

# NOTAS SOBRE ESPACIO PÚBLICO Y CIUDADANÍA

Joan Subirats\*

## Introducción

En las ciudades se percibe una creciente tensión en las relaciones sociales y personales, principalmente las que se dan en los espacios públicos. El espacio público actúa como contenedor de una mezcla de usos económicos, sociales y culturales que no siempre coexisten de forma pacífica, son más utilizados, que hace dos décadas, más heterogéneos y polifuncionales a lo largo del día y del año. Este artículo se centra en el espacio público en las ciudades, alrededor de las características de la ciudadanía en la nueva modernidad. En ese contexto, propone analizar a los espacios públicos como recursos de habitantes y visitantes que, dependiendo de variables muy diversas, está disponible o no. En muchos países se han convertido en espacios de negociación permanente sobre usos y actividades, sobre finalidades y sentidos de los espacios compartidos, lo que les permite ser un factor clave de interacción y debate colectivo sobre la ciudad. Asimismo, se esbozan algunos posibles escenarios urbanos para el debate de ciudad, calidad y usos de los espacios públicos, y sus consecuencias sobre el tipo de ciudad que queremos. Una alternativa vertida en el texto es el equilibrio entre tres polos para una sana relación entre espacio y ciudadanía.

- 1- En muchas ciudades se constata una creciente tensión en las relaciones sociales y personales que se dan en la ciudad y especialmente en los espacios públicos donde se acumulan personas, usos y hábitos de características muy diversas. Estos espacios públicos tienen ahora más calidad, pero son también más utilizados, más llenos de relaciones, más heterogéneos y más polifuncionales a lo largo del año y en las diversas horas del día, de lo que eran hace sólo veinte años. Los espacios públicos en muchas ciudades se han ido convirtiendo en espacios de negociación (implícita y explícita) permanente sobre usos y actividades, sobre finalidades y sentidos de los espacios que son compartidos. Son más difíciles de usar y de “gobernar”, y, por todas estas razones, son más complejos.

---

\* Instituto de Gobierno y Políticas Públicas (IGOP). Universidad Autónoma de Barcelona.

No creo que sea un problema específico de algunas ciudades, por ejemplo, de las más grandes o densas. En absoluto. Las ciudades, como bien sabemos, reflejan de manera más intensa los cambios económicos, políticos y sociales que se dan en general. En sus grandes receptáculos acumulan una gran densidad de relaciones humanas, y también las tensiones que genera esta convivencia intensa y constante. En este sentido, todas las ciudades recogen y amplifican los cambios repentinos y profundos que han sacudido a todo el mundo en estos últimos veinte años, y que permiten que podamos hablar de “cambio de época”. Es un nuevo escenario social que se presenta a la vez como generador de nuevas oportunidades que pueden permitir romper la estable rigidez de las líneas divisorias sociales características de la sociedad industrial y, al mismo tiempo, como impulsor de nuevas formas de desigualdad y de desequilibrio que golpean a sectores tradicionalmente sometidos a estos procesos, a nuevas capas, sectores e individuos que no acostumbraban verse implicadas, o que tenían vínculos y redes sociales y familiares que les servían de contrapeso.

Recordemos algunas de estas dinámicas:

- Los impactos sobre el mercado de trabajo, la ocupación y las relaciones laborales de la transición hacia un modelo de capitalismo informacional con esquemas de producción que ya no son los tradicionales del “fordismo”. Todo ello provoca una alta desocupación juvenil de nuevo tipo, agrava el paro de carácter estructural y el paro de larga duración de adultos; provoca y consolida la proliferación de trabajos de baja calidad sin vertiente formativa, y una gran precariedad laboral que genera incertidumbres y sombras sobre el futuro personal y colectivo. El perfil emergente y dominante es el del trabajador fuertemente precarizado y tendencialmente desocializado.

- La mayor complejidad de la estructura social se puede concretar, al menos, en los siguientes niveles: diversificación étnica derivada de emigraciones de los países más pobres; creciente pluralidad de formas familiares (opciones sexuales, incremento de la monomarentalidad, más personas solas, menos estructuras familiares extensas de apoyo...); y una alteración significativa de la pirámide de edades con gran incremento de las tasas de dependencia demográfica, a menudo vinculadas a estados y situaciones de dependencia física.

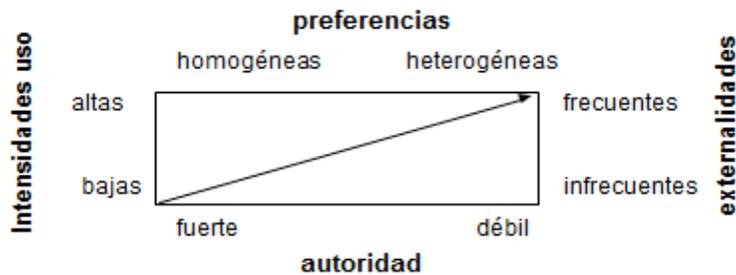
- La aparición de lo que podríamos denominar fracturas de ciudadanía a partir de lo que acontece en relación con las políticas de bienestar clásicas. Por ejemplo, la exclusión de la seguridad social de grupos con insuficiente vinculación con los mecanismos contributivos, a menudo vinculados a la inserción en el mercado laboral formal, la exclusión de sectores muy vulnerables al fracaso escolar en la enseñanza pública de masas, o la carencia de plenitud de derechos y las inseguridades de los inmigrantes con “papeles” (o todavía peor “sin papeles”).

- El carácter poco integrador de algunas políticas de bienestar con una presencia pública estructuralmente débil: por ejemplo, los mercados del suelo y la vivienda. Lo que provoca no sólo la exclusión de hecho del acceso a la vivienda, sino también la aparición o el empeoramiento de las condiciones de vida en los denominados “barrios en crisis” (espacios que a menudo pasan de ser barrios “en peligro” a barrios “peligrosos”).

Todos estos factores de cambio constituyen el escenario en donde se sitúa la mencionada complejidad de usos y ocupaciones de los espacios públicos de la ciudad. Más llenos de gente diferente, de gente con menos pautas vitales estables, de gente con menos previsibilidad, pero también de gente del entorno y de fuera de ese entorno. Ese espacio público actúa como contenedor de una gran mezcla de usos económicos, sociales y culturales que no siempre coexisten en forma pacífica. En la figura 1 hemos tratado de reflejar ese conjunto de cambios, que conllevan más heterogeneidad de gente y usos, más externalidades en cualquier actividad, más intensidades de uso de los espacios y una menor capacidad de utilizar los mecanismos jerárquicos (de *command and control*) en la gestión de los conflictos de uso que generan esos espacios.

**Figura 1.**

## PROBLEMATIZACIÓN DEL ESPACIO PÚBLICO



Fuente: elaboración propia.

- 2- A partir de estos elementos, proponemos imaginar los espacios públicos de la ciudad como recursos de sus habitantes y visitantes. En efecto, cada persona tiene necesidad de disponer en su entorno de un espacio público apropiado. Pero la disponibilidad de esos tipos de espacios es distinta en cada sector de la ciudad, y, al mismo tiempo, la necesidad que cada uno tiene depende asimismo de la calidad y cantidad de sus espacios privados o propios.

Al definirlos y pensarlos como recursos, organizados implícitamente o explícitamente, deberemos abordar el régimen de gobierno de ese recurso. Un régimen o situación, formal o informal, que organiza ese recurso y permite su utilización. Lo que nos lleva a referirnos a los distintos actores que configuran ese régimen de gobierno.

Podemos pues imaginar estos espacios desde diferentes perspectivas. Ante todo, como espacios físicos. Es decir, lugares que permiten superar las estrecheces de la vivienda propia, o posibles carencias de luz y aire. Son también espacios de actividad económica, permanente o temporal los espacios dedicados a mercados, a restaurantes, a bares, son espacios de interacción social y de actividad política y cultural, todos ellos con dosis variables de permanencia.

Como es obvio, este conjunto de usos varía a lo largo del año, varía en relación con el tiempo que opera en cada momento y varía asimismo en relación con las diversas horas del día y la noche. Por otro lado, estos usos tienen un

régimen de utilización que está sujeto a regulaciones que son más o menos explícitas, más o menos concretas y que, asimismo, tienen una diversa capacidad de actualización o de puesta al día.

Siguiendo el símil de los diversos tipos de régimen de gobierno o de uso aplicables a los recursos naturales, podríamos también referirnos a los distintos tipos de derechos de propiedad de los espacios públicos. ¿De quiénes son los espacios públicos?, ¿son del conjunto de la ciudadanía?, ¿son del municipio?, ¿son del ayuntamiento como expresión institucional y jurídica de la comunidad local?, ¿quién representa al “propietario”?

Hemos de recordar que son muchos los espacios públicos donde operan distintos tipos y grados de concesiones administrativas que regulan los usos temporales (más o menos largos) de esos espacios (ocupación de terrazas de restaurante-bar ocupación de los mismos por parte de mercados, ocupación por parte de vendedores específicos...), y/o un régimen establecido de permisos para utilizarlos (ocupación para fiestas; ocupación para actividades políticas o culturales...). Al fin y al cabo, a través de esos mecanismos y de ese tipo de normativas, se va configurando un régimen de derechos y deberes de los espacios públicos vinculados a un reglamento de usos.

Por otro lado, los espacios públicos relacionan e incorporan también a diversos actores, actores que no están en la misma situación, ni tampoco tienen el mismo estatus ni disponen de los mismos recursos. Tenemos así, vecinos que conviven (pero ¿hasta qué distancia llega el estatuto de vecindad?). Tenemos personas que trabajan y que “explotan” este espacio (pero ¿qué contraprestaciones generan?, ¿quiénes se benefician de las mismas?...). Tenemos usuarios de estos espacios, en algunos casos usuarios de los servicios que se han establecido en ellos, en otros casos, simplemente usuarios del espacio físico (pero ¿podemos considerar a todos los usuarios como poseedores del mismo rango?, ¿da lo mismo que sean ciudadanos del país, inmigrantes o simplemente turistas?).

Los flujos de ocupación de estos espacios son, como ya hemos señalado, variables a lo largo del día y a lo largo del año. Una primera gran distinción la encontraremos en aquellos espacios públicos de la ciudad establecidos en los barrios o lugares en los que habitan las personas con mayores recursos económicos. En esos lugares, la existencia de los espacios públicos y sus usos no

acostumbran generar problemas, más allá de los propios de la seguridad y del mantenimiento. En efecto, la calidad y amplitud de los espacios y viviendas privadas, la habitual baja densidad de esos barrios reducen enormemente la presión de uso sobre los espacios públicos que acostumbran tener una mínima cantidad de usuarios. Todo lo contrario ocurre en barrios en los que la vivienda es de tamaño muy reducido, con baja calidad y con gran densidad de pobladores. Existe, pues, una alta correlación inversa entre calidad habitacional privada y densidad de uso de los espacios públicos.

Dependiendo de las dimensiones del espacio y de la densidad de usos y de ocupantes, nos encontraremos con una rivalidad de usos que puede desembocar en “carencias” más o menos graves del “recurso espacio” (y por ejemplo, los impactos en el nivel de ruido producido, o los residuos que se generan) y por lo tanto en situaciones que pueden conducir a lo que denominaríamos como insostenibilidad del régimen del recurso espacio, un régimen que hasta entonces podría estar funcionando más o menos correctamente. Las situaciones de crisis del “recurso”, pueden acabar generando problemas en los “derechos de propiedad”, en el régimen de concesiones, en el nivel de utilización o de “productividad” del espacio, en la convivencia entre usos y usuarios-beneficiarios. Y ello puede también generar tensiones y conflictos derivados de la distribución social del recurso espacio, puesto que habitualmente las carencias, la escasez o tensiones generan situaciones de privilegio de unos y exclusión de otros. Al final, siempre hay ganadores y perdedores en relación con los usos y las disponibilidades de los espacios de la ciudad.

¿Cuáles son los principales actores que encontramos o podemos encontrar en estos espacios públicos? Si tratamos de configurar un cierto mapa de actores que podamos considerar como generalizable a cualquier ciudad, distinguiríamos entre:

- vecinos “directos” del espacio (los vecinos que residen en las casas o edificios que lo rodean y se relacionan sin mediación alguna con el espacio considerado,
- vecinos más próximos al espacio público y residentes en el barrio (¿hasta qué distancia?),

- empresarios y concesionarios de empresas y servicios que usan el espacio en cuestión,
- trabajadores contratados por las empresas y servicios que usan el espacio considerado,
- entidades, partidos, sindicatos, asociación de vecinos., que usen o puedan usar el espacio para sus actividades de manera habitual o en ciertas ocasiones.
- vendedores ambulantes, con o sin permiso, para desarrollar su labor,
- usuarios del espacio en las diferentes formas: clientes de las empresas y servicios; usuarios pasivos-contemplativos; usuarios de los metros cuadrados del espacio para actividades diversas (skate, bicicleta, patines...); usuarios temporales que hacen actividades específicas (pasear, tomar el sol, jugar, cantar, tocar los bongós, charlar, encontrarse...),
- ciudadanos y residentes de la ciudad,
- ciudadanos y residentes de fuera de la ciudad,
- turistas.

Estos actores interactúan usando sus propios recursos con el fin de defender sus intereses y prioridades: la ley, el dinero, la presión política o social, sus recursos cognitivos.

A partir de estos elementos, ¿cómo podemos gobernar-gestionar este espacio para permitir su utilización abierta y variada?, y ¿cómo hacerlo para evitar que acaben pagando los costes o consecuencias negativas los que menos posibilidades tienen de un adecuado espacio privado o de espacios propios?

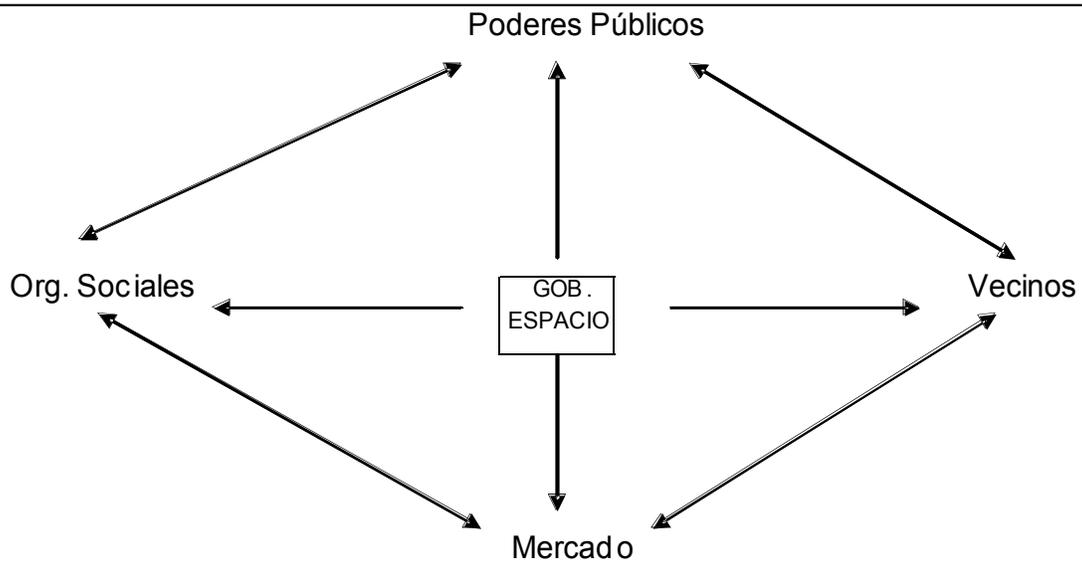
Por lo que hemos dicho, parece claro que la creciente competencia en los usos de los limitados espacios públicos en las ciudades genera conflictos de derechos, conflicto de percepciones sobre la legitimidad de cada actividad y de cada colectivo con relación a un mismo espacio. Los vecinos más directos (votantes en las elecciones y contribuyentes, vía impuestos municipales) consideran aquel espacio como propio y reivindican poder disfrutar en exclusiva, o bajo condiciones por ellos aceptadas. Los propietarios o concesionarios de actividades mercantiles, expresan su derecho a ganarse la vida a partir de los contratos que los avalan y que los obligan a pagar impuestos o tasas específicas. Los ciudadanos, residentes en la ciudad y contribuyentes y también votantes, pero que no residen directamente en

ese espacio reivindican el uso ilimitado de un área de la ciudad que tiene precisamente condiciones de pública y, por lo tanto, abierta en principio a todo el mundo y a cualquier hora. Y los visitantes esporádicos y turistas entienden que usan un espacio que, por definición, está abierto a todo el mundo.

Si tratamos de entender la lógica más o menos explícita del “gobierno” de esos espacios, podríamos asumir que los mismos han ido viendo regulada su utilización desde la dinámica que se ha generado por las relaciones entre los que podríamos considerar los cuatro polos principales del régimen del recurso (figura 2): poderes públicos, vecinos, entidades sociales y sector mercantil (comerciantes, restaurantes...). Estas relaciones han ido confluyendo y modulándose sobre todo a partir de la actuación de los poderes públicos (responsables políticos de las distintas zonas de la ciudad, responsables de movilidad, responsables del entorno urbano, policía municipal, servicios de limpieza...), con grados de acuerdo y desacuerdo variables entre vecinos, entidades y empresas (bares, restaurantes, comerciantes...).

Figura 2.

## GOBERNANZA DE LOS ESPACIOS PUBLICOS



Fuente: Elaboración propia.

- 3- ¿Se puede llegar a establecer un cambio en este modelo de “gobierno” de los espacios que module mejor estas pretensiones y derechos?, ¿son los derechos de carácter universal e ilimitado?, ¿pueden establecerse “cuotas de uso”, relacionadas con las variables tiempos y espacio?

Para avanzar en una visión sobre el tema, podríamos imaginar o tratar de establecer la existencia de varias categorías o de consideraciones específicas sobre la significación diferenciada de los espacios públicos de la ciudad. Y para ello proponemos partir de la diferente importancia que tiene el uso del espacio para los diferentes colectivos implicados, o potencialmente implicados, en su utilización concreta.

- Espacio-vida: entendemos que deberían existir espacios de la ciudad, que tengan la consideración de *espacios vitales*, y por lo tanto que cada ciudadano pueda disponer de los mismos de manera incondicionada (dentro de los límites naturales de dejar espacio suficiente a los demás, y de no deteriorar irreversiblemente ese espacio considerado de uso colectivo). En estos espacios se debería evitar o restringir muy drásticamente la instalación de actividades mercantiles que puedan restringir sus usos (ejemplo: espacios naturales, parques, playas),

- Espacio político y social: espacio entendido como derecho ciudadano. En este caso los usuarios del espacio podrían tener ciertas obligaciones y restricciones de uso, puesto que se trata de espacios más acotados, donde los solapamientos de las actividades dificultan su uso, y donde todo el mundo debe garantizar que se haga un uso eficiente del mismo. Todos tienen derecho a tener cerca de su casa un espacio de este tipo, pero sometido siempre a las condiciones de uso que se deriven y sus características. La prioridad será siempre social, aun cuando podrían permitirse usos mercantiles condicionados a que no impliquen restricciones en el derecho básico que quiere protegerse,

- Espacio (público de rentabilidad mercantil) negocio: condicionantes temporales, rentabilidad económica que derive en beneficio para el barrio y la ciudad, condiciones que garanticen el uso de los vecinos (o de otros colectivos específicos) de manera prioritaria.

Desde esta lógica, cada uno de estos espacios podría ser, por lo tanto, objeto de regulaciones diferentes, y de “pactos” de uso diferenciados. Estableciendo en algunos casos cuotas de acceso, cuotas de uso, cuotas de tiempos, que permitieran gestionar el espacio sin perder la densidad ni la existencia de relaciones.

4- A partir de aquí, y para contextualizar estos apuntes, podríamos imaginar (cómo hace Ulrich Beck), tres posibles escenarios de ciudad en los que se podría insertar el debate sobre la cantidad, calidad y uso de los espacios públicos y sus consecuencias sobre el tipo de ciudad que queremos. Beck nos habla de la ciudad “ni”, la ciudad “o”, la ciudad “y”.

En la primera hipótesis, aludimos a una ciudad organizada desde una perspectiva explícita de exclusión, de no aceptación de ciertas personas, de ciertos usos, de ciertas maneras de hacer. Se trataría de una ciudad que pretende expulsar el conflicto de su ámbito y que castigará-reprimirá a quien rompa las reglas previstas. En la ciudad “o” tendríamos una ciudad pensada en una lógica de segmentación, de separación clara de personas, de usos y espacios. Una ciudad que separa los conflictos, que busca consenso y tranquilidad en la homogeneidad de personas y usos, y en las fronteras virtuales y/o físicas entre los diferentes ámbitos. Si apostamos por la ciudad “y” quiere decir que queremos trabajar por la mezcla, por la capacidad de incluir a todo el mundo en los mismos espacios, generando

puentes entre comunidades, entre maneras de hacer y maneras de usar los espacios, aceptando que el conflicto es parte indisociable de la convivencia. Podríamos tratar de presentar de otra manera estas diferentes alternativas, relacionándolas además con lo que es nuestra principal preocupación: el sentido y la perspectiva de uso de los espacios públicos de una ciudad. Para ello proponemos utilizar dos categorías básicas —que tomamos en parte de la propuesta de Beck— sobre las distintas ciudades: acceso a los espacios y grado de diversidad social y de usos en estos mismos espacios (ver figura 3).

**Figura 3.**  
**Relación entre acceso y diversidad en los espacios públicos de la ciudad**

	Acceso sin restricciones	Acceso sin restricciones
Diversidad alta	AGORA	ECCLESIA 1
Diversidad baja	ECCLESIA 2	OIKOS

Fuente: elaboración propia.

En la figura 3, usamos las denominaciones que propone Zygmunt Bauman, extraídas de los términos clásicos de *agora*, *ecclesia* y *oikos* para expresar las diferentes tipologías que derivan de la mezcla de acceso y diversidad en grados variables.

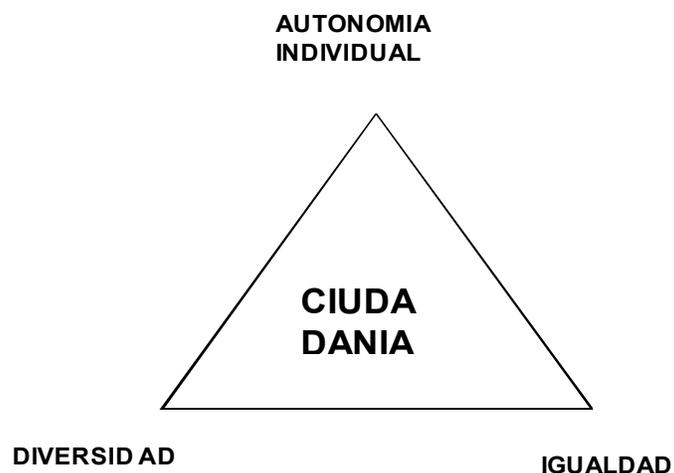
Si bien dos de las opciones mencionadas son claras: *agora* (máximo nivel de diversidad y acceso en los espacios públicos), y *oikos* (alta restricción en el uso de

los espacios y en la diversidad de usos y personas), las otras dos opciones expresan grados variables de acceso y diversidad. El caso de *ecclesia 1*, expresa opciones de carácter privativo, que acostumbra a derivar en cuotas de acceso, de usos muy vinculados a las actividades mercantiles, etcétera. El caso de *ecclesia 2*, más bien derivaría de la propia carencia de diversidad donde están situados los espacios, y que, de hecho, limitan su potencial utilización. Lógicamente y dentro de la perspectiva aquí defendida, haría falta por lo tanto trabajar por aumentar la diversidad y evitar las limitaciones en el acceso de los espacios públicos de la ciudad.

- 5- Siguiendo esta senda, podríamos decir que uno de los elementos más claros en los últimos tiempos es la incorporación a la clásica tensión entre libertad e igualdad, de la dimensión de la diversidad. Podríamos hablar de esa visión renovada de la ciudadanía como un derivado de un triángulo de tensiones, entre autonomía individual, igualdad y diversidad (figura 4).

**Figura 4.**

#### ESFERAS DE CIUDADANIA



Fuente: elaboración propia.

Desde esta perspectiva, entroncaríamos el debate sobre espacio público en las ciudades, con el debate sobre las características de la ciudadanía en la nueva modernidad. La “solución” en el tema de los espacios debería encontrar el equilibrio entre estos tres polos: el máximo de autonomía individual, y por lo tanto capacidad de contener usos heterogéneos y personalizados; las mínimas restricciones en el acceso y, por lo tanto, el uso no discriminatorio de los espacios, pensando incluso en funciones redistributivas que los propios espacios pudiesen potenciar; y la capacidad de recoger las diferentes concepciones del espacio que se proyecten desde diferentes perspectivas (de género, culturales, opciones vitales).

No será éste un equilibrio estable ni podemos imaginar que esta interrelación funcionará sin tensiones. Pero la relación entre espacios y ciudadanía deberá encontrar estos equilibrios inestables y negociados, momento a momento. La metáfora del “contrato” facilita imaginar perspectivas políticas y sociales de acuerdos. Este “contrato por la ciudad” podría o debería ser capaz de incorporar elementos de carácter muy diverso (como se ha apuntado por parte de Boaventura de Souza Santos), pero en lo que aquí nos interesa destacaríamos el relacionado con los espacios públicos, ya que entendemos que es ese acuerdo el que puede permitir construir la *ciudad “y”*, a la que aludía Beck, que sería nuestra (sesgada) opción más deseable, haciendo por tanto de los espacios públicos un factor clave de interacción, construcción y debate colectivo sobre la ciudad.