

SALUD Y CIUDAD EN PERSPECTIVA JURÍDICA. REFLEXIONES EN TIEMPOS DE PANDEMIA

Armando Rodríguez García*

Profesor Universidad Central de Venezuela (UCV)

Resumen: *Tomando como punto de encuentro las circunstancias que atrae la pandemia por el coronavirus COVID-19, este trabajo se presenta la relación entre salud humana, urbanización y calidad de vida, a fin de destacar que es una vinculación histórica y necesaria que tiene como elemento de soporte al Derecho administrativo, que se ha empleando usualmente en el desarrollo urbanístico, por lo cual no se trata de una propuesta novedosa que responda a la emergencia sino un factor esencial para la buena administración.*

Palabras Clave: *Salud, desarrollo urbano, calidad de vida, derecho administrativo, buena administración*

Abstract: *Based on the circumstance of the COVID-19, this paper highlights the link between human health, urbanization and quality of life standards, in order to emphasize its necessary and historical character, as well as the role of the administrative law in the urban development issues. That is why this is not a new way, but an essential ingredient for a good public management.*

Key words: *Health, urban development, quality of life, administrative law, good public management.*

PRELIMINAR

La llegada del año 2020 ha confrontado a la población mundial con una experiencia impactante por el desgraciado desarrollo y los devastadores efectos derivados de una pandemia viral, identificada como el *nuevo coronavirus COVID-19*, que durante un periodo que supera a los seis meses consecutivos ha venido alcanzado proporciones inéditas, principalmente por lo que se refiere a la velocidad en que se ha propagado el contagio, a lo que se añade la extensión geográfica de su difusión. Estas notas destacables vienen a ser factores asociados con la globalización, que trae consigo el montaje y el funcionamiento habitual de un escenario mundial caracterizado por la amplitud de su cobertura, unido a la intensidad, variedad y facilidad con que se producen las relaciones directas entre personas y grupos de población. Todo ello resulta propiciado, primordialmente, por los avances en los medios de transporte y el mejoramiento sostenido de las condiciones de movilidad e intercambio de la población, a lo que se suma el vertiginoso desarrollo de las tecnologías de la información y la comunicación, así como su difusión a escala mundial, con los efectos de inmediatez que ello comporta.

Es indiscutible el impacto y trascendencia de la pandemia en cuanto al riesgo que entraña para la salud de las personas, por lo que este aspecto atrae la atención y las reacciones

* Profesor Universidad Central de Venezuela (UCV). Director de Estudios de Postgrado en Ciencias Jurídicas y Políticas (UCV).

inmediatas, lo que ha podido observarse a simple vista en todas las medidas adoptadas en el campo de las ciencias médicas, tanto en el frente de las actuaciones terapéuticas para enfrentar la situación de las personas contagiadas, como en la puesta en marcha de acciones profilácticas mediante el diseño y puesta en práctica de planes, dispositivos y protocolos de orden preventivo, como vienen siendo las recomendaciones sobre conductas de relacionamiento social e higiene personal y comunal, la dotación de instrumentales de prevención, o la investigación acelerada para la obtención de una vacuna, entendida como el mecanismo de mayor eficacia para combatir el virus y, con ello, sus devastadores efectos.

Sin embargo, una lectura mas amplia y sosegada de la situación y sus manifestaciones conduce a descubrir la dimensión del plexo que dibuja esta cuestión por la diversidad de aspectos que alcanza, en cuanto a la extensión e importancia de sus consecuencias por el impacto que ha provocado en distintos campos de interés, lo que conduce a destacar que este hecho excede, con mucho, a lo que significa el ámbito estrictamente sanitario.

En efecto, al mismo tiempo que se han enfrentado los embates de la epidemia en términos de morbilidad y mortalidad, aparecen otras facetas, de marcada relevancia, que resultan de interés y demandan atención. Así ocurre, de entrada, con lo atinente a la economía y las finanzas, pero también en el tema del empleo; en muchas cuestiones propias de la política interna; en las relaciones políticas y los mercados internacionales; en los temas de diseño y gestión de políticas públicas, de comunicación, etc. En fin, la visión panorámica nos aporta un extenso listado a cuyo contenido no puede escapar la temática de orden jurídico, principalmente en lo que concierne al variado y dinámico espectro del Derecho administrativo, lo que aflora, en su conjunto, como una de las características que se pueden acreditar como un dato distintivo para el análisis multidisciplinario de este singular evento.

En suma, no resulta equivocado percibir el COVID-19 y sus nefastas consecuencias como una crisis de carácter excepcional que, por otra parte, se presenta en una época en la cual la incertidumbre ocupa un espacio importante, por cuanto parece que ha logrado desplazar de su lugar preponderante a ese ambiente de certezas y seguridad que en décadas anteriores venía sirviendo de soporte dominante a los escenarios de prosperidad y avances en los que se movía la humanidad en su conjunto¹. Aunque, por otra parte, también conviene reconocer que, en cierta medida, la excepcionalidad de la pandemia en curso está marcada por la particular atención que se presta a las informaciones sobre lo negativo, a las malas noticias, en lo que parece descubrir un cierto apetito colectivo por detenerse en los aspectos dramáticos o negativos de la realidad. Sin que con ello estemos pronunciado un juicio de valor, sí procede destacar el interés que despiertan esos aspectos, así como la persistencia con que se reiteran esos enfoque en el tiempo, por contraste con los datos que pueden aparecer como registros con signo favorable o positivo, como sucedería con el incremento de la expectativa de vida de a población en general, o la disminución del índice de mortalidad infantil, o incluso el avance en terapias contra enfermedades, por solo hacer referencia a los aspectos de salud que marcan realidades ocurridas en el transcurso de las últimas décadas.

En este contexto, particularmente amplio y dinámico, las nociones de salud y ciudad –con la fuerte carga semántica, técnica y cultural que contienen en sus significados– se presentan como componentes fuertemente asociados por el hecho de estar influidos, de igual manera, por el fenómeno de la globalización, en tanto resultan asuntos con perfiles uniformes a escala mundial, en lo que respecta a sus manifestaciones y en el manejo sobre las mismas. Pero de igual manera se destaca como dato que los identifica en lo global, su indudable trascendencia

¹ Al respecto véase: Garrigues Walker, Antonio. *Manual para vivir en la era de la incertidumbre*. Ediciones Deusto. Madrid, 2018.

social, siendo la salubridad, por un lado, un requerimiento constante para la población; y siendo la ciudad, por otra parte, el espacio por excelencia, para la aparición de las dificultades más intensas en la cotidianidad de la vida, y también, el lugar donde se despliegan las oportunidades de respuesta para contrarrestar sus efectos negativos y alcanzar umbrales más elevados en las condiciones de salud y desarrollo general de la población. De esa manera los elementos propios de la salud y la urbanización se integran como un conjunto armónico compuesto por elementos inseparables en su composición, que se acreditan como factores necesarios y útiles para el adecuado desarrollo del ser humano. Es lo que sucede, de manera general, a través de la consecución, preservación y elevación de los niveles de calidad de vida, en tanto categoría que se erige y se consolida como uno de los valores destacados para la sociedad contemporánea, por lo cual se siente incorporado, sin dificultad, en la esfera del patrimonio esencial de las personas y también de las comunidades.

Una de las reacciones que han aparecido sobre la marcha de los acontecimientos que impone el COVID-19 es una publicación de la Organización Mundial de la Salud, que se presenta bajo el llamativo título: “Integrando la salud en la planificación urbana y territorial”², lo que podría dar una sensación de novedad en el enfoque, cuando la realidad es totalmente diferente.

En este sentido, haciendo acopio de lo que hemos revisado brevemente en los párrafos anteriores, apuntamos a destacar la vinculación existente entre los aspectos de la salud –con énfasis en los aspectos de salubridad– y la ciudad, pero incorporando la perspectiva jurídica, en tanto el Derecho actúa como un catalizador no solamente útil, sino inexcusable, para la amalgama de los componentes indicados.

Sin mayor dificultad se entiende que los resultados del conocimiento científico y técnico sobre la salud nos proporcionan mejores condiciones para la vida, desde el punto de vista biológico y mental; de su parte, las mejores características físicas, ambientales y funcionales que puede alcanzar el ambiente urbano, a partir del conocimiento adecuado sobre la ciudad y las más eficientes modalidades de gestión, aportan a sus habitantes el escenario adecuado para mantener y elevar las condiciones de salud y facilitan el desenvolvimiento social, laboral, económico, físico, espiritual y cultural en general, potenciando nuestra distintivas cualidades humanas. De su parte, el derecho, en tanto creación cultural de primer orden para la sociabilidad como factor consustancial al ser humano, nos aporta la plataforma útil y necesaria para el desenvolvimiento civilizado de nuestras relaciones, al ofrecer elementos de certeza, disciplina y seguridad que permiten reducir los costos de las transacciones y conducen a establecer límites a la arbitrariedad mediante el acotamiento que se fija a los espacios para el ejercicio del poder, como garantía correlativa de los espacios de libertad y dignidad de las personas.

El enfoque seleccionado para el análisis que se ofrece en este breve estudio procura, además de reafirmar algunos puntos de referencia esenciales en el ámbito del conocimiento científico del fenómeno de la urbanización y sus efectos sobre las condiciones de vida de la población, poner de relieve la valoración que tiene, para la gestión administrativa pública y el Derecho administrativo, el ingrediente esencial que aportan estos asuntos, en el entendido de que el tratamiento de los mismos a través del instrumental jurídico podrá ser de mayor utilidad y eficiencia, en tanto se consideren las vinculaciones e interdependencias entre todos esos factores.

² Véase: <https://onuhabitat.org.mx/index.php/salud-y-planificacion-urbana>

A tal efecto, partiendo de la motivación inmediata que provoca el mencionado documento de la Organización Mundial de la Salud, se consigna una fugaz revisión sobre la estrecha asociación que ha existido entre las nociones de salubridad y ciudad como una constante, lo que se desprende con nitidez de algunos datos específicos recogidos dentro del proceso histórico del urbanismo. De seguidas se pasa a referir la presencia, también constante, del factor jurídico que se integra como un componente en este complejo temático, lo que abre la oportunidad de hacer énfasis en el papel preponderante que corresponde al Derecho administrativo, en atención a la tipología de las disposiciones normativas de mayor pertinencia en el tema, así como por las técnicas jurídicas empleadas y las estructuras de las Administraciones públicas que, con marcada incidencia de las administraciones locales, protagonizan las situaciones y relaciones jurídicas derivadas de estos asuntos.

Con ello se abre el lugar debido a la consideración de la buena administración como un principio fundamental que orienta la gestión pública y al mismo tiempo, como un derecho fundamental que forma parte del arsenal disponible por los ciudadanos, tanto en condiciones de normalidad como en situaciones de excepcionalidad que no excluyen ni exoneran a las autoridades públicas del cumplimiento básico de los postulados esenciales de la legalidad, pues, por principio, no pueden sujetarse a confinamiento.

I. SALUD Y CIUDAD. UN TANDEM PROLONGADO Y SOLIDO

El libro *Integrando la salud en la planificación urbana y territorial*, publicado como una guía de consulta por la OMS y ONU-Hábitat³, se destina a ofrecer enfoques a los agentes encargados de tomar decisiones en materia de salud pública y de planificación territorial, al igual que a las autoridades municipales y los profesionales de la salud hacia el desarrollo de ciudades planificadas y construidas, teniendo como referencia central el objetivo de procurar de la salud humana y ambiental. En ese sentido se parte de un dato estadístico básico que indica la importante presencia de enfermedades infecciosas en las áreas urbanas con alta densidad de población que no cuentan con acceso adecuado al agua potable y no disponen de instalaciones adecuadas de higiene e infraestructura de saneamiento, con el efecto negativo en cuanto a enfermedades agudas y crónicas, unido a un número considerable de muertes directamente asociadas con esta situación de déficit. A partir de esos postulados, en la publicación se destacan las herramientas disponibles de manera general para el debido conocimiento, evaluación y análisis de los datos de carácter sanitario a los efectos de su incorporación en los procesos de planificación y la toma de decisiones en el ámbito urbanístico, apuntando a recomendar la conjugación de la planificación territorial y la salud pública.

En suma, el enfoque general de la reciente publicación liderada por la OMS, con ocasión de la pandemia, se dirige a poner el acento en la perspectiva que destaca la consideración de la salud como tema neurálgico para orientar los procesos de planificación territorial en todas sus escalas, pero cuidándose de marcar un vínculo con la idea de sostenibilidad urbana, en tanto objetivo trazado como foco nuclear de la Nueva Agenda Urbana aprobada en la Conferencia e las Naciones Unidas sobre Vivienda y Desarrollo Urbano Sostenible (Hábitat III), en la ciudad de Quito, Ecuador, en 2016, y que obtuvo el refrendo de la Asamblea General, en diciembre de ese mismo año. En aquella oportunidad, las instancias pertinentes de la ONU ponían el énfasis en expresar que “La Nueva Agenda Urbana incorpora un nuevo reconocimiento de la correlación entre la buena urbanización y el desarrollo. Subraya los vínculos entre la buena urbanización y la creación de empleo, las oportunidades de generar medios de subsistencia y la mejora de la calidad de vida, que deberían incluirse en todas las políticas y

³ <https://www.who.int/publication-detail/integrating-health-in-urbanand-territorial-planning>.

estrategias de renovación urbana. Esto pone de relieve la conexión entre la Nueva Agenda Urbana y la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, en particular el Objetivo 11, que trata de las ciudades y comunidades sostenibles”⁴.

Sin lugar a dudas es digno de consideración el interés que suscita la atención prestada a la importancia de los múltiples y diversos asuntos que se agrupan en torno a la urbanización, por parte de las estructuras que se alojan en el seno de la Organización de las Naciones Unidas y su vocación por atraer la mirada de las distintas instancias de decisión y gobierno sobre las materias que sobre estos temas se tratan de manera continua y sostenida. No obstante, a los efectos de ponderar adecuadamente el alcance y sentido de sus producciones, no debemos perder de vista el contexto en el cual se opera, marcado por coyunturas complejas que están permanentemente acompañadas por un trasfondo de relaciones internacionales de contenido diverso y dispar en las que se conjugan objetivos e intereses políticos, económicos y diplomáticos, con las apreciaciones de contenido eminentemente científico, por lo que, sin restar la debida valoración a los documentos y posiciones consignadas en sus distintos eventos, y el seguimiento sobre las mismas, es conveniente advertir el marco en el que se generan en cada caso, para tener una referencia de mayor certeza y precisión.

Conviene evitar la confusión que pudiera producirse en el sentido de entender la vinculación entre salud y ciudad como un hallazgo o una propuesta novedosa, en lo atinente a la fuente generadora de decisiones y acciones para la adecuada planeación y configuración de los espacios urbanos, sus estructuras, las dotaciones y servicios, así como su funcionamiento, asociándolos a objetivos de salubridad, bien sea de manera preventiva, es decir, anticipándose a las demandas futuras, o bien, como respuesta obligada por circunstancias propias de requerimientos inminentes.

En efecto, tanto en la ya dilatada historia de la urbanización, como en el desarrollo científico de la disciplina urbanística, el tema sanitario, y en particular lo atinente a la salubridad e higiene pública en los ambientes urbanos y en la forma de vida urbana, ocupa un lugar destacado por ser una cuestión de carácter básico. En consecuencia, la salud ha jugado un papel primordial, en lo que se refiere a las expresiones técnicas, físicas, constructivas y funcionales que corresponden a la administración urbanística, pero también en lo que hace a los aspectos vinculados con la institucionalidad de esa gestión, su fundamentación, su legitimidad y la operatividad práctica que, en definitiva, resultan contenidas y expresadas en categorías jurídicas.

Y sin lugar a dudas, dentro de la complejidad que se apunta, se hace presente, una vez más, la composición que se conforma a partir de la conjunción de los elementos ciudad, salud y derecho, que se mantiene como una constante a lo largo de la historia de la civilización, con altibajos y momentos de mayor o menor expresión, agudeza, tensión, estabilidad o resplandor. De hecho, puede afirmarse sin mayor riesgo de error, que el fenómeno de la urbanización y su expresión más simbólica, esto es, la ciudad, en tanto la mayor hazaña cultural de la humanidad generadora del artefacto más colosal de la creación humana, está asociada en forma permanente e inseparable con las nociones de salud, higiene y salubridad, en atención a lo cual detectamos como una constante en el ambiente urbanístico asuntos tales como el abastecimiento de agua para fines domésticos, alcantarillado, conducción y tratamiento de aguas servidas; limpieza de calles y espacios públicos; recolección, clasificación y disposición de residuos; espacios abiertos, zonas e instalaciones de ocio y deporte, áreas verdes; dotación de instalaciones de salud para la población, servicios de asistencia, defensa civil y

⁴ Ver: Naciones Unidas. Nueva Agenda Urbana. Secretaría de Hábitat III. 2017. p. 4.

atención médica; en fin, un complejo de elementos insertados en la manera de vivir del hombre urbano que cuentan con expresiones de orden físico alojadas primordialmente en los ámbitos de la ciudad, pero que tienen el potencial de irradiar su impacto a toda la población, en forma directa o indirecta

Desde luego, no todas las ciudades son iguales, ni una ciudad específica es homogénea en su interior, salvo por lo que hace a las notas básicas que configuran la base común de los asentamientos humanos de carácter urbano, como son la densidad de población, en tanto implica un abundante volumen de habitantes concentrado en un espacio funcionalmente delimitado, que comparte un modo característico de vivir, lo que se traduce en una multiplicación exponencial de las relaciones desplegadas, con un muy elevado nivel de complejidad y variaciones. Estas notas vienen acompañadas por la marcada cualidad dinámica que impregna a la ciudad y la vida urbana, lo que impone entenderlas bajo la óptica del cambio y la transformación constante, y de esa forma reconocer la existencia de una ciudad del pasado y una ciudad del presente, además de permitirnos especular sobre la ciudad del porvenir, aceptando sin dudas, que se trata del mismo fenómeno, en cuya manifestación esencial, en su núcleo genético subyace la apreciación orteguiana sobre el hecho de que los hombres no viven juntos porque sí, sino para acometer grandes empresas.

De este modo, la composición que resulta de integrar los términos salud y ciudad, relacionados con el Derecho es una realidad constante a lo largo de toda la trayectoria histórica del proceso de los asentamientos humanos en el territorio, de modo tal que su adecuado conocimiento y el efecto que se deduce de la interrelación de los elementos puestos en juego permite adoptar decisiones y acciones que redundan en ventajas para la gestión pública en favor de las condiciones de vida y el desenvolvimiento general de las comunidades, sacando provecho de las experiencias, para con ello maximizar el alcance de sus funciones.

Para constatar ese vínculo sólido, robusto y prolongado en el tiempo, parece ser suficiente con la revisión breve de unas referencias atinentes a momentos claves en la evolución de la ciudad⁵. Así tenemos el caso de Roma y su incomparable aporte al urbanismo –sin que ello signifique negar los progresivos avances que de manera sostenida venían alimentando el proceso civilizatorio que significa la ciudad, desde los asentamientos iniciales del valle del Eufrates, pasando por los asentamientos del antiguo Egipto y la impronta que en forma impeccedera deja Grecia–, entre otras manifestaciones, a través de un vigoroso y funcional acopio de ingeniería, en el que se registra a la Cloaca Máxima como una de sus obras monumentales más antiguas. Esta importante obra de ingeniería sanitaria fue construida en el siglo VI a. C., en una escala tan gigantesca para ese momento, que permiten atribuir facultades de clarividentes a sus diseñadores, pues tuvieron el acierto de anticipar que aquella primigenia acumulación de aldeas llegaría a contar más de un millón de personas, y de ese modo, aún en nuestro tiempo, la Cloaca sigue siendo una obra útil. En igual sentido se cuentan, los múltiples acueductos, cloacas, cañerías matrices, baños públicos y los caminos pavimentados, que se convirtieron en grandes formas colectivas puestas al servicio de las masas urbanas, tal como asienta Mumford⁶.

Estos datos, aunque a primera vista pudieran parecer un registro magro en cuanto a su extensión, permiten destacar la significativa presencia que tienen los elementos de carácter sanitario en el despliegue de atención por el espacio urbano, en la percepción de la salud

⁵ A los fines de seguir este enfoque siempre es recomendable la obra de Toynbee, Arnold. *Ciudades en Marcha*. Alianza Editorial.

⁶ Mumford, Lewis. *Las Ciudades en la Historia*. Ed. Infinito. Buenos Aires 1966. Tomo I. pp. 262.

como asunto de interés, como factor de propulsión y vector de decisiones y actuaciones que van marcando el particular modo de vida que reclama la ciudad y que, en el fondo, se emplean también como una forma de expresión de los principios acuñados por Vitruvio para inspirar la idea de arquitectura, conjugando belleza, firmeza y utilidad (*venustas, firmitas, utilitas*).

En tal sentido, a los fines que nos ocupan en este estudio, mas importante que la revisión exhaustiva de las obras o actuaciones urbanas de naturaleza sanitaria o susceptibles de ser asociadas con el objetivo de salud, está el punto de observar de que manera, junto a la huella que imprimen los monumentos físicos, se asienta la instalación progresiva y estable de diferentes fórmulas que se establecen con el objetivo de alcanzar y preservar lo que se entiende como adecuadas condiciones de salubridad. Dentro de esa diversidad de fórmulas de fomentar o asegurar la higiene pública romana se cuenta “la distribución de aceite para los baños y gimnasios que recibe el nombre de *olea* o *gymnasia*. El aceite proporcionado por los evergetas era empleado en las termas para la realización de ejercicios físicos y en la higiene corporal. La distribución de aceite suele acompañar a otras donaciones, como la apertura gratuita de las termas (*balinea* o *lavatio*)...La idea de ofrecer al pueblo la entrada gratuita a los baños públicos aparece en la época republicana...Agripa dejó al pueblo de Roma las temas públicas que había construido durante su edilidad del 33 a. de C., para que la población pudiese acudir a los baños gratuitamente, y legó a Augusto una serie de propiedades para que con sus rentas fuesen mantenidas...”⁷.

Pero el balance no se agota allí, ni se reduce a la mera expresión física de las obras de ingeniería carentes de trasfondo intelectual, de igual modo pueden incluirse otras manifestaciones regulatorias y funcionales que obedecen a razones de salubridad pública, como serían la prohibición de enterrar o quemar cadáveres en el ámbito interno de la ciudad, las obligaciones impuestas para orientar las aguas servidas en función de la vecindad de las edificaciones, o inclusive, la consideración de los *tugurios* como construcciones de carácter ruinoso que afectaban la salud, todas ellas contempladas en la Ley de las XII Tablas. En todo caso, lo mas trascendente que pretendemos extraer de estos datos apunta a la complejidad de la progresión que implica el proceso de urbanización como expresión cultural de un bien público universal y la presencia del factor salud como uno de sus componentes, en lo que marca un punto icónico la difusión en el amplio espectro territorial que implica la construcción del mundo romano, puesto que, tal como indica González Román, “El modelo urbanístico que Roma proyecta en los centros que funda o que remodela se deriva de urbanismo griego, asimilado a través de la influencia etrusca; en consecuencia, las concepciones urbanísticas romanas obedecen al modelo de ciudad hipodámica, de planta ortogonal, cuyas calles se cruzan en ángulo recto y se ordenan en función de dos grandes ejes; de ellos los que tienen un trazado Norte-Sur son conocidos como *cardines* y los que poseen Este-Oeste *decumani*...el orden de la ciudad se adecúa al del universo de tal forma que el *decumanus* desarrolla el mismo trazado que, según las concepciones de la época, desarrolla el sol en torno a la tierra, lo que a su vez es fuente de salud...”⁸

Mas adelante, con la caída del Imperio Romano de Occidente, se abre una etapa de decaimiento de la urbanización que trae consigo el deterioro generalizado de las infraestructuras existentes por el abandono y el decaimiento de la fuerte y dinámica interacción social, eco-

⁷ Véase: Melchor Gil, Enrique. *La munificencia cívica en el mundo romano*. Ed. Arco Libros, Madrid, 1999. p. 38.

⁸ González Román, Cristóbal. *Roma y la urbanización de Occidente*. Ed. Arco Libros. Madrid, 1997, pp. 56-57.

nómica y cultural impulsada por la prolongada etapa de influencia romana, dando paso a la instalación de las sociedades montadas sobre la estructura feudal. Sin embargo, en la ciudad medieval, que resulta marcada por el aislamiento y se refugia en el entorno protector de las murallas, con el reforzamiento del localismo como expresión de vida comunal, no dejan de estar presentes las dificultades sanitarias y la correlativa exploración de respuestas asociadas al ámbito de la urbanización con sus nuevas expresiones ambientales, funcionales e institucionales.

En efecto, durante la Edad Media se reportan importantes manifestaciones de deterioro en el manejo de los aspectos sanitarios en los asentamientos urbanos, así como episodios de peste y diversos tipos de epidemias que impulsan respuestas relativas al manejo de los productos alimenticios y del funcionamiento de los mercados, las condiciones de las construcciones y otros aspectos urbanos, de donde se puede concluir afirmando, tal como lo hace Mumford, que “acaso no haya sido accidental que una sesión del parlamento celebrada en Cambridge, en 1388, promulgara la primera ley de saneamiento urbano en Inglaterra”⁹, con lo cual se confirma la presencia de herramientas distintas a las actuaciones de infraestructura, dirigidas al objetivo central de promover condiciones de higiene y salubridad, al igual que el establecimiento de mecanismos de ayuda para las personas más pobres, así como la determinación de restricciones de movilidad para los mendigos, todo lo cual se puede clasificar como decisiones directamente asociadas al fenómeno urbano, los problemas de salud pública que encuentran expresiones de importante calado en eventos como la peste negra ocurrida en Inglaterra entre los años 1348 y 1350, y en definitiva, con las condiciones necesarias para el desenvolvimiento de las comunidades.

La ciudad del Renacimiento apuesta por la salida hacia la monumentalidad, mediante el rescate del orden expresado a través de la priorización de las proporciones geométricas, las edificaciones destacadas en el paisaje urbano, como los palacios, pero dentro del protagonismo asignado a los espacios públicos y a ampliación de los ámbitos de la ciudad más allá de las murallas con ensanches que exploran nuevas extensiones a través de ejes viales prolongados. Y esas manifestaciones que enaltecen lo artístico, ciertamente no fueron aparejadas con las soluciones prácticas en los aspectos sanitarios o de saneamiento, como había sucedido en la época romana, con lo cual se mantuvo el deterioro en cuanto a salubridad, lo que también es una manifestación, por carencia, del vínculo entre salud y ciudad que se sentirá en sus efectos negativos, más adelante, precisamente con el advenimiento de la industrialización. No obstante, en esta etapa puede apreciarse que se fortaleció la institucionalidad local, que venía abriéndose paso con la figura del Municipio, desde el surgimiento del sentido de comunidad como identidad subjetiva en la ciudad medieval, que imprimó como una característica destacada “la conciencia de un *nosotros*, de una comunidad y unidad sustancial por encima de las diferencias entre grupos componentes de este *substratum* social comunitario...”¹⁰; de igual manera se consolida la Universidad como institución de referencia en la vida social y el progreso de las comunidades, lo que también toca al aspecto de la salud pública y la ciudad, por el avance en el conocimiento científico y la expresión cultural.

Seguramente mucho más trajinada y visible es la experiencia que se vive en la ciudad receptora de los impactos directos de la industrialización en sus etapas iniciales. Es lo que ocurre primordialmente en el caso de Inglaterra y en Europa del norte, destacándose los efectos negativos sobre las condiciones de salubridad que se hacen notorios como consecuencia

⁹ Cfr. Mumford, Lewis. *op. cit.* p. 351.

¹⁰ Vid. García Pelayo, Manuel. *La ciudad mercantil medieval*. Revista de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas. N° 76. Universidad Central de Venezuela, Caracas, 1990.

del incremento inusitado de los rangos de concentración de la población en los espacios urbanos unido a las derivaciones físico-ambientales generadas en los inéditos procesos de producción industrial, que se traducen, fundamentalmente, en altos niveles de contaminación del aire y los cursos de agua. Ello ocurre a pesar de las severas disposiciones sobre higiene dictadas por Enrique VIII, en particular las atinentes a la limpieza y mantenimiento del alcantarillado en las ciudades, por lo que la contaminación del agua y la insuficiente provisión para la debida disposición de las aguas servidas y residuos provocó el ambiente de insalubridad adecuado para las críticas situaciones de enfermedad colectiva y calamidad pública como fueron las varias epidemias de cólera originadas en la contaminación del agua potable por aguas fecales que infestaban el subsuelo.

Aquella realidad conduce al montaje de múltiples respuestas en el campo urbanístico, como sucede con la segregación de actividades en espacios acotados de la ciudad (zoning), o con la previsión de instalaciones hospitalarias, espacios abiertos, alcantarillados, drenajes y abastecimiento de aguas tratadas para el consumo humano, así como también, con nuevas normativas de construcción para la edificación de vivienda y otros usos, incluyendo la previsión de reservas de espacios para recreación, ocio y deporte, etc., que abrieron paso a múltiples técnicas urbanísticas desplegadas de manera continua y sostenida hasta estos días.

En síntesis, el extenso recorrido que se muestra en las brevísimas referencias ilustrativas consignadas en las líneas anteriores, pone en evidencia que la ciudad se consolida como una compleja forma de respuesta para procurar las condiciones necesarias que permiten proyectar la vida humana en su expresión integral, lo que implica conjugar la noción de salud y salubridad –en tanto *estado general de la salud pública en un lugar determinado* (DRAE)– con las manifestaciones físicas, espirituales, culturales y morales del ser humano, lo que a la postre se traduce en valores esenciales como la dignidad que imponen su centralidad en el ámbito de las concepciones éticas, jurídicas y políticas.

De otra parte, el enfoque resultante de la perspectiva empleada permite visualizar claramente que, el urbanismo –y la ciudad, en tanto síntesis exponente del fenómeno– no se agota en el espacio físico, en la infraestructura, los espacios abiertos y las edificaciones, pues, además de todo aquello, lleva consigo de manera inseparable, la instalación de un modo de vida, de una manera de vivir que adopta el conjunto de la sociedad en forma sostenida e irreversible.

A su vez, esta visión integral de la realidad urbanística permite comprender que el medio urbano, la ciudad como modo de vida adoptado por la población, es el espacio adecuado y el ambiente insustituible, para la realización más eficiente de las políticas públicas de desarrollo humano, a cuyo efecto resulta indispensable contar con la Administración pública como el aparejo que responde a las características requeridas para manejar las cuestiones urbanísticas, en tanto se trata de asuntos colectivos, que por ser tales, no pueden descansar en el tratamiento que se agota en la iniciativa y el desempeño de cada sujeto en particular, ni tampoco pueden ser asumidos y resueltos individualmente porque su naturaleza, escala, dimensión y efectos reclaman racionalmente su consideración bajo la óptica de lo público.

II. LA PLATAFORMA JURÍDICA

Es a partir de este punto donde aparece con signos destacados, la necesidad y utilidad del instrumental jurídico, y muy particularmente, del Derecho administrativo, en tanto viene a ser una expresión creativa de la cultura, dispuesta como herramienta útil para la resolución más adecuada, más civilizada y menos costosa de las transacciones sociales. En los términos que concretiza el alcance del presente estudio, destaca la cualidad jurídica de los planes y de los mecanismos de gestión pública que resultan de inevitable consideración en cualquier

aproximación relacionada con la temática planteada, lo que no representa una novedad, pues el rastro determinante de lo jurídico se aprecia claramente a lo largo de todo el trayecto que comporta la evolución del fenómeno urbanístico.

De esta forma se puede comprender sin dificultad que no es por causalidad que las cuestiones sanitarias son las primeras que permitieron alojar y sistematizar en cuerpos normativos las regulaciones que apuntan a la construcción progresiva de lo que se ha denominado Derecho Urbanístico como una concreción especializada dentro del vasto espectro del Derecho administrativo. En este sentido se citan, como ejemplos emblemáticos, la Public Health Act inglesa de 1848, la Instrucción Sanitaria española de 1904, y el Reglamento de Higiene Pública español, de 1910, tal como lo advierte a mediados del siglo pasado el profesor Pérez Botija¹¹.

Estos datos iniciales se multiplican y se establece una clara tendencia que alcanza una escala global, alineada con la naturaleza misma del asunto, unida al componente de orden técnico que lo impregna y que permite comprobar la utilidad práctica de las respuestas a través del empleo de estas técnicas.

El caso Venezolano no escapa a la tendencia indicada. También aquí se observa la aproximación a los asuntos urbanísticos a través de los temas de higiene y salubridad con el objeto de preservar la salud humana como un bien público de primera línea.

Así se refleja claramente en el ámbito de las regulaciones incorporadas al ordenamiento jurídico que sirven de soporte a las actividades de las diferentes estructuras de la Administración pública, con un claro predominio de las actividades de policía administrativa sanitaria, como manifestación primaria de mayor atención para un enfoque tradicional del espectro jurídico, tal como se refleja en las primeras fuentes de carácter doctrinario que se recogen en el campo del Derecho administrativo criollo.

En efecto, a finales de la primera mitad del siglo XX venezolano, Hernández Ron incorpora múltiples referencias sobre la temática que nos ocupa, al tratar el asunto de la legislación sanitaria y la justificación del Estado en la sanidad, mediante una sencilla y eficiente sistematización que permite acceder a la información y comprender las bases conceptuales. Así, el autor parte de identificar los principales deberes de la Administración en el ejercicio de la función sanitaria, en estos términos: “1º. Conservar las condiciones higiénicas del medio social, procurando que la atmósfera no se vicie, que los alimentos san puros y las aguas potables, estableciendo sistemas de saneamiento de poblaciones, policía de las edificaciones, régimen de cementerios, etc. 2º. Prevenir o combatir las enfermedades por medio de la desecación y saneamiento de los terrenos, para evitar el paludismo, la anquilostomiasis, así como las endemias, o medidas de aislamiento en caso de enfermedades sospechosas. 3º. Creación y sostenimiento de Institutos de asistencia para los enfermos, reglamentación de las carreras profesionales, de la elaboración y venta de medicamentos, sostenimiento de hospitales, y organización de asistencia domiciliaria. 4º. Cumplimiento del fin de prosperidad, atendiendo a la educación física del individuo y mejorando el medio en que vive”¹². Dentro del elenco bien elaborado, cuya vigencia parece consistente para aquel momento, y vine a ser satisfactoria en la actualidad, cabe observar la inclusión de los referentes asociados al medio urbano, que persisten hoy día, aún cuando en algunos casos con ciertos visos de novedad,

¹¹ Véase: Pérez Botija, Eugenio. *Derecho Urbanístico Español. Conceptos y Legislación*. Instituto de Estudios de Administración Local. Madrid, 1950

¹² Hernández Ron, J.M. *Tratado Elemental de Derecho Administrativo*. Editorial Las Novedades. Caracas, 1944. Tomo II, 234.

como la preservación de la calidad de la atmósfera (calidad ambiental), en general se trata de los temas típicos relativos al tratamiento y abastecimiento de agua potable a las poblaciones, así como la disposición de aguas servidas, el saneamiento de terrenos, el mejoramiento del hábitat, o la provisión, dotación y mantenimiento de centros de atención.

Más adelante, el mismo autor desarrolla lo que denomina *la sanidad en su aspecto jurídico-científico*, y en ese acápite incluye las manifestaciones que revisten forma negativa, pues consisten en limitaciones o prohibiciones sobre el ejercicio de derechos individuales, tales como el control de edificaciones y las sanciones por incumplimiento de los requerimientos de edificación establecidos en las regulaciones dictadas al respecto; y también manifestaciones con forma positiva, en las que agrupa aquellas que comportan la intervención directa o indirecta de la Administración en el fomento de servicios e instituciones adecuados para evitar daños en la conservación de la salud, entre los cuales se mencionan los centros e institutos científicos, los hospitales y dispensarios, pero además, las obras de saneamiento en las ciudades, con lo cual se aprecia la vinculación directa e inmediata de la sanidad con la cuestión urbana¹³.

Continuando en el sentido indicado, el autor despliega mayor información sobre las regulaciones, las actuaciones y los controles administrativos sobre las construcciones e instalaciones urbanas vigentes para la época, y hace mención a la aplicación de criterios de planificación urbana, de este tenor: “Respecto de los hospitales conviene notar que deben estar situados, en cuanto sea posible, en los ángulos o extremidades de las poblaciones y en número proporcionado al de habitantes, pues el hacinamiento de enfermos produce mayor mortalidad y frecuentes peligros de infección. También debe tener en cuenta la Administración (que puede ser la Nacional, la de un Estado o la Municipal) al ocuparse de estas casa de beneficencia, que los Reglamentos por los cuales se rijan determinen todo lo relativo a la ventilación, limpieza y fumigación, y el modo de depositar los cadáveres, con especial cuidado y atendiendo a todas las prescripciones de la higiene”¹⁴. De esta cita destacamos, además de las alusiones que encajan claramente en el ámbito de los asuntos urbanísticos, lo que permite poner de relieve el vínculo sustantivo entre estos temas –sobre el cual venimos insistiendo como eje de esta aproximación–, la presencia de las distintas estructuras de las Administraciones territoriales para el cumplimiento cabal de los objetivos que se asignan a esta función, lo que trae a la primera línea de atención, la intrincada complejidad de la gestión administrativa que se ve constantemente cargada de escenarios de actuación multidisciplinarios en su naturaleza, por lo que se ameritan tanto tratamientos como respuestas de índole similar.

Un punto adicional de interés a nuestro enfoque, que podemos extraer de la obra que ahora nos ocupa, es la particular referencia que hace el profesor Hernández Ron sobre la participación de los municipios en la materia, al precisar que, “...Las Administraciones Municipales (como lo prescriben sus ordenanzas respectivas), deben prohibir en los pueblos y ciudades el establecimiento, dentro de los círculos urbanos, de fábricas, talleres, laboratorios, etc., insalubres, peligrosos o incómodos; insalubres porque alteran el aire o lo impregnan de miasmas; peligrosos, porque pueden causar explosiones o incendios; e incómodos, porque pueden tener maquinarias productoras de ruidos, resultando su vecindad molesta...”¹⁵. En este punto, la mención a las competencias y la presencia de las entidades locales resulta destacable porque son estas administraciones las que conjugan en su campo de actuación la

¹³ Hernández Ron, J.M. *cit.*, p. 235.

¹⁴ *Ibidem.* p. 243.

¹⁵ *Ibidem.* p. 244.

atención inmediata a los asuntos urbanísticos y a los temas de salubridad, sirviendo como punto de convergencia que, además, tiene la cualidad de operar como la epidermis de la Administración Pública, en sus relaciones con las personas, por ocuparse de los temas de carácter cotidiano, de primera línea de contacto con los ciudadanos; de allí que sea una constante globalizada la atribución de competencias asociadas a estas materias en la amplia geografía de los países iberoamericanos, lo que puede verificarse mediante la consulta de sus textos normativos, que acentúan de manera general “ la sostenida presencia de las instituciones municipales en la dinámica social y política de las comunidades para lograr niveles de calidad de vida mas elevados a favor de la población...”, como hemos sostenido anteriormente, al referirnos a las particularidades de esa singular realidad que es el Derecho Local Iberoamericano¹⁶.

Pero junto al resultado que aporta la verificación de previsiones regulatorias que acreditan la relación entre salud y ciudad tanto en lo relativo a su antigüedad como en su expansión geográfica, también encontramos en el campo de las realizaciones prácticas, experiencias constatables que conducen a comprobar la aplicación y los resultados de la gestión pública, mas allá de la especulación hipotética. Ello contribuye a reafirmar que la consideración de los elementos salud, higiene y salubridad en la construcción de decisiones y en la ejecución de acciones despegadas por los agentes públicos para las ciudades no se trata de un descubrimiento reciente ni de una propuesta novedosa, que aparece como respuesta a la pandemia del COVID-19.

Tal es el caso del papel protagonizado por la Administración Nacional –en especial por el Instituto Nacional de Obras Sanitarias (INOS), el Banco Obrero, el Ministerio de Obras Públicas y el Ministerio de Sanidad y Asistencia Social– en el intenso proceso de urbanización venezolano que corre entre la década de los 40 y mediados de los años 70 del siglo XX, lo que se refleja en todo el amplio elenco de actuaciones urbanísticas registradas por esos organismos, además de las actuaciones que, en escala mas reducida, por sus propias capacidades operativas y el sentido de las funciones atribuidas, desplegaron los Estados y los Municipios del país.

En cualquier caso, el punto a destacar se centra en la existencia y antigüedad del vínculo entre los elementos indicados como factores que se traban en una concepción de plataforma estable y no excepcional ni de reacción eventual para las aproximaciones de los agentes públicos, con un claro soporte y legitimación tanto funcional como organizativa, en disposiciones, técnicas y categorías jurídicas.

En síntesis, resulta claro que el nexo integrador entre la salud y los asentamientos humanos en su expresión mas determinante como es la ciudad, es una realidad verificable, en la que destaca su antigüedad, por la prolongada trayectoria histórica, y de otra parte, por su cualidad de constante, de agente catalítico de acción permanente, que sirve de soporte a la detección de aspectos perniciosos, al tiempo que ofrece las posibilidades de contrarrestar los efectos perjudiciales o nocivos y, de esta manera, avanzar en la generación de umbrales superiores de calidad y seguridad sanitaria, en forma sostenida, por cuanto el conocimiento mas profundo de los requerimientos sociales y su adecuada proyección temporal, abre las posibilidades de maximizar las técnicas operativas de la gestión pública, anticipando las capacidades de respuesta y reduciendo la ocurrencia de los posibles déficits.

¹⁶ A los efectos de la revisión y consulta de los textos legales relativos al Régimen Local en los países de Iberoamérica, véase: *Código de la Legislación Local Iberoamericana*. Compiladores: Armando Rodríguez García y Antonio Silva Aranguren. Editorial Jurídica Venezolana Internacional. Colección Derecho Público Iberoamericano, N° 6. Caracas-New York. 2018.

Entonces, a nuestro juicio queda claramente despejada como realidad tangible, la simbiosis constituida por salubridad y ciudad, que se apuntala y se hace efectiva en su realización en el componente jurídico, en tanto constituye su soporte basal e instrumental, en el campo de la planificación urbanística.

A su vez, la indicada simbiosis, de por sí compleja, se corresponde con una mas intrincada capilaridad que se forma con estrechas y variadas conexiones entre los componentes que concurren a su configuración, y así, se pone en evidencia lo tupido del tejido de relaciones que se hacen presentes mediante demandas por la respuesta debida de cara al aparato administrativo. Con ello se afina la visión sobre la estatura de la pandemia en su cabal dimensión, por lo que, desde este punto de vista, se debe considerar como un asunto social –que incorpora de manera simultánea cuestiones económicas, laborales, educacionales, de abastecimiento, políticas, culturales, de movilidad, de asistencia, de derechos fundamentales, etc.–, con relevantes aspectos médicos, que sin duda son importantes y de atención inmediata, pero que no agotan el asunto, ni conducen, por sí solos, a la obtención de la solución integral satisfactoria.

Con este punto se reafirma el calado que ostenta el componente jurídico, comenzando por la referencia inexcusable al aparato administrativo, y con ello, al Derecho administrativo, pues, tal como enseña Moles, “La existencia del Derecho Administrativo está subordinada a la existencia de una Administración pública, en el sentido de organización y conjunto de órganos (...) La Administración-institución se convierte en el objeto de la definición misma del Derecho Administrativo...”¹⁷.

Pero además, al importante dato consistente en la presencia del aparato administrativo del Estado y la atracción que de manera inmediata provoca sobre el ingrediente de la jurisdicción, se añade la vertiente de la función o actividad y los instrumentos empleados a tal efecto, que encajan, también de manera inevitable en el espacio de la legalidad, con mayor énfasis, intensidad y trascendencia, bajo el postulado esencial del Estado de Derecho; pero mucho más aún, con el advenimiento del Estado social como ampliación de la oferta de soluciones a las demandas sociales que se posan sobre los hombros de las Administraciones, reforzando así su presencia y exigiendo mayor capacitación en su desempeño institucional, técnico y jurídico, con lo cual alcanza también una dimensión principal el concepto de buena administración.

Es así como, en este contexto, la técnica de la planificación cobra singular valor dentro de la función administrativa pública en general, y con ello, destaca la figura del plan que, en el campo de la función urbanística concentra un particular sentido, además de su alcance y significado como acto jurídico de carácter fundamental. En este orden de ideas, a propósito de la pandemia del COVID-19 y su desgraciada actualidad, es oportuno destacar que se trata de un evento excepcional e imprevisto, cuyo advenimiento pone de manifiesto la capacidad perturbadora que tiene la incertidumbre, por la dificultad que implica ejercer control sobre la situación; además, ha dejado al descubierto en que forma los sucesos de magnitud global suelen ser particularmente generosos para provocar incertidumbre, inestabilidad e inseguridad. Y al respecto, precisamente, la idea del plan y la planificación apunta a reducir los niveles de incertidumbre para inyectar certeza, confianza y estabilidad en la acción administrativa, tal como indica el ilustrativo título empleado por Pierre Massé para su obra, “El Plano el anti-azar”¹⁸, en la cual el ex Comisario General del Plan en Francia, recoge el balance de una

¹⁷ Moles Caubet, Antonio. *La progresión del Derecho Administrativo*. En *Revista de la Facultad de Derecho*. Nº 3. Universidad Central de Venezuela. Caracas, 1955. p. 37.

¹⁸ Publicada originalmente en francés *Le plan ou l'anti-hasard* Ed. Idées, en 1965 se edita traducida al español, por Editorial Labor, Barcelona en 1966, bajo el título *El plan o el anti-azar*.

experiencia personal, al tiempo que expone el resultado de su reflexión como hombre de acción y la aproximación científica acerca de la disminución de la incertidumbre, destacando la presencia de la planificación para enfrentar el azar.

Ciertamente, la planificación administrativa dirigida a los asuntos urbanísticos tiene que atender la gestión de decisiones en el espacio donde surgen y se desarrollan los procesos de cambio en los distintos ámbitos de la vida en sociedad y se realizan las mayores y mas variadas expectativas, en el devenir de un constante movimiento que se desenvuelve en un ambiente caracterizado por su heterogeneidad, en el cual siempre encontraremos espacios que se identifican como mas vulnerables, y que son tales por estar asociados con la vulnerabilidad de sus habitantes.

Esta situación ocurre en atención a las condiciones de vida, particularmente la pobreza, que viene determinada por términos de déficit de las condiciones de salubridad, instalación y operación de servicios, empleo y movilidad que se concretizan en pobreza y discriminación; en definitiva son déficits de incorporación de esa población a la plena vida urbana, y ese es el desafío de la sociedad que debe adelantar la administración mediante políticas de desarrollo humano conducentes a urbanizar plenamente a la población.

Desde la óptica de la racionalidad confirmamos que, en términos básicos, el objeto de la planificación es la gestión, las actuaciones previstas por el agente para la obtención de resultados entendidos como fines u objetivos, con lo cual, por definición, no se planifica para imprevistos, pues dejarían de serlo, aún cuando se pueda contar con protocolos o medidas de emergencia calculadas para situaciones de esa naturaleza. Es indiscutible que la experiencia contribuye a mejorar la preparación, sin embargo, no se trata de impedir que la situación imprevista suceda y produzca la emergencia, sino de disponer de un contingente instrumental de actuación que facilite la gestión de la situación para reducir los efectos negativos o acortar los lapsos para superar el momento de crisis. Es construir una suerte de reserva logística y operacional disponible para afrontar las situaciones de emergencia mediante actuaciones diseñadas para la contingencia, con lo cual se puede disminuir razonablemente la necesidad de acudir al empleo de mecanismos de excepción que tienden a abrir el espacio para respuestas irracionales, arbitrarias o autoritarias que desbordan los límites del ejercicio legítimo de la autoridad.

Por lo tanto, como colofón de este punto del análisis es conveniente insistir en que, la expresión *planificación urbana* y la usual alusión al *plan de la ciudad*, no pueden aludir a la ciudad como objeto planificado, pues lo que se planifica no es la ciudad sino la actuación de la administración o las administraciones sobre la ciudad. La ciudad es el receptor de las decisiones planificadas y sujetas a evaluación a los efectos de determinar la eficiencia de los agentes en cuanto al cumplimiento de los objetivos planteados; de este modo, el alcance temporal de los planes, en cuanto a las referencias que se hacen comúnmente sobre corto, mediano y largo plazo, están referidas a la determinación de las metas propuestas y no al momento de las decisiones de gestión, pues resulta absurdo que se pueda anticipar en diez o quince años el momento de la decisión que se ha de tomar, aunque si es factible y deseable poder anticipar el futuro de las decisiones adoptadas ahora.

En efecto, poco o nada aportan los documentos identificados como planes, que se limitan a contener un elenco de propuestas o a indicar el rol que debe jugar cada uno de los "actores" que en muchos casos no están sujetos al alcance de ese documento, o incluso a determinar lo que convendría hacer mas adelante; por consiguiente, resulta plenamente adecuado

entender que la estrategia corporativa no se refiere a presentar un listado de las decisiones que se adoptarán en el futuro, sino al efecto futuro que tendrán las decisiones del presente¹⁹.

En resumen, la planificación anticipa resultados esperables en función de las actuaciones que los agentes realicen efectivamente y el debido seguimiento que se mantenga sobre tales actuaciones y sus consecuencias para producir los ajustes oportunos como expresión del carácter permanentemente dinámico e instrumental de la planificación.

III. CONCLUSIÓN

En conclusión, una buena porción de los dispositivos regulatorios aplicables a las determinantes urbanísticas, así como los controles derivados de estos dispositivos, se alojan en el ámbito sustantivo de la salubridad, pero además, desde el punto de vista de la prospectiva, la posibilidad de actuar con anticipación, a los fines de provocar la existencia de condiciones adecuadas para mejorar la calidad de vida de los ciudadanos, en materia de salud y salubridad encuentra el más adecuado encuadramiento en los espacios urbanos y en las múltiples actividades que en ese aspecto permite desarrollar la ciudad y el funcionamiento de la sociedad urbana, desde las posibilidades de indagación y producción científica propia de los centros hospitalarios y de investigación, o la atención ciudadana en centros de atención inmediata o especializada pasando por los mecanismos de producción tecnológica, técnica y farmacológica; la producción y difusión de programas educativos de vasto alcance, la formación y perfeccionamiento permanente de personal profesional y técnico entrenado en protocolos sanitarios, son solo ejemplos de actuaciones eficaces en el campo de la salud, que no encuentran en un nicho más adecuado para su desarrollo eficiente que el ambiente de la ciudad, sin contar con el hecho de que son las aglomeraciones urbanas las que por sus mismas características funcionales generan mayores demandas en estos asuntos, convirtiéndose en el mercado natural para producir las instalaciones y cumplir las actuaciones requeridas como respuestas de gestión urbanística. De allí el estrecho vínculo entre ciudad y salubridad, a lo que se debe agregar la presencia, no incidental, de los elementos jurídicos de diversa índole que arropan las innumerables situaciones y relaciones relevantes desde el punto de vista jurídico, que se hacen presentes para tejer una extensa red integradora de esta particular alquimia.

Por las mismas razones tampoco es casual que en el extenso y complejo mapa de las estructuras integrantes de las Administraciones públicas, los entes locales aparezcan como primera línea de contacto con los temas de salubridad asociada al urbanismo, por lo que, aún sin agotar el arsenal de respuestas a estos temas, los municipios actúan como la epidermis del aparato administrativo público, en las relaciones entre los ciudadanos y el Estado, y por ello, se destaca el Derecho administrativo como el instrumental de actuación aplicable.

En conclusión, los asuntos propios de la salud, la ciudad y el Derecho administrativo son, en su conjunto, un tema cargado de longevidad que, sin embargo, mantiene mucha actualidad por lo que pasa a ser una cuestión intemporal de constante interés, presencia y utilidad, en fuerza de lo cual se impone su adecuado conocimiento y difusión, en tanto esto permitirá facilitar la producción de respuestas eficientes a los desafíos cotidianos.

Es bien cierto que existen déficits históricos e inaceptables en materia de salubridad asociados a las condiciones de vida de las ciudades, así como condiciones insatisfactorias que perjudican a la población en general. Tal circunstancia obliga a recordar el carácter permanente y constante que tiene este tema, lo que, unido al potencial estratégico del entorno urbano para atender con mayor eficiencia y eficacia estos asuntos no deja espacio a las excusas

¹⁹ Al respecto véase: Beer, Stafford. *Platform for change*. John Wiley & Sons Ltd. Londres, 1975.

por la negligencia que afecta a la ciudadanía en su conjunto, desmejorando directamente su calidad de vida en cuanto a lo biológico, pero empobreciendo todas sus facetas, pues un ambiente de salubridad pobre o deficiente determina un franco detrimento para el empleo, la economía, la educación, la cultura, en fin, para todas las expresiones de la vida en sociedad.

Por ello, los parámetros de valoración de la gestión pública apuntan a la concepción de la buena administración como una constante conductual de todos los días, que se debe reforzar ante la presencia de momentos de envergadura excepcional, esto es, frente a los desafíos que se plantean en circunstancias límite como puede serlo la pandemia del coronavirus COVID-19, pero no puede reducirse a la procura de respuestas únicamente frente a situaciones de esta naturaleza.

En el ambiente del Estado democrático se debe alojar con comodidad la figura de la buena administración, lo que no permite el antagonismo entra categorías tales como salud y libertad, planteando una fórmula selectiva de selección en la cual se debe optar por sacrificar alguna de ellas frente a la preservación de la otra; la idea de buena administración impone la obligación inexcusable de preservar ambos valores con habilidad, capacidad de gestión y entereza ética, sorteando las dificultades que ello comporte, para mantener la primacía de la dignidad del ser humano.