

# “Espacio público y ciudad”



**Marcela Mirtha Zanzottera.** Arquitecta (UNLP). Especialista en Proyecto Urbano (UBA). Especialista en Gestión Pública (UNTREF). Docente Planificación Territorial, Facultad de Arquitectura y Urbanismo (UNLP). Auditora, Registro de Auditores Internos de Sistemas de Gestión de la Calidad en la Administración Pública Provincial. Experta en Gestión Pública, Subsecretaría para la Modernización del Estado. Provincia de Buenos Aires.



## **Espacio público y ciudad**

En este trabajo se pretende abordar la importancia del espacio público como elemento de integración y articulación social, física y simbólica, por cuanto el mismo expresa la democracia en su dimensión territorial, es decir, un espacio expresivo, signifiante, accesible y evolutivo (Jorda, 2014). Es un espacio que relaciona a las personas, marca el perfil propio de los barrios o áreas urbanas y la continuidad de las distintas partes de la ciudad. La diversidad y el intercambio son dimensiones fundamentales de la ciudad, por lo tanto ésta debe garantizar la existencia de espacios públicos que optimicen las oportunidades de contacto, apostando por la diferenciación, la mixtura funcional y social, multiplicando los espacios de encuentro.

En consecuencia si la existencia del espacio público, tanto en términos cualitativos como cuantitativos, define la ciudad, no puede dejar de analizarse su transformación en el contexto socio-económico actual. En este sentido, cobra importancia el rol de la planificación urbana y territorial para orientar y encauzar dichas transformaciones en la producción y gestión de la ciudad.

A partir de estas consideraciones se desarrollarán los siguientes temas. En primer lugar, la conceptualización y dicotomía público-privado; en segundo lugar se abordará el espacio público como derecho y garantía de ciudadanía; en tercer lugar el proceso de transformación de las ciudades en el contexto actual; en cuarto lugar, el abordaje del espacio público en la normativa y las instituciones en la Provincia de Buenos Aires; en quinto lugar se trabajará sobre el análisis de casos de recuperación de espacio público y ciudadanía, y por último se exponen una serie de consideraciones finales.

### **1- Conceptualización y dicotomía público-privado**

Los conceptos público y privado conforman una dicotomía que, desde la antigüedad clásica, definen la relación entre Estado y Sociedad. En los últimos siglos adquieren su perfil más característico y difundido, y en la actualidad comienzan a reformularse y a mostrar nuevos enfoques (Carmona 2012).

Así dicho autor considera que desde una perspectiva histórica el análisis de estos significados se remonta, como se mencionó anteriormente, a la polis griega donde la dicotomía público-privado hacía referencia a la distinción de una esfera doméstica como ámbito de resolución de las necesidades básicas, y una esfera pública y política como lugar de ejercicio de una ciudadanía libre y discusión de las problemáticas de la ciudad.

Con el desarrollo de la modernidad y la paulatina consolidación del Estado-Nación,

en donde comienza la distinción entre derecho público y derecho privado, esa dicotomía va adquiriendo nuevas dimensiones. La esfera pública se caracteriza por relaciones de desigualdad y subordinación entre el soberano como detentador del poder de mando y los súbditos como destinatarios del deber de obediencia. En tanto la esfera privada se caracteriza por las vinculaciones desarrolladas entre iguales o de coordinación en el marco de una sociedad.

En ese sentido, lo “público” obtiene uno de sus sentidos más precisos en correspondencia con lo estatal y la consolidación del poder soberano como instancia de seguridad, orden político y legalidad. Lo privado queda constituido por todo lo que queda excluido del poder estatal (asuntos domésticos, económicos y religiosos). En este marco, el absolutismo monárquico sentará las bases para una clara separación entre esfera pública y privada con el desarrollo del Estado como poder y aparato, la neutralización de los conflictos religiosos, la distinción entre propiedad pública y privada, y el tránsito hacia un modelo determinado de “sociedad” en contraposición de la idea clásica de “comunidad”.

Las doctrinas políticas iusnaturalistas desarrolladas desde los comienzos del siglo XVII hasta fines del XVIII manifiestan este proceso de diferenciación público-privado. Establecen que el origen y fundamento del Estado como instancia política y de representación colectiva se encuentra en la superación del Estado no político, inestable y conformado por individuos tomados singularmente y no asociados, llamado estado “de naturaleza”.

Siguiendo al mismo autor se puede decir que el Estado aparece como una entidad artificial constituida a través del consenso de los hombres en pos de garantizar los derechos naturales individuales y establecer un orden político que alcanza legitimación en tanto se sustenta en la naturaleza de la sociedad, como instancia no política. Con estas teorías, por lo tanto, la diferenciación entre lo colectivo y lo individual, entre lo político y lo no político, queda establecida dándole el sentido moderno de la dicotomía público-privado.

En esta línea, diversos autores contemporáneos circunscriben “lo público”, a lo relacionado con el Estado y su dominio y lugar de realización de “lo político”, y “lo privado” como el ámbito que lo excede y donde se despliegan las cuestiones no políticas. En este marco, la dicotomía público-privado se reflejará en la distinción Estado-sociedad entendida a partir de la diferenciación entre un plano público-político de naturaleza estatal y un eje privado-particular vinculado con lo social y económico.

Así, Carmona (2012: 28) retoma autores como Arendt (1993) quien, con una mirada más amplia de lo público y lo privado asociado a una idea horizontal de poder, considera lo público como una esfera política donde los hombres pueden constituir un mundo común legitimado por el reconocimiento de los otros. Analiza la

experiencia de la democracia clásica griega destacando la esfera pública como un ámbito regido por los principios de libertad e igualdad y cuya condición objetiva de realización se basa en que los ciudadanos no se encuentren sometidos a las necesidades de la vida o la coerción de otros hombres. Esto supone que la capacidad del hombre libre para organizarse políticamente en la esfera pública se encuentra en contraposición a las actividades desarrolladas en el hogar, la familia o el mercado (de la esfera privada). Ser libre desde lo político significa no estar bajo los postulados de la fuerza o la violencia, ni bajo el mando de alguien o mandar sobre los demás, esto es no gobernar o ser gobernado en los términos modernos de la dominación.

Carmona (2012) menciona también a otro autor contemporáneo, Habermas (1994), para analizar en la historia de occidente el surgimiento de una esfera pública nacida del interior de la sociedad con importantes repercusiones en términos políticos, que se desarrolla paralelamente al surgimiento de la sociedad burguesa como ámbito diferenciado del Estado, y a la desintegración que alcanzan los poderes feudales. Sus orígenes están centrados en la evolución del mercado que se expande bajo supervisión estatal y la formación de la subjetividad en el ámbito íntimo familiar. A su vez las actividades desplegadas alrededor de la literatura y los temas culturales en el siglo XVIII, tanto en el seno familiar como de los salones burgueses fueron conformando espacios para la crítica desarrollando una esfera pública libre, de personas privadas reunidas en calidad de público que pondría en cuestión las jerarquías sustentadas en la autoridad y la tradición como condiciones para la acción política. De esta manera, para este autor, la conformación de una esfera pública que emerge y se constituye en el ámbito social burgués, generando una instancia de función de control e influencia democrática sobre el poder estatal, se constituye en un hecho relevante en el contenido de la política moderna.

Más allá de las modificaciones que han surgido a lo largo del tiempo, el concepto de lo público refiere a “lo común” y “lo colectivo” como término contrapuesto a lo privado. Dicho concepto varía en la medida que se lo asocia a una idea más vertical u horizontal del poder. En el primer caso, lo colectivo predomina como principio jerárquico encarnado en la representación del Estado, como garante del bien común y los derechos individuales, quedando más relegados los significados de lo público en cuanto a su carácter más visible o manifiesto, que sí cobran importancia en la visión horizontal del poder.

El desarrollo de la esfera de lo público, diferente a dicotomía estatal-privado, requiere la necesidad de establecer una nueva perspectiva respecto a la relación Estado y sociedad, repensando lo público y su gestión como un atributo no exclusivo de los poderes instituidos sino desarrollarlo colectivamente y replanteando el rol del actor gubernamental, la política y su relación con la

sociedad.

Al respecto y a modo de síntesis, Rabotnikof (2005) le otorga tres sentidos al concepto de espacio público, a saber:

- lo público que hace lugar a un interés “común o colectivo” que se contrapone a lo particular o individual. Esta acepción se desarrolla con otras dicotomías como derecho público- derecho privado en la esfera jurídica, y Estado-sociedad civil, ley pública-contrato privado, poder soberano-poder individual, en la esfera política. Durante cierto tiempo fue el Estado el que tuvo este sentido de generalidad aunque la sociedad civil detendrá este lugar cuando el Estado se convierte en absolutista.
- lo público como aquello que es visible y manifiesto frente a lo “secreto”, lo oculto y lo que no debe verse, rescatando la idea de publicidad frente a los poderes invisibles. Ese principio de publicidad operará en la historia como criterio normativo de control y validación de las normas emitidas por el poder político aunque con cierta prudencia para aquellas leyes que necesiten cierto grado de secreto, por ejemplo en temas como defensa.
- lo público asociado a lo “abierto y accesible” a todos los que gozan de la condición de ciudadanos, en contraposición a lo que está cerrado o vedado a los otros. En este sentido se alude desde la política a una idea de apertura como por ejemplo en canales de participación de los ciudadanos en la cosa pública, a una idea de accesibilidad que no puede ser objeto de apropiación individual y que supone lugares compartidos y compartibles, como calles, plazas y paseos como el espacio de la representación, en el que la sociedad se hace visible.

Sobre este último concepto se abordará el tema del espacio público señalando por un lado, su importancia como elemento de articulación social y garantía de ciudadanía, y por otro, el rol preponderante del actor gubernamental en sus distintas instancias jurisdiccionales en garantizar su existencia.

## **2- El espacio público como derecho y garantía de ciudadanía**

*“Del ágora a la plaza de las manifestaciones políticas multitudinarias del siglo XX, es a partir de estos espacios que se puede relatar, comprender la historia de una ciudad por cuanto en su conformación se expresan las relaciones entre los habitantes y entre el poder y la ciudadanía. Estampas gloriosas y trágicas, antiguas y modernas, se suceden en los espacios públicos de la ciudad” (Jordi Borja y Xaida Muxi, 2003).*

El espacio público es el lugar de los encuentros, los flujos urbanos, los intercambios y la transformación, donde provisoriamente se expresan la integración y la convivencia democráticas o se denuncian las desigualdades y conflictos de las

ciudades fragmentadas. Se constituye en el espacio principal del urbanismo, de la cultura urbana y de la ciudadanía. Tiende, fundamentalmente, al intercambio entre distintos sujetos sociales, hace de su uso un derecho ciudadano, debiendo garantizar en términos de igualdad la apropiación por parte de diferentes colectivos sociales y culturales, de género y de edad.

Esos espacios pueden ser calles o plazas, equipamientos o infraestructura de comunicación como estaciones de trenes y ómnibus, áreas comerciales, equipamientos culturales, que se convierten en espacios de uso colectivos debido a la apropiación de los ciudadanos. Permiten el paseo y el encuentro, ordenan cada zona de la ciudad, le dan sentido y se transforman en el ámbito físico de la expresión colectiva y de la diversidad social y cultural. Hoy existe un cierto temor al espacio público puesto que es el lugar donde se evidencian los problemas de injusticia social, económica y política, y su debilidad aumenta el miedo de unos y la marginación de otros y la violencia urbana sufrida por todos.

Como expresa Borja (2003), la ciudad es espacio público, un lugar abierto, protegido, productor de sentidos y una concentración de puntos de encuentro representados por las calles, las plazas, los espacios colectivos. Después están los edificios y los espacios circulatorios. Por lo tanto, si hablamos de espacio público hablamos de ciudad como el continente de la historia, el tiempo concentrado en él, la condensación del pasado y la memoria, es decir, el lugar desde donde se producen los proyectos de futuro que dan sentido al presente. Es un patrimonio colectivo en el que tramas, edificios y monumentos se combinan con recuerdos, sentimientos y momentos comunitarios.

Por otra parte, la filosofía y la sociología urbana coinciden en enfatizar la ciudad como lugar donde se concentran y conviven las diferencias de origen, de aptitudes, de actividades, admitiendo también que esta diversidad favorece lo imprevisible, introduce desorden y posibilita la innovación (Sennett, 1992, citado en Borja, 2012).

Esa diversidad favorece el intercambio y tiene como condición que haya un mínimo de pautas comunes, de civismo que hagan viable la convivencia. Los dos elementos citados, por un lado el intercambio o la ciudad como mercado de productos, servicios e ideas y, por el otro, el civismo o las pautas culturales comunes, se expresan en y necesitan del espacio público.

En ese sentido, y retomando los conceptos de Borja y Muxi (2003), la ciudadanía tiene como condiciones: el derecho a la centralidad accesible y simbólica, a sentirse orgulloso del lugar en que se vive y a ser reconocido por los otros, a la visibilidad y a la identidad, a disponer de equipamientos y espacios públicos cercanos. También el derecho a la movilidad que supone información e intercambio, oportunidades de formación y ocupación, posibilidades de acceder a ofertas urbanas y apropiarse de

la ciudad como un conjunto de libertades. Si los derechos de centralidad y de movilidad no son universales, entonces, la ciudad no es democrática.

### **3- El proceso de transformación de las ciudades**

La transformación de las ciudades en el contexto actual está caracterizada por el proceso de globalización económico a nivel mundial y el avance del desarrollo científico tecnológico. Especialmente, en las ciudades latinoamericanas, la combinación de nuevas capacidades organizacionales, nuevas tecnologías y nuevos sectores de crecimiento, generan tanto nuevas centralidades como un enorme crecimiento de la marginalización, cuya manifestación evidente es la producción de una ciudad dividida entre el sector formal con centros, subcentros y barrios, y el sector informal formado por villas y asentamientos, loteos clandestinos y extensas periferias sin cualidad que expresan un fuerte trauma urbano (Jáuregui, 2013).

Este fenómeno se acrecienta en las regiones metropolitanas de nuestro continente, que han desarrollado un crecimiento caracterizado por la explosión de las periferias y la pérdida de atracción de los antiguos centros, debido a la influencia de numerosos factores, que favorecieron un crecimiento horizontal de las ciudades, siguiendo diferentes modalidades en función de las clases sociales. Los sectores de mayores ingresos se ubican en las periferias buscando un mayor contacto con la naturaleza privilegiando el uso del transporte individual para conectarse con las actividades y la vida social dispersa. Los sectores populares, incluyendo aquellos sectores de migrantes, se instalan en áreas residuales de terrenos públicos generalmente no aptos para la urbanización, dependiendo del transporte público que los conecten con el resto de las metrópolis.

Estas prácticas son un síntoma de la desigualdad y la partición de la sociedad y las ciudades actuales, lo que genera tensión entre los diferentes sectores sociales y aumenta la demanda por garantías de seguridad con características y efectos bien diferenciados.

Cuando se verifican estas cuestiones en la “ciudad dividida” se genera el desafío de repensar la construcción del derecho a la ciudad y a la urbanidad como proyecto y apropiación de la dinámica de la ciudad por fuerzas que se articulan en el territorio de lo precario y de lo informal fragmentado, debiendo pensarse nuevas estrategias democráticas y distributivas con énfasis en organismos de participación y en la creación de redes productivas y solidarias. Surge entonces la necesidad de establecer nuevas conexiones a partir de proyectos de estructuración socio-espacial capaces de articular lo estratégico (el largo plazo) con intervenciones puntuales, específicas, capaces de responder a las mayores urgencias.

Estos procesos decisionales y políticos, que van conduciendo las múltiples y diversas transiciones que darán formas y contenidos a las transformaciones socio-

ambientales del territorio, irán definiendo la habitabilidad y la equidad de nuestras próximas ciudades y deberán tener en cuenta los siguientes problemas que influyen negativamente en el concepto de espacio público como espacio de garantía de ciudadanía:

- Disolución: ocasionada por la difusión de la urbanización desigual y el debilitamiento o especialización de los centros urbanos.
- Fragmentación: generada por la falta y/o transgresión de la normativa y la lógica sectorial de las administraciones públicas, que dan como resultado la multiplicación de elementos dispersos en un territorio cortado por vías de comunicación, relacionados con el transporte rápido, el consumo y el ocio.
- Privatización: a partir de la generalización de enclaves según clases sociales que van desde las urbanizaciones cerradas (para las clases medias y altas) hasta los asentamientos y villas de emergencia, y la sustitución de las calles, las plazas y los mercados por centros comerciales.

Estos problemas se deben fundamentalmente a dos cuestiones:

- El proceso de urbanización a nivel mundial. En el año 1975 el 37 % de la población mundial era urbana, en el año 2005 la cifra ascendió al 49% y para el año 2050 se prevé que dos de cada tres personas vivirán en ciudades. En América Latina esos porcentajes aumentan significativamente, ya que la población urbana en el año 1950 se acercaba al 50%, en el año 2005 al 77%, previéndose para el año 2030 que un 85% de población va a ser urbana. Mientras que Argentina supera esos valores: en el año 1960, el 87% de población era urbana y en el año 2012 la cifra fue del 97%. El 50% de dicha población se encuentra localizada territorialmente en Gran Buenos Aires, Gran Córdoba, Gran Mendoza, Gran Tucumán y Mar del Plata y el resto se localiza en 273 ciudades intermedias con una población aproximada de hasta 50.000 habitantes (Yantorno, 2015).

Respecto de la provincia de Buenos Aires a través del siguiente cuadro, se puede verificar la evolución del avance de población urbana y rural:

	Población total	Población urbana	Población rural
1985	10.865.408	10.122.513	742.895
1991	12.594.974	11.986.709	608.265
2010	15.625.084	15.190.440	434.644
	100%	97%	3%

Fuente: Yantorno (2015)

En cuanto a la distribución territorial de la población que habita la provincia de Buenos Aires, el 75% se localiza en el Gran Buenos Aires, La Plata, Mar del Plata y Bahía Blanca y dos de cada tres habitantes viven en los alrededores de la Ciudad autónoma de Buenos Aires. Estos valores permiten determinar el desequilibrio en cuanto a la localización de la población en el territorio provincial con fuerte concentración en la región metropolitana y áreas prácticamente vacías en el interior.

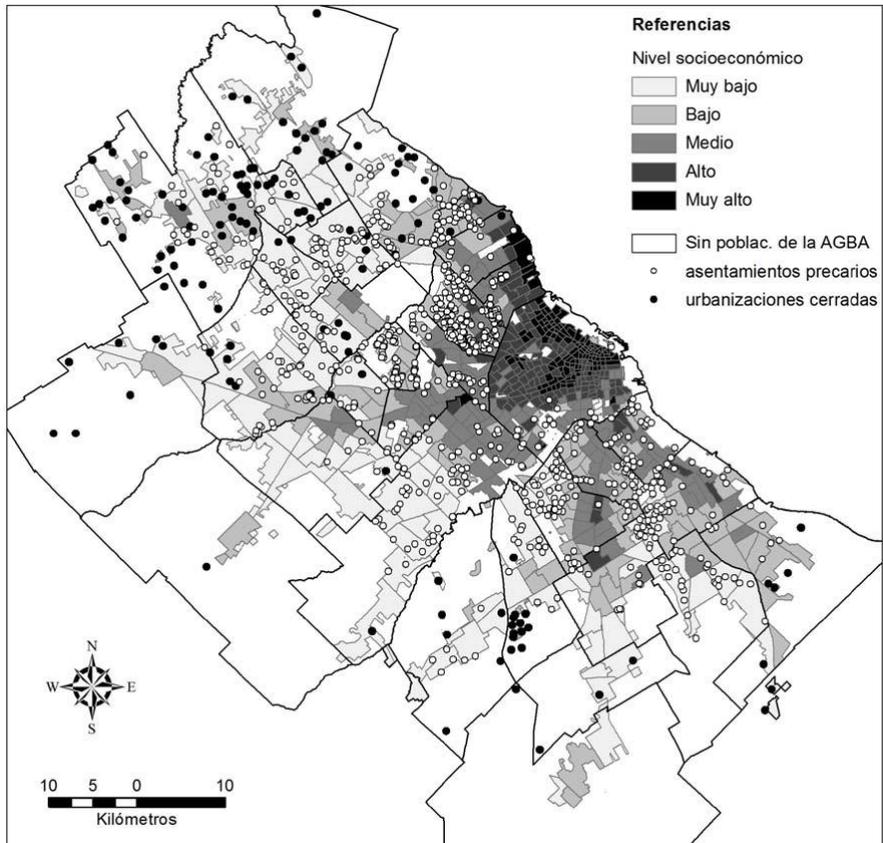
El acelerado proceso de transformación que enfrenta la forma tradicional de urbanización ya que aumenta excesivamente la superficie urbanizada en relación al crecimiento de la población (Borja y Muxi, 2003). Según los autores, este modelo de consumo del territorio alcanza niveles extremos, por ejemplo, en California entre 1970 y 1990 la población del Área Metropolitana de Los Ángeles creció un 45% al tiempo que la ocupación del suelo creció un 200%. Este proceso también se manifiesta en Francia a partir del resultado de un estudio reciente que indica que sobre 22 ciudades en el mismo período, la población aumentó solamente un 25% y, sin embargo, se duplicó la superficie urbanizada.

Este fenómeno también se verifica en las regiones metropolitanas de las principales capitales en Latinoamérica, pudiendo mencionarse la ciudad de México, en la cual se encuentran en la actualidad aproximadamente 2 millones de viviendas vacías en conjuntos habitacionales llevados a cabo por el gobierno federal, situados en la periferia, en virtud de su inadecuada localización lo que implica una gran pérdida de tiempo para llegar a los lugares de trabajo, la ausencia de transporte público y la escasa o nula presencia de espacios públicos que hagan vivibles esas urbanizaciones, situaciones que hacen que la población destinataria abandone sus viviendas.

En San Pablo, a partir de los años noventa, este modelo de urbanización en extensión generó innumerables autopistas urbanas que equivalen a peor

circulación y a menos ciudad. Asimismo, la presencia de más policía protectora en las áreas residenciales y comerciales más demandantes, de clases medias y altas, crea más inseguridad en los espacios públicos y en las áreas suburbanas populares menos protegidas.

En Argentina, y específicamente en la provincia de Buenos Aires, también se puede verificar ese proceso en plano adjunto como resultante del modelo de expansión urbano producto del incremento de población urbana a nivel nacional y provincial. En ese sentido Buzai y Marcos (2011) elaboran el mapa social de la región metropolitana de la Ciudad de Buenos Aires, como elemento representativo de la situación planteada anteriormente, cuya configuración presenta características propias del modelo de ciudad de América Latina. Durante las últimas dos décadas se produjo una importante expansión de clases sociales altas y medio-altas a partir de la conformación de nuevas urbanizaciones periféricas denominadas genéricamente urbanizaciones cerradas. Asimismo, los asentamientos precarios correspondientes a clases sociales de nivel bajo o muy bajo, a pesar de constituir entidades tradicionales de pobreza urbana, también tuvieron un importante crecimiento durante el período, lo cual aparece como resultado de la profundización de la polarización social. La superposición de las urbanizaciones cerradas sobre zonas de Puntaje de clasificación espacial único (en adelante PCEU) medio-bajo y bajo, y de los asentamientos precarios sobre zonas de PCEU medio, medio-alto y alto permitiría completar la secuencia evolutiva hacia la gran ciudad de América Latina, llegando a la alta fragmentación socio-espacial actual. Las condiciones socioeconómicas favorables decaen claramente desde el centro hacia la periferia en configuraciones de anillos y sectores según sean las características de fricción espacial y, en amplias zonas periféricas, aparecen abruptamente elementos puntuales de alto nivel propios de la “ciudad de islas”, reflejando empíricamente lo que se conoce como islas de riqueza en mares de pobreza. Queda en evidencia para los autores, que el mapa social del Gran Buenos Aires presenta con claridad la totalidad de características que llevan a la conformación de las grandes ciudades en un contexto de notable diferenciación y fragmentación socio-espacial.



Fuente: Buzai y Marcos (2011)

En cuanto a la dimensión del crecimiento de los asentamientos precarios del Área Metropolitana de Buenos Aires, autores como Cravino y Del Río (2006), mencionan que no se puede decir con certeza cuál es la cantidad de villas o asentamientos (VyA) que se encuentran en la región o menos aún cuánta población está involucrada en formas de tenencia de su vivienda en condición precaria. Una primera forma de aproximarse a esos números es a través de los datos censales, pero se evidencian inconsistencias y sub registros, en parte ocasionados por la falta de aporte de datos de algunos municipios y, en parte, porque la dinámica del fenómeno hace que no siempre los gobiernos locales cuenten con información actualizada. Esos datos se sintetizan en el gráfico adjunto y dan cuenta de la evolución desde el año 1981 hasta el año 2006.

Municipio	1981		1991		2001		2006		
	PT*	Población VyA	PT	Población VyA	PT	Población VyA	PT**	Población VyA	Superficie Km <sup>2</sup>
Total Conurbano Bonaerense	6.823.175	290.920	7.969.324	410.479	8.684.437	594.781	9.257.707	936.855	6.187,2
Total AMBA	9.746.004	327.930	10.934.727	463.087	11.460.575	702.586	9.257.707	1.065.884	6.484,2

\* PT (Población Total): Corresponde a la población del año 1980.

\*\* Los datos corresponden a las estimaciones de población realizadas por el INDEC.

Fuente: Cravino y Del Río (2006)

Otras fuentes indican en relación a la evolución del crecimiento se ese tipo de asentamientos, que en el año 1956 en el Gran Buenos Aires existían 62 villas con un total de 112.350 habitantes, en el año 1968, se pueden verificar 259 villas y 526.043 habitantes y en la actualidad, 819 villas con 1.500.000 habitantes. Esto va generando, ante la saturación de este territorio en el Gran Buenos Aires, que surjan en el interior provincial este tipo de asentamientos<sup>123</sup> (Yantorno, 2015).

Como síntesis, este modelo de crecimiento en nuestra región metropolitana, sumado al elevado porcentaje de población urbana, requiere grandes inversiones públicas en infraestructura, profundiza la fragmentación social, aumenta los problemas de tránsito y conduce a la pérdida de los espacios públicos de uso colectivo. Las ciudades europeas resisten mejor debido a la consistencia de sus tejidos urbanos heredados y a un entramado social menos segregado (Borja y Muxi, 2003) y el espacio público es una pieza fundamental para la creación y la recuperación de la ciudad. Pero en Latinoamérica, las dinámicas de la denominada ciudad emergente en las periferias y de degradación o de especialización de los centros, expresan una crisis de la ciudad como espacio público. No obstante ello, aquí también la puesta en valor del espacio público comienza a ser un elemento primordial en la revalorización de la ciudad.

#### **4- El abordaje de la construcción y gestión de las ciudades en la normativa y las instituciones en la Provincia de Buenos Aires**

Antes de abordar la problemática en la Provincia de Buenos Aires, cabe mencionar que la gestión urbana territorial involucra a los tres niveles estatales: la nación, las provincias y los municipios, en donde, las provincias al desempeñar un rol de intermediación entre las políticas macroemanadas del gobierno central y los

<sup>123</sup> Para ejemplificar se puede mencionar que en la ciudad de Junín hay 451 familias viviendo en asentamientos; en el Municipio Urbano de la Costa, 81; en Olavarría, 300; en Villa Gesell, 1385, en Tandil, 135, mientras que en las grandes ciudades como Mar del Plata y Bahía Blanca se registran 6.975 y 10.000 familias, respectivamente.

requerimientos de nivel local desarrollan un papel preponderante en el ordenamiento urbano territorial.

En ese marco vale citar que el territorio nacional, al igual que la provincia de Buenos Aires de acuerdo a lo anteriormente descrito, presenta grandes desequilibrios con una fuerte concentración demográfica en las metrópolis de las grandes ciudades (especialmente en la región metropolitana de Buenos Aires), y áreas desérticas y desvalorizadas en numerosas provincias y regiones.

A partir del año 2004, y con el fin de revertir esos procesos, el Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios puso en marcha una política de ordenamiento territorial que permita revertir esos desequilibrios promoviendo la integridad regional y la inserción internacional, a través de la formulación de un Plan Estratégico Territorial con la participación de los gobiernos provinciales y locales. Esa participación se lleva a cabo a través del Consejo Federal de Planificación Territorial, ámbito en el cual también se está trabajando en la formulación de una Ley Nacional de ordenamiento territorial.

En cuanto a la provincia de Buenos Aires, conforma el espacio territorial más dinámico de la Argentina, y su región metropolitana es una compleja realidad urbano-territorial que, como se mencionó anteriormente, agrupa a 14 millones de personas, genera casi la mitad del PBI del país y presenta un panorama que fluctúa entre las más amplias posibilidades de desarrollo humano y las más grandes carencias.

En ese marco, la planificación y gestión de las ciudades se analiza a continuación desde dos aspectos: uno de ellos relacionado con la normativa vigente y, otro, con la organización institucional para llevar adelante las políticas públicas relacionadas con los procesos de transformación de las ciudades en el territorio provincial.

A nivel de la trayectoria normativa cabe mencionar que en el año 1913 se sanciona la Ley N° 3.487 de creación de pueblos y, en el año 1960, algunos municipios comienzan a formular sus normas urbanas. En el año 1969 se crea la Dirección de Ordenamiento Urbano, en el ámbito del Ex Ministerio de Obras Públicas, actual Ministerio de Infraestructura, y en el año 1974 se comienza a trabajar en ese organismo en un diagnóstico que permitiera conocer la situación en materia urbano territorial de la provincia de Buenos Aires con el objetivo de sancionar un cuerpo normativo para resolver los problemas y orientar el crecimiento de nuestras ciudades.

Algunos resultados de ese diagnóstico indicaban la existencia en la provincia de Buenos Aires de 4.600.000 lotes urbanos, de los cuales sólo el 34,5% estaba edificado, el 9% contaba con los cuatro servicios de infraestructura esenciales (agua corriente, desagües cloacales, energía eléctrica domiciliaria y pavimento) y el 66% carecía de todos ellos (Scotti, 2000). Asimismo, específicamente en el área

metropolitana, los municipios contaban con amplias zonas con una deficiente relación de espacios verdes y densidad poblacional, carencia de servicios esenciales como agua corriente y desagües cloacales, parcelamiento indiscriminado, contaminación de cursos de agua por efluentes industriales no tratados, etc.

Ante este estado crítico de situación (en gran parte generada por loteadores que compraban fracciones rurales vendiéndolas a costos superiores pero con facilidades para acceder al lote propio, al que luego habría que sumarle los costos de las infraestructuras, gastos en transporte debido a las distancias, carencias de equipamientos educativos y sanitarios próximos, inexistencia de espacios públicos, referencia urbanas, etc) se comenzó a gestar un nuevo conjunto normativo.

Las propuestas buscaron sostenerse en criterios para regular el uso del suelo estableciendo indicadores urbanísticos máximos, impulsando el proceso de formulación de planes municipales de ordenamiento y desarrollo urbano, protegiendo el medio ambiente a partir de una correcta relación entre espacios verdes y la densidad poblacional de cada núcleo urbano, regulando la ampliación y creación de ciudades a fin de evitar crecimientos descontrolados o innecesarios, y definiendo instrumentos jurídicos con el objeto de reestructurar zonas urbanas estancadas o deprimidas (Curtit, 2003).

De este modo, la Provincia de Buenos Aires fue pionera en el país en contar con una normativa de ordenamiento territorial y uso del suelo, ya que en el año de 1977 se pone en vigencia el Decreto Ley N° 8.912 en el cual se establecieron objetivos tales como: preservar el medio ambiente, crear las condiciones para satisfacer las necesidades de la comunidad en materia de vivienda, industria, comercio, recreación, infraestructura, servicios; preservar las áreas y los sitios paisajísticos históricos y turísticos; dotar a los municipios de mecanismos que posibiliten eliminar los excesos especulativos, salvaguardando los intereses de la comunidad y posibilitar la participación de la comunidad en el proceso de ordenamiento territorial (Zanzottera, 2007).

Como se mencionó anteriormente, su contenido general se gestó en el período democrático previo, con estudios desarrollados en base a datos del año 1974. No obstante, su dictado se produjo durante un gobierno dictatorial, lo que influyó en su contenido final. Afortunadamente, según expresa Scotti (2000), los integrantes de la comisión redactora no habrían tenido limitaciones significativas en los aspectos técnicos<sup>124</sup>. Los condicionamientos más relevantes rondaron en torno a la

---

<sup>124</sup> “El anteproyecto legislativo fue elaborado por la Dirección de Ordenamiento Urbano (antes Dirección de Planeamiento Territorial) dependiente del Ministerio de Obras Públicas, reconociendo estudios y propuestas realizadas en el mismo organismo años anteriores” (Scotti, 2000: 11).

regulación inicialmente propuesta para una efectiva participación de la comunidad en los procesos de planeamiento, que concluyó con la eliminación de una norma dispositiva, quedando la cuestión de la participación solo como un objetivo.

Del mismo modo, el régimen legal no contempló las funciones de los departamentos deliberativos de los municipios, falencia que se subsanó a través del Decreto Ley N° 10.128 de diciembre de 1983. En general, municipios, organismos provinciales, asociaciones profesionales, ONGs, manifestaron reiteradamente su apoyo y coincidencia con sus objetivos y principios, valorando positivamente el planteo de propósitos que al momento de su entrada en vigencia estaban muy lejos de ser alcanzados, como:

- la posibilidad de actuar en forma preventiva y anticipada respecto del crecimiento y desarrollo urbano: planificar, implementar un proceso de planeamiento, o sea, un conjunto de acciones técnico-político-administrativas para la realización de estudios orientados a la organización del territorio, estableciendo como horizonte que todos los municipios contarán con sus planificaciones urbanas enmarcadas en planes regionales y provinciales.
- el efectivo ejercicio de la responsabilidad indeclinable del Estado de atender al desarrollo urbano, mediante la imposición de restricciones al derecho de propiedad, cuya aplicación irrestricta generaba perjuicios al conjunto de la sociedad.
- la incorporación de instrumentos de gestión para promover la movilidad del suelo urbano.

En cuanto a los aspectos relacionados con la gestión urbana territorial se pueden distinguir diferentes períodos en su aplicación y mencionar acciones resultantes:

- en el período comprendido entre 1977 y 1990, los cuestionamientos se enfocaron principalmente en el cuerpo normativo y su capacidad regulatoria. Se produjeron varias de las reglamentaciones del Decreto Ley N° 8.912/77 que aún hoy están vigentes (Decreto Ley N° 10128/83, Decreto N° 1549/83, Decreto N° 9404/86) y se presentaron distintos proyectos de ley para sustituirlo, mientras que en el año 1987 fue aprobado un texto ordenado por Decreto N° 3.389/87.
- en el período que va entre 1990 y 2005, operan varios cambios en la configuración del organismo, que muda de ubicación, denominación y competencias. El área técnica de planeamiento urbano pasa a desempeñar un rol secundario, subsidiario de las políticas de tierras. En cuanto a la jerarquía en la estructura organizacional del gobierno provincial pasó de ser Secretaría de Estado a Dirección Provincial dependiendo de la Subsecretaría de Tierras.
- En el año 2005, en el marco del Plan Federal de Vivienda, se recrea la

Subsecretaría de Tierras, Urbanismo y Vivienda, revirtiendo el marcado deterioro del área de planeamiento físico a nivel provincial. Se generaliza en el organismo la incorporación de tecnología (imágenes satelitales, sistemas de información geográfica, etc.) y de visiones de la cuestión físico-espacial provenientes de disciplinas diversas de la arquitectura y el urbanismo, como la geografía y el medio ambiente. En el año 2007 se avanza en la formulación de lineamientos estratégicos para la región metropolitana.

- A partir del año 2012 los Ministerios de Gobierno y de Infraestructura comparten las competencias en relación a la cuestión urbana-territorial. En la Subsecretaría Social de Tierras, Urbanismo y Vivienda del Ministerio en virtud de la sanción de la Ley de Acceso Justo al Hábitat se comienzan a formular lineamientos estratégicos para la gestión de infraestructura, suelo y vivienda en la provincia de Buenos Aires.

Algunos objetivos formulados por el Decreto-Ley se cumplieron parcialmente mientras que otros fueron ignorados y cedieron espacio frente a la especulación, la degradación urbana o la pérdida de identidad territorial. En cuanto al proceso de planificación establecido por la Ley, en la actualidad son pocos los municipios con Planes de ordenamiento urbano territorial respaldatorios de las ordenanzas, sino que cuentan con delimitación de zonas y asignación de indicadores.

En relación a su implementación, llevada a cabo en momentos en que comienzan a producirse procesos de empobrecimiento producto de graves crisis sociales y gobiernos dictatoriales, tuvo resultados paradójales. Los grupos sin capacidad económica y de ingreso a los mercados formales de suelo y vivienda, en muchos casos acudieron a formas de habitar mediante ocupaciones de tierras privadas o de propiedad del Estado, que en cierta medida terminaron siendo tan precarias como las permitidas por los loteos periféricos y sin urbanizar, anteriores al dictado del Decreto Ley.

Ante esa situación y destacando que la ley cuenta con un capítulo destinado a instrumentos de gestión para la movilización de suelo urbano, los que fueron subutilizados o poco promovidos desde la gestión, hubo una respuesta institucional a este problema y en el año 1983 se sanciona el decreto Protierra que sirvió de base para pensar en un marco normativo complementario que se constituyó en la Ley N°14.449 de Acceso Justo al Hábitat, sancionada en el año 2013 y reglamentada en el año 2014, en la cual se abordan los temas ligados al acceso formal de suelo para los sectores más postergados de la sociedad.

Esta Ley brinda de manera integral herramientas para gestionar al suelo urbano, incorporando principios rectores, directrices generales e instrumentos de actuación para su aplicación en el territorio promoviendo la creación de registros; programas

y proyectos especiales en los órdenes provinciales, municipales y para las organizaciones sociales.

Los lineamientos estratégicos son la regulación pública sobre el suelo urbano, los instrumentos de recuperación y redistribución social de la valorización de los inmuebles, la progresividad e impulso en la integración socio urbanística de villas y asentamientos precarios, los procesos de autogestión del hábitat a través del cooperativismo y apoyar la investigación y desarrollo de tecnologías apropiadas a dichos procesos.

La Subsecretaría Social de Tierras, Urbanismo y Vivienda (en adelante SSTUyV) como autoridad de aplicación de la mencionada normativa ejecuta en cada distrito de la Provincia los programas que la misma promueve. De esta manera, a través de distintas herramientas de gestión, tanto técnicas como de financiamiento que prevé la Ley, dicho organismo brinda infraestructura, genera suelo urbano, interviene en villas y asentamientos precarios, realiza mejoras habitacionales de manera mancomunada con las organizaciones sociales, brinda capacitaciones y otorga asesoramiento y asistencia técnica a los municipios. En el corto tiempo que ha transcurrido desde la reglamentación de esta normativa, la SSTUyV está llevando a cabo las siguientes acciones:

- En el marco del artículo 17 de la Ley, por el cual se crea en el ámbito de la Autoridad de Aplicación el Programa de Lotes con Servicios con la finalidad de facilitar el acceso al suelo urbanizado, se crearon 20.000 lotes con servicios, de los cuales un amplio porcentaje se destinó al programa de construcción de vivienda del Gobierno nacional Programa de Crédito Argentino (PRO.CRE.AR).
- Se creó el Registro Provincial de Organizaciones No Gubernamentales, para brindar financiamiento, asistencia técnica, asesoramiento y capacitaciones a las instituciones que desarrollen proyectos de mejora de hábitat en la provincia, fomentando el trabajo en conjunto, el crecimiento y el fortalecimiento de las instituciones promoviendo la conversión de las mismas en organizaciones de microcrédito.
- Se generó el Registro Provincial de Villas y Asentamientos Precarios como una herramienta única y centralizada de diagnóstico provincial de este tipo de urbanizaciones.

Este registro permitirá generar procesos de integración socio-urbanísticos, que surgen del relevamiento y la visualización de los barrios, lo que constituye una herramienta única y centralizada que registra los datos de toda la provincia para posibilitar una intervención rápida del Estado con importante participación ciudadana. En principio, es una identificación catastral, ya que el 85% de los asentamientos y barrios precarios de la provincia hoy están censados, pero permitirá reconocer rápidamente la localización de cada barrio,

cómo está determinado desde el punto de vista del alcance territorial, las necesidades que hay en cuanto a la infraestructura de servicio, y de la estructuración social<sup>125</sup>.

Los proyectos de integración contemplarán la implementación progresiva de infraestructura, regularización dominial, promoción y desarrollo de mejoras, refacción y ampliación de viviendas, construcción de equipamiento comunitario, generación y recuperación de espacios verdes, entre otros. En este sentido se están realizando obras de infraestructura en 81 municipios.

- Se creó el Consejo Provincial de Vivienda y Hábitat, donde participan el Ejecutivo y el Legislativo provincial, las ONG, colegios profesionales, las universidades y los representantes de los distritos, como autoridad de aplicación de la Ley de Hábitat, para que los programas que se llevan adelante surjan del consenso de los distintos actores sociales.

Por otra parte la SSTUyV lleva a cabo asistencias técnicas a los municipios para la formulación de sus planes urbanos que den marco a las acciones de mejora integral del hábitat.

En síntesis, se puede mencionar que la cuestión urbana territorial y la gestión del hábitat en la provincia de Buenos Aires ha ido ocupando en forma paulatina cierta prioridad como política pública. No obstante, restaría establecer lineamientos estratégicos de ordenamiento territorial a nivel provincial que permitan prever en forma planificada la generación de suelo urbano, garantizando la construcción de ciudadanía y la existencia de espacio público como derecho ciudadano.

### **La Ley N° 8912 y los espacios públicos**

En este marco normativo comienza a manifestarse la relación entre los espacios verdes de uso y la densidad poblacional con el objetivo de preservar el medio ambiente, no mencionando específicamente la concepción de espacio público como derecho ciudadano, concepto que comenzó a aplicarse, aproximadamente, a partir de comienzos de la década del 2000.

En ese sentido la Ley establece en su articulado diversas reglamentaciones orientadas a garantizar la existencia de superficies destinadas a espacios verdes y libres públicos como así también de áreas de reserva para la localización de equipamiento comunitario. Así, en el Artículo 8 inc. b) define a los espacios verdes y libres como los sectores públicos (en los que predomine la vegetación y el paisaje), cuya función principal sea servir a la recreación de la comunidad y contribuir a la depuración del medio ambiente.

---

<sup>125</sup> <http://www.mosp.gba.gov.ar/subsecretarias/subST.php>. Fecha de consulta: 10/06/2015.

A su vez el artículo 13° establece la dimensión de los mismos, proponiendo estándares internacionales que rondan entre los 10 m<sup>2</sup> por habitante.<sup>126</sup>

En cuanto a la superficie mínima recomendable se menciona la establecida por la Organización Mundial de la Salud (en adelante OMS) a principios de los años 90 que es de 9m<sup>2</sup>, semejante a la establecida por la Ley N° 8912 de espacios verdes públicos por habitante. Cabe aclarar que no se especifica el criterio para determinar dicho estándar.

A modo de ejemplo, Terraza (2012) menciona un estudio realizado sobre 386 ciudades (Fuller y Gaston, 2009) con valores de densidad poblacional comparables a los de América Latina, que posee un rango de entre 4 m<sup>2</sup> por habitante en Cádiz (España) o Reggio Calabria (Italia) hasta 300 m<sup>2</sup> en Lieja (Bélgica). Este estudio es conclusivo en un aspecto: los países del sur y del este de Europa (España, Italia, Portugal, Grecia, Polonia, República Checa, Bulgaria, etc.) parecerían estar más cercanos a un promedio en torno a los 10-15 m<sup>2</sup> por habitante, mientras que los del norte (Escandinavia, Alemania, Holanda, Bélgica, etc.) estarán por encima de los 50m<sup>2</sup> por habitante. Otro estudio (Levent, Vreeker y Nijkamp, 2004) realizado en 25 ciudades, se mueve en un rango de entre 2.6 m<sup>2</sup> por habitante en Estambul (Turquía) y 11.8 m<sup>2</sup> por habitante en Sarajevo (Bosnia y Herzegovina) hasta 144 m<sup>2</sup> por habitante en Edimburgo (Escocia), con un promedio cercano a los 49m<sup>2</sup> por habitante. Esto sugeriría que un valor razonable estaría por encima de los 9 m<sup>2</sup> por habitante teniendo en cuenta la tendencia de países con diferentes niveles de desarrollo.

Como se puede observar en el siguiente gráfico, ya sea en relación al supuesto estándar recomendado por OMS o a la media Europea, las ciudades de nuestra región se encuentran por debajo de esos niveles, siendo Curitiba (Brasil) la excepción que alcanzaría valores similares a los de los países del norte de Europa. Si bien se podría establecer una relación preliminar entre nivel de desarrollo económico de los países y los espacios verdes públicos, Curitiba ciudad con una

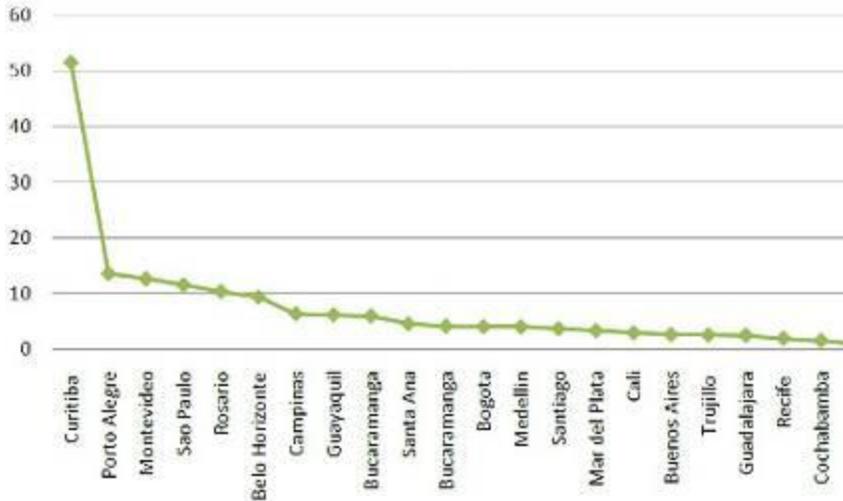
---

<sup>126</sup> Textualmente expresa: los espacios verdes o libres públicos de un núcleo urbano serán dimensionados en base a la población potencial tope establecida por el Plan de Ordenamiento para el mismo, adoptando un mínimo de diez metros cuadrados (10 m<sup>2</sup>) de área verde o libre por habitante. Dentro de esa superficie, deberán computarse las plazoletas, plazas y parques públicos, ya sean comunales o regionales.

Los espacios verdes serán convenientemente distribuidos y ubicados en cada área o zona, a razón de tres y medio metros cuadrados por habitante (3,50 m<sup>2</sup>/hab.) para plazoletas, plazas o espacios libres vecinales; dos u medio metros cuadrados por habitante (2,50 m<sup>2</sup>/hab.) para parques urbanos y cuatro metros cuadrados por habitante (4 m<sup>2</sup>/hab.) para parques comerciales o regionales. A los efectos de computar los cuatro metros cuadrados (4 m<sup>2</sup>) correspondientes a parques comerciales o regionales podrán induirse los parques de dicha característica ubicados en un radio de sesenta kilómetros (60 Km).

fuerte cultura de planificación, permite verificar que mediante políticas activas municipales se puede avanzar hacia estándares superiores y revertir la tendencia regional.

### M<sup>2</sup> de Espacios Verdes por habitante en Ciudades en América Latina



Fuente: Terraza, Horacio (2012)

### 5- Transformación del espacio público en la actualidad. Algunos casos testigos en Latinoamérica

A fin de superar los problemas de segregación, disolución y fragmentación de las ciudades planteados anteriormente, como así también recuperar la dimensión simbólica de los espacios públicos como referencias ciudadanas, se puede mencionar como ejemplo en cuanto a la existencia de espacio público, entre otras, la ciudad de Rosario, con una fuerte cultura de planificación que ha permitido con éxito, la recuperación de espacios públicos especialmente en el área costera.

En la provincia de Buenos Aires se podría afirmar que cuanto más avanzado se encuentre el municipio en la formulación normativa y utilización de herramientas de gestión como los planes urbanos y sectoriales que establece el marco normativo vigente, existen más posibilidades de garantizar el espacio público como garantía de ciudadanía en los términos anteriormente expuestos.

Por último, se desarrollan a continuación dos casos emblemáticos de ciudades latinoamericanas en las que se puede reconocer con más o menos éxito que el espacio público logra capitalizar aspiraciones sociales de acceso y pertenencia a la ciudad. Son las ciudades de Bogotá y Medellín de Colombia, ejemplos de

recuperación de ciudadanía a partir de la jerarquización del espacio público, luego de procesos de degradación social producto de la violencia generada por el narcotráfico.

### **Caso 1. Bogotá, Colombia**

Moroni (2013) describe que, a mediados de los noventa, Bogotá era una ciudad con una población próxima a los siete millones de habitantes, que en los últimos veinte años había vivido un proceso de disminución de sus habitantes autóctonos y una acelerada heterogeneización por el aluvión de ciudadanos procedentes de todas las regiones del país, y por la llegada de gran parte de los dos millones y medio de desplazados por la guerra interna, producto del narcotráfico. A la permanente informalidad de sus procesos de urbanización –constante construcción y destrucción, precariedad de la estructura vial, deficiencia en los servicios de infraestructura y caos del transporte público– se añadía la discriminación topográfica: su división entre el Norte destinado a las clases sociales medias y altas, y el Sur destinado a los pobres, entre el territorio de los conjuntos residenciales cerrados y los barrios a medio hacer llenos de emigrantes y desplazados. Esos problemas la convertían en una ciudad caracterizada por la ausencia de espacios públicos disfrutables colectivamente y con enormes espacios vacíos, con un gran deterioro físico y social. En esto se basó la transformación de Bogotá, cuyo lema de campaña del alcalde fue “Formar Ciudad”. Ello significaba tres cosas:

- tener en cuenta que lo que da verdadera forma a una ciudad no son las arquitecturas ni las ingenierías, sino los ciudadanos,
- para que ello sea posible, los ciudadanos tienen que poder reconocerse en la ciudad,
- ambos procesos se hallan implicados en otro, el de hacer visible la ciudad como un todo, es decir, en tanto espacio/ proyecto/tarea de todos.

Si antes la ciudad presentaba problemas por sus múltiples falencias y carencias en materia de infraestructura que afectaban cotidianamente a la gente (por ejemplo en la provisión de agua potable, la energía eléctrica, el transporte, etc), ahora se intentaba que la mirada cambiara de foco y pasara a percibir las deficiencias no como un hecho inevitable y aislado, sino como el rasgo de una figura deformada en su conjunto.

La primera acción que se desarrolló, fue diseminar en múltiples lugares de la ciudad muy congestionados más de cuatrocientos mimos y payasos, que señalaban las sendas peatonales para el paso de los peatones y los acompañaban, con el consiguiente revuelo, protestas y desconcierto tanto entre los conductores de automóviles como entre los asombrados transeúntes. Lo que en principio se tomó como un mal chiste del alcalde, se convirtió pronto en una pregunta acerca del

espacio público, pregunta que encontró muy pronto su traducción en gesto y conducta. La alcaldía regaló a miles de conductores un tarjetón en el que se veía, de un lado, un pulgar hacia arriba y, del otro, un pulgar hacia abajo, que muy pronto aprendieron a usar para aplaudir las conductas respetuosas de las normas y las acciones solidarias o para reprochar las infracciones y violencias.

Esta iniciativa se trató de un complejo proceso de lucha contra la explosiva mezcla de conformismo, con resentimientos acumulados, que permitió reinventar a la vez una cultura política de la pertenencia y una política cultural de lo cotidiano. De ahí que fueran dos los hilos que entrelazaron las múltiples dimensiones de esa experiencia:

- El primero de ellos fue una política orientada a promover no tanto las culturas especializadas sino la cultura cotidiana de las mayorías, y que tuvo como objetivo estratégico potenciar al máximo la competencia comunicativa de los individuos y los grupos para poder resolver ciudadanamente los conflictos y dar expresión a nuevas formas de inconformidad que sustituyan la violencia física. Fortalecer la cultura ciudadana equivale entonces a aumentar la capacidad de regular los comportamientos de los otros mediante el aumento de la propia capacidad expresiva y de los medios para entender lo que el otro trata de decir, ampliando la capacidad de generar espacio público reconocido.
- El segundo hilo conductor fue el de una política cultural no orientada sobre las culturas especializadas e institucionalizadas, como el teatro, la danza, las bibliotecas, los museos, el cine o la música, sino a lo contrario: partir de las culturas de la convivencia social, desde las relaciones con el espacio público (en los andenes y los ómnibus, los parques y las plazas) hasta las reglas de juego ciudadano en y entre las pandillas juveniles.

Un buen ejemplo de esa articulación entre políticas sobre cultura ciudadana y culturas especializadas es el significado que empezó a adquirir el espacio público y los nuevos usos a los que se prestó para el montaje de infraestructuras culturales móviles de disfrute colectivo. La devolución del espacio público a la gente posibilitó no solo que comenzaran a respetar las normas sino también que las comunidades pudieran desplegar su cultura, incrementando la participación, el sentimiento de pertenencia y la capacidad creadora.

## **Caso 2. Medellín, Colombia**

Con una población de 2.300.000 habitantes estuvo caracterizada por la fragmentación, generada por una lado, por su geografía de valles, quebradas y un río que la cruza en toda su extensión, y su proceso caótico de expansión, y por otro, por una compleja trama social y política que en los primeros años de la década de

los '90 dejó arrasada la ciudad por crisis económicas, el narcotráfico y la violencia urbana. (Moroni, 2013).

Para salir de esta situación y afrontar el camino de la recuperación, una de las claves que tuvieron en cuenta un grupo de arquitectos comprometidos con un rol social y político, entidades gubernamentales, ONGs, fue la aplicación de un urbanismo participativo y transformador integrado con obras de calidad en que las infraestructuras, la educación y la resignificación del espacio público, ayudaron a recomponer el tejido socio-espacial.

La primera acción de integración fue a través de las infraestructuras de transporte, con el Metro que unió el Norte rico y el sur pobre, y el Metrocable, que logró conectar el Metro con la ladera nororiental donde se desarrollaba mayormente el terrorismo y el narcotráfico. Esta nueva red de conexión permitió reconquistar espacios degradados, recuperando identidad barrial y fomentando una nueva cultura urbana de convivencia.

A su vez se desarrollaron programas de inclusión a partir de Planes urbanos integrales donde se articularon obras de equipamiento haciendo foco en la educación pública para sectores desprotegidos con programas sociales de salud, cultura, trabajo y esparcimiento que apostaron al trabajo con la juventud. Estos programas se complementaron con pequeñas intervenciones de suturas urbanas en veredas, plazoletas, plazas, puentes hasta obras de gran impronta formal y programática con el espacio público como el gran articulador urbano y social. Esta reconquista de sectores claves de la ciudad fue catalizando las aspiraciones cívicas de una sociedad que en sus lugares de encuentro consolidó su identidad.

En ese marco se llevaron a cabo varios proyectos de plazas y parques que sirven de antesala a edificios emblemáticos, pero uno de los éxitos del plan de Medellín es la Red de parques-bibliotecas, como un sistema referencial de renovación urbana de alto valor identitario. Emplazadas en zonas marginales pero con muy buena accesibilidad por medio del sistema de tipo de transporte público y con una fuerte visibilidad iconográfica del edificio se transformaron en focos de atracción para el desarrollo socio-cultural-comunitario, generando nuevas centralidades interconectadas por espacios públicos de calidad articulando cultura, ocio, recreación con programas de recuperación ambiental. Así se transformaron en obras ejemplares enclavadas en zonas degradadas que recalificaron el entorno urbano y generaron ciudadanía.

## **6- Consideraciones finales**

Tal como hemos abordado a lo largo del artículo, podemos decir que el espacio público es una pieza fundamental para la creación y la recuperación de la ciudad, por lo cual los desafíos específicamente urbanos para la producción y gestión de las

ciudades haciendo efectivo su derecho para todos se deben basar en: la adopción de un urbanismo de inclusión e integración que optimice las libertades urbanas, la generación de centros y tejidos urbanos heterogéneos social y funcionalmente, movilidad y más espacio público (Borja y Muxi, 2000). Para el logro de los mismos resulta necesario:

- trazar estrategias para redireccionar los procesos en curso a través de intervenciones que permitan la conectividad de la estructura urbana como un todo revirtiendo la fragmentación socio - espacial actual,
- democratizar el disfrute de la urbanidad haciéndola accesible a todos,
- recuperar la dimensión simbólica para identificar los espacios urbanos como referencias ciudadanas,
- hacer de los lugares de conexión o nodos de comunicación un lugar con sentido, un hito cívico,
- atribuir a las áreas de nueva centralidad características del lugar central: multifuncionalidad, intercambio, lugares de encuentro y de expresión,
- limitar las operaciones que formalicen enclaves cerrados, garantizando la polivalencia, la mezcla y la visibilidad de cada zona de la ciudad.

Estos son algunos de los valores y objetivos que tendrían que orientar las políticas urbanas y sería deseable que los asumieran los agentes sociales y económicos, públicos y privados, como forma de garantizar al máximo la articulación de los mismos en la construcción y gestión de la ciudad.

Una pregunta sería ¿Cómo alcanzar estos objetivos en las ciudades de la provincia de Buenos Aires? En virtud de lo expuesto y teniendo en cuenta que dicha provincia fue pionera en contar con una normativa e instituciones a nivel provincial y municipal que permitieron orientar en mayor o menor medida la producción y gestión de dichas ciudades, y que en la actualidad se encuentran profundizando la problemática del hábitat para asegurar el acceso al suelo urbano de todos los sectores de la población, se mencionan algunas posibles líneas de acción en pos del logro de esos objetivos:

- La necesaria inclusión en la agenda de gobierno de la problemática urbana comprendiendo la importancia del rol de la planificación urbano-territorial en la conducción de los procesos de transformación de la ciudad y la mejora de la calidad de vida de la comunidad bonaerense, procurando revertir a través de acciones pensadas en el corto, mediano y largo plazo los desequilibrios territoriales arriba mencionados.
- Continuar con la elaboración de un Plan de Ordenamiento Urbano y Territorial o Lineamientos Estratégicos de Desarrollo Sustentable del Territorio provincial

que den un marco para que las decisiones que se tomen en materia de producción y gestión del hábitat que impactan en el medio físico sean concurrentes y compatibles entre sí y con las pautas de desarrollo global. Esta es una asignatura pendiente en la Provincia y es imprescindible para la elaboración de planes municipales como así también para sumar estrategias de desarrollo locales y regionales compatibles.

- Trabajar en forma regionalizada para atender las demandas por zona, con el objetivo de maximizar los recursos de asistencia y capacitación de la provincia, la articulación del sistema de planeamiento, la atención generalizada de problemáticas similares y el fortalecimiento de la gestión por intercambio de experiencias y acciones conjuntas entre los municipios que integren cada región y la ejecución de planes intermunicipales.
- Proponer un nuevo marco normativo que con una visión realista del contexto, revalorice principios, criterios, objetivos y establezca regulaciones emergentes para un desarrollo urbano territorial sustentable, que defina la importancia del espacio público como derecho ciudadano y refuerce las competencias y autonomía municipal en la materia, dentro de un sistema de planeamiento Provincial que le otorgue la necesaria unidad e integración.
- Entender que solamente un marco normativo no resuelve los problemas, comprendiendo que en general el problema no se encuentra en la legislación como casi siempre se predica, sino que se ubica en la ausencia de planificación, la falta de criterios comunes entre organismos, así como un cierto desinterés en el cumplimiento de las normas vigentes como en su actualización atendiendo el carácter dinámico y complejo de transformación del territorio.

## Bibliografía

- Borja, Jordi y Muxi, Xaida, (2003). *Espacio público, ciudad y ciudadanía*. Barcelona: Electa.
- Borja, Jordi. (2010). *Luces y sombras del urbanismo en Barcelona*. UOC (Universitat Oberta De Catalunya): Barcelona.
- Borja, Jordi (2012). *Espacio público y Derecho a la ciudad*. Barcelona.
- Borja, Jordi (2014). *Revolución urbana y derechos ciudadanos*. Madrid: Alianza Editorial.
- Buzai, Gustavo y Marcos, Mariana (2011). "El mapa social de la aglomeración Gran Buenos Aires, como evidencia empírica de modelos urbanos". En *Revista Fronteras*, año 10, N° 10.
- Carmona, Rodrigo (2012). *El debate sobre nuevos estilos de gobierno en ciudades argentinas*. Buenos Aires: Ediciones Cccus. UNGS.
- Capba I (2013). "Sobre el Espacio público, Entramados ideales y posibles para el futuro de la ciudad". *Revista N° 93- Tema central: Definiciones de Espacio Público y Ciudades en América latina*. Colegio de Arquitectos. La Plata.
- Cravino, María Cristina y del Río, Juan Pablo (2006). *Magnitud y crecimiento de las villas y asentamientos en el Área Metropolitana de Buenos Aires en los últimos 25 años*.

Disponible en:

[http://www.fadu.uba.ar/mail/difusion\\_extension/090206\\_pon.pdf](http://www.fadu.uba.ar/mail/difusion_extension/090206_pon.pdf). Fecha de consulta: 29/05/2015

- Curtit, Guillermo (2003). *Ciudad, gestión local y nuevos desafíos ambientales. Reflexiones a las políticas neoliberales y sus efectos sobre nuestros territorios*. QAM - Espacio Editorial.
- Jáuregui, Jorge Mario (2013). "Hallar formas de anudar". Río de Janeiro. En Capba I. Sobre el Espacio público. La Plata.
- Moroni, Leandro (2013). "Lo mejor para lo peor" Medellín. En Capba I. Sobre el Espacio público. La Plata.
- Garay, Susana Leonor (2009). "Propuesta para recrear el sistema provincial de ordenamiento urbano y territorial y jerarquización del organismo de competencia".
- Rabotnikof, Nora (2005). *En busca de un lugar: el espacio público en la teoría política contemporánea*. México: Instituto de investigaciones Filosóficas/UNAM.
- Scotti, Edgardo (2000). *Legislación Urbanística en la Provincia de Buenos Aires*. La Plata: Ed. Scotti.
- Terraza, Horacio (2012). ¿Las ciudades latinoamericanas poseen suficiente espacio verde público? ¿Qué es suficiente?, Disponible en: <http://blogs.iadb.org/ciudadessostenibles/2012/06/28/la-ciudades-latinoamericanas-poseen-suficiente-espacio-verde-publico-que-es-suficiente-existe-un-minimo/> Fecha de consulta: 20/03/2015.
- Yantorno, Omar (2015). Material de clase teórica de la materia Planificación territorial. Facultad de Arquitectura y Urbanismo, UNLP.
- Zanzottera, Marcela (2007). "Aspectos institucionales de la gestión urbano territorial". En La obra pública como desarrollo sustentable. Informe sobre Desarrollo Humano en la Provincia de Buenos Aires.

#### **Marco Normativo**

- Decreto -Ley N° 8912/77.
- Ley N° 14771/13.