

Una perspectiva ética de la planeación urbana y regional

Apuntes para un desarrollo humano integral y sustentable

*Gonzalo Correal Ospina**

Resumen

El desarrollo humano –como cualquier otra condición o manifestación de la especie humana– se espacializa en el territorio, y de esta manera se constituye el hábitat humano. Ante los problemas del mundo, igualmente espacializados –tal como se reflejan en el planeta– los retos se hacen más complejos, extensos y profundos. De ahí que un fundamento ético, que recupere la esencia de la relación del hombre con la naturaleza y de éste con sus semejantes, será fundamental para el logro de los objetivos trazados. Es decir, la planeación del desarrollo y, asimismo, la planeación del territorio deben pasar por una ética ecológica y antropológica.

Palabras clave: hábitat digno, ética, planeación, territorio, desarrollo.

Ethic perspective of the Urban and Regional Planning Notes for a Sustainable and integral Human Development

Abstract

Human development, as any other condition or manifestation of human beings, is spatialized in a territory, and this way the human habitat is constituted. Due to the problems of the world, also spatialized –reflected on the planet– the challenges become more complex, extensive and deep. Because of this, an ethical foundation that helps returning to the essence of the relationship between man and nature and man with man, is key for achieving these goals. Therefore, planning for development and territory must be based on an environmental and anthropological ethics.

Keywords: decent habitat, ethics, planning, territory, development.

* Arquitecto; Magister Planeación Urbana y Regional, Énfasis en Desarrollo Inmobiliario; Máster Dirección de Empresas Constructoras e Inmobiliarias; estudios de Maestría Restauración Arquitectónica. Docente Universitario; consultor Planeación Urbana y Diseño Arquitectónico; gestor y promotor Proyectos Inmobiliarios. Catedrático Facultad Ciencias del Hábitat Universidad de La Salle. Correo electrónico: goncorreal@unisalle.edu.co

Una perspectiva ética de la planeación urbana y regional

Apuntes para un desarrollo humano integral y sustentable

Gonzalo Correal Ospina

Introducción

La ciudad puede ser fuente de oportunidades, generadora de bienestar y de desarrollo económico y social, como también el escenario para la inequidad, la segregación y la exclusión social. Fenómenos como el “rápido crecimiento urbano” de la segunda mitad del siglo XX y el proceso de “urbanización de la pobreza” (Kajumulo, 2005), entendida como el traslado paulatino del polo de la pobreza del campo a las ciudades, han contribuido a reducir los beneficios y a magnificar los aspectos negativos, limitando las posibilidades de desarrollo humano de la mayoría de sus habitantes.

Frente a esta situación, resulta prioritario construir una sociedad más equilibrada que garantice condiciones de equidad y bienestar para todos sus habitantes, permitiéndoles acceso a derechos económicos y sociales, específicamente al derecho a un hábitat y a una vivienda dignos. Esto depende, en buena medida, de nuestra capacidad de ordenar, planificar y administrar el territorio, pero sobre todo de la elección del modelo de sociedad que se pretende construir.

Para alcanzar este objetivo a la luz del paradigma del *desarrollo humano*, es necesario complementar las estrategias de lucha contra la pobreza y las acciones territoriales, desde un enfoque holístico e integrador basado en la complementariedad de las dimensiones política, económico-social y estético-cultural, con el fin de “asegurar el despliegue simultáneo de la riqueza, la habilitación de las personas y la integración de la sociedad”



(French Davis, 2004) sobre el territorio. Se busca de esta manera, garantizar las condiciones materiales mínimas para llevar una vida digna¹, como también fortalecer valores como la equidad, la democracia (política y económica), el equilibrio ecológico y la justicia de género, entre otros factores vitales.

Desde esta perspectiva, concordante con la visión de *Capacidades y derechos* de Sen², temas relacionados con los asentamientos humanos como la vivienda, la ciudad, el desarrollo urbano y el territorio –fundamentales para el disfrute de todos los derechos económico, sociales y culturales, y como tal, para la expresión de las libertades en sí mismas– se constituyen en agentes de desarrollo humano. Por el contrario, la precariedad, la ineficiencia y la inequidad de las estructuras de los asentamientos son factores que contribuyen a la exclusión social, los cuales limitan las posibilidades de desarrollo de una buena parte de la población.

Resulta claro entonces que la producción de un *hábitat* coherente, adecuado y bien planificado contribuiría a consolidar una calidad de vida integral (PNUD y UN-Hábitat, 2004: 40). Cabe precisar, no obstante, la extensión de este concepto, antes de reflexionar acerca de la manera de planificarlo.

Hábitat y vivienda

Desde la perspectiva de UN-Hábitat, *casa* y *entorno* son componentes del hábitat que se integran en el concepto de “vivienda”³. En éste se articulan los atributos de uno y otro componente en términos de calidad y de cantidad. Es decir, además de “dar cuenta de los elementos que componen la interioridad del lugar para vivir, se involucran al mismo tiempo los elementos propios de los entornos próximos y remotos” (PNUD y UN-Hábitat, 2004: 40). De esta manera, el problema de la vivienda no atañe a la casa en sí misma, sino que, por el contrario, está directamente asociado con aspectos de naturaleza diversa inherentes al entorno, los cuales llegan incluso a trascender su materialidad física. Dentro de éstos se puede incluir, entre otros, la provisión de servicios públicos, la dotación de servicios sociales, la provisión de zonas verdes, la distancia a los lugares de trabajo, la conectividad urbana, el espacio público, etc.

En la misma línea de pensamiento, Gilberto Cely S.J. complementa esta aproximación al concepto de “vivienda” y establece que, como *resultado de la necesaria concurrencia armónica entre etos* (entorno natural) y *étos* (entorno natural asumido desde la responsabilidad humana), *oikos* configura el



Foto: Javier Hernández
Estudiante del Programa
de Arquitectura

concepto de “hábitat”, inherente a todo problema relacionado con la “vivienda” y consustancial, por extensión, al de casa y entorno.

En ese sentido, se hace evidente que el étimo *oikos*, presente en las palabras eco-nomía y ecología, *espacializa* los conceptos que éstas contienen, constituyéndolos en dimensiones del hábitat y en factores de desarrollo humano. Al señalar que el hombre es *naturaleza consciente de sí misma que en consecuencia, deviene en cultura* (Cely, 2006: 25-26), integra la dimensión cultural como otro de los fundamentos del hábitat, refiriéndose más que a la cultura material, a la relación del hombre con los otros, a su sistema de interacciones y a su estructura social, como manifestaciones inmateriales de un proceso cultural en permanente construcción.

Estas relaciones casa-entorno y vivienda-ciudad, como referentes espaciales y soportes físico-funcionales, configuran el “territorio en que se *localiza* el ser humano de una manera multidimensional –natural y social” (PNUD y UN-Hábitat, 2004: 24), económica y cultural, es decir, el hábitat. No obstante el carácter espacial de este concepto no se reduce a éste, sino que incluye lo que él *representa* como lugar de reconocimiento e identidad tanto individual como colectivo y, en consecuencia, como espacio de significación y sentido.

Resulta claro entonces que, detrás del problema de la vivienda, subyace el del *hábitat* como un sistema físico-ambiental que involucra, y en el cual se integra (o des-integra) un complejo conjunto de relaciones sociales, económicas y culturales. Lo más importante es que este sistema se constituye en factor de desarrollo humano y, como tal, es preciso procurar un marco de equilibrio en las relaciones entre objeto y sujeto coincidente con las *capacidades y derechos* planteados por Sen.

Desarrollo territorial para el desarrollo humano

El marco de equilibrio entre el desarrollo territorial, como contenedor, y el desarrollo humano, como contenido y fin primordial, debe procurarse a partir de procesos de ordenamiento del territorio y de planeación urbana. No obstante, con un criterio eminentemente técnico, la planificación urbana se ha orientado, de manera preferente hacia la función de control, cumpliendo “tareas de regulación rutinaria y burocrática del proceso de urbanización” (Hague, 2005: 6). Centrando su acción sobre el ordenamiento de la estructura físico-espacial, sobre el uso de la tierra a nivel micro, o en la regulación específica de la edificabilidad, la planificación no ha prestado la atención requerida a temas como el de la “urbanización de la pobreza”. Dicho de otra manera, al centrar su acción sobre lo físico, sustrajo la ciudad del territorio, y a su vez, al territorio del concepto de “hábitat”.

Las implicaciones, en términos de desarrollo humano, son evidentes: la ciudad navega a la deriva entre dinámicas que privilegian el interés privado. En este escenario, las necesidades de los sectores más vulnerables de la población son atendidas por especuladores y “piratas”, que construyeron de forma clandestina, y siguen construyendo otra ciudad –una urbe al margen de la ciudad planificada– que irriga sus nefastas consecuencias al territorio: precariedad urbana, segregación socio-espacial y exclusión, inseguridad, déficit cuantitativo y cualitativo de la vivienda, etc., haciendo de éste *la expresión física del conflicto social*. En consecuencia, es comprensible que se cuestione, en este escenario, el papel de la planeación urbana. Al intentar responder a estas críticas, se ha derivado entre la planeación física, la planeación sectorial y la planeación estratégica (y el ordenamiento territorial) en busca del instrumento idóneo capaz

de promover un desarrollo armónico, equilibrado y sostenible del territorio. En esta función integradora la planeación se constituye en factor de desarrollo económico y social, por lo cual se propone una “planificación de desarrollo integrado”, como enfoque supraterritorial que articule la participación pública, los planes de ordenamiento del territorio y los planes de acción.

Por otra parte, mucho se ha debatido, pero más allá de todos estos enfoques, la planificación urbana y territorial termina justamente en donde comenzó: reconociendo que la urbanización sostenible no es viable sin una planificación urbana efectiva (Narang, 2005: 10), como tampoco lo es si no se fundamenta en un desarrollo territorial capaz de promover un verdadero desarrollo Humano. Para lograrlo, la planificación debe fundamentarse en una “visión estratégica del desarrollo” establecida a partir de los objetivos y valores de la sociedad en general (Taylor, 2005: 6). Esto implica la identificación de los propósitos colectivos que alientan a los actores locales mediante la participación efectiva y de su concertación en un *pacto colectivo* basado en principios de orden social, como la protección de la dignidad del hombre (y su hábitat), la prevalencia del interés general sobre el particular, el establecimiento de derechos y deberes, el cumplimiento de la función social y ecológica de la propiedad, la distribución equitativa de las cargas y de los beneficios del desarrollo urbano, etc. De esta manera, se regulan y equilibran las presiones sobre el territorio con el fin de promover un verdadero desarrollo humano integral y sustentable.

En efecto, esta visión se concreta –en términos operativos– a partir de la definición de las estrategias territoriales de uso, ocupación y manejo del suelo, en función de los objetivos económicos, sociales, urbanísticos y ambientales, desde las cuales se definirán los programas y proyectos que concretan propósitos generales. Es decir, en el instrumento de planeamiento denominado “plan de ordenamiento territorial”, en el cual se define el conjunto de objetivos, directrices, políticas, estrategias, metas, programas, actuaciones y normas, necesarios para orientar y administrar el desarrollo físico del territorio.

Planificar así el desarrollo territorial implica –más que imponer normas– promover la participación activa de la comunidad para concertar principios de actuación de conformidad con el interés social. Implica –más que simplemente administrar el desarrollo– gestionar y promover procesos que efectivamente permitan el acceso de todas las personas a un hábitat digno. La planificación urbana en Colombia ha avanzado significativamente en ese sentido. Desde hace más de 20 años se establecieron, en la Ley 9 de 1989, unos principios de reforma urbana que propugnarían por un “salto social”. La Constitución Nacional, por su parte, estableció en 1991 los fundamentos de una democracia participativa. En 1997 se coordinaron ambos principios en la Ley de Desarrollo Territorial (Ley 388), a partir de la cual se formularon los planes de ordenamiento de todos los municipios del país, incorporando en ellos la definición de visiones estratégicas y orientaciones precisas para el desarrollo económico y social desde el ámbito territorial, además del desarrollo de instrumentos muy importantes para el financiamiento del desarrollo urbano y para el reparto de cargas y beneficios asociados a éste. En consecuencia, esta Ley aportó, herramientas valiosas para combatir la pobreza y para garantizar la provisión de un hábitat y una vivienda digna para todos.

No obstante, el marco promisorio de este escenario, cabe preguntarse si en realidad la planeación en Colombia ha permitido, de la mano del desarrollo territorial, promover un verdadero desarrollo humano. ¿Ha permitido al menos satisfacer las necesidades básicas de todos los ciudadanos? Sin lugar a dudas, la respuesta es que, a pesar de importantes logros

alcanzados en ese sentido, nuestros esfuerzos aún resultan insuficientes y por ello es necesario revisar si efectivamente nos estamos comprometiendo, como sociedad, con un proyecto equitativo y justo. Asimismo, cabe preguntarse entonces, y sobre todo, acerca del fundamento ético del ordenamiento del territorio y de su planeación.

Este cuestionamiento necesariamente llama la atención sobre el sentido –en esencia humano– del ordenamiento. El considerar al territorio y la ciudad como agentes de desarrollo humano, obliga a establecer y a aplicar se manera coherente unos principios éticos que garanticen el acceso de todos los ciudadanos a un hábitat digno.

Esta responsabilidad compete a todos los ciudadanos, y no exclusivamente a los planificadores. Depende, por supuesto, de la existencia –o no– de un acuerdo social basado en principios de conveniencia social y del sistema de valores derivados de éste, es decir, corresponde necesariamente al basamento ético de nuestra sociedad. En consecuencia, es posible afirmar que la elección del modelo de ciudad o de territorio que queremos alcanzar, del hábitat que anhelamos habitar depende, en buena medida, de nuestra capacidad de ordenar, planificar y administrar el territorio, pero sobre todo de la elección del modelo de sociedad que queremos construir.

En el fondo, ante todo es más que un problema de consciencia –o de irracionalidad e inconsciencia– que nos involucra a todos y del cual dependen, entre otras cosas, las posibilidades de desarrollo de la mayoría de sus habitantes y por extensión, la sostenibilidad de nuestro propio proyecto social.

Referencias

- Cely, G. S.J. (2006) Una primera mirada desde la ética. En: *Hábitat y el derecho a la vivienda digna*. (Compilador Arturo Moncaleano Archila). Primera Edición, Bogotá, Konrad Adenauer Stiftung, Pontificia Universidad Javeriana.
- French Davis, R. “Desarrollo humano y economía: América Latina en la actual era de la globalización”. En: *Revista Latinoamericana de Desarrollo Humano*, www.revistadedesarrollohumano.org, citado en *Hábitat y desarrollo humano*, Cuadernos PNUD y UN-Hábitat, Bogotá, 2004.
- Hague, C. (2005) Una perspectiva desde la mancomunidad británica de naciones. En: *Hábitat debate*. Publicación UN-Hábitat. Vol. 10 n.º 4, diciembre.
- Kajumulo Tibaujuka, A. (2005) Mensaje de Directora Ejecutiva. En: *Hábitat Debate*. Publicación de UN-Hábitat, Vol. 10 n.º 4, diciembre.
- Ministerio de Desarrollo Económico. Viceministerio de Vivienda, Desarrollo y Agua Potable. (1995) *Ciudades y ciudadanía*. (Fabio Giraldo-Fernando Viviescas, compiladores). Bogotá.
- Narang, S. (2005) Reconsiderando la planificación. Segundo Foro Urbano Mundial, Barcelona. En: *Hábitat debate*. Publicación UN-Hábitat. Vol. 10 n.º 4, diciembre.

PNUD y UN-Hábitat (2004) *Hábitat y desarrollo humano*. Cuadernos PNUD y UN-Hábitat, Bogotá.

Schuldt, J. (año) Capacidades y derechos. En: *Neoliberalismo y desarrollo humano. Desafíos del presente y del futuro*. Editado por el Instituto de Ética y Desarrollo de la Escuela Superior Antonio Ruiz de Montoya. Disponible en el sitio: [ht p://www.geocities.com/WallStreet/Floor/9680/senschuldt.htm](http://www.geocities.com/WallStreet/Floor/9680/senschuldt.htm)

Taylor, P. (2005) Planificando un futuro mejor. En: *Hábitat debate*. Publicación UN-Hábitat, Vol. 10 n.º 4, diciembre.

Notas

¹ Entendida como el derecho a un nivel de vida adecuado y a una mejora continua de sus condiciones.

² Desde esta perspectiva, propuesta por Amartya Sen, el desarrollo “más que sólo los medios materiales, las ‘utilidades’ o la satisfacción de ‘necesidades básicas’, radica en la promoción de las capacidades, las realizaciones y los derechos de la persona humana”. Es decir, enfatiza el “ser y hacer” de la persona humana, más que el “tener”. Ver Schuldt, Jurgen. Capacidades y derechos. Artículo tomado del libro *Neoliberalismo y desarrollo humano. Desafíos del presente y del futuro*, editado por el Instituto de Ética y Desarrollo de la Escuela Superior Antonio Ruíz de Montoya, y disponible en el sitio [ht p://wwwgeocities.com/WallStreet.com/Floor/9680/senschuldt.htm](http://wwwgeocities.com/WallStreet.com/Floor/9680/senschuldt.htm)

³ Este documento recoge importantes aportes conceptuales realizados en el país, que incluyen: *Ciudades y ciudadanía*. Ministerio de Desarrollo Económico, Viceministerio de Vivienda, Desarrollo y Agua Potable, Bogotá, 1995. Fabio Giraldo y Fernando Viviescas, compiladores. *Pensar la ciudad*, Bogotá, 1996. Fabio Giraldo. *Ciudad y crisis y Ciudad y complejidad*, Bogotá, 2003. Carlos Alberto Torres, ed. *La ciudad: hábitat de diversidad y complejidad*, Bogotá, 2000.