

Estudio de los servicios públicos asistenciales a la luz de la justicia socioterritorial

Griselda Elena Carñel^a 

María Mercedes Cardoso^t 

Resumen

En América Latina, la desigualdad en el acceso de la población a los servicios urbanos básicos acentúa la situación de pobreza, frena el desarrollo genuino y consolida una configuración urbana fragmentada. Esta situación es consecuencia de deficiencias en la planificación del desarrollo urbano y de políticas públicas ineficaces. El objetivo del artículo es construir un modelo espacial de justicia y equidad socioterritorial en cuanto a la distribución de los servicios públicos asistenciales (salud, educación y seguridad) en el Distrito Santa Fe, una ciudad media de Argentina. Para ello, se ha diseñado y aplicado un índice que integra estos servicios mediante herramientas de análisis espacial de los sistemas de información geográfica. Este instrumento metodológico cuantitativo, basado en datos actualizados de los equipamientos de interés, ofrece un diagnóstico cartografiado que zonifica los sectores urbanos con menores niveles de cobertura y mayores necesidades básicas de la población. Es allí donde se deberían concentrar los esfuerzos de gestión de las políticas relativas a los servicios para contribuir a la justicia territorial, desde la perspectiva de la ética del desarrollo y de la nueva ética territorial.

Palabras clave: desarrollo urbano, desigualdad, ética, fragmentación, justicia socioterritorial, planificación, servicios públicos.

Ideas destacadas: artículo de investigación. La desigualdad y fragmentación socioterritorial propias de las ciudades latinoamericanas responden a la distribución inequitativa e injusta de los beneficios sociales, como los derivados de los servicios públicos de salud, educación y seguridad. Las nuevas éticas aplicadas cuestionan la responsabilidad del hombre en el tratamiento de estos problemas.



RECIBIDO: 17 DE OCTUBRE DE 2020. | EVALUADO: 23 DE DICIEMBRE DE 2020. | ACEPTADO: 22 DE FEBRERO DE 2022.

CÓMO CITAR ESTE ARTÍCULO

Carñel, Griselda Elena; Cardoso, María Mercedes. 2025. "Estudio de los servicios públicos asistenciales a la luz de la justicia socioterritorial". *Cuadernos de Geografía: Revista Colombiana de Geografía* 34 (1): 136-153. <https://doi.org/10.15446/rcdg.v34n1.91020>.

^a Universidad Nacional del Litoral, Santa Fe – Argentina. ✉ gcarñel@gmail.com – ORCID: 0000-0001-5712-4395.

^t CONICET - Universidad Nacional del Litoral, Santa Fe – Argentina. ✉ mercecardoso@gmail.com – ORCID: 0000-0002-2252-1494.

✉ Correspondencia: María Mercedes Cardoso. Ciudad Universitaria, Ruta Nacional 168, s/n. Paraje el Pozo, Santa Fe, CP: 3000.

A Study of Public Assistance Services Under the Light of Socio-Territorial Justice

Abstract

In Latin America, unequal access to basic urban services increases poverty by postponing the possibility of real development and consolidating a fragmented urban configuration. This situation is the result of deficiencies in the urban planning process and inefficient public policies. The aim of this article is to construct a spatial model of socio-territorial justice and equity in the distribution of public services (health, education and security) in the district of Santa Fe, a medium-sized Argentinean city. To this end, an index integrating these services has been designed and applied. This index is based on spatial analysis tools from geographic information systems and represents a quantitative methodological tool based on updated data on the facilities under study. The cartographic zoning of the urban sectors with the lowest coverage and the highest basic needs of the population allows a diagnosis to be made. From the point of view of development ethics and the new territorial ethics, and in order to contribute to territorial justice, these are the urban sectors in which public service policies and management efforts should be focused.

Keywords: urban development, inequality, ethics, fragmentation, socio-territorial justice, planning, public services.

Highlights: research article. Inequality and socio-territorial fragmentation in Latin American cities respond to an unequal and unjust distribution of social services such as health, education and public security. A new ethical approach is proposed to discuss the question of responsibility for these problems.

Estudo dos serviços públicos assistências à luz da justiça socioterritorial

Resumo

Na América Latina, a desigualdade no acesso da população aos serviços urbanos básicos acentua a situação de pobreza, freia a possibilidade de desenvolvimento genuíno e consolida uma configuração urbana fragmentada. Esta situação é o reflexo dos processos ineficientes do planejamento de desenvolvimento urbano e das políticas públicas não satisfatórias. O objetivo deste artigo é a construção de um modelo espacial de justiça e equidade socioterritorial quanto à distribuição dos serviços públicos assistenciais (saúde, educação e segurança) no Distrito Santa Fe, cidade média de Argentina. Portanto, apela-se ao desenho e aplicação de um índice que integra estes serviços, a partir das ferramentas de análise espacial dos sistemas de informação geográfica. Este instrumento metodológico quantitativo, baseado nos dados atualizados dos equipamentos concernentes, oferece um diagnóstico modelado na cartografia do zoneamento urbano com menores níveis de cobertura e com maiores necessidades básicas da população. Nesse ponto é que se deveriam focar os esforços de gestão das políticas relativas aos serviços, para contribuir à justiça territorial, desde a perspectiva da ética do desenvolvimento e da nova ética territorial.

Palavras-chave: desenvolvimento urbano, desigualdade, ética, fragmentação, justiça socioterritorial, planejamento, serviços públicos.

Ideias destacadas: artigo de pesquisa. A desigualdade e a fragmentação socioterritorial próprias das cidades latino-americanas respondem a uma distribuição não equitativa e injusta dos benefícios sociais, derivados dos serviços públicos de saúde, educação e segurança. A responsabilidade do homem no tratamento desses problemas é ponto de discussão na aplicação das novas éticas.

Introducción

Las ciudades del siglo XXI ofrecen unas condiciones de vida muy confortables, con gran bienestar y sofisticación, gracias a los avances conseguidos en materia de nuevas tecnologías, que impactan en diferentes ámbitos de la existencia humana. En el espacio urbano, las transformaciones se plasman en las tipologías constructivas, en los modos de circulación y, sobre todo, en las mejoras de los servicios básicos, tanto los esenciales (electricidad, agua corriente, drenaje, alumbrado público), los asistenciales (educación, salud, seguridad), como los complementarios (de conexión, financieros, etc.). La calidad de vida que brindan hoy las ciudades a sus habitantes dista en mucho de la que ofrecían las ciudades de tiempos pasados, como las de la primera industrialización, o incluso las de la Edad Media o del periodo colonial en América Latina. Los avances en materia de sanidad, higiene y servicios, han repercutido en aumentos de la esperanza de vida y en la disminución de la mortalidad infantil. Sin embargo, el desarrollo es un proceso continuo y que debe alcanzar a todas las personas. El reto consiste en garantizar un reparto equitativo y justo de los beneficios derivados de las políticas públicas, como los servicios.

En el contexto de América Latina, hoy en día los habitantes no tienen las mismas posibilidades de acceso a los equipamientos colectivos y, con paso de los años, esas asimetrías tienden a acentuarse. Según Antúnez y Galilea (2003), los principales problemas que afectan a las ciudades latinoamericanas en relación con los servicios se refiere a un déficit acumulado de acceso y calidad, a situaciones de desigualdad e integración social y complejas inercias e ineficacias en su gestión institucional. Las desigualdades espaciales asociadas a estas inequidades son la base de la fragmentación urbana, uno de los principales rasgos de la urbanización posmoderna.

Las categorías teóricas de espacio/espacialidad y sociedad/sociabilidad son distintas, aunque se interrelacionan estrechamente; superada la visión del espacio como escenario inerte en el que ocurren acciones y se localizan objetos, se lo concibe como una construcción social. Así, se puede considerar que, al estudiar el espacio, se infieren procesos y rasgos de la sociedad que lo habita, y al analizar el componente social, se llega a la comprensión de la configuración espacial. El espacio es producido, pero también es productor. En la década de los noventa, se produce el llamado “giro espacial” interdisciplinario, mediante el cual se modifica la prevalencia de la historicidad y la sociabilidad, reconociéndose al espacio y la espacialidad como una

dimensión intrínseca de la acción humana y de los procesos sociales (Arzeno 2018), con la misma importancia que las otras dos categorías. Este giro implica reconocer el poder explicativo del espacio para desentrañar los procesos y acciones sociales. Todo fenómeno tiene un carácter geosociohistórico y el espacio cobra una relevancia que anteriormente tenían lo social y lo temporal.

Según la corriente latinoamericana iniciada por el geógrafo brasileño Milton Santos, el espacio geográfico implica de manera indisociable elementos fijos (la materialidad natural o construida) y los flujos (relaciones sociales, acciones con sentido, etc.). Al igual que ocurre con otras problemáticas, las desigualdades espaciales reflejan desigualdades sociales y viceversa. Toda manifestación en la ciudad, por ejemplo, los beneficios derivados del acceso a los servicios, tiene tanto un componente social, espacial e histórico.

Se pueden identificar como claros rasgos de desigualdad espacial la diferenciación en los sectores residenciales: en América Latina, los altos costos del suelo hacen que los grupos sociales de menores ingresos se vean expulsados a las periferias urbanas, lo que se traduce en dificultades o carencias de accesibilidad a las oportunidades urbanas como el transporte y el mercado laboral. La distribución injusta de los equipamientos y servicios colectivos genera externalidades negativas que padecen estas personas (como la cercanía a plantas de tratamientos de residuos, cementerios, etc.), al tiempo que se ven privados de otras positivas, como la presencia de centros de salud, educación o seguridad.

Las manifestaciones de la desigualdad social en este contexto se refieren a la concentración de la riqueza y los beneficios sociales en un sector minoritario de la sociedad, así como a privaciones en las prácticas sociales y culturales y en el derecho a la ciudad de toda la sociedad. La base de estas desigualdades se encuentra en la inequidad en los ingresos, el acceso al trabajo y su tipo, las diferencias de etnia, de género y de religión, entre otras.

En el caso que atañe al artículo, el Distrito Santa Fe (Argentina) registra considerables zonas no cubiertas por servicios básicos esenciales (agua de red, alcantarillado y gas de red) (Cardoso 2019). En lo referente a los servicios asistenciales (centros de salud, escuelas, seguridad), los equipamientos existentes se ubican en áreas céntricas y de gran accesibilidad, sobre las principales vías de comunicación que conectan con el norte del distrito. Esta distribución responde al modelo y sentido de expansión de las ciudades de esta zona, que se caracteriza por ser descontrolado y que precede a cualquier intento o plan

de desarrollo urbano u ordenamiento territorial. Como resultado, se genera una sobreoferta y congestión de servicios —solapándose los públicos con los privados—, un desorden en la dinámica y movilidad viaria y el agravamiento de la situación de pobreza. Se trata de población que queda al margen de las áreas de influencia de los equipamientos y, por lo tanto, sin acceso a los servicios vitales.

El Distrito Santa Fe, como ciudad central del área metropolitana del mismo nombre, comparte con las grandes metrópolis el flagelo de la concentración demográfica y económica, así como la desigualdad. Se ponen de manifiesto amplios desequilibrios socioterritoriales en forma de brechas entre los diferentes niveles de calidad de vida o de vulnerabilidad que coexisten en un mismo espacio. Las desigualdades en la dotación de servicios esenciales y asistenciales son el fundamento de esas brechas, que reflejan las inefficiencias de las políticas públicas y las deficiencias en el proceso de planificación y desarrollo urbano.

La consolidación de los espacios urbanos implica la totalidad del complejo sistema urbano: la edificación, la red viaria, la red de equipamientos educativos, sanitarios, etc. El proceso urbanizador debe seguir una serie de etapas cronológicas para que la producción del espacio urbano sea sostenible, es decir, beneficie a la población involucrada, resguarde la base de recursos y no genere inconvenientes en la vida y dinámica de la ciudad: parcelación, urbanización (en la que se contempla la dotación de la infraestructura de servicios) y la edificación (Pérez-Foguet 2005). Esta sucesión no se da en la constitución de los espacios de informalidad, propios del contexto latinoamericano. En estos contextos, la edificación en condiciones de precariedad precede a las demás etapas, lo que ocasiona serios trastornos e, incluso, imposibilita la urbanización y parcelación.

El modo de crecimiento expansivo del fenómeno urbano se produce a saltos hacia los espacios rurales y rururbanos colindantes. El desborde de lo urbano, acelerado, no planificado y caótico, sigue el impulso de los intereses de actores principalmente privados guiados por objetivos de beneficio económico particular y no del conjunto de la sociedad. Con frecuencia, se conocen ocupaciones territoriales con la venia del Estado que dan permiso para desarrollar proyectos que no cumplen con los requisitos mínimos de legalidad, seguridad, adecuada calidad constructiva, funcionalidad, accesibilidad, etc. Se consolida la radicación de viviendas en condiciones de irregularidad, en sectores desdeñados por las empresas que buscan el lucro, por tratarse de espacios no aptos o marginales (inundables, sujetos a derrumbes, junto a basurales, etc.).

Del mismo modo, el avance de las redes de servicios se estructura de manera desequilibrada, abasteciendo a los barrios promovidos por los desarrolladores y eludiendo a los demás. Esta situación se traduce en una inefficiente dotación de servicios urbanos básicos, necesarios para asegurar una vida digna a la población.

La sustentabilidad es reconocida como el paradigma que, en sus objetivos más nobles, cuestiona los modos de “desarrollo” actuales que imperan en el mundo, aquellos que dejan fuera de la dignidad a gran parte de la población y que atentan contra la salud del ambiente. La sustentabilidad presentada en el Informe Brundtland de 1987 y difundida en la Cumbre de Río de 1992 en Naciones Unidas, propugna la satisfacción de las necesidades de todas las personas que hoy habitan nuestro planeta y de las generaciones venideras, así como la mejora de la calidad de vida y el pleno disfrute de los derechos humanos garantizando la base de recursos para el futuro. Este concepto unifica los aportes de la ecología y la economía, que hasta entonces corrían por caminos separados. También ha sido objeto de fuertes críticas por su vaciamiento de contenido (Naredo 2003) y por su utilización con fines capitalistas. La sustentabilidad, en términos de Martínez Alier (2013) y de Naredo (2003) se ha utilizado como propaganda verde, un discurso que cumple con los estándares requeridos por la comunidad internacional, pero que no atiende al verdadero problema.

Han transcurrido cincuenta años de “sustentabilidad”, pero la crisis civilizatoria que se vive continúa agravándose por la persistencia de un mal llamado “desarrollo”. En América Latina, la fuerza de convicción de este término “se renueva al punto de aceptar la desigualdad que domina el panorama [...], y la perpetúa” (Manzanal 2014, 46). Los modos de producción y transformación del territorio se caracterizan por la devastación de los recursos, la degradación del ambiente, la subvaloración de la diversidad cultural, de las prácticas sociales y económicas tradicionales, y el privilegio de estilos de vida consumistas y depredadores. Los nuevos territorios que se están produciendo actualmente registran un impacto ambiental considerable, no solo en cuanto al consumo de recursos valiosos y producción de grandes cantidades de residuos, sino también en lo referente a la fragmentación de la estructura morfológica. Tanto en los espacios urbanos, rurales como transicionales, el resultado es un paisaje muy heterogéneo. La desigualdad se acentúa y se evidencia en el acceso a los servicios básicos y otros beneficios sociales.

La privación de servicios contribuye al fenómeno de la informalidad urbana, sumándose a las situaciones de

irregularidad en la ocupación del terreno, en la tenencia de la vivienda y en las técnicas de construcción, así como a la inserción en el mercado laboral. Los extensos barrios de viviendas informales, construcciones precarias, inseguras e insalubres en cuanto a la ocupación del suelo y cobijo de grupos sociales, culturales y económicos heterogéneos se convierten en zonas desatendidas por las autoridades. Son territorios construidos manera insostenible. Estos sectores de la ciudad carecen de los servicios urbanos como agua, saneamiento, recogida de basuras, drenaje pluvial, alumbrado público, aceras para peatones, acceso para los servicios de urgencia, escuelas, centros de salud, comisarías, espacios públicos para el ocio, el recreo y la socialización.

La distribución actual de los equipamientos que prestan servicios públicos asistenciales (SPA) en Santa Fe no se adecúa a los verdaderos requerimientos de los ciudadanos con una calidad de vida digna. La expansión de la ciudad se ha producido estrictamente en función de la disponibilidad de terrenos a comienzos y mediados del siglo pasado y del trazado de las vías de comunicación. Esto conlleva a que la población con menos recursos se ubique en zonas marginales, donde la demanda específica de los servicios es más elevada. Por tanto, el criterio de justicia territorial queda desatendido debido a la ausencia de cobertura de los servicios de interés público. La categoría de justicia territorial pone en el centro del análisis la espacialidad y distribución de los fenómenos (como los servicios) que generan justicia o injusticia, y los posibles mecanismos que permitan realizar los ajustes necesarios para lograr un desarrollo equitativo.

Sin embargo, es posible orientar la urbanización hacia formas territoriales más eficientes en términos de la sustentabilidad, que mitiguen la fragmentación urbana y la segregación social en las ciudades, orientándose por criterios de justicia territorial. El concepto de desarrollo y de la ética del desarrollo como categorías teóricas, vinculadas a la justicia social, tienen un correlato territorial: la responsabilidad de los hombres, especialmente de aquellos que están al frente de la administración de lo público, de revertir la situación de pobreza y marginalidad en la que viven tantas personas, al borde de la sociedad y sus beneficios. En este trabajo se propone la discusión sobre una ética del territorio, abonada con el concepto de la ética de la responsabilidad (referida a la de la especie humana sobre el resto de las especies naturales y la salud del ambiente).

En el estudio de los servicios se pueden identificar dos perspectivas desarrolladas en los últimos años: una que enfatiza la localización y distribución de los centros de

prestación de 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. Entre los estudios antecedentes relevantes se pueden citar, con referencia a la localización, distribución y búsqueda de sitios aptos para la instalación de nuevos equipamientos a través del uso de SIG (sistemas de información geográfica), destacan los modelos de localización-asignación de Ramírez y Bosque (2001); de Ramírez (2002) sobre la localización de hospitales en la provincia de Chaco; los trabajos de localización-asignación de servicios públicos urbanos o municipales en la ciudad de Luján de Buzai (2011; 2015); el trabajo sobre la búsqueda de sitios aptos para nuevas escuelas secundarias en Balcarce de Linares y Ortmann (2016); el modelo espacial de accesibilidad a servicios y equipamiento urbano en Ciudad Juárez, México de Pérez Pulido y Romo Aguilar (2019).

La otra perspectiva, encuadrada en el paradigma del nuevo servicio público, se centra en el control, la evaluación, la transparencia y la responsabilidad en la prestación de los servicios. Se centra en la ciudadanía, las expectativas y el grado de satisfacción de los usuarios. Estudios realizados en España por Lagares, Pereira y Jaraíz (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, Pereira y Jaraíz 2015).

Esta investigación tiene como objetivo general contribuir a la construcción de un modelo espacial fundamentado en los principios de justicia y equidad socioterritorial, particularmente en lo referente a la distribución de los servicios públicos asistenciales (SPA) en el Distrito Santa Fe. La meta central radica en promover que dichos servicios sean reconocidos y garantizados como un derecho fundamental para toda la población, dejando atrás su consideración como un privilegio reservado para ciertos sectores. Para ello, se plantean los siguientes objetivos específicos: identificar y analizar la distribución y cobertura actual de los servicios de interés en el distrito; diseñar un indicador sintético de SPA utilizando herramientas de Sistemas de Información Geográfica (SIG) para evaluar su equidad territorial; examinar la distribución territorial de este indicador; detectar las zonas con mayores carencias en los servicios en función de las características socioeconómicas y espaciales de esos territorios; y,

finalmente, evaluar el grado en que la actual distribución de los SPA responde a los valores de justicia territorial. Este enfoque busca proporcionar herramientas analíticas y propuestas concretas que contribuyan a una planificación urbana más inclusiva y equitativa en el contexto del Distrito Santa Fe.

El diseño metodológico es de corte cuantitativo. Las herramientas de análisis espacial, bajo el tratamiento de SIG se orientaron al diseño y aplicación del índice de SPA a escala de radios censales en el Distrito Santa Fe; al establecimiento de categorías de niveles de cobertura de SPA y su localización; a contabilizar los radios, superficies, población afectada en cada categoría; a relacionar las categorías de cobertura baja y media de SPA a las áreas de Santa Fe con proporción de hogares con NBI (necesidades básicas insatisfechas) superiores a la media del distrito (es decir, los más carenciados).

De acuerdo a Sánchez, los indicadores son:

[...] expresiones que relacionan variables o atributos estadísticos con el objeto de proveer información oportuna, adecuada, confiable y comparable para el análisis y el monitoreo de una determinada problemática. Asociados a la planificación, los indicadores han sido definidos como signos respecto al estado de situación, a los factores de riesgo, a las fortalezas y debilidades, a los efectos o impactos de la gestión, a la necesidad de intervención, etc. (Sánchez 2015, 40)

Es valorable su utilidad, con referencia a los servicios urbanos, para el seguimiento continuo del comportamiento de las variables de interés y la evaluación de los proyectos o las políticas puestas en marcha para la mejora de las condiciones o la identificación de la falta de políticas. Por ello, se convierten en una medida de la eficacia de los programas urbano-regionales.

El rol de los servicios públicos en el desarrollo

Se ha caracterizado a la sociedad posmoderna o informacional como una sociedad del conocimiento y de los servicios. En las últimas décadas, existe un sinfín de criterios para definir el estudio de las notables transformaciones en los servicios, en sus impactos en la sociedad y en el territorio. El de servicios públicos se refiere a uno de los tantos criterios en los que se puede clasificar los servicios: teniendo en cuenta la titularidad o propiedad pueden existir servicios públicos y privados. Otras categorizaciones consideran: el mercado al que van destinados (a

empresas o consumo intermedio o a personas, o consumo final), el grado de modernidad (tradicionales y nuevos), la trascendencia en el desarrollo (motores/no motores; dirección/servicio), su frecuencia de consumo (banales/raros), etc. (Moreno Jiménez y Escolano Utrilla 1992).

Según sean públicos o privados, los servicios presentan comportamientos territoriales distintos. Los privados se guían atendiendo a las fuerzas del mercado, los factores relativos a la demanda, la conducta de los competidores, etc. La rentabilidad económica es la que determina su nacimiento, localización, permanencia o desaparición. En cambio, los servicios públicos, sometidos en mayor o menor medida al control gubernamental son más pendientes de criterios como la accesibilidad o la disponibilidad para los usuarios. La intencionalidad es la explicación de los diferentes resultados plasmados en el territorio.

Los servicios considerados requisitos indispensables para el desarrollo de toda sociedad 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 aportan a la población. Moreno Jiménez y Vinuesa Angula (2009) señalan que, en su condición de “públicos” y de “básicos”, están llamados a cumplir una serie de principios que se orientan hacia los objetivos más irrefutables de la ordenación del territorio: (i) eficiencia espacial y competitividad, (ii) equidad socioespacial, (iii) justicia ambiental, (iv) sustentabilidad, (v) cohesión socioterritorial, y (vi) calidad de vida y bienestar. Estos mismos principios son los que rigen la organización del espacio, a nivel local o regional, y que resultan de utilidad para identificar desequilibrios y reequilibrios (Moreno Jiménez y Vinuesa Angulo 2009).

El primero de estos principios, “eficiencia espacial y competitividad”, no es irrestricto con los servicios privados, cuya racionalidad es meramente la obtención de ganancias. La eficiencia espacial y su vinculación con la competitividad alude a la relación que debe existir entre los recursos utilizados (insumos) y los resultados obtenidos (salidas), es decir, partiendo de la premisa de que los recursos económicos del Estado (o de los agentes económicos) son escasos, este principio apunta a maximizar los logros y minimizar los insumos necesarios para alcanzar los objetivos colectivos marcados (Moreno Jiménez y Vinuesa Angulo 2009). Es primordial que los programas y políticas planificadas y puestas en marcha por el Estado consideren y se guíen por la eficiencia espacial y la competitividad. Una distribución eficiente

minimizará el costo de utilización por parte de los usuarios y, en el caso de los servicios públicos, se traducirá en la cobertura y acceso a toda la sociedad (Ramírez 2002), especialmente a los barrios con carencias, habitados por personas que no pueden acudir al sistema privado de salud, educación, seguridad, etc.

La principal diferencia entre la eficiencia espacial y la económica, es que la primera tiene en cuenta otros aspectos, como los resultados en términos de “clima social”, mejoras ambientales, entorno cultural que favorece las relaciones sociales, de la vida democrática y el desarrollo. “Un funcionamiento espacialmente eficiente de una organización implica que el entorno donde se ubica y despliega su actividad facilita la misma, proporcionándole ventajas derivadas de su localización y de las relaciones espaciales que mantiene, y reduciendo los obstáculos” (Moreno Jiménez y Vinuesa Angulo 2009, 237). En el caso de los servicios básicos asistenciales, su localización generalmente se vincula a la accesibilidad, es decir requieren de la presencia de vías de comunicación de jerarquía. Al mismo tiempo, la eficiencia espacial se pone de manifiesto en las externalidades positivas que este servicio asistencial ofrece a la comunidad: reducir la vulnerabilidad de las personas y mejorar sustancialmente su calidad de vida.

La realidad dista mucho de lo planteado por los principios anteriormente mencionados en cuanto a la distribución de los servicios. En los espacios en desarrollo, como los latinoamericanos, lo urbano se expande de manera difusa, salteando territorios no valorados, con una morfología reticular favorecida por las vías de comunicación e infraestructuras que le sirven de ejes. Este fenómeno, que en ciertos contextos se ha llevado a cabo sin planificación o con escasa planificación y orquestado por ciertos actores con intereses particulares, da como resultado un territorio sumamente desigual, con profundos desequilibrios en cuanto a dotación de servicios básicos, infraestructuras, calidad del hábitat urbano. Es absurdo denominarlo “desarrollo”. Para que el desarrollo urbano o regional cumpla el requisito de ser tal, debe ser planificado y justo. El proceso de planificación se orienta hacia objetivos comunitarios y, en función de ellos, elabora una serie de proyectos y programas para su cumplimiento, teniendo en cuenta la pluralidad de voces y actores urbanos. La planificación y ordenación territorial, al ser prospectivas tienen un enfoque basado en la valoración del medio ambiente y la sustentabilidad y están guiados por la meta suprema de logro el bienestar y mejorar la calidad de vida de la sociedad (Massiris Cabeza 2012).

Uno de los principales escollos para alcanzar el desarrollo es la pobreza humana, definida como la negación de oportunidades para llevar una vida tolerable. El informe de 1997 del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo que el Estado tiene el deber de proporcionar salud y educación para mitigar la pobreza. La concepción y la forma de medir el desarrollo humano han cambiado a lo largo de las últimas décadas. Los sucesivos informes del PNUD a partir de la década de los noventas han puesto el acento en diferentes aspectos: la seguridad, el consumo, la equidad de género, la sustentabilidad, en los derechos humanos. Este enfoque pone en evidencia la multidimensionalidad del desarrollo.

En contraste con las visiones más estrictas del desarrollo, como su identificación con el crecimiento del Producto Nacional Bruto (PNB), con el aumento de las rentas personales, con la industrialización, con los avances tecnológicos o con la modernización social, según Amartya Sen, el desarrollo puede concebirse como “un proceso de expansión de las libertades reales de que disfrutan los individuos” (Sen 2000, 19). El crecimiento del PNB y de las rentas personales puede ser un medio para ampliar las libertades de los miembros de la sociedad; sin embargo, dichas libertades también dependen de otros determinantes, como las instituciones sociales y económicas (los servicios de educación y salud), los derechos políticos y humanos.

Esta perspectiva presenta diferencias significativas con respecto a otros enfoques, como en la teoría del capital humano, las personas son medios de producción, no objetivos finales; en el enfoque del bienestar, las personas son beneficiarias del desarrollo y no participantes del proceso; y el enfoque de las necesidades básicas, se centra en la provisión de bienes básicos para la población, más que en la posibilidad de elegir. Es necesario señalar que las ideas contenidas en la definición de Sen (2000) han sido adoptadas por diversas instituciones internacionales y gobiernos de todo el mundo para legitimar políticas y caminos que se alejan del verdadero sentido del concepto de desarrollo.

En el seno de la comunidad internacional, las discusiones sobre el futuro del planeta a largo plazo, el desarrollo y el impacto ambiental del crecimiento económico comenzaron a producirse en la década de los setenta del siglo pasado. Desde las posturas occidentales, de los países desarrollados y de las grandes potencias mundiales, las preocupaciones se centraban en cuestiones de competitividad económica y ganancias financieras, mientras que las necesidades de las personas y su desarrollo no figuraban en la agenda de temas a tratar (Herrera et ál.

2004). En ese contexto, mientras el mundo debatía sobre los resultados del informe *Los límites del crecimiento*, de Donella Meadows, de 1972, y su propuesta de crecimiento económico cero para los países centrales y el freno al crecimiento demográfico en los espacios periféricos (pues esa era la causa del agotamiento de los recursos renovables y de la pobreza, con una lógica neomalthusiana), desde los ámbitos académicos y científicos latinoamericanos se iban consolidando teorías y respuestas ajustadas a las necesidades e intereses de esta parte del mundo. Así surgió la propuesta del Modelo Mundial Latinoamericano, elaborado por la Fundación Bariloche (Argentina), en 1975.

La postura latinoamericana incorporaba la redistribución de los beneficios del crecimiento económico y de la explotación de los recursos, la solidaridad a escala global y la participación ciudadana en los procesos de desarrollo como factores esenciales para revertir la contaminación y degradación de los recursos naturales y combatir la pobreza extrema. Una de las conclusiones del modelo latinoamericano es que “la única manera realmente adecuada de controlar el crecimiento de la población es a través de la mejora de las condiciones básicas de vida” (Herrera et ál. 2004, 47). En la década de los noventa, en paralelo con la Agenda 21 de Naciones Unidas, Latinoamérica publica *Nuestra propia agenda*, que aborda los temas de interés de los debates mundiales.

Desde la perspectiva latinoamericana, para contribuir al concepto de desarrollo, cabe mencionar la propuesta de Coraggio (2011) de “otro desarrollo social” (Coraggio 2011, 43) en el que se reconoce al ser humano como sujeto y fin del desarrollo. Este tipo de desarrollo propende a una relación dinámica y equilibrada entre la sociedad, el Estado y el mercado, en armonía con la naturaleza, que posibilita el “buen vivir”. Esta vía, que supera la concepción de una economía de mercado capitalista y una economía de estado central planificador y regulador, se sustenta en la economía social. Esta clase de economía “es social porque produce sociedad” (Coraggio 2011, 45), no solo utilidades económicas, sino que también genera valores de uso para satisfacer necesidades, y los agentes económicos no son escindidos de sus identidades sociales, de su historia, ni de su cultura. El objetivo de la economía social es el buen vivir, que se logra a través del trabajo y se nutre de diversos principios, entre ellos, uno central: la solidaridad. Los valores propiciados se orientan a la satisfacción de las necesidades de quienes integran la sociedad, así como al compromiso, la responsabilidad social y ambiental con otros individuos y comunidades (presentes y futuros), tal como lo postula

la concepción de desarrollo sustentable del Informe Brundtland (1987).

La emergencia de un pensamiento ambiental latinoamericano está vinculada a una explosión de conflictos socioambientales, que también se refleja en la ambientalización de las luchas indígenas y campesinas. Svampa (2013) se refiere al giro ecoterritorial de las discusiones, como una combinación innovadora de la matriz indígena-comunitaria, la defensa del territorio y el discurso ambientalista. Surgen categorías teóricas como la soberanía alimentaria, la justicia ambiental, el buen vivir y el desarrollo alternativo. Contribuciones como las de Gudynas (2009) aluden a alternativas al desarrollo convencional para resolver las problemáticas locales y regionales. Desde el pensamiento crítico, elaboraciones como la de Escobar (2005) postulan un “posdesarrollo”, modalidad que recoge y pone en valor las cosmovisiones de pueblos originarios, de movimientos ambientalistas, ecocomunitarios, ecofeministas y ecoterritoriales. Según Escobar, la era del posdesarrollo se caracteriza por la valorización de las culturas vernáculas, la necesidad de depender menos de los conocimientos de los expertos y más de las aportaciones de la gente común para construir mundos más humanos, cultural y ecológicamente sostenibles. Esta postura de la década de los noventa del siglo pasado ha recibido diversas críticas.

La crítica generalizada al concepto de desarrollo se refiere a que su concepción es eurocentrica. A pesar de que se acepta que el desarrollo (incluido el sustentable) denota un proceso uniformizador, en el cual al final los “subdesarrollados” acceden a la categoría de “desarrollados”, se siguen aceptando y normalizando las desigualdades. Frente a estas discusiones, las propuestas de posdesarrollo y desarrollos alternativos representan respuestas posibles.

Las éticas prácticas y las exigencias de justicia territorial

Desde el reconocimiento de que las libertades fundamentales de las personas, entre ellas las referidas a gozar de los servicios asistenciales, son requisitos esenciales para el desarrollo, es necesario traer a la discusión el deber ser del desarrollo. La ética del desarrollo es una de las diversas éticas aplicadas que surge en la década de los setenta del siglo XX en coincidencia con ciertos hechos destacados, como el mayo francés de 1968 y las denuncias de Rachel Carson sobre el impacto de pesticidas en las ciudades a través de la publicación de su libro *Silent*

Sprint, de Denis Goulet (economista norteamericano), la vigencia de las ideas de Gandhi, entre otros. Así nacen la bioética, la ética económica y empresarial, la ética del ambiente. Ante la necesidad de redefinir el desarrollo, este se vuelve objeto de debate moral y, en 1987, nace la ética del desarrollo (Cortina 2011).

Hans Jonas (1995) y Karl Apel (1973) emplean el término “ética de la responsabilidad”, referida al compromiso del ser humano con el cuidado de la tierra y de las demás especies naturales, que también es aplicable a la sociedad actual a la hora de distribución de manera equitativa los ingresos, las riquezas y los beneficios, con el fin de mitigar la pobreza. Aldo Leopold (1949) habla de la ‘ética de la tierra’, responsabilizando al ser humano del cuidado de la naturaleza. ¿Es posible pensar en una ética del territorio, en la que los hombres se responsabilicen de los grupos humanos marginados y segregados de la sociedad, como se pone de manifiesto en las desigualdades territoriales? Dado que el territorio es multidimensional, cabría esperar un alcance más integral de esta nueva ética, que lo conciba desde la perspectiva relacional.

En la ética del desarrollo, una discusión clave es la distinción entre “lo justo” y “lo bueno”; es decir, entre las exigencias de justicia que una sociedad debe satisfacer y las invitaciones a una vida buena que las personas y los grupos han de aceptar personalmente. La justicia se exige, a la vida buena se invita (Cortina 2011). La prioridad es de lo justo sobre lo bueno a la hora de tratar de responder a la pregunta ¿qué es lo socialmente exigible? (Rawls 1971, 1993).

Desde el ámbito de la planificación, Farinós Dasí y Pastor (2016) recuperan el valor de la *phronesis* aristotélica, adaptada al contexto actual, tomando los planteamientos de Flyvbjerg (2004). La frónesis, una de las tres virtudes intelectuales planteadas por Aristóteles (junto a la *episteme* y la *techne*), concierne a los valores, a la sabiduría práctica, el sentido común o la prudencia. Es considerada la actividad más importante de las tres porque, mediante ella, la racionalidad instrumental (técnica) se equilibra con el valor racional (*episteme* o saber científico), es decir, organiza o coordina el uso ético de la ciencia y la tecnología disponibles. Uno de los aportes más destacados de la incorporación de la frónesis a los estudios de planificación es su capacidad de promover una nueva cultura territorial más vigilante: la “*arete*” aristotélica (Farinós Dasí y Vera Pastor 2016), ya que contribuye al análisis, la reflexión y la discusión sobre los valores y los intereses, como requisito fundamental para la adecuada gestión de los conflictos y para

el deseado desarrollo político, económico y cultural. Aporta una nueva interpretación y perspectiva de la teoría y la práctica de la planificación, principalmente en la etapa de la formulación y selección de alternativas, un proceso mucho más contextualizado, deliberativo y creativo que requiere de una cierta intuición, sentido común o ética práctica para encontrar la mejor opción. “El objetivo de la investigación en planificación fronética es clarificar valores, intereses y relaciones de poder en la planificación como base de una buena praxis” (Farinós Dasí y Vera Pastor 2016, 60).

Volviendo al interés central de este trabajo, los servicios asistenciales y su justa distribución territorial, uno de los principios más importantes de la práctica de la planificación, que actuaría como faro en la tormenta para la actividad fronética, es la justicia territorial. El concepto de justicia territorial fue acuñado en 1968, por el británico Blenddyn Davies; se usó en cuestiones de urbanismo para analizar las políticas públicas relacionadas con la distribución de los servicios y las inversiones asociadas, así como el nivel de atención a las necesidades sociales. Sin embargo, no se teorizó demasiado en torno al nuevo concepto. Posteriormente, en 1973, David Harvey lo recogió y definió en *Social Justice and the City*.

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 por el sistema político, las circunstancias económicas y sociales. Así, 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. En el contexto actual capitalista, Castells (1974) y Harvey (1973) consideran a la justicia social como instrumento esencial de distribución justa y equitativa en la producción del espacio urbano. Harvey 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 quiénes? Soja (2014) considera la justicia en su sentido más amplio, como hecho espacial o geográfico, además de social: libertad, igualdad, democracia y derechos civiles. Desde esta perspectiva, la justicia espacial no pretende reemplazar a la noción de justicia social, sino que busca privilegiar el espacio como categoría de análisis válida para interpretar tanto

las condiciones que producen injusticias, como los conflictos que surgen por la búsqueda de una mayor justicia.

En la teoría, se puede observar el parentesco de los términos “justicia ambiental”, “justicia social”, “justicia espacial” y “justicia territorial”, que se diferencian a grandes rasgos en el objetivo de su tratamiento, así como en el ámbito científico del que provienen. El concepto de justicia ambiental, en su etapa inicial en la década de la sesenta del siglo pasado, hacía foco en la naturaleza, considerada 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 las amenidades y desventajas que los grupos sociales presentan frente a su entorno. La justicia ambiental se orienta a la supresión de toda desigualdad, lo que significaría igualar las oportunidades para todos y sin exclusión alguna.

La lucha por la justicia ambiental se pone de manifiesto actualmente en la organización y defensa de valor del territorio y los recursos de campesinos, habitantes de localidades rurales, barrios y grupos originarios. En términos de Martínez Alier (2011), acuñado en 1992 por V. Toledo, se trata del “ecologismo de los pobres”.

La “injusticia ambiental” (Moreno Jiménez y Vinuesa Angulo 2009, 243), que opriime a la población con mayores niveles de necesidades básicas insatisfechas (NBI), está estrechamente vinculada a la injusticia económica (desocupación, subocupación, salarios deprimidos), a la injusticia social y a la injusticia en el acceso a un entorno de buena calidad. La justicia ambiental no solo está relacionada a la disponibilidad y distribución de estos equipamientos y con la calidad del servicio, sino también con la facilidad de acceso, las distancias, los tiempos y los costos económicos (Bosque y Franco 1995; Linares y Ortmann 2016).

Soja agrega algo más en relación con la responsabilidad del Estado: “la injusticia espacial se produce de arriba hacia abajo a través de la organización política del espacio” (Soja 2014, 61). En la teoría geográfica crítica, existe un consenso sobre el hecho que no existe un solo proceso social que tenga lugar de manera uniforme en el espacio. Para los diferentes grupos humanos, la ubicación de todo objeto o fenómeno siempre representará una ventaja o desventaja; esta situación puede implicar efectos beneficiosos, opresivos y explotadores que, si se mantienen en el tiempo, se traducen en desarrollos 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 2011, 14).

Materiales y métodos. Delimitación del área de estudio

En la búsqueda de respuestas a la problemática planteada, se identificaron y analizaron de manera particular los componentes del territorio estudiado. Se definieron los elementos constitutivos de los sistemas de salud, educación y seguridad, y se analizó por separado su comportamiento espacial.

La metodología consistió en el tratamiento de datos cuantitativos e información georreferenciada a través de herramientas de análisis espacial con SIG. Los datos se sistematizaron mediante el software de código libre QGIS versión 3.10 Madeira © Copyright 2002-now, QGIS project. Estas tecnologías facilitaron la actualización, integración y organización de los datos, y permitieron agilizar los análisis espaciales para obtener información territorial de forma rápida y precisa. Estas tecnologías fueron fundamentales en el proceso de diseño del indicador sintético de SPA y en la generación de un modelo espacial de justicia socioterritorial a partir de la identificación de sectores con diferenciales niveles de cobertura y accesibilidad a los mismos, así como en la vinculación de estos sectores a determinados rasgos del territorio (condiciones de carencias expresadas en los hogares con NBI).

Según Madrid Soto y Ortiz López, “el análisis espacial, se centra en el estudio [...] de los componentes del espacio, definiendo sus elementos constitutivos y la manera como éstos se comportan bajo ciertas condiciones” (2005, 17); es el resultado del modelado basado a su vez en los procesos de captación y abstracción de la información y discretización del mundo real. Gracias a los SIG, el análisis espacial puede acceder simultáneamente al componente locacional y temático de la información. La geografía, centrada en el estudio del espacio, sus componentes y sus relaciones, así como otras ciencias interesadas por el territorio, hace uso de estos procedimientos que le permiten manipular datos geográficos (Bosque 1992). Dado que el análisis espacial forma parte de un proceso encaminado a dar respuesta a un problema, se considera un soporte técnico orientado a la toma de decisiones. Es el usuario quien llena de contenido el proceso analítico y aporta su conocimiento en la fase de diseño, durante la implementación de la herramienta y la posterior interpretación de resultados.

El análisis espacial se vale de un conjunto de herramientas técnicas que pueden dar respuesta a una parte de la dinámica del espacio, pero no a su totalidad. Una de estas es el mapa, que es una representación gráfica, cuantitativa, cualitativa y/o mixta de una o varias variables, y que permite hacer más explicable y visible un fenómeno. El mapa no es el fin del trabajo de investigación, sino que el investigador lo dirige hacia un objetivo y dispone de los resultados según sus propósitos. La gran contribución de las representaciones gráficas al análisis espacial “es permitir no solo un adecuado manejo de los datos, sino convertir una imagen visual en un mediador eficaz para la inferencia de ideas” (Madrid Soto y Ortiz López 2005, 21).

El área de estudio se circunscribe al Distrito Santa Fe, que es la ciudad capital de la provincia del mismo nombre. Con 391.231 habitantes en 2010, según el Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC), es la ciudad principal del Gran Santa Fe, área metropolitana de 492.882 habitantes, octava en la jerarquía urbana argentina. El Distrito Santa Fe experimentó un notable crecimiento demográfico desde mediados del siglo XIX hasta mediados del siglo XX, alcanzando unos porcentajes elevados entre 1887 y 1895 (variación intercensal del 134,6 %). Posteriormente, esta dinámica se redujo hasta alcanzar

una tasa media anual de crecimiento baja, del orden del 0,6 % para el periodo 2001-2010. El ejido urbano experimentó una expansión en sentido radiocéntrica, en una primera etapa, con una localización en el centro-sur del actual distrito. Debido a la disposición de los cuerpos de agua que lo rodean por el oeste (río Salado), sur y este (sistema lagunar Setúbal-Leyes) (Figura 1), la ciudad se expandió hacia el norte, siguiendo los grandes ejes viarios, que abrieron nuevas urbanizaciones a sus alrededores: Av. Gral. Paz, Av. Aristóbulo del Valle, Av. Facundo Zuviría, Av. López y Planes, Av. Gral. Peñaloza y Av. Blas Parera. En la década de los noventa del siglo pasado, el distrito ribereño del este, atravesando la Laguna Setúbal, se consolidó primero como área de segundas residencias y, en los últimos años, como áreas de residencias permanentes.

El emplazamiento del área de estudio se caracteriza por un modelado de llanura baja, con alturas que oscilan entre los 11 y 17,50 m.s.n.m., el Instituto Geográfico Nacional (IGN), con presencia de cubetas de agraciación, asociadas a paleocauces del río Paraná. Se trata de un territorio expuesto a inundaciones por crecidas de los cuerpos de agua adyacentes (río Salado, laguna Setúbal) y a anegamientos por precipitaciones abundantes (Figura 1).

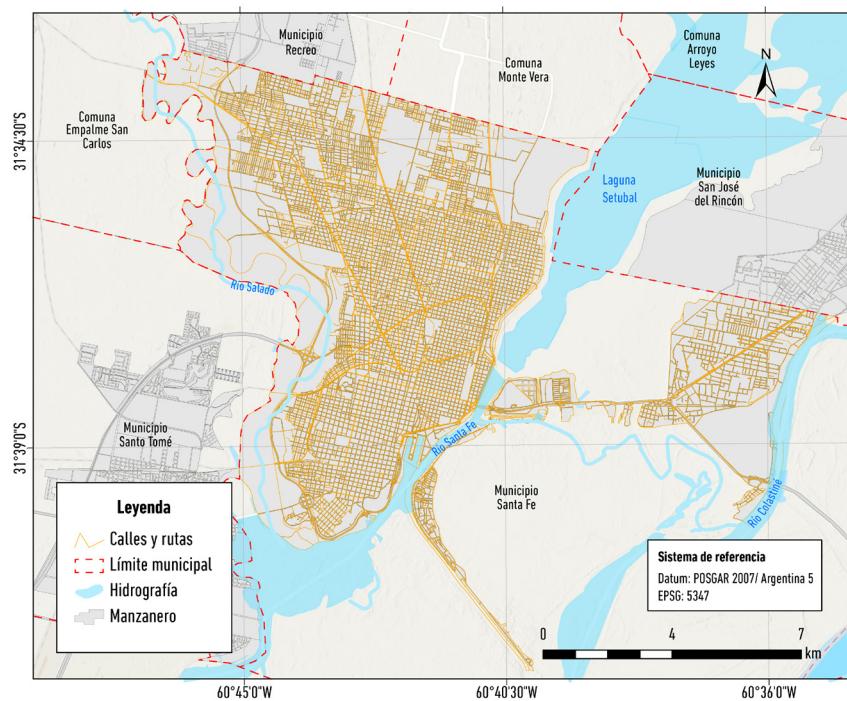


Figura 1. Situación y emplazamiento del área de estudio: Distrito Santa Fe, Argentina.

Datos: elaborado a partir de SIG 250 IGN.

El Distrito Santa Fe se encuentra dividido en 399 radios censales, una división hecha por el INDEC, con fines estadísticos, que contiene un promedio de 300 viviendas cada uno. Al tenerse en cuenta esa variable (viviendas), la extensión de los radios es muy diferente según la ubicación en el distrito: los radios del centro son más pequeños y los de las áreas suburbanas son más extensos. En cuanto a la distribución de la población, los mayores montos se localizan en las zonas periféricas, hacia los bordes distritales (el cordón oeste santafesino, el norte y el este de la laguna Setúbal), con una disposición similar de los habitantes con mayores niveles de NBI.

En el caso de Santa Fe, el ferrocarril desempeñó un papel dinamizador de la economía regional en el siglo XIX y principios del XX, ya que transportaba los productos de las colonias agrícolas adyacentes hasta el puerto de ultramar (situado en Santa Fe), pero sufrió una transformación radical a raíz de la crisis nacional del sistema ferroviario. En la ciudad moderna de la segunda mitad del siglo pasado, los espacios ferroviarios se convirtieron en áreas de deterioro del espacio urbano cuando el tren y sus estaciones quedaron en desuso o se redujeron a su mínima expresión.

Las variables relativas a la oferta y cobertura de los tres servicios (salud, educación y seguridad) son los equipamientos representados por los centros de salud pública (CSP), las escuelas primarias y secundarias públicas (EPSP), las seccionales, las comisarías, las subcomisarías y los destacamentos, así como sus áreas de influencia, geolocalizados y categorizados por su tipología. Estos elementos se representan como objetos espaciales puntuales y areales factibles de ser analizados y procesados a través de las herramientas de los SIG.

A partir de la información facilitada por el Ministerio de Salud de la Provincia de Santa Fe (2018) y por la municipalidad de Santa Fe (2020), se actualizaron espacial y atributivamente los datos de los CSP en el área de estudio y se clasificaron según sean de gestión pública o privada y según el tipo de servicio prestado. De un total de 59 establecimientos de salud pública registrados en el área de estudio, 8 corresponden a hospitales (categoría que incluye internación y de atención de especialidades) y 51 son centros de atención primaria de la salud.

En el área de estudio hay 106 escuelas públicas, de las cuales 68 son de nivel primario y 38 son de nivel secundario. Dichos datos se obtuvieron de la web del municipio de Santa Fe (2020) y de datos del Ministerio de Educación de la Provincia de Santa Fe (2019).

En el área de estudio se registran 39 equipamientos de seguridad pública de las siguientes categorías: seccionales

(11), comisarías (5), subcomisarías (15), destacamentos (5) y bomberos (3). Estos datos también se obtuvieron de la web del municipio de Santa Fe (2020).

En este trabajo, se consideran como rasgos destacados del territorio las condiciones de carencias críticas de los hogares, representadas en la variable "hogares con NBI". El INDEC considera hogares con necesidades básicas insatisfechas a aquellos que presentan al menos una de las siguientes condiciones de privación: NBI 1. Vivienda: son los hogares que viven en habitaciones de inquilinato, hotel o pensión, viviendas no destinadas a fines habitacionales, viviendas precarias y otro tipo de vivienda. Quedan excluidas las viviendas tipo casa, departamento y rancho. NBI 2. Condiciones sanitarias: incluye a los hogares que no poseen retrete. NBI 3. Hacinamiento: es la relación entre el número total de miembros del hogar y el número de habitaciones de uso exclusivo del hogar. Se considera que existe hacinamiento crítico cuando en el hogar hay más de tres personas por cuarto. NBI 4. Asistencia escolar: hogares con al menos un niño en edad escolar (de 6 a 12 años) que no asiste a la escuela. NBI 5. Capacidad de subsistencia: incluye a los hogares con cuatro o más personas por miembro ocupado y tienen un jefe que no ha completado el tercer grado de escolaridad primaria.

El tratamiento de esta variable consiste en calcular la proporción (porcentaje) de hogares con al menos un NBI y mediante las herramientas de los SIG, se analiza la coincidencia en la localización con los diferentes niveles de cobertura del índice de SPA.

El índice de cobertura de servicios públicos asistenciales. Diseño y aplicación

Una vez seleccionadas y definidas las variables, el procedimiento para elaborar y aplicar el índice de SPA constó de una serie de pasos:

En primer lugar, se recopiló, buscó y actualizó la información requerida y, posteriormente, se localizaron con implantación puntual en formato vectorial de los centros de salud, educación y seguridad.

Segundo, se construyó un área de influencia de 600 metros en torno a la localización de los equipamientos de salud, educación, seguridad.

Tercero, se categorizaron los radios censales según tengan o no cobertura de cada servicio dado por el alcance de los 600 metros de influencia.

Cuarto, se agruparon las categorías en radios que están cubiertos por 0, 1, 2 o 3 servicios. 0=Sin cobertura; 1=Cobertura baja; 2=Cobertura media; 3=Cobertura alta.

Niveles de cobertura de servicios públicos asistenciales en el Distrito Santa Fe

A lo largo de todo el proceso de investigación, se obtuvo un primer resultado: una base de datos completa y actualizada de los servicios públicos de interés (educación, salud y seguridad). Dicha base de datos incluye los equipamientos según su localización y tipología: escuelas primarias y secundarias, hospitales y centros de salud, comisarías, subcomisarías y destacamentos, que constituyen el sistema de seguridad.

La delimitación de áreas de influencia de 600 metros en torno a cada equipamiento permitió determinar las áreas de cobertura de cada servicio. También permitió identificar las zonas con carencias, lo que resulta fundamental para proporcionar información precisa que sirve de orientación a la hora de tomar decisiones y diseñar políticas públicas. Esta información se procesó cruzando las áreas de influencia con los radios censales, que son la mínima unidad censal que permite el tratamiento estadístico.

De los 399 radios que existen en el Distrito Santa Fe, 298 cuentan con cobertura de seguridad por hallarse en el área de influencia de los equipamientos que prestan este servicio; residen allí 294.115 personas, el 75,18 % de la población de la ciudad. 97.116 habitantes quedan fuera de esta área de cobertura.

En cuanto a la educación, 391 radios tienen cobertura educativa; en ellas viven 381.221 personas, el 97,44 %, mientras que 10.010 habitantes carecen de ella.

Con referencia al servicio de salud, 342 radios representan el área de cobertura, con 342.479 personas, es decir, el 88,31 %, y 45.752 habitantes se ubican en radios sin cobertura.

De los tres servicios, el educativo es el que tiene una cobertura que alcanza a más personas, ya que casi cubre la totalidad del distrito y su población. En segundo lugar, está el de salud y, por último, el de seguridad.

Uno de los principales resultados del camino metodológico seguido fue la definición y denominación del indicador que integra los tres servicios objeto de estudio. Así, el índice sintético de servicios públicos asistenciales o ISPA se define como las áreas de cobertura y accesibilidad (circunscriptas a los radios censales) que se encuentran dentro del área de influencia de 600 m de los equipamientos existentes que ofrecen al menos un tipo de servicio (salud, educación o seguridad).

Al aplicar el ISPA al área de estudio, se registraron los siguientes hallazgos: se establecieron tres categorías de cobertura de servicios según niveles: nivel 1, cobertura baja; nivel 2, cobertura media; y nivel 3, cobertura alta. No se registraron áreas sin cobertura de al menos algún servicio en el Distrito Santa Fe.

La Figura 2 muestra la cartografía resultante de la localización de los niveles de cobertura de SPA correspondientes al Distrito Santa Fe en 2020, a escala de radios censales (Figura 2).

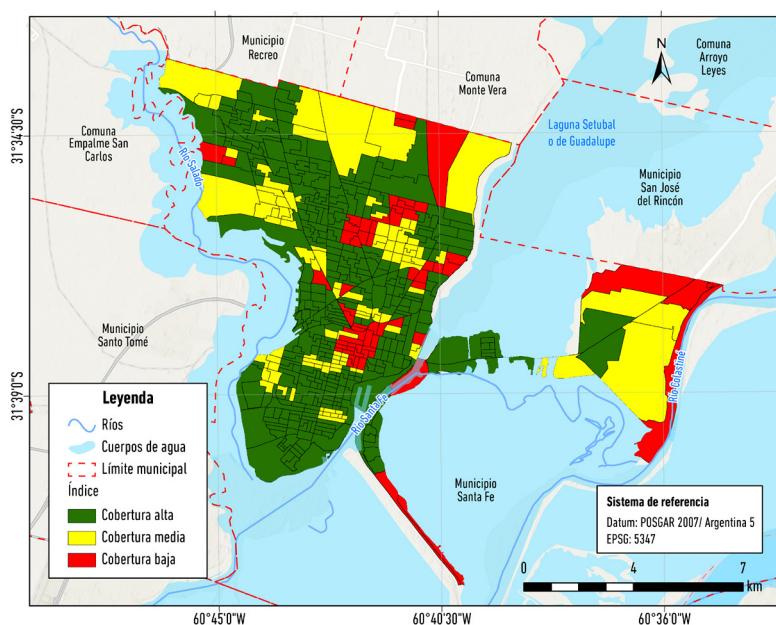


Figura 2. Niveles de cobertura de servicios públicos asistenciales en el Distrito Santa Fe, Argentina, a escala de radios censales, 2020.
Datos: elaborado a partir de SIG 250 IGN y al índice de servicios públicos asistenciales generado.

Como herramienta técnica de análisis espacial, la cartografía de los niveles de cobertura de SPA identifica áreas del ejido urbano bien dotadas de servicios asistenciales (cobertura alta) y áreas que tienen déficit de servicios: las de nivel de cobertura medio, carecen de un servicio, las de nivel de cobertura bajo, carecen de dos servicios, representando las regiones más rezagadas en materia de desarrollo urbano.

La vinculación de los radios con índice de SPA bajos y medios, y de las áreas con porcentajes de hogares con NBI superiores a la media distrital, es decir, las de población

más necesitada, da como resultado una zonificación de los sectores que más se alejan del ideal de justicia territorial (Figura 3).

La zonificación o regionalización interna obtenida de la aplicación del ISPA en el Distrito Santa Fe constituye el modelo espacial de justicia socioterritorial, ya que integra el diagnóstico actual del estado de la situación en materia de este tipo de servicios clave para el desarrollo y las áreas que, en primera instancia, deberían ser objeto de atención por parte de las políticas públicas.

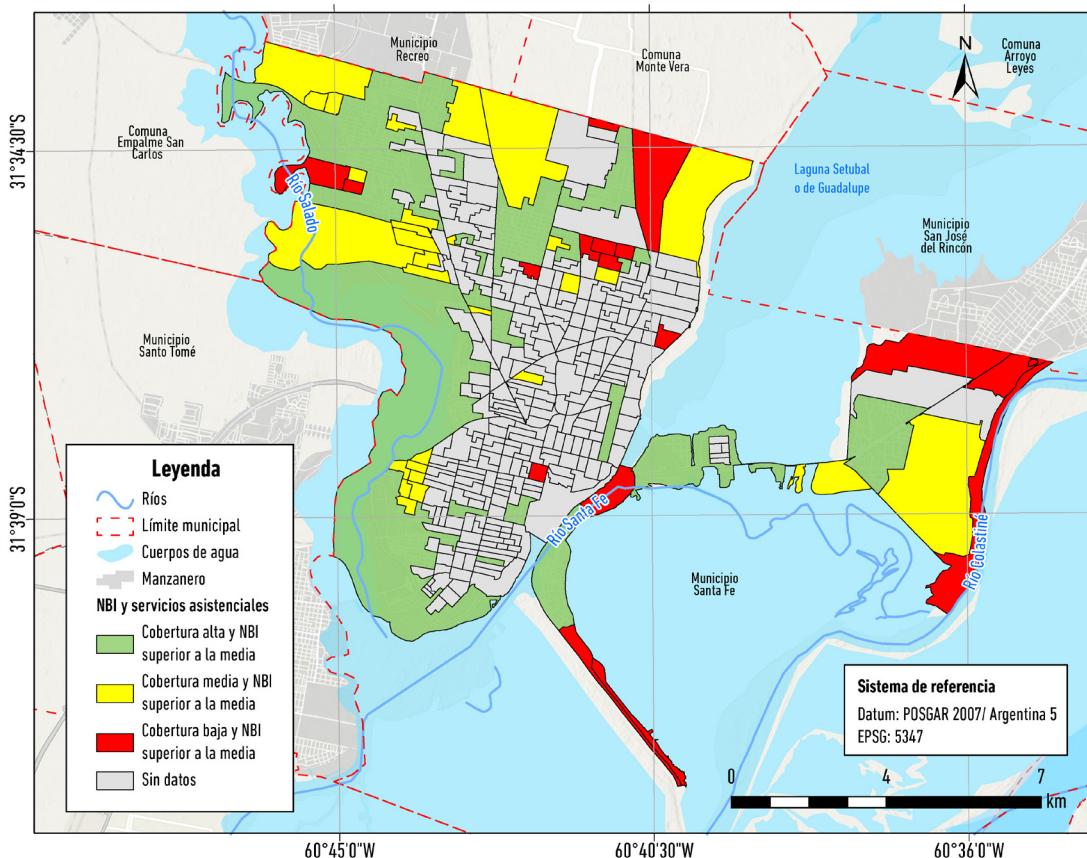


Figura 3. Zonificación de los niveles de justicia socioterritorial: asociación de niveles de cobertura de servicios públicos asistenciales y sectores de población más carenciada en el Distrito Santa Fe, a escala de radios censales, 2010-2020.

Datos: elaborado a partir de SIG 250 IGN, IPEC (2010) y del índice de servicios públicos asistenciales generado.

Discusión

El modelo espacial de justicia socioterritorial para el Distrito Santa Fe, conformado a partir de la distribución de los diferentes niveles de ISPA (Figura 2), evidencia dos situaciones a destacar. En primer lugar, en cuanto a la proporción de superficie abarcada por las tres categorías, la mayor (66 %) corresponde al nivel alto de cobertura, que permite el acceso

a los tres servicios; el 21 % posee un nivel medio, es decir, que carecería de uno de los tres servicios; y el 13 % restante, la menor proporción, registra un nivel bajo, con carencia de dos servicios. Todos los radios censales del Distrito Santa Fe tienen al menos cobertura de un servicio y no se identifican radios sin cobertura. La población afectada al nivel alto de cobertura alcanza los 263.634 habitantes, 83.237 al nivel medio y 44.319, al nivel bajo.

La otra situación, que representa un panorama más crítico, es la distribución territorial de los niveles de ISPA y su relación con la población más necesitada (véase Figura 3). El análisis realizado y la cartografía permiten identificar y localizar un grupo de radios censales con deficiencias en la cobertura de los servicios (niveles bajos y medios), donde habita la población que más los demandaría: aquella que posee NBI en valores superiores a la media del distrito. En la ciudad de Santa Fe, los barrios con población más vulnerable se localizan en: el “cordón oeste” junto al curso del río Salado, los sectores del norte (antiguo cinturón hortícola) y los radios de la ribera este (asociados a los bañados y al río). De los radios con porcentajes de NBI superior a la media, es decir, los que concentran hogares con población que padece privaciones, 16 radios tienen cobertura baja y 28 radios tienen cobertura media. Esta es la zonificación que cumple con el objetivo del diagnóstico, ya que evidencia la ausencia de justicia territorial y de la prognosis, ya que se orienta a los fines del diseño e implementación de las políticas públicas requeridas para mejorar de estas condiciones.

La situación de los radios con hogares con NBI que superan la media distrital y tienen niveles de cobertura altos según el indicador utilizado llevaría a asegurar que en este caso existe justicia territorial. No obstante, es preciso aclarar que en este trabajo no se han tenido en cuenta otros factores que inciden en el desarrollo urbano y la calidad de vida, como los servicios de cloaca, gas, agua corriente, transportes, recolección de residuos, etc.

Al analizar el comportamiento espacial del indicador aplicado, se observa que el nivel de cobertura bajo de ISPA afecta a algunos radios agrupados en distintos sectores del distrito: una ubicación central, que coincide con parte de los barrios de más antigua urbanización, áreas de madurez urbana consolidadas en los procesos de primera expansión del núcleo fundacional que data de comienzos del siglo pasado; esta área se extiende hacia el norte ocupando los terrenos afectados por las vías del ferrocarril y su equipamiento. Otro agrupamiento se localiza más al norte, en áreas más alejadas de las principales vías que hoy estructuran la ciudad. También, vinculados al ferrocarril, hay un conjunto de radios al este del distrito que colindan con la laguna Setúbal y tienen una cobertura baja de servicios. Algunos radios del noreste, zona de huertas, y del noroeste, en terrenos de bañados por el río Salado, dedicados a la producción de ladrillos, entre otros usos, registran niveles bajos de cobertura de servicios. Hacia el este, cruzando la laguna y el río, sectores de Alto Verde y Colastiné corresponden a esta categoría.

En síntesis, se pueden asociar niveles bajos de cobertura a radios ubicados cerca del trazado de las vías del ferrocarril que, en el caso de Santa Fe, jalonaron el ejido urbano y dividieron barrios, actuando como verdaderos bordes u obstáculos para el desarrollo urbano integrado. También, se dan en áreas rururbanas de producción de verduras, hortalizas y frutas, en los bañados del río o zonas anegables pertenecientes al sistema ribereño (oeste y este distrital) y en sectores más alejados de la influencia de las grandes avenidas y calles que estructuran y dinamizan la ciudad.

El nivel medio de cobertura se distribuye por distintos sectores del distrito, junto a los radios de cobertura baja, representando la transición hacia las zonas mejor dota das de ISPA. En este caso, se identifica un considerable número de radios en la zona norte del distrito, donde la presencia del nivel medio de cobertura es predominante, algunos del oeste y otros del sur. Gran parte de Colastiné posee una cobertura media de servicios. En síntesis, la zona de nivel medio de cobertura de ISPA es la transición entre los niveles altos y bajos, y se puede encontrar en distintas ubicaciones, ganando representación en el norte y el este.

Los radios con niveles altos de cobertura se extienden por todo el distrito. Su localización se asocia a las avenidas, bulevares, calles importantes y rutas (como la ruta nacional 168). Coincidir en gran parte con áreas urbanas más consolidadas, ya que se asocian a los factores urbanizadores tradicionalmente concebidos, es decir, vialidades que abren tejido urbano, residencial, de servicios y comercios.

Conclusiones

El diseño y la aplicación del ISPA para el Distrito Santa Fe constituye un aporte al diagnóstico de la situación en materia de estos servicios tan imprescindibles para el desarrollo, así como una contribución a la prognosis, ya que ofrece información precisa de los radios censales que requieren de atención prioritaria. En este sentido, el producto de esta investigación se presenta como un modelo espacial de justicia socioterritorial.

En la ciudad de Santa Fe se evidencian serias desigualdades territoriales que profundizan la fragmentación espacial. Con referencia a la aplicación del ISPA, todos los radios cuentan con acceso a al menos uno de los tres servicios (salud, educación y seguridad); sin embargo, el 21 % de la superficie posee una cobertura media de servicios y el 13 % una cobertura baja, afectando a un grupo

de 127.556 personas. Estos sectores se caracterizan por la informalidad urbana debido a la privación de servicios, a los que se suman otras situaciones de irregularidad, como en la ocupación del terreno, tenencia de la vivienda, etc. En el caso de la ciudad de Santa Fe, el proceso de deterioro urbano sufrido por el abandono de la actividad ferroviaria incidió en la configuración urbana. Algunos espacios desdeñados por el ferrocarril se convirtieron en bordes que obstaculizaron el acceso a ciertos equipamientos. El avance de la mancha urbana a un ritmo acelerado, antecediendo al proceso de urbanización, fue determinante en la falta de servicios en el norte y este distrital (suburbano y rururbanos).

La metodología empleada permitió identificar la distribución territorial de las áreas sin acceso y cobertura, donde se localiza la población con más necesidades insatisfechas. Está es la zonificación de las carencias en servicios y del distanciamiento respecto del principio de justicia territorial. En la ciudad de Santa Fe, se trata de algunos barrios del “cordón oeste”, del norte y de la ribera este, es decir, sectores rezagados con una población más vulnerable.

Al revelar los desequilibrios territoriales en materia de cobertura de servicios asistenciales, el ISPA se presenta como una herramienta que puede contribuir al reequilibrio, bajo la premisa de la búsqueda de la justicia territorial que se orienta al desarrollo. Se trata de un instrumento metodológico objetivo que favorece la mejora en la distribución y cobertura de los servicios de interés para los grupos de población del Distrito Santa Fe que padecen situaciones de carencias o deficiencias. Su aplicación en años sucesivos, actualizando los datos, permitirá monitorear la evolución del sistema y evaluar las medidas adoptadas para mejorar de las condiciones actuales. El índice representa un aporte metodológico versátil, que se puede emplear en otros servicios con equipamientos puntuales y con la posibilidad de variar la distancia del área de influencia en función del interés y el objetivo del usuario.

Dado que el desarrollo es el proceso de expansión de las libertades reales de las personas, debería garantizarse tanto el acceso a los servicios como la posibilidad de exigir justicia territorial. El acceso a los bienes y servicios que son medios y fines del desarrollo, necesarios para lograr una vida digna, debe exigirse, porque es justo.

Así como las éticas prácticas o aplicadas que surgieron en la década de los setenta del siglo pasado: ética del desarrollo, ética de la tierra, ética de la responsabilidad, la ética del territorio tiene en común el guiarse por los

principios de solidaridad (intergeneracional e interclasista) y de justicia social, e intenta incluir las voces e intereses de los más desfavorecidos de la estructura social. Entre los ámbitos de aplicación de la exigencia de justicia, se ubican en primerísimo lugar el acceso y la calidad de los servicios de educación, salud y seguridad para toda la sociedad, especialmente para los grupos humanos más necesitados que no pueden acudir al sector privado por falta de recursos económicos.

En las últimas décadas, las discusiones sobre la ética de la tierra y la ética de la responsabilidad han sido muy fructíferas. Según la perspectiva pionera de Aldo Leopold, el hombre es el único responsable del daño ocasionado a nuestro planeta. Es él quien debe asumir el cuidado de la naturaleza. Como ser racional y superior por haber sido dotado de inteligencia, el ser humano tiene la responsabilidad (según Jonas) de cuidar de su entorno, tanto natural como social. Esa responsabilidad debe asumirse respecto a las personas cuya posición original en la estructura social es desfavorable respecto al conjunto de la sociedad. Se podría llamar ética del territorio al deber ser de la práctica de producción de territorios (urbanos, rurales o rururbanos) por parte de los distintos actores sociales con injerencia tanto público como privado o mixtos, con la meta de procurar el desarrollo, entendido como el goce de libertades, ejercicio de derechos, con plena participación democrática en la planificación de los procesos territoriales, orientado al buen vivir del conjunto de la sociedad. Se entiende el territorio desde una perspectiva relacional y como ámbito de aplicación de planes de ordenamiento. Es especialmente relevante asumir el compromiso de garantizar una distribución equitativa de servicios asistenciales, ya que esta es una herramienta clave para combatir la pobreza y encaminar un desarrollo equitativo, sustentable y justo para la ciudad de Santa Fe.

Referencias

- Antúnez, Ivonne y Sergio Galilea. 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. CEPAL.
- Apel, Karl-Otto. 1973. *Transformation der Philosophie*. Frankfurt: Suhrkamp.
- Arzeno, Mariana. 2018. “Extensión en el territorio y territorio en la extensión. Aportes a la discusión desde el campo de la Geografía”. *Revista+E: Revista de Extensión Universitaria*.

- ria, 8 (8): 3-11. <https://doi.org/10.14409/extencion.v8i8.17709>
- Bosque Sendra, Joaquín y Sergio Franco Maass. 1995. "Modelos de localización-asignación y evaluación multicriterio para la localización de instalaciones no deseables". *Serie Geográfica*, no. 5, 97-112.
- Bosque Sendra, Joaquín. 1992. *Sistema de información geográfica*. Madrid: Rialp.
- Buzai, Gustavo. 2011. "Modelos de localización-asignación aplicados a servicios públicos urbanos: análisis espacial de Centros de Atención Primaria de Salud (CAPS) en la ciudad de Luján, Argentina". *Cuadernos de Geografía. Revista Colombiana de Geografía*. 20 (2): 111-123. <https://doi.org/10.15446/rcdg.v20n2.27184>
- Buzai, Gustavo. 2015. *Análisis espacial en geografía de la salud*. Buenos Aires: Lugar.
- Cardoso, María Mercedes. 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, Manuel. 1974. *La cuestión urbana*. México: Siglo xxi Editores.
- Coraggio, José Luis, 2011. *Economías social y solidaria. El trabajo antes que el capital*. Quito: Abya-Yala, FLACSO.
- Cortina, Adela. 2011. "Una propuesta de ética del desarrollo". *Éthique et économique. Ethics and Economics* 8 (1): 25-39.
- Escobar, Arturo. 2005. "El 'postdesarrollo' como concepto y práctica social". En *Políticas de economía, ambiente y sociedad en tiempos de globalización*, coordinado por Daniel Mato, 17-31. Caracas: Universidad Central de Venezuela.
- Farinós Dasí, Joaquín y Olalla Vera Pastor. 2016. "Planificación territorial fronética y ética práctica. Acordando las distancias entre plan y poder (política)". *Revista Finisterra* 51 (101): 45-69. <https://doi.org/10.18055/Finis7812>
- Flyvbjerg, Bent. 2004. "Phronetic Planning Research: Theoretical and Methodological Reflections". *Planning Theory & Practice* 5 (3): 283-306. <https://doi.org/10.1080/1464935042000250195>
- Gudynas, Eduardo. 2009. "Diez tesis urgentes sobre el nuevo extractivismo. Contextos y demandas bajo el progresismo sudamericano actual" En *Extractivismo, política y sociedad*, coordinado por Jürgen Schuldt, Alberto Acosta, Alberto Barandiarán, Anthony Bebbington, Mauricio Folchi, CEDLA – Bolivia, Alejandra Alayza y Eduardo Gudynas, 187-225. Quito: Centro Andino de Acción Popular y el Centro Latino Americano de Ecología Social.
- Harvey, David. 1973. *Social Justice and the city*. Baltimore: John Hopkins University Press.
- Herrera, Amílcar O., Hugo D. Scolnick, Gabriela Chichilnisky, Gilberto C. Gallopin, Jorge E. Hardoy, Diana Mosovich, Enrique Oteiza, Gilda L. de Romero Brest, Carlos E. Suárez y Luis Talavera. 2004. *¿Catástrofe o nueva sociedad? Modelo Mundial Latinoamericano 30 años después*. Segunda edición. Buenos Aires: Instituto Internacional de Medio Ambiente y Desarrollo.
- INDEC (Instituto Nacional de Estadística y Censo). 2010. "Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 2010". Consultado el 30 de octubre de 2023. <https://www.indec.gob.ar/indec/web/Nivel4-Tema-2-41-135>
- IPEC (Instituto Provincial de Estadística y Censo). 2010. "Santa Fe, Argentina. Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas, 2010, Escala de radios y fracciones censales". Consultado el 30 de octubre de 2023. <https://www.estadisticasantafe.gob.ar/>
- Jonas, Hans. 1995. *El principio de responsabilidad. Ensayo de una ética para la civilización tecnológica*. Traducido por Javier María Fernández Retenaga. Barcelona: Herder.
- Lagares Diez, Nieves, María Pereira López y Erika Jaraiz Guillas. 2015. "El Índice de Cobertura de Servicios (ics). Un instrumento para la evaluación de los servicios públicos". *Revista Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, no. 13.
- Leopold, Aldo. 1949. "The Land Ethic". En *A Sand County Almanac: With Essays on Conservation from Round River*, 201 - 226. Nueva York: Oxford University Press.
- Linares, Santiago y Mauro Ortmann. 2016. "Utilización de modelos de localización asignación para instalaciones educativas". En *Soluciones espaciales a problemas sociales urbanos. Aplicaciones de tecnologías de la información geográfica a la planificación y gestión municipal*, coordinado por Santiago Linares, 83-94. Tandil: UNICEN.
- Madrid Soto, Adriana y Lina María Ortiz López. 2005. *Análisis y síntesis en cartografía: algunos procedimientos*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.
- Manzanal, Mabel Adelaida. 2014. "Desarrollo. Una perspectiva crítica desde el análisis del poder y del territorio" *Realidad Económica* 283 (1): 17-48.
- Martínez Alier, Joan, 2011. *El ecologismo de los pobres. Conflictos ambientales y lenguajes de valoración*. Madrid: Icaria.
- Martínez Alier, Joan. 2013. "Hacia una economía sostenible: dilemas del ecologismo actual". *Letras Verdes. Revista Latinoamericana de Estudios Socioambientales*, no. 9 (octubre), 5-25. <https://doi.org/10.17141/lettrasverdes.9.2011.900>
- Massiris Cabeza, Ángel. 2012. "Políticas latinoamericanas de ordenamiento territorial. Realidad y desafíos". En *Procesos de ordenamiento en América Latina y Colombia*, editado por Ángel Massiris Cabeza, Miguel Antonio Espinoza Rico, Teresa Ramírez Castañeda, Patricia Rincón Avellaneda y Tadeo Sanabria Artunduaga, 13-30. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.

- Ministerio de Educación de la Provincia de Santa Fe, Argentina. 2019. "Informes técnicos". Consultado el 6 de marzo de 2019. <https://educacion.santafe.gob.ar/>
- Ministerio de Salud de la Provincia de Santa Fe, Argentina. 2018. "Informes técnicos". Consultado el 15 de abril de 2018. <https://www.santafe.gov.ar/index.php/web/content/view/full/114560>
- Moreno Jiménez, Antonio y Severino Escolano Utrilla. 1992. *Los servicios y el territorio*. Madrid: Síntesis.
- Moreno Jiménez, Antonio y Vinuesa Angulo, Julio. 2009. "Desequilibrios y reequilibrios intrametropolitanos: principios de evaluación y metodología de análisis". *Ciudad y Territorio. Estudios Territoriales*, 41 (160): 233-262.
- Municipalidad de Santa Fe. 2020. "La ciudad y sus servicios", visor en línea. Consultado el 23 de marzo de 2023. <https://www.santafciudad.gov.ar/la-ciudad-y-sus-servicios/>
- Naredo, Manuel. 2003. "Las raíces económico-financieras de la crisis ambiental. Un tema tabú en nuestros tiempos". En *Hacia una sociedad civil global*, coordinado por José Vidal Beneyto, 503-576. Madrid: Taurus.
- Pérez Pulido, Leticia y María de Lourdes Romo Aguilar. 2019. "Modelo analítico de justicia socio-territorial: implicaciones de la expansión urbana en el desarrollo social". *Economía, Sociedad y Territorio* 19 (61): 479-506. <https://doi.org/10.22136/est20191365>
- Pérez-Foguet, Agustí (Ed). 2005. *Asentamientos humanos e infraestructura de servicios urbanos. Tecnología para el desarro-* llo humano y acceso a los servicios básicos no. 8, Barcelona: Asociación Catalana d'Enginyeria Sense Fronteras. Consultado el 30 de octubre de 2023. <https://acortar.link/srCil>
- Ramírez, Liliana y Joaquín Bosque Sendra. 2001. "Localización de hospitales: analogías y diferencias del uso del modelo p-mediano en SIG raster y vectorial". *Anales de Geografía de la Universidad Complutense* 21: 53-79.
- Ramírez, Liliana. 2002. "¿Dónde localizar hospitales públicos? Las nuevas tecnologías -SIG- como herramientas de apoyo a la planificación territorial. Un caso de estudio aplicado a la provincia del Chaco - Argentina". *Serie Geográfica*, no. 10, 121-130.
- Rawls, John. 1971. *A Theory of Justice*. Oxford: Oxford University Press.
- Rawls, John. 1993. *Political Liberalism*, New York: Columbia University.
- Sánchez, Darío César. 2015. "Indicadores turísticos en la Argentina: una primera aproximación". *Investigaciones Turísticas*, no. 2, 29-65.
- Sen, Amartya. 2000. *Desarrollo y libertad*. Barcelona: Planeta.
- Soja, Edward. 2014. *En busca de la justicia espacial*, Valencia: Tirant Humanidades.
- Svampa, Maristella. 2013. "El consenso de las commodities y lenguajes de valoración en América Latina". *Nueva Sociedad*, no. 244, 30-46.

Griselda Elena Carñel

Categoría II del Programa de Incentivos a los Docentes Investigadores. Profesora en las Cátedras de SIG y Cartografía en la Facultad de Humanidades y Ciencias de la Universidad Nacional del Litoral y de Riego y Drenaje en la Facultad de Ciencias Agrarias de la Universidad de Entre Ríos. Directora del Departamento de Geografía. Formada en las ciencias agropecuarias, desde la tesis de grado se especializó en Teledetección y Sistemas de Información Geográfica; aplicándolo tanto a los estudios del suelo y de la atmósfera como en Geografía social y de la salud. Ha realizado consultorías y servicios a terceros, aplicando estas técnicas de análisis territorial.

María Mercedes Cardoso

Investigadora Adjunta del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas, Argentina. Profesora de las cátedras Planeamiento y Ordenamiento Territorial y Geografía Urbana de la Facultad de Humanidades y Ciencias de la Universidad Nacional del Litoral. Doctora en Geografía por la Universidad de Salamanca, España. Presidente del Programa Red Latinoamericana de Estudios del Rururbano. Docente e investigadora del Departamento de Geografía de la Facultad de Humanidades y Ciencias de la Universidad Nacional del Litoral, CONICET, Argentina.