

EL PAISAJE EN LA POLÍTICA PÚBLICA DE REGULARIZACIÓN DE ASENTAMIENTOS HUMANOS DE DESARROLLO INCOMPLETO –AHDI- EN LA CIUDAD DE MEDELLÍN

César Augusto Molina-Saldarriaga

Magíster en Diseño del Paisaje

Docente interno de la Escuela de Derecho y Ciencias Políticas e investigador del Grupo de Investigaciones en Derecho

Universidad Pontificia Bolivariana

cesar.molina@upb.edu.co – cams188@gmail.com

RESUMEN

Las ciudades latinoamericanas sufren procesos de crecimiento espontáneos en amplias porciones de su territorio. Este fenómeno ha dado lugar al surgimiento y consolidación de AHDI, cuyas problemáticas son atendidas a través de procesos de regularización urbanística. El paisaje, en tanto proceso complejo de identidad entre los sujetos y el territorio, es elemento indispensable en la atención de los problemas de estos asentamientos. Las políticas públicas de planeación territorial y de regularización no han sido claras en la atención al paisaje como criterio de intervención. A través de una reflexión conceptual sobre la importancia del paisaje en la regularización, se analiza la inclusión de éste en la política pública de Medellín, concluyendo con una reflexión en torno al paisaje como criterio para la planeación de la ciudad, abordando aspectos conceptuales y metodológicos.

INTRODUCCIÓN

La expresión AHDI hace referencia a los procesos de ocupación no planificada, irregular, informal o ilegal del territorio, en áreas no urbanizadas, y la mayoría de las veces no urbanizables, carentes de la infraestructura y equipamientos para la prestación de servicios públicos y la satisfacción de los intereses colectivos e individuales de quienes habitan el asentamiento. Para atender este fenómeno es posible utilizar diversas estrategias en el marco de las políticas de planeación y gestión del suelo, desde los procesos de desalojo o desocupación del territorio y la adopción de medidas represivas para el control del orden público, hasta la utilización de la reubicación, el reasentamiento y la regularización urbanística (Clichevsky, 2009 & 2003; Duhau, 2002 & 2004).

Tradicionalmente los esfuerzos de la regularización se han concentrado en la titulación. Sin embargo, el problema persistente en las experiencias latinoamericanas es la generación de áreas legalizadas con deficiencias infraestructurales y de equipamientos para el servicio público, y con condiciones territoriales deficientes, incluidas las paisajísticas. Así, el paisaje, como construcción cultural del entorno¹, es débilmente considerado, cuando no ausente, en los procesos de regularización urbanística en la ciudad de Medellín.

Desde los instrumentos de política pública y la normativa local es posible identificar el interés de las autoridades públicas por atender los problemas que presentan estas comunidades en términos paisajísticos. Sin embargo, sólo luego de un proceso de análisis y reflexión sobre los instrumentos de política pública de la ciudad de Medellín en materia de regularización, será posible evaluar la

¹ El paisaje es construcción cultural del entorno. Tiene un claro contenido histórico y dinámico. Respecto del contenido histórico, a partir del paisaje es posible realizar una lectura del mundo, desde sus dimensiones más simples –como la distribución del espacio público para el encuentro ciudadano en cada época-, hasta las más complejas –como la identificación de los modelos y objetivos de intervención del entorno por la economía, pasando por la implicaciones estéticas del diseño urbano. La naturaleza dinámica del paisaje obliga a orientar la atención en el análisis del paisaje a los procesos presentes y ordinarios de las comunidades, que hacen del paisaje un “sistema funcional en permanente movimiento” (Mata, 2006), donde el flujo de energía, materiales, residuos, organismos e información, determinan los cambios del entorno. El paisaje no es uno solo indefinidamente, y por ello comprender el paisaje es comprender los procesos sociales y naturales que determinan su dinámica. El paisaje posee dos elementos inescindibles: lo natural y lo cultural. Ambos se encuentran yuxtapuestos en el mismo espacio físico. El natural como conjunto estable al que se superpone – ¿o impone?- elementos de origen humano, producto de la conducta que crea cultura que poseen un valor histórico, estético, etnológico y antropológico. (Peña, 1998)

presencia conceptual del componente paisaje y la integración de aquella con el desarrollo complejo y sistemático de un proceso de comprensión consciente del paisaje como criterio determinante en la manera como los habitantes del territorio se relacionan con él.

El paisaje como concepto en el Plan de Ordenamiento Territorial –POT- y el Programa de Mejoramiento Integral de Barrios –PMIB de Medellín

La noción de paisaje en el POT de Medellín –Acuerdo 046 de 2006- plurívoca, cuando no equívoca. De la revisión del contenido de este instrumento de planeación, es posible identificar por lo menos tres formas de entender el paisaje: como valor², como criterio de actuación³ y como recurso⁴. Cada uno de estas acepciones determina un modelo de protección para el paisaje, y define competencias y límites en el ejercicio de gestión urbana y rural, en general, y la regularización urbanística en particular.

Para definir el tratamiento que se aplica a las diferentes áreas del suelo urbano y de expansión, el POT parte de la premisa “que las propuestas para los distintos sectores deben definirse a partir del reconocimiento de las particularidades de conformación y desarrollo de los mismos. Asume que la evaluación de las características morfológicas de un sector permite deducir cuál es su potencial de crecimiento o evolución a futuro y cuáles son las acciones que se deben emprender para que este

² Al referirse al paisaje como valor el POT reconoce al paisaje como un elemento a partir del cual se valora el aporte que una intervención o actuación genera sobre el territorio o el entorno. De esta manera, el paisaje toma una importancia significativa, en tanto permite evaluar las condiciones presentes y futuras –deseadas- de un territorio. Como valor, el paisaje se considera en los suelos rurales y urbanos, así como en los tratamientos definidos por el POT. A él se asocian los parques, el espacio público, los miradores, el recurso hídrico, entre otros elementos.

³ Un criterio es una condición que permite realizar un juicio y tomar una decisión. A partir del criterio se evalúa la conformidad o correspondencia de una actuación con los presupuestos y lineamientos que la inspiran. Estos criterios pueden ser urbanísticos o ambientales, entre otros, y, en ese sentido, el paisaje es criterio para evaluar la existencia de condiciones presentes del territorio y para evaluar las intervenciones sobre él.

⁴ Esta es la acepción más común no solo en la normativa local, sino en la normativa nacional. En ella se circunscribe al paisaje como elemento que integra las dimensiones tradicionales del ambiente: elementos bióticos –fauna y flora- y elementos abióticos.

desarrollo sea armónico”. Entiende el POT que la ciudad es un hecho histórico cuyo proceso de consolidación se da a través de una serie de zonas homogéneas en interior, que se diferencian claramente.⁵

Frente a las zonas homogéneas definidas como áreas de desarrollo incompleto e inadecuado, el artículo 243 dispone el tratamiento de mejoramiento integral. Esta zona homogénea se aplica para áreas donde “se localizan los asentamientos humanos en situación de marginalidad y segregación socioespacial, en los cuales se concentra población en situación crítica de pobreza al margen de las oportunidades del desarrollo, con limitaciones de acceso a los bienes y servicios públicos esenciales como la educación y la salud, dando lugar a las bajas condiciones de vida de los habitantes”. Sin embargo al definir los criterios de actuación, la norma no lo articula con criterios paisajísticos.

El Mejoramiento Integral de Barrios –MIB-, en armonía con la definición ofrecida por La Alianza para las Ciudades, se define como un conjunto de acciones para el mejoramiento físico, social, económico, jurídico organizacional y ambiental de asentamientos precarios de manera cooperativa y a escala local entre ciudadanos, grupos comunitarios, sector privado y autoridades locales⁶. Estas acciones están determinadas por la ejecución de una actuación integral, donde se

⁵ El Título II del POT trata sobre las normas urbanísticas generales. En la Sección 1 del Capítulo I de este Título, se ocupa de los tratamientos urbanísticos. Por tratamiento urbanístico el artículo 239 entiende las “decisiones de ordenamiento que permiten orientar diferencialmente la forma de intervenir el territorio, en función de los procesos que se prevé se cumplirán en la respectiva zona, con miras a lograr los objetivos globales de desarrollo definidos para el suelo urbano y de expansión del Municipio y los particulares, establecidos para cada zona homogénea específica”. Por zona homogénea entiende el POT “un sector que presenta características análogas en cuanto a las tipologías de edificación y de malla urbana, dotación de infraestructura, así como en los usos e índices derivados de su trama original y desarrollo posterior, producto de múltiples procesos sociales de construcción y apropiación del territorio y cuyo resultado obedece tanto a las características naturales del terreno como a las condiciones socioeconómicas de sus pobladores”.

⁶ Su metodología está definida por el CONPES 3604, donde se definen las etapas, los niveles de los planes, el alcance y los actores públicos, privados y socioeconómicos involucrados. Así mismo identifica los principales problemas que enfrentan los procesos de MIB.

conjugan acciones de mejoramiento y provisión infraestructural, de servicios, equipamientos, espacio público, prevención y mitigación de riesgos, legalización de construcciones privadas, saneamiento de la propiedad, entre otros.

En el plano local, el MIB⁷ pretende la consolidación y mejoramiento de la habitabilidad de los asentamientos en condiciones de desarrollo incompleto e inadecuado como una estrategia de gestión urbana dirigida a atender de forma integral los desequilibrios territoriales, ambientales, socioculturales y socioeconómicos en la ciudad y lograr el incremento de los niveles de integración socio espacial, la sostenibilidad ambiental, el mejoramiento de la calidad de vida de la población, la convivencia y la seguridad ciudadana.

Dentro de sus proyectos se encuentra 1.3.1.4. Regularización Urbanística, como una acción orientada a los asentamientos urbanos resultado de las formas de producción espontánea e ilegal del hábitat y la vivienda, para corregir los desequilibrios urbanos y consolidar los sistemas estructurantes del espacio público y de ocupación del espacio privado, revirtiendo el fenómeno de la informalidad en el uso, ocupación y aprovechamiento del suelo, para hacer con criterios ambientales y de equidad el reordenamiento territorial, elevar los estándares de habitabilidad y de seguridad a los asentamientos, por medio de la elaboración de proyectos urbanos que reconozcan la construcción social del hábitat con la adopción de normas urbanísticas flexibles ajustadas a la realidad concreta y a las dinámicas singulares de los asentamientos urbanos que propendan por la distribución equitativa de las oportunidades y los beneficios del desarrollo.

⁷ Que encontraba regulación en el Plan de Desarrollo 2008-2011, "Medellín es Solidaria y Competitiva", aprobado mediante Acuerdo municipal 16 de 2008 en su Línea 1, componente 1.3. Vivienda y Hábitat, programa 1.3.1. Mejoramiento Integral de Barrios.

Por su parte, el POT de Medellín entiende la regularización urbanística como un instrumento para restablecer situaciones de desequilibrio en la producción de la ciudad. De acuerdo con el POT, la regularización de asentamientos hace parte del Programa de MIB, consagrado en su artículo 132⁸. Está compuesto por subprogramas de regularización integral de predios, de mejoramiento de vivienda y de mejoramiento del entorno⁹. Estos programas buscan el restablecimiento del equilibrio territorial, ambiental, social, cultural y económico en la ciudad, el incremento de los niveles de integración social y espacial, la sostenibilidad ambiental, y el consecuente mejoramiento de la calidad de vida de la población.¹⁰

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

Las ciudades son el foco donde se concentran importantes conflictos. La presencia de fenómenos ecológicos, ambientales, sociales, económicos y políticos convierte a aquellas en los principales nodos de huella ecológica sobre el planeta. En las ciudades se concentra la principal producción de residuos y contaminación en diversas escalas, el consumo indiscriminado de energía, la concentración de conflictos sociales que derivan en índices bajos de calidad de vida para amplios sectores de la población, violencia sectorizada, baja oferta de servicios públicos y problemas de

⁸ El MIB es entendido como “programa estratégico orientado a la consolidación y mejoramiento de la habitabilidad de los asentamientos en condiciones de desarrollo incompleto e inadecuado como una estrategia de gestión urbana dirigida a atender en forma integral los desequilibrios territoriales, ambientales, socioculturales y socioeconómicos en la ciudad y lograr el incremento de los niveles de integración socioespacial, la sostenibilidad ambiental y el mejoramiento de la calidad de vida de la población.”

⁹ La Regularización Integral de Predios es acción orientada a estos asentamientos que resultaron de una formación espontánea y apartados de la normativa urbana, para disminuir las inestabilidades urbanas, revirtiendo el fenómeno de la informalidad en el uso, ocupación y aprovechamiento del suelo, para elevar los estándares de habitabilidad y de seguridad a los asentamientos, por medio de diferentes líneas de acción como la regularización, la legalización urbanística, la titulación de predios y el reconocimiento de edificaciones. El Mejoramiento Integral de Vivienda se orienta a elevar las condiciones de habitabilidad de la vivienda que le permita al hogar el mejoramiento de la calidad de vida. Prioritariamente las acciones de mejoramiento de vivienda estarán dirigidas a la superación de carencias o deficiencias en servicios públicos domiciliarios, saneamiento básico ambiental, estructura, pisos en tierra o en materiales precarios y cubiertas, y hacinamiento. El Mejoramiento de Entorno se dirige a consolidar y mejorar los tejidos vecinales y barriales, con la generación de obras que garanticen el mejoramiento de las condiciones de habitabilidad, el acceso de las comunidades a los bienes y servicios esenciales y su articulación con los sistemas de espacio público, equipamientos sociales y centralidades.

¹⁰ El programa ha sido desarrollado a partir de documento formulado por la Unidad de Asentamientos en Desarrollo y Vivienda, adscrita al Departamento Administrativo de Planeación (Alcaldía de Medellín, 2007). En relación con el paisaje, su tratamiento no es profundo, y este es sólo considerado en términos de criterio para el desarrollo de algunas actividades en el marco del programa; y en general hace alusión al paisaje en los términos del Plan de Ordenamiento Territorial, por lo que es necesario remitirse a él.

exclusión y segregación socio-espacial, que sumados a los problemas económicos y políticos convierte a las ciudades en interesante objeto de investigación para las ciencias sociales. La existencia de estos conflictos obliga a idear y reflexionar en torno a estrategias que mitiguen e incluso reviertan las consecuencias que producen.

El reto para el estudio y el diseño del paisaje consiste en ofrecer respuestas a las ciudades, mediante la cualificación de los espacios carentes de significado, el mejoramiento de la calidad sensible del entorno ciudadano y alcanzar la meta de un desarrollo sostenible. Ello requiere un enfoque interdisciplinario cuando no transdisciplinario, donde se garantice la participación de expertos, técnicos y comunidades.

Comprender entonces que el paisaje surge del encuentro entre las organizaciones humanas y naturales y es, a la vez, soporte y producto del mundo vivo (Briceño, 2009), es reconocer que en la dimensión social toma forma el paisaje urbano como producto humano. Este paisaje es el soporte de la vida y posee “capacidad orientadora, educativa y de sensibilización, al tiempo que produce agrado y placer, tiene potencial de desarrollo económico y es un referente básico para la planificación, diseño urbano y ordenación del territorio” (Briceño, 2009)

Las periferias urbanas son el nodo principal de atención en estos procesos de transformación de la ciudad. El desarrollo periférico de las ciudades ha puesto sobre la mesa la discusión acerca de la sustentabilidad de la ciudad dispersa y las estrategias para atender los principales problemas asociados a la prestación de servicios urbanos y la satisfacción de las necesidades de las comunidades que en ellas se asientan, transversales al paisaje (Árias, 2003).

Las periferias urbanas son espacios confusos de formalización mediante la atención de sus principales problemas de conflicto y degradación. Económicamente, como espacios de residencia y producción, desprestigiados y con déficit cualitativo que los mantiene segregados del centro y los hace poco atractivos para la ejecución de renovaciones urbanas. Socialmente, como espacios prestos para ocupación informal, la concentración de población de bajos ingresos y condenada al ostracismo social y territorial. Ambientalmente, como lugares privilegiados en términos de recursos, pero olvidados –o dejados conscientemente al azar de la naturaleza, la violencia y el olvido ciudadano- por las políticas públicas de planeación y gestión del territorial.

En las periferias precarias, las deficiencias formales y de uso se manifiestan en la carencia de identidad territorial, como valor urbano y, en definitiva, como carencia de paisaje, y esta carencia de paisaje obliga a considerar los intereses locales como el eje de la planeación y renovación periférica. De lo contrario, la recualificación suburbial se reducirá a operaciones superficiales y remediales, o más grave aún, para la satisfacción de intereses particulares y desarraigados, ajenos a los intereses reales de la localidad y la ciudad.

La composición del paisaje, determinada por ese régimen de relaciones sociales con el territorio – sus componentes objetivos: recursos, y sus elementos subjetivos: cultura-, los convierte en elemento de afinidad e identidad territorial, de diferenciación y pluralidad. En consideración a este presupuesto, los instrumentos de planeación y gestión territorial deben reconocer jurídicamente

los paisajes como elementos del entorno humano, fenómenos de expresión de la diversidad del patrimonio cultural y natural, y fundamento de la identidad.

Desde el punto de una perspectiva metodológica, aquellos instrumentos deben definir políticas, programas y proyectos orientados a la protección del paisaje, donde se fomente la participación ciudadana y de los actores institucionales, públicos y privados. Los procesos de participación deben estar precedidos de procesos de sensibilización y educación formal y no formal, donde se involucre a todos los actores del paisaje en su transformación, protección y conservación. El diseño de instrumentos para la protección del paisaje implicará la obligación para las autoridades de planeación y gestión territorial de identificar sus paisajes, y analizar sus características y los procesos que a ellos concurren en su transformación. En este proceso se hace necesaria la determinación de los objetivos de calidad paisajística –como los llama el Convenio Europeo del Paisaje-, en concurso con todos los actores. De otro lado, las políticas del paisaje deben articularse con el resto de instrumentos de planeación y gestión para el desarrollo territorial.

BIBLIOGRAFÍA

Alcaldía de Medellín. (2007). *Programa Mejoramiento Integral de Barrios - PMIB*. Alcaldía de Medellín, Unidad de Asentamientos en Desarrollo y Vivienda. Medellín: Alcaldía de Medellín.

Árias, P. (2003). El paisaje como objetivo ante la nueva ciudad dispersa. En *Periferia y nueva ciudad: el problema del paisaje en los procesos de dispersión urbana*. Sevilla: Universidad de Sevilla.

Briceño, M. (2009). El valor estético y ecológico del paisaje urbano y los asentamientos humanos sustentables. *Revista Geográfica Venezolana*, 50 (2), 213-233.

Clichevsky, N. (2009). Algunas Reflexiones sobre la informalidad y regularización del suelo urbano. *Bitacora* (14), 63-88.

Clichevsky, N. (1 - 5 de septiembre de 2003). Pobreza y acceso al suelo urbano: Las políticas de regularización en América Latina. *Curso pobreza y propiedad urbana: Estrategias y programas para Centroamérica y el Caribe antigua*. Guatemala: CEPAL-AECI.

Duhau, E. (noviembre de 2004). Recuperado el 31 de mayo de 2011, de Regularización e integración de los Barrios Populares. Reflexiones en torno a las políticas actuales: www.territorioysuelo.org/.../Duhau_Regularizacion_e_integracion_de_los_barrios_populares_sec.pdf

Duhau, E. (18-22 de noviembre de 2002). Dimensiones socio-políticas de la irregularidad y regularización de los asentamientos populares. *Curso de Desarrollo Profesional. Mercados Informales: Regularización de la Tenencia de Tierra y Programas de Mejoramiento Urbano en América Latina*. Massachussets, EEUU: Lincoln Institute of Land Policy.

Mata, R. (2006). Un Concepto de Paisaje para la Gestión Sostenible del Territorio. En R. Mata, & Á. Tarroja, *El paisaje y la gestión del territorio: criterios paisajísticos en la ordenación del territorio y el urbanismo* (págs. 17-46). Barcelona, España: Diputació Provincial de Barcelona.

Peña. (1998). Esbozo de las discusiones acerca de paisaje. *Cuadernos de Geografía*, VII (1-2).