

La importancia del análisis territorial en la planificación estratégica de ciudades Caso: ciudad de Formosa, Argentina 2017

MURACCIOLE, Florencia⁴⁰

RESUMEN: actualmente, en diferentes escalas de gobierno, se habla de la importancia de la planificación estratégica. Algunas ciudades hace un tiempo vienen implementando como estrategia de gestión pensar en las características que posee la ciudad y como mejorarlas en un futuro a través de la implementación de políticas públicas que ayuden a pensar en la ciudad como un conjunto de relaciones complejas pero necesarias de abordar, con el fin de optimizar la calidad de vida en las ciudades.

PALABRAS CLAVES: Geografía, Cartografía, Planificación estratégica, ciudades y Estado.

ABSTRACT: currently, at different scales of government, the importance of strategic planning is discussed. Some cities have long implemented the management strategy for the characteristics that the city possesses and that help improve in the city as a set of management measures but necessary to address, in order to optimize the quality of life in cities.

KEY WORDS: Geography, Cartography, Strategic Planning, cities and State.

INTRODUCCIÓN

La Geografía con frecuencia se vale de los elementos cartográficos para llevar adelante análisis, estudios e interpretaciones acerca de las características territoriales en un momento o período de tiempo determinado, teniendo en cuenta para ello aspectos en torno a las relaciones

⁴⁰ Técnica en Comunicación y Turismo. Diplomada en Tecnologías y Métodos para la Gestión del Territorio. Licenciada en Geografía. Tesista de la Maestría en Administración Pública, con mención en Desarrollo local. IIFAP. Universidad Nacional de Córdoba. Docente de nivel medio. Integrante del equipo de investigación dirigido por el Barbeito, Osvaldo Luis en el Proyecto titulado: "Base geográfica física para la detección y mitigación de amenazas naturales y la planificación territorial de la cuenca del Río Carnero en la Provincia de Córdoba". Subsidiado por la SECYT-UNC (Cod: 04/1669). Integrante del equipo de investigación dirigido por el Barbeito, Osvaldo Luis en el Proyecto titulado "Análisis de riesgo de inundación en la cuenca media del Río Jesús María". Subsidiado por la SECYT-UNC (Cod: 05/f849).

sociales, políticas, económicas, culturales y naturales que allí se despliegan. Dichas dimensiones resultan oportunas y necesarias tenerlas en cuenta de manera interrelacionada al momento de llevar adelante una planificación estratégica.

Es por ello que este artículo tiene como objetivo dar cuenta de la importancia que posee el análisis territorial desde una mirada geográfica, en conjunto con la cartografía, en la planificación estratégica de ciudades.

ASPECTOS TEÓRICOS Y ANTECEDENTES DE LA TEMÁTICA

La Geografía es la ciencia que estudia el espacio geográfico, es decir, la relación entre el hombre y la naturaleza. Esta relación se desarrolla en un contexto territorial que influye y el cual es influido por las prácticas sociales llevadas a cabo y su relación con la naturaleza allí presente, de esta interacción deviene la complejidad ambiental.

Se entiende que el espacio geográfico es un espacio transformado, construido socialmente, que da cuenta de las relaciones históricas, entre la sociedad y la naturaleza.

Si bien, la dinámica espacial es analizada constantemente desde diferentes ciencias, según el propósito con que lo haga cada una, la Geografía presenta, al igual que otras ciencias, la mirada interdisciplinaria, la cual dota a los geógrafos de una capacidad de análisis territorial que interpreta los problemas espaciales teniendo en cuenta múltiples dimensiones de análisis integradas. Por ello, se pueden analizar aspectos como:

La naturaleza, entendiendo a ésta como los elementos y procesos naturales que se desarrollaron sin la intervención del hombre. Pero cuando las sociedades se apropian de dichos elementos y los utilizan para satisfacer sus necesidades y generar riquezas se habla de recursos naturales, ya que este concepto refleja la articulación entre los elementos naturales con los socioeconómicos, políticos, culturales y tecnológicos. Se entiende que recursos naturales implica más que naturaleza en sí, más bien la relación entre las sociedades y los elementos y procesos naturales.

Otros aspectos a tener en cuenta en los estudios geográficos es el rol que tienen los actores sociales en la construcción social del territorio. Se considera que los actores sociales pueden ser individuos, familias, vecinos, actores estatales, empresas privadas, entre otros. Es pertinente incorporar a los actores sociales dentro del análisis geográfico, ya que permite posicionar a la geografía dentro de las ciencias sociales, entendiendo al espacio, como se dijo anteriormente, no como un conjunto de elementos estáticos, aislado de los procesos sociales,

sino más bien un conjunto de fijos dotados de sentido por la sociedades quienes los contruyen y se apropian de ellos en términos materiales y simbólicos; y dinámico, propio del movimiento y el cambio social.

Cada actor social, arriba mencionado, posee un rol, toma decisiones y acciona reflejando la intencionalidad de manera consciente o inconsciente, explícita o implícita, las cuales pueden visualizarse en la construcción social e histórica del espacio. Un ejemplo de ello es cuando una decisión estatal decide reubicar familias en el contexto de las inundaciones. Dicha reubicación genera un cambio en el territorio y en las dinámicas que se desarrollan en el mismo.

Pero, para poder llevar adelante un estudio territorial es necesaria la información sistematizada de un modo cartográfico, entendiendo que la geografía se constituye como la ciencia que posibilita a través de metodologías específicas relacionar las prácticas sociales, económicas, culturales y políticas de modo espacial.

Muchas veces se confunde a la Geografía con la cartografía, entendiendo que es lo mismo, es decir, que ambas comparten el objeto de estudio y el método. Pero no es así. Si bien están estrechamente relacionadas ya que ambas intentan explicar y generar conocimiento en torno al territorio, se puede decir que la cartografía es la ciencia, la técnica y el arte de la elaboración y uso de los mapas. Es la representación territorial de una porción o totalidad del planeta Tierra. Permite conocer, comparar y analizar territorios cercanos y lejanos, propios y ajenos. Actualmente, conviven mapas provenientes de diversas fuentes con soportes muy diferentes: digitales en diversos dispositivos electrónicos (computadoras, celulares, GPS, tablets, entre otros), impresos en diferentes tamaños y colores y el globo terráqueo, considerado a éste último como la representación más fidedigna, ya que se asemeja a la forma geoide de la Tierra.

Actualmente, en Argentina, el organismo oficial encargado de la cartografía es el Instituto Geográfico Nacional⁴¹, aunque a escala provincial y municipal existen múltiples organismos facultados en la confección de cartografía, como las oficinas de catastro.

⁴¹ En mayo de 2009, el Instituto Geográfico de la República Argentina, luego de casi 130 años dentro del ámbito militar, fue pasado al área civil, denominándose Instituto Geográfico Nacional (IGN).

El traspaso del ámbito militar al civil se hizo efectivo a través del Decreto 554/2009, firmado por la Presidenta de la Nación, Dra. Cristina Fernández de Kirchner. El cambio debe comprenderse dentro de una política de Estado, cuyo objetivo es posibilitar un sistema de Defensa moderno, eficiente y eficaz que garantice la soberanía argentina.

Tal transformación, no es sólo es un cambio en la denominación del Organismo, sino una designación que representa su perfil nacional y aportes científicos-tecnológicos para toda la ciudadanía.

Según el Instituto Geográfico Nacional⁴², la cartografía es la rama de las ciencias geográficas destinada a expresar gráficamente el conocimiento que se tiene de la superficie de la Tierra, en sus más diversos aspectos.

Pero, no se puede desconocer que la cartografía refleja un entramado complejo en torno a las relaciones de poder y eso se ve plasmado en la distribución, formas, ubicación y tamaños de los territorios.

Breve historia de la cartografía

La cartografía, es una técnica utilizada hace miles de años por los primeros conquistadores, ya que ésta se constituía como la principal herramienta de conocimiento de territorios propios y ajenos, posibles de invadir.

Hay autores que sostienen que la cartografía, se creó y se comenzó a utilizar mucho antes que la palabra escrita y hoy se relaciona con la tecnología más avanzada, lo que permite entender la historia y la importancia de la misma.

Según Echeverría et al. (2008) los griegos fueron quienes contribuyeron al origen de la cartografía como ciencia a partir de la confección de mapas con procedimientos geométricos y astronómicos para repensar la Tierra. La introducción de la brújula, hacia el año 1300 y del astrolabio trajeron como consecuencia el surgimiento de un nuevo tipo de mapa o carta, a las cuales se las denominó cartas portulanas o de marea, ya que su empleo comenzó con la navegación en el mar Mediterráneo y el objetivo era orientar al navegante con el uso de la brújula y establecer la posición de los navíos.

En América, también podemos citar como ejemplo los mapas precolombinos, relacionados por culturas originarias más reconocidas en nuestro continente: Aztecas Mayas e Incas. Según Echeverría et al. (2008) estos mapas eran conocidos como primitivos, tenían una función práctica. Eran muy rudimentarios, realizados en distintos materiales como corteza de árboles, cueros, piedras, madera, huesos, etc., resultado de un gran poder de observación por parte de los habitantes del lugar. Como técnica para confeccionar los mapas y señalar alguna región o elemento geográfico utilizaban el dibujo cartográfico.

Los objetivos eran: conocer los recursos económicos del área en la que vivían para su aprovechamiento, realizando recorridos hacia los lugares donde se encontraban los mismos. Y,

⁴² El Instituto Geográfico Nacional, se incorporó definitivamente a la política de desarrollo de la Secretaría de Planeamiento del Ministerio de Defensa. Asimismo, resultó necesario redefinir el perfil de la conducción del Organismo como lógica consecuencia de la reconceptualización de sus cometidos.

también la cartografía tenía la potencialidad de tomar recaudos para la defensa y la seguridad de sus pueblos frente a otras poblaciones.

Durante la conquista y la colonización, en el siglo XV, las exploraciones y los viajes que realizaron los europeos tanto por tierra como por mar permitieron alcanzar conocimientos más precisos acerca de sus territorios y llegar a tierras que dispongan de metales preciosos como oro y plata. Es así que, en el siglo XVI el discurso cartográfico desde una perspectiva eurocéntrica, permitía legitimizar o reivindicar los derechos de propiedad sobre las nuevas tierras.

Actualmente, la cartografía se sustenta en fotografías aéreas e imágenes satelitales, las cuales, gracias al avance de las tecnologías de información permiten el avance en torno al conocimiento y la investigación de nuevos territorios: pronósticos meteorológicos, seguimiento del estado de los cultivos, crecimiento de ciudades, impacto de las explotaciones mineras, entre otros.

“Los mapas tienen la capacidad de abrir mundos de realidad y fantasía, de representar tanto esperanzas como temores, y alentar las divagaciones y vacilaciones de la mente. La cartografía es al mismo tiempo, ciencia y arte. Los mapas existían antes de la palabra escrita, y en la actualidad se benefician de la tecnología más avanzada” (Black, 2006:6).

¿Qué se entiende por planificación estratégica?

El término planificación hace referencia a llevar adelante un plan o proyecto de acción, para ello, primeramente se elabora un diagnóstico para analizar la situación presente/inicial de la ciudad. Para que refleje con más precisión la situación de la ciudad, el mismo debe contemplar múltiples áreas: socioeconómica, desarrollo humano, salud, educación, política, ambiental, económica, entre otros. Es así que el trabajo requiere de un equipo interdisciplinario y con actores que provengan de diferentes espacios de acción: estatales, investigadores, especialistas y vecinos.

Por su parte, la palabra estrategia, según Armijo (2009) deriva del griego “Strategos”, que significa “general del ejército”. Cada una de las diez tribus de la antigua Grecia elegía cada año un Strategos para dirigir su regimiento. En la batalla de Maratón (490 AC), los strategos asesoraron al Gobernante político como un consejo. Dieron asesoría “estratégica” sobre la gestión de las batallas para ganar las guerras, en lugar de asesorar sobre “tácticas” de manejo

de las tropas para ganar las batallas. Con el tiempo, el trabajo de los estrategos creció para incluir funciones judiciales.

Por ello, es necesario, diferenciar entre la planificación tradicional, ya que ésta estaba caracterizada por ser tecnocrática y centralizada, dando cuenta de una separación entre la formulación del plan y la implementación del mismo, ya que quienes elaboraban los escritos y proponían que hacer, la mayoría de las veces no eran quienes tomaban las decisiones.

Para superar esto surge la planificación estratégica, entendida como una herramienta de gestión de carácter socio-técnico-político y científico, a través de la cual se busca tomar decisiones beneficiosas, promoviendo la participación de distintos actores y con la capacidad de ir adaptándose a lo largo del proceso de formulación y adaptación del plan.

En el entorno concreto de las ciudades, la planificación estratégica, como ya se dijo, es un instrumento de gestión, a través del cual se busca asistir a las autoridades del gobierno municipal y al resto de las organizaciones sociales y económicas de la localidad, en la formulación de acciones y estrategias que les permitan resolver los principales problemas y desafíos que enfrentan, facilitando que los gobiernos cumplan la función de propulsores del desarrollo local, permitiendo a los actores pensar y concretar acciones que los lleven hacia escenarios futuro propicios.

La planificación estratégica ayuda a tomar decisiones a partir de tres principios básicos: trabajo en equipo cooperativo, consenso entre actores y vecinos de la localidad y la promoción del pensamiento estratégico.

La planificación estratégica, ayuda a tener una perspectiva integral de los problemas que se enfrentan, entendiendo que los mismos no se presentan aislados, sino que se encuentran inmersos en una red de problemas, ya que cuando se comete el error de pensar en términos de “problemas aislados” y no en “un conjunto de problemas relacionales”, crecen las probabilidades de que, en la búsqueda de solución a los mismos, se genere nuevos problemas o empeoremos los existentes. Y así, sobre todo, dimensionar el desafío que enfrentamos.

Llevar adelante la planificación estratégica en las ciudades implica una visión integral y de largo plazo, teniendo en cuenta el entorno, con el objetivo de identificar ventajas competitivas y tener en cuenta los temas críticos. Desde una mirada orientada a la flexibilidad decisional y adaptabilidad, entiendo que durante el proceso podemos encontrarnos con nuevas circunstancias que nos hagan cambiar algunos aspectos y redirecciones algunos cursos de acción.

El objetivo principal de un plan estratégico a escala urbana, es el de formular las respuestas que le permitan al gobierno, a los vecinos y a las organizaciones locales, abordar y resolver (o controlar al menos) adecuadamente los desafíos a los que se enfrenta la ciudad, así como aprovechar las oportunidades presentes en el entorno. Es por ello que hace referencia a la toma de decisiones actuales con repercusiones futuras.

Según Armijo (2009), la planificación estratégica, es una herramienta de gestión que permite apoyar la toma de decisiones de las organizaciones en torno al quehacer actual y al camino que deben recorrer en el futuro para adecuarse a los cambios y a las demandas que les impone el entorno y lograr la mayor eficiencia, eficacia, calidad en los bienes y servicios que se proveen. (Armijo, 2009:5)

Es así que, cuando se decide llevar adelante la planificación estratégica es necesario realizar una evaluación de las características socio-económicas, ambientales, urbanísticas, es decir territoriales. Es ahí cuando la geografía en conjunto con la cartografía se convierte en herramientas fundamentales⁴³ para llevar adelante proyectos relacionados con el desarrollo integral de una ciudad.

⁴³ Aunque vale aclarar que no son las únicas herramientas, ya que son necesarios análisis provenientes de otras ciencias.

Análisis de Caso: la ciudad de Formosa

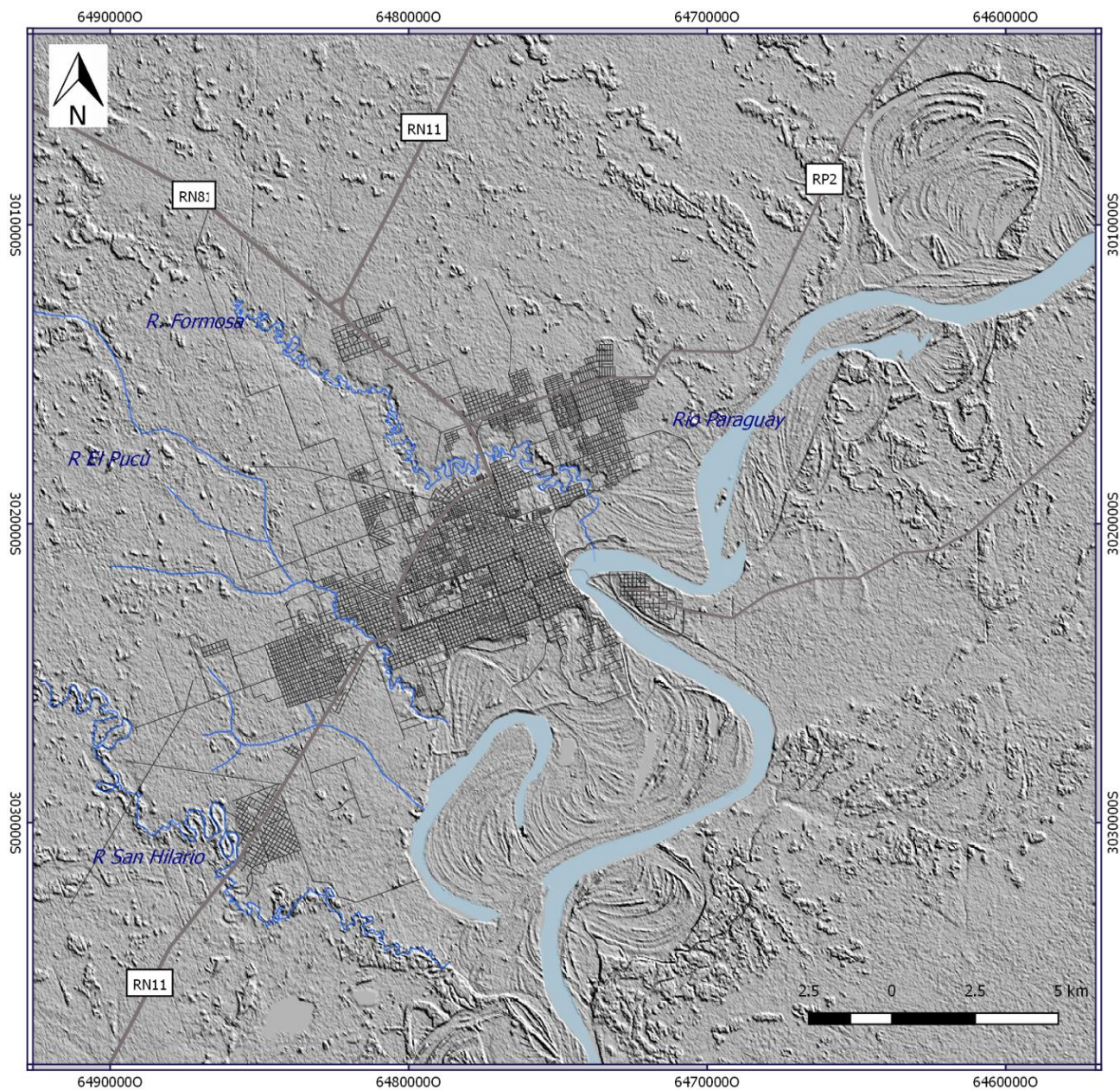


Imagen N°1. Relieve de procesamiento de MDE ALOS para obtención de mapa de sombras. Fuente: elaboración propia en base a digitalización.

La primera imagen que se presenta expone algunas características de la ciudad que, para este trabajo, resulta importante tener en cuenta a la hora de realizar una planificación estratégica ya que en la misma se pueden ver elementos naturales como los riachos: Formosa, Pucú y San Hilario, el Río Paraguay y el sistema de lagunas ubicados al sur de la ciudad.

También, se pueden observar aspectos relacionados a la trama urbana y su relación con los elementos arriba expuestos.

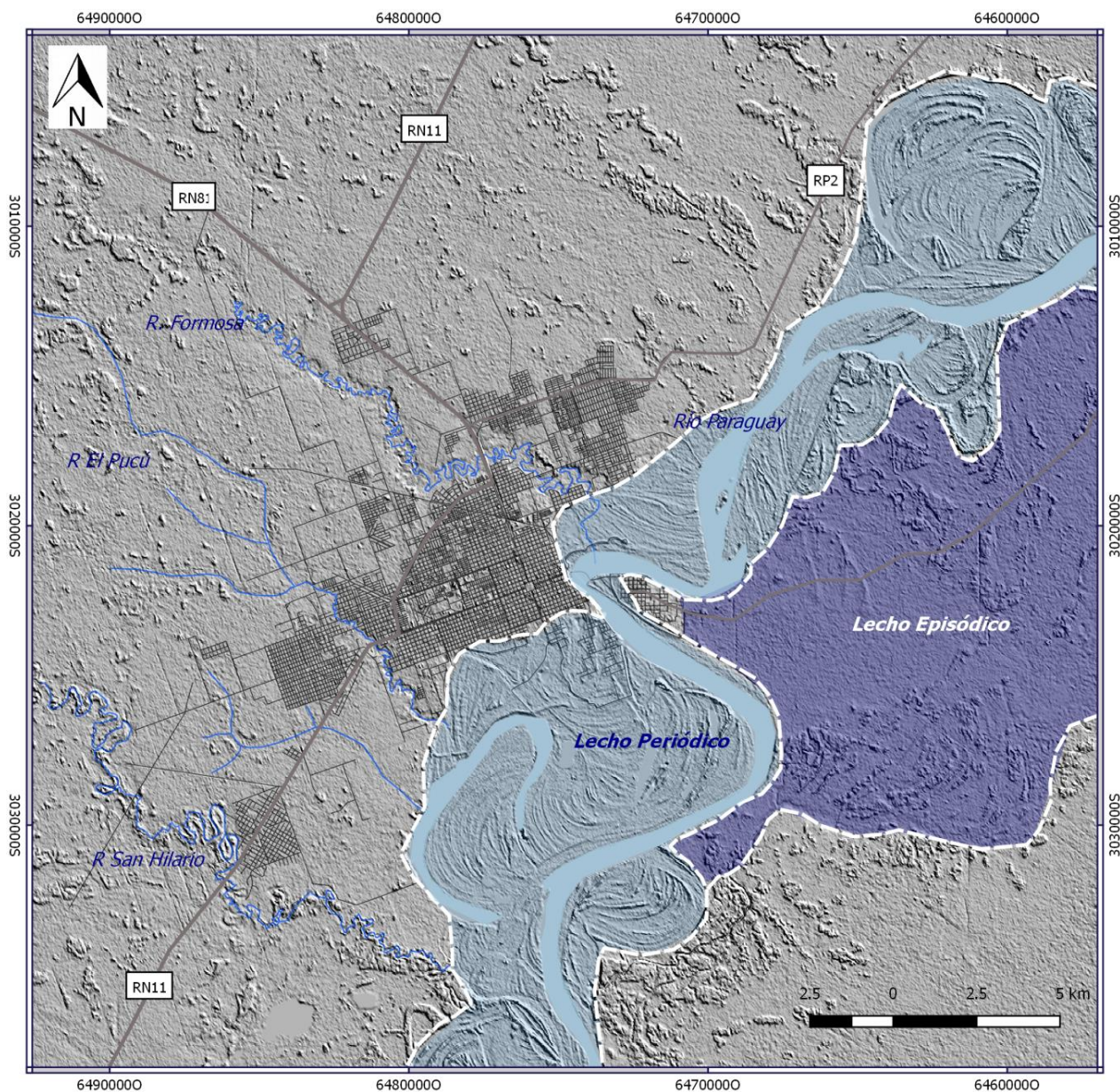


Imagen N°2. Relieve de procesamiento de MDE ALOS para obtención de mapa de sombras. Fuente: elaboración propia en base a digitalización.

La segunda imagen hace hincapié en los elementos de la actividad que presenta el ámbito fluvial durante la ocurrencia de inundaciones, los cuales se asocian en forma directa a las unidades hidrogeomorfológicas que lo componen y sus características.

En la imagen se pueden distinguir el lecho ordinario, definido por márgenes donde las inundaciones tienen recurrencia anual y que incluye el canal de estiaje por el que corren las corrientes más bajas en época de menores precipitaciones.

El lecho Periódico, cuya actividad está ligada a crecientes ordinarias de mayor magnitud a las normales y de una recurrencia mayor.

El lecho episódico también llamado Lecho Mayor, es aquel que se activa ante la ocurrencia de crecientes extremas, las denominadas “inundaciones históricas” con probable recurrencia de 50 años o más. Debido a que su actividad es más esporádica, suele estar ocupado en ocasiones por obras de infraestructura urbana. No obstante este ámbito se define, desde el punto de vista geomorfológico, de acuerdo a las geoformas y elementos fluviales presentes y, desde el punto de vista geológico, por los materiales que lo conforman.

Además, de la descripción de los elementos del ámbito fluvial del Río Paraguay, es necesario destacar que es el curso más importante para la ciudad de Formosa, por las dimensiones que posee según la imagen, por el rol que cumplió desde la etapa fundacional, *“el esquema de trazado en damero de la ciudad, se planeó a partir del Río Paraguay, único medio de comunicación de la época”* (Irala, Torrents, Vaudagna, A. y Vaudagna, N. 1999:6), hasta la actualidad, ya que es abastecedor de agua para la población, espacio de recreación en torno al paseo costanero, comunicador internacional y promotor de actividades económicas como la pesca.

Pero, el Río Paraguay no es el único. Los riachos Formosa, El Pucú, San Hilario y el sistema de lagunas Oca, Siam y de los Indios, están incorporados en el paisaje de la ciudad, a través de la importancia que le atribuyen los pobladores a los mismos.

Por ejemplo, la Laguna Oca, hace unos años considerada⁴⁴ “Reserva de Biosfera de Laguna Oca del Río Paraguay” es un lugar de esparcimiento frecuentado por las familias formoseñas, siempre y cuando no estemos en época de crecida, ya que en ese caso el ingreso se encuentra restringido.

A partir de las imágenes, se puede decir que la ciudad de Formosa se encuentra en una llanura, a la vera de un río meandriforme, con una dinámica fluvial activa, que erosiona, se desplaza y transporta agua durante todo el año, en algunos años y meses mayor caudal y en otros menor, según las precipitaciones que se den en la cuenta alta, ya que en las imágenes se puede observar que el río no nace en territorio formoseño.

⁴⁴ Declarada como Reserva de Biósfera en Septiembre de 2001.

Al mismo tiempo, se identifica la posición de la ciudad con respecto al río y lo anteriormente mencionado. Es evidente la cercanía geográfica entre el río y las urbanizaciones, en algunos casos, expuestas a las crecidas tanto del Río Paraguay como de los riachos, los cuales se encuentran influenciados por las precipitaciones que se producen en la ciudad y por la altura a la que se encuentre el Río Paraguay ya que desembocan en este curso de agua, y si el mismo se encuentra colapsado, los riachos no podrán descargar y se producirá un derrame en sus márgenes, situación que perjudica a los vecinos que se encuentran próximos a estos cursos de agua menores.

Teniendo en cuenta el relieve llano en el que se emplaza la ciudad, las crecidas pueden durar varios días, inclusive meses, ya que el agua se paraliza, estanca y depende de la situación de los demás recursos hídricos que forman parte de este sistema. Los riachos dependen de la situación hidrológica del Río Paraguay, este del Paraná y todos de las condiciones meteorológicas, sobre todo de las precipitaciones, que en época de crecida empeoran aún más la situación.

Además, se podría realizar un análisis comparativo de imágenes para ver cómo fue cambiando a lo largo del tiempo la relación entre la sociedad, en este caso analizada desde sus construcciones y la naturaleza, en torno a los cursos de agua y al relieve presente.

Por ello, se decide incorporar la siguiente imagen que contiene la zonificación de la ciudad de Formosa para dar cuenta de las características urbanísticas, teniendo en cuenta cómo se organiza el territorio de la ciudad y su relación con los cursos de agua.

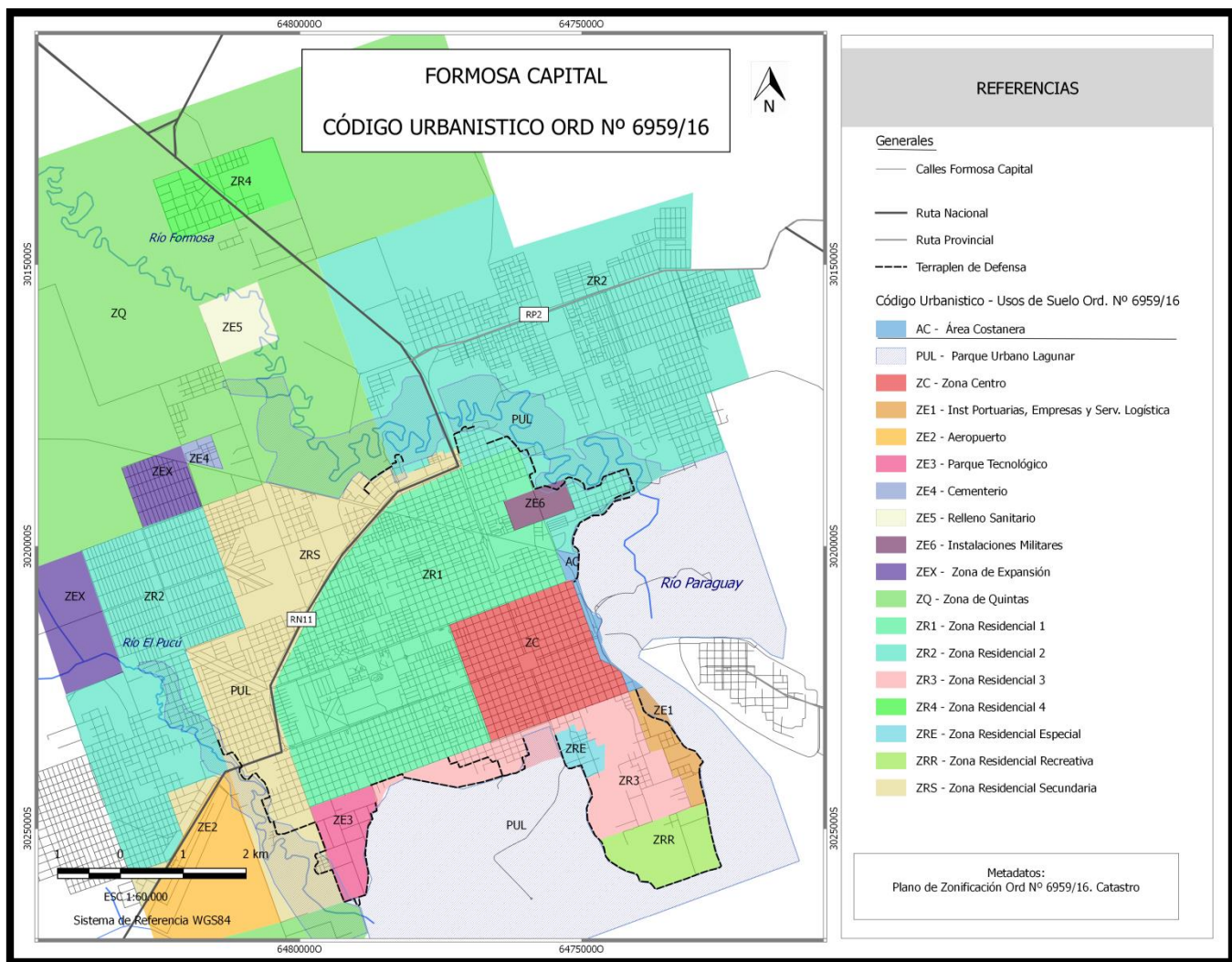


Imagen N°3: zonificación de la ciudad de Formosa, según el código urbanístico aprobado en 2016.
Fuente: elaboración propia en base a digitalización.

Por último, se expone una imagen que muestra como afectó la crecida del Río Paraguay, en el año 2016, ultima crecida que se registró en la ciudad hasta la actualidad.

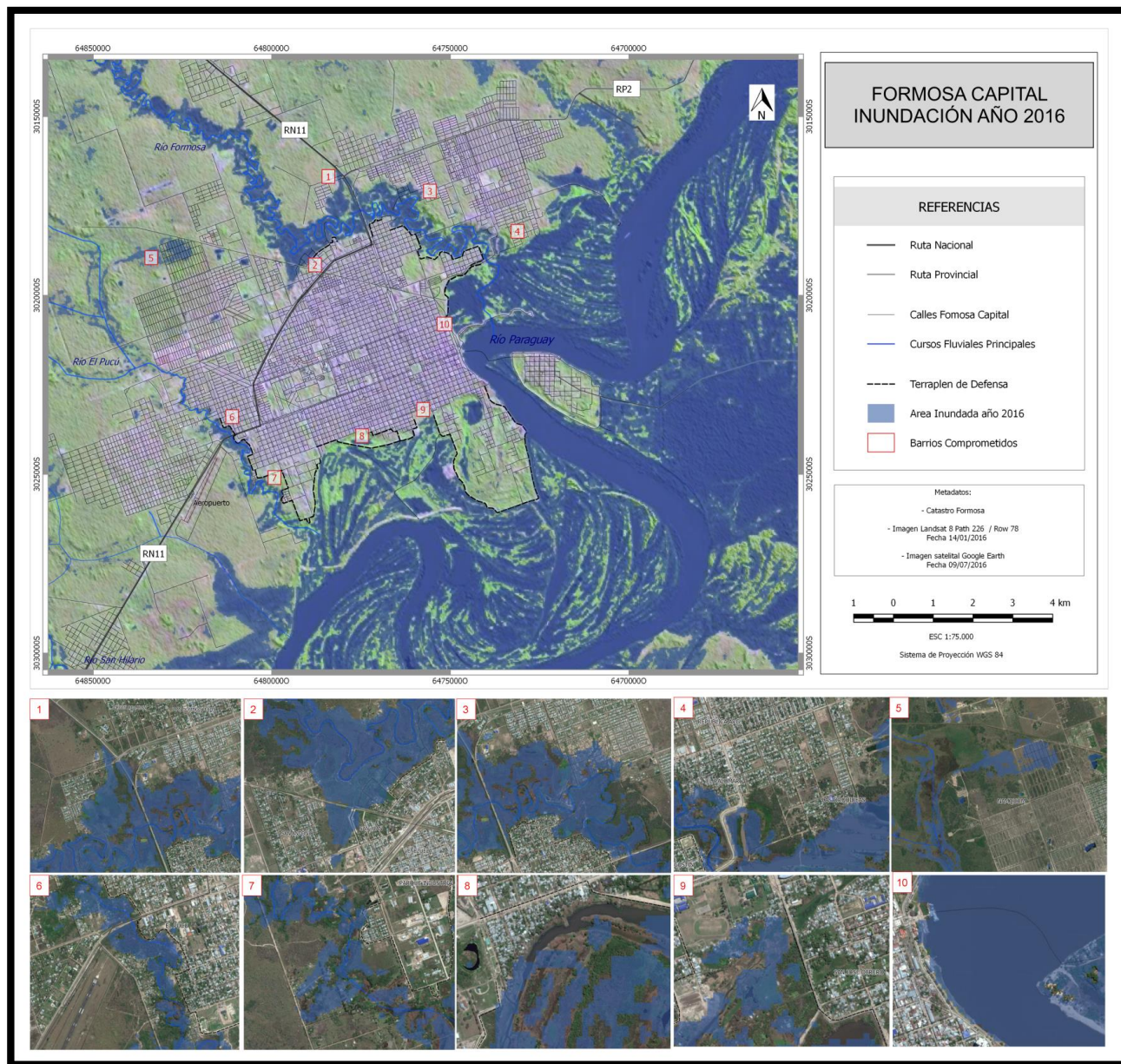


Imagen N°4. Fuente: elaboración propia en base a digitalización: Landast, Google Earth y Catastro Formosa.

Esta última imagen además de ver la influencia del agua en el año 2016, expone cuales son las zonas más comprometidas ante las crecidas del Río Paraguay.

Es así que el análisis de estas imágenes permite identificar elementos y procesos que pueden presentarse a simple vista de manera aislada pero que en realidad forman parte de un conjunto en el cual interactúan las sociedades y los elementos naturales. Ambas dimensiones

deben ser tenidas en cuenta en la planificación estratégica, identificando las fortalezas y las oportunidades que posee esta ciudad y las amenazas y debilidades, teniendo en cuenta estos aspectos entre otros, ya que si bien en la planificación estratégica deben ser tenidas en consideración más dimensiones, la cartografía y los elementos que ella reflejan no pueden desconocerse, ya que permiten a partir de la observación y la mirada geográfica conocer la dinámica territorial: social y natural y sobre todo la relación entre ambas, presente en las ciudades.

Reflexiones finales

Aunque existen discusiones y posturas distintas, acerca de la relación entre la geografía y la cartografía se puede decir que esta última es una estrategia de análisis de datos, un amplio campo con técnicas y métodos para diversos modelos de sistematizar información especializada. Así, se complementan en procesos relacionados con la toma de decisiones.

Ante esto, se pueden conocer aspectos que resultan fundamentales para pensar en la ciudad, sobre todo en qué decisiones son las más acertadas en torno a cómo y dónde urbanizar, que aspectos debe tener en cuenta las normativas de uso del suelo tanto para regular el tipo de actividad: industrial, comercial, residual, residencial, recreativa; como las autoconstrucciones en zona que presentan vulnerabilidad hídrica. Pero, sobre todo, permite planificar pensando en el futuro, detectando los aspectos frágiles o débiles y resaltando las potencialidades o posibilidades que presenta el territorio, con el fin de poder actuar ante esta situación y mejorar las condiciones sociales y naturales futuras, haciendo de la ciudad un lugar que disponga de las mejores condiciones ambientales, con los recursos que posee.

Referencias bibliográficas

-Armijo, M. (2009). Manual de Planificación Estratégica e Indicadores de Desempeño en el Sector Público. Área de Políticas Presupuestarias y Gestión Pública ILPES/CEPAL 2009.

-Barbeito y Ambrosino (2007). Amenazas por crecientes repentinas en la Comuna de cuesta blanca. Provincia de Córdoba. En el tercer Simposio Regional sobre hidráulica de Ríos. Córdoba, Argentina.

-Black, J. 2006. Introducción en Clark. J. Joyas de la Cartografía. 100 ejemplos de cómo la cartografía definió, modificó y aprehendió el mundo. Loc Team SL, Barce Loc Team SL, Barcelona, Thailand.

-Echeverría, J. et.al. (2008). Geografía de América. Editorial AZ.

-IRALA, TORRENTS, VAUDAGNA, A y VAUDAGNA, N (1999). Plan estratégico de la ciudad de Formosa. Tomo I y II. Carrera de post grado en Formulación y Evaluación de Proyectos. Formosa, Argentina.