

## LA GESTIÓN DEL ESPACIO PÚBLICO Y LA CIUDAD EN LA PROVINCIA DE BUENOS AIRES. EL CASO DE LA CIUDAD DE LA PLATA

**Marcela Zanzottera**

Universidad Nacional de La Plata

[mmzanzottera@gmail.com](mailto:mmzanzottera@gmail.com)

### Resumen

En este trabajo se aborda la importancia del espacio público como elemento de articulación social, física y simbólica, por cuanto el mismo representa la democracia en su dimensión territorial, como un espacio que debiera ser expresivo, significativo, accesible y evolutivo. Consecuentemente, 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 ese sentido, la Provincia de Buenos Aires, Argentina fue pionera en contar con una normativa de ordenamiento urbano y territorial, que abordó la problemática del espacio público, procurando garantizar su existencia en las ciudades que integran el territorio provincial. Se analiza el caso emblemático de La Plata, capital provincial, por su trazado planificado en relación a estos espacios y como su crecimiento desorganizado distorsionó la continuidad del mismo hacia la periferia.

**Palabras claves:** planificación y gestión, espacio público, periferia, distorsión

### Introducción

En este trabajo se pretende abordar la importancia del espacio público como elemento de integración y articulación social física y simbólicamente, por cuanto el mismo expresa la democracia en su dimensión territorial, es decir un espacio expresivo, significativo, accesible y evolutivo (Borja, 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, apostar por la diferenciación y la mixtura funcional y social, y multiplicar 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. Se analiza la gestión del espacio público en la Provincia de Buenos Aires y específicamente la ciudad de La Plata por su importancia como capital y su diseño particular.

### **Dicotomía público-privado**

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, la importancia del mismo 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.

### **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 la metrópolis.

Estas prácticas son un síntoma de la desigualdad y la partición de la sociedad y la ciudad actuales, lo que genera códigos de comunicación incomunicación, tensión entre los diferentes sectores sociales y aumenta la demanda por garantías de seguridad desde los mismos 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 (en sus dos acepciones) 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:

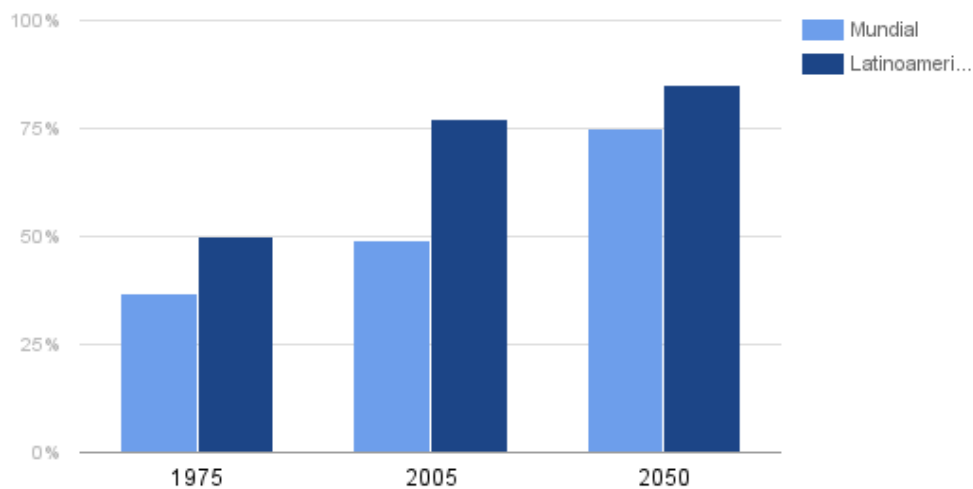
- **Disolución**, ocasionado por la difusión de la urbanización desigual y el debilitamiento o especialización de los centros urbanos.
- **Fragmentación**: por la falta y/o transgresión de la normativa y la lógica sectorial de las administraciones públicas, que da como resultado la multiplicación de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

Estos problemas se deben fundamentalmente a dos cuestiones:

- **Una de ellas refiere al proceso de urbanización a nivel mundial:**

En el año 1975 el 37 % de la población mundial era urbana, en el año 2005, 49% y para el año 2050 se prevé que 2 cada 3 personas vivirán en ciudades ascendiendo ese porcentaje al 75%. En América latina esos porcentajes aumentan significativamente, ya que la población urbana en el año 1950 se acercaba al 50 %, en el año 2005, 77% previéndose para el año 2030 un 85% de población urbana.

## Evolución de la población urbana



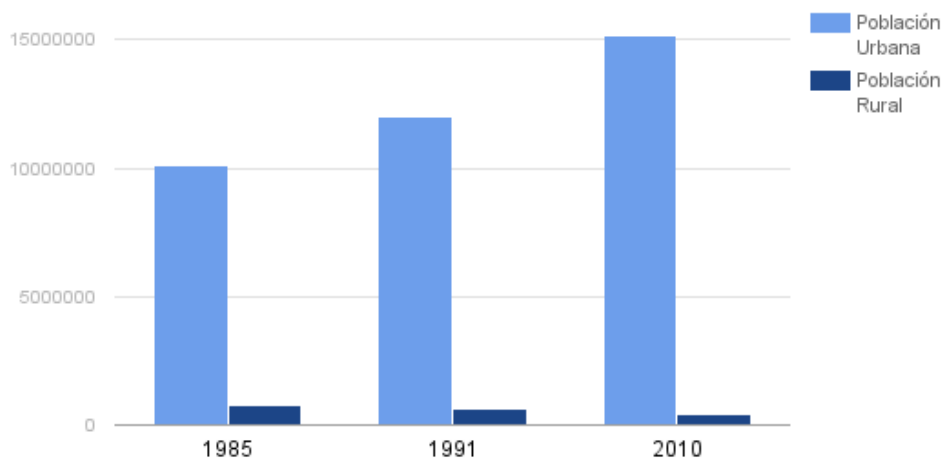
En ese contexto Argentina supera esos valores ya que en el año 1960, el 87% de población era urbana y alcanzando ese valor en el año 2012 un 97%. El 50 % de dicha población se encuentra localizada territorialmente en las 6 aglomeraciones más importantes del país, a saber: gran Buenos Aires, Gran Córdoba, Gran Mendoza, Gran Tucumán y Mar del plata. El 37 % restante se localiza en 273 ciudades intermedias con una población aproximada de hasta 50000 habitantes.

Así, la provincia de Buenos Aires contaba con la siguiente 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)**

## Crecimiento de la Población Urbana en la Provincia de Buenos Aires



Del total de la población que habita la provincia de Buenos Aires, el 75 % se encuentra distribuida territorialmente 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 de Buenos Aires y grandes sectores del interior provincial prácticamente vacíos.

- **La segunda cuestión a mencionar, es 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 2002).

Este modelo de consumo del territorio alcanza niveles extremos en California ya que entre 1970 y 1990 la población del Área Metropolitana de Los Angeles 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 sobre 22 ciudades francesas que en el mismo período, la población ha aumentado solamente un 25% y sin embargo se duplicó la superficie urbanizada.

En México, se encuentran en la actualidad aproximadamente 2 millones de viviendas vacías en grandes conjuntos habitacionales llevados a cabo por el gobierno federal, situados en la región metropolitana, en virtud de su inadecuada localización lo que implica una gran pérdida de tiempo para llegar a los lugares de trabajo y la casi ausencia de espacios públicos y equipamientos que hagan vivibles esas urbanizaciones. Esta situación fue producto del retiro del estado mexicano de la política habitacional que propició la participación descontrolada del sector inmobiliario.





Conjunto habitacional La Trinidad - México

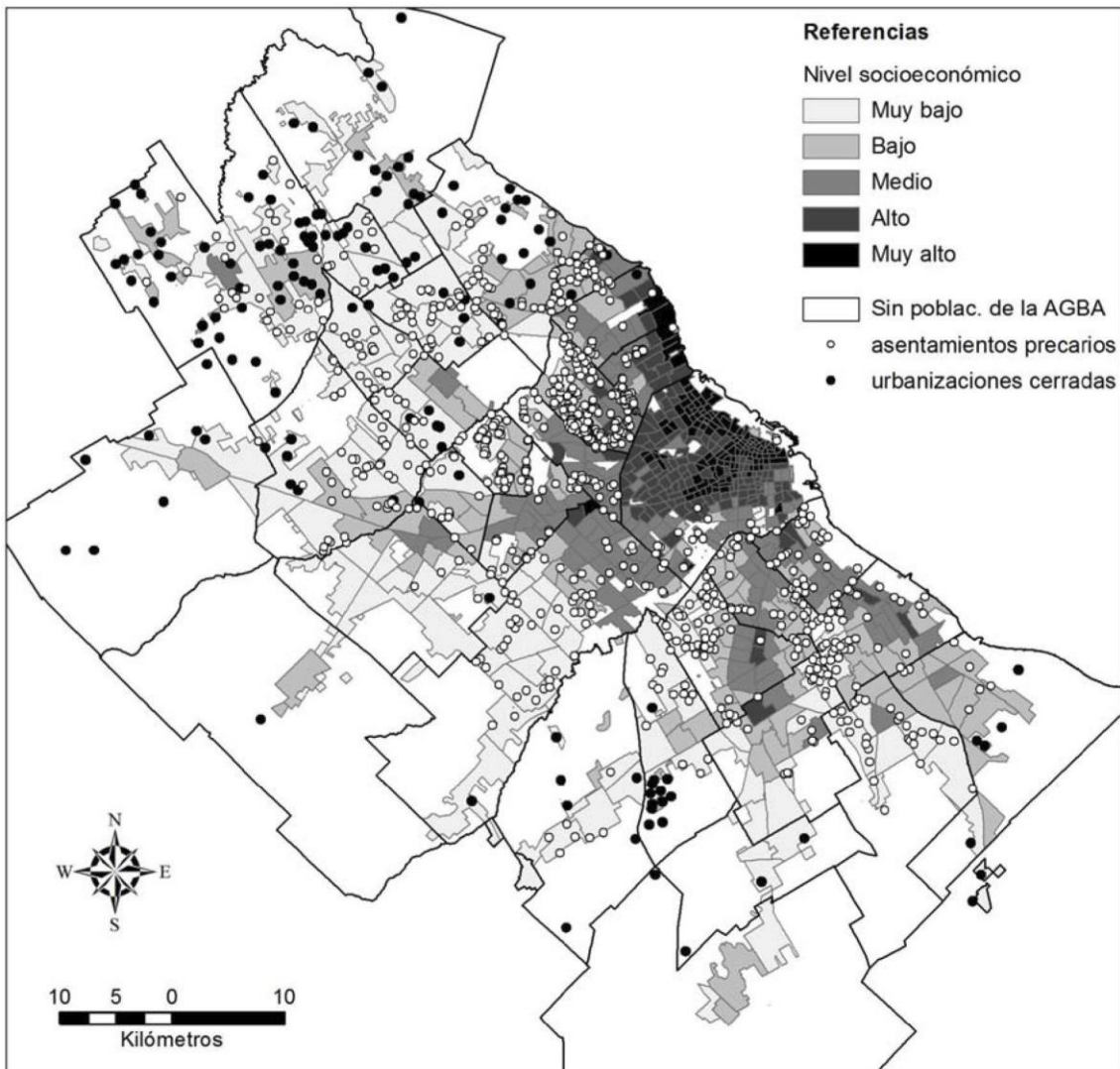
En San Pablo, a partir de los 90, este modelo de urbanización en extensión generó innumerables autopistas urbanas que equivalen a peor circulación y a menos ciudad. Asimismo, la presencia de más policía protectora en las áreas residenciales y comerciales más demandantes, de clases medias y altas, crea 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 CABA 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, 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. 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 de la región metropolitana de Buenos Aires presenta con claridad la totalidad de características que llevan a la conformación de las grandes ciudades en un contexto de notable diferenciación.



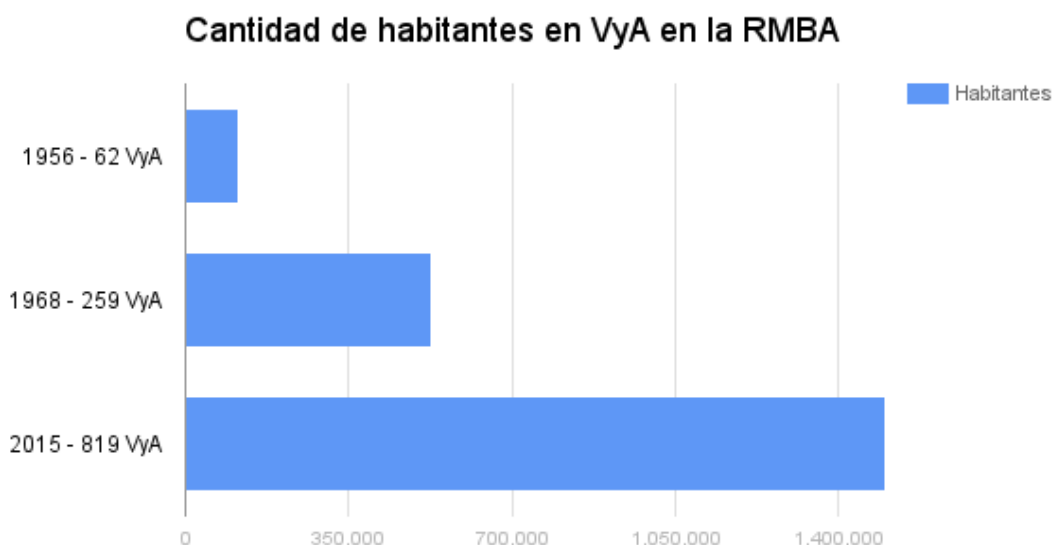
**fuentes: El mapa social de la aglomeración Gran Buenos Aires, como evidencia empírica de modelos urbanos (2011) Gustavo Buzai y Mariana Marcos.**

En cuanto a la dimensión del crecimiento de los asentamientos precarios en la RMBA, autores como Cravino y Del Río (2006), mencionan que no se puede decir con certeza cuál es la cantidad de villas y/o asentamientos 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 subregistros, en parte ocasionados por la falta de datos de algunos municipios y, en parte porque la dinámica del fenómeno hace que no siempre los gobiernos locales cuenten con información actualizada.

Otras fuentes indican en relación a la evolución de 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, hasta la actualidad que son 819 villas con 1500000 habitantes. Esto genera, ante la saturación de este territorio que vayan surgiendo en el interior provincial este tipo de asentamientos.



**Fuente: Yantorno 2015**

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, Olavarría 300, Villa Gesell 1385, Tandil 135, mientras que en las grandes ciudades como Mar del Plata y Bahía Blanca se registran las siguientes cifras: 6975 y 10000 respectivamente.

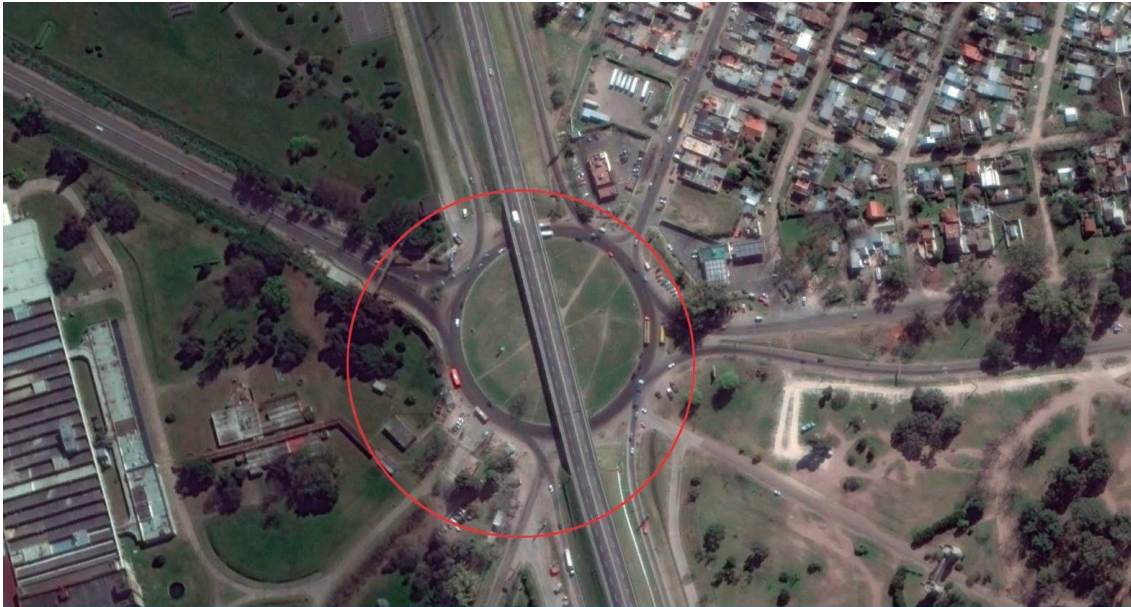
Este modelo de crecimiento, sumado al elevado porcentaje de población urbana, requiere grandes inversiones públicas en infraestructuras, profundiza la fragmentación social, aumenta los problemas de tránsito y conduce a la pérdida de los espacios públicos de uso colectivo.

Las ciudades europeas resisten mejor debido a la consistencia de sus tejidos urbanos heredados y a un entramado social menos segregado (Borja 2002) y el espacio público es una pieza fundamental para la creación y la recuperación de la ciudad. Pero en nuestras ciudades latinoamericanas por 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.

No solo las plazas y las calles deben ser valorizados. En este modelo de ciudad extendida, la envergadura de los desplazamientos requiere la combinación de varios medios de transporte, siendo vital el espacio en el que se desarrollan esos intercambios. Estos nodos cobran importancia como espacios públicos implicando la realización de proyectos e inversiones públicas en infraestructuras y equipamiento



evitando profundizar la fragmentación social, los problemas de tránsito y la pérdida de calidad de los mismos, los cuales constituyen piezas fundamentales especialmente en la RMBA. Deben ser sitios seguros, confortables y debidamente equipados, que faciliten la espera a los ciudadanos, ordenen las circulaciones de los distintos medios de transporte y se transformen en espacios verdes de amortiguación de los efectos de tránsito.



**Precariedad en la calidad urbana del Nudo de intercambio de transporte en la Rotonda Gutiérrez.**

### **La gestión de las ciudades en la Provincia de Buenos Aires**

La gestión urbano-territorial involucra a los tres niveles estatales: la nación, la provincia y los municipios, en donde las provincias al desempeñar un rol de intermediación entre las políticas macro emanadas del gobierno central y los requerimientos de nivel local desarrollan un papel predominante en la

gestión del territorio. En ese marco vale citar que el territorio nacional al igual que la provincia de Buenos Aires, presenta grandes desequilibrios con una fuerte concentración demográfica en las metrópolis de las grandes ciudades, especialmente de la ciudad 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 pone en marcha una política de ordenamiento territorial (en adelante OT), promoviendo la integración regional y la inserción internacional, con la participación de los gobiernos provinciales y municipales a través de la formulación de un Plan Estratégico Territorial.

En cuanto a la provincia de Buenos Aires conforma el espacio territorial más dinámico de la Argentina constituyéndose al crecer en el motor del desarrollo, en donde la RMBA conforma 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 en la provincia de Buenos Aires, 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 3487 de creación de pueblos y en el año 1960 ya algunos municipios comienzan a formular sus normas urbanas. En el año 1969 se crea la Dirección de Ordenamiento Urbano en el ámbito del Ex Mrio de Obras Públicas, actual Mrio 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 que permitiera 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<sup>1</sup> (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 a fin de reestructurar zonas urbanas estancadas o deprimidas (Curtit,2003).

Así, 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 8912 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

---

<sup>1</sup> Scotti, Edgardo. Legislación Urbanística en la Provincia de Buenos Aires. Ed. Scotti, 2000, pág. 10.

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<sup>2</sup>.

Como se mencionó anteriormente, su contenido general se había venido gestando en el período democrático previo con estudios desarrollados en base a datos del año 1974, no obstante su dictado se produjo durante un gobierno de facto, 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>3</sup>. Los condicionamientos más relevantes rondaron en torno a la 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 sólo 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 10128 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 contaran con sus planes urbanos con el marco de 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.

La implementación del DL 8912/77 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<sup>4</sup>.

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 14449 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 que promueve son la

---

<sup>2</sup> Zanzottera, Marcela. "Aspectos institucionales de la gestión urbano territorial". En: La obra pública como desarrollo sustentable. Informe sobre Desarrollo Humano en la Provincia de Buenos Aires. 2007.

<sup>3</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)

<sup>4</sup> Curtit, Guillermo. Ciudad, gestión local y nuevos desafíos ambientales. Reflexiones a las políticas neoliberales y sus efectos sobre nuestros territorios. CIAM - Espacio Editorial, 2003.

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 Ley 8912 y los espacios públicos**

En este marco normativo comienza a manifestarse la relación entre los espacios verdes de uso público 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 a partir de comienzos de la década del 2000 aproximadamente.

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 públicos 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.

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. 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 comarcales o regionales. A los efectos de computar los cuatro metros cuadrados (4 m<sup>2</sup>) correspondientes a parques comerciales o regionales podrán incluirse los parques de dicha característica ubicados en un radio de sesenta kilómetros (60 Km).*

La superficie mínima que propone la Ley coincide con la establecida por la Organización Mundial de la Salud (OMS) a principios de los 90's que es de 9m<sup>2</sup> por habitante.

A modo de ejemplo se menciona un estudio realizado sobre 386 ciudades (Fuller y Gastón, 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 300m<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, 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. Por otra parte, Rosario, Montevideo, Porto Alegre y San Pablo alcanzan o superan mínimamente los 10 m<sup>2</sup> por habitante.

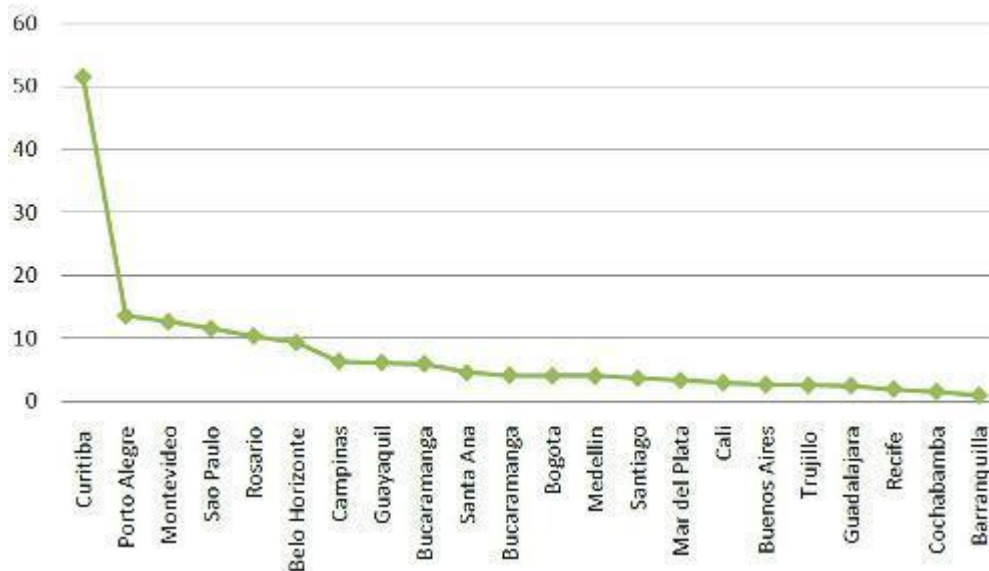
País	Ciudad	M2 por habitante	Año
------	--------	------------------	-----



Argentina	Rosario	10,4	2011
	Mar del Plata	3,38	2011
	Buenos Aires	2,69	2001
Uruguay	Montevideo	12,68	2011
Brasil	Porto Alegre	13,62	2010
	San Pablo	11,58	2010
	Belo Horizonte	9,4	2010
	Campinas	6,4	2010
	Recife	2	2010
Colombia	Bogotá	4,1	2010
Chile	Santiago	3,7	2010
Bolivia	Cochabamba	1,6	2012
México	Guadalajara	2,53	2005

Fuente: Terraza, Horacio (2012)

### m2 de Espacios Verdes por habitante en Ciudades de America Latina



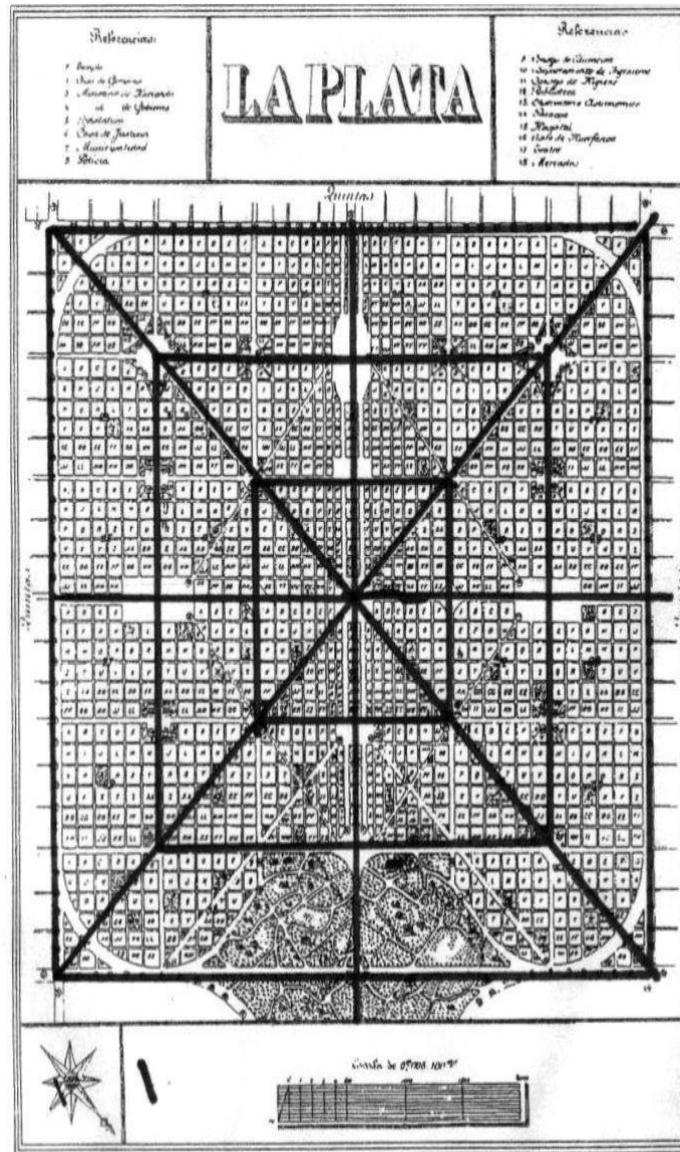


Si bien se podría establecer una relación preliminar entre nivel de desarrollo económico de los países y los espacios verdes públicos Curitiba (Brasil), ciudad con cultura de planificación, permite verificar que mediante políticas activas municipales se puede avanzar hacia estándares superiores y revertir la tendencia regional.

### **La Ciudad de La Plata**

Como producto de la federalización de Buenos Aires surgió la ciudad de la Plata. Fue pensada y diseñada para ser una capital administrativa, centro de poder y modelo de ciudad que contenía lo más actual de su época. Se planificó para albergar una densidad que hoy es cinco veces más que para la que pensada y los espacios verdes configuraron un sistema que otorgó los recursos espaciales y variedad de usos disponibles para la vida social con diferentes tamaños, proporciones, tratamientos y características naturales. (Del Moro, 2011)

La presencia del verde en la ciudad de La Plata surge desde el diseño influenciado con las ideas de las ciudades higienistas europeas, donde estos espacios aparecen como elementos higiénicos y recreativos para compensar las condiciones de vida de la ciudad industrial. De manera que el arbolado y la forestación se constituirían en abrigo de zonas frías y elementos de aireación en las cálidas dando lugar al embellecimiento del paisaje urbano. Así se introdujo en la traza, parques, plazas y boulevares y como remate el paseo del Bosque constituido por un frondoso bosque de eucaliptus que serviría de pulmón para detener las emanaciones que liberaba la destilería de la empresa Yacimientos petrolíferos fiscales (IPF) localizados en el la intersección de los partidos de Berisso y Ensenada aledaños a la nueva capital.



Estos espacios verdes actuarían favoreciendo el encuentro, las relaciones sociales, las posibilidades de intercambio con otras personas que frecuentemente marcan los espacios con sus presencias y sus valores.

En este contexto la gestión de los espacios públicos desde siempre tuvo diferentes grados de valoración por parte del municipio local, siendo más fuerte en aquellos espacios del casco que en la periferia. Estos, comenzaron a valorarse como espacios de recreación en las 2 últimas décadas en paralelo al proceso de ocupación y densificación de las periferias del casco antiguo. En su gestión tuvo más relevancia el rol de las organizaciones barriales las que, a través de un proceso de autorganización y autogestión de esos espacios, tuvieron más presencia que el municipio.

La calidad de estos públicos está vinculada tanto o más a los niveles de apropiación de la población que a las políticas de los espacios verdes públicos donde la voluntad política del Estado sobre el mejoramiento del uso y apropiación de los espacios públicos debería ser determinante.

De este modo, la sustentabilidad de los espacios verdes urbanos se relaciona intensamente a los procesos de gestión asociada a la planificación e intervención de los distintos actores sociales, donde el

Estado es un actor relevante en su rol de planificación y gestión de la ciudad, pero la participación de la sociedad genera la apropiación física y psicológica para la solución de problemas y la expansión y aprovechamiento de posibilidades, que suelen quedar fuera de las consideraciones de la planificación del estado.

La posible funcionalidad de cada espacio urbano está basada en el bienestar de los usuarios que depende de las características físicas ambientales que este espacio posee, de ahí la necesidad de rescatar los valores escénicos, ambientales y paisajísticos como respuesta al paisaje urbano, donde los espacios verdes son elementos que configuran la estructura urbana, le dan identidad a las ciudades e influyen positivamente en la calidad urbana de todos los habitantes.

A los fines de verificar la superficie por m<sup>2</sup> de los habitantes de las diferentes áreas urbanas del partido de la Plata se analizó el casco y las distintas zonas de expansión del mismo

**1- El casco histórico:** como parte de su diseño urbanístico como ciudad planificada, se proyectó un conjunto de espacios verdes de distintas escalas y roles, localizados en la intersección de las avenidas que se desarrollan cada 6 cuadras. Así, se pueden mencionar:

- El paseo del Bosque, hoy reducido a la mitad de su superficie original por la construcción del Hipódromo, varias facultades y el Colegio nacional de la Universidad de La Plata y los estadios de los dos clubes más representativos de la ciudad.
- Cuatro parques originales (uno de ellos reducido a la mitad de superficie, por la venta de un sector del mismo) y el parque Islas Malvinas localizado en el Ex Regimiento 7.
- Las plazas simbólicas de la ciudad, Moreno y San Martín
- 12 plazas de escala barrial
- La circunvalación que aporta una superficie de 32400 m<sup>2</sup> al sistema de espacios verdes mencionado.

**2- La periferia del casco:** Con el desborde del crecimiento urbano generado por el aumento de la población, la periferia se desarrolló sin planificación y en consecuencia sin la previsión de espacios públicos que le dieron el carácter a la ciudad original. Los sectores con mayores deficiencia son aquellos comprendidos por las localidades situadas al sudeste del casco (Altos de San Lorenzo, Villa Montoro, Villa Elvira, parque Sicardi, Arana, Ignacio Correas). En este sector se concentran conflictos urbanos de relevancia, como localización de asentamientos en zonas no aptas por riesgo para la población, inundaciones por falta de infraestructura y por supuesto casi inexistencia de espacios verdes de uso público.

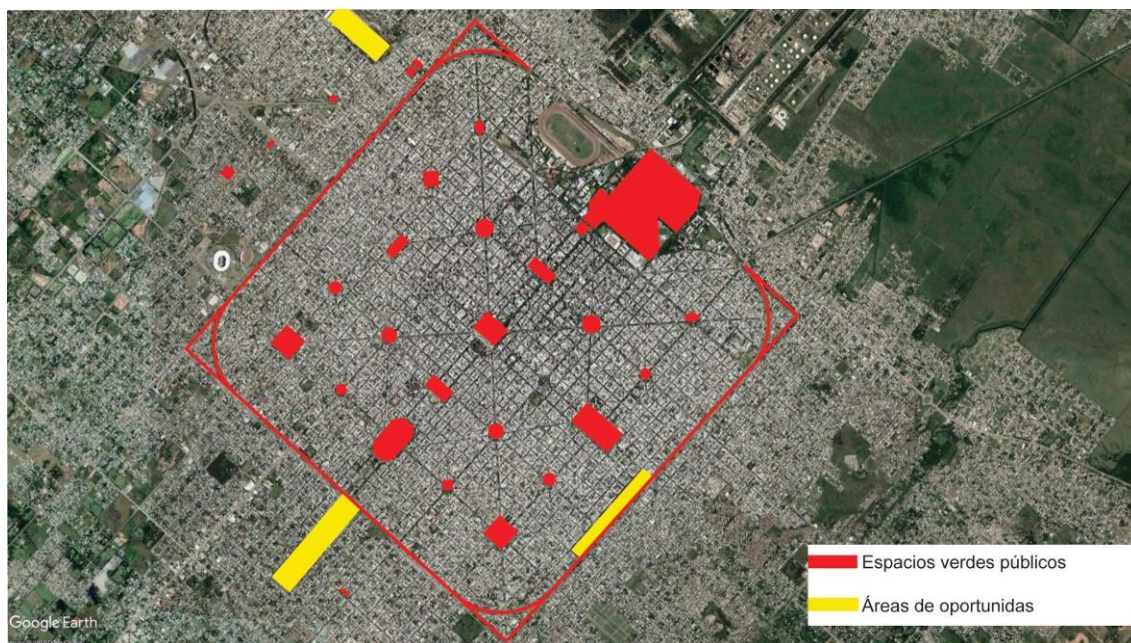
También es un sector con muchas áreas de oportunidad por cuanto se localizan en el mismo, áreas de oportunidad que están dadas por predios de amplia superficie que si bien son privados podría pensarse en la celebración de convenios público privado para promover proyectos urbanos que coadyuven al desarrollo del sector. También se ubican predios pertenecientes al ferrocarril que no serían necesaria la utilización de toda su superficie para esa función, lo que daría lugar a la localización de equipamientos comunitarios que sirvan a los habitantes y por supuesto más espacio verde para la recreación.

El otro sector que presenta deficiencias pero no tanto como el sector sudoeste compuesto por las localidades de los Hornos, la cumbre, las quintas, Olmos, Melchor Romero, Abasto, Etcheverry) . Aquí los conflictos son menores, los barrios tienen una identidad más marcada, en especial Los hornos, y sí la carencia es de espacios verdes.

Una mención aparte merecen las localidades de Tolosa y Ringuet que, si bien tienen su identidad y Tolosa su historia, también se caracterizan por la carencia de estos espacios. Tolosa tiene una gran área de oportunidad para desarrollar que son los predios del ferrocarril y los galpones ferroviarios con un gran valor patrimonial.

A continuación se sintetiza en cuadro la superficie de espacio público en relación a la cantidad de habitantes en el casco, y las distintas expansiones del mismo.

Sector	habitan- tantes	Evpa m2	EV/habitante
<b>Casco original</b>	196.527	1.050.000	5,34/5,52 con la circunvalación
<b>Tolosa y Ringuelet</b>	90.289	50.000	0,55
<b>Sector sudeste</b> (Altos de San Lorenzo, Villa Montoro, Villa Elvira, parque Sicardi, Arana, Ignacio Correas)	134.414	30.000	0,22
<b>Sector sudoeste</b> (Los Hornos, Melchor Romero, Abasto, Etcheverry, Lisandro Olmos, La Cumbre, Gambier, El Carmen, Las quintas)	120.808	50000	0,41
<b>Sector nor-noroeste</b> (Gonnet, City Bell, Villa Elisa, Gorina, Arturo Seguí)	86.541	310.000	3,58



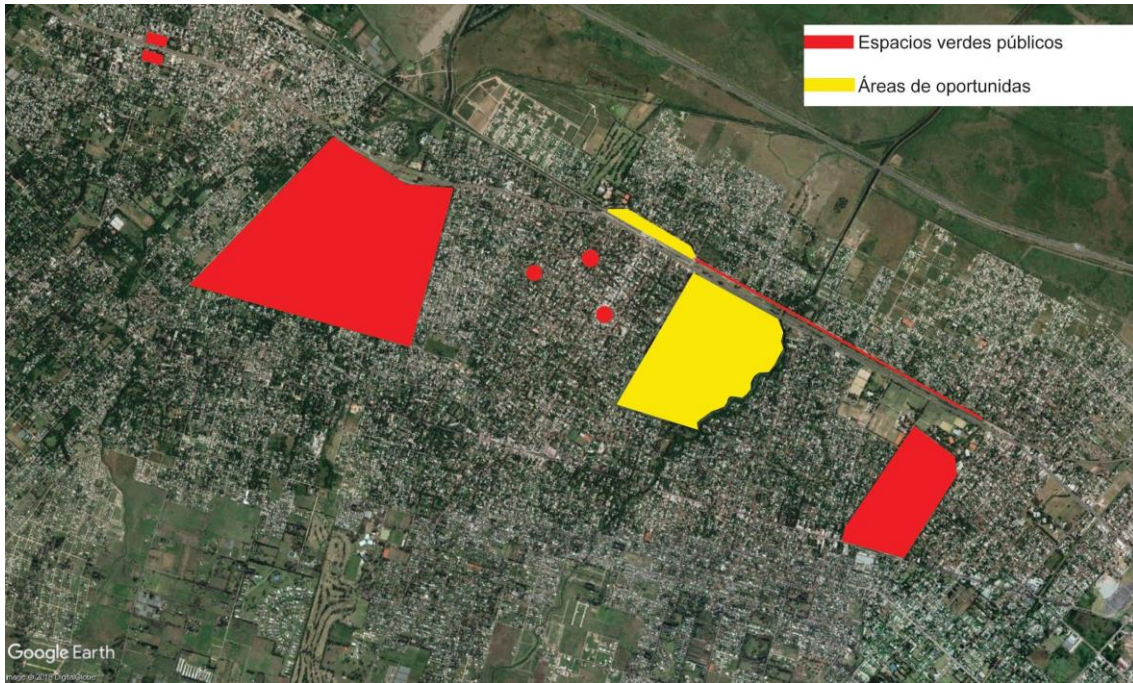
**Fuente: Elaboración propia en base a datos del INDEC y observación de los planos de La Plata**

Como se observa en el cuadro y en el gráfico la periferia del casco no cuenta prácticamente con espacios verdes de uso público de ninguna escala.

Una excepción fue el eje nor-noroeste cuyas localidades que lo conforman (Gonnet, City Bell y Villa Elisa, gorina y Arturo Seguí) tuvieron su origen con la expansión del Ferrocarril que unía la Capital Federal con la nueva capital de la Provincia. En los territorios cercanos a esas estaciones intermedias se desarrollaron los suburbios residenciales caracterizados por la baja densidad, viviendas exentas en predios de grandes dimensiones, con una predominancia de arquitectura pintoresquista. El uso residencial suburbano se complementaba con el desarrollo de usos recreativos y deportivos, como así también la actividad productiva hortícola.



En la actualidad este eje presenta características similares a sus orígenes, alternando zonas residenciales con la presencia de grandes espacios verdes públicos, semipúblicos y privados, tales como el Club Universitario, los clubes de rugby y de Hockey, la República de los niños y el parque ecológico. No obstante el avance de la urbanización con características urbanas hace peligrar la identidad de este sector, como así también va generando la pérdida de áreas productivas, que caracterizan a parte de este sector.



Queda demostrado la hipótesis que la existencia y calidad de los espacios públicos determina y cualifica el carácter de los distintos barrios que conforman el área urbana del partido de la Plata.

### Consideraciones finales

Tal como se ha abordado a lo largo del artículo, 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 siempre espacio público (Borja 2002). 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
- 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 nodales un lugar con sentido, un hito cívico
- atribuir a las áreas de nueva centralidad características del lugar central o sea: 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 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, de manera de garantizar al máximo la articulación de los mismos en la construcción y gestión de la ciudad.

Como 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 más arriba mencionados

- Elaborar 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, atendiendo y abordando con mayor énfasis los problemas de la RMBA.

- 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, revalore los principios, criterios, objetivos y establezca las 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 un marco normativo solamente 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 la transformación del territorio.

Por último en la ciudad de la Plata, pensar estrategias de desarrollo para los sectores más postergados

aprovechando las áreas de oportunidad que se localizan en cada uno de ellos. Queda comprobado que cuando existe la presencia de espacio público, las localidades se cualifican. El casco urbano y el eje noroeste que fueron pensados y diseñados con ese espíritu así lo demuestran. Todo ello, a pesar de la pérdida de gran parte del patrimonio arquitectónico y paisajístico que sufrió el casco histórico y que se está produciendo hacia el Norte de la ciudad, incluso con el avance constante de la urbanización hacia las tierras productivas.

## BIBLIOGRAFÍA

- Jordi Borja y Zaida Muxi, (2000). *Espacio público, ciudad y ciudadanía*. Barcelona
- Jordi Borja. (2012) *Espacio público y Derecho a la ciudad*. Barcelona
- Jordi Borja. (2010) *Luces y sombras del urbanismo en Barcelona* . Barcelona
- Emmanuel Rodríguez e Isidro, López y de José Manuel Naredo y Antonio Montiel.
- 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
- Capba I (2013), *Sobre el Espacio público*, arq. Leandro Moroni, “Lo mejor para lo peor” Medellín
- Capba I (2013), *Sobre el Espacio público*, arq. Jorge Mario Jáuregui, “Hallar formas de anudar” Río de Janeiro
- Documento elaborado por la Ex Jefa de Dpto de Planificación urbana y territorial de la DOU, Planificadora Urbana y Arquitecta: Susana Leonor Garay “ Propuesta para recrear el sistema provincial de ordenamiento urbano y territorial y jerarquización del organismo de competencia” (2009).
- Jordi Borja. *Revolución urbana y derechos ciudadanos* (2014)
- Scotti, Edgardo. *Legislación Urbanística en la Provincia de Buenos Aires*. Ed. Scotti, 2000, pág. 10.
- Revista *Todavía*. Fascículos N° 17 (agosto de 2007) y N° 9 (diciembre 2004)
- Beatriz Sarlo - *Escenas de la vida posmoderna*
- Nuria Cunir Grar- *Repensando lo público a partir de la sociedad-*
- Emir Sader- *Conferencia en la CTA*

ISBN 978-987-4415-46-2

