Aportes empíricos y metodológicos* (pp. 319-360). Buenos Aires: Universidad Nacional del Centro de la Provincia de Buenos Aires, Centro de Investigaciones Geográficas.
- Márquez López, L. y Pradilla Cobos, E. (2017). La privatización y mercantilización de lo urbano. En D. Hiernaux-Nicolás y C. González-Gómez (coords.), *La ciudad latinoamericana a debate: perspectivas teóricas*

- (pp. 17-56). Querétaro: Universidad Autónoma de Querétaro.
- Moreno Jiménez, A. y Vinuesa Angulo, J. (2009). Desequilibrios y reequilibrios intrametropolitanos: principios de evaluación y metodología de análisis. *Ciudad y territorio. Estudios territoriales*, XLI(160), 233-262.
- Ortiz, J. y Escolano, S. (2013). Movilidad residencial del sector de renta alta del Gran Santiago (Chile): hacia el aumento de la complejidad de los patrones socioespaciales de segregación. *EURE*, 39(118), 77-96.
- Pérez Pulido, L. y Romo Aguilar, M. L. (2019). Modelo analítico de justicia socioterritorial: implicaciones de la expansión urbana en el desarrollo social. *Economía, Sociedad y Territorio*, XIX(61), 479-506. Recuperado de <https://doaj.org/article/cd075f2a-09924d33b725dc3028370eb9>
- Portes, A., Roberts, B. y Grimson, A. (eds.) (2008). *Ciudades Latinoamericanas. Un análisis comparativo en el umbral del nuevo siglo*. Buenos Aires: Prometeo Libros.
- Prieto, M. B. (2008). Diferenciación Socioespacial y Calidad de Vida Urbana. El caso de la ciudad de Bahía Blanca. En G. Velázquez y N. Formiga (coords.) *Calidad de Vida, Diferenciación Socioespacial y Condiciones Sociodemográficas* (pp. 187-228). Buenos Aires: Universidad Nacional del Sur, Ediuns.
- Pujadas, R. y Font, J. (1998). *Ordenación y planificación territorial*. Madrid: Síntesis.
- Ramírez, L. y Falcón, V. (2014). Resistencia (Provincia de Chaco): Concentración espacial de servicios sanitarios. En G. Buzai, *Mapas sociales urbanos* (pp. 214-215). Lugar.
- Rawls, J. (1971). *A Theory of Justice*. Oxford: Oxford University Press.
- Roca Cladera, J. (2003) La delimitación de la ciudad: ¿una cuestión imposible? *Ciudad y Territorio Estudios Territoriales*, 25(135), 17-36
- Salamanca Villamizar, C., Astudillo Pizarro, F. y Fedele, J. (2016). *Justicias e injusticias espaciales*. Rosario, Argentina: Ed. UNR.
- Segura, R. (2014). El espacio urbano y la (re)producción de desigualdades sociales. *Desacoples entre distribución del ingreso y patrones de urbanización en ciudades latinoamericanas*. En E. Jelin, R. Motta y S. Costa (eds.), *Repensar las desigualdades. Cómo se producen y entrelazan las asimetrías globales (y qué hace la gente con eso)* (pp. 89-110). Buenos Aires: Siglo XXI Editores.
- Sen, A. (2000). *Desarrollo y libertad*. Bogotá: Planeta.
- Sobrino, L. J. (2020). Crecimiento económico y dinámica demográfica en ciudades de México, 1993-2013. *Papeles de Población*, 26(104), 11-40.
- Soja, E. (2014). *En busca de la justicia espacial*. Ciudad de México: Tirant Humanidades.
- Soja, E. (2016). La ciudad y la justicia espacial. En C. Salamanca Villamizar, F. Astudillo Pizarro y J. Fedele (comps.), *Justicias e injusticias espaciales* (pp. 99-106). Rosario, Argentina: Ed. UNR.
- Valenzuela Aguilera, A. (2017). Los nuevos instrumentos del mercado inmobiliario. Financiarización del espacio urbano en México. En D. Hiernaux-Nicolás y C. González-Gómez (coords.), *La ciudad latinoamericana a debate: perspectivas teóricas* (pp. 193-218). Querétaro: Universidad Autónoma de Querétaro.
- Vapñarsky, C. (1995). Primacía y macrocefalia en la Argentina: la transformación del sistema de asentamiento humano desde 1950. *Revista Desarrollo Económico*, 35(138), 227-254
- Velázquez, G. (dir.). (2016). *Geografía y Calidad de vida en Argentina. Análisis regional y departamental* (2010). Centro de Investigaciones Geográficas.
- Velázquez, G. y Formiga, N. (comp). (2008). *Calidad de vida, diferenciación socioespacial y condiciones sociodemográficas. Aportes para su estudio en la Argentina*. Santiago del Estero, Argentina: Editorial de la UNS.
- Velázquez, G., Mikkelsen, C., Linares, S. y Celemín, J. (2014). *Calidad de vida en la Argentina. Ranking del bienestar por departamentos* (2010). Buenos Aires: Universidad Nacional del Centro de la Provincia de Buenos Aires.

Zulaica, L. y Celemín, J. P. (2008). Estudio de las condiciones de calidad de vida en los espacios urbanos y periurbanos del sur de la ciudad de Mar del Plata (Argentina) a partir de la elaboración y análisis espacial de un índice sintético socioambiental. *Papeles de Geografía*, (47-48), 215-23. Recuperado de <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=40712217013>.

## Otras Fuentes

- Ente de Coordinación de Área Metropolitana de Santa Fe. (2016). *Estatuto*.
- Ente de Coordinación de Área Metropolitana de Santa Fe. (2019). *Informe*.
- Instituto Nacional de Estadísticas y Censos. (2001-2010). República Argentina. *Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas*. Buenos Aires.
- Instituto Nacional de Estadísticas y Censos. República Argentina. (1991). *Censo Nacional de Población y Viviendas*. Buenos Aires.
- Instituto Provincial de Estadística y Censos. Santa Fe. (2010). *Cartografía Censal*. Argentina.
- Jefatura de Gabinete de Ministerios. Presidencia de la Nación. (2018). *Diagnóstico sobre ciudades y desarrollo urbano-Argentina 2030*. Recuperado de <https://www.argentina.gob.ar/argentina2030/desarrollohumano/documento-participativo-ciudades-y-desarrollo-urbano>
- Provincia de Santa Fe. Ley N° 13532, 2016. *De Creación De Áreas Metropolitanas*. Recuperado de <https://www.santafe.gov.ar/index.php/web/content/download/228816/1198134/file/Ley%20de%20Areas%20Metropolitanas.pdf>
- Provincia de Santa Fe. Ley N° 2756, 1986. *Ley Orgánica de Municipalidades*. Recuperado de <https://www.santafe.gov.ar/tribunalelectoral/wp-content/uploads/2019/06/2756-LOM.pdf>