

# UNIVERSIDAD NACIONAL DE COLOMBIA

## Sede Manizales

### BOLETIN AMBIENTAL XIX

#### INSTITUTO DE ESTUDIOS AMBIENTALES

#### IDEA- CAPITULO MANIZALES

#### SOBRE PLANIFICACION URBANA

Por: Luz Stella Velásquez (\*<sup>1</sup>)

Contrasta de manera sorprendente nuestra reflexión sobre la práctica y la teoría de la planificación y el ordenamiento urbano con las exigencias de la gestión. Esto, nos conduce necesariamente a cuestionarnos sobre la naturaleza misma de la planificación como elemento componente de la relación dialéctica entre: el Estado y la sociedad, entre las instancias públicas de decisión (centrales y locales) y las esferas sociales de acción.

La planificación ha sido, entre otras cosas, utilizada para ejercer el poder o para instrumentarlo. Sus determinaciones muchas veces se acomodan a la correlación de fuerzas y se ciñen a los intereses de grupos que puedan hacer hegemonía sobre la superestructura del Estado, conduciendo los planes y políticas de ordenamiento del territorio a facilitar la labor propia estatal, especialmente en lo relacionado a la inversión pública.

Se cambia la política urbana, se acometen actuaciones testimoniales que se reflejan a muy corto plazo, pero los cambios comprometan de fondo el funcionamiento para la satisfacción con nuestras ciudades pocas veces se hacen realidad. Esos cambios obligan a los profesionales del urbanismo y la planificación a hacerse una pregunta que va más allá del quehacer cotidiano, para con mayor perspectiva intentar averiguar hacia dónde va la planificación y a partir de allí extraer consecuencias o directrices de actuación concreta.

Tenemos la responsabilidad de contribuir al cambio, y la ciudad como **bien común** deberá expresarse en formas de participación activa. El control absoluto no puede ser el camino de

---

(\*) P.A. Universidad Nacional de Colombia . Investigadora IDEA. U. N. Manizales

urbanismo y de la planificación, pues así no se cualifica el marco de la vida cotidiana. Las actuales propuestas deberán estar dirigidas más a la forma de hacer, a la ética, que a las alternativas formales.

## **SOBRE PLANIFICACION**

Aunque todas las definiciones, bien sean genéricas o individuales conducen al concepto de planificación como: “un proceso racional de toma de decisiones” y esto implica necesariamente una reflexión sobre las condiciones sociales económicas y ambientales, ha sido frecuente sectorizar la planificación de acuerdo a los objetivos que persigue. Así por ejemplo, planificación del paisaje (Landscape planning), planificación ambiental (Environmental planning), planificación de usos del suelo (Land use planning), etc.

En Colombia, al igual que en otros países de América Latina la planificación ha repetido esquemas y modelos importados, los cuales se adecuaron de manera más o menos certera a las condiciones locales con tres (3) grandes tipos de planificación:

1. La planificación sectorial: (realizada por Ministerios. Departamentos, etc.)
2. La planificación de Desarrollo: (Enfocada desde el punto de vista económico y a la que se le ha anexado el aspecto social).
3. La planificación urbana: (De carácter eminentemente espacial y de asentamientos urbanos).

Dicha perspectiva plantea por un lado una visión sectorial de los problemas y una muy posible descoordinación en la planificación y la gestión, esto se ha manifestado continuamente en la falta de unidad de criterio en los diferentes estamentos, una coincidencia de competencias que desorienta los procesos, y una redundancia de esfuerzos con la consiguiente dispersión de recursos.

“La planificación integral” planteada en la búsqueda de una visión holística que trabajara en conjunto la dimensión física – económica y social, se ha asumido en Colombia sin que se hubiese garantizado el cumplimiento de por lo menos los siguientes principios:

1. Adoptar el enfoque ambiental: (interacción, cambio y regulación).
2. Interdisciplinariedad: (para el estudio de problemas y toma de decisiones).
3. Maximización de la eficacia de los ecosistemas (para satisfacer necesidades de la población).
4. Participación pública en el proceso (implica a todos los afectados por la planificación).
5. Planificación y Gestión: (como fases interactivas que alternan en un proceso continuo).

Según lo anterior podríamos afirmar que en Colombia por resoluciones todos los planes son “planes integrales” pero no llegan a ser reales instrumentos de gestión y desarrollo.

Lo que sí es importante resaltar es el cambio cualitativo que se le ha dado a la planificación urbana desde el punto de vista de su rol en la creación de ciudad, con el apoyo del marco legal vigente.

Ha quedado atrás la época en que los urbanistas creyeron encontrar la piedra filosofal para resolver no sólo los problemas de la ordenación del territorio, sino los inherentes a la estructura de la sociedad. Hoy, al menos se cuestionan los planes concebidos solo por especialistas, generalmente foráneos y en los cuales la participación y las perspectivas de confrontación estaban prácticamente negadas. Con la ley de Reforma Urbana (09 del 89) se pone de manifiesto el “derecho urbano”, con especial énfasis en los siguientes Artículos: Artículo 56 “el derecho al espacio público”, Artículo 68 “el derecho de transferencia”, Artículo 77 “el derecho a la acción y asociación”, Artículos 79 y 80 “el derecho al uso social del suelo urbano”, etc.

Pareciera pues que, sí en épocas recientes los enfoques “integrados de planificación” superaron la separación entre la planificación física y económica, hoy en Colombia no podría entenderse la planificación urbano sin el “derecho urbano”. Pero si nos acogemos a la ley encontraríamos que en lo relativo a la participación ciudadana desde el año 1980 el Decreto 1.300 en su artículo 15 determina: “Los planes de desarrollo de los Municipios deben realizarse con la participación de las Entidades cívicas, gremiales, profesionales, culturales y ciudadanía en general”. Esto nos conduce necesariamente a la llamada planificación participativa, sin embargo, la ley por sí sola no ha garantizado ni garantizará la participación real en los procesos y en la toma de decisiones. Cabe entonces esta pregunta: Se estarán preparando en Colombia los urbanistas y planificadores urbanos para responder a este imperativo?

### **Sobre la “Planificación participativa”.**

Corresponde a la planificación desde la perspectiva urbana proveer la evolución en el tiempo y traducir en términos espaciales las relaciones sociales y económicas de una determinada formación social; razón por la cual el planificador moderará permanentemente entre quienes tienen el poder de decisión y entre los que tienen el derecho al control. Es entonces cuando el concepto idealista de “armonía social” referido a la planificación participativa choca con la realidad que enfrenta dos grupos de poder con intereses contrapuestos.

Un auténtico proceso de participación en la planificación tendrá que traer consigo el compromiso de compartir realmente el poder de decisión. Los intentos realizados en este sentido por los planificadores en forma espontánea, no podrán ir muy lejos sino pueden ser acompañados de esa delegación de poder, por medio de la cual se establezca de forma clara cuales son las auténticas posibilidades para que: una visión determinada de la ordenación del espacio urbano llegue a introducirse en los documentos de planificación y a realizarse en el proceso de ejecución.

La preocupación de las autoridades públicas y del Estado ante las exigencias de la participación, control y gestión del marco de vida urbana se reflejan en una abundante legislación que intenta, unas veces, promover y otras controlar este movimiento.

Hay que considerar el proceso de participación dentro de un marco muy especial, ya que si bien la acumulación de capital fijo en estructuras y dotaciones urbanas es importante; la rigidez del sistema de administración local rompe las posibilidades de coincidencia entre: **gestión social y gestión democrática** y entre **gestión municipal y autogestión urbana**. En definitiva, es necesario

revisar los instrumentos para la participación de los ciudadanos en la gestión directa de su entorno urbano.

Si el urbanismo de su aspecto descriptivo ha sido definido como “la manera de concebir y realizar las ciudades” en su aspecto normativo en la práctica social concreta de la apropiación del suelo; ya sea para construir o bien para organizar el espacio en función de lo ya edificado. Es precisamente en la apropiación el suelo y en el uso del territorio donde surgen los “conflictos urbanos”.

Será necesario entender que desde el punto de vista práctico los urbanistas y planificadores no podrán estar ausentes del terreno político y es allí precisamente donde el concepto de participación aparece más ambiguo; puesto que inútil pensar que el urbanismo es la traducción en el espacio de una “armonía social” inexistente: los planes de ordenación territorial no podrán resolver las contradicciones sociales puesto que los desequilibrios espaciales son el reflejo no su causa.

Hablar de participación y su aplicación al concepto de planificación implicaría, la articulación de la democracia de base respecto a la democracia representativa, es decir, la institucionalización de los movimientos sociales en acepciones locales y sectoriales. Su carácter será diverso según el contexto político y administrativo en que se inscriba; cuantas veces la participación se ha “manipulado” para lograr incluir decisiones, ya tomadas de antemano.

He aquí la importancia de educarse para la participación, no se trata de recabar la opinión de una amplia masa de individuos para tener un informe de una ciudad, ni tampoco es participación el proceso demagógico de la legitimación de una decisión o de un plan ya elaborados. El auténtico proceso de participación en la planificación tendrá que traer consigo el compromiso de compartir realmente el poder de decisión, y la delegación de poder como base imprescindible.

#### **REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS:**

- La Reforma Urbana como Instrumento de Desarrollo. En: Anotaciones sobre planeación N° 31. Posgrado Planeación Urbana. Fac. de Arq. U.N. Medellín. Marzo, 1989.
- Ciudad y Territorio. En: Revista de Ciencia Urbana N° 4- 79. Instituto de Estudios de Administración Local. Madrid – España.
- Revista de las Corporaciones Regionales. N° 3. Departamento Nal. de Planeación. 1992.

Coordinador de la edición  
Alberto Marulanda López  
Profesor IDEA-u.n.