

# Aportes al Código Ambiental de la CABA

**Desde la Planificación Urbana y Regional**  
Informe a cargo de P.U.R. Marta Dodero<sup>1</sup>

2007

---

<sup>1</sup> Marta Dodero es Planificadora Urbana y Regional, especialista en Administración Municipal y Desarrollo Urbano, y en Gerencia Urbana y Planeamiento. Se desempeñó como docente en la Universidad de Buenos Aires, Universidad de Belgrano y Kennedy, y es miembro de la Asamblea Permanente de los Espacios Verdes Urbanos –APEVU-.

## Índice de Contenidos

### I. Introducción

1. Objetivos del informe
2. Hipótesis básicas

### II. Factores institucionales y sociales

1. Cultura e ideología
2. Patologías sostenidas: contaminaciones varias
3. El contraplaneamiento desde las instituciones.

### III. Planeamiento urbano y regional

1. Definiciones de planeamiento
2. Evolución de los planes, del zoning al plan estratégico.

### IV. Análisis de ciudades

#### IV. 1. Ciudad de Bogotá

1. Introducción
2. Consideraciones generales
3. El proceso normativo
4. Instituciones e instrumentos
5. Proyectos relevantes.
6. La participación.
7. Los controles.
8. Consideraciones finales.

#### IV. 2. Ciudad de Nueva York

1. Introducción
2. Consideraciones generales
3. El proceso normativo
4. Las instituciones y los instrumentos.
5. La participación.
6. Consideraciones finales.

#### IV. 3. Ciudad de París

1. Introducción.
2. Consideraciones generales.
3. El proceso normativo.
4. Las instituciones y los instrumentos.
5. La participación.
6. Los controles.
7. Proyectos relevantes.
8. Consideraciones finales.

#### IV. 4. Notas sobre Córdoba.

### V. Medios instrumentales: normativa vigente

1. Sistema nacional de planeamiento
2. Plan estratégico.
3. Plan urbano ambiental vs. "Código" y otras normas.
4. La máscara oculta de los saqueos.

## VI. Factores del malestar urbano

1. Introducción
2. Indicadores del malestar urbano
3. Estándares mínimos.
4. Asentamientos espontáneos
  - a) las villas
  - b) otros asentamientos del exilio socio-económico: los barrios cerrados.

## VII. Tramas de intervenciones: propuestas.

1. Organización permanente de capacitación para funcionarios.
2. Estructurar canales normados de participación.
3. Apertura de la información.
4. Conceptos e indicadores que deben incluirse en las normas ambientales.
6. Una opinión final.

## VIII. Bibliografía

## Aportes al Código Ambiental de la CABA desde la Planificación Urbana y Regional

### I. Introducción

#### 1. Objetivos del Informe

- Analizar y evaluar los aspectos que componen, inciden, modifican e integran los Planes Urbano Ambientales Participativos, con el objetivo de ***elaborar las normas de preservación, mitigación y de cuidado ambiental específicas***.

- Se presenta el marco conceptual que estructura las metodologías de Planeamiento en forma sintética y el trasfondo cultural que modifica las aplicaciones técnicas correspondientes.

- Se comparan las situaciones de ciudades de evolución diferenciada, para evidenciar líneas de acción posibles, para movilizar la concepción del Plan Urbano Ambiental de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

Cabe señalar que la encomienda de redactar un Código Ambiental para la Ciudad, nos enfrenta a una situación crítica por dos razones: 1º porque la CABA carece de un Plan Urbano Ambiental legitimado, al que acompañar con sus correspondientes normativas, que serían, en ese caso, la razón de este trabajo y 2º porque un Código Ambiental debería ser un instrumento de jerarquía Nacional.

Un Código<sup>2</sup> Urbano es un elemento terminal y si no hay plan, lo que se hará, en el mejor de los casos, es un compendio de normas sin anclaje territorial, limitado a los 200 Km<sup>2</sup> de la CABA, situación paradójica en temas ambientales.

La normativa de carácter general sobre un espacio físico limitado, tiende a crear confusión por indeterminación.

#### 2. Hipótesis básicas

El enfoque se sostiene en los siguientes conceptos:

- El hombre es una parte integrante y relevante de la biodiversidad.
- Las necesidades humanas son comunes al género a través de las eras.
- Las pautas culturales y los sistemas de valores, son soportes simbólicos estructurantes.
- Los asentamientos humanos sobre el espacio territorial, tienden a afianzar las relaciones sociales.
- La territorialidad garantiza la propagación de la especie, regulando la densidad de población.<sup>3</sup>
- Las demarcaciones territoriales son un sistema básico del comportamiento biótico y por lo tanto humano.<sup>4</sup>
- Las tensiones por la apropiación de los espacios, subyacen la evolución de todas las civilizaciones.
- Gobernar es equilibrar y paliar esas tensiones, otorgando a cada individuo *un lugar* para su desarrollo vital en armonía con su medio.

---

<sup>2</sup> entendido como el compendio de normas que encuadran las acciones de los planes de manejo.

<sup>3</sup> Edward Hall; La dimensión oculta; Siglo XXI Editores; 1972

<sup>4</sup> Idem

“La era del mundo concluido comienza”  
Paul Valéry

## **II. Factores institucionales y sociales**

“La desilusión es el sobreprecio del autoengaño”

Amos Oz

### **1. Cultura e ideología<sup>5</sup>**

Las ciudades muestran el estado cultural de sus habitantes, en el reconocimiento de las ruinas se basa la arqueología para interpretar la vida de las comunidades del pasado. Las ciudades son testimonios de la evolución del hombre en sociedad.

Buenos Aires, antes de nacer ya sufría una especie de neurosis de destino,- una tendencia a encontrar escollos y frustraciones en el logro de los objetivos – la repetición inexorable del fracaso se presenta como un destino ineluctable – una especie de necesidad del inconciente colectivo para echarlo todo a perder – hay una predisposición al fracaso.<sup>6</sup>

Los términos soberanía, derecho, nación, pueblo, democracia y voluntad general, cubren ahora una realidad que nada tiene que ver con lo que estos conceptos designaron antes; y por eso quienes continúan haciendo uso de ellos de una manera acrítica no saben literalmente de qué están hablando.

La política contemporánea desbasta el lenguaje, lo aliena; desarticula y vacía tradiciones y creencias, ideologías y religiones, identidad y comunidad y vuelve después a proponerlas bajo una forma ya definitivamente afectada de nulidad..

El poder de los Estado se funda en el control de la apariencia, la edad de la gestualidad pura, la sociedad del espectáculo.

La decadencia del Estado – Nación y la corrosión de las categorías jurídico – políticas tradicionales, mutan al ciudadano en refugiado- apátrida. Miseria y exclusión son hoy categorías políticas, espacios donde el orden jurídico general queda modificado.

Vivimos en la sociedad del miedo impuesto desde el poder como resorte de sometimiento y despersonalización. El estado de excepción en el que nos movemos cotidianamente es hoy la regla. El campo de la excepcionalidad ha creado diversas formas de ghettos: countries, villas.

Se ha trocado introspección por masificación y las masas planetarias de consumidores no dejan atisbar ninguna nueva figura de la polis.

Somos gente que tolera todos los días lo inadmisible.

La crisis está siempre ahí, es el motor interno del capitalismo en su fase actual, de la misma manera que el estado de excepción es hoy la estructura normal del poder político.

### **2. Las patologías sostenidas. Contaminaciones varias: incumplimiento de las leyes, deterioro de servicios y espacios comunes.**

El acelerado proceso de descomposición social, cultural, física, económica, ética y estética que están viviendo las sociedades urbanas, nos enfrenta a la necesidad de reconocer la situación, diferenciar causas y responsabilidades para generar acciones superadoras.

Se acrecientan hoy las conductas intolerantes, violentas, autoritarias, conjuntamente con el incremento delictivo. Nos sentimos expulsados de las calles. El espacio público es lugar de alerta y crispación.

---

<sup>5</sup> Las notas de este capítulo han sido extraídas del texto de Giorgio Agamben: “Medios sin Fin”.

<sup>6</sup> Ester Díaz; Buenos Aires; Una Mirada Filosófica; Ed. Biblos; Bs.As.; 2000

Los lugares de encuentro e interacción son hoy zonas de paso rápido o se han convertido en recintos enrejados. El agobiante ejercicio de analizar las miserias de la ciudad contemporánea se nos impone para esbozar reales cauces de soluciones posibles.

La desconexión con el lugar, instalada por las redes informáticas se contrapone a la usurpación de los territorios reales por vías de la especulación y el saqueo de los recursos.

La contaminación de la cultura se define por la descomposición, sin brindar alternativas superadoras de los valores éticos que sirven de necesario soporte a la especie humana en su medio natural, en la convivencia social.

Esa contaminación disgregadora tiene expresiones varias, nace de la concentración de riquezas y recursos y se va despojando rápidamente de todo límite ético. Así va dejando sin *lugar* a enormes contingentes humanos, que no aciertan a estructurar un destino porque no cuentan con los medios de la socialización.

La ciudad concentra contaminaciones crecientes, desde todas las gamas del hacinamiento, la carencia de los servicios básicos, hasta las físicas por proliferación excesiva de estímulos publicitarios, ruidos, contaminantes químicos, electromagnéticos, contaminación por falta de espacios de distensión como puede ser atravesar un parque, mirar el horizonte del río, caminar por espacios silenciosos, aptos para la marcha por la seguridad del entorno.

Quiero señalar que la inseguridad, se nutre de varias vertientes de la delincuencia. El trabajo *flexibilizado*, en negro, las jubilaciones miserables, la carencia de crédito accesible y principalmente la falta de cumplimiento de las normas y leyes vigentes por parte de los funcionarios que deben cumplirlas y velar por su aplicación. En esta categoría se enmarcan en mayor o menor medida los tres poderes del Estado.

Esas contaminaciones, al aparecer en un panorama en el que no hay instancias de apelación, generan impotencia, rabia, o su contrapartida, apatía, sometimiento y desinterés.

Trenes que no funcionan por años, que empeoran los servicios todos los días, hospitales que no responden a la demanda, medios de difusión con un discurso único y repetitivo. Basura que se acumula sin solución de continuidad sobre las poblaciones más pobres.

Disolución de los espacios, donde la vida está jaqueada por varias contaminaciones.

### 3. El contraplaneamiento desde las instituciones

Cuando usamos el término contra-planeamiento hablamos concretamente de improvisación, por aplicación de la óptica oportunista, hablamos de violar sistemáticamente cuanta norma se interponga a los designios del poder corporativo, sacando o invalidando todos los mecanismos del control institucional.

Hablamos de contraplaneamiento cuando no hay planes, sólo iniciativas de negocios sectoriales.

“Existe una íntima conexión entre la planificación urbana y la conciencia social”.

El territorio organizado, con previsiones de desarrollo, contagia una inercia esperanzadora. Lo contrario, la convivencia cotidiana con el deterioro predispone a profundizarlo.

El planeamiento urbano, como instrumento jurídico y de gestión administrativa, para equilibrar el crecimiento de las ciudades, que limita los derechos de los

propietarios, dando cauce a las actuaciones públicas y privadas, ha sufrido una parálisis tal que merece el calificativo de contra planeamiento.

El vaciamiento progresivo de contenidos, se produce por la dependencia de presiones corporativas y por la incapacidad para gestionar sistemas complejos de flujos y condiciones cambiantes.

Desde 1983 se ha erradicado la profesión de Planificador Urbano y Regional al no dictarse en ámbito académico la carrera que, en la FAU, formaba Planificadores desde 1948.

“Conservar los espacios de saber para sus seguidores es una de las más eficaces maneras de conservar el poder...”<sup>7</sup>

Desde 1987 se les ha otorgado a los arquitectos las incumbencias de los P.U.R. sin exigirles la capacitación correspondiente.<sup>8</sup>

Actualmente se están entrenando profesionales especialistas en distintos campos temáticos de la gestión territorial, faltan los generalistas coordinadores de los equipos.

Hay que resaltar que las carreras estructuran, en quienes las cursan sistemas específicos de pensamiento.

“No hay acto que no sea coronación de una infinita serie de causas y manantial de una infinita serie de efectos.”<sup>9</sup>

---

<sup>7</sup> Ester Díaz; Bs.As. una mirada filosófica; Ed. Biblos; Bs.As.; 2000

<sup>8</sup> P.U.R. Marta Dodero; Malversación de incumbencias; 2006

<sup>9</sup> Ester Díaz; idem

### III. Planeamiento Urbano y Regional

#### 1. Definiciones de Planeamiento

“El planeamiento es un proceso a través del cual se combate la entropía creciente, en un mundo en que no es posible discernir objetivos centrales simples, ni se pueden identificar claramente fines sociales puros”. John Dakin, 1963

“El planeamiento es un sistema de control del cambio social. La biología es la disciplina más apropiada para abordar el estudio de la *complejidad organizada*”. J. Friedman, 1971

“La planificación es una respuesta históricamente específica y socialmente necesaria a las tendencias de autodestrucción de las relaciones sociales y de propiedad del capitalismo privatizado tal como aparece en el espacio urbano”. Peter Hall, 1996

“Planificar significa dar un orden a la evolución y desarrollo del espacio; siguiendo el criterio que mejor pueda servir a las necesidades futuras de la comunidad”. Tomás Mazón, 1997

“El planeamiento como herramienta de gobierno debe obtener mejores resultados que las fuerzas del mercado”. Tomás Mazón, 1997

Ningún episodio está a salvo de sus consecuencias.

A continuación se citan conceptos que amplían la visión del planeamiento.

1911, Patrick Geddes: En materia de planeamiento urbano no basta con lo que está a simple vista. La investigación prepara el plan y apunta a este. Análisis previo al plan y diagnóstico antes del tratamiento con participación ciudadana.

1956, Lewis Mumford: Resultaba más fácil perderse en la ciudad como un todo, que encontrarse a sí mismo en un barrio.

Bajo esta cataclísmica erupción de poder, con su falta de metas y exceso de expansión, ocurrirá lo que Henry Adams predijo hace medio siglo: que la ley desaparecerá como principio a priori, dejando su trono a la fuerza; la moral será suplantada por la policía, y la desintegración superará a la integración. La actual explosión de las metrópolis es a la vez el símbolo y el agente de tal poder incontrolado. La gran ciudad dominada por fuerzas prepotentes del pensamiento único.

1964, Victor Gruen: Hay tres principales formas de planeamiento: el *laissez faire*, el planeamiento autocrático y el democrático. La independencia ha sido reemplazada por la interdependencia.

Las ciencias y la técnica avanzan y las ciudades retroceden; propagación, estiramiento, dispersión...

La chatura de la nueva clase media cubre la tierra; tenemos anticuidad y los lugares de aturdimiento y confusión que la caracterizan.

1969, Henri Lefebvre: La gigantesca aglomeración, casi informe, permite a los poseedores de los centros de decisión las peores empresas políticas.

1973, George Chadwick: La planificación es un sistema conceptual general, creando un sistema conceptual independiente del mundo real, pero correspondiente a él; podemos comprender el fenómeno del cambio y entonces anticiparlo, para finalmente evaluarlo.

Pretendemos la optimización del sistema del mundo real, buscando la optimización del sistema conceptual.

1996, Peter Hall: La planificación no puede hacer nada más que modificar algunos de los parámetros del proceso de explotación del suelo, no puede cambiar su lógica intrínseca y por lo tanto no puede eliminar la contradicción que hay entre la acumulación privada y la acción colectiva.

384 – 322 A.C., Aristóteles: Toda forma orgánica tiene su límite superior e inferior de crecimiento.

## 2. Evolución de los planes, del zoning al Plan Estratégico

El proceso de industrialización genera una modificación sustantiva en la distribución de las poblaciones. Se generan nuevos conflictos que no sólo han de ser paliados con intervenciones de la salubridad pública, sino que se organizan métodos y técnicas para el reconocimiento de los procesos históricos, de los factores geográficos y sociológicos. Se incorporan las estadísticas y los relevamientos para hacer el monitoreo de tendencias; se considera a la ciudad como un organismo vivo dentro de la región a la que pertenece.

La modificación de los medios de transporte con el uso masivo del automóvil, producen una nueva inflexión en la organización del territorio, sin producirse modificaciones significativas en las metodologías.

**La zonificación** es una práctica característica al urbanismo autocrático, impartido desde la administración. La primera ordenanza que dividió en distritos a toda una comunidad, se aprobó en la ciudad de Nueva York en el año 1916. Hacia 1930 varios centenares de ciudades habían seguido el ejemplo dictando sus propias ordenanzas de zonificación.

Las leyes urbanísticas británicas, planning acts, no contienen disposición alguna en cuanto a la promulgación de ordenanzas de zonificación.

Los objetivos del método son: a) la conservación del valor de la propiedad inmobiliaria, b) garantizar un crecimiento ordenado de la comunidad y c) salvaguardar el bienestar público general.

La zonificación se adoptó en EE.UU. como forma de asegurar negocios e inversiones comerciales de las distorsiones que el aumento excesivo de población produciría en ciertas áreas que se querían proteger. En 1929, se estableció por fallo de la Corte Suprema, la validez de la zonificación como expresión legítima del poder de policía.

Claramente el proceso de aplicación del método se ha trastocado en el tiempo, lo que nació para defender los derechos adquiridos de los pobladores en áreas consolidadas, de los aumentos de densidades producidos por las facilidades del transporte, sirve hoy exactamente para lo contrario al decidirse corporativamente las recalificaciones del suelo.

La reconstrucción de Europa, después de la 2ª Guerra Mundial, obligó y facilitó el desarrollo de nuevos recursos para dar solución a la creciente congestión en metrópolis; así aparecen los desarrollos de ciudades nuevas, ciudades satélites, áreas de descentralización.

Se adaptan métodos de dirección de las estrategias militares.

La complejidad creciente de los conflictos y la necesidad de descentralizar decisiones, incorporando nuevos agentes responsables para la resolución de los

problemas de nivel local, van planteando la adopción de metodologías mixtas, con escalas de resolución interrelacionadas transversalmente desde lo jerárquico administrativo y sectorial, con lo relativo al medio ambiente y a la participación de la comunidad en las etapas pertinentes.

La complejidad resulta en flexibilidad e interacción. **El planeamiento estratégico** incluye en su método a los actores, a los sectores interesados y a los factores permanentes de cambio que inciden en los procesos de decisión.

La desindustrialización y la desocupación requieren intervenciones estratégicas en respuesta a los problemas de degradación medio ambiental, desigualdad social e inseguridad.

Las grandes ciudades hoy tienen cinco retos: a) nueva base económica; b) infraestructura urbana; c) calidad de vida; d) integración social; e) gobernabilidad.

Las transformaciones efectivas dependen de la resolución de tres factores:

- La sensación de crisis permanente aportada por la globalización.
- La concertación de actores públicos y privados y la generación de liderazgos.
- La voluntad de ciudadanos y decisores de moverse hacia el cambio.

La eficacia de los planes depende de tres cuestiones:

Primero: la definición de un proyecto de futuro sólo será eficaz si moviliza desde hoy a los actores urbanos públicos y privados y se concreta en actuaciones y medidas que pueden empezar a implementarse inmediatamente.

Segundo: un plan estratégico debe construir o modificar la imagen que la ciudad tiene de sí misma, como respuesta superadora a la sensación de crisis, integrar a la población al proyecto promoviendo ciudadanía.

Tercero: el plan estratégico cuestiona al gobierno local, sus competencias y su organización, sus mecanismos de relación con otras administraciones y con los ciudadanos. Se necesita una reforma política radical tanto en las actuaciones como en la base legal.

## **IV. Análisis de ciudades**

### **IV. 1. Bogotá**

#### **1. Introducción**

Santafé de Bogotá, es la capital cultural, económica y política de Colombia. Está situada a una altitud de 2.640 metros, en el centro de Colombia, dentro de la sabana de Bogotá, que es un valle de la cordillera oriental de los Andes.

La ciudad está constituida por una zona moderna con rascacielos y por el casco antiguo o el Bogotá viejo, con calles estrechas, balcones e iglesias antiguas.

El río Bogotá cruza el Departamento de Cundinamarca y la ciudad de norte a sud desembocando en el Magdalena. Tiene una longitud de 255 Km. y su cuenca hidrográfica cubre un área de 6.107 Km<sup>2</sup>. Tiene, a las afueras de la ciudad, un salto de 157 m de altura, llamado de Tequendama. En su curso hay aprovechamientos hidroeléctricos y dos embalses reguladores, Muña y Sisga.

Cuenta con 6.422.190 habitantes.

#### **2. Consideraciones generales**

La situación actual de la ciudad de Bogotá, que mereció ser destacada como ejemplo de buena gestión por el Fondo de Población de Naciones Unidas, es un modelo de proceso sostenido en el tiempo con voluntad política, independiente de partidocracias, basado en tres pilares fundamentales: capacidad; participación y control.

Desde distintos niveles del gobierno se enmarcan las normas que estructuran la gestión apoyada en valores acordados por la sociedad.

Hace 12 años aproximadamente, se produce un cambio cultural que es el germen plasmado en la voluntad de generar “*una Bogotá sin indiferencia*”. Así se inicia el proceso de Planeamiento Ambiental Participativo, que hoy se ha constituido en un verdadero *sistema*, tendiendo a involucrar a la totalidad de los ciudadanos, funcionarios y empresas, conformando la meta común del cuidado compartido de los espacios para la vida.

Es importante señalar que, a pesar de las luchas armadas internas y las presiones del poder del narcotráfico, Bogotá ha merecido la mejor calificación internacional del sistema crediticio bancario, “3 A”, que indica una neutralización casi óptima de la corrupción en su sistema institucional.

#### **3. El proceso normativo**

La estructura organizativa del Planeamiento Ambiental Participativo de Bogotá, está armada en red, si bien con un orden vertical de dependencias relativas, son fundamentales las conexiones transversales que minimizan las desviaciones de gestión.

La Constitución de Colombia de 1991, en sus artículos 78/79/80/81/81/**288**/289/300, enmarca los derechos colectivos y del medio ambiente y la organización territorial.

Es importante señalar que, la existencia del decreto 2811 del 18 de diciembre de 1974, que aprueba el Código Nacional de Recursos Naturales Renovables y Protección del Medio Ambiente, configura el antecedente marco más importante, de principios generales, sin ser una norma regulatoria específica, estructura un sistema de permisos de uso. Cabe señalar que dicho Código fue expedido en virtud de facultades extraordinarias, otorgadas al gobierno nacional, mediante la ley N° 23 de 1973. El

Código carece de instrumentos aplicables al tema urbano, ya que en 1974, Colombia era preponderantemente rural y no habían aparecido los actuales conflictos.

Se dictaron regulaciones parciales sobre temas del Código, como la ley N° 9 de 1979, referidas a concesiones de agua y vertidos.

La ley N° 99 de 1993, regula el tratamiento de la evaluación de impacto ambiental.

De acuerdo a la Cumbre de Río de Janeiro, la ley crea los mecanismos para el Sistema Nacional Ambiental, define la estructura administrativa a cargo, el Ministerio de Ambiente Vivienda y Desarrollo Territorial y de las Corporaciones, SINA, y los recursos económicos para el manejo y recuperación del medio ambiente. Así, las entidades del Estado responsables de la política y de las acciones ambientales son: el Ministerio del Medio Ambiente, las Corporaciones Autónomas Regionales del Desarrollo Sostenible y de grandes centros urbanos, los Departamentos (Provincias), los Distritos (Municipios) y las Zonas Urbanas (Comunas).

Por el acuerdo distrital N° 19 de septiembre de 1996, se adopta el Estatuto General de Protección Ambiental del Distrito Capital de Santafé de Bogotá más otras normas para garantizar la preservación y defensa del patrimonio ecológico, los recursos naturales y el medio ambiente.

La ley N° 388 de julio de 1997, establece los mecanismos para lograr un verdadero ordenamiento territorial, a través de la autonomía de las distintas entidades descentralizadas territorialmente, para planificar el uso del suelo dentro de su área jurisdiccional.

Se adopta el Plan de Ordenamiento Territorial para Bogotá Capital, mediante el decreto distrital N° 619, del 28 de julio de 2000.

Por resolución N° 991 de 2001 de DAMA, se aprueba la guía de manejo ambiental para el desarrollo de proyectos de infraestructura urbana que acusen impacto ambiental en la ciudad. Cabe señalar que se prevé la elaboración de estudios de impacto previos al inicio de las obras, en que se evalúan las consecuencias del proyecto en si; se prevén también estudios de impacto durante las ejecuciones de los trabajos, obligando a mitigar las molestias; para culminar con la evaluación final de las obras en funcionamiento.

El acuerdo N° 119 del 3 de junio de 2004, por el que se adopta "***el Plan de Desarrollo Bogotá Sin Indiferencia. Un Compromiso Social Contra la Pobreza y la Exclusión***", merece un comentario especial, ya que condensa, en mi opinión, el espíritu que impulsa la metodología de actuación conjunta de la comunidad bogotana, respecto a los lugares de la vida.

El acuerdo tiene tres ejes estructurales: el social, el urbano-regional y el de reconciliación.

El eje urbano-regional se desarrolla en el capítulo 2°, en los artículos N° 11 al 15.

El artículo 11° que consigna los objetivos del eje urbano-regional expresa lo siguiente: "*avanzar en la conformación de una ciudad de las personas y para las personas, con un entorno humano que promueva el ejercicio de los derechos colectivos, la equidad y la inclusión social. Una ciudad moderna, ambiental y socialmente sostenible, equilibrada en sus infraestructuras, integrada en el territorio, competitiva en su economía y participativa en su desarrollo*". Cito el ítem 3 del artículo 12° : "3. *Coo-petitividad y Competitividad. Se promoverán procesos colectivos que estimulen a personas productivas, a empresas de valor agregado e instituciones generadoras de confianza, mediante el fortalecimiento del papel de coordinación del Gobierno y el desarrollo de los mercados, así como la democratización del acceso a las principales fuentes de ventajas como el conocimiento, la educación bilingüe, las tecnologías de*

*información, la inversión, la flexibilización de trámites y la protección de la propiedad intelectual, todo esto con el propósito de hacer posible la integración económica y social, la generación de empleos e ingresos y el logro progresivo de una sociedad más justa y equitativa”.* Firmado por el Alcalde Mayor del Distrito Capital, Sr. Luis Eduardo Garzón.

**Los términos y los valores, expresados en estos documentos, resultan sorprendentes para los conceptos y los medios de expresión elementales, mezquinos y limitados usados en la CABA.**

#### 4. Las Instituciones y los instrumentos

La ciudad elabora un Plan Maestro, estructural, a cargo del Instituto de Desarrollo Urbano que coordina a las distintas instituciones que intervienen en el proyecto, desde la Planeación Distrital, la Defensoría del Espacio Público, la Secretaría del Ambiente, la Dirección de Prevención y Atención de Emergencias y la Secretaría de Salud, en que cada repartición aporta su plan ambiental específico por especialidad,

Las instancias de las gestiones involucran a la comunidad con el fin de generar compromiso y debate.

Los planes que elabora la ciudad se someten al Departamento Nacional de Planeación que asigna los recursos del presupuesto y el grado de los aportes de los distintos sectores intervinientes.

El Plan de Ordenamiento Territorial, POT, provee una ventaja adicional al esquema de organización, la micro planificación, a nivel de unidades de planeamiento zonal, UPZ, que se integran al proyecto específico por programa.

El Distrito Capital se divide en 119 unidades de planeamiento zonal, cuyas normas se consignan en las ***fichas normativas*** y decretos específicos para cada UPZ, unidades que posibilitan la participación

La construcción de rutas alimentadoras y de corredores de movimiento local está a cargo de la Dirección Técnica de Malla Vial y la de ciclo rutas a cargo de la Dirección Técnica de Espacio Público. Los proyectos de mayor escala están en la Dirección Técnica de Construcciones, que hacen la red troncal.

Empiezan con los diagnósticos socio económicos y terminan con las fichas normativas, los planos de uso, los planos de estructuras y los decretos asociados.

El proceso de planeación zonal está orientado además de definir una morfología, a determinar la política de aplicación de los recursos públicos a la resolución de problemas.

La caracterización ambiental de las zonas de intervención se hace evaluando factores de agua y ríos urbanos, aire y suelo, flora y fauna, tipificaciones socio-económicas, provisión de servicios, habitabilidad e integración social. Los Proyectos de Servicios Urbanos, PSUB I y II, se proponen mejorar la calidad de vida, reducir la pobreza y la exclusión.

Se tipifican 12 clases de impactos, y a su vez se los evalúa por grados de afectación en bajos medios y altos, a cada uno de ellos corresponde una forma tipificada de mitigación a aplicar, a cargo de la oficina de gestión ambiental.

Cada proyecto de construcción se inicia con una consultoría de diseño externa, que efectúa el Instituto de Desarrollo Urbano, IDU, a cargo de la subdirección técnica de estudios y diseño de proyectos. Todos disponen de un capítulo ambiental que debe cotizarse. La interacción con la oficina de gestión ambiental es constante, para tener en cuenta permanentemente los impactos en las distintas etapas de los procesos.

La integración con el área metropolitana es una cuestión a ser resuelta por vías de acuerdos, entre las autoridades distritales, las autoridades departamentales, nacionales y sectoriales. Actualmente se promueven acuerdos sobre transporte, circulación de vehículos, imposición de gravámenes y peajes que signifiquen reembolsos el gobierno urbano por el uso de servicios al acceder a la ciudad cotidianamente.

Se usa el mecanismo de expropiación de predios de ser necesario.

### 5. Proyectos relevantes

La decisión política de mejorar la equidad por medio de una redistribución en inversiones urbanas, destinando recursos al desarrollo de los espacios públicos, incluyendo al transporte como elemento fundamental de la mejora de la calidad de vida de los sectores mayoritarios, se ha ido concretando a través del mejoramiento del verde urbano, con el aprovechamiento de las márgenes de cursos naturales de agua integrando ciclovías a espacios parquizados y con la apuesta al innovador sistema de transporte Transmilenio.

El Transmilenio parte de la necesidad de reducir el uso del automóvil individual, reduciendo a su vez contaminación y congestión.

Se estructuran tres ejes de circulación para la ciudad, los carriles para autos se limitan, asignando un carril exclusivo para las unidades públicas, que son de gran capacidad, cuentan con unidades de dos cuerpos articulados, con gas natural como combustible; con paradas programadas, instaladas en plataformas especiales elevadas dificultando así las violaciones en los ascensos y descensos de pasajeros que necesariamente deben efectuarse en los lugares asignados. Cada eje cuenta con dos cabeceras o portales, terminales, donde se efectúan los servicios y están optimizadas las condiciones de tratamiento de los desechos contaminantes, gomas, lubricantes y combustibles. Cada empresa, por contrato, tiene asignado un cierto kilometraje a cubrir por el que se le paga; las violaciones son multadas reduciendo sus cupos de Km. otorgados.

Se organizan sistemas de pasajes diferenciales para los distintos transbordos y se integran con combinaciones multimodales que efectúan el barrido para todos los requerimientos de la red.

Las unidades se rigen por los estándares europeos, mucho más estrictos que los norteamericanos, las unidades son Volvo y Mercedes Benz.

El sistema Transmilenio ha entrado a cotizar en Kioto.

### 6. La participación

La participación está regulada por una ley desde el nivel Nacional. Se contemplan las figuras de Audiencias Públicas, Iniciativa Popular, Revocatoria de Mandato, Presupuesto Participativo (no desarrollado) y la Tutela ( para casos especiales).

El gobierno Distrital, desde sus distintos entes invita a participar de formas muy variadas: además de las campañas que publicitan los programas y las iniciativas, se organizan ferias en plazas, dónde los vecinos tienen acceso a las propuestas y a los desarrollos en curso de las acciones; hay centros de atención permanente con escala adecuada para la tramitación y la atención directa; a cargo de Ediles, que suelen ser mujeres.

La participación ciudadana, transversal, en distintas etapas y programas, aumenta y diversifica los controles.

## 7. Los controles

Los sistemas de control convergen en sanciones estrictas por los delitos que atenten contra el ordenamiento nacional; así han tipificado los delitos ambientales con penas de cumplimiento efectivo.

Se crearon Observatorios Ambientales a cargo de la Cámara de Comercio, encargados de elaborar y mapear los conflictos respecto a parámetros precisos de medio ambiente, seguridad e índices de calidad de gestión, denominados “Bogotá cómo vamos”, con la participación en la difusión del diario “El Tiempo”, a los efectos concretos de asegurar la transparencia y el control ciudadano.

Hay dependencias de control interno en cada repartición, encargadas de auditar las relaciones entre la administración y la gente.

La Contraloría audita gestión fiscal en todos los entes que manejan dineros públicos. La Procuraduría vigila el quehacer de los funcionarios públicos y su relación con la ciudadanía, brindan consultorios jurídicos gratuitos y asesoran en temas de la gestión. La Defensoría del Pueblo vela por el cumplimiento de los derechos constitucionales. La Veeduría Distrital vigila la difusión, la publicidad y el impacto social monitoreando la opinión pública y coordina la evaluación de los avances de la gestión y de la administración del gobierno en Audiencias Públicas entre vecinos y funcionarios.

Se implementan paralelamente otras herramientas que complementan los controles: los trámites licitatorios están en Internet, mostrando toda la información pertinente; grados de avance y estados contables. También hay un sistema de reclamos permanente por ese medio, en forma presencial o a través de la línea 195, que durante las 24 hs. de los 365 días del año evalúa consultas, asesora y recibe reclamos.

Se implementan declaraciones de emergencia y se otorgan incentivos a la producción limpia.

## 8. Consideraciones finales.

Los logros en la organización de la gestión Urbano Ambiental Participativa de la Ciudad de Bogotá se basan principalmente en las siguientes cuestiones:

- **Voluntad política de producir el cambio**, sostenida a partir de la Alcaldía de Jaime Castro, y fundamentalmente con Antanas Mockus (filósofo), Enrique Peñaloza (economista), más un segundo mandato de Mockus y actualmente con Luis Eduardo Garzón.
- **Articulación fluida de competencias** desde la Nación hacia los Distritos, facilitada por el sistema unitario descentralizado.
- **Inclusión de la ciudadanía** en los distintos programas y actuaciones, produciendo acuerdos parciales multisectoriales para la resolución de los conflictos.
- **El funcionamiento en red**, entre las distintas dependencias operativas y los actores sociales.
- **La inclusión transversal de la temática ambiental** en todas las propuestas, decisiones y actos de gobierno.

Nota: en la elaboración del presente informe se contó con los valiosos aportes del Licenciado en Economía y Administración, Fabián Libreros Ureña.

## **IV. 2. Ciudad de Nueva York**

### 1. Introducción

Nueva York es la ciudad más importante de los Estados Unidos de Norte América, cuya capital es Washington D.C. El país está integrado por 50 estados; un Distrito Federal; 2 territorios dependientes: en las Antillas y en Oceanía; más Alaska y Hawai.

Su poder económico, domina la globalización de los mercados capitalistas.

Nueva York es la 2º área metropolitana mundial, después de Tokio; está situada en la costa nororiental, en la desembocadura del río Hudson sobre el Atlántico, se extiende sobre tres islas y sobre el continente. La city cubre una superficie de 1.214 Km<sup>2</sup>.

En un país con 295.267.686 habitantes, se localizan en la región metropolitana 26.923.089 habitantes, contando la ciudad con 10.956.000 de personas; su población ha sido tradicionalmente cosmopolita<sup>10</sup>.

### 2. Consideraciones Generales

La Compañía Holandesa de las Indias Occidentales, funda en 1624 la colonia Nueva Holanda y un año más tarde, más al sur sobre la actual isla de Manhattan, Nueva Ámsterdam. A mediados del siglo XVII se inician asentamientos en Bronx, Brooklyn, Queens y Staten Island. La colonia es cedida a los ingleses por el tratado de Westminster en 1674. Fue devastada por los incendios al finalizar las guerras de la independencia, 1789.

A fines del siglo XIX grandes contingentes inmigratorios del sur y este europeos y de China, se radican en la ciudad.

En 1883 se construye el puente de Brooklyn, al que siguen la construcción de varios otros, la integración se completa por medio de ferries y el metro que se inicia en 1904 y es el más extenso del mundo, transportando hoy más de 8 millones de pasajeros por día.

En 1898 se integra la ciudad con sus cinco distritos, correspondientes a los condados de Nueva York, Bronx, Kings, Queens y Richmond.

El sistema de gobierno es republicano y federal, al frente del Poder Ejecutivo hay un Presidente, el Legislativo está integrado por dos cámaras. Los Estados cuentan con gobernadores y los distritos con alcaldes.

### 3. El Proceso Normativo

Durante dos siglos, hasta finales del XIX, el ethos dominante en la construcción de ciudades era la ocupación del territorio y la especulación del suelo, siendo esa la principal razón para que no se dictaran normas que la limitaran.

El espíritu de movilidad y de avidez nacional se veía orientado por los tendidos de ferrocarriles, la apertura de canales o los descubrimientos de oro. Los primeros impulsos urbanizadores se presentan cuando ya se habían establecido la mayoría de las ciudades, guiadas por la especulación de tierras. “Los mitos fundantes de una cultura nutren el imaginario de los pueblos e influyen en sus prácticas concretas.”<sup>11</sup>

Henry James decía que “Nueva York era a la vez mísera y dorada, con más motivos para huir de ella que para disfrutarla”.

En la exposición mundial de Chicago de 1893, se presenta el Plan Urbano, ordenando y articulando espacios, introduciendo el concepto de “the city beautiful” que prendió en las elites de negocios, aunque no estaban dispuestos a hacer las inversiones

---

<sup>10</sup> New York ciudad; Microsoft Encarta; 2006

<sup>11</sup> Ester Díaz; Bs.As., una mirada filosófica; Ed. Biblos; Bs.As.; 2000

de Napoleón III en el proyecto de Haussmann. Sólo Washington y Chicago y el Park Way de Filadelfia se favorecieron con esas visiones. “La modernidad, fue época de hipocresías, ese volumen histórico está ocupado hoy por el cinismo”.<sup>12</sup>

La Conferencia Nacional de Urbanismo de 1909 da como resultado la creación de la Regional Plan Association de New York. Durante los siguientes 20 años se producen muchas propuestas, pero pocas concreciones. Se imponen las metodologías del planeamiento físico limitadas a las zonificaciones según usos y ocupación del suelo, y al trazado de calles y a la ubicación de equipamientos.

La zonificación da mayor seguridad y garantía a los inversores; los altos valores del suelo son la consecuencia de los aumentos de la capacidad construible.

En 1927, para la 19ª Conferencia Anual de Urbanismo, ya 176 ciudades con 25 millones de habitantes (ciudades chicas en general) contaban con estos tipos de ordenamientos, 390 tenían comisiones de planeamiento y 525 habían aprobado ordenanzas de zonificación.

En 1933 el New Deal introduce la preocupación social, se construyen viviendas populares; pero, el marcado énfasis en lo físico fue un obstáculo para el real desarrollo orgánico de las ciudades.

En 1937 el Congreso aprueba la creación de la United States Housing Authority, primer organismo federal de vivienda.

Por el impulso de reformadores sociales se inicia, en grandes ciudades, el mejoramiento de los inquilinatos de especulación, en los que los 4/5 de su superficie estaba construida, carente de espacios libres, con serias deficiencias de infraestructura y sin asoleamiento.

El acta de 1937 concede subvenciones y créditos a las autoridades locales para el saneamiento y la construcción de vivienda económica, más tarde incluyeron los temas metropolitanos.

En 1939, el preámbulo de la Housing Act introduce el concepto de medio ambiente y de renovación urbana; sin embargo, las acciones sólo resultaron dando buenas casas a los que las podían pagar.<sup>13</sup>

Al finalizar la 2ª Guerra, se turguriza el centro de las ciudades y se produce el “spread and sprawl”, la dispersión indeterminada hacia los suburbios con los consecuentes incrementos de viajes y la creciente demanda de autopistas.<sup>14</sup>

Las actas de 1954 / 59 y 61 van ampliando sus alcances desde la remodelación urbana al planeamiento, incluyendo la compra de tierras para destinarlas a espacios de esparcimiento, financiando también estudios urbanos y de transporte.

El planeamiento del transporte metropolitano se trata en 1962 en la Federal-Aid Highway Act, y en 1964 se avanza sobre el tratamiento del transporte masivo y se construye el sistema de grandes autopistas de Nueva York.

A partir de 1965 se inician acciones regionales de desarrollo para áreas deprimidas, se tratan los temas de vivienda en conjunto con acciones de fomento, planes piloto y planeamiento urbano. Se compran tierras para mejorar los equipamientos en las ciudades y se organizan comunidades y ciudades nuevas.

En 1965 la política de “renovación urbana” había desalojado a más de un millón de habitantes que pagaban rentas bajas, desplazándolos a lugares peores y más caros.<sup>15</sup>

---

<sup>12</sup> Ester Díaz; Bs.As. una mirada filosófica; ed. Biblos; BsAs.; 2000

<sup>13</sup> Hall, Peter; Ciudades del Mañana; IEAL, Madrid; 1996

<sup>14</sup> “Los nuevos sistemas de comunicación tienden a concentrar actividades y dispersar población.” J. Borja.

#### 4. Las Instituciones y los Instrumentos

En 1970 se crea la Agencia Federal para la Protección del Medio Ambiente, E.P.A. y en 1973 se trata por primera vez un proyecto de Ley Nacional de Uso del Suelo. Sin embargo, la deficiente relación interjurisdiccional, la multiplicidad de organismos intervinientes y la escasa asignación de fondos, produce un avance en el deterioro medio ambiental.

Corresponde a los Estados la aplicación de normas regionales y metropolitanas por vías de acuerdos, programas y/o convenios, mientras el gobierno Federal ejerce el control y el poder político.

La imposición del *método de la zonificación*, resulta un obstáculo para articular soluciones a los conflictos urbanos, “la zonificación ha llegado a convertirse – y sigue siéndolo todavía – en una poderosa influencia negativa, susceptible de fácil manipulación, lo que socava las pocas ventajas que pudieran quedarle”.<sup>16</sup>

La compartimentación de la administración local es otro obstáculo más para la acción, produciendo intervenciones demasiado pequeñas y demasiado tarde.

Existieron varios proyectos de iniciativa privada como el Plan Regional de Nueva York y alrededores, presentado por la Fundación Russell Sage, adelantado 20 años a su época, ya que la idea de planificar desde lo público era inaceptable para la opinión pública dominante, defensora de las iniciativas basadas en el concepto absoluto de propiedad privada irrestricta.

Se extendió la construcción especulativa y se vendieron gran parte de los terrenos adquiridos en su momento como reserva urbana.

La reestructuración económica de los años 80, en Nueva York, ha traído más desigualdad social, conformando una ciudad profundamente dualizada. La duplicación se acentuó en una época de prosperidad financiera e inmobiliaria. Se polarizaron, en dos, los circuitos del trabajo: el informal y el formal, conformando un sistema de equilibrios sociales inestables.<sup>17</sup>

Las ciudades actuales son el producto de la especulación y han resultado “una mezcolanza anárquica de rascacielos en competencia frenética”.<sup>18</sup>

Los planes para la ciudad no prevén límites al crecimiento, lo siguen planteando como infinito. Las normas fundamentales que rigen la ciudad son: La Ley Federal de Conservación del Ambiente, ECL; el Código Administrativo de la Ciudad de Nueva York, ADC, y las Reglas de la Ciudad de Nueva York, NYCRR.

La contribución más importante al urbanismo de Nueva York, es del siglo XIX y la produjo Olmsted en 1858 con la creación del Central Park.

La delincuencia se concentra en las zonas de desorganización social, relacionadas directamente con la pobreza, la ignorancia y la urbanización. El medio ambiente civilizado debería engendrar comportamientos civilizados; pero no se trata sólo de eso.

---

<sup>15</sup> Idem: “Los distintos pisos en Nueva York son lugares en los que miles de personas viven en el espacio mínimo en el que es capaz de vivir un ser humano, hacinados en habitaciones oscuras y mal ventiladas, en muchas de las cuales el sol nunca ha entrado y el aire fresco es desconocido. Son centros de enfermedad, vicio y crimen, donde lo extraordinario no es que los chicos crezcan y se conviertan en ladrones, borrachos y prostitutas, sino que muchos de ellos lleguen a convertirse en personas decentes y respetables”.

<sup>16</sup> Whittick, Arnold; Enciclopedia de la Planificación Urbana; IEAL; Madrid; 1975

<sup>17</sup> Borja, J. y Castells, M.; Local y Global; Taurus; Madrid; 1997.

<sup>18</sup> Whittick, Arnold; Enciclopedia de la Planificación Urbana; IEAL; Madrid; 1975

La Environmental Protection Agency, E.P.A., es un organismo Federal, con 10 agencias regionales. El administrador es un funcionario nombrado por el Presidente y la sede central está localizada en Washington D.C.

La EPA dirige las políticas ambientales y se encarga de educación, investigación y evaluación; controla la aplicación de las leyes que sobre la materia dicta el Congreso y establece los estándares nacionales para los programas ambientales. Puede aplicar sanciones. Da apoyo financiero a los Estados para proyectos, investigaciones y becas.

Cuenta con leyes y reglamentos sobre: agua, aire, brownfields<sup>19</sup>, cooperación ambiental, desarrollo sostenible, justicia ambiental, limpieza y contaminación, pequeñas empresas y pesticidas.

La EPA tiene un Plan Estratégico 2006 – 2011, cuyos temas centrales son:

- Aire limpio y cambio climático.
- Agua limpia y segura.
- Preservación de la tierra y restauración.
- Salud comunitaria y ecosistema.
- Administración del medio ambiente.

Se establecieron objetivos anuales y se monitorean las desviaciones para asegurar la eficiencia del sistema.

La EPA hace convenios con los Estados para acciones conjuntas ya que los principios fundamentales del desarrollo sostenible se basan en la prevención. Se integran en redes para el “desarrollo inteligente”, en las que se asocian entes privados, comunidades, vecindarios y corporaciones regionales.

En la ciudad de Nueva York los principales problemas son: el tráfico, la provisión de agua y los desagües, la basura, la calidad del aire, los ruidos, la protección de parques y espacios públicos, y el hacinamiento.

## 5. La Participación

Frente a las grandes operaciones inmobiliarias de “Renovación Urbana”, surge una reacción que se organiza en lo que llegó a ser un sólido mecanismo de control, el “advocacy planning”. Se trata de movimientos coherentes de vecinos que plantean soluciones alternativas frente a los diseños de la “Administración”, apoyados en sus legítimos derechos. Estos grupos están asesorados por profesionales especializados en cada tema específico y han aportado relieve y riqueza a las políticas urbanas, equilibrando la integración de sectores explotados.

EE.UU. se caracteriza por tener organizaciones de base social, contenedoras de conflictos sobre los más variados temas, desde minorías étnicas, religiosas, de género, etc. hasta las trascendentes defensoras de la no violencia, los más fuertes grupos antibelicistas, objetores de conciencia y otros.

También se prevén, desde el gobierno local, convocatorias abiertas, para la participación de los vecinos, en las que se requieren sus opiniones sobre decisiones urbanas, proyectos o programas comunes. Se establecen plazos y normas para ordenar los procesos de consulta.

---

<sup>19</sup> Brownfields: lugares contaminados por usos desactivados y que deben ser saneados.

## IV. 3 Ciudad de París

### 1. Introducción

La ciudad de París está situada en el centro norte de Francia., cruzada de SE. a NO por el río Sena; a 370 Km de su desembocadura en el puerto del Havre; el río, en su tramo urbano, forma dos islas: la isla de La Cité y la de Saint Louis.

La capital francesa se extiende sobre una planicie cuyos desniveles aumentan hacia las afueras, siendo sobresaliente dentro del área urbana la colina de Montmartre de 129 metros.

La Región de París, a la que se denomina *Isla de Francia*, está ubicada sobre los terrenos más fértiles y concentra la mayor cantidad de industrias; produciendo una cuarta parte del PBI nacional.

Fue fundada en el siglo I por los romanos, mantiene su forma circular, radio concéntrica; la demolición de sus murallas dió lugar a actuales avenidas.

Desde el siglo X es la capital del territorio. Siempre fue cosmopolita, pero, después de la Segunda Guerra, recibió inmigrantes, masivamente, de toda Europa y de las antiguas colonias.

El 20 % de la población del país se localiza en su área metropolitana, alrededor de 12.067.000 de habitantes, en una superficie de 14.518 Km<sup>2</sup>, organizada en ocho departamentos: Valle del Oise, Altos del Sena, Yvelines, Essone, Sena Saint Denise, Sena y Marne. El departamento capital, es la Prefectura de París y está dividida en 20 distritos: arrondissement. Tiene una superficie de 105,40 Km<sup>2</sup>., y 2.156.650 habitantes.

La división política se estructura en regiones, departamentos y distritos. Las regiones (provincias), sin autonomía legislativa, imponen impuestos y tienen a su cargo la educación superior, el transporte público, la ayuda a universidades y el apoyo a emprendedores. Hay 36.568 municipios en toda Francia y cada uno, independientemente de su peso poblacional, cuenta con las mismas autoridades y prerrogativas.

Francia ocupa una superficie de 550.000 Km<sup>2</sup>, dividido en 26 regiones. El 45% de su superficie está destinada a la agricultura, el 23% a bosques; la gran presión urbanizadora sobre este 68% es muy intensa y su preservación se convierte en un desafío permanente.

### 2. Consideraciones Generales

El ordenamiento territorial en Francia ha sido una actividad permanente durante toda su historia, estrechamente ligada a las políticas de los sucesivos gobiernos.

El actual paisaje de París, se debe a las profundas intervenciones que en 1852 emprendió en Barón Haussmann durante el imperio de Napoleón III. La demolición de las murallas y la apertura de las diagonales, verdaderas obras de cirugía urbana, se mantiene y son la base de la estructura del ordenamiento central.

En esa época también se origina el sistema de parques: los Bosques de Boulogne y de Vincennes, a los que más tarde se agregan La Villette, Bercy, Belleville y André Citroen.

La altura de sus edificaciones estuvo limitada a 20 metros, el equivalente a seis plantas, que es un reaseguro para el goce de sus cielos, admirables desde las márgenes protegidas del Sena, desde sus 20 puentes y de los generosos espacios abiertos que caracterizan a la ciudad.

París retiene y conserva viva su evolución histórica en su riquísimo patrimonio construido. Europa conserva su fisonomía porque el habitante europeo la defiende desde sus convicciones más profundas.

Los 36.000.000 de turistas que visitan París están atraídos por el reencuentro con las tradiciones y con los lugares de la cultura.

### 3. El Proceso Normativo

Desde siempre la preocupación por el urbanismo está presente en Francia. Primero son iniciativas de orden sanitario, de orden estructural en cuanto a canales y vías de movilidad; y de orden simbólico, social y estético hacia fines del siglo XIX.

Hay una tradición de arquitectos, postgraduados en urbanismo, en el Instituto de Planificación de la Universidad de París, que a medida que se complejizan los conflictos, van accediendo a capacitaciones específicas.

Ya en 1911 se hablaba de la protección del Medio Ambiente y de Higiene Social desde asociaciones como el Museo Social, la Sociedad Francesa de Urbanismo, la Sociedad de Protección de Sitios y Paisajes. También, al finalizar la Primera Guerra, se promulga la ley de alcantarillado obligatorio, planes de reconstrucción y ampliación de ciudades por crecimiento poblacional.

En 1919 se promulga la primera ley de escala regional que preve la articulación entre jurisdicciones, si bien la organización centralizada favorece la aplicación uniforme de la norma, hay infinitos matices de diferenciación que sólo son regulables desde otras escalas intermedias y locales.

En 1923 se hace el 1º Congreso de Urbanismo en Francia y en 1931 y 1932 aparecen respectivamente L'Architecture D'Aujourd'hui y Urbanisme. En 1950 se instituye el 8 de noviembre como el día mundial del urbanismo.

Las reconstrucciones de las post guerras fueron apresuradas, sin embargo y en un proceso que costó años, se viabilizaron los planes, produciendo la unión de lo económico-sectorial con lo social-espacial. En 1943 se establece una normativa para obtener permisos de construcción y en 1944 se crea el Ministerio de Reconstrucción y Planificación, entrando así el planeamiento al gabinete.

En enero de 1946 se crea el Consejo del Plan y en 1950 se aplica el 1º Plan Nacional de Ordenación del Territorio<sup>20</sup>. En 1954/55 se dictan leyes promoviendo la descentralización industrial y la activación de áreas deprimidas. En 1960 se relocalizan 600 fábricas y 4.000 asalariados abandonan París, relocalizando, en 7 años, un total de un millón de habitantes adicionales. Se prevén entonces 22 programas de acción regional.

“Los desequilibrios regionales se combaten sólo con medidas particulares y la planificación espacial se alimenta de excepciones”<sup>21</sup>. Son esos niveles, que requieren flexibilidad y acuerdos, entre sectores los que generan los compromisos para acciones complejas, y deben estar enmarcados por normas que aseguren transparencia y equidad.

En 1962/65 se plantea una estrategia de descentralización de empleos, que otorga incentivos para la creación de puestos de trabajo fuera de París y una consecuente descentralización administrativa.

En 1967 se dicta una ley reguladora del uso y aprovechamiento del suelo, una acción concertada, que aplicada por la Comisaría General del Plan se estructura en tres niveles de actuación: Plan Director para el desarrollo del Urbanismo, Planes para Áreas

---

<sup>20</sup> Ordenación por Amenagement = ordenamiento, organización.

<sup>21</sup> Jean Labasse; La Organización del Espacio; IEAL; Madrid, 1973

Particulares y Planes Operativos, se caracterizan por ser cada vez más abarcativos, toman lo económico social y el desarrollo territorial, se tiende a equilibrar la oferta con la demanda del mercado.

Se trabaja sobre la debilidad de la interdependencia institucional tendiendo a crear complementaciones positivas.

Se plantean las metrópolis de equilibrio: Lyon, Lille, Burdeos, Toulouse, Nantes, Nancy y Estrasburgo, usando un criterio de “zonas de atracción urbana”, se acciona para frenar ya aquello que no se puede cortar: el proceso acumulativo de París.

París es un bien común de la Nación y los criterios tienden a su conservación y vitalidad saludable.

El Plan trabaja con un horizonte planteado para 1985, tendiendo a profundizar la descentralización industrial.

En 1970, presiones internacionales para proteger la atmósfera y el medio ambiente, obligan a la aplicación de técnicas científicas de predicción y análisis de los negocios, para equilibrar las intervenciones.

Preveían que la población en las metrópolis se triplicaría hasta el año 2.000, calculan que el 60% de la población se radicará en ciudades, se deben construir 400.000 viviendas por año, se necesitan 10.125 Has. por año sin incluir superficies para radicación de industrias. En 30 años Francia deberá triplicar sus ciudades.

El Planeamiento debe ocupar, por lo tanto, un lugar central en las acciones de gobierno, se trata de indispensables acciones para asegurar la gobernabilidad.

El Estado debe comprar tierras, para evitar los procesos especulativos, se modifican las leyes de expropiación para poder operar; aparecen figuras de tipificación del suelo: ZUP = Zonas de Urbanización Prioritaria y ZAD = zonas de ordenación diferida, se acuerdan asociaciones con entes privados.

Se inician las acciones para la creación de las ciudades nuevas: planificadas como núcleos autosuficientes, (no como ciudades dormitorio) Evry, Cergy Pontoise, Trappes, Valle de Marne y Melun-Senart, en la región de París y de Lille-Est, L'Isle de Abeau, cerca de Lyon; Le Vaudreuil, cerca de Rouen y L'Etang de Berre, cerca de Marsella. Se tiene la certeza que si no se regula el crecimiento de París la ciudad colapsaría.

Europa fabricaba más autos que EE.UU. y en ese entonces, se decide hacer fuertes inversiones en transporte público.

Las crisis de 1974 y 1981 frenan los ritmos de los planes, que siguen hasta hoy en proceso de implementación. En 1982 hay reglamentaciones de descentralización política.

En 1986, se instalan los trenes veloces. En 1988 la integración europea ya marca también en Francia una tendencia a la desindustrialización. En 1990/1991 se descentralizan universidades y se da nuevo impulso a las metrópolis de equilibrio y a las ciudades satélites de la región metropolitana de París.

Paralelamente se legisla desde el nivel nacional sobre el Medio Ambiente. Las normativas comunitarias y las nacionales se potencian. Se dicta el Código Ambiental con actualizaciones permanentes, la última del 2006.

#### 4. Las instituciones y los instrumentos

Se han detallado, en el relato evolutivo precedente, la creación desde los distintos niveles de gobierno de instituciones e instrumentos del ordenamiento territorial, que están vigentes en la actualidad.

Sin embargo, para comprender el panorama organizativo total son fundamentales las cuestiones normadas en el Código de Medio Ambiente, de orden nacional que estructura de manera exhaustiva las distintas situaciones, instancias y medios de actuación, teniendo en cuenta los siguientes principios rectores: *el principio de precaución, el de prevención y corrección del daño en la fuente, el principio del que contamina paga, y el principio de acceso a la información medio ambiental*, según la que se asocia a los ciudadanos al proceso de elaboración de los proyectos.

“Las leyes regulan el derecho al medio ambiente saludable y al equilibrio armonioso entre zonas urbanas y rurales”.<sup>22</sup>

Los contenidos del Código están organizados en 7 libros:

Libro I.: disposiciones comunes, contiene 5 títulos.

1. Principios generales.
2. Información y participación de los ciudadanos.<sup>23</sup>
3. Instituciones.
4. Asociaciones de protección del medio ambiente.
5. Disposiciones financieras.

Libro II.: medios físicos, en 2 títulos.

1. El agua y los medios acuáticos
2. El aire y la atmósfera.

Libro III.: espacios naturales, en 6 títulos.

1. Inventario y valorización del patrimonio natural.
2. Litoral.
3. Parques y reservas.
4. Espacios naturales.
5. Paisajes.
6. Acceso a la naturaleza.

Libro IV.: flora y fauna, en 2 títulos.

1. Protección de la fauna y la flora.
2. Caza.

Libro V.: prevención de las contaminaciones, de los riesgos y de los daños, en 8 títulos.

1. Instalaciones clasificadas para la protección del medio ambiente.
2. Productos químicos y biocidas.
3. Organismos modificados genéticamente.
4. Residuos.
5. Disposiciones especiales aplicables a determinadas construc. o instalaciones.
6. Prevención de riesgos naturales.
7. Prevención de la contaminación acústica y visual.
8. Protección de la calidad de vida.

Libro VI.: disposiciones aplicables a territorios extra continentales, con 5 títulos, referidos a 5 regiones.

Libro VII.: protección del medio ambiente en la Antártida.

Señalamos como de interés relevante para la estructuración del Sistema Nacional de Ordenamiento Territorial y Ambiental Participativo, lo normado principalmente en los 5 primeros libros, haciendo énfasis en los dos primeros.

El Código de Medio Ambiente se caracteriza por la minuciosidad y simpleza con que encuadra y dictamina los temas que plantea.

---

<sup>22</sup> Código de medio Ambiente, Libro I/Título 1/Art. L110-1 y L110-2

<sup>23</sup> contiene cuestiones fundamentales referentes a la participación.

La permanente interacción de factores, enunciada en los 4 principios rectores, consignados en el artículo L110-1/II.1º a 4º, donde la consideración sobre el lugar, los actores, las instituciones, los financiamientos, sus interrelaciones y sus adaptaciones a las instancias superiores de ordenamiento, dan fuerza, rigor y certidumbre a la aplicación de la norma.

La precisión, al fijar los límites físicos de los territorios sobre los que aplica el Código reafirmados en los últimos dos libros, aportan claridad al sistema, teniendo en cuenta que la instancia normativa superior es la Comunidad Económica Europea y otros organismos internacionales con los que la República Francesa tiene convenios.

## 5. La participación

Normada en el libro I. título 2. capítulo 1º: participación pública, crea la Comisión Nacional para el Debate Público como una autoridad administrativa independiente, que se encarga de garantizar el derecho de participación de los ciudadanos “...dicha participación podrá revestir la forma de un debate público y...se hará efectiva durante toda la fase de elaboración de un proyecto, desde el inicio de los estudios preliminares hasta la finalización del período de consulta pública...la Comisión velará por que se garanticen buenas condiciones de información pública”.<sup>24</sup>

La Comisión Nacional está integrada por 20 miembros, nombrados por un período de 5 años<sup>25</sup>, podrá disponer además de otros funcionarios en actividad, como también contratar agentes para cubrir sus necesidades de funcionamiento.<sup>26</sup>

La Comisión conocerá todos los proyectos de ordenación o de equipamiento y determinará, según lo pautado por el Consejo de Estado, cuando es pertinente su actuación, determinando las condiciones de la participación y de la implementación de los debates, en función de los impactos, y cuyo término de duración no será superior a los 4 meses, con una prórroga prevista de 2 meses más. Los gastos correrán por cuenta del ente adjudicatario del proyecto o del ente público a cargo.

La participación en el ordenamiento territorial, se corresponde con la obligación de informar, acompañada por los estudios pertinentes de impacto ambiental, que incluirán como mínimo:

- Análisis de la situación inicial del lugar y de su entorno.
- Estudio de las transformaciones que el proyecto producirá
- Estudio de sus efectos sobre la salud.
- Medidas previstas para eliminar, reducir y compensar las consecuencias sobre el medio ambiente y la salud.<sup>27</sup>

Se considera fundamental la evaluación de planes, programas y demás documentos de planificación.<sup>28</sup>

El informe ambiental se hará público antes de la adopción del Plan o documento.<sup>29</sup> La publicidad incluye las fundamentaciones que determinaron la elección del partido, consignando las distintas alternativas propuestas a consideración, con sus evaluaciones respectivas.

---

<sup>24</sup> Código de Medio Ambiente, Artículo L121-1

<sup>25</sup> Artículo L121-3

<sup>26</sup> Artículo L121-4

<sup>27</sup> Artículo L122-3

<sup>28</sup> Artículo L122-4

<sup>29</sup> Artículo L122-8

## 6. Los controles

La composición de los organismos a cargo del ordenamiento territorial, aseguran, al estar integrados por miembros pertenecientes a distintos sectores y a distintos niveles del gobierno y de la administración, un entrecruzamiento de controles, que se verifica por ejemplo en el nivel municipal, al contar con un Alcalde elegido por el pueblo y con un Prefecto, representante directo del gobierno central.

Las instancias de participación ciudadana, los mecanismos de publicidad de los planes, programas y documentos, aseguran la apertura de la información y la oportunidad para jerarquizar los necesarios debates, tanto para el enriquecimiento de las cuestiones sustantivas, como por el compromiso generado en las consultas.

## 7. Proyectos relevantes

Para mostrar la complejidad y la organización con que operan las instituciones en la aplicación de los instrumentos de ordenamiento territorial, vamos a ejemplificar con el proyecto de remodelación de la “Rive Gauche”.

El proyecto abarca una superficie de 130 has. en el distrito 13, sobre terrenos ferroviario-industriales. Se localiza en una zona calificada ZAC, zona de ordenamiento concertado.

Los organismos intervinientes son: el municipio, promotor; la SEMAPA, Sociedad de Economía Mixta de la Región de París, desarrollador; la Biblioteca Nacional de Francia y la AAPUR, atelier Parisien D'Urbanisme, agencia pública técnica; creada en 1967 para apoyo de los desarrolladores de proyectos urbanos de París.

Una SEM es una empresa pública, con capital principalmente público, pero sometida a derecho privado. Se encarga del proyecto político con su capacidad técnica para gerenciar equipamientos públicos, viviendas sociales y transporte público.

Las actuaciones se inscriben dentro del Plan Director de la Región de París (SDRIF 1994), con el Plan Regulador 1977, modificado en 1984/89.

La metodología de gestión parte de la voluntad política, se elabora un Plan Estratégico que permite evoluciones y modificaciones a propuesta de la SEMAPA, de la participación ciudadana y del municipio de París.

Se proyectan cuatro barrios con identidad propia, cada uno a cargo de un arquitecto coordinador, que fija los criterios y otro arquitecto a cargo de las construcciones; con un horizonte de realización de 15 a 20 años. La concertación con la población se realizó mediante comités varios.

- Comité permanente de concertación desde 1997
- Grupos de trabajos temáticos con SEMAPA.
- El municipio de París más 13 asociaciones locales y un comité de sitio creado por la empresa gerente del transporte de París.
- Un centro de información.
- Una publicación trimestral.
- Una carta de información y una página en la web: [www.parisrivegauche.com](http://www.parisrivegauche.com).

SEMAPA costea las infraestructuras antes de proceder a la venta de los terrenos por licitación.

El presupuesto tentativo del Plan es de 2.000 millones 750 mil euros. El financiamiento externo está a cargo de un grupo bancario nacional a bajo interés con respaldo del Municipio, con programas escalonados de compras en función de las ventas que SEMAPA concrete. Se cumple con entramados de normas generales,

particulares, con definiciones de superficies asignadas para cada uso, además de las especificaciones ambientales y técnicas elaboradas por SEMAPA.<sup>30</sup>

Los conflictos de congestión y contaminación por sobre ocupación del espacio, se consideran con baterías de acciones que persiguen un mismo fin. Así el mejoramiento permanente de los sistemas de transporte público, la modificación de las vías de circulación, creando carriles exclusivos para omnibuses de gran capacidad, se complementan con sistemas ferroviarios más veloces y con la creación de un novedoso sistema, el Velib, de bicicletas de uso público.

La materialización de la red de bici sendas se completa con la puesta en servicio de 10.000 bicicletas públicas, repartidas en 750 estaciones, ubicadas a 300 m entre sí. El sistema funciona las 24 hs., los 365 días del año para mayores de 14 años con el pago del servicio.<sup>31</sup>

## 8. Consideraciones finales

Los períodos de crisis, fueron los impulsores de reacciones tendientes a impedir o corregir desviaciones.

El sistema de gobierno “unitario”, con gestión descentralizada, da unas estructuras jerárquicas claras y una asignación de responsabilidades articuladas con los distintos sectores involucrados.

La preocupación constante por generar acciones conjuntas, por vía de acuerdos y convenios de financiaciones mixtas, entre lo privado y lo público, incorpora los controles intersectoriales, potenciados con la intervención de la Comisión para el Debate Público.

Respeto, interacción e integración.

---

<sup>30</sup> Chloè Duval-Zack, Revista Urbanismo; Universidad de Chile; nov. 2006

<sup>31</sup> [www.es.velib.paris.fr](http://www.es.velib.paris.fr)

#### **IV. 4. Notas sobre Córdoba**

La ciudad de Córdoba cuenta con normas que regulan el uso y la ocupación del suelo, los fraccionamientos, y temas especiales.<sup>32</sup>

La ordenanza N° 10099, de protección del ambiente, establece los criterios básicos de la política ambiental urbana y los instrumentos de aplicación. Dispone estudios de EIA, clasifica áreas y diseña un marco regulatorio más enunciativo que prescriptivo

En el año 2006 se crea una Secretaría de Medio ambiente y Desarrollo Sustentable en relación directa con la Jefatura de Gabinete, así el Medio Ambiente se instala como una política Municipal.

La Secretaría cuenta con dos Subsecretarías, la de Gestión y Política Ambiental con las Direcciones de Ordenamiento Territorial y de Educación y Recursos Naturales; y la Subsecretaría de Promoción del Desarrollo Sustentable con la Dirección de Evaluación Ambiental y la de Control y Producción Limpia.

Hay otros organismos e instrumentos de gestión, la unidad ejecutora de gestión de los residuos sólidos urbanos, la Universidad libre del Ambiente, un cuerpo honorario de guardias ambientales, un observatorio ambiental con monitoreos permanentes y laboratorios.

Se elaboró un Plan Estratégico de la Ciudad de Córdoba por convenio con el Ayuntamiento de Barcelona. Se integran Comisiones Temáticas, por ejemplo la de Dinámica Urbana que elabora los programas que se incluyen en los planes participativos del sector, de Desarrollo Edilicio, de Uso del Suelo. La municipalidad articula sistemas de información barrial y de presupuesto participativo, información empresarial, geográfica, evolución catastral por barrios, evolución demográfica, se dictan ciclos de conferencias instructivas.

Se organiza un sistema de participación, el Metaplan bajo el lema de “un problema es una situación – no la ausencia de una solución”. Se enseña a formular y seleccionar problemas. Se instrumenta el análisis Foda para reconocer estados de situación en la ciudad.

La Constitución de la Provincia de Córdoba considera la dimensión ambiental en su artículo 66, el planeamiento en el artículo 69, el Defensor del Pueblo en el artículo 124, y fija los límites de las competencias territoriales.

En la provincia funciona la Agencia Córdoba Ambiente con excelentes mecanismos de gestión con visión sistémica.

---

<sup>32</sup> - ord. N° 8060-85 de fraccionamiento de tierras, countries.  
- ord. N° 8057-85 de ocupación del suelo en área central y áreas especiales.  
- ord. N° 8133.85 de uso del suelo  
- ord. N° 8256-86 de ocupación del suelo, áreas especiales y periferia.  
- ord. N° 8606-91 modificada por la 10760-04  
- ord. N° 9387-97 código de la edificación.  
- ord. N° 9748-97 de estaciones de servicio.  
- ord. N° 9843-98 grandes superficies comerciales.  
- ord. N° 10099-99 de conservación, protección y desarrollo del ambiente.  
- ord. N° 10998-05 de remodelación del portal abasto.  
- ord. N° 11190 y 11202 catalogan patrimonio arquitectónico.

No hemos profundizado la verificación de la operatividad efectiva de estos instrumentos, muchos de ellos de reciente vigencia, aun que sin duda las acciones tendientes a participar, informar y educar son positivas.

## **V. Medios Instrumentales: normativa vigente**

### **1. Sistema Nacional de Planeamiento Territorial**

#### **Introducción**

Existe en el gabinete del P.E. un Ministerio de Planeamiento.

La elaboración de un sistema nacional integrado de planeamiento territorial es una necesidad. Esa herramienta de acuerdo, inexistente hoy, es un pacto base para orientar el desarrollo desde los distintos sectores y escalas, enmarcando certezas y apoyos sólidos para las inversiones eco sustentables, para sumar con sentido acciones concertadas.

Se han ejecutado sobre el territorio acciones estructurantes contradictorias desde la instalación civilizadora de los FF.CC. por los ingleses. La organización agro exportadora se plasmó en la convergencia de ejes radiales sobre el puerto. El sistema de transporte aéreo, muy posterior, siguió ese patrón. Las políticas de población, que debieron equilibrar los desarrollos sobre el territorio, siguieron el mismo esquema produciendo el colapso sostenido de área metropolitana, con el tercio de la población del país concentrada en 8,6 % de su superficie.

El país carece de planeamiento territorial nacional, carece del pacto base que estructura fines, metas y abre posibilidades dentro de una gama acordada de reglas de juego. “Existe un reservorio de ideas hechas, completas y cerradas al que la gente acude, ahorrándose el trabajo de pensar”.<sup>33</sup>

La creación de una conciencia colectiva de esfuerzos compartidos para generar y preservar un ambiente habitable y lugares potenciadores de intercambios es un mandato impostergable.

La globalización impone un impacto desestabilizador comparable con la conquista y colonización hispana. A los normales procesos de desequilibrio que sufren los sistemas se suman las promesas de la postmodernidad que, para esta parte del mundo, se traduce en explotación exponencial de nuestros recursos con la anuencia reiterada de los gobiernos eventuales.

Un sistema *nacional* de planeamiento territorial, puede ser hoy un instrumento defensivo. Una herramienta de supervivencia sostenible.

#### **Las distintas escalas y modalidades de los planes**

Un sistema se integra con partes, así el Sistema Nacional de Planeamiento Territorial, (SNPT) se compone de tantos instrumentos como intervenciones sean necesarias. Los lineamientos estructurantes del sistema que parten de la Constitución Nacional, se organizan en la territorialización de los sistemas estructurantes, energía, transporte, manejo de cuencas, propiedad y uso del suelo, áreas protegidas y reservas, y desarrollo de pueblos y ciudades.

Los acuerdos regionales, para compartir ventajas comparativas de inversiones, son los intermediarios necesarios de los pactos locales: interprovinciales e intermunicipales. Los planes locales y sus normas aportan las resoluciones de detalle acordadas con los ciudadanos en cada jurisdicción, base fundamental para la alimentación del sistema.

Sobre estas escalas se han hecho muchas experiencias en el país, tanto desde lo sectorial como desde lo institucional.<sup>34</sup>

### **2. Plan Estratégico**

---

<sup>33</sup> Ester Díaz; Bs.As. una mirada filosófica; Ed. Biblos; Bs.As.; 2000

<sup>34</sup> Ver Consejo Federal de Inversiones, CONADE. UNIUR:El Urbanismo en la Argentina, Inventario de estudios de Planeamiento Urbano y Territorial, 1982, etc.

### Introducción

La planificación estratégica es una nueva forma de gobernar las aglomeraciones urbanas en un clima de consenso y de participación colectiva.

La realidad presente necesita de instituciones flexibles y adaptables... que se muevan más por la persuasión y los incentivos que por las ordenes; ...que den poder a los ciudadanos. (Osborne y Gaebler, 1992).<sup>35</sup>

La globalización ha dado un lugar para el ejercicio de la competencia entre ciudades. Es así que en nuestro caso, la afirmación de Fernández Güell “vender la ciudad se ha convertido en una de las funciones básicas de los gobiernos locales” ha convertido la metáfora en realidad.<sup>36</sup>

La planificación estratégica es una forma sistemática de manejar el cambio, orientada a la acción, tiende a desarrollar contactos eficaces entre el sector público y los ciudadanos basándose en datos y reconocimientos constantes de la incertidumbre como faceta estructural.

### La normativa vigente

La Constitución de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, en su artículo 1º, fija que la ciudad “organiza sus instituciones autónomas como democracia participativa”, requerimiento fundamental para la instrumentación de la planificación estratégica.

Dicho mandato no ha sido reglamentado para asegurar la transparencia de su ejercicio, de la misma manera en que se ha reglamentado la democracia representativa por medio de la extensa normativa electoral.

El artículo 19º crea el Consejo de Planeamiento Estratégico, órgano de carácter consultivo, con iniciativa legislativa.<sup>37</sup>

En el artículo 8º de la ley N° 71, se fija la interacción entre el Consejo del Plan Urbano Ambiental, COPUA, y el Consejo del Plan Estratégico, COPE.

El Consejo del Plan Estratégico tiene su antecedente en el organismo que desde 1995 se reunía en sede del Rectorado de la UBA, integrado por numerosas ONG y representantes gremiales y corporativos, con el objeto de elaborar opinión sobre la gestión municipal.

La constitución del actual Consejo se produce el 27 de septiembre de 2002, en una asamblea general reunida en el Teatro San Martín.

Desde entonces el organismo elabora propuestas al gobierno de la ciudad, habiendo presentado el 30 de noviembre de 2004 el 1º Plan Estratégico de la Ciudad.

El potencial de gestión del Consejo no es usado por la Jefatura de Gobierno, desperdiciando así una de las instituciones con contacto directo y permanente con la ciudadanía. Así, por ejemplo, las propuestas de transferencia de tierras fiscales, para uso y utilidad pública para la ciudad, contenidas en el 1º Plan Estratégico, no se han efectivizado, en ese sentido, es el COPUA el que debió calificar esos destinos en el código de uso del suelo y no lo hizo.

---

<sup>35</sup> Fernández Güel, José Miguel; Planificación estratégica de ciudades; Editó Gustavo Gili; Barcelona; 1997

<sup>36</sup> idem

<sup>37</sup> art. 19: El Consejo de Planeamiento Estratégico, de carácter consultivo, con iniciativa legislativa, presidido por el Jefe de Gobierno e integrado por las instituciones y organizaciones sociales representativas del trabajo, la producción, religiosas, culturales, educativas y de los partidos políticos, articula su interacción con la sociedad civil, a fin de proponer periódicamente planes estratégicos consensuados que ofrezcan fundamentos para las políticas de Estado, expresando los denominadores comunes del conjunto de la sociedad. Sus integrantes se desempeñan honorariamente.

Hay una falta crónica de relación entre ambos Consejos violando lo legislado al respecto.

### 3. Plan Urbano Ambiental vs. Código y otras normas

#### Introducción

El Sistema Urbano Ambiental Participativo está explicitado en la Constitución de la Ciudad Autónoma en los siguientes artículos: 1º / 19 / 26 / 27 / 29.<sup>38</sup>

Si bien la Constitución no habla de Sistema de Planeamiento, la vigencia plena y el ejercicio de las funciones asignadas a los distintos organismos articulados entre sí, estructuran un sistema de interacciones recíprocas.

#### El Plan Urbano Ambiental vs. Código de Planeamiento Urbano

Desde hace once años la ciudadanía carece del PUA instalado como herramienta fundamental del gobierno urbano por la CCABA.

La secuencia de hechos que cronifican la situación se refiere a continuación.

En 1998 el Gobierno de la Ciudad organiza un Foro, en los salones de Unione e Benevolenza, para presentar los inicios del estudio del PUA. El material a tratar en el Foro se basa en una publicación, “Elementos de Diagnóstico”, que recibió entre las ONG presentes el nombre de *libro azul*; paralelamente la ley N° 71 creaba y perfilaba la formación y los alcances del COPUA y en su artículo 6º la creación de un órgano de gestión y control ciudadano, la ComAPH.

Las ONG participantes señalamos en aquel Foro, que mal podíamos aceptar las conclusiones del *libro azul* y tomarlo como punto de partida si no podíamos verificar los datos de base que las fundamentaban y menos, sin la presentación de alternativas apropiadamente evaluadas que faciliten el aporte de opiniones que enriquezcan y viabilicen su implementación. Las observaciones y los señalamientos de los distintos talleres, que se expresaban en ese sentido no fueron respetadas, lo que inició un primer reclamo al Gobierno de la Ciudad, en el mismo acto solemne de la presentación de las conclusiones del Foro, marcando nuevamente una tendencia a la manipulación de la participación.

Las ONG que decidimos integrar la ComAPH según el artículo 6º, nos auto convocamos, y autogestionamos los elementos necesarios para ejercer las responsabilidades asignadas por la ley N° 71, durante 561 días sin el reconocimiento del organismo que debió convocarnos.

La ComAPH evaluó hechos consumados, sus opiniones no se tuvieron en cuenta, no obstante las comisiones temáticas informaron sobre los temas de su competencia.

La presentación del 1º Plan Urbano Ambiental a la Legislatura para su tratamiento fue impedida por una acción de amparo en que la justicia advierte sobre la inconstitucionalidad del proceso de elaboración, expedientes N° 2634/01 y 13039/0.<sup>39</sup>

A fines del 2005, la Secretaría de Planeamiento e Infraestructura, dicta las resoluciones N° 749/05 y 1662/05, por las que convoca a la organización de una nueva ComAPH, estando vigente la auténtica, se arma así una Comisión Asesora ad hoc. Las ONG originales se niegan a una nueva manipulación de la participación.

En septiembre de 2006 se presenta un documento escueto, que es calificado de PUA por el COPUA; los vecinos se oponen y califican de folleto a esa burda imitación.

La primera presentación de PUA configuraba una carpeta de proyectos urbanísticos para la ciudad, diseñados por sus constructores e inversores, sin

<sup>38</sup> 30/52/53/61/63/64/65/66/67/81/82/89/90/104/105/127/129/130/131 y ley de comunas

<sup>39</sup> Juzgado N° 1, Secretaría N° 1, Drs. Gallardo y Cataldo

ciudadanos. No contemplaba ninguna solución a los conflictos que colapsan de manera sostenida a la ciudad. Las organizaciones vecinales se han hecho oír en ese sentido presentando claramente sus reclamos que debieron estar solucionados en el PUA.

La 2º presentación es un folleto que denigra a los funcionarios que lo elaboraron y a los legisladores que lo reciban como si “eso” fuera lo que dice ser: el Plan Urbano Ambiental Participativo que es mandato constitucional.

Hay presiones para aprobar “eso”.

Las razones para su aprobación se fundan en que “eso”, permite seguir construyendo negocios con el antiguo sistema de las excepciones, de las mini modificaciones que des-construyen la ciudad, la calidad de vida, la identidad, y contaminan sin control el medio ambiente urbano. Buenos Aires sigue aplicando el método del **zoning** norteamericano de 1930, el espíritu especulativo se cronifica con él y los conflictos urbanos se multiplican.

El viejo Código de Planeamiento Urbano que es en realidad un código de uso y ocupación del suelo, sólo tiene en cuenta volúmenes edificables y usos compatibles o no, por encargue, a pedido.

El planeamiento es un proceso y por lo tanto incodificable. Las normas o los códigos son elementos terminales de un plan o de programas de actuación, pero nunca el instrumento único y fundamental del uso del espacio en la ciudad.

#### 4. La máscara oculta de los saqueos

El paradigma del capitalismo neoliberal, encerrado en la síntesis de “obtener el mayor rédito con la mínima inversión”, sacralizado por el sistema global, encuentra en la ciudad de Buenos Aires y en todo el territorio nacional enormes ventajas comparativas para su próspera aplicación.

Me complazco en usar el término *saqueo* porque de eso se trata. Caducan los derechos de unos en beneficio de otros con mayor poder de coacción, no se atienden reclamos.

Las tierras *vacantes* que toda ciudad debe tener en concepto de reaseguro para localizaciones especiales, no especulativas, que la evolución urbana va imponiendo, deben existir protegiendo las existentes y/o incrementando su banco de tierras por compra o expropiación de ser necesario. Estos bancos son reaseguros contra la especulación de suelo; las ciudades equilibradas los mantienen.

Las ventas de tierras fiscales sin la intervención del Congreso<sup>40</sup>, la radicación de inversiones netamente especulativas en la construcción de viviendas que no se ajustan a la demanda local y la indeseada transformación de nuestro hábitat, marcan las escaladas de la especulación global.

Las bandas del delito organizado cuando planean un atraco también organizan sus coartadas. El Código ha sido útil hasta hoy. El folleto que sustituye al PUA, pero que remite al viejo Código, es la coartada para seguir *saqueando* a Buenos Aires. Los fideicomisos, las concesiones, todo en desmesura y sin límite, la publicidad, el ruido, la avaricia, han hecho de nuestros lugares territorios ajenos; tierra saqueada.

Detrás de las máscaras del progreso, de la creación de empleos, de nuestra inserción en el mundo, del mercadeo de las fotos sonrientes, se esconde la desestructuración del ciudadano y de sus lugares.

Consumidores de lo innecesario y huérfanos de lo sustancial.

---

<sup>40</sup> Onabe, Rural, etc.

Reiteración inducida en los mismos errores durante años; decía Mahatma Gandhi:  
“un error no se convierte en verdad por el hecho de que todo el mundo crea en él”,  
Buenos Aires se ufana de ser la excepción...

## **VI. Factores del Malestar Urbano**

### **1. Introducción**

“La fragilidad de lo inmutable se hace evidente. La atmósfera del planeta se muestra incapaz de digerir la entropía generada”.<sup>41</sup>

La liquidación del estado de bienestar, la falacia del “derrame del progreso”, la concentración del poder económico en corporaciones internacionales, quitan lugar y desdibujan la existencia de grandes contingentes humanos.

El ciudadano, el habitante, está desprotegido, impotente frente a la imposición de poderes inubicables. La ciudad, lugar del encuentro se privatiza y se articula en canales de paso rápido, el espacio intersticial es terreno de especulación, el vehículo privado intenta dar la protección que la sociedad no da.

La globalización coloniza las culturas locales y polariza, aumentando exponencialmente las diferencias entre sus miembros. Son mutantes hoy los sistemas políticos que puedan cobijar alguna organización sin oponerse al “furor del lucro”.

Esa crisis ha trocado el bienestar en malestar urbano. “Las grandes ciudades están afectadas por un proceso de descomposición...” El malestar urbano ataca con más dureza a las poblaciones periféricas, a los estrados sociales más débiles. La reacción se exterioriza en altos índices delictivos, en incremento de la violencia y se cristaliza en altos índices de inseguridad. El miedo en la ciudad ataca por todos lados. “El malestar urbano no puede resolverse con prótesis de diseño, con fórmulas jurídico –normativas, con emplastos arquitectónicos o con recetas socio – económicas”.

Frente a la exclusión del ciudadano conciente, la recomposición se opera con participación en la solución cotidiana de problemas concretos que enlacen diálogos y tareas a corto plazo, incorporando voces hasta hoy interdictas, voces que atemperen el suicida desbocamiento del crecimiento ilimitado, que ponga en cuestión la maximización de los beneficios empresariales.<sup>42</sup>

El despojo del ámbito de intimidad, invadido por los excesos del contexto físico y social y las urgencias, la presión para decidir en tiempos cada vez más cortos, bloquea la reflexión.

“El futuro se convierte en un objeto de temor más que de deseo”.<sup>43</sup>

“Nuestro futuro es la catástrofe y la catástrofe carece de sentido ético; es simplemente la muestra de la insensatez humana: el destino del aprendiz de brujo que se vio desbordado por sus manipulaciones” Masificación y despersonalización, donde el vínculo entre el ciudadano y su ciudad está roto.<sup>44</sup>

### **2. Indicadores del malestar urbano**

Se considera malestar urbano al conjunto de sensaciones, valorizables, resultantes de agravios producidos en los espacios públicos,<sup>45</sup> por agentes contaminantes varios; falencias, incomodidades o carencias recibidas en una unidad de tiempo o de distancia recorrida en un espacio determinado.

---

<sup>41</sup> “El Futuro de la Ciudad entre la Miseria y la Utopía”; coordinador Luis Miquel: editó Fundación de Investigaciones Marxistas; Madrid, 1995

<sup>42</sup> Los conceptos de las notas que anteceden pertenecen al libro citado en la nota 1

<sup>43</sup> “El malestar urbano”; Ramón Ramos Torre; Talasa Ediciones; Madrid 1998

<sup>44</sup> “Urbanismo y Planeamiento”; Miguel Angel Vigliocco; Civilidad; 1988

<sup>45</sup> ver “Espacio público: claves para una gestión eficiente; Federico Caeiro y otros

Se aplican a estos indicadores compuestos, los factores imperantes en el medio a evaluar en cada caso.

Sobre planillas elaboradas para la medición de un área definida, se consigna los valores de los impactos: alto, medio o bajo, para cada indicador. Con esos datos se elaboran los mapeos de malestar urbano que permite superponerlos con factores relevados por otras fuentes, que también se localizan en el área, posibilitando las intervenciones transversales necesarias para equilibrar las situaciones.

El espectro de factores a tener en cuenta es tan amplio como los conflictos y se ajusta a la escala del malestar: hacinamiento, congestión, obstrucciones a la circulación ya sea por servidumbres, obras, o kioscos varios, humos de instalaciones en mal estado o vehículos, estacionamientos, descargas, etc.

### 3. Estándares mínimos

La prestación de servicios o la fijación de normas mínimas de habitabilidad, como así también las capacidades de ocupación del suelo, o las distancias aceptables a los distintos equipamientos, son indicadores con ciertos grados de variación, que se estudian y dimensionan de acuerdo a los usos y costumbres locales. Se requieren estudios actualizados y ajustes para cada caso. La elaboración de indicadores está a cargo de equipos especializados.<sup>46</sup>

Los estándares de equipamiento urbano son indispensables para la construcción de ciudades nuevas, o para las extensiones urbanas cuyo suelo es recalificado, de rural a urbanizable, o cuando se modifican las densidades por hectárea en las áreas consolidadas sujetas a renovación. Se los usa como testigos para evaluar situaciones en deterioro.

De la misma manera en que se evalúan las dimensiones óptimas para el desarrollo de las especies autóctonas en sus habitats naturales; así se tipifican los emplazamientos de los equipamientos urbanos, que para asegurar la calidad de vida de los ciudadanos han de cumplir con ciertos parámetros de accesibilidad y de capacidad.

La provisión de equipamientos está condicionada por el umbral mínimo de población que justifique su aplicación desde dos aspectos: el funcional y el económico. En el ejemplo que describo, se han tomado 500 familias como umbral mínimo y 10.000 como máximo, ya que al aumentar la complejidad de esos núcleos, deben usarse otros factores de evaluación que implican también conexiones regionales más complejas.

Para la determinación de los metros cuadrados necesarios para *comercio básico*, se proponen 0,15 m<sup>2</sup> por habitante, lo que daría para 500 familias / 2.000 habitantes, 300 m<sup>2</sup> cubiertos y 600 m<sup>2</sup> totales. Así mismo se fija un radio de influencia de 500 metros.

Para *comercio complementario*, el umbral es de 1.000 familias, su radio de acción cubre un territorio de 200 Has a distancias recorribles menores de 1.000 metros y se asignan 0,17 m<sup>2</sup> por habitante, lo que llevaría a prever 680 m<sup>2</sup> específico y 1.360 m<sup>2</sup> totales.

En el caso de la educación se toman los tres segmentos principales. El preescolar al que concurre el 2 % de la población, requiere 1 m<sup>2</sup> cubierto y más 6 m<sup>2</sup> libres por alumno; con una capacidad máxima por aula de 25 alumnos, cubriendo un área de influencia de 50 Has. y con distancias menores de 500 metros y la edificación será sólo en PB.

---

<sup>46</sup> integrados por sociólogos, estadígrafos, psicólogos, etc. según el tema, trabajando con datos actualizados.

Para la escuela primaria, a la que concurre el 14 % de la población, los valores son 6 m<sup>2</sup> cubiertos y 9 m<sup>2</sup> libres por alumno, las aulas de 30 alumnos, la distancia máxima 500 metros, y la edificación puede desarrollarse en PB y un piso alto.

Para la escuela secundaria a la que concurre el 5 % de la población, los m<sup>2</sup> previstos serán 8 y 10 respectivamente el radio entre 1.000 y 2.000 metros, con 35 alumnos por aula, en edificios de PB, 1° y 2° piso.

Para tipificar vivienda se considera la ocupación por personas en cada habitación, más de 2 se califica de deficiente. También se considera la instalación sanitaria, baño completo, retrete, con o sin descarga de agua. La existencia de heladera, cocina, calefactor y/o ventilador.

Algunos índices de integración social consideran las siguientes cuestiones.

- Subempleo indigente / desempleo total
- Problema de autonomía económica, gasta más de lo que ingresa.
- Índice de malestar psicológico / evalúa riesgos de desordenes.
- Indicador de tiempo libre, si dispone y cómo lo usa.
- Indicador de sentido de la felicidad.
- 

Indicadores de calidad de vida como objeto de representación social pueden ser:

1. Bienestar general, trabajo, educación, sanidad, vivienda y equipamiento.
2. Calidad del medio, ruido, aire puro, luz
3. Relaciones familiares, interpersonales, ocio, tiempo libre.
4. Orden Político: participación social, seguridad tanto personal como jurídica.

Para espacios libres y recreación, se toman, en este ejemplo, una escala de 5 categorías. Para la escala residencial en un radio de 300 metros, 0,5 m<sup>2</sup> por habitante. En la escala vecinal, en un radio de 500 metros, 1 m<sup>2</sup> por habitante. El parque urbano, para ciudades o aglomeraciones de más de 20.000 habitantes, 2,5 m<sup>2</sup>. El centro deportivo para más de 500 familias, en un radio de captación de de 1.000 a 2.000 metros recorribles en 20 o 30 minutos debe prever 4 m<sup>2</sup> por habitante. y el sistema peatonal, que debe incorporar forestación, debe contemplar los caudales de circulación en cada caso, siendo común veredas de 1 metro para barrios y de 2 a 3 metros para las áreas comerciales.<sup>47</sup>

#### 4. Asentamientos espontáneos : a) las villas

Aquello que en los años 1945 / 55 comenzó siendo una situación provisoria, hoy es crónica y global. Buenos Aires comparte esta modalidad de asentamiento con varias ciudades latinoamericanas y del mundo.

Al principio, los asentamientos se configuraron como guetos, se los amuralló, alentando “a adoptar estrategias de vida divergentes” que han autoalimentado circuitos de involución social.<sup>48</sup> Se ha producido la modernización de la miseria, el ascenso de un nuevo régimen de desigualdad y marginalidad urbana.

---

<sup>47</sup> Los valores de estos índices son equiparables a los valores de concentración de gases tóxicos en el aire, ya que son factores directamente vinculados con el comportamiento social y la prosperidad de la comunidad.

<sup>48</sup> Parias Urbanos;

El pasaje del barrio obrero a las villas es contemporáneo a los procesos de desindustrialización, flexibilización y degradación de los vínculos laborales, con la consecuente exclusión social.

Una fracción significativa de la clase obrera se ha convertido en superflua y constituye una “población excedente absoluta”, que probablemente nunca vuelva a encontrar trabajo. Los más damnificados por la expansión del trabajo temporario...la erosión de la protección sindical...el resurgimiento de talleres negreros, trabajo a destajo y salarios de hambre, sin cobertura, se localizan en los espacios de la moderna miseria, donde se convierten en la esencia de una cuestión política.

Los procesos de concentración de la riqueza, sin distribución<sup>49</sup>, generan lugares de concentración de la pobreza y desproporción en relación directa.

La ciudad cuenta con 13 villas consolidadas, más 24 asentamientos nuevos carentes de los mínimos servicios y equipamientos; 600.000 habitantes viviendo en precariedad, de los cuales 200.000 se ubican en edificios tomados, ya sean viviendas o locales industriales, a los que cabe agregar los que están en situación de calle, compuestos por poblaciones de todas las edades.

La cronificación del proceso, va agregando ingredientes que perfilan guetos culturales y de poder, donde los controles que nunca se ejercieron, ya hoy no pueden accionar. Estos organismos urbanos tienen su propia lógica y sus organizaciones de poder como lo han demostrado en Brasil. Reina la precariedad impuesta por enormes poderes inapelables; sobras, todos ellos a su vez, del progreso económico de otros.

Integrar a más del 42% de habitantes excluidos de todo el país **al lugar en la sociedad** a la que pertenecen, implica organizar las redes de un Estado hoy distraído, incapaz de cumplir con su obligación de gobernar.

La resolución de los conflictos, actualmente, está cada vez más distante de los núcleos que los producen, debido no sólo a su complejidad, sino a los lazos de complicidades de los sistemas de poderes paralelos vigentes.

El mundo se está llenando de personas desplazadas, “En la moderna biopolítica, soberano es aquel que decide qué valor o no tiene la vida en sí”.<sup>50</sup>

“La atrofia del Estado Social y la hipertrofia del Estado Penal; son en efecto dos transformaciones correlativas y complementarias que comparten el establecimiento de un nuevo gobierno de la miseria”. “Debe destacarse que esos barrios de relegación son criaturas de la políticas estatales en materia de vivienda, urbanismo y planificación regional – su surgimiento, consolidación y dispersión final son en esencia una cuestión política”.<sup>51</sup>

En el análisis y en la evaluación de estas realidades, se encuentran claramente los procesos que deben iniciarse para recomponer climas de dignidad. La premisa fundamental es dar lugar saludable para el desarrollo de la vida de la especie humana, todo lo demás es subalterno.

Las villas son ejemplos de “la permanencia de la transitoriedad. La durabilidad de lo efímero”.<sup>52</sup>

La cárcel es lo opuesto al remedio.

Toda violencia se paga.

“El abandono del semejante es siempre muerte de una parte de uno mismo”.<sup>53</sup>

---

<sup>49</sup> la relación de la desigualdad es de 38 a 1

<sup>50</sup> Giorgio Agamben,; Medios sin Fin; Ed. Graphis 3, S.A.; Valencia; 2001

<sup>51</sup> Loïc Wacquant; Parias Urbanos; Ediciones Manantial SRL; Bs.As.; 2001

<sup>52</sup> Zygmunt Bauman; Amor Líquido; Fondo de Cultura Económica de Argentina; Bs.As.;2005

b). Otros asentamientos del exilio socio – económico: los barrios cerrados

“Los regímenes de marginalidad urbana son bestias complejas y caprichosas; están compuestos por conjuntos imperfectamente articulados de mecanismos institucionales vinculantes de la economía, el estado, el lugar y la sociedad que no evolucionan al unísono”.<sup>54</sup>

Patologías inversas, que en la ciudad se expresan en conjuntos enrejados y ajardinados y protegidos con custodias permanentes. Guetos de la anticiudad, el otro perfil de la excepción.

Countries en el área metropolitana que han proliferado en las periferias de las grandes ciudades del interior, creando otros mundos, con reglas de juego impuestas desde sus respectivos contratos de pertenencia.

Rutas, servicios, educación en todos los niveles, incluyendo hasta universidades.

“Las puertas, más que barreras físicas son un acto político. Las comunidades cerradas son una clara manifestación de la creciente separación entre lo debido y lo indebido, un triste ejemplo del triunfo del tribalismo sobre la democracia”.<sup>55</sup>

---

<sup>53</sup> Silvia Bleighmar; No me hubiera gustado...;Ed. Taurus; Bs.As.; 2006

<sup>54</sup> idem 11

<sup>55</sup> Patricia Rojas; Mundo Privado; Planeta/Seix Barral, 2007

## **VII. Tramas de intervenciones: propuestas**

### **1. Organización permanente de capacitación para funcionarios**

El proceso de planeamiento está íntimamente ligado a la acción de gobierno, es la herramienta técnica que aporta datos, análisis y evaluaciones, permanentemente, para minimizar errores en las decisiones; evitar la discrecionalidad y asegurar la transparencia en las gestiones.

Para que esos objetivos de gobierno se cumplan se requieren acuerdos básicos, tan de sentido común y tan obvios que han sido violentados, sin generar más consecuencias que el desgobierno complaciente. La falta de voluntad política<sup>56</sup> para cumplir con los fines impuestos por la Constitución y la sociedad, se traducen implacablemente en la ciudad colapsada.

La costumbre de ubicar en puestos de gobierno a personas por su filiación política afín al oficialismo del momento o a grupos que responden a internas circunstanciales, ha impuesto la reiteración de gestiones sin contenido, alejadas de las soluciones técnicas que los conflictos requieren.

Los ejemplos contemporáneos de ciudades como Barcelona, Lisboa, Curitiba y Bogotá, que han producido cambios positivos en sus calidades urbanas, muestran la importancia de contar con liderazgos personales importantes y solventes, con jefes del gobierno comprometidos. Buenos Aires no ha tenido esa oportunidad desde hace ya demasiado tiempo.

Una reconstrucción del sistema de gobierno requiere:

1. reconocimiento de los conflictos
2. intención desinteresada pero comprometida de remediarlos
3. capacidad para hacerlo.

En los sistemas gubernamentales eficaces, los funcionarios de carrera no solo son profesionales en las áreas de sus respectivas incumbencias, sino que deben tener capacitación en administración, asistir a cursos y concursar sus promociones.

La proliferación de agentes incapaces, desinformados y lobistas de intereses sectoriales, han producido lo que tenemos hoy.

Hay muchos modelos de gestión administrativa aplicables a la idiosincrasia argentina, siempre y cuando se sancionen las desviaciones. Hay antecedentes locales que se implementaron en la administración pública nacional.<sup>57</sup>

La participación de agentes de niveles medios en cursos y seminarios e investigaciones deben ser obligaciones simultáneas y paralelas a sus funciones.

La excelencia, la honestidad y la vocación de servicios no son ideales, son condiciones sin las cuales no se debería acceder a ningún cargo público.

### **2. Estructurar los canales de participación**

Para dar cumplimiento al mandato constitucional establecido en el artículo 1º, la vigencia de una democracia participativa, se debe iniciar un proceso que promueva la articulación de acciones que vayan demostrando su eficiencia para operar en las distintas escalas y temáticas de los conflictos.

La publicidad y la amplia difusión que se debe dar al inicio y durante el desarrollo de las operaciones es el más importante reaseguro para incentivar la responsabilidad y el control desde el compromiso vecinal.

---

<sup>56</sup> El reiterado incumplimiento de los deberes de los funcionarios públicos.

<sup>57</sup> INAP, etc.

La recientemente sancionada ley de comunas abre un espacio imprescindible.

“En lo social, la forma de reducir la incertidumbre y de ser más operativo pasa por la implicación de las partes en cada proceso”<sup>58</sup> Se trata de acortar distancias entre ciudadanos y funcionarios y de sustituir las actitudes prepotentes y soberbias de la administración por intercambios desde mutuos respetos de sus respectivos protagonismos.

En los procesos participativos, se usan términos como *síntomas iniciales*, *autodiagnóstico*, *conjuntos de acción*, *análisis de redes*, *análisis estratégicos*, *mapeos*, *socio gramas*, *causalidad*, *nudos críticos*, que entre otros, articulan el lenguaje en las distintas etapas de la planificación participativa.

Se trata de contar con todos los elementos posibles, reconociendo la complejidad, con criterios operativos flexibles para poder tomar decisiones. “No interesa tanto a dónde vamos a llegar con precisión, sino cómo estamos construyendo el camino en cada caso, de acuerdo con un campo y unos objetivos previos bastante amplios”.<sup>59</sup>

Lo que importa es que se ponga en marcha una espiral de acción – reflexión – acción.

### 3.Apertura de la información

Todo sistema de gobierno que incluya el control social de la ciudadanía, debe articular los accesos a la información. Se transcribe aquí el procedimiento.<sup>60</sup>

Se inicia la solicitud de la información deseada en el organismo público correspondiente, a través de una nota oficial presentada por escrito, con copia donde debe consignarse la siguiente información:

- Nombre y cargo del funcionario al que se le solicita la información y organismo al cual pertenece.
- Nombre, documento de identidad y domicilio del solicitante.
- Tipo de información que requiere.
- Referencia al marco normativo internacional, nacional y local donde se funda el derecho a buscar y recibir información pública.
- Pedido de respuesta indicando plazos correspondientes que estipule la normativa.

Para hacer un pedido a escala nacional, se presenta una nota donde se solicita la información necesaria fundamentada a través de la siguiente normativa:

- Art. 13 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.
- Art.19 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos
- Art.19 de la Declaración Universal de Derechos Humanos.
- Art. 14 de la Constitución Nacional
- Art. 33 de la Constitución Nacional.
- Art. 38 de la Constitución Nacional.
- Art. 42 de la Constitución Nacional
- Art. 43 de la Constitución Nacional

---

<sup>58</sup> Tomás Villasante y otros; Investigación social participativa, construyendo ciudadanía 1; Edit. El Viejo Topo; España, 2001

<sup>59</sup> Tomás Villasante y otros; Prácticas locales de creatividad social, construyendo ciudadanía 2; Edit. El Viejo Topo; España, 2001

<sup>60</sup> incluimos aquí las transcripciones de “Herramientas para la Participación Ciudadana”; Fundación Poder Ciudadano 2005; a los efectos de facilitar la difusión.

- Art. 75 inc. 22 de la Constitución Nacional

Para hacer un pedido de información en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, se escribe una nota formal fundada en el derecho constitucional a buscar información, advertido, entre otros, por los siguientes artículos:

- Art. 13.1, de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.
- Art. 14 de la Constitución Nacional
- Art. 12, inc.2, de la Constitución Autónoma de la Ciudad de Buenos Aires.
- Art. 1º y 2º de la ley de Acceso a la Información Pública, N° 140 de la Ciudad.

#### 4. Conceptos e indicadores que deben incluirse en las normas ambientales

Según el Diccionario de Uso del Español de María Moliner, el término *ambiente*: *se aplica a cualquier fluido que rodea a un cuerpo*. Todo aquello que no es cuerpo, abarca el universo de lo intersticial, es lugar. Ambiente es el medio en el que transcurre la vida.

La Planificación Urbana y Regional, tiene como objetivo: la organización de los lugares para las actividades, tendiendo a equilibrar las pujas por el uso del suelo, al que se considera contaminado por hacinamiento, usos conflictivos, disfuncionales, etc. Así, las normas del ordenamiento territorial y ambiental, cualquiera sea su forma legal y el nivel institucional en que se resuelvan, deben contemplar la fijación de los parámetros que tipifiquen y cualifiquen los espacios. Se deben prever plazos y mecanismos, en el tiempo, para ajustar los indicadores en coherencia con la totalidad normativa.

La organización del Sistema de Planeamiento se apoya en **Planes de Manejo**, cuyos niveles de desagregación y vinculaciones dependen del tema a gestionar. Como ejemplo tomamos un tema de actualidad: **el Plan de Manejo de los Residuos Sólidos Urbanos**. Por las condiciones en que está la ciudad metropolitana, debe gestionarse desde varias jurisdicciones: Provincia de Bs.As., CABA, y tantos municipios del conurbano como sean necesarios para la financiación del Plan.

El proceso supone la determinación de los datos de cantidad, calidad y ubicación de los residuos, la definición de las superficies de recolección, ubicación de los centros de clasificación<sup>61</sup> nucleados por zonas; se decidirán las plantas de reciclaje por insumos a industrializar, se articularán las vinculaciones y los transportes entre las partes y se dispondrá, si es que existe, la disposición final del rezago, tendiendo a minimizarlo.

Estas operaciones significan acuerdos entre sectores, contratos con empresas, adquisición de patentes, instalación de maquinarias, modificación de calles, previsión de estacionamientos, mitigación de daños, reparaciones, importación y exportación de insumos<sup>62</sup>, etc. En cada operación, en cada etapa, se utilizarán los distintos indicadores de tolerancia para enmarcarla.

Cabe destacar que es fundamental educar a la población en su totalidad, creando una cultura de cuidado ambiental, desde los vecinos hasta las empresas de publicidad, envasadores, etc., para racionalizar y minimizar el volumen y fijar el grado óptimo de desagregación de los componentes de los residuos sólidos en una pre selección domiciliaria.

---

<sup>61</sup> No usar eufemismos para denominar las partes del plan porque producen desconfianza.

<sup>62</sup> Nos referimos, además de a maquinarias, a la importación del cupo de residuos necesarios para hacer rentable una industrialización determinada.

El sólo hecho de clasificar y recolectar ciertos residuos, les agrega valor y los convierte en materia prima industrial.<sup>63</sup>

Decisiones sobre el tratamiento de cursos de agua que crucen áreas urbanas, entubarlos o parquizarlos, localización de parques industriales, fijación de fronteras a las expansiones espontáneas de los asentamientos, propuestas de mezclas de usos urbanos y rurales revitalizantes entre sí; todos estos temas requieren ser enmarcados por normas y por sus correspondientes indicadores específicos en los distintos niveles que correspondan, según las capacidades y potencialidades detectadas. Muchos de estos indicadores son compuestos por el entrecruzamiento de variables múltiples.

Deben definirse distancias horarias por día de jornada laboral insumidas en el viaje, trayectos a recorrer para acceder a los equipamientos escolares, sanitarios y comerciales de distinto orden; se deben definir los m<sup>2</sup> asignables por porcentajes de población a cada requerimiento; capacidad y cantidad de aulas, de salas de internación o de butacas para espectáculos, niveles de servicios que deben acompañar a todas las prestaciones, incluyendo programas de espacios verdes definidos en términos de m<sup>2</sup> por habitante y sus radios de influencia sobre la población a cubrir.

La ubicación descentralizada de bancos de tierras urbanas, por compra o expropiación es una actividad central de los gobiernos locales para poder mejorar su oferta de servicios y para neutralizar la especulación del suelo urbano, factor importante de la gobernabilidad.

Es esencial para la articulación del sistema contar con personal idóneo, con financiación adecuada, con plazos para cada etapa, con controles insobornables pluridireccionales, multisectorial y con la aplicación de las sanciones establecidas para las desviaciones del sistema.

La inexistencia de una red de **Observatorios Urbano Ambientales** es una muestra evidente de la inconsistencia de los sucesivos gobiernos de la CABA.

Cabe señalar que, el efecto de demostración que estas normas tienen en el resto de las jurisdicciones, debe ser contemplado al redactar todos los documentos del Plan Urbano Ambiental Participativo.

## 5. Una opinión final

La aplicación del contraplaneamiento, consustancial al poder corporativo neoliberal, en conjunción con otros factores analizados en este informe, nos han deparado esta situación de crisis crónica, colapsos cotidianos y catástrofe inminente.

El sistema republicano federal, que pudo ser operativo en el mundo americano de los siglos pasados, en grandes países sin comunicaciones, hoy está siendo un obstáculo para la solución de los conflictos, perdurando esquemas medievales y rivalidades tribales enquistados en nuestras provincias., alentados por una descentralización durante los 90 que fue más un retiro de las obligaciones consustanciales del Estado Central que un avance en la asunción de responsabilidades del federalismo.

El reconocimiento de la continuidad medio ambiental del planeta global, tanto para las intervenciones del poder económico como para los vínculos naturales, requiere de una reflexión severa sobre la necesidad de ajustar las instituciones.

Los sistemas unitarios descentralizados, con gran resolución local, son hoy más eficientes ya que permiten interacciones económicas y operativas más viables.

---

<sup>63</sup> Vidrios, plásticos, trapos, papeles, cartones, etc.

Los sistemas estructurantes deben emanar de lo central y definir particularidades adaptadas a los localismos de las distintas jurisdicciones.

Normas generales, que a la par de la fundante ley nacional de educación de Sarmiento<sup>64</sup>, den cohesión a las acciones sobre el territorio. Así, transportes, seguridad, educación, salud, donde la protección y el mejoramiento de las condiciones de vida, y del medio ambiente sean el paradigma que las unifica y trasciende.

El funcionamiento de un país organizado en todos sus detalles, implica el pleno empleo de todos sus habitantes y es el motor alimentador de la comunidad en desarrollo.

---

<sup>64</sup> Ley N° 1420

## **VIII. Bibliografía**

Lefebvre, Henri: El Derecho a la Ciudad  
Ediciones 62; Barcelona; 1968

Mumford, Lewis: Perspectivas Urbanas  
Emecé Editores; Barcelona; 1969

Reissman, L.: El Proceso Urbano  
Editorial Gustavo Gili, S.A.; Barcelona; 1972

Hall, Edward: La Dimensión Oculta  
Editores Siglo XXI; Méjico; 1972

Schumacher, F.: Lo Pequeño es Hermoso  
Editorial Orbis, S.A.; Biblioteca de Economía; Buenos Aires; 1973

Labasse, Jean: La Organización del Espacio  
Editó Instituto de Estudios de Administración Local; Madrid; 1973

McLoughlin, J. Brian: Planeamiento Urbano y Control  
Editó Instituto de Estudios de Administración Local; Madrid; 1975

Galantay, Ervin Y.: Nuevas Ciudades, de la Antigüedad a Nuestros Días  
Editorial Gustavo Gili, S.A.; Barcelona; 1975

Wilheim, Jorge: Urbanismo y Subdesarrollo  
Ediciones Nueva Visión; Buenos Aires; 1977

Chapin, F. Stuart: Planificación del Uso del Suelo  
Ediciones Oikos – Tau; Barcelona; 1977

García Enterría, E. y Parejo Alfonso, L.: Lecciones de Derecho Urbanístico  
Editorial Civitas, S.A.; Madrid; 1981

UNIUR: El Urbanismo en la Argentina, Inventario de Estudios de Planeamiento Urbano  
y Territorial  
Editó Oikos; Buenos Aires; 1982

Rodriguez, Elba: Equipamiento Comunitario Estándares para Áreas Urbanas  
Editorial Civilidad; Buenos Aires; 1990

Hardoy, Jorge E.: Futuro de la Ciudad en América Latina  
Conferencia pronunciada en el IIED; 1992

Miquel, Luis y otros: El Futuro de la Ciudad entre la Miseria y la Utopía  
Edita Fundación de Investigaciones Marxistas; Madrid; 1995

Moya, Luis, Candela, C. y otros: La Práctica del Planeamiento Urbanístico  
Editorial Síntesis S.A.; Madrid; 1996

Hall, Peter: Ciudades del Mañana, Historia del Urbanismo del Siglo XX  
Ediciones del Serbal; Barcelona; 1996

Fernandez Güell, José Miguel: Planificación Estratégica de Ciudades  
Editorial Gustavo Gili; Barcelona; 1997

Rosas, María: Crónicas de Desacatos y Resistencias  
Ediciones Era S.A.; Méjico; 1997

Mazón, Tomás: Introducción a la Planificación Urbana  
Editorial Aguaclara; Alicante; 1997

Borja, Jordi y Castells, Manuel: Local y Global: La Gestión de las Ciudades en la Era de la Información; ver capítulo III La Ciudad de las Mujeres, pag. 75 / 110  
Editorial Santillana; Madrid; 1997

Galeano, Eduardo: Patas Arriba, la Escuela del Mundo del Revés  
Editorial Catálogos SRL; Buenos Aires; 1998/2006

Gonzalez Ordovás, María José y otros: El Malestar Urbano en la Gran Ciudad  
Editó Talasa Ediciones; Madrid; 1998

Legislación Estatal del Suelo: Ley de Uso del Suelo de España  
Editorial Civitas S.A.; Madrid; 1999

Lopez Trigal, Lorenzo y Del Pozo, Paz Benito: Geografía Política  
Ediciones Cátedra S.A.; 1999

Puig Picart, Toni: Ciudad y Cultura en el Siglo XXI  
Ediciones Ciccus; Buenos Aires; 2000

Villasante, Tomás y otros: La Investigación Social Participativa: Construyendo Ciudadanía 1  
Editorial el Viejo Topo; Madrid; 2000

Villasante, Tomás y otros: Practicas Locales de Creatividad Social: Construyendo Ciudadanía 2  
Editorial el Viejo Topo; Madrid; 2000

Wacquant, Loïc: Parias Urbanos, Marginalidad en la Ciudad a Comienzos del Milenio  
Ediciones Manantial S.R.L.; Buenos Aires; 2001

Agamben, Giorgio; Medios Sin Fin, Notas sobre la Política

Editorial Graphis 3 S.A.; Valencia 2001

Bauman, Zygmunt; La Sociedad Citiada

Editorial Fondo de Cultura Económica; Méjico; 2002

Bauman, Zygmunt: Vidas Desperdiciadas, la Modernidad y sus Parias

Editorial Paidós, Estado y Sociedad; Buenos Aires; 2005

Badiou, Alain: Filosofía del Presente

Editorial Libros del Zorzal; Buenos Aires; 2005

Bordelois, Ivonne: El País que nos Habla

Editorial Sudamericana; Buenos Aires; 2005

Arcidiacono, Pilar y Ladisa, Analía: Herramientas para la Participación Ciudadana

Editó Fundación Poder Ciudadano; Buenos Aires; 2005

Guerrica Echevarría, Osvaldo: Palermo, Amigos del Lago y Después. En Defensa de las Tierras Públicas

Edición del Autor; Buenos Aires; 2006

Virilio, Paul: Ciudad Pánico, el Afuera Comienza Aquí

Editó Libros del Zorzal; Buenos Aires; 2006

Bleichmar, Silvia: No me Hubiera Gustado Morir en los 90

Editorial Taurus; Buenos Aires; 2006

Klipphan, A. y Enz, d.: Tierras S.A., Crónicas de un País Rematado

Ediciones Aguilar; Buenos Aires; 2006

Rojas, Patricia: Mundo Privado: Historias de Vida en Countries, Barrios y Ciudades Cerradas

Editorial Planeta; Buenos Aires; 2007