

# Metodologías para la Planeación urbana, el cambio y crecimiento urbano acelerados

SANTIAGO MEDINA VAUGHAN

Arquitecto y Master en Planeación del Desarrollo Urbano.

## Introducción

El principal propósito de este artículo es discutir la forma como el cambio es contemplado o incorporado en las distintas metodologías de planeación conocidas. Se identificarán algunos aspectos relevantes a su práctica en países en vías de desarrollo como es el caso de Colombia.

En la primera parte se discutirá el origen de las metodologías de planeación analizadas en este artículo y la relación con las metodologías que se necesitan en los países en vías de desarrollo. La segunda parte se concentra en el concepto de «cambio» y su relación con los procesos de desarrollo en sociedades y/o países. La tercera parte se ocupa de como el «cambio» es incorporado en diferentes metodologías de planeación urbana. Por último, en las conclusiones, se discutirán las implicaciones que este análisis tiene para los procesos de desarrollo urbano en países como Colombia.

## Primera Parte:

### Origen de las metodologías de planeación

#### 1. Metodologías de planeación

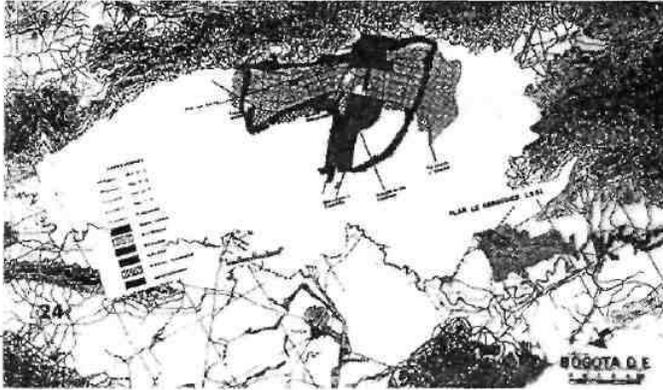
Esto implica la concepción de un sistema o orden como métodos para manejar tareas de planeación o problemas urbanos. Este campo ha evolucionado de otras disciplinas o profesiones distintas al planeamiento urbano a lo largo del tiempo. Como resultado de esta evolución, las teorías y metodologías para el planeamiento urbano

son una mezcla de conceptos, conocimiento y técnicas que fueron originalmente desarrolladas para campos del saber como: Las ciencias económicas, las ciencias políticas, la sociología, los análisis de sistemas, las matemáticas, y otras. Por ejemplo, se puede citar al método científico que fue tomado de las ciencias sociales mientras que la metodología de planeación conocida como «racional/compreensiva» tomó prestadas las ideas del método científico a través de las ciencias sociales.

#### 2. Origen

Las primeras metodologías de planeación fueron desarrolladas en países como Inglaterra y los Estados Unidos de América. En Inglaterra esto ocurrió entre 1890 y 1914 a medida que se desarrollaba la disciplina de la planeación urbana (*Town Planning*). En Estados Unidos y la Unión Soviética se desarrollaron por primera vez las concepciones conocidas como planeación regional entre 1925 y 1937. (Safier, 1988)

La idea de planes maestros o pilotos, muchas veces llamados «planes de desarrollo» tomaron forma entre 1930 y la segunda guerra mundial en Europa, en una época en que era muy difícil imaginarse la velocidad de los cambios que se producirían en todo el mundo y en especial en los países en vías de desarrollo a partir de la segunda mitad del siglo xx. (Koenigsberger, 1964) Sin embargo muchos de los países en vías de desarrollo en su afán por «desarrollarse» o «modernizarse» o "industrializarse" retomaron exactamente las mismas metodologías concebidas para los países europeos en las décadas anteriores a la segunda guerra mundial en vez de desarrollar métodos más originales y más acordes con las situaciones de cambio acelerado y crecimiento urbano que empezaban a experimentar.



Plan Le Corbusier 1951, Bogotá

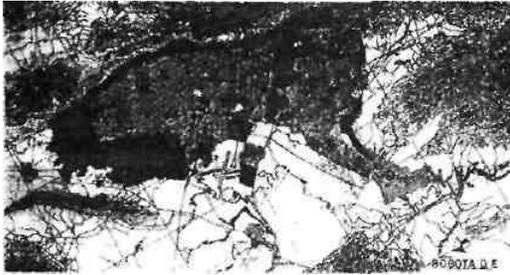
Invariablemente, esas metodologías de planeación fallaron y fueron consideradas inapropiadas e inaplicables a las condiciones particulares que se experimentaban en los países asiáticos, africanos y latinoamericanos. Las ciudades de la mayoría de estos países experimentaron enormes cambios demográficos, enormes carencias y necesidades apremiantes, migraciones urbanas y crecimiento y cambio acelerados.

Se ha notado por ejemplo (ver Koenigsberger, 1964) que uno de los factores claves en ese fracaso de las metodologías de planeación transplantadas sin criterio desde Europa y EE.UU. a los países en desarrollo consiste en el hecho mismo que estas no fueron concebidas para tener en cuenta cambios o crecimiento de las ciudades y mucho menos cambios acelerados. Estas metodologías de planeación urbana fueron ideadas para una época de recesión extrema. La época de la depresión económica en los años 30 y luego la época de destrucción de la segunda guerra mundial. Difícilmente se podía hablar de crecimiento urbano en las ciudades europeas de esa época. Había muy poco cambio en la conformación de las ciudades y también se ha afirmado que esto se representaba también en la muy escasa construcción de edificios nuevos en aquellas ciudades europeas en el periodo entre las dos guerras mundiales.

Koenigsberger en su artículo «*Action Planning*» (Planeación acción) de 1964 (ver apéndice) indicaba como las ciudades de los "trópicos" estaban creciendo tan rápidamente que los métodos convencionales

de planeación urbana eran insuficientes para guiar el desarrollo de estas ciudades. También en esa época en muchos países, entre ellos Colombia (1957-64), de manera independiente pero similar a las reflexiones de Koenigsberger se llegaba a la conclusión que la idea de planes maestros, o pilotos nacidos de esos primeros esfuerzos de planeación urbana en los países en vías de desarrollo a partir de 1945 eran inapropiados para las condiciones particulares de cada ciudad y era indispensable concebir otro tipo de planeación menos estática, más flexible y más «positiva» que la indicada en los planes convencionales.

Se pueden citar por ejemplo la sucesión de planes urbanos propuestos para Bogotá entre 1957 y 1964 (ver recuento de la planificación de Bogotá, García, sin fecha), a partir del primer plan piloto que desde el primer momento resultó extremadamente difícil de aplicar, por cuanto no fue un plan dinámico orientado a una ciudad en crecimiento acelerado sino mas bien era un plan estático para un tamaño finito de ciudad tal cual como fueron los planteamientos al respecto ideados en los CIAM de 1930's y las ideas modernistas de ciudad promovidas por urbanistas y arquitectos como Le corbusier. En 1964, se produjeron interesantes propuestas urbanísticas para Bogotá, originales y diferentes a las anteriormente practicadas. Lamentablemente 4 años más tarde fueron desechadas a favor de concepciones menos apropiadas como las de los planes siguientes a partir de 1968. Solo en la década de 1970, en los estudios denominados Fase II y en algunos aspectos de planes como el Acuerdo 7 de 1979, los planes de desarrollo integrado (PIDUZOB, CIUDAD BOLÍVAR), y algunas otras propuestas aisladas se propusieron métodos de planeación mas orientados al cambio y crecimiento acelerados. Y a partir de la aprobación y practica de los planes urbanísticos del Acuerdo 6 de 1990 (ver conferencia en el Acuerdo 6 de 1990 y las normas urbanísticas, Medina, 1992) se ha evolucionado aun más hacia metodologías y técnicas cada vez mas diferentes y alejadas de las concepciones estáticas de los planes piloto anteriormente citados.



Plan Distrital 1964, Bogotá

## Segunda Parte: Cambio

### 1. Definición:

De conformidad con el diccionario, significa: «volverse o hacerse diferente». En el caso del planeamiento urbano puede significar dejar una condición o situación particular y llegar a otra.

La mayor parte de los países en vías de desarrollo han estado experimentando un proceso de crecimiento económico, crecimiento demográfico y experimentando en mayor o menor grado transformaciones no solo en sus economías sino también en los aspectos sociales, políticos, culturales y físico-espaciales.

Estos procesos podrían ser entendidos como cambios estructurales y está relacionado con aquello llamado desarrollo económico (Meier, 1970) o aquello llamado cambio social (Taylor, 1979).

### 2. Diferentes formas para considerar el cambio

Pueden considerarse varias formas diferentes de cambio dependiendo que aspectos, elementos o dimensiones de las sociedades son afectadas. Por ejemplo: Se pueden considerar cambios económicos, cambios funcionales (comercio, servicios, industrialización, comunicaciones), cambios sociales (migraciones, inter-relaciones entre los diversos grupos de una sociedad) y cambios estructurales tales como las revoluciones industriales, urbanas e informáticas de los últimos siglos.

El cambio también puede verse dividido en dos tipos (Healey, 1974):

1. Cambio generado por presiones externas a la estructura de un país, una ciudad o una sociedad.
2. Cambio generado dentro de su misma estructura.

### 3. Diferentes puntos de vista en los cuales el cambio es percibido de diferente forma por distintos grupos de personas

El cambio es percibido de diferentes formas por diferentes personas de acuerdo a los puntos de vistas sobre problemas, situaciones o proposiciones. Por ejemplo Los cambios estructurales de la economía mundial que han dado lugar a una economía global han producido ciudades-fábricas alrededor del mundo, especialmente en regiones anteriormente no industrializadas y han producido conflictos entre diferentes grupos de personas, gobiernos nacionales, gobiernos locales, grupos políticos, coaliciones de opinión.

Cuando los cambios estructurales han ocurrido en una ciudad en particular y ha generado cambios en muchos aspectos tales como migraciones, crecimiento urbano, usos del suelo, economía, sociedad; este cambio puede significar cosas muy diferentes para los diferentes grupos de personas que viven en esa ciudad. Por un lado los habitantes originales suelen resentirse de los cambios, percibiéndolos de forma negativa. Por otro lado para algunos grupos (migrantes por ejemplo), generalmente el cambio significa algo muy distinto pues es percibido en forma positiva por ellos (ver estudios de Peter Gregory, 1986).

### 4. Implicaciones de los diferentes puntos de vista en la metodologías de planeación urbana

Las diferentes formas de concebir o percibir el cambio tiene como resultado que en las metodologías de planificación urbana se debe distinguir entre varias situaciones o estados en la sociedad y entre diferentes grupos de gente así:

1. Situación de conflicto.
2. Situación de pluralismo.
3. Situación de consenso.

En las metodologías de planeación urbana debe haber instancias o momentos en los cuales es necesario tratar con una o varias de estas situaciones para así pasar de situaciones de caos a situaciones donde predomina la negociación entre diferentes puntos de vista o intereses o a situaciones donde es necesario lograr innovaciones para superar los problemas o finalmente a situaciones donde existe consenso entre todos los actores urbanos

		Objetivos	
		Acordados	No Acordados
Tecnología	Conocida	<b>A</b> Programación - Predictibilidad - Equidad - Contabilidad	<b>C</b> Negociación - Acomodación de múltiples preferencias
	No Conocida	<b>B</b> Experimentación - Innovación	<b>D</b> Caos - Descubrimiento o creación de orden

A= Tecnología conocida y objetivos acordados  
 B= Tecnología no conocida y objetivos acordados  
 C= Tecnología conocida y objetivos no acordados  
 D= Tecnología no conocida y objetivos no acordados

Fuente: Karen Christensen  
 "Dealing with Uncertainty in Planning", 1985  
 Metodologías para la planeación urbana,  
 el cambio y el crecimiento urbano acelerados  
 Santiago Medina Vaughan, 1998

Figura 1. Matriz elaborada por Karen Christensen

involucrados. Karen Christensen en su libro "Copying with Uncertainty in Planning", 1985 ilustra este proceso mediante una matriz donde por un lado tenemos dos variables: objetivos y tecnología. Ver figura 1. Cuatro diferentes situaciones se derivan de esta matriz:

La casilla A corresponde a una situación donde existe consenso y acuerdo sobre los objetivos de planeación por una parte y se conoce una tecnología apropiada para lograr esos objetivos.

La casilla B corresponde a una situación donde si bien existe consenso en los objetivos, no se sabe como llegar a ellos.

La casilla C corresponde a una situación donde aunque se conocen técnicas para llevar a cabo la implementación de objetivos de planificación específicos, no existe consenso entre los diversos grupos de gente sobre cuales debieran ser estos.

La casilla D corresponde a una situación donde

no existe acuerdo sobre objetivos de planeación y además no se conoce tecnologías para llevar a la práctica ninguna de las múltiples iniciativas.

Para la situación A solo se requiere seguir con eficiencia, equidad, y buen manejo administrativo las técnicas de planeación conocidas de conformidad con lo acordado por los diferentes grupos de personas involucradas. Para la situación C, solo se requiere unas negociaciones entre los grupos de interés para así llegar a los acuerdos requeridos y posteriormente aplicar los métodos conocidos. Para la situación B, los planificadores necesitan desarrollar nuevos métodos, experimentar para así lograr que se transforme en una situación A, una vez sean aceptados los nuevos métodos probados. Para la situación D, caótica, se requiere el descubrimiento de un orden o la creación de éste.

### Tercera Parte:

#### Cómo se incorpora el cambio en distintas metodologías de planeación

La figura 2 muestra y compara diferentes metodologías comúnmente utilizadas en actividades de planificación urbana. Los diferentes pasos de cada metodología son ilustrados así como los mas importantes procesos o aspectos de cada paso. Esta gráfica asimismo relaciona estas metodologías con diferentes condiciones de incertidumbre derivadas de la matriz analizada anteriormente de Christensen.

Esta gráfica también indica cómo se incorpora el cambio, en qué momento en aquellas metodologías que sí lo consideran.

Se han estudiado las siguientes metodologías denominadas: SAP (*Survey-Análisis-Plan*); *Rational/Comprehensive*; *Incremental*; *Advocacy Planning* en sus denominaciones originales en el idioma Inglés. Para los efectos de este estudio se denominaran así:

1. SAP *Survey-Análisis-Plan* = Diagnóstico-Análisis-Plan
2. *Rational/Comprehensive* = Racional/Comprehensiva
3. *Incremental*=Incremental
4. *Advocacy planning*=Promoción de una causa

#### 1. Diagnóstico-Análisis-Plan:

El cambio no se contempla en ningún paso de esta metodología, a menos que hubiera la posibilidad de reevaluar las propuestas repitiendo el proceso

a la manera de retroalimentación o *feedback*. El hecho es que esta metodología por su formulación tan simple no prevee esta posibilidad.

Esta metodología puede ser asociada con una condición de incertidumbre donde se asume que existen objetivos de planeación acordados plenamente y válidos para todos los grupos de personas de determinada sociedad y también que existe el conocimiento suficiente acerca de los asuntos urbanos que permiten determinar la técnica precisa para manejar los planes y asuntos urbanos. (Casilla A en la figura 1). El futuro deseado en esta metodología se asume como si fuera un objetivo acordado mientras que los análisis y las proyecciones (ver figura 2) se consideran como la técnica adecuada y conocida.

Esta metodología se puede asociar a un punto de vista de consenso en cuanto a las sociedades porque asume que existe un orden en la sociedad, que los planificadores pueden descubrir ese orden a través del paso de "diagnóstico" y el paso de "Análisis" para así ser capaces de producir el plan ideal.

Esta metodología está asociada a las primeras prácticas de planeación urbanas derivadas de las escuelas de Arquitectura y diseño donde un método similar se aplica para el desarrollo de proyectos de diseño urbano y proyectos de arquitectura. Los orígenes se encuentran en Europa y EEUU entre 1890 y 1920, por arquitectos urbanistas como Gropius y Le Corbusier, el objetivo más importante era la funcionalidad y el foco de esta planeación se dirigía a las formas edificadas y los espacios públicos. Se trataba de una acomodación estética del espacio urbano respondiendo a la industrialización y modernización del siglo xx.

Como se puede ver las limitantes de esta metodología salen a la luz cuando se descubre que ni las sociedades permanecen en un estado de consenso, ni los asentamientos urbanos son fenómenos fácilmente estudiables a través de diagnósticos o recuentos elaborados con puntos de vista, centrados únicamente en aspectos físico-espaciales propios de las disciplinas de las cuales se tomaron estas metodologías, ni es posible encontrar que los objetivos de determinado plan se puedan acordar y sean aceptados y válidos para todos los

grupos de personas que viven en determinado centro urbano.

## 2. Racional/Comprensiva:

Esta metodología evolucionó precisamente de las limitantes de la metodología anterior. Se consideró que los centros urbanos por su complejidad requerían estudios exhaustivos en todos los aspectos y puntos de vista posibles. Multidisciplinarios incluyendo: Estudios sociales, estudios económicos, estudios físicos, estudios culturales, etc. Solo mediante una aplicación rigurosa de un sistema en el cual se recopilaran datos e información en múltiples áreas del saber, una definición clara de objetivos de planeación e identificación de problemas, un procesamiento adecuado de la información recolectada, se podían establecer distintas alternativas de planes a seguir. En seguida se debían evaluar las alternativas escogidas mediante técnicas de comparación tales como la de costo/beneficio u otras y posteriormente se producirían las decisiones claves que en pasos subsiguientes serían implementadas y monitoreadas. Esta metodología prevee que una vez completado este ciclo exista la posibilidad de reevaluación de los planes cada cierto tiempo repitiendo en cada ciclo los primeros pasos.

Esta metodología se ha intentado aplicar numerosamente en la planificación urbana pero en muy pocas ocasiones se han logrado seguir todos los pasos y menos aun repetir el proceso con la rigurosidad y consistencia de los pasos iniciales.

En esta metodología, el cambio es considerado al final de cada ciclo una vez se han completado todos los pasos iniciales incluyendo la implementación de la alternativa seleccionada y el monitoreo de ella. Aun cuando los planes por este método pueden recibir ajustes cada cierto periodo de tiempo es necesario en cada ciclo recolectar en forma comprensiva y exhaustiva información muy variada, lo cual suele ser una tarea muy costosa y demorada al alcance de muy pocas sociedades y ciudades. Por lo tanto la principal limitante de esta metodología es la dificultad de completar ciclos en los tiempos previstos. Esta metodología no es suficientemente ágil para adaptarse a situaciones de cambio acelerado pero puede ser apropiada a aquellas situaciones de poco y limitado cambio.

# Metodologías de Planeación

## 4 Metodologías originadas en Europa y E.E.U.U. en la primera mitad del siglo XX

28

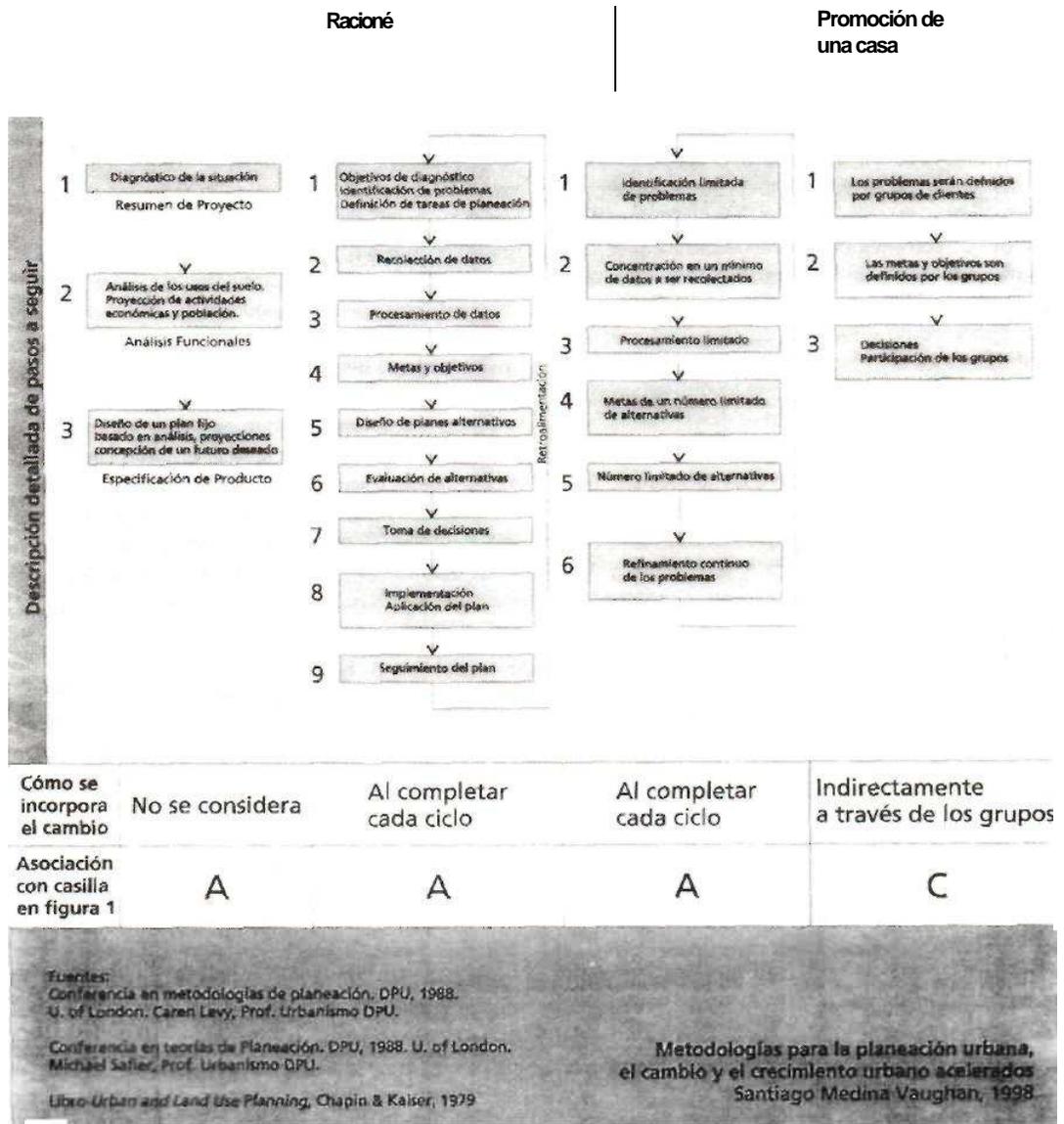


Figura 2. Cuatro Metodologías Originadas en Europa y EE.UU en la primera mitad del siglo xx

Los orígenes de esta metodología pueden remontarse a aquellas experiencias donde se practicaban actividades de planeación urbana (Inglaterra-EUA) entre 1890 y 1914, planeación regional (EEUU-URSS) entre 1925 y 1937. El ordena-

miento en el caso de la planeación de las ciudades y el balance en el caso de la planeación de las regiones eran los objetivos más importantes de esos planes. Este tipo de planeación esta enfocado por sobretodo al ordenamiento de los usos del suelo e involucra

aspectos tales como la tenencia de la tierra, los tipos de edificaciones, la infraestructura, los patrones de movimiento. En el caso de la planeación regional involucra además las relaciones inter-regionales, los recursos de la tierra y los asentamientos humanos.

En cuanto a la figura 1 esta metodología también se puede asociar a la casilla A donde se parte del supuesto que es posible determinar los objetivos del plan, los cuales son claramente acordados por la sociedad o por los que tomen estas decisiones en el primer paso de esta metodología (ver figura 2). Corresponde también a un punto de vista sobre la sociedad en que se ve equilibrio de forma que los planificadores pueden a través de los pasos propuestos identificar el orden de la sociedad.

### 3. Incrementa I:

El cambio es considerado en esta metodología de la misma manera que en la anterior. La diferencia entre estas dos, está en la profundidad con que se tratan los temas evaluados. Los problemas identificados en el caso de esta última metodología son limitados y no comprensivos. No se abarca todo como en la anterior, ni se trata de recolectar información en grandes cantidades y abarcando amplios aspectos de las ciudades. Se limitan todos los pasos incluyendo la selección de alternativas con el fin de agilizar el proceso y reducir los tiempos en que se logra completar los ciclos del plan. De esta manera es posible hacer ajustes a los planes con mayor frecuencia y a menor costo que en la anterior metodología.

De nuevo esta metodología se asocia con la casilla A de la figura 1 y como en la anterior se supone a la sociedad en estado de consenso por lo tanto el cambio puede ser controlado dentro de unos límites precisos.

La dificultad con esta metodología es que existen complejas interacciones y relaciones entre los diferentes problemas que se ocurren en la realidad, por lo tanto existe incertidumbre y el control de los cambios puede ser muy difícil.

Estos métodos se han aplicado en prácticas urbanas donde la planeación de proyectos es importante, algunos proyectos tienen como foco la inversión, como conocimiento base las finanzas, y como objetivo primordial la eficiencia. El propósito

es lograr máximos beneficios mediante la selección cuidadosa y limitada de proyectos.

### 4. Promoción de una causa:

Esta metodología de planeación está asociada generalmente con las prácticas de planeación social donde el objetivo principal es la participación, el foco se centra en las comunidades, el conocimiento base es el de los trabajadores sociales y se busca la distribución equitativa de los recursos económicos y las oportunidades entre los grupos sociales. Para estas prácticas de planeación es muy importante la identificación de comunidades y clientes, el análisis de necesidades, el análisis de recursos y la especificación de programas. Otra práctica de planeación que se puede asociar con esta metodología es la de la planeación de género conocida en inglés como planeación *gender* donde se busca igualar el estatus de la mujer respecto al hombre o en la planeación cultural donde el objetivo principal es la identidad y se necesita estudiar las tradiciones culturales, los impactos de transformación y conservación.

En esta metodología los problemas son identificados por grupos de clientes, los objetivos y metas también son determinadas por esos grupos y en los procesos de decisiones urbanas es requerido que haya participación de esos mismos grupos.

En relación a la figura 1, esta metodología se asocia con la casilla C donde el evento más importante es la negociación y la acomodación de preferencias entre diversos grupos de personas. El cambio se incorpora en la forma de diferentes ideas y propuestas promovidas por diferentes grupos de la sociedad que responden de alguna manera a los cambios y necesidades de estas personas. La negociación es trascendental para acomodar los cambios requeridos por los diversos grupos.

Esta metodología se asocia con el punto de vista pluralista de las sociedades. El problema principal de esta metodología, es que es muy difícil para los representantes de los grupos humanos que intervienen tomar decisiones neutrales y resolver los conflictos que se interponen entre los diversos grupos de la sociedad.

**Conclusiones del análisis de las 4 metodologías anteriores**

En el análisis de cada metodología (figura 2) y sus asociaciones con la figura 1 es posible detectar que ninguna de las metodologías se pudo asociar con la casilla B donde es requerida la innovación y la originalidad. Asumiendo que de alguna forma se logran determinar metas y objetivos en común acuerdo entre los diferentes grupos de la sociedad, cuando no se conocen técnicas para llevar a cabo esas metas es necesario experimentar, y recorrer caminos nuevos y soluciones ingeniosas. Necesariamente otras metodologías hay que concebir que superen las limitantes de las aquí analizadas y que respondan eficientemente a las condiciones de cambio acelerado propias de las urbes de los países en vías de desarrollo como es el caso de los latinoamericanos.

Ninguna de las metodologías analizadas contemplaron el cambio como un elemento importante a considerar. La experiencia acumulada con la aplicación de estas metodologías en las diferentes prácticas urbanas no obstante puede ser útil para la adopción de nuevos métodos mas avanzados y apropiados para los cambios estructurales que se sienten con mayor fuerza en tiempos recientes. La metodología racional/comprendiva no debería ser descartada del todo pero es necesario superar las limitantes de tiempo y costo de planeación.

No es de extrañar que estas 4 metodologías analizadas no respondan eficientemente a las necesidades de acomodar cambios en las situaciones de alto crecimiento de las ciudades como ha sucedido en los países menos desarrollados en la segunda mitad del siglo XX. El origen de estas concepciones se ubica en países industrializados donde hacia tiempo que se habían superado los cambios y crecimiento urbano propios de la industrialización. Las ciudades de los distintos países europeos en vez de crecer aceleradamente se mantenían estables o por el contrario decrecían y experimentaban fenómenos que en las ciudades de Asia, África y Latinoamérica todavía no se conocían.

**Innovaciones y experimentaciones a partir de la década de 1960:**

A partir de las primeras reflexiones acerca de los resultados de aplicar metodologías inapropiadas a situaciones de alto cambio y crecimiento en diversos lugares del mundo, el pensamiento y las investigaciones urbanas mas avanzadas propusieron métodos alternativos, nuevos, y originales para tratar no solo con lo que se necesitaba en los países menos desarrollados sino también con los cambios de otra índole que comenzaban a experimentar las ciudades de los países más desarrollados e industrializados.

**Metodologías propuestas por centros de estudio enfocados a los problemas y necesidades de los países en desarrollo:**

En diversos centros especializados del mundo se ha reflexionado sobre los métodos y prácticas de planeación urbana para ciudades de los países en vías de desarrollo como los latinoamericanos, asiáticos y africanos. Se destacan especialmente las organizaciones internacionales dedicadas a tratar los asuntos relacionados con el desarrollo económico y urbano de todos los países del mundo. La Organización de las Naciones Unidas a través de sus múltiples organismos ha sido la catalizadora de ese esfuerzo para el cual ha contado con 3 entidades fuertemente involucradas en el tema:

El Centro de las Naciones Unidas para los asentamientos Humanos HABITAT, con sede en Nairobi, Kenia que fue creado en la década de 1970 a raíz de la 1ª conferencia HABITAT de Vancouver, Canadá. Este centro sucedió las actividades de otra agencia que desde antes se ocupaba de estos asuntos con sede en Nueva York.

El plan de desarrollo de las Naciones Unidas PNUD. Quienes con oficinas en todos los países miembros de esta organización administran los esfuerzos y realizan proyectos específicos de desarrollo.

El Banco Mundial. Entidad financiera que desde su fundación se ha encargado de financiar, estudiar y llevar a cabo proyectos de desarrollo en multitud de países. Aún cuando la prioridad de las acciones de esta entidad hasta antes de la década de los noventa no eran los asentamientos urbanos, la influencia e importancia de este organismo es muy

alta por cuanto ha permanentemente financiado y promovido la realización de estudios objetivos en diversos países, como es el caso de los estudios realizados en la década de 1970 para Bogotá, Colombia conocidos Estudios fase II. Ha mantenido publicaciones especializadas en el urbanismo como "Horizontes urbanos" 1970' s y 80' s y la revista titulada "La era urbana" en los 90' s.

Fue en este medio y con la amplia visión que supone el tener acceso a diversas y amplias propuestas urbanas donde Otto Koenigsberger se dio cuenta de la necesidad de innovar y concebir otras metodologías de planeación para los países que él llamaba de los trópicos. Su artículo *Action Planning* de 1964 publicado en una revista de la *Architectural Association* de Londres los llevó a fundar un centro especializado en el estudio urbano que después fue trasladado a la Universidad de Londres y se conoce con el nombre de *Development Planning Unit* adscrita al *University College, London*.

Otros centros similares e instituciones de soporte y financiación del desarrollo han surgido en otros países como Holanda, EEUU, Japón, y de países en vías de desarrollo. Se destacan:

- *Development Planning Unit, University College, Londres.*  
*Japanese Overseas Economic Cooperation Fund. Urban Development Division. Banco Mundial.*
- IIED-America Latina, Buenos Aires. Argentina.
- IIED, Londres, Gran Bretaña.
- UNCHS (HABITAT), Nairobi, Kenia.
- *Overseas Development Administration, Gran Bretaña.*  
Ministerio de Asuntos Extranjeros, Holanda. *Agency for International Development, USA. CIDA, Canadá.*
- Banco Interamericano de Desarrollo, América.  
*Urban Management Program, Quito, Ecuador.*  
*UBC Centre for Human Settlements, Vancouver, Canadá.*
- *ITC International Institute for Aerospace Survey and Earth Sciences, Holanda.*
- *IHS Institute for Housing and Urban Development Studies, Holanda.*

### **1. Planeación-Acción. Propuesta metodológica de Otto Koenigsberger para prácticas de planeación del desarrollo en países en desarrollo, 1964:**

Esta metodología primero enunciada en 1964, en el artículo *Action Planning* responde a los cambios y problemas de las ciudades de crecimiento y cambio acelerado y fue concebida específicamente para esas ciudades. En vez de concentrarse únicamente en aspectos físico-espaciales de 3 dimensiones propone un cuidado muy especial del tiempo como cuarta dimensión. Se basa en la concepción de una serie de programas de acción cuidadosamente lanzados controlando eficientemente el tiempo, y a través de iniciativa pública y coordinados por un concepto guía general de la ciudad para poder integrar una serie de programas individuales dentro de un marco general más completo.

### **2. Planeación-Acción. Propuesta metodológica del acuerdo 51 de 1963 Bogotá, Colombia:**

Esta propuesta fue una de las muchas que evolucionaron independientemente en países en vías de desarrollo en los 60 después de las primeras experimentaciones con metodologías como la de Diagnóstico-Análisis-Plan y los planes pilotos inspirados en las propuestas del CIAM, urbano-arquitectónicas.

En 1964 el proceso de planeamiento inducido por el acuerdo 51 de 1963 fue definido como: «El plan es una herramienta que se transforma cada día. Es una fórmula flexible pero con suficiente rigidez que le permita definir unos programas de acción. Esto incluye el ordenamiento del territorio...y busca orientar decisiones...»

En el mapa de zonificación correspondiente a esta práctica de planeación se ve como se abandonan las rígidas concepciones de usos del suelo especializados y se integra el concepto de cambio desde sus inicios. Por ejemplo aunque todavía se plantea zonificaciones de uso de suelo para la ciudad se incluyen importantes conceptos como zonas residenciales transformables en contraposición a zonas residenciales rígidas o zonas suburbanas en contraposición a los rígidos controles de la extensión de las ciudades por medio de figurados cinturones verdes típicos de propuestas como la del plan piloto de Le Corbusier y Sert para Bogotá.

Esta concepción ha sido redescubierta tras largos años de olvido e influenció fuertemente concepciones como la delegación de poderes de planificación del acuerdo 6 de 1990 y es posible que influenciara también las concepciones más limitadas pero similares que se habían introducido en el Acuerdo 7 de 1979 y practicados durante la década de los 80s en Bogotá (ver análisis «*Of the Changing Regulations as an Implementation Tool in the Urban Planning Practice of Bogotá between 1979-1988 and their Comparative Effects in Different Income-Groups Areas*», tesis sin publicar, Medina, 1988).

### 3. Planeación-Acción. Propuesta metodológica de Michael Safier, 1974.

La propuesta metodológica para la planeación-acción se ha diseñado de forma que contraste con las utilizadas para elaborar los antiguos planes maestros.

El proceso de planeación acción puede ser considerado con 5 pasos interconectados:

1. Reconocimiento rápido. Es un diagnóstico muy rápido enfocado a determinar cuáles son los problemas más dominantes en una ciudad, distinguir el carácter de la ciudad y las aspiraciones de todos los grupos de personas. Se busca producir programas prioritarios de conformidad con las necesidades de los grupos más mayoritarios y la revisión de las prácticas de planeación anteriormente utilizadas.

2. Concepto guía. Es un amplio plan estructural que en perspectiva busca guiar las acciones y programas. Este plan debe responder al papel que las ciudades juegan en los contextos locales, regionales, nacionales o globales y responder a criterios generales urbanos determinados en instancias nacionales o internacionales.

3. Programas de acción. Es una serie de estrategias de desarrollo interconectadas y con participación pública y privada que busque maximizar la contribución de los asentamientos urbanos al desarrollo.

4. Asignación de funciones. Es un proceso administrativo para consolidar la conexión entre la formulación e implementación de las propuestas asignando papeles apropiados a las distintas agencias y actores que pueden lograr que las acciones se conviertan en realidad.



Tratamientos ejes Usaquén, Acuerdo 6 de 1990

5. Monitoreo y retroalimentación. Es un arreglo institucional para asegurar un constante y efectivo proceso de aprendizaje Prueba-error. Se busca estar siempre un paso adelante y responder a los cambios generados durante el tiempo de aplicación de los programas de acción y el posible efecto que esos hayan logrado en las ciudades.

### 4. Planeación-Acción propuesta para el acuerdo 6 de 1990. Medina. 1989.

Aunque con la aprobación de la Ley 9 de 1989 las políticas nacionales institucionalizaron algunos aspectos de planeación-acción practicados en Bogotá durante la década de los 80 (acuerdo 7 de 1979), el acuerdo 6 de 1990 fue más allá y concibió propuestas cada vez más alejadas de los convencionales planes maestros aún promovidos fuertemente en esta ley nacional. Se trató de inducir un proceso dinámico de decisiones flexibles en el tiempo, de tal manera que los que realmente tuvieran capacidad de acción y decisión pudieran constantemente actualizar los contenidos de los planes sin tener que aguardar 5 o más años para que se produjeran nuevos acuerdos políticos en las entidades competentes como el Concejo y Junta de Planeación de Bogotá. El acuerdo 6 logró delegar funciones, poderes para que los alcaldes con participación de planificadores urbanos y entidades públicas o privadas relevantes pudieran constantemente ajustar las políticas y propuestas de planificación. El carácter es adaptativo, dinámico, con participación ciudadana, amplia divulgación de las propuestas antes de convertirse en normas o programas incambiables, decisiones flexibles en el tiempo y un control o reglas para la toma de decisiones urbanas. Se tuvo en

cuenta para su concepción, la economía cada vez mas global en el mundo y el papel que Bogotá tendría en este nuevo contexto; la implementación de propuestas por parte del sector privado y publico con incentivos para que quienes realmente tienen capacidad de inversión y de acción puedan desarrollar sus iniciativas de un modo compatible con las aspiraciones mas amplias de los distintos grupos humanos de la ciudad, un proceso de planeación permanente y continuo respetando prevalencias y políticas macro señaladas en los conceptos guía adoptados y sin interferencia negativa por parte del sector publico; el carácter cambiante de una ciudad en crecimiento y adaptación a nuevas realidades mundiales; las necesidades y posibilidades de las distintas administraciones publicas y la capacidad de decisión de un gran numero de personas, agremiaciones, organizaciones, empresas y personas. La metodología se ilustra en la figura 3.

1. Definición del carácter del proceso de planeación y unas políticas macro para el desarrollo de la ciudad. Se trata de inducir un orden o al menos un principio de acuerdo entre los diferentes grupos a través de un proceso informal y político de acomodación de preferencias donde, no obstante la precariedad institucional el planificador influye indirectamente, sutilmente para permitir un acuerdo que contemple la flexibilidad y rigidez necesaria en un proceso de decisiones de planificación continuo e incierto. Para lograr lo anterior el planificador debe hacer uso de los poderes que están a su disposición y que son importantes: El poder legal, derivado de políticas macro o acuerdos previos sobre la necesidad de planificar las ciudades (ej. leyes nacionales o recomendaciones internacionales) y el poder de la persuasión, especialmente aplicado a instituciones o personas clave de los procesos políticos de negociación y decisión.

2. Reconocimiento rápido de la situación existente con base en diagnósticos, estudios y recuentos y análisis existentes y complementación de aspectos faltantes en un plazo muy corto de tiempo. Aprovechamiento de estudios existentes o de información urbana que permanentemente se manejan en las entidades de planeación, especialmente en las oficinas de aplicación de los planes (tramites, decisiones continuas, permisos, visitas a la

ciudad, archivos y bases de datos).

3. Formulación de un concepto guía y estrategias para la definición de acciones y decisiones. Se trata de aprovechar acuerdos previos sobre planes de uso del suelo u otros aspectos de planeación típicamente asociada a las primeras metodologías de planeación pero cambiar su concepción original rígida y permitir que cambie flexiblemente en el tiempo. Se requiere por lo tanto lograr que las autoridades de planeación (gobiernos nacionales o concejos municipales) delegen poderes a quienes mejores capacidades de decisión o acción puedan tener (oficinas permanentes de planificación urbana equipadas con equipo y personal actualizado en conocimientos, preparado y siguiendo un proceso ininterrumpido de aprendizaje, experimentación e innovación).

4. Establecimiento de un proceso continuo y dinámico de planeación en el cual se producen decisiones de múltiples alcances y características de acuerdo a las aspiraciones de las sucesivas administraciones publicas, los cambiantes intereses y prioridades en medio de un proceso político aceptando que la planeación urbana no puede desarrollarse al margen de las decisiones políticas.

5. Concepción y desarrollo de programas de acción. Definición de decisiones urbanísticas detalladas. Planes de limitado alcance enhilados con los conceptos guía adoptados y reglamentaciones urbanísticas y de planeación físico-espacial flexibles en el tiempo que en cualquier momento pueden ser modificados sin desvirtuar el proceso inducido.

6. Identificación de estudios y proyectos prioritarios para el desarrollo y que respondan a las aspiraciones y necesidades de la mayoría de la población.

7. Ejecución de proyectos de acción. No sólo por parte del sector público sino por el sector privado y en empresas conjuntas.

8. Evaluación periódica de las experiencias y experimentaciones. Participación de distintos grupos de interés y comunidades.

9. Re-formulación de políticas y métodos basados en un continuo sistema de aprendizaje que se refina permanentemente y se completa cada ciclo en periodos de tiempo mas cortos que los indicados en metodologías convencionales.

## El Proceso de Planeación-Acción

Según Propuesta desarrollada y experimentada en Bogotá, Colombia. Acuerdo 6 de 1990 (1988-98)

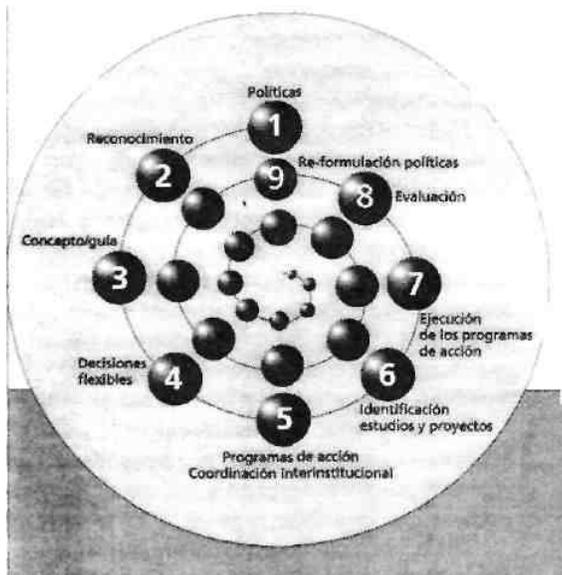
Propuesta para el Departamento Administrativo de Planeación Distrital en 1988 (plan 450 años y proyecto de plan de desarrollo físico adoptado posteriormente como estatuto para el ordenamiento físico del Distrito especial de Bogotá, acuerdo 6 de 1990 del Concejo Distrital)

### Acuerdo 06/90

1

### Bases Jurídicas y Metodología para el proceso de Planeación-Acción

Decisiones en el tiempo por medio de: unas reglas y concepto guía para quienes



puedan promover programas específicos de acción o reglamentaciones urbanísticas o planes zonales o proyectos de desarrollo.

Definición del carácter del proceso de planeación y la políticas macro del desarrollo de la ciudad

Documento proyecto de acuerdo 1989

Documento acuerdo 6/90

Reconocimiento rápido de la situación existente con base en los diagnósticos, estudios, recuentos y análisis existentes

Ene.ago. 1989  
D.A.P.D.  
Múltiples estudios y planes

Formulación de un conceptoguí y estrategias para la definición de acciones y decisiones

Documento acuerdo 6/90  
Niveles de Zonificación  
concepto de prevalencia

Proceso dinámico de decisiones detalladas por muchos agentes de implementación y gestión

Decretos de asignación de tratamiento planes zonales programas de renovación

Programas de acción  
- Proceso de coordinación Interinstitucional.  
- Proceso de descentralización.  
- Énfasis en la implementación.

Programas de desarrollo integrado proyectos y acciones prioritarias

Fuente: Conferencia Acuerdo 6/90 y reglamentaciones urbanas, 1982  
Arq. Santiago Medina Vaughan

Fuentes:  
Documentos de trabajo del proyecto de acuerdo desarrollado en el D.A.P.D. entre 1985y 1990 adoptados parcialmente en el acuerdo 6 de 1990 /decretos reglamentarios desarrollados en 1992y 1983  
Santiago Medina Vaughan

Figura 3. El proceso de Planeación-Acción según propuesta desarrollada y experimentada en Bogotá, Colombia, acuerdo 6 de 1990

Esta propuesta, no muy conocida, ha tenido una aplicación practica parcial a partir de 1990 en Bogotá. Considero que está asociada sobretodo a la casilla B de la figura 1, donde la experimentación e innovación es requerida. Si bien con la aprobación y

adopción del estatuto acuerdo 6 de 1990 se acordaron unos objetivos y estrategias, se ha dejado suficiente flexibilidad para que las decisiones se sucedan en el tiempo con poderes delegados y obligaciones tales como la participación de los

interesados, la divulgación de las propuestas y planes parciales y la utilización de métodos actualizados en el manejo de la información como es el caso de la informática y los sistemas de información geográficos. En el periodo 1990-98 se han producido varias decisiones de reglamentación usando el mecanismo de la delegación de poderes en decretos reglamentarios. Adicionalmente ha coexistido con propuestas de inversión pública desarrollada por administraciones políticas como es el caso del plan de gobierno 1995-97 denominado "formar ciudad" donde se aplican conceptos de planeación-acción, al menos con los recursos de carácter público en la ciudad.

#### **Metodologías propuestas por centros de estudio enfocados a los problemas y necesidades de países industrializados:**

La literatura disponible sobre algunas experiencias de planificación urbana en países industrializados como los Europeos y los Norteamericanos indica que ha habido una evolución significativa en las teorías y métodos de planeación urbana. Por ejemplo el autor Chappin & Kaiser en el libro *Urban Land Use Planning* (Planeación de los Usos del Suelo de las Ciudades), de 1979, norteamericano menciona la existencia de metodologías como la que se describe a continuación:

Los cinco elementos propuestos a la manera de pasos como método para planificar los usos del suelo de las ciudades norteamericanas son:

1. Plan para planificar
2. Edificación de un sistema de información base
3. Análisis de problemas y especificación de objetivos
4. Formulación avanzada de políticas y planes
5. Planeación-acción (activa participación en decisiones en curso)

Esta evolución refleja la existencia ya en la década de los 70' s de capacidades para manejar información a gran escala y con costos cada vez más bajos en EE.UU. a través de la concepción de sistemas organizados de información y la posible aplicación pionera de las computadoras a asuntos de planeación urbana. También se parece en sus pasos 2, 3 y 4 a los definidos en la metodología racional/ comprensiva anteriormente analizada. Incorpora la

necesidad de contemplar cambios en los objetivos y políticas de los planes de una manera permanente y no esporádica al final de algún ciclo o período de tiempo. El paso 5 denominado planeación-acción destaca la necesidad de permanentemente llevar a cabo decisiones de planeación urbana como un proceso dinámico y no estático como los propuestos por las metodologías más primitivas de planeación (Diagnosticos-analisis-plan).

#### **Conclusiones**

Del análisis de las 4 metodologías denominadas DIAGNÓSTICO-ANÁLISIS-PLAN; RACIONAL/COMPRESIVA; INCREMENTAL y la que se tituló PROMOCIÓN DE UNA CAUSA, se concluye que es mejor evitar depender de este tipo de métodos cuando se trata de planificar las ciudades como las de Latinoamérica que están creciendo y cambiando aceleradamente. En particular es importante entender que una de las metodologías menos apropiadas para estas ciudades es la denominada en este estudio DIAGNÓSTICO-ANÁLISIS-PLAN. Lamentablemente es precisamente ésta la que más se ha utilizado y se sigue promoviendo en países como Colombia, muchas veces combinando algunos aspectos de las otras tres metodologías y aun de las propuestas de planeación-acción pero sin coherencia y consistencia, (ver leyes urbanas nacionales; Ley 9 de 1989, Ley 388 de 1997), este problema de carácter grave para el desarrollo de los sistemas urbanos en cualquier país sigue sucediendo debido a múltiples causas entre las cuales se destacan:

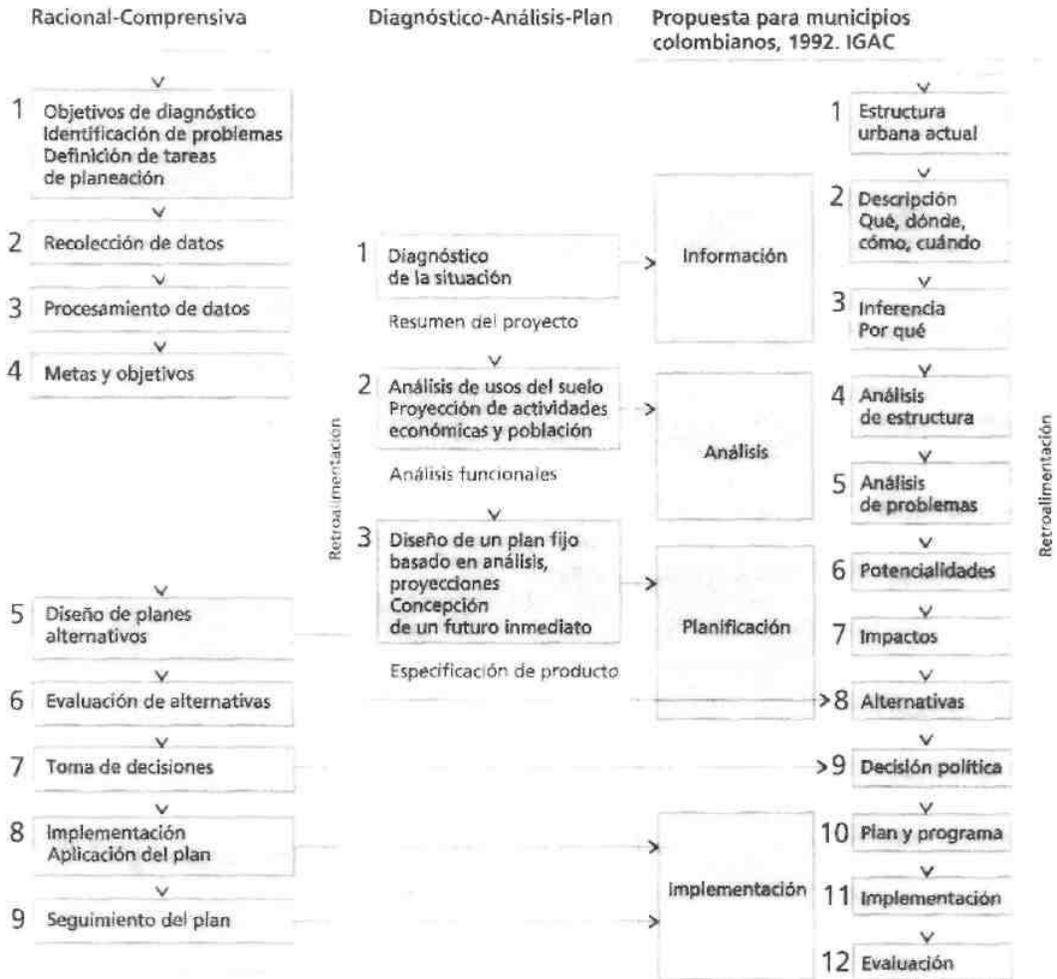
1. La falta de desarrollo del pensamiento urbano y la ignorancia por parte de los que toman decisiones urbanas de métodos y teorías más evolucionados.
2. La falta de una oficialización de la profesión urbana y edificación de capacidades institucionales en el tema de asentamientos urbanos.

Mientras subsistan estas deficiencias estructurales es probable que se repitan los errores del pasado y no se aprenda de la historia y las experiencias urbanas del pasado. Un ejemplo de esto se puede ilustrar por la innovación realizada en Bogotá en 1963 y 1964, cuando se produjeron propuestas de planificación urbana originales y más avanzadas y apropiadas (ver García, sin fecha). Estas propuestas

# El Proceso de Planeación

Según IGAC, Colombia; ITC, Holanda para municipios colombianos

Comparación de esta propuesta con las metodologías D-A-P y Racional-Compreensiva



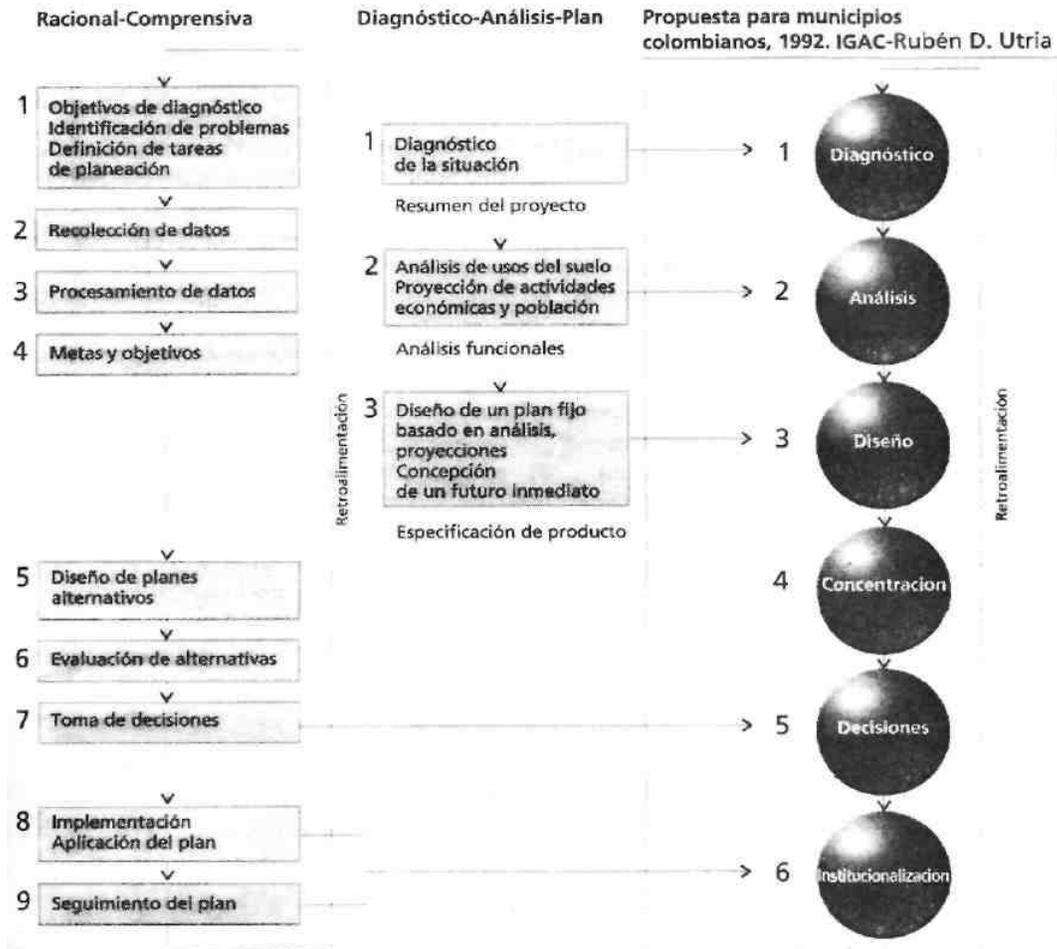
*Metodologías para la planeación urbana, el cambio y crecimiento urbano acelerados. tiago Medina Vaughan, 1998.*

Figura 4. El Proceso de Planeación según IGAC, Colombia e ITC, Holanda para municipios colombianos

## El Proceso de Planeación

Según IGAC-Rubén D. Utría para Municipios colombianos

Comparación de esta propuesta con las metodologías D-A-P y Racional Comprensiva



Fuentes:  
 El proceso de Planificación en una aplicación de SIG a la planificación urbana. Manizales ITS, Holanda e IGAC, Colombia  
 Método Básico propuesto por Rubén D. Utría para la planificación del desarrollo municipal.  
 Metodologías para la planeación urbana, el cambio y crecimiento urbano acelerados. Santiago Medina Vaughan, 1998.

Figura 5. El proceso de Planeación según IGAC - Rubén D. Utría para municipios colombianos

no solo fueron derogadas y reemplazadas por otras menos apropiadas (PLAN de 1968, decreto de 1975) sino que su recuerdo se eliminó casi por completo y estas innovaciones ni siquiera fueron mencionadas en las pocas publicaciones que se han financiado en el área del urbanismo en Bogotá (Cartilla del espacio público, 1993). Lo mismo ha estado pasando en tiempos recientes por cuanto la falta de divulgación del conocimiento teórico y metodológico de las distintas prácticas y propuestas de planeación en Colombia tiene como resultado que las innovaciones y avances aislados que se han producido no se aprecien en los círculos de decisión y corran el peligro no solo de no aprovecharse sino de sustituirse por otros métodos más antiguos. Es el caso de múltiples prácticas como la del acuerdo 6 de 1990 de Bogotá, los planes de acciones integradas como Ciudad Bolívar y similares, plan formar ciudad, algunas propuestas incorporadas a las leyes de reforma urbana de 1989 y 1997 que no se han llevado a la práctica, experiencias como la de ciertos planes zonales o sectoriales en Bogotá como ciudad salitre, planes de servicios públicos y propuestas como la del Bogotá 2000 plan estratégico de largo plazo para la ciudad de Bogotá.

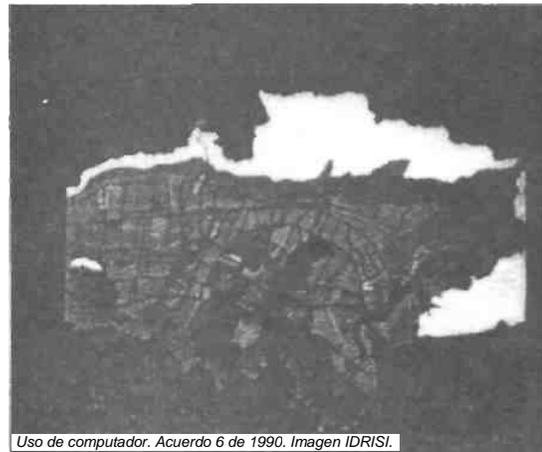
La metodología racional/compreensiva experimentada en propuestas como los estudios de Fase II en Bogotá es aun de interés debido a que aunque ya se han experimentado las limitaciones y problemas, la revolución informática de los últimos decenios del siglo xx posibilita la edificación de bases de datos e información multidisciplinaria con menores costos, mas beneficios y mas rapidez que lo ocurría con anterioridad. Precisamente en otros países mas desarrollados se ha evolucionado también los métodos de planeación a partir de esta metodología base. Sin embargo los métodos que se utilicen necesariamente serán distintos de la original. En Colombia existen publicaciones como la de una aplicación de SIG a la planificación urbana Manizales, (IGAC, 1992) que retoma como base metodológica de planificación las dos primeras analizadas aquí (ver figuras 4 y 5).

Cuando las decisiones urbanísticas involucren a grupos de gente y la participación de la comunidad es posible aprovechar algunos aspectos de metodologías como la INCREMENTAL o la cuarta analizada. Es

importante anotar, sin embargo que el alcance de cualquiera de las dos es limitado por cuanto en ambos casos solo se tratan asuntos urbanos particularizados y no son comprensivos.

En este campo se pueden aprovechar también los avances de computador de las últimas décadas, tales como la aplicación de Sistemas de soporte a la decisión y Sistemas de Información Geográficos interactivos con grupos de gente, (ver las posibilidades de los grupos *delphi* del sistema ARC-INFO de ESRI California, USA).

Cuando existen situaciones de cambio y crecimiento urbano acelerado es mas apropiado utilizar métodos ideados específicamente para estas situaciones. Se han propuesto varios desde la década de 1960, siendo la denominada *ACTION-PLANNING* O PLANEACION-ACCION aun de interés e importante por cuando no sólo existe riqueza en planteamientos poco conocidos como los de los Planes de acción experimentados desde 1970 en Bogotá sino que muchas otras ciudades del mundo han tenido experiencias y existen centros de saber concentrados en investigar a fondo estas prácticas urbanas. En Bogotá, por ejemplo se han experimentado numerosos planes de acción y planes de desarrollo influenciados por estas metodologías de planeación acción tales como: Los programas de desarrollo integrado PIDUZOB, PROGRAMA CIUDAD BOLÍVAR, EL ACUERDO 7 DE 1979, EL ESTATUTO PARA EL ORDENAMIENTO FÍSICO DEL DISTRITO ESPECIAL DE BOGOTÁ, ACUERDO 6 DE 1990, EL PLAN



Uso de computador. Acuerdo 6 de 1990. Imagen IDRISI.

planeación de desarrollo tales como el plan de estructura propuesto por fase II en los 70s, el plan nacional de las cuatro estrategias (LAUCHIN CURRIE), e importantes estudios como los realizados por el Banco Mundial y otros locales como la misión siglo XXI o el denominado plan estratégico Bogotá 2000.

A la situación de cambio y crecimiento acelerado que han sido la característica de las ciudades mas importantes de Colombia por varias décadas se le une ahora los cambios propios de la revolución informática de finales del siglo xx, la globalización y todo aquello que autores como Alvin Toffler han bautizado con el nombre de la Tercera Ola (Toffler, 1980). No solo las ciudades por dentro se han visto afectados por estos cambios sino también la conformación del sistema de ciudades regional, o mundial. Por consiguiente las experiencias que ha habido en la concepción, experimentación y aplicación de metodologías como la denominada Planeación-acción son de mucho interés pues responde por sobretodo a la primera situación de cambio. Para la segunda situación de cambio todavía existe un campo abierto para producir innovaciones y métodos mas avanzados aún. Con el acuerdo 6 de 1990 y las normas urbanísticas introducidas en 1992 y 93 para gran parte de Bogotá se han experimentado técnicas y métodos derivados de los sistemas de información geográficas y computadores disponibles en esta ciudad. Ya las instituciones internacionales se dieron cuenta y desde 1995 han estado promoviendo nuevos conceptos como los de Edificación de capacidades institucionales (DPU news, 1994), construcción de sistemas de información urbanos permanentes (banco mundial). Si las metodologías ideadas a finales del siglo XIX y principios del siglo xx se han encontrado inapropiadas para la segunda década del siglo xx con mas razón son obsoletas para responder a los retos del nuevo siglo. Lo mismo puede suceder con las ideadas en la segunda mitad del siglo xx si nos encontramos de pronto inmersos en un siglo XXI con características urbanas bien diferentes de las actuales.

## Bibliografía

- CHAPÍN F.S. & KAISER E. *Urban Land Use Planning*. 1979. University of Illinois Press, Urbana-Chicago-London.
- CHRISTENSEN, KAREN. *Coping with uncertainty in planning*. 1985.
- DIARIO OFICIAL DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA, *Ley 388 de 1997*, 1997.
- GARCÍA, ANTONIO. *Recuento de la planificación en Bogotá*. Sin fecha.
- GACETA DEL CONGRESO, *Ponencia para primer debate al proyecto de ley 102 de 1996, por la cual se modifican la ley 9 de 1989 y la ley 3 de 1991*. Imprenta Nacional de Colombia, 1997.
- HARRIS NIGEL. *Cities in the 1990s. The challenge for developing countries*. Development Planning Unit. University College London. 1992 UCL press.
- HEALEY P., *Planning and Change, en: Progress in planning*. VOL 2 PART 3. 1974
- INSTITUTO GEOGRÁFICO AGUSTÍN CODAZZI E ITC, (HOLANDA), *Una aplicación de SIG a la planificación urbana Manizales*, 1992.
- KOENIGSBERGER, OTTO. *Planning for Rapid Change, the urban problem*. 1971.
- KOENIGSBERGER, OTTO. *Action Planning*. 1964 en: *Readings in Action Planning*, Vol 1 edited Babar Mumtaz Development Planning Unit University College London, 1982.
- LEVY, KAREN. *Conferencia en metodologías de planeación, Planning Methodologies*, University College London, Development Planning Unit, Octubre 1988.
- MEIER, GERALD, *Leading issues in economic development, studies in international poverty 2de*, 1970.
- MEDINA, SANTIAGO. *Conferencia en el acuerdo 6 de 1990 y normas urbanísticas*. Documento sin publicar. 1992.
- MEDINA, SANTIAGO, Ensayo: *"Change and planning methodology"* presentado como parte del curso master en planeación del desarrollo urbano, Msc Urban Development Planning, Development Planning Unit, University College

London, enero 1988. Dirigido por: Caren Levy.

SAFIER, MICHAEL. *Conferencia en el tema de Tradiciones de Planeación*. University College London, Development Planning Unit, Octubre 1988. Planning traditions involved in urban affairs 1880-1980s.

SAFIER, MICHAEL. *An Action Planning Approach to Possible Patterns and Solutions for Accelerated Urbanization*, 1974. En readings in action planning, 1992, editor Babar Mumtaz, DPU University College London.

TOFFLER, ALVIN. *La Tercera Ola*. Plaza & Janes editores, Bogotá. 1980.

TOFFLER, ALVIN. *El Cambio del Poder*. Plaza & Janes editores, 1990.

**Fuente: *Readings in action planning*, University College London, *Development Planning Unit*. 1982. Traducción y selección de apartes realizada por Santiago Medina Vaughan en 1998.**

#### **Apéndice:**

#### **Traducción de algunos extractos importantes del artículo**

#### **«Action Planning»**

#### **de Otto Koenigsberger de 1964.**

«Los países de los trópicos han aceptado la idea de planeación económica mas fácilmente que aquellos de Europa y Norteamérica. El planeamiento físico se acepto en segundo lugar pero no tan rápidamente como la planeación económica. Esta demora fue el resultado de la carencia de profesionales expertos en el urbanismo. Los planificadores urbanos tenían que ser reclutados en Europa o Norteamérica. Pero no importa de donde vinieran siempre trabajaban con las ideas y preceptos de las escuelas de planeación urbana británicas que fueron formuladas en los años siguientes a la terminación de la segunda guerra mundial. La gente de los países tropicales preferían llamar a sus planes «Planes pilotos o planes maestros» en vez de «planes de desarrollo» como en Gran Bretaña desde 1947 pero en todo lo demás seguían la terminología y patrones británicos.

Los planificadores contratados para elaborar los planes de las ciudades de estos países en vías de desarrollo comenzaron a trabajar con gran entusiasmo. Aprovechando que estaban, según creían, en un periodo de comienzo de un despegue económico intenso y esperaban no repetir los errores de la industrialización que tuvo lugar en Europa y otros países anteriormente.

Después de unas primeras experiencias se pudieron observar tres puntos destacables:

1. Las ciudades de los países en desarrollo de África Asia y Latinoamérica estaban creciendo y cambiando mucho más rápido que lo que ocurrió con las ciudades europeas, aun en el punto mas alto de la revolución industrial.

2. Los planes maestros tenían poco efecto en ese crecimiento.

3. Los planificadores se estaban convirtiendo en personas terriblemente impopulares.

Para explicar este tercer punto, es interesante observar como la palabra desarrollo se había convertido en algo casi místico en la mayoría de los países que intentaban un rápido desarrollo. Las personas que tenían el dinero o poder económico para invertir, y de hecho invertían en actividades como la construcción por ejemplo, no pensaban de sí mismos como especuladores sino mas bien como héroes nacionales que contribuían a lograr las aspiraciones del país. Esas personas se sentían agraviadas por los controles de planeación y se oponían a ellas argumentando, no sin razón, que esa planificación demoraba el desarrollo que tanto se necesitaba. Las denuncias contra los controles urbanos caían en tierra fértil pues la tierra, es todavía la principal base de inversiones en la mayoría de los países subdesarrollados. Existen poderosas razones para invertir en tierras en vez de otras aventuras pues la posesión de la tierra esta fuertemente ligada al poder político y el estatus social, y además no existían otras alternativas viables de inversiones en esos países. Los propietarios de la tierra tampoco querían esos controles urbanos y zonificaciones del uso del suelo más que los constructores y edificadores de vivienda, oficinas, fábricas. Ellos juntos formaban la mayor parte de las voces oíbles de la comunidad, mientras que aquellos a quienes los planificadores decían que iban a

beneficiar eran iletrados, pobres y sus voces difícilmente se escuchaban. Por lo tanto no es una sorpresa que ese entusiasmo de la posguerra por el planeamiento físico urbano decayera rápidamente. Los planificadores se volvieron impopulares y la idea de planeación perdió terreno. Con ello desapareció también la esperanza para conscientemente diseñar los escenarios urbanos.

¿Por qué fallaron estas concepciones de planes maestros en ciudades del tercer mundo aún cuando se aplicaran y se ensayaran en la forma más competente y sincera?

¿Había algo en los métodos de planeación que hacia que esta planeación fuera inaplicable aun en los casos donde se siguieran perfectamente los preceptos y se acogieran las recomendaciones?

Para responder a esas preguntas es necesario remontarse a la época en que esos métodos de planeación fueron concebidos y en la época que la idea de plan maestro tomo forma. La idea de plan maestro por su puesto es mucho más antigua pero fue en los años 30 y en los años de la segunda guerra mundial que desarrollo su significado actual. Uno fue un periodo de recesión y el otro de destrucción. Es difícil ahora imaginarse que tan poco desarrollo y construcción tenia lugar en Europa durante ese tiempo. Eso le dio tiempo a la gente para pensar. Fue un periodo fructífero para esas ideas pero inevitablemente esas ideas tienen la huella imborrable de la época en que fueron concebidas. Los pensadores de los años 30 no pudieron imaginar la velocidad del cambio que se experimentarían después. Esto es claro en el concepto de «plan maestro». Aun cuando se denomine «plan de desarrollo» y se revise cada 5 años, sigue siendo fundamentalmente un concepto estático previsto para un cambio limitado y predecible y definitivamente para unas ciudades de un tamaño finito y definido.

La idea de plan maestro fue edificada sobre tres supuestos (nunca mencionados explícitamente pero importantes y poderosos por ser silenciosos):

1. La continuación de un cambio lento y una velocidad baja de crecimiento urbano y cambio social.
2. La existencia de una sociedad que considera la iniciativa económica una prerrogativa del indivi-

duo y relega la acción pública a las tareas de subestructura económica y alivio de desastres.

3. Una mentalidad conservadora y la unánime aceptación que la conservación de los logros e instituciones del pasado son el principal objetivo de toda planeación.

Una vez se han entendido estos supuestos su irrelevancia fuera de Europa se vuelve evidente. La primera acerca del bajo cambio social fue el resultado de los años 30 y la segunda guerra mundial pero desde entonces este supuesto ha sido erróneo aún para el planeamiento urbano de países como Inglaterra. Por supuesto es mucho menos aplicable en países de Asia África y Latinoamérica en que las ciudades crecen a ratas de 3 y 4 por ciento por año. Igualmente inaplicable en países en desarrollo es la idea que la iniciativa solo puede venir de fuentes privadas y el papel de los gobiernos debe ser el de controlador en vez de líder en el desarrollo. El tercer supuesto acerca de la conservación todavía es tan dominante como en los años 30 en Europa. Todos somos conservacionistas de corazón. Si se piensa en planeamiento el primer instinto es tratar de prevenir que se construyan estaciones atómicas, líneas de transmisión de energía, campos industriales, autopistas o centros turísticos. La idea es preservar los bellísimos campos del desarrollo urbano e industrial. Muchos motivos para el planeamiento existen pero la preservacionista es muy fuerte en los profesionales y en el público. Los nuevos países en desarrollo no glorifican el pasado como lo hacen los europeos, los sueños son mas bien orientados al futuro. Una nación emergente no puede ser conservacionista desde sus comienzos.

El entendimiento que algunos de los métodos utilizados para el planeamiento son inútiles en situaciones como las de los países en vías de desarrollo porque han sido desarrollados para un tipo de sociedad diferente nos lleva a sugerir que se necesita concebir nuevos métodos mejor adaptados a las condiciones de los trópicos. Un cambio en metodología no significa que se quiere negar la creencia en el planeamiento sino que creemos que un cambio en los métodos puede hacer la diferencia entre la aceptación pública y el rechazo de los planes, la diferencia entre el éxito y el fracaso.