Paper

La escala como artificio contextual de los fenómenos territoriales

GIL PALACIOS, Jimena Anahi; SZAJNBERG, Daniela; Fernández Cittadini, Rosario; VEGA, Ernesto; NADER, Facundo Ezequiel; PASTRANA, Cintia Pamela

jimenaagp@hotmail.com; danielaszajnberg@yahoo.com

Universidad de Buenos Aires. Facultad de Arquitectura Diseño y Urbanismo. Instituto de Urbanismo, Territorio y Ambiente e Instituto de la Espacialidad Humana. Cátedra Szajnberg “Teoría y Gestión Urbana Contemporánea”

Línea temática 2. Escalas, proyectos y propuestas

Palabras clave

Escalas de gestión, gestión de municipios con conflictos de estacionalidad turística, instrumentos de gestión

Resumen

La idea genérica de que la escala es “una sucesión ordenada de valores distintos de una misma cualidad”, en nuestro entorno académico se aplica a la construcción de variables e instrumentos de análisis en las investigaciones de perfil urbano-regional pues, la escala funciona allí como un artificio que busca ordenar y construir sentido.

En disciplinas como el urbanismo y la gestión urbana la escala no da la medida de las cosas, sino el carácter de los fenómenos, ya que estas comprenden tanto los aspectos físicos como los sociales, económicos, ambientales y políticos. Por lo cual, resulta esencial identificar los temas y elementos estructurales propios de cada escala y

tratarlos simultáneamente. Para esto es imprescindible definir la escala de actuación ya que nos ayudara a entender los diferentes fenómenos o problemáticas que acontecen y así poder determinar qué instrumentos son los más adecuados para encausarlas o resolverlas. A esto se suma que cuando se aborda la ordenación de territorios intermedios, como es el caso del Pdo. de la Costa, la complejidad territorial adquiere aún mayor relevancia, ya que en ellos convergen problemas y oportunidades de carácter local y regional.

En la investigación que da marco a este paper, se considera al Pdo. de la Costa como una ciudad intermedia, ya que el partido alberga 102.836Hab, según datos del censo 2022, en toda su extensión (número que está dentro de los parámetros de lo que se considera como ciudad intermedia, según distintos organismos internacionales)
El caso del Pdo. de la Costa, se caracteriza por la concurrencia de diversos problemas urbanísticos, como la fragmentación del tejido urbano, la falta de infraestructuras básicas, el deterioro del frente costero, entre otros que interfieren con el uso residencial, pero al mismo tiempo se presentan otras problemáticas de carácter económico, como por ejemplo la estacionalidad turística que caracteriza a este tipo de territorios; a lo que se suma también la fragmentación jurídico-administrativa, característica de un país federal, como es el caso de la República Argentina, que dificulta la gestión local del territorio ya que las condiciones reales de funcionamiento del mismo imponen fuertes condicionantes a las formas de organización espacial deseables.

En el marco general del Proyecto de Investigación Ubacyt “Gestión Urbana, Innovación y Justicia Socio-Espacial” y en particular, en el marco del proyecto PIT-PUR 22-002 “Instrumentos para la Gestión Urbana Sustentable e Innovadora en municipios con Estacionalidad Turística. El caso del Partido de la Costa en la Provincia de Buenos Aires.”; este paper evidenciará cómo la identificación de las distintas escalas de gestión (localidad, Partido, Región) facilitara el abordaje de las distintas problemáticas presentes en el territorio con el fin de poder seleccionar aquellos

instrumentos de gestión con potencial de mejorar o potenciar determinadas situaciones, en pos de prefigurar contenidos para un programa de gestión urbana sustentable e innovadora, que atienda los efectos no deseados del turismo receptivo estacional, base económica de estas localidades. El cual pueda replicarse en territorios con similares características

Identificación de los fenómenos territoriales mediante el uso de escalas

La selección de una escala como punto de partida del análisis territorial determina la relevancia de los fenómenos, su impacto y significado. Asumiendo que en disciplinas como el urbanismo y la gestión urbana la escala comprende tanto aspectos físicos, como sociales, económicos, ambientales y políticos, pero que también define una identidad colectiva, y representa, a su vez, una amplia variedad de significados, usos y alcances. Atender a todos los aspectos enumerados y trabajar con una simultaneidad de escalas es lo que nos va a permitir dentro de cualquier estudio urbano identificar el carácter y la magnitud de las problemáticas y los fenómenos territoriales que se presentan.

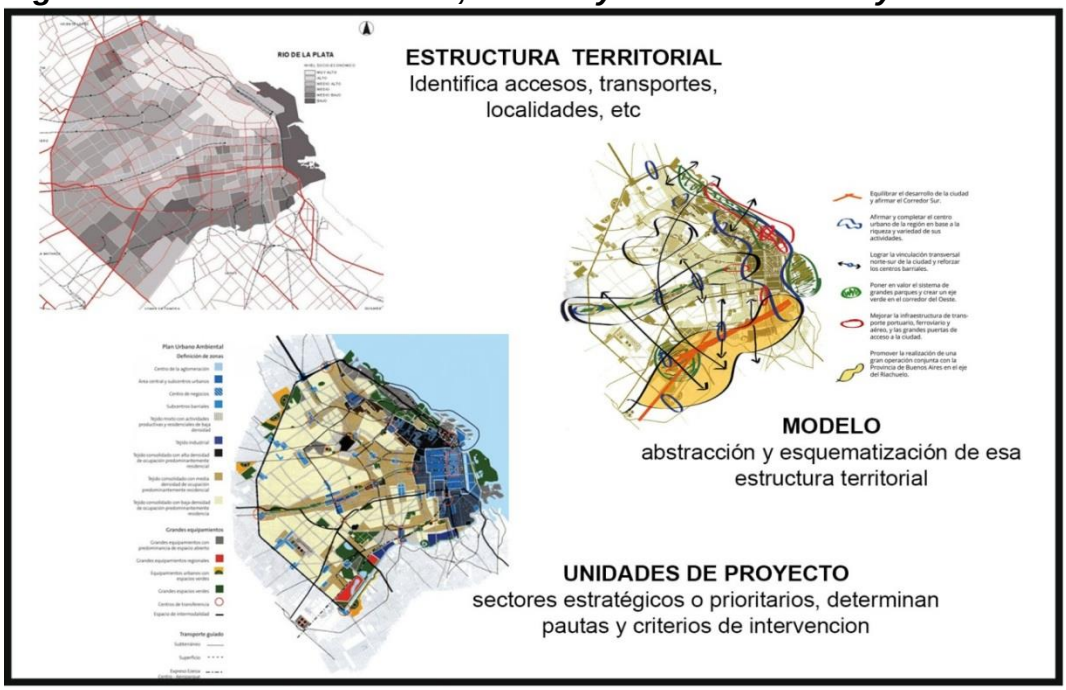
El ordenamiento territorial nos permite abordar la complejidad de la ciudad desde un enfoque integral e integrado, respondiendo a los actuales retos de sostenibilidad urbana, participación, equidad e inclusión y gestión. Debido a esto, cuando se trata de áreas urbanas es necesario trabajar con escalas anidadas, e incorporar a las herramientas e instrumentos del ordenamiento territorial otros elementos y dimensiones.

Al tener los fenómenos territoriales un carácter multi dimensional y multi escalar, resulta esencial identificar las distintas escalas de actuación necesarias para abordar el análisis del territorio, ya que como explica Plager, la importancia de definir la escala de actuación nos brindará la posibilidad de acotar los estudios a realizar, sin olvidar que en el fondo todas las escalas se relacionan. (Plager, 2016:28). Así mismo, es importante también poder reconocer los temas y elementos estructurales propios de cada escala para poder abordarlos de la manera más adecuada, implementando aquellos instrumentos que nos permitan encausar o resolver las problemáticas y fenómenos detectados.
Sumado a esto, en el ordenamiento de territorios intermedios, como es el caso del Pdo. de la Costa, la complejidad territorial adquiere aún mayor relevancia, ya que en ellos convergen problemas y oportunidades de carácter local y regional.
En este contexto, el entendimiento del territorio y las estrategias en múltiples escalas es fundamental, ya que nos ayudara a proyectar estrategias tanto de diseño, como de comunicación, arquitectónicas, urbanas y ambientales, con el fin modificar las relaciones entre el ser humano y su entorno.

Las escalas en los Estudios territoriales

Al trabajar sobre un territorio, lo primero que debemos identificar es su estructura territorial ya que esto nos permite interpretar porque y como acontecen múltiples cuestiones (como se usa el territorio, accesos, cuáles son las amenazas existentes, que oportunidades de desarrollo presenta, cuáles son sus debilidades, sus fortalezas etc) y también permite averiguar cuáles son las estrategias implícitas que hay que llevar adelante mediante la implementación de aquellos instrumentos que resulten más adecuados para poder llevar adelante su transformación.
En una segunda instancia, en una escala más manejable, aparece lo que nosotros en la práctica denominamos como el modelo, que es la abstracción y esquematización de esa estructura territorial identificada. En el cada parte mantiene su autonomía y a la vez dialoga con las demás. Es donde concurren la realidad analizada (objetivada) y la síntesis proyectual (voluntarista), permitiendo asumir el costado activo del conocimiento (hipótesis, reflexión y proyecto).
En un tercer paso, ya con una mayor aproximación, aparecen las unidades de proyecto, sectores estratégicos o prioritarios que nos ayudan a determinar pautas y criterios de intervención (Figura 1)
Este procedimiento en múltiples escalas, es un proceso iterativo (de ida y vuelta), que permite verificar la coherencia entre las unidades de proyecto, el modelo y la estructura territorial. En otras palabras, podemos decir que la proyectación no es una sucesión ordenada y lineal de etapas para el conocimiento detallado de un objeto o lugar, sino un proceso iterativo, abierto, racional y, al mismo tiempo, subjetivo

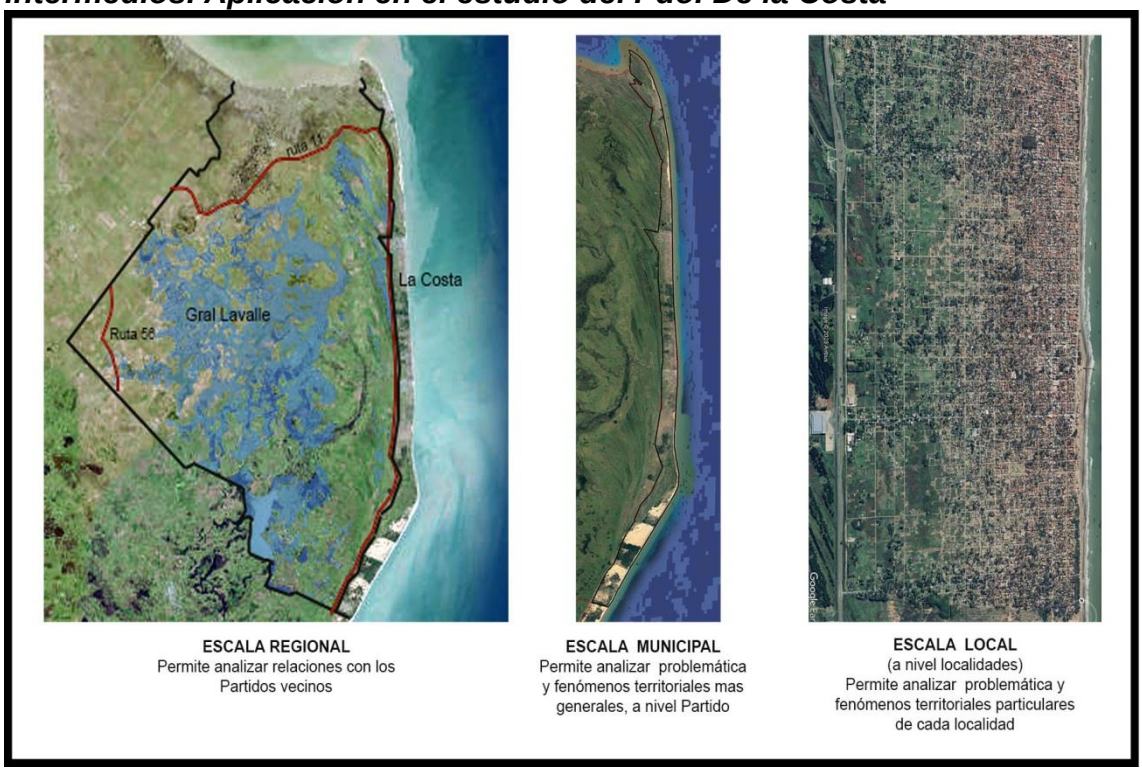
Figura 1: Estructura territorial, Modelo y Unidades de Proyecto



Fuente: Elaboración propia

Emprender el ordenamiento territorial de territorios intermedios, como es el caso del objeto de estudio de esta investigación (Pdo. de la Costa), implica, como se explicó anteriormente, asumir que la complejidad territorial adquiera aún mayor relevancia, ya que en ellos convergen problemas y oportunidades de carácter local y regional. Por lo cual es imprescindible trabajar con simultaneidad de escalas (Figura 2).
Solemos trabajar partiendo de la escala humana, es decir, tomando como referencia las medidas del hombre respecto de su entorno. Pero hay procesos que se desarrollan por fuera de esta escala y para comprenderlos se vuelve necesario trabajar con la escala regional o incluso global (Lugea, 2016: 42)
Por tomar solo un ejemplo, parafraseando a Lugea, podemos hablar de la globalización cultural y sus consecuencias a nivel local, las cuales muchas veces son negativas, debilitando la identidad de las comunidades. En el caso de estudio esto se puede observar en la ocupación urbana del frente costero imitando las costas de Miami o cualquier playa Europea, donde podemos ver grandes edificios o casas particulares con vista y acceso directo a la playa, sin considerar ni tener en cuenta que, ni las condiciones del entorno, ni las corrientes marinas son las mismas, lo cual implica determinadas consecuencias que se deberían tener en cuenta a la hora de planificar una ocupación urbana del territorio

Figura 2: Escalas usadas en estudios territoriales de territorios intermedios. Aplicación en el estudio del Pdo. De la Costa



Fuente: Elaboración propia en base a archivo personal

ISSN: 2796-7905

Territorios, Escalas, Usuarios y Procesos Ecológicos

El territorio debe de ser visto también, como un espacio socialmente valorizado y culturalmente construido. Este es objeto de apropiación subjetiva por parte de los actores sociales que se encuentren en él, en este sentido, el espacio es lugar donde se refuerzan las identidades locales en un territorio dado.
En los territorios urbanos existen diferentes “usuarios” que perciben el espacio y el tiempo en diferentes “escalas espacio-temporales”, como explica Tornero Opfermann citando a Hernández, las diferentes actividades, realizadas por diversos actores demuestran que el uso de espacios tiende a ser específico según género, edad y tiempo. Por ejemplo, un parque no representa lo mismo para un niño, joven o adulto, debido a la variación de razones para su uso, que puede ir desde caminar o hacer deporte, encontrarse en un entorno social o simplemente por gusto, afición y comodidad. De esto, podemos inferir que la relación entre el espacio público y sus habitantes determina los factores que conducen a su transformación. (Tornero Opfermann, 2019)
Existen problemas de diseño que los usuarios resuelven de manera precaria porque no se tuvieron en cuenta sus necesidades y preferencias en el proceso. Es así como, por ejemplo cuando en lugar de ir por la vereda se forma un sendero en el césped que indica la huella del camino más recorrido por los lugareños que no se tuvo en cuenta en el diseño original. En este sentido, un diseño participativo consciente, que toma en cuenta la opinión e ideales de quienes utilizan el espacio, permite obtener un producto que satisfaga las exigencias
Teniendo en cuenta estas consideraciones, y entendiendo que el concepto de lugar no es solo el de algo físico, sino también psicológico, debemos entender que la percepción del usuario cumple un papel importante en la posible transformación del espacio y una modificación en el entorno podría afectar fuertemente el comportamiento de algunos de estos usuarios. Por lo tanto, para conocer el impacto de nuestras intervenciones es importante reconocer las diferentes escalas espacio-temporales de dichos usuarios.

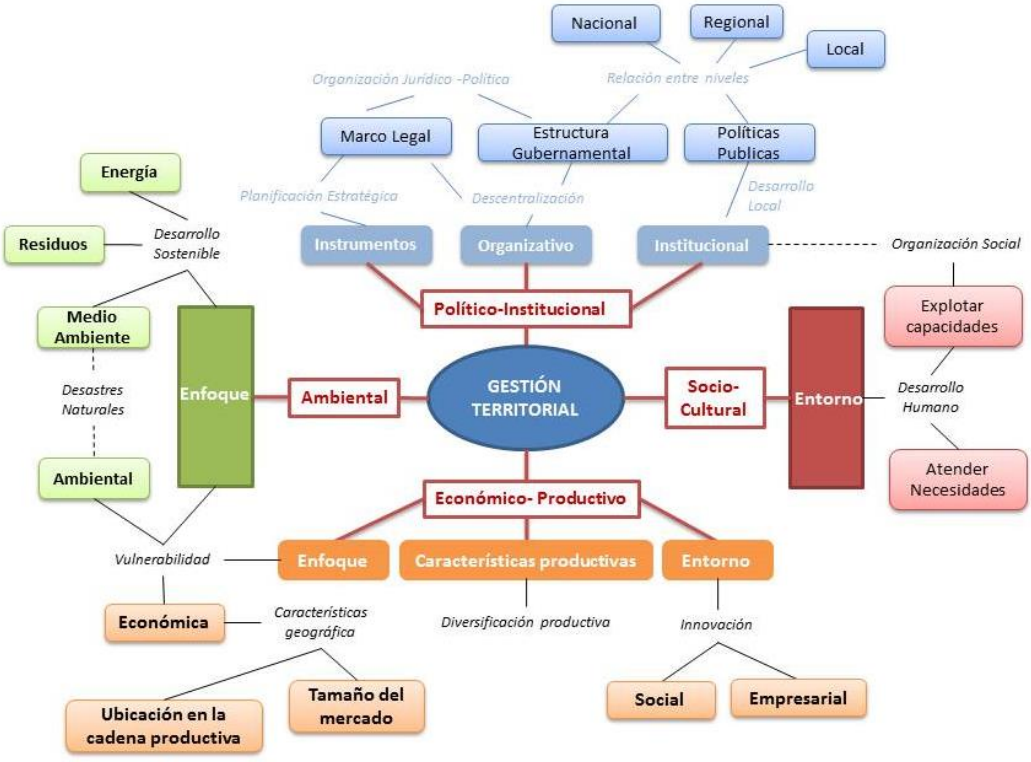
Por otro lado, los procesos ecológicos, también ocurren en diferentes escalas: por ejemplo, la alteración del nivel topográfico de un conjunto de terrenos junto con la eliminación de la cobertura vegetal, para la urbanización en un territorio costero, sumado a la falta de planificación puede provocar tarde o temprano la inundación y hasta desaparición de los lotes urbanos más próximos a la playa. Si esto ocurre en una escala espacial de mayor extensión (varias hectáreas o kilómetros cuadrados), el impacto ecológico lógicamente será mayor, y consecuentemente va a perjudicar a mayor cantidad de gente.
Estos problemas ambientales suelen estar originados por una multiplicidad de factores, incluyendo aspectos culturales, un marco legal insuficiente, un marco político-económico (en el cual se toman las decisiones), un estado del desarrollo tecnológico para resolver esos problemas (en la mayoría de los casos deficiente u obsoleto), etc. Por lo cual hay que estar muy atento y ser muy preciso en la elección de las estrategias e instrumentos a utilizar a la hora de plantear una posible solución o encausamiento de dichas problemáticas

Gestión, Escalas e Instrumentos

Abordar el análisis de los fenómenos socio-territoriales desde la perspectiva de la gestión urbana implica entender los procesos urbanos como complejas interfaces multi-escalares entre territorio, sociedad e instituciones, con protagonismo de las estatales, ya que son las que otorgan validez y legitimidad a las necesidades que se demandan

Existe una serie de niveles tradicionalmente aplicados en la organización socio-política y administrativa del territorio (figura 4), que cubre una variedad de escalas. En los países con organización federal como el nuestro, por ejemplo, son los estados o provincias, que a su vez están divididos en otros menores como municipios.
Pero también hay otra gama de ámbitos territoriales normalmente utilizados en las disciplinas vinculadas al conocimiento y actuación en el territorio, que van desde lo global a lo micro local pasando por una serie de escalas intermedias entre las que destacan la regional y la loca

Figura 3: Niveles tradicionalmente aplicados en la organización socio-política y administrativa del territorio



Fuente: Elaboración propia

La gestión urbana involucra diversidad de actores, escalas de acción e intereses que se cruzan, contraponen y exponen las capacidades y estrategias –tanto económicas como políticas- que logran desplegar los gobiernos locales, de acuerdo al marco jurídico-administrativo de cada país.

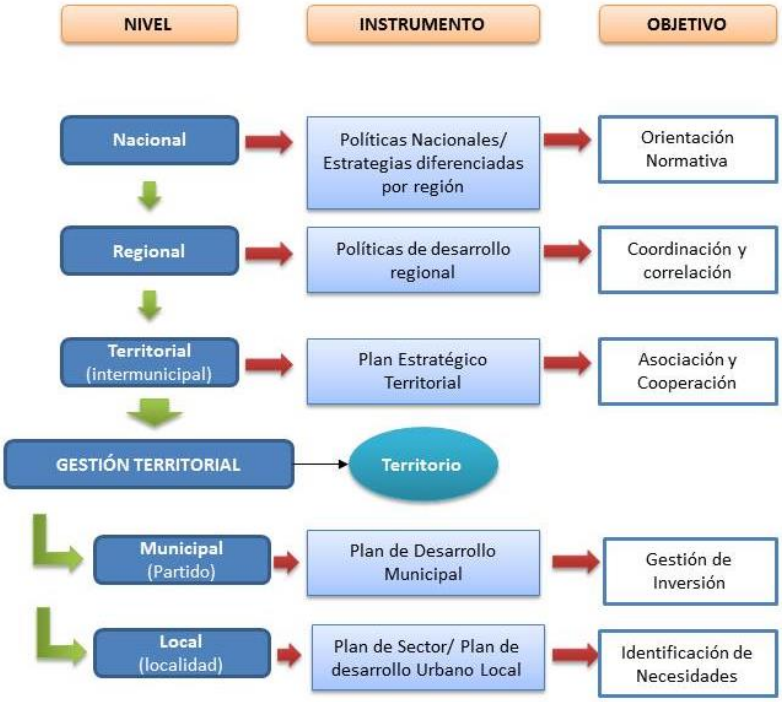
ISSN: 2796-7905

En este sentido, podemos decir que en la gestión territorial se trabaja simultáneamente con una gran diversidad de escalas, ya que se requiere de una serie ámbitos espaciales que por su tamaño permitan el mejor manejo de la compleja problemática incluida en sus cometidos. Así mismo, hay que considerar también que las condiciones reales de funcionamiento del territorio imponen fuertes condicionantes a las formas de organización espacial factibles que inciden en la definición de estas escalas dentro de un determinado contexto.

Para interpretar la magnitud e importancia de una situación a intervenir, como explica Musso hay que ubicarse siempre en un nivel geográfico superior para comprenderla e implementar mejor las acciones necesarias y los instrumentos más adecuados para resolverla, pero tampoco hay que alejarse demasiado ya que si no dejamos de percibir las interrelaciones determinantes de la escala considerada y perdemos capacidad para resolverla por no contar con la información adecuada. (Musso, 2005)

Al elegir o construir -ad hoc- un instrumento de gestión, debemos tener en cuenta que es necesario integrar en el todas las políticas que inciden en la ciudad como el transporte, la vivienda, los servicios, etc. Pero también hay que considerar todos los niveles de decisión (municipal, provincial y nacional) que inciden sobre el territorio (figura 5) para poder lograr una gestión sustentable del territorio

Figura 5: Niveles de decisión que inciden sobre el territorio e instrumentos de incumbencia



Fuente: Elaboración propia

En el caso de estudio de esta investigación (Pdo. de La Costa), más allá de realizar un estudio pormenorizado e integral del territorio que permita interpretar de manera integrada las problemáticas que presenta el binomio espacial mar-tierra /tierra-mar para encontrar la mejor solución o forma de encauzarlas. Se considera necesario evaluar la posibilidad de llevar adelante una gestión integrada del territorio a nivel regional, que incluya las demás ciudades costeras de los distintos municipios (Pinamar, Villa Gesell, etc), ya que estas deben identificarse como una unidad integrada, equitativa y con una identidad claramente definida (aunque siempre sea múltiple), debido a que conforman una zona con propiedades territoriales comunes y diferenciales.
Consideramos que la planificación de estos territorios debe ser integrada, consensuada y flexible, buscando siempre acuerdos amplios y transversales entre quienes participan en el proceso. Ya que la gestión y aprobación de los planes resultantes debe ceñirse al cumplimiento de lineamientos de mayor nivel o escala (Política Provincial de Desarrollo Urbano, y planes normativos), debido a que van a ser la consecuencia lógica de respuesta para la implementación de las visiones más generales sobre el territorio y el sistema completo de planificación que se ajusta a los criterios y objetivos de sustentabilidad de los instrumentos mayores.
Por otro lado, los instrumentos de gestión que se vayan a utilizar deben contar con validez legal y vincular la planificación normativa con la inversión del estado (e idealmente privados). Y su elaboración y modificaciones, debe ser mucho más flexible que la de instrumentos regulatorios en la medida que se mantienen en el marco normativo que ellos establecen y le permita adecuarse a las contingencias.
Por último, entendemos que en esta zona en particular, es necesaria una gestión innovadora que permita adecuar el marco normativo vigente que regula los instrumentos de planificación territorial, para adecuarlo a los procesos de cambio, asociados principalmente a la velocidad de las dinámicas territoriales y del cambio climático, como así también de la participación ciudadana.

A modo de cierre y con interés en profundizar sobre estas cuestiones; entendemos que, si como profesionales se nos demanda pensar y construir ciudades más sostenibles e inclusivas y con ello nuevos instrumentos para su planificación.
Es preciso, entonces, generar instrumentos de gestión urbana más eficientes y encontrar una nueva manera de “hacer planificación”, una que sea más flexible, estratégica y coordinada; lo que requiere la participación de nuevos actores sociales con los que es necesario acordar, consensuar y negociar, promoviendo la articulación de acciones entre el sector público y el privado. Ya que consideramos que las innovaciones necesarias tienen que producirse conforme a los nuevos escenarios territoriales.

Bibliografía.

Elinbaum. P; Vall p.; Cuellar; A.; Benages, M. (2013) Escalas y Paradigmas Instrumentales en el aprendizaje del urbanismo - - JIDA'13. I Jornadas sobre Innovación Docente en Arquitectura - Barcelona, ETSAB-UPC, - https://revistes.upc.edu/index.php/JIDA/issue/view/746

Longo, G.; Micou, V. (2016) Niveles de percepción. En revista Antesis N° 2 noviembre 2016,pag 42-47 - ISSN 2718-8450 - https://antesis.com.ar/antesis-n2/

Lugea, H. (2016) Escala global - Política económica: un factor clave para entender algunas transformaciones del paisaje .En revista Antesis N° 2 noviembre, pag 42-47 - ISSN 2718-8450 - https://antesis.com.ar/antesis-n2/

Musso Martínez, C. (2005.). Las escalas óptimas de gestión para el territorio uruguayo y definición de los criterios para su articulación e instrumentación. Tesis de maestría. Universidad de la República (Uruguay). Facultad de Arquitectura. https://www.colibri.udelar.edu.uy/jspui/handle/20.500.12008/20964

Plager, a. (2016) La escala como espacio de igualdad. Entrevista a Andrés Plager en revista Antesis N° 2 noviembre , pag 42-47 - ISSN 2718-8450 - https://antesis.com.ar/antesis-n2/

Tornero Opfermann, R. (2019) ¿Cómo intervienen los usuarios en el espacio público? - RODRIGO -Universidad de Lima – 2019 https://revistas.ulima.edu.pe/index.php/Limaq/article/view/4825