

El Plan Piloto de CALI 1950

León Darío Espinosa Restrepo

Resumen

El presente artículo es un acercamiento a uno de los proyectos del urbanismo moderno elaborados en el país hacia mediados del siglo XX, el Plan Piloto de Cali, diseñado por la firma Town Planning Associates.

A partir de la recuperación de material original del Plan, el autor hace un breve recorrido por las especiales circunstancias que rodearon su elaboración y por los principales planteamientos expuestos en el proyecto.

Palabras clave

Urbanismo moderno, Cali, modernización, proyecto urbano.

The direct Plan of Cali.

Abstract

This article is an approach to one of the projects of modern urbanism considered in Colombia in the middle of the 20th century, the Pilot Plan for Cali, designed by Town Planning Associates.

Thanks to the recovery of the Plan original material, the author does a brief resume of the special circumstances that surrounded its elaboration and the main proposals of the project.

Key words

Modern urbanism, Cali, modernization, urban project.

Recibido: agosto 30 de 2006

Aprobado: octubre 30 de 2006

El Plan Piloto de Cali 1950¹

A mediados del siglo XX, ideas de modernización empezaron a hacerse presentes en el país en diversos ámbitos. Un país primordialmente rural y cafetero empezó a dar paso a un proceso de urbanización que no se ha detenido hasta nuestros días. La sociedad comenzó a transformar sus valores y su forma de vivir.

La modernización de la sociedad terminó por transformar sus sitios de habitación, la ciudad se convirtió desde entonces en el fenómeno social más complejo e importante del país y las disciplinas que tenían que ver con su construcción física –la arquitectura y el urbanismo– no fueron ajenas a esta transformación. Los nuevos conceptos de modernización tuvieron sus ecos en la forma en que las ciudades empezaron a ser pensadas y planificadas, y nuevas herramientas disciplinares hicieron aparición.

El presente artículo retoma una de tales experiencias, el Plan Piloto elaborado por la firma Town Planning Associates, TPA, en 1950 para la ciudad de Cali. Durante mucho tiempo los postulados de dicho Plan fueron olvidados, debido a la desaparición del material original. El trabajo de investigación realizado para la elaboración de la tesis *El Plan Piloto de Cali. Del Modelo De Ciudad Moderna A La Ciudad Real 1949-1959* (Espinosa, 2006) de la Maestría en Urbanismo de la Universidad Nacional de Colombia, incluyó la recuperación de la copia del Informe Técnico elaborado por los arquitectos Paul Lester Wiener y Josep Luis Sert y de parte de los planos del proyecto².

A partir de dicho material, se exponen a continuación algunos de los apartes más significativos del proceso de elaboración del Plan Piloto, tales como las condiciones a partir de las cuales se originó, las circunstancias particulares en las cuales fue elaborado y algunos de los principales planteamientos hechos en él por parte de los urbanistas de TPA.

1. El inicio de los planes modernos en el país

Dentro del proceso de modernización experimentado por la sociedad colombiana hacia mediados del siglo XX, una de los más fuertes impulsos provenía de los campos de la arquitectura y la ingeniería, cuyas primeras generaciones de profesionales egresados de la Universidad Nacional de Colombia habían abrazado con fervoroso entusiasmo las ideas modernas promulgadas en los Congresos Internacionales de Arquitectura Moderna, CIAM.

La ciudad tradicional y sobre todo la manera en que se planificaban su crecimiento y su desarrollo parecían a todas luces inadecuadas para los nuevos tiempos que se avizoraban. Era necesaria una nueva forma de planificar las ciudades, se requería corregir aquel “urbanismo feudal” que, a juicio de buena parte de la nueva generación de arquitectos e ingenieros colombianos, había motivado el caos de algunas ciudades³.

Como respuesta a la forma tradicional de construir la ciudad, diferentes propuestas fueron elaboradas por grupos de profesionales, principalmente en el caso de Bogotá.⁴ La discusión alrededor de la planificación terminó por ser llevada al mismo Congreso de la República, de forma tal que para el 26 de diciembre de 1947, se introdujo en la Ley 88, *sobre fomento del desarrollo urbano del municipio*, el siguiente artículo:

“Artículo 7. Los municipios que tengan un presupuesto no inferior a doscientos mil pesos (\$200.000) están en la obligación de levantar el plano regulador que indique la manera como debe continuarse la urbanización futura de la ciudad.

¹ El presente artículo recoge parte de la temática contenida en la tesis presentada por el autor para optar al título de Magíster en Urbanismo de la Universidad Nacional de Colombia. Dicho trabajo de tesis, dirigido por el Arq. José A. Salazar Ferro, fue aprobado y distinguido con Mención Meritoria por parte del jurado.

² Copias existentes en los archivos de Josep Luis Sert, localizados en la Frances Loeb Library de la Universidad de Harvard y en los archivos de Paul Lester Wiener, localizados en la Special Collections Library de la Universidad de Oregon, Estados Unidos.

³ “El señor Le Corbusier señaló como PLANOS CRIMINALES aquellos estudios o proyectos por ejecutar o ejecutados y que han motivado el desorden y el crecimiento monstruoso de Bogotá” (Martínez en Revista Proa, 1947).

⁴ Entre dichas propuestas se inscriben los Planes Viales para Bogotá elaborados por la Sociedad Colombiana de Arquitectos (1945) y por la misma Revista Proa (1946), con los cuales se buscaba abrir el debate sobre el ensanche de la ciudad.

Este plano no solo comprenderá las enmiendas y mejoras que deban hacerse a la parte ya construida, atendiendo al posible desarrollo, sino los nuevos barrios que hayan de levantarse, así como los sitios donde deban ubicarse los edificios públicos, sitios de recreo y deporte, templos y áreas verdes, escuelas y demás edificios necesarios a la población”⁵.

Dicho artículo representa el nacimiento legal de la figura de los planes reguladores en nuestro país. A partir de este momento, y en cumplimiento del mandato legal, las tres principales ciudades colombianas, Bogotá, Medellín y Cali, encargan la elaboración de planes urbanos que dicten la forma en que habrían de crecer en los años futuros⁶. Aparecen así las figuras del Plan Piloto de Bogotá (1950) elaborado por el mismo Le Corbusier y el Plan Director de Medellín (1950), el Plan Piloto de Cali (1950) y el Plan Regulador de Bogotá (1953), elaborados por la firma TPA, de la cual hacían parte los arquitectos Paul Lester Wiener y Josep Luis Sert y que tenía sede en Nueva York⁷.

⁵ Ley 88 de 1947.

⁶ El 10 de octubre de 1947, dos meses antes de la promulgación de la Ley 88, la pequeña ciudad de Tumaco, en el Pacífico colombiano, había sido casi totalmente arrasada por un devastador incendio. Mediante la Ley 48 de diciembre 16 de 1947 se proclamó su reconstrucción, en cuyo marco en 1948 fue elaborado un plan regulador.

⁷ Sobre la experiencia de las ciudades de Bogotá y Medellín se han llevado a cabo diversos trabajos de gran valor, tales como los estudios realizados sobre el Plan Piloto de Bogotá por los investigadores Rodrigo Cortés y Fernando Arias; sobre el Plan Director de Medellín por Patricia Schnitter y sobre el Plan Regulador de Bogotá por Carlos Eduardo Hernández.

⁸ De alguna manera, esta propuesta se enmarcaba en su momento dentro de la discusión de los planes para *La ciudad futura* propuesta por el comerciante y dirigente cívico antioqueño Ricardo Olano entre 1919 y 1920 para las ciudades de Medellín y Bogotá.

⁹ Acuerdo 35 de 1940.

¹⁰ Acuerdo 80 de marzo 30 de 1947.

¹¹ Como herencia del proyecto de Brunner, en la ciudad de Cali quedaron el diseño de los barrios Miraflores, La Campiña y San Vicente, parte de los barrios Versalles, Bretaña, Junín y el barrio del Hipódromo —actual barrio El Templete—, y el trazado de la Avenida de Las Américas, la actual carrera 23 y una vía adyacente al entonces nuevo hipódromo.

2. Los antecedentes de la planificación en Cali

Para 1950 Cali era la tercera ciudad más poblada del país, con cerca de 180.000 habitantes; sin embargo su crecimiento físico se había disparado tan solo a partir de 1915, año en el cual el ferrocarril del Pacífico hizo posible la conexión con el puerto marítimo de Buenaventura. A partir de ese momento, la inversión extranjera y el desarrollo de un particular sector industrial ligado a la agroindustria de la caña de azúcar convirtieron a la ciudad en un polo atractor de población, en especial de la denominada cuenca demográfica del suroccidente del país (Gouësset, 1998).

Durante mucho tiempo, la ciudad había sido planificada por parte de la administración tradicionalmente a través de la legislación municipal. Se pretendía reglamentar el crecimiento físico de la ciudad y la forma de construir las nuevas áreas residenciales por medio de algunas disposiciones de carácter general, promulgadas en diversos acuerdos que actuaban alrededor de tres aspectos principales: la sucesiva ampliación del perímetro urbano, decretado desde el Concejo; la apertura de nuevas vías externas a la ciudad, y el cobro del impuesto predial, importante fuente de ingresos de la administración municipal. Sin embargo, no se contemplaba en ningún momento a la ciudad como un todo, sino que se llevaban a cabo acciones puntuales sobre problemas específicos.

Si bien para 1927 se encuentra una primera mención de un plan propiamente dicho, en el Acuerdo 30 del Cabildo municipal, donde “se dispone lo conveniente sobre el levantamiento del plano de Cali Futuro”⁸, habría que esperar hasta 1940 cuando, ante la evidente crisis en la planeación de la ciudad y la carencia de un plano que regulara el crecimiento de la ciudad, se retoma la discusión y se proclama el Acuerdo 35 de dicho año, donde “se dispone levantar el plano futuro de la ciudad [con el objeto de que] determine los nuevos barrios [...], reservas para la ampliación de calles, futuras plazas y parques”⁹.

Para la elaboración del Plano de Cali se contrató en 1943 al urbanista Karl Brunner, a quien se le encargó una serie de trabajos. Tras un proceso lleno de inconvenientes, finalmente hizo entrega en 1947 de un proyecto urbano que incluía “el dibujo original del Plano Regulador y de ensanche, y de la zonificación, confeccionado sobre una copia del plano 1:5000”¹⁰.

El proyecto no tardó en ser archivado y poco fue lo que de esta propuesta se llevó a cabo¹¹, en parte por el descontento ante inconvenientes presentados en el

proceso de elaboración del proyecto, en parte por la inaplicabilidad de algunos de los diseños de redes de alcantarillado entregados por Brunner y, sobre todo, por los ecos del proceso de modernización que ocurría en la capital del país y que llegaron hasta Cali en forma circunstancial.

3. La contratación del Plan Piloto de Cali

Tras la promulgación de la Ley 88 de 1947, Bogotá fue la primera ciudad colombiana en realizar gestiones para la contratación de un urbanista extranjero que elaborara su plan regulador. Gracias a gestiones realizadas por distintas personalidades del país¹², es el arquitecto franco-suizo Le Corbusier, quien finalmente es encargado de elaborar el proyecto de un Plan Piloto para Bogotá.

Para entonces, la firma TPA se encontraba trabajando junto al Ministerio de Obras Públicas en el proyecto de reconstrucción de Tumaco y en la elaboración de su plan regulador. Josep Luis Sert, uno de los socios fundadores de la firma, ya había entablado relaciones con Le Corbusier en los CIAM, y este le propuso participar como consultor en la elaboración del Plan Regulador de Bogotá, una etapa posterior al Plan Piloto.

Es en el desarrollo de las discusiones para finiquitar las cuestiones relacionadas con el contrato del Plan Piloto de la capital, y de la manera más eventual, que la firma TPA obtiene el encargo de elaborar el Plan Piloto de Cali¹³.

El contrato con TPA se firma el 23 de marzo de 1949, basado en los contratos elaborados con Medellín y Bogotá por los mismos urbanistas y por trabajos similares. Dicho contrato comprendía cuatro etapas:

- a. Análisis de las condiciones de la ciudad, elaborado por la Oficina del Plano de Cali –herencia del trabajo de Brunner–, bajo la dirección de los contratistas extranjeros y sujeto a las normas del CIAM.
- b. Anteproyecto o Plano Piloto elaborado por los contratistas con base en los resultados obtenidos en la primera etapa.
- c. Planos generales o Plan Director, elaborado por la Oficina del Plano de Cali y por los contratistas extranjeros.
- d. Desarrollo del Plan Piloto en un Plan Regulador que podía ser, o no, elaborado por los contratistas.

Por un total de US\$45.000, la firma de urbanistas se comprometía a participar en las dos primeras etapas. Las dos siguientes tendrían un valor adicional, pero estaba estipulado que TPA se comprometía a formar un equipo de profesionales capaces de llevar a cabo las dos etapas finales, con lo cual la administración de la ciudad veía la opción de ahorrar una considerable cantidad de dinero.

4. La elaboración del proyecto

Desde el inicio del proyecto, el Plan Piloto de Cali afrontó numerosos tropiezos. El aparato técnico del municipio era incapaz de enfrentar una labor de tal magnitud y, a diferencia de lo sucedido en Bogotá y Medellín, en Cali no se conformó una Oficina del Plano Regulador que pudiera servir de soporte técnico en la etapa de análisis de la ciudad. Únicamente funcionaba la Oficina del Plano de Cali, la cual solo se encargaba

¹² Entre los cuales se encontraba Eduardo Zuleta Ángel, representante por entonces de Colombia ante la Organización de las Naciones Unidas; Fernando Mazuera, alcalde de la capital, y un grupo de profesionales liderados por Carlos Martínez y Jorge Gaitán Cortés.

¹³ En una reunión con Le Corbusier y a la cual, merced a una invitación de Jorge Gaitán Cortés, asistió el arquitecto caleño Alfonso Caycedo Herrera, entonces concejal de Cali y decano de la recién creada Facultad de Arquitectura de la Universidad del Valle. Caycedo tiene conocimiento de la labor que desarrollaría la firma TPA en el Plan para Bogotá y decide proponer, a su regreso a Cali, su nombre al Concejo Municipal de la ciudad para la elaboración del plan que exigía la Ley 88 de 1947. La propuesta fue rápidamente aceptada en el cabildo, no obstante el poco tiempo que había transcurrido desde la entrega del plan de ensanche para la ciudad, elaborado por Brunner. Lo que sucedía, según recuerda el arquitecto Caycedo Herrera, era que, “[en Cali] había como un descontento con los planos de Brunner, como una frustración. Y también como un deseo de algo nuevo, pues había un cierto desarrollo de la ciudad y lo de Brunner estaba como pasado de moda”.

de la aprobación de algunas licencias de construcción y no contaba con la capacidad técnica para brindar el soporte necesario.

Por otra parte, estaba la inestabilidad política que reinaba en la administración municipal de entonces. Los actores que habían aprobado la firma del contrato del Plan Piloto no tardaron en salir de los puestos de gobierno y nuevas personas entraron en su reemplazo¹⁴.

En medio del desorden administrativo, tiempo después de firmado el contrato se creó una Oficina del Plano Regulador de Cali –si bien el proceso solamente había consistido en cambiar el nombre a la antigua Oficina del Plano de Cali–. Por la dirección de dicha oficina pasaron varios empleados oficiales sin que nunca se lograra dar una verdadera orientación a dicha dependencia técnica, ni obtener la atención necesaria por parte de la administración municipal¹⁵.

Así las cosas, luego de un año de labores, la mayoría de la información que debía suministrarle el municipio de Cali a los urbanistas de TPA nunca fue enviada y correspondió al arquitecto Alfonso Caycedo Herrera y a su socio de entonces, el ingeniero Ángel Castro Borrero, el colaborar en el levantamiento preliminar de información¹⁶.

Ante semejante caos y debido al constante incumplimiento por parte de la administración municipal, los arquitectos de TPA consideraron solicitar una prórroga unos meses antes de finalizado el tiempo determinado en el contrato; sin embargo, fue el mismo arquitecto Alfonso Caycedo quien les advirtió que no lo hicieran y que entregaran su trabajo en la fecha estipulada:

“Los actuales funcionarios se han caracterizado por su desgano para resolver los problemas públicos y la desorganización administrativa en el distrito había llegado a límites increíbles [...] creemos que lo mejor es que ustedes traigan el trabajo del Plan Piloto de Cali terminado y cobren su dinero¹⁷” (Schnitter, 2004: 78).

Finalmente, el 22 de septiembre de 1950, los arquitectos de TPA hicieron entrega del Plan Piloto de la ciudad. Al momento de su entrega, el futuro del Plan Piloto de Cali parecía incierto. No existía una verdadera Oficina del Plano Regulador de Cali, la que existía no contaba con un director oficial, la situación política del municipio era confusa y no existía un interés de la clase política por llevarlo a cabo.

5. El modelo de ciudad del Plan Piloto

Si bien el modelo de ciudad propuesto por TPA se encontraba influenciado por las ideas del urbanismo moderno de los CIAM, no se trataba de una aplicación literal de dichos conceptos y de la separación de las cuatro funciones urbanas básicas –habitar, trabajar, recrearse y movilizarse–. En su lugar, el modelo planteado por TPA se encontraba influenciado por dos factores importantes que matizaron la aplicación de dichos conceptos.

Por un lado, estaba la experiencia que desde 1943 había acumulado la firma en la realización de proyectos para ciudades latinoamericanas y a través de la cual se apreciaba una atención cada vez mayor a las condiciones geográficas del sitio¹⁸.

Por otra parte, era muy importante la posición personal de Josep Luis Sert con respecto a los planteamientos del urbanismo funcional de los CIAM, dominados por las ideas de Le Corbusier, y con respecto a la necesidad de

¹⁴ En 1949, y debido a la agitación política desencadenada en el país tras los eventos del asesinato de Jorge Eliecer Gaitán y El Bogotazo, el presidente Mariano Ospina Pérez expidió el Decreto Nacional 03520 que declaraba el estado de turbación del orden público en el país y el cierre de los cuerpos administrativos de debate: Congreso Nacional, Asambleas Departamentales y Cabildos Municipales. A partir de entonces, sobrevino un período de inestabilidad administrativa en el país. En los 18 meses comprendidos entre la firma del contrato del Plan Piloto de Cali y la entrega final del proyecto habrían de suceder un total de 6 alcaldes distintos designados por decreto.

¹⁵ Esta negligencia municipal llegó hasta el punto de que en cierto momento el cargo de director de la Oficina del Plano Regulador de Cali fue suprimido y sus funciones fueron delegadas a un ingeniero de la Sección de Alcantarillados.

¹⁶ “Nosotros acompañamos a Wiener y Sert a tomar una serie de fotografías de Cali, [...] y luego les mandamos alrededor de unas cien que ellos

no alcanzaron a tomar de cómo era Cali, desde determinados puntos, del cerro y de determinadas lomas. El Municipio de Cali no les entregó nada, el Municipio no les entregó ni los estudios de Brunner, como a Brunner no le entregaron nada tampoco. Aquí en Cali nuestra administración pública no tenía ni idea de que las cosas había que planearlas, de que las cosas había que pensarlas antes” (Alfonso Caycedo Herrera en entrevista concedida al autor, septiembre 17 de 2005).

¹⁷ Carta del arq. Alfonso Caycedo Herrera a Wiener y Sert, agosto 11 de 1950.

¹⁸ Para 1949, al momento de empezar el Plan Piloto de Cali, la firma Town Planning Associates ya había llevado a cabo otros trabajos para ciudades latinoamericanas: en Brasil, el proyecto de Cidade dos Motores (1943); en Perú, la nueva ciudad de Chimbote (1948) y el Plan Director de Lima (1947), y en Colombia, el Plan Regulador de Tumaco (1948).

incorporar una quinta función urbana, el *Centro Cívico*.¹⁹ Dicho concepto había sido expresado en su obra *Can Our Cities Survive?* (1942), en apartes como el siguiente:

*“But, besides all this, a city should be composed of something more than a sum of neighborhood units, industrial and recreational areas, business centers, and connecting highways, even if these elements be properly planned. Visible expression of man’s higher aspirations should be found in the modern city. This would be conceived in a nucleus of many urban activities, grouped to form the civic center”*²⁰.

Así, la exploración profesional de la firma y la influencia del pensamiento de Sert son dos factores que deben tenerse en cuenta para entender el proyecto de TPA para la ciudad de Cali. Así mismo, hay que contemplar el hecho de que el Plan Piloto es un primer esbozo de modelo de ciudad, en el cual no se dan demasiados detalles, estos debían haber sido perfilados en una etapa posterior del proceso, el Plan Regulador. Aún así, en los siguientes planteamientos podemos encontrar el espíritu del ideal de ciudad moderna planteado para Cali.

La región

En concepto de los urbanistas de TPA, “la ciudad de Cali no puede estudiarse separadamente de la región o zona de influencia de la misma. Hay que considerar primeramente las características especiales del territorio que la rodea” (TPA, 1950:2). De esta manera, reconocían la estrecha relación de la ciudad con su área de influencia y en particular con el puerto de Buenaventura²¹.

Además, los técnicos recomendaban la conformación de una comisión intermunicipal y la elaboración de un plan regional que considerara los intereses de la zona desde una perspectiva más allá de la generación de energía y de la irrigación de cultivos, una propuesta que estaba influenciada por la experiencia de planificación regional llevada a cabo por la Tennessee Valley Authority, TVA, en Estados Unidos y que prefigura la creación en 1954 de la Corporación Regional Autónoma del Valle del Cauca, CVC²².

El perímetro de la ciudad

Para el momento de elaboración del Plan Piloto, el perímetro que regía la ciudad de Cali estaba determinado por el Acuerdo 127 de 1948, el cual abarcaba un área del doble del tamaño de la ciudad construida para entonces. Grandes áreas al sur de la ciudad habían sido contempladas, así como sectores al oriente en donde los suelos eran inundables y de casi imposible urbanización (Imagen 1).

Este desmesurado perímetro urbano beneficiaba los intereses especuladores de los dueños de la tierra, quienes tenían grandes expectativas en el Plan Piloto.

Con este inmenso perímetro, TPA no tuvo necesidad de proponer su ampliación, contemplando para la expansión futura de la ciudad solo los terrenos del sur, cuyas características geográficas eran óptimas para la urbanización.

Por su parte, las tierras del oriente eran definitivamente evitadas por sus problemas de inundación y de pésimas condiciones de habitabilidad. Para este sector solo plantearon la ampliación de la zona industrial propuesta en el Plan.

Al occidente, un cinturón verde delimitaba el paso de las nuevas áreas residenciales propuestas y el comienzo de la zona de montaña, la cual servía como contención natural del crecimiento de la ciudad.

¹⁹ Sert, quien se había unido oficialmente a los CIAM a partir del CIAM II celebrado en Frankfurt y cuya participación activa no cesaría hasta el último CIAM X, había sido influenciado sobre la función cultural y política de las ciudades por el teórico Lewis Mumford, el cual había planteado tal teoría en su obra *The Culture of Cities* (1938).

²⁰ “Pero, además de todo esto, una ciudad debería componerse de algo más que una suma de unidades vecinales, áreas industriales y recreacionales, centros de negocios y autopistas conectoras, aun cuando estos elementos estén perfectamente planificados. Visibles expresiones de las más altas aspiraciones del hombre deberían ser encontradas en otro sitio en la ciudad moderna. Este sería concebido en un núcleo de muchas actividades urbanas, agrupadas para formar el centro cívico”. (Sert, 1942: 84).

²¹ Separado de Cali por solo 140 kilómetros, poco más de 2 horas de viaje en automóvil.

²² Josep Luis Sert ya había reseñado la experiencia de la TVA como ente planificador en diferentes apartes de su obra *Can Our Cities Survive?* (1942) y años después, en el trabajo de la firma Town Planning Associates en Chimbote, trabajaría bajo preceptos regionales para la Corporación Peruana del Santa, promotora del proyecto y que había sido creada basada en los fundamentos de la misma TVA.

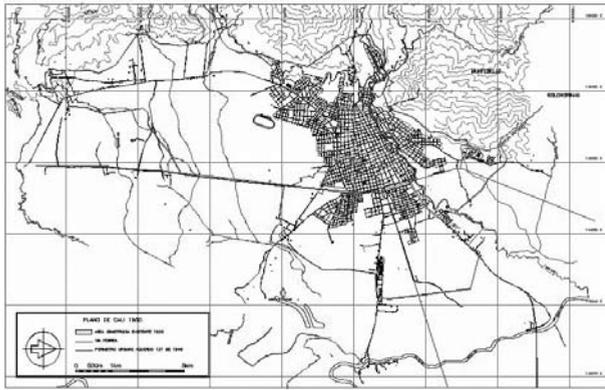


Imagen 1. Plano de Cali, 1950
Fuente: Elaboración propia con base en copia del plano original. Archivo CITCE, Universidad del Valle

Finalmente, hacia el norte, TPA no propuso demasiados terrenos de expansión para la ciudad y se limitó a aprovechar una franja de terreno existente entre la antigua carretera a Yumbo y la vía férrea, localizando allí una nueva área residencial obrera y un posible sitio de localización de empresas pequeñas.

De esta manera, se planteó el desarrollo futuro de la ciudad siguiendo un eje norte-sur, con un control del crecimiento urbano hacia el costado oriental. Esta intención quedaba reforzada por la propuesta de una vía perimetral de borde, la denominada autopista del Valle y la contemplación de la vía férrea como límite último del desarrollo urbano de la ciudad hacia el este (Imagen 2).



Imagen 2. Plan Piloto de Cali, 1950
Fuente: *Architectural Record*, julio 1953

Los usos del suelo y la zonificación de la ciudad

Wiener y Sert encontraban que en Cali, al igual que en otras ciudades que habían experimentado un gran crecimiento en poco tiempo, la industria y la vivienda se

mezclaban “en perfecto desorden a ambos lados del ferrocarril”. En su análisis de las condiciones de la ciudad planteaban que:

“La zona comercial está mal definida y se extiende a lo largo de calles estrechas incrementando la congestión del tráfico. Las escuelas y demás centros sociales no guardan la relación debida con las zonas que deben servir y no tienen los espacios libres y campos de juego que dichas instituciones requieren” (TPA, 1950: 16).

“En el plano de zonificación elaborado por la Oficina del Plano de Cali, las zonas residenciales se extienden a ambos lados del ferrocarril, cosa que nos parece inadmisibile. Nos parecen así mismo inaceptables las zonas clasificadas como mixtas, pues ello permite en la práctica, toda clase de abusos y va contra la base misma del principio de zonificación. Dicho plano de zonificación está en contradicción con los principios del urbanismo moderno adoptados por los Congresos Internacionales de Arquitectura Moderna” (TPA, 1950: 17).

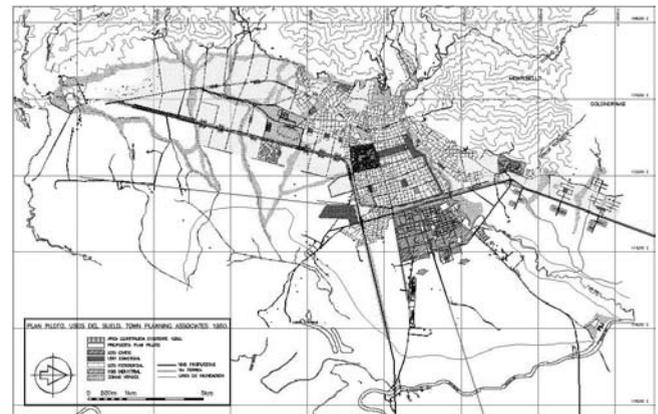


Imagen 3. Usos del suelo, Plan Piloto de Cali, 1950
Fuente: Elaboración propia con base en copia del plano original. Archivo CITCE, Universidad del Valle

En respuesta a dichos problemas, los urbanistas de TPA determinaron una clasificación de los usos del suelo siguiendo los postulados del CIAM, y “de acuerdo con las cuatro funciones básicas: habitación, trabajo, esparcimiento (cultivo del cuerpo y el espíritu) y circulación, [ya que] el moderno criterio urbanístico exige la división del territorio de acuerdo con estas funciones básicas” (TPA, 1950: 15).

De esta forma, y basados en proyecciones poblacionales que daban a la ciudad de Cali una población total

de 700.000 habitantes para el año 2000, los urbanistas de TPA planificaron la localización y características generales de dichas funciones: las nuevas áreas residenciales que habrían de alojar la nueva población, las áreas industriales y comerciales en las cuales dicha población habría de trabajar, las áreas de recreación necesarias para su esparcimiento, y las diferentes vías que comunicarían dichas zonas (Imagen 3).

Las nuevas áreas residenciales

Las condiciones geográficas de la ciudad y sus limitantes llevaron a los urbanistas a proponer la forma de una ciudad lineal “de preferencia a la forma radial que adoptaría la ciudad si se permitiese su extensión en dirección al río Cauca” (TPA, 1950: 7). De esta manera, es hacia el sur que planifican la inmensa mayoría de las nuevas áreas residenciales, utilizando el concepto de la *unidad vecinal*²³.

Dicha *unidad vecinal* remplazaba así a la manzana tradicional existente en la ciudad y contemplaba unas nuevas dimensiones en la morfología del trazado urbano y una densidad mejor distribuida en las áreas residenciales²⁴.

Sin embargo, en el Plan Piloto solo se brinda una idea general de dicha unidad vecinal, estipulando una población aproximada por unidad de 6.000 habitantes y dejando una simple indicación del nuevo modelo de vivienda a adoptar en la ciudad y de la nueva unidad de ordenamiento urbano de supermanzanas con edificios aislados y en altura localizados sobre amplias zonas verdes²⁵ (Imagen 4).

Cada unidad vecinal contaría con instalaciones educativas, una guardería, un jardín infantil, una biblioteca y espacios recreativos. Igualmente, y distribuidos sobre las principales vías de forma tal que contribuyeran a aislar

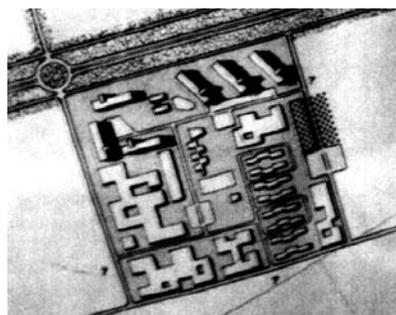


Imagen 4. Detalle de la Unidad Vecinal en el Plan Piloto de Cali, 1950
Fuente: Copia del plano original. Archivo CITCE, Universidad del Valle

la vivienda del tráfico, deberían localizarse equipamientos como cinemas, tiendas y droguerías, parqueaderos, etc.

Por su parte, las vías interiores que servían a dichas unidades se disponían de forma tal que no conectaran dos vías importantes para no invitar al tráfico general de la ciudad, lo cual prevendría la separación del conjunto. En su lugar, se planteaba que sus dimensiones fueran las estrictamente necesarias como para servir a los habitantes del sector y al parqueo de sus vehículos.

En suma, esta nueva unidad vecinal pretendía ejemplificar una nueva forma de vida cívica y de demanda familiar, en una sociedad en la cual la familia se hacía cada vez más individual. Los niños pasaban todo el día en la escuela, los padres iban a laborar a empresas localizadas fuera de las áreas residenciales y la recreación se llevaba a cabo en espacios y edificaciones específicas (parques, cines, bibliotecas, etc.)²⁶.

Las zonas de trabajo: industria y comercio

Tradicionalmente, la zona oriental de Cali había sido sitio de establecimiento de industrias, en particular sobre los ejes de las carreras primera y octava –las salidas

²³ Este concepto ya había sido aplicado por TPA en proyectos anteriores. En Cidade dos Motores, la unidad vecinal había sido proyectada para una población de 6.000 habitantes, agrupadas en cuatro unidades iniciales para conformar un total de 24.000 personas. En Perú, el Plan Piloto de Chimbote proponía diez unidades, cada una con una población de alrededor de 2.500 a 6.000 personas, para alcanzar así un total de aproximadamente 35.000 personas. Finalmente, para Tumaco, TPA había proyectado cada unidad vecinal con 300 v

²⁴ Las nuevas áreas definidas para la ciudad de Cali en el Plan Piloto eran de alrededor de 3.300 hectáreas, que pensadas para una nueva población estimada en 500.000 –para completar así el total de 700.000 que se estimaba alcanzaría la ciudad en cincuenta años–, daban una densidad de unos 150 hab/ha, un cambio drástico para una ciudad que contaba con una densidad de 212 hab/ha en 1945. iviendas, cerca de 3.000 habitantes.

²⁵ Para comprender mejor los principios básicos de la unidad vecinal planteada para la ciudad de Cali, es necesario acudir a los planteamientos realizados por Josep Luis Sert en su obra teórica anterior al

Plan Piloto, en especial a *Can Our Cities Survive?*, y a los detalles que al respecto de dichas unidades TPA brinda en el Plan Director de Medellín, elaborado en forma simultánea al de la capital vallecaucana.

²⁶ Hay que diferenciar, sin embargo, esta propuesta de *unidad vecinal* con aquella de la *unité de quartier* o unidad de barrio, que sería utilizada por Le Corbusier en el Plan Piloto de Bogotá. Mientras que las unidades de barrio, o sectores, propuestas por Le Corbusier estaban conformadas por poblaciones de entre 35.000 y 70.000 habitantes, delimitadas por vías tipo V4, las unidades vecinales propuestas por TPA y utilizadas en Cali y Medellín con un promedio de 6.000 habitantes representaban una escala intermedia entre la unidad de habitación y el sector y le permitía una mayor posibilidad de actuación. Si en Bogotá es el sector el que aporta, organiza y le da el sentido a las unidades de habitación que por sí solas no establecen ninguna relación con la ciudad, en Cali es la unidad vecinal la que estructura el planteamiento de la nueva ciudad.

hacia el sector de Juanchito y hacia Palmira—. Contiguo a estas industrias se habían desarrollado asentamientos residenciales de trabajadores. El Plan Piloto proponía localizar la industria de forma separada del resto de funciones urbanas, para lo cual el trazado de la vía férrea y de la autopista permitía establecer un límite físico entre sectores. Wiener y Sert proyectaron una gran zona industrial al oriente de la ciudad con acceso directo a las principales vías de comunicación regional y con posibilidades de ampliación sin alterar el funcionamiento del resto de la estructura urbana.

En su propuesta, los urbanistas modificaban la estructura morfológica del sector. La necesidad de vías más amplias que permitieran la movilización de los transportes de carga hacia las industrias y desde ellas, el requerimiento de espacios de parqueo para los vehículos de los trabajadores y, sobre todo, la exigencia de grandes áreas para la localización de una industria pesada, hacían necesario reemplazar las manzanas tradicionales del sector por nuevas supermanzanas.

Por su parte, con relación a la zona comercial de la ciudad, tradicionalmente concentrado en el área céntrica, TPA planteaba la conformación de un nuevo centro comercial delimitado por amplias vías que permitieran el acceso fácil y el estacionamiento de vehículos, lo cual permitiría peatonalizar algunas calles del centro tradicional.

Además, Wiener y Sert proponen en el Plan Piloto un nuevo elemento hasta entonces desconocido en la tipología de usos comerciales del país, el *shopping center*, para cuyo diseño sugieren como modelo los centros comerciales recientemente construidos en la costa oeste de los Estados Unidos²⁷. Aparecía así una edificación de actividad comercial con amplias zonas de parqueo y modernas tiendas volcadas hacia el interior alrededor de un patio-jardín (TPA, 1950: 26).

Los espacios de recreación

La provisión de espacios dedicados a “cultivar el cuerpo y el espíritu” partía de la disposición de ciertos equipamientos sociales y culturales de dimensión local, como iglesias y bibliotecas, localizados al interior de las unidades vecinales. Aquellos que requerían de dimensiones mayores y de un número mayor de población para su sostenimiento en términos económicos, tales como teatros, clubes, piscinas y campos deportivos, estaban planificados para que sirvieran a varias de estas unidades a la vez —un distrito—.

²⁷ Al respecto, Wiener y Sert consideraban que el clima de la ciudad de Cali se asemejaba a aquel de California, con lo cual el nuevo tipo de edificación comercial debería funcionar de forma adecuada.

La distribución de dichos escenarios debía así hacerse de forma tal que conformara una estructura reconocible en la ciudad. Esta red de servicios, a su vez, debía integrarse a la estructura de zonas verdes y esparcimiento en la cual no solo se proponía conservar los parques existentes, sino que por primera vez en la historia de la ciudad, se contemplaban *todas* las corrientes de agua de ríos y quebradas que descendían desde las montañas del occidente, como espacios recreativos y de descanso. Los parques lineales así conformados formaban una red de recreación a todo lo largo de la ciudad.

El corazón de esta estructura verde estaba localizado en medio de la nueva área residencial propuesta, en una zona en la cual se localizaban algunos de los principales equipamientos de la región: el nuevo hipódromo y el estadio. A estos, TPA sumaban la propuesta de una plaza de toros, de campos deportivos y zonas de estacionamiento para visitantes.

Aparte de esta área recreacional al interior de la ciudad, a la cual era posible acceder durante el diario vivir y luego de las actividades laborales, el Plan contemplaba áreas de recreación para actividades de fines de semana, más alejadas de la ciudad, pero con fácil acceso a través de una vía rápida. Así, aun cuando no se ofrecen mayores detalles sobre él en el Plan Piloto, TPA propone la localización de un centro recreacional hacia el nororiente, sobre la ribera del río Cauca.

El plan vial de la ciudad

Wiener y Sert consideraban la estructura vial como una herramienta de primer orden para la conformación de la ciudad y la división de los diferentes usos a su interior. A partir de las nuevas vías proyectadas, de la ampliación de algunas existentes y del trazado de la vía férrea, los urbanistas elaboraron una clara zonificación de la ciudad.

La vía férrea servía como barrera del crecimiento de la ciudad hacia el oriente y los terrenos inundables que allí se encontraban. Igualmente, permitía separar claramente la zona industrial planificada hacia el oriente de Cali, la cual terminaba así siendo servida por la línea férrea que venía desde Buenaventura y continuaba hacia el sur y por el ramal que se desviaba hacia Palmira.

Otro elemento primordial de la estructura vial propuesta para la ciudad era una nueva autopista de carácter regional, la autopista del Valle, la cual comunicaría a Cali con Jamundí al sur y con Yumbo al norte. Dicha vía, de 120 metros de ancho y concebida para

seis carriles, estructuraba en gran parte la nueva zona residencial del sur de la ciudad, pasaba por un costado del nuevo Centro Cívico de la ciudad, posteriormente se dirigía al oriente hacia una gran central de abastecimiento propuesta y finalmente se dirigía hacia el norte, marcando un límite entre la ciudad y su zona residencial.

El sistema vial del Plan Piloto, “basado en los principios más modernos de urbanización que establece una clasificación de vías según su función” (TPA, 1950: 13), contemplaba así mismo otras vías de diferente jerarquía: vías de tráfico rápido, vías de servicio y vías de distribución²⁸.

El Centro Cívico

Como anotamos anteriormente, Sert estaba interesado en un componente en la planeación urbana adicional a aquellas funciones de la Carta de Atenas –habitar, trabajar, recrearse y circular–. La ciudad moderna necesitaba un núcleo en el cual la asociación política y cultural pudiera llevarse a cabo. Nuevos usos habían hecho aparición en la ciudad moderna, usos que no tenían cabida en un centro tradicional y que requerían nuevos espacios. Como tal, TPA había utilizado el concepto del *Centro Cívico* en sus anteriores proyectos en Sudamérica.

En Cali, la propuesta planteaba al Centro Cívico como una nueva centralidad conectada con aquella existente en el centro tradicional. En esta nueva centralidad, los nuevos volúmenes de las edificaciones en diferentes alturas se mezclaban con plazoletas de pavimento, zonas verdes, avenidas arboladas y calles peatonales. Todo esto, en articulación de la monumentalidad del conjunto y la escala humana de los habitantes de la ciudad moderna (Imagen 5).

Con la localización del nuevo Centro Cívico, se balanceaba la centralidad de una nueva ciudad que debía contemplar su crecimiento hacia el sur. En el proyecto de TPA, el centro tradicional resultaba demasiado alejado de las nuevas áreas residenciales proyectadas. La nueva ubicación, por su parte, estaba conectada por distintas vías –la autopista del Valle, la avenida Este-Oeste y por calles principales–, las cuales posibilitaban un fácil acceso al conjunto.

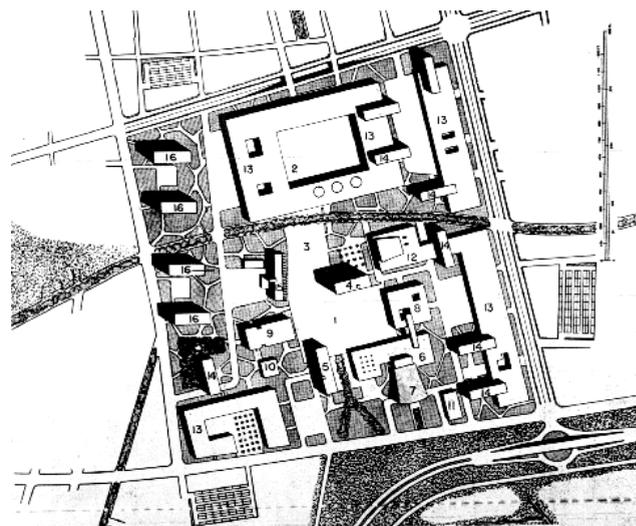


Imagen 5. Detalle del Centro Cívico. Plan Piloto de Cali 1950. 1. Nuevo Centro Cívico. 2. Centro comercial. 3. Paseo peatonal. 4. Edificio municipal. 5. Edificio de la Gobernación. 6. Museo, Salón de exhibiciones. 7. Teatro municipal. 8. Biblioteca municipal. 9. Catedral. 10. Curia. 11. Estación de bomberos. 12. Cine. 13. Locales comerciales. 14. Oficinas. 15. Hotel. 16. Edificios de vivienda.
Fuente: *Architectural Record*, julio 1953

El complejo constaba de diferentes edificaciones cívicas, administrativas y culturales alrededor de una plaza central: un edificio de carácter administrativo municipal, un edificio para la gobernación del departamento, una biblioteca, un teatro, salas de exposición y conferencias, un museo, una nueva catedral, un edificio para la curia y un hotel. Adicionalmente se planteaban almacenes y locales comerciales de lujo, edificios de oficinas y estacionamientos. Incluso existía una serie de edificios de vivienda para las clases altas y las autoridades municipales y gubernamentales que laboraran en el Centro Cívico mismo.

Sin embargo, quizá el elemento que más llame la atención en el plano del Centro Cívico, al menos en su trazado en planta, es la presencia del gran centro comercial –reseñado anteriormente en este mismo escrito–, el cual recibía el flujo de personas provenientes del centro tradicional y que estaba comunicado por medio de puentes peatonales a los ejes comerciales de las calles 11 y 12.

Estos edificios no estaban pensados para ser construidos de forma inmediata, sino que se buscaba que en los años sucesivos, según la necesidad de la ciudad, cualquier nuevo edificio de la administración pública y cualquier gran complejo urbano pudieran ser construidos dentro del área determinada.

²⁸ En dicha clasificación resaltaban vías como las siguientes: la autopista Calipuerto, la vía de salida hacia Buenaventura, la avenida Colombia, la avenida Sexta, la vía tradicional a Popayán convertida en la carretera Jamundí (actual calle 5), la avenida Este-Oeste (actual carrera 15), las calles de las unidades vecinales y las calles de las denominadas unidades de montaña (vías existentes que llevaban a áreas residenciales localizadas sobre las montañas del occidente de la ciudad).

Su importancia en todo el planteamiento, su papel de corazón de la ciudad quedaba suficientemente enunciado por los urbanistas en los siguientes términos:

“Estos centros cívicos y comerciales serán los lugares más característicos y conocidos de la ciudad. Son la expresión más clara de la vida cívica y el lugar de reunión de los ciudadanos en las grandes solemnidades. [...] estos centros cívicos son el elemento que ha diferenciado los pequeños lugares de carácter rural y las ciudades propiamente dichas”. (TPA, 1950:29)

La gestión del suelo

Aun cuando las propuestas de TPA requerían en algunos casos de grandes intervenciones sobre la propiedad del suelo, en particular en lo referente a la actuación sobre la ciudad tradicional –la construcción del Centro Cívico, la ampliación de nuevas vías al interior del casco tradicional, la modificación de la división catastral y la conformación de las supermanzanas en la zona industrial del este de la ciudad–. No se encuentra en el *Informe Final* mayor referencia a cómo conseguir que la administración pública pudiera hacerse del suelo requerido o regulase la reordenación del suelo privado. No hay mención de los poderosos agentes económicos y urbanos que actúan sobre la tierra o del conflicto social que enmarcaba el dominio sobre dicho suelo.

En la Parte III del Informe Final del Plan Piloto, titulada “Legislación”, TPA presenta un extenso compendio de leyes y métodos adoptados por estados, condados y ciudades de Estados Unidos y de Europa. Igualmente, contenía referencias al funcionamiento de las Comisiones de Planeación norteamericanas, a su papel en la legislación del *zoning*, la clasificación de calles y autopistas, la gestión del suelo y los asuntos relacionados con la delimitación del perímetro de las ciudades y comunidades suburbanas.

Se pretendía de esta manera que dicho material sirviera a la municipalidad de Cali en el desarrollo de herramientas legislativas que permitieran la adopción del Plan Piloto. Sin embargo, dicho soporte legal resultaba extraño para la legislación existente en la ciudad y hacía que esta importante parte de la propuesta del Plan Piloto quedara en una recomendación general sobre qué experiencias mirar en el mundo, más no cómo adecuarlas al medio colombiano.

6. La adopción del Plan Piloto

Luego de la entrega del Plan Piloto de Cali, sobrevino un período de gran incertidumbre originado en la

decisión de la administración municipal de no hacerlo público de forma inmediata. En lugar de ello, se decidió que era necesario tomar un tiempo para adecuar las propuestas a la situación de la ciudad.

Todos aquellos sectores de la sociedad que de una u otra manera se veían afectados por lo dispuesto en el Plan comenzaron a presionar por su publicación, en particular el sector de los industriales que veía en la estricta zonificación planteada por los urbanistas un obstáculo al desarrollo de sus actividades y a la localización de sus instalaciones.

Para mayo de 1951, Wiener y Sert regresaron al país en visita a la ciudad de Bogotá relacionada con el Plan Regulador de dicha ciudad. La ocasión fue aprovechada por la administración municipal de la ciudad de Cali, que invitó a los urbanistas a una reunión con industriales, arquitectos, ingenieros, comerciantes y otras personalidades de la sociedad caleña, para discutir sobre las críticas existentes al Plan Piloto. Así, el 26 de mayo de 1951, y durante dos horas, Wiener y Sert expusieron los principales puntos del Plan y respondieron interrogantes de los asistentes, en especial relacionados con la zonificación y el congelamiento de la expedición de las licencias de construcción.

Sin embargo, el Plan seguiría sin ser publicado en su totalidad por parte de la administración municipal durante un par de años más. Durante este período de ajuste, la planificación urbana de la ciudad se llevó a cabo mediante la expedición de sucesivos decretos por parte del alcalde, sin ningún debate previo por parte del Cabildo Municipal, cuyas sesiones aún se encontraban suspendidas a raíz del Decreto Nacional No. 03520 de 1949. Se inicia así un período en la ciudad con una planificación bastante voluble y basada sobre todo en la discrecionalidad del gobernante de turno –y de los sectores económicos que lo apoyaran–²⁹.

Finalmente, para el 20 de enero de 1953, mediante Decreto No. 23, se creó y organizó formalmente la Oficina del Plan Regulador de Cali de forma tal que, luego de un tortuoso proceso, mediante el Decreto 702 de noviembre 23 de 1953 se adoptó el Plan Piloto elaborado por Wiener y Sert y modificado por la Oficina del Plan Regulador.

²⁹ Una actuación que no tardó en ser objeto de críticas por parte de sectores de la opinión pública. Así, en el *Diario Relator* de marzo 10 de 1951, se lee en un editorial, “el tal urbanismo es una especie de hamaca que va y viene según determinados intereses e influencias”.

En general, este Plan ajustado no modificó en mayor medida las propuestas que TPA había establecido, sino que las tomó como base para la disposición de las medidas reglamentarias en torno a la planificación de la ciudad.

A pesar de las medidas tomadas en el período del *urbanismo por decreto*, oficialmente aún se seguían los planteamientos básicos del Plan Piloto. La zonificación y el sistema vial no se alejaban demasiado de lo propuesto; la autopista del Valle seguía siendo considerada como la nueva obra vial que estructuraría en gran parte el trazado de la nueva expansión de la ciudad y la zonificación de Cali; la zona central de la ciudad se había destinado para usos cívicos y culturales; las demás zonas de carácter industrial, comercial, de vivienda y de zonas verdes respetaban en su mayoría las propuestas del Plan Piloto original; la red vial se había jerarquizado según la clasificación propuesta por Wiener y Sert, etcétera.

7. Las obvias preguntas finales

En este momento el lector podría preguntarse, ¿en qué momento el modelo de ciudad lineal propuesto por el urbanismo moderno se desfiguró de tal forma en la ciudad de Cali?, ¿qué hecho fue el que motivó que la ciudad se expandiera de forma tan brutal hacia el oriente?

Pues bien, baste decir por ahora que, si en Bogotá actuaciones puntuales sobre la ciudad llevadas a cabo a mediados de los cincuenta dejaron de lado las propuestas

del Plan Piloto de Le Corbusier y del Plan Regulador de Wiener y Sert, dándole un giro total a la forma de la ciudad, un caso similar ocurriría en Cali, representado aquí por las acciones de una recién creada Corporación Autónoma Regional del Valle del Cauca, CVC, y por grupos propietarios de tierras que tuvieron asiento en sus posiciones directivas.

Dichos grupos, que hasta entonces habían apoyado las propuestas de expansión de la ciudad hechas por el Plan Piloto, empezarán a actuar de forma diferente a partir de la ejecución del denominado Proyecto Aguablanca, el cual recuperó para la ciudad los terrenos inundables del oriente e hizo posible urbanizarlos. Con nuevas áreas urbanizables, la forma lineal en sentido norte-sur del modelo de ciudad moderna empezó a ser avasallada por una expansión de la ciudad hacia el oriente, que terminó por darle a la ciudad una forma radial.

El Proyecto Aguablanca representa el momento en el desarrollo urbano de la ciudad en el cual se pasa de forma definitiva *del proyecto de ciudad moderna a la ciudad real*. Más aún, es el momento en que dicha ciudad real empieza a dividirse en dos: una ciudad formal y una ciudad informal separadas por una autopista, la autopista Suroriental, construida partiendo de la propuesta de la autopista del Valle del Plan Piloto y finalizada en 1971.

Sin embargo eso es ya otra parte de la historia...

BIBLIOGRAFÍA

Entrevista con el arquitecto Alfonso Caycedo Herrera, septiembre 17 de 2005.
ESPINOSA RESTREPO, León Darío (2006): *El Plan Piloto de Cali. Del modelo de ciudad moderna a la ciudad real 1949-1959*. Tesis de Maestría en Urbanismo, Universidad Nacional de Colombia, Bogotá.
GOUËSSET, Vincent (1998): *Bogotá: nacimiento de una metrópoli. La originalidad del proceso de concentración urbana en Colombia en el siglo XX*. Bogotá: TM Editores.
Revista *Architectural Record*. New York, julio de 1953.
Revista *Proa* No. 9. Bogotá, noviembre de 1947.

SCHNITZER, Patricia (2004): *José Luis Sert y Colombia. De la Carta de Atenas a una carta del hábitat*. Medellín: Pontificia Universidad Bolivariana.
SERT, Josep Luis (1942): *Can Our Cities Survive? An ABC of Urban Problems, Their Analysis, Their Solutions*. Cambridge: The Harvard University Press.
TOWN PLANNING ASSOCIATES, TPA (1950): *Informe del Plan Piloto de Cali*. Cali: Mimeo.