

REFLEXIONES SOBRE EL ESPACIO PÚBLICO

Por VÍCTOR TRIONFETTI

SUMARIO: I. Introducción.- II. El espacio público y sus relaciones.- III. Protección jurídica del espacio público en la CCABA.- IV. Testimonio en primera persona.- V. Corolario

I. Introducción

La Constitución de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CCA-BA) despliega una clara opción axiológica en la defensa del ser. El ser no está simplemente eyecto, también es proyecto. Tiene autonomía individual y colectiva, no es mera existencia y es ser con otros y ser-en-el-mundo. Ser humano. Sin posibilidad de proyecto, no hay dignidad. La Constitución es norma jurídica que garantiza la oportunidad de proyectos. Para ello debe haber libertad en igualdad.

Por eso existe una necesaria interdependencia entre los derechos individuales y los derechos colectivos, sobre todo los derechos colectivos que llamamos transindividuales.

Nuestro hábitat es un típico derecho transindividual.

Cuando el art. 11 de la CCABA prescribe que *“[l]a Ciudad promueve la remoción de los obstáculos de cualquier orden que, limitando de hecho la igualdad y la libertad, impidan el pleno desarrollo de la persona y la efectiva participación en la vida política, económica o social de la comunidad”*, podemos ver una íntima relación de esa norma con el Título Segundo denominado “Políticas Especiales”, que abarca los artículos 17 a 59 de la ley fundamental porteña. Pero esos textos, por su parte, están en la misma singladura y sentido que el principio de democracia participativa del art. 1º o el que exige la doble lectura en materia de planificación urbana.

Todo esto, un simple ejemplo, exhibe un complejo material deóntico puesto en la cúspide del sistema de validez destinado a hacer efectivas, siguiendo nuestras reflexiones iniciales, la protección del ser, su dignidad y su estancia en el mundo.

El problema que advertimos es la brecha permanente entre las garantías constitucionales destinadas a tutelar al ser-en-el-mundo y los incumplimientos de los correspondientes mandatos por parte de las autoridades constituidas. Es obvio que la brecha siempre está, pero depende de nosotros cuán ancha sea.

Para dar cuenta de este preliminar diagnóstico vamos a concentrarnos en un aspecto concreto del problema descripto, el de hábitat, y muy particularmente el del espacio público como problema urbanístico, social y existencial.

Dentro de ese específico ámbito, nos avocaremos a explorar, en los límites discretos que nuestras competencias nos permiten, la relación del espacio público como instancia urbanística clave en la construcción y afianzamiento del *phatos* constitucional porteño.

II. El espacio público y sus relaciones

La CCABA, dentro de las políticas especiales que descarga como un mandato a cumplir por los poderes constituidos, destina una buena parte de su articulado al ambiente.

En este ensayo nos interesa abordar aquellas cuestiones ambientales que se refieren al deber de las autoridades porteñas vinculadas a la “[p]rotección e incremento de los espacios públicos de acceso libre y gratuito, en particular la recuperación de las áreas costeras (...)” y a garantizar su uso común (inc. 3, art. 27, CCBA).

Por eso un aspecto sustantivo del presente abordaje es establecer un marco conceptual mínimo que precise nuestro léxico y permita entender qué es para nosotros el espacio público dentro de la partitura constitucional.

Entendemos al espacio público como aquel lugar donde no se busca crear consenso sino garantizar un territorio que posibilite la emergencia de puntos de vistas en conflicto ¹; y esa emergencia y visibilización no busca una síntesis ni una reconciliación final, sino la manifestación de la pluralidad de sentidos que circulan en una sociedad que es agonista ².

El espacio público puede ser físico o jurídico³, en ambos casos su fuerte carácter simbólico tiene un inapreciable aspecto performativo

1 Cfr. BOURIES, Karina; MORA, Ángela Rosalía, “Planeamiento urbano y medio ambiente”, Suplemento Act., La Ley, 11/12/07, 1; La Ley online: AR/DOC/3800/2007.

2 Cfr. MOUFFE, Chantal, *Agonística. Pensar el mundo políticamente*. Fondo de Cultura Económica; Bs. As., 2014, pág. 98 y sgtes.

3 Hemos abordado la importancia del espacio público en su aspecto jurídico al analizar en numerosas oportunidades la acción declarativa de inconstitu-

por el hecho de estar a disposición del *demos*; es esa posibilidad escénica la que también instaaura imaginarios democráticos y aspectos plurales de la vida en sociedad. En cualquier caso su puesta en valor se realiza a través de prácticas y discursos sociales.

El espacio público debe preservarse no como espacio de lucha, sino de sinceramiento y de lugar en donde la sociedad puede mirarse y expresarse.

De acuerdo con lo expresado, el espacio público tiene un gran significado político porque contribuye a hacer presente las contradicciones, divergencias y manifestaciones críticas de la sociedad.

Un parque abierto puede ser un lugar para un encuentro simultáneo, bizarro pero enriquecedor con artesanos, tribus urbanas (*emos* o *punk's*, por ejemplo), vendedores ambulantes, familias, malabaristas o adivinos, adultos mayores, etc. Una plaza puede ser el lugar de la recuperación de la dignidad como ocurrió cuando un grupo de valerosas mujeres paradójicamente circularon para obedecer, pero en círculos, para resistir.

El territorio “espacio público” es el lugar por antonomasia para expresar la protesta social, la reconciliación o el desencuentro. Nuestro país es rico en esas experiencias. En el límite de toda posibilidad, ha sido un espacio público, condicionado, vigilado e interferido el que logró anclar la dignidad de los argentinos a través de las Madres.

La defensa y calidad del espacio público entonces resulta vital para dar oxígeno a la vida democrática. Por eso el espacio público no es sólo un problema arquitectónico, es ante todo un problema de la democracia, un problema político.

La privatización, degradación, fragmentación, inaccesibilidad, etc., del espacio público afecta la vida democrática. El retroceso del espacio público ante el avance del mercado inmobiliario -con motivaciones contrapuestas a la del habitante común-, la irracionalidad en la destrucción de referencias o marcas del pasado histórico, la uniformidad vacía y, también, las asimetrías, entre diferentes sectores de la Ciudad de Buenos Aires, junto con la pérdida de armonía

cionalidad prevista en el art. 113 de la CCABA. Ver nuestro trabajo, “Acción declarativa de inconstitucionalidad en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires”, en RIVAS Adolfo, dir., *Derecho Procesal Constitucional*, Bs. As., Ad-Hoc, 2003, Volumen 1, pág. 75 a 84.

y belleza en las transiciones urbanas, constituyen degradaciones del espacio público.

También resulta imprescindible destacar que a veces se utiliza la cínica estrategia de la defensa del espacio público como maniobra para la exclusión de grupos vulnerables. Tal el caso de los aislamientos de los colectivos que viven en villas o de la alegada necesidad de erradicación para recuperar espacios públicos ⁴.

Hace tiempo sostuvimos ⁵, siguiendo a BETTINI ⁶, que cuando la Ciudad funciona bajo la lógica depredadora del mercado inmobiliario, difícilmente se cumplan las disposiciones constitucionales en materia de hábitat.

BETTINI ⁷ señala que la ciudad que se transforma en megalópolis se muestra indiferente frente a las normas, finalidades y necesidades humanas, funcionando en el mejor de los casos en función de los principios del pentágono de las 5 P (Poder, Propiedad, Publicidad, Personalidad, Progreso) en un sistema que es, al mismo tiempo, desierto ecológico, cultural y personal. Sólo asumiendo el desafío proactivo en la construcción social de una ciudad bajo la dirección de una sexta “P” que neutralice a las restantes, puede avizorarse una mejoría para la vida comunitaria de la ciudad: esa “P” es la de *Participación*. Pero, claro, sin espacios públicos, la participación resulta degradada y remitida al nicho de las redes sociales. No es lo mismo “dar un toque” o tener un *blog*, que hacerse presente en un lugar como colectivo con intereses o preocupaciones concretas. Son fenomenologías muy distintas. Políticamente distintas.

¿Qué significa todo esto? Que el mundo de lo transaccional *priva* sobre el mundo existencial y lo condiciona. Una paradoja, porque lo existencial debería ser preservado del escenario de los intercambios materiales. Priva, condiciona y privatiza el mundo de los encuen-

4 CARMAN, María, *Las trampas de la naturaleza. Medio ambiente y segregación en Buenos Aires*, Fondo de Cultura Económica, Bs. As., 2011, pág. 63 y sgtes.

5 TRIONFETTI, Víctor R., “El Tribunal Superior de Justicia de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires”, *Revista de Derecho Procesal, Medios de Impugnación. Recursos –II*; Rubinzal-Culzoni, Santa Fe, 1999, pág. 501 y sgtes.

6 BETTINI, Virginio, *Elementos de ecología urbana*, Trotta, Madrid, 1999.

7 BETTINI, ob. cit., pág. 15.

tros, de lo agonal, de la crítica. Sin lugar de encuentros públicos y de oportunidades de alterar la rutina de la supervivencia, sólo existen los andariveles individuales, privados o virtuales. Estos últimos son los “espacios” preferidos del control social, en donde los monopolios de opinión ejercen su tarea diaria en la construcción de subjetividades. El sujeto desde una cueva interconectada cree estar enterado de cómo es el mundo, aunque en definitiva sólo se limite a la recepción de una papilla semiótica que condiciona sus deseos, gustos, preferencias y empatías. Incluso hoy, el hombre está condicionado antes de que dos instituciones lo contacten y con las que antes se topaba en su infancia -la escuela y la iglesia-, pues aun sin estar alfabetizado, hoy un niño o niña está condicionado por la TV y por Internet en sus gustos y apetencias.

Una ciudad diseñada para negocios o barrios cerrados con servicios, junto a villas sin urbanizar y con construcciones precarias o complejos habitacionales derruidos, sin espacios públicos relevantes -sin plazas de juegos- muestra contradicciones profundas en la verdadera puesta en valor del hábitat.

La reducción del espacio público representa una ciudad balizada, sin alternativas a lo inesperado, sin la posibilidad de ruptura de itinerarios serializados, que sólo son ductos por donde somos conducidos desde y hacia, sin posibilidad de que nuestra autonomía tenga opciones de pausa, de recreo, de paisaje, de otros horizontes, de otros encuentros.

Buenos Aires intenta respirar entre torres corporativas y la demolición incesante de la memoria colectiva.

Buenos Aires no duerme, la especulación inmobiliaria tampoco. Tal vez por eso el espacio público sea inconveniente para los planes del capitalismo tardío, pues entre los que viven en una burbuja de opulencia hedonista y los que son “impresentables para el mundo”, los primeros siempre pueden tener espacio -público y privado- con sólo mostrar su pasaporte o pagar un peaje hacia destinos sofisticados.

El caso más emblemático del fin del espacio público ha sido Puerto Madero. Según Gabriela MASSUH, *“Puerto Madero es un caso típico de un desarrollo urbano de exclusivo corte económico librado a la suerte de la obtención de rentas extraordinarias usurpadas al uso común mediante operatorias de compra-venta de terrenos públicos cuyo valor inicial del suelo es muy bajo pero su valor final es muy alto. Es el primer emergente de un largo camino de modernización con exclusión, de una urbe de enclaves entrópicos que estalla desde*

*su interior para terminar devorándose a sí mismo como espacio habitable”*⁸.

III. Protección jurídica del espacio público en la CCABA

Jurídicamente el espacio público goza de protección constitucional a través de las políticas públicas establecidas, principalmente en el art. 27 de la CCABA cuando se dispone que “[l]a **Ciudad desarrolla en forma indelegable una política de planeamiento y gestión del ambiente urbano integrada a las políticas de desarrollo económico, social y cultural, que contemple su inserción en el área metropolitana. Instrumenta un proceso de ordenamiento territorial y ambiental participativo y permanente que promueve: (...)3. La protección e incremento de los espacios públicos de acceso libre y gratuito, en particular la recuperación de las áreas costeras, y garantiza su uso común**” (el destacado nos pertenece).

A su turno, los incisos 2, 4, 7 y 9 poseen también una concordancia armónica con el texto citado. Del mismo modo, entre los artículos 1, 17, 18, 19, 20, 29 y 30 de la CCABA también hay un profundo maridaje sistémico. Resulta aquí inconveniente, por razones de espacio, realizar un análisis en detalle de tales relaciones, pero digamos que sin la efectividad de las normas señaladas difícilmente el espacio público pueda tener un desarrollo sustentable frente al avance del mercado inmobiliario. También se acoplan a las mencionadas normas otras que coadyuvan a su eficacia. Así, el art. 31 porque el espacio público debe pensarse como un lugar de goce y no de supervivencia para las personas en situación de calle. El art. 42 que toma en cuenta el concepto de urbanismo integrador y la situación de las personas con necesidades especiales, lo que incluye su relación con el espacio público que es espacio para todos y no barrera para algunos. Con igual énfasis destacamos el art. 56 en cuanto establece que “[l]os **funcionarios de la administración pública de la Ciudad, de sus entes autárquicos y descentralizados, son responsables por los daños que ocasionan y por los actos u omisiones en que incurrieran excediéndose en sus facultades legales (...)**”, norma que no sólo actúa

⁸ MASSUH, Gabriela, *El robo de Buenos Aires. La trama de corrupción, ineficiencia y negocios que le arrebató la ciudad a sus habitantes*, Sudamericana, Bs. As., 2014, pág. 35 y sgtes.

en el marco de la responsabilidad administrativa, civil y penal, sino política en el caso de los funcionarios comprendidos en el art. 67 de la ley fundamental porteña.

Los poderes constituidos tienen mandatos y competencias específicas en materia de espacio público. Además del Plan Urbano Ambiental, cuya ejecución está en relación directa con la participación del pueblo en el presupuesto -retroalimentación clara del sistema- el legislador tiene competencias específicas a través de los arts. 80 (incisos 2, *a, b, h e, i*; 9), 81 (incisos 4, 7 y 8), 82 (incisos 4, 5); y el Poder Ejecutivo 104 (incisos 22, 23 y 24).

La ley 71 estableció que el organismo encargado de la formulación y actualización del Plan Urbano Ambiental sea el Consejo del Plan Urbano Ambiental (CoPUA) con competencia territorial y ambiental según lo previsto en los arts. 27, 29 y 104, inc. 22 de la CCBA.

En noviembre de 2008 se sancionó la ley 2930 que instituye el Plan Urbano Ambiental de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y es ley marco a la cual debe ajustarse la normativa urbanística y las obras públicas en la ciudad.

Las leyes 71 y 2930 son normas que podemos considerar vehementes, en el sentido de que hacen profusas declaraciones para lograr objetivos globales en materia ambiental, incluso con detalle de políticas públicas con las que es difícil disentir.

El art. 11 de la ley 71 establece el criterio orientador del Plan Urbano Ambiental al sostener que éste *“se fundamentará en el concepto de desarrollo sostenible, entendido como un proceso participativo, que integra la transformación urbanística, el crecimiento económico, la equidad social, la preservación de la diversidad cultural y el uso racional de los recursos ambientales, con el objetivo de mejorar las condiciones de vida de la población y minimizar la degradación o destrucción de su propia base ecológica de producción y habitabilidad, sin poner en riesgo la satisfacción de las necesidades de las futuras generaciones”*. La ley incluye expresamente como política pública el mejoramiento de los espacios verdes y espacios públicos (cfr. art. 11, inciso f), una distinción muy alambicada por cierto, pues que el espacio sea verde no excluye que sea público (¿o lo público es sólo cemento?).

La ley 2930 interpreta la CCABA y a la ley 71, y considera que el PUA debe auspiciar el desarrollo de una ciudad integrada, policéntrica, plural, saludable y diversa.

El art. 9 de la ley 2930 se toma muy en serio el tema del espacio público al señalar que el PUA tiene como objetivo *“[e]l incremento, recuperación y mejoramiento del espacio público y de la circulación, de los parques, plazas y paseos y de las áreas de calidad patrimonial, a fin de dar lugar a funciones vitales como las de encuentro relax, confort y socialización, asegurando a todos los habitantes el derecho a su uso, y de otorgar identidad a las distintas zonas de la ciudad”*.

La citada norma detalla, entre los lineamientos para cumplir con el propósito antes mencionado, cuestiones vinculadas con (i) la conformación de un sistema de parques de escala metropolitana que involucra a los ya creados (Parque Tres de Febrero, Parques Costanera Sur, Reserva Ecológica y Parque Almirante Brown) y los que se creen en el futuro; (ii) el mejoramiento funcional y ambiental de los parques, plazas y paseos existentes y ampliación de la oferta a escala urbana y barrial; (iii) promover la incorporación de nuevos parques urbanos dentro de los usos que se definan para tierras fiscales desafectadas de usos anteriores, promover la creación de nuevas plazas, plazoletas y patios de juego en relación adecuada a la densidad poblacional de las diversas zonas (por reconversión de predios fiscales; compra, expropiación, canje o convenio de uso de predios privados; utilización de áreas residuales); promover el uso público y la integración al entorno de los espacios libres disponibles en los predios y edificios pertenecientes al GCBA, resguardando su superficie absorbente, y establecer acuerdos con otros organismos públicos con igual sentido y alentar la habilitación de terrenos privados baldíos o en desuso como áreas de recreación pública. También dispone desarrollar un trabajo de concientización de la población acerca de la importancia del incremento de la vegetación en los espacios privados, y el cuidado y respeto en los espacios públicos.

Con semejante línea de defensa normativa, parecería que todo debería estar en orden. Sin embargo, desde hace tiempo sabemos que existe la llamada falacia normativista, pues no es correcto pensar que porque las cosas deban ser, serán. Porque para que las cosas sean como deben ser, es decir, de acuerdo con el programa constitucional, además de normas hacen falta pilotos de tormentas, gente comprometida, inteligente y con voluntad de transformar la facticidad en buen gusto democrático. Eso no siempre ocurre, lo sabemos. Porque también hay ignorancia, desinterés, egoísmo y miradas hacia el propio ombligo.

Es un hecho evidente la insuficiencia de espacios públicos en la Ciudad de Buenos Aires. Tómese un minuto y vea el plano de

Buenos Aires. Verá algo notable: la ciudad tiene espacios verdes extensos y espacios ociosos hacia al sur, suroeste y noreste. Todos periféricos. No existe corredor verde, ni parques dignos en su centro. Los escasos que hay en el área céntrica están sobrepoblados por demandas variadas (ocio, puestos de venta, juegos para niños, etc.). La ciudad tiene un autódromo que ocupa una extensa superficie y carece de cualquier relación sustentable con el ambiente, una actividad deportiva, el automovilismo competitivo, que además tiene el privilegio de realizar carreras en áreas de protección histórica de la Ciudad (TC2000). Hay un sector, casi central, ocupado por la Facultad de Veterinarias-Agronomía y clubes privados; ¿por qué no mudar esas facultades al Autódromo y utilizar ese lugar para hacer un excelente parque? Muchos espacios ociosos o semi-abandonados han sido objeto de fuertes disputas sociales, como las tomas en el Parque Indoamericano. En cuanto a las plazas, salvo las de Barrio Norte y alguna dispersa, están recubiertas de cemento; el verde les rehúye. Por su parte, en la Costanera Norte y sus espacios aledaños, todavía existe una fuerte disputa por espacios “concesionados” para uso particular y negocios privados⁹. Un panorama que contradice la CCABA, a las leyes 71 y 2930.

IV. Testimonio en primera persona

Mi experiencia de vecino, habitante de Buenos Aires, puede ser útil para constar la irracionalidad de las políticas urbanísticas que hay en la Ciudad, que no viene sólo del actual gobierno.

A fines del año 2000 el barrio de Palermo viejo era de casas bajas, generalmente construidas en las primeras décadas del siglo veinte, la típica casa “chorizo”, con varias habitaciones en serie y un patio al costado, de techos generosos, no menores de cuatro metros, sólidamente construidas. Hermosas, sencillas y coherentes con nuestro hábitat, han sido demolidas sin piedad por lógica del mercado inmobiliario. Un ejemplo concreto es la calle Costa Rica entre Dorrego y Arévalo, en donde predominaban, una al lado de otra, estas casas de más de treinta metros de fondo. Hoy en día, sólo quedan media

9 Ver: <http://www.lanacion.com.ar/1794508-la-justicia-portena-autorizo-la-renovacion-de-concesiones-en-la-costanera-norte> y <http://www.ambito.com/diario/noticia.asp?id=791559> (consultado el 15/06/15).

docena de esas casas subsistiendo al lado de torres de cemento que ocultan el horizonte.

Relato estas circunstancias para dar cuenta de lo acertado de la comparación que hace el médico HERN entre la evolución del melanoma y la patológica incidencia de la especie humana sobre el territorio. El autor citado enumera las siguientes características de los procesos cancerígenos: 1) Crecimiento rápido e incontrolado. 2) Indiferenciación de las células malignas. 3) Metástasis en diferentes lugares. 4) Invasión y destrucción de los tejidos adyacentes ¹⁰. Esto tiene una gran analogía con lo que ocurre con el espacio público y con el hábitat en general en la Ciudad.

V. Corolario

Estas reflexiones tienen el propósito de concientizar sobre la importancia del espacio público y de los aspectos urbanísticos en relación con el ser humano y las generaciones futuras. Nos llama la atención al examinar la composición del CoPUA, con sus abogados, arquitectos e ingenieros integrándolos, que no haya antropólogos o sociólogos porque el art. 6 de la ley 71 declama que se garantizará el carácter transdisciplinario del Consejo. Parece que en ese organismo también falta espacio.

Por último, deseamos que lo aquí dicho sirva para situarse en un lugar hermenéutico más fértil, más creativo y menos burocrático a la hora de intervenir y defender nuestro espacio público.

10 HERS, W. M., "Why are so many of us? Description and diagnosis of a planetaryecopatologicalprocess", *Population and Environment: A Journal of InterdisciplinaryStudies*, 1992; vol. 12, n. 1; citado por NAREDO, José Manuel, "El modelo inmobiliario y sus consecuencias", en BELIL, Mireia; BORJA, Jordi y CORTI, Marcelo (editores), *Ciudades, una ecuación imposible*, Editorial Café de las Ciudades, Bs. As., 2012, pág. 67.