

Los tugurios en América Latina: de problema a solución (1958-1964)¹

Nilce Cristina Aravecchia Botas²

Ana Patrícia Montoya Pino³

Resumen

A mediados de siglo XX el tugurio se concibió, en Latinoamérica, como un problema social y económico que dimensionaba el problema de la vivienda social. Sin embargo, con las limitadas capacidades de respuesta nacionales y la incorporación de procesos de planificación urbana, los tugurios se convirtieron en solución alternativa. En ese contexto, este cambio de valor se construye desde el Centro Interamericano de Vivienda y Planeamiento, específicamente desde dos encuentros regionales, el Seminario de Técnicos y Funcionarios en Planeamiento Urbano (Carta de los Andes), (Bogotá, 1958), y la Mesa Redonda de Vivienda y Planificación (Carta de Lima), (Lima, 1964).

Palabras clave

Planeamiento integral; Renovación urbana; Erradicación de tugurios; Rehabilitación de barrios.

Slums in Latin America: from problem to solution (1958-1964)

Abstract

In the mid-20th century, slums were conceived in Latin America as a social and economic problem that encompassed the challenge of social housing. However, with limited national response capacities and the incorporation of urban planning processes, slums became an alternative solution. In this context, this shift in value was built upon by the Inter-American Center for Housing and Planning, specifically through two regional meetings: the Seminar of Urban Planning Technicians and Officials (Carta de los Andes) (Bogotá, 1958), and the Roundtable on Housing and Planning (Carta de Lima) (Lima, 1964).

Keywords

Comprehensive planning; Urban renewal; Slum eradication; Neighborhood rehabilitation.



Favelas na América Latina: de problema à solução (1958-1964)

Resumo

Em meados do século XX, as favelas foram concebidas na América Latina como um problema social e econômico que englobava o desafio da habitação social. No entanto, com as limitadas capacidades nacionais de resposta e a incorporação de processos de planejamento urbano, as favelas tornaram-se uma solução alternativa. Neste contexto, essa mudança de valor foi construída pelo Centro Interamericano de Habitação e Planejamento, concretamente por meio de dois encontros regionais: o Seminário de Técnicos e Oficiais de Urbanismo (Carta de los Andes) (Bogotá, 1958) e a Mesa Redonda sobre Habitação e Planejamento (Carta de Lima) (Lima, 1964).

Palavras-chave

Planeamento integral; Renovação urbana; Erradicação de bairros de lata; Reabilitação de bairros.

Artigo recebido em junho de 2025

Artigo aceito em agosto de 2025

Entre las décadas de 1950 y 1960 la demanda de vivienda para las poblaciones de bajos ingresos en las principales ciudades de Latinoamérica impulsó, de manera acelerada por la incapacidad económica de la población, formas habitacionales urbanas precarias como los llamados tugurios en Colombia, favelas en Brasil, callampas en Chile, barriadas en Perú, o villas miseria en Argentina⁴. Su avance, desde inicios del siglo XX, estuvo acompañado de la idea que debían ser erradicados. La política era transferir los pobladores de dichos barrios a viviendas nuevas de producción pública, más o menos vinculados a ideales modernistas, como las unidades vecinales proyectadas por arquitectos afiliados al movimiento moderno (Montoya, 2014). A finales de la década de 1950, los medios técnicos e intelectuales empezaron a admitir la posibilidad de mantener las personas en dichos asentamientos y promover mejoras, provisionando servicios públicos y regularizando jurídicamente las viviendas, registrándose así otro paradigma.

En ese sentido, el objetivo de este artículo es localizar ese cambio históricamente, a partir de debates transnacionales latinoamericanos

durante la Segunda Posguerra, para identificar y reflexionar sobre los discursos técnicos e intelectuales que formaron el marco teórico de las políticas de urbanización y pautas de actuación sobre los barrios autogestionados en Latinoamérica. Por tanto se trabajaron cinco fuentes documentales: el *Estudio del problema de la vivienda de interés social*, del Consejo Interamericano Económico y Social (CIES), Washington 1953, publicado en 1955; el informe de la *Primera Reunión Técnica Interamericana en Vivienda y Planeamiento*, realizada por el CIES, Bogotá 1956, que definió principios para políticas nacionales e interamericanas de vivienda y planeamiento; el *Informe Final del Seminario de Técnicos y Empleados en Urbanismo* (Carta de los Andes) promovido por el Centro Interamericano de Vivienda y Planeamiento (CINVA), Bogotá 1958, que definió lineamientos de planificación urbana para el continente; las resoluciones de la *Mesa Redonda de Vivienda y Planificación* (Carta de Lima) realizada por la Sociedad Interamericana de Planificación (SIAP), Lima 1964, donde se discutieron alternativas de financiamiento de vivienda social en el marco de la idea de Planificación Integral; y el *Seminario sobre Tugurios* organizado por el Instituto de Crédito Territorial (ICT) de Colombia y el CINVA, Bogotá 1966.

En el marco de las políticas de las agencias internacionales, la acción de la OEA, desde 1948, tuvo un importante rol en las discusiones sobre vivienda y planeamiento en América Latina. Anatole Solow secretario general de la OEA para estos asuntos, centró las iniciativas de cooperación interamericana en el Primer Congreso Panamericano de la Vivienda Popular, promovido por la Séptima Conferencia Panamericana y realizado en 1939 en Buenos Aires. Para él, aquel evento fue pionero en el objetivo de allegar la voz de los técnicos a los gobiernos, industriales y la sociedad, en el sentido de crear conciencia sobre el “problema de la vivienda popular”; por lo cual, “creada la conciencia, las casas se multiplicarán” (Solow, 1956, p.95-96).





Solow ya hablaba de las cooperaciones interamericanas, cuando dicha “conciencia” ya se había formado. Prueba de ello, es que se habían constituido instituciones nacionales responsables de pensar soluciones al problema habitacional, realizar investigaciones, divulgar resultados y adiestrar profesionales especialistas en vivienda. Sin embargo, entre las décadas de 1950 y 1960, la falta de vivienda para las poblaciones de bajos ingresos en las principales ciudades latinoamericanas, se agravó y el avance del éxodo rural impulsó el incremento y la formación de nuevos tugurios. Y como ya se dijo, a pesar de algunas alternativas, era hegemónica la idea de eliminar tales ocupaciones y más común la práctica de trasladar los residentes a conjuntos de vivienda pública. Sin embargo, a fines de los años 50’, los técnicos e intelectuales admitieron y promovieron la posibilidad de mantener los asentamientos.

En ese contexto, la apuesta interamericana concebía la vivienda como el motor para la *“Política de Desarrollo Económico y Social”*, fuera para incrementar la producción y el ingreso nacional, o para permitir que todas las familias disfrutasen del mejoramiento general (Solow, 1956, p.97). Dicha política de vivienda incluía una acción social intensificada, más allá de su dimensión económica o de intervenciones arquitectónicas y urbanísticas y sus soluciones, como respuesta, dependerían de acciones en diferentes escalas, desde el *“Desarrollo Regional”* a través de los planes de vivienda rural, hasta el *“Desarrollo Urbano”* con planes de vivienda urbana.

Es importante decir que cambiaba el paradigma de la producción de vivienda, pero mantenía la defensa del modelo de vivienda en propiedad como instrumento de gestión, expandiendo la idea burguesa y valor católico de la familia nuclear como célula de la sociedad, aunque vinculada a una perspectiva más comunitaria. La fijación de la población en asentamientos de origen precario no se trató de un cambio absoluto de las políticas de vivienda, pero sí de una diversificación de las acciones para solucionarla. La producción de conjuntos

habitacionales seguía presentándose como importante alternativa, pues la construcción de vivienda se convirtió en política dinamizadora de las economías nacionales y de la generación de empleos. Pero, el avance de los procesos de urbanización, acompañados de la baja capacidad económica de la población hizo que la autoconstrucción se convirtiera en la forma de producción más presente en gran parte de las ciudades latinoamericanas. Es así como emerge la idea de que la autogestión y autoconstrucción de vivienda y barrios enteros, por parte de los usuarios, se podrían realizar de manera dirigida a través de acompañamiento técnico calificado.

En ese contexto, el CINVA fue pensado en el marco del programa de Cooperación Técnica como una de las medidas tomadas por la OEA en cumplimiento de las resoluciones sugeridas por los técnicos desde el Congreso de Buenos Aires, así como en otras reuniones posteriores⁵. El CINVA se convirtió en centro de reflexión y experimentación sobre el problema de la vivienda latinoamericana, con un abordaje que propició la confluencia de comunidades rurales y urbanas e instituciones estatales, sumadas a *“la labor de la Iglesia y la cooperación internacional”* (Montoya, Aravecchia, Ramírez, 2024, p.181). Sin embargo, al enfrentarse a la realidad de países pobres y sin industrialización, el tugurio, como problema social, se convirtió en tema recurrente desde sus aspectos políticos, económicos y técnicos; además de fomentar, desde la noción de servicio y programas de planeamiento integral, el *“Desarrollo Comunal”* como la solución más apropiada al contexto latinoamericano, con la incorporación de saberes y organizaciones comunales locales (CIES 1956, p.33)⁶.

El tugurio como problema

El levantamiento, sistematización y clasificación de estadísticas, además de dimensionar el problema habitacional, posibilitaron la producción de diagnósticos municipales, regionales y nacionales. Los debates más generales en las Conferencias Panamericanas, los



más técnicos en los Congresos Panamericanos de Arquitectos o los estudios focalizados poco a poco confluyeron para identificar problemas comunes en Latinoamérica y así fomentar propuestas de cooperación interamericana.

En ese contexto, las misiones de agencias internacionales en América Latina, además de generar directrices para el desarrollo de los países, permitieron construir panoramas nacionales en ámbitos socioeconómicos. Fue el caso de las misiones del Banco Mundial, varias de ellas coordinadas por Lauchlin Currie, con una línea definida por el desarrollo económico, la planeación nacional y la vivienda como uno de sus mecanismos; las misiones de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) con un carácter distinto, admitieron la industrialización como vía de transformaciones sociales y de desarrollo de los países subdesarrollados; las misiones del Movimiento Economía y Humanismo (MEH), coordinadas por el sacerdote dominico y economista francés Louis Joseph Lebreton, con un enfoque social que se materializó a partir de su metodología de la “*encuesta social*” (UNESCO, 1954, p.6)⁷, aplicada en comunidades rurales, barrios y pequeños núcleos urbanos. En muchos casos los acuerdos de cooperación técnica hicieron confluir estas distintas miradas sobre los posibles caminos para el desarrollo, cruzando los intereses de dichas agencias con las administraciones locales, regionales o nacionales.

En 1951 se aprobó, por resolución el *Censo de población de los Países Latinoamericanos* (CEPAL, 1951), sobre el cual, junto con otros trabajos nacionales, se realizó el *Estudio del problema de la vivienda de interés social* convocado por el CIES (CIES, 1955). Según este estudio, para 1951, la población latinoamericana era fundamentalmente rural, con un 60% y un 40% urbana, de la cual la mitad se localizaba en áreas metropolitanas y la otra mitad en zonas urbanas⁸. En este panorama, Argentina, Chile y Uruguay fueron la excepción por ser países fundamentalmente urbanos⁹.

Según el censo, la crisis de la vivienda afectaba a más del 80% de las viviendas metropolitanas, al 75% de las viviendas urbanas y al 80% de las habitaciones rurales (CIES 1956, p.96). Además, el ritmo de la construcción habitacional no era rápido ni suficiente para responder al acelerado crecimiento demográfico y, además, el mercado laboral, considerando las bajas tasas de industrialización, no logró absorber la población migrante de pocos ingresos y sin capacidad de pago para financiar a largo plazo su vivienda.

Lo que resultó en una mezcla de formas de habitabilidad en las periferias urbanas, entre la ruralización de prácticas cotidianas y la urbanización de los bordes de la ciudad; de ahí que los tugurios emergieron como un grave problema social que necesitaba ser comprendido y solucionado. En 1961, la Sociedad Interamericana de Planificación -SIAP-, también implementó misiones técnicas, como acciones específicas, direccionadas a la *Enseñanza de la planificación en América Latina* (1961). En dicho documento se resaltó la demanda por mejorar los niveles de vida de la población en ámbitos como trabajo, ingresos, servicios públicos, democratización de decisiones, etc. y como consecuencia se presentó la necesidad urgente de movilizar recursos técnicos y financieros, a través de agencias nacionales e internacionales para acelerar el desarrollo económico y social de América Latina (SIAP, 1961, p.14).

La situación del continente, según este informe, tenía muchas causas que exigían especial atención como la gran desigualdad en la distribución del ingreso y el progreso tecnológico, economías “atrasadas”, aceleración del crecimiento demográfico desfasado de los procesos de producción, la concentración urbana en pocas ciudades, en muchos casos sin servicios ni equipamientos públicos.

Ante ese panorama continental, en 1966, el Instituto de Crédito Territorial de Colombia y el CINVA realizaron en Bogotá el *Seminario sobre Tugurios*, con el objetivo de aclarar conceptos y comprender la relación de estos asentamientos con otros problemas urbanos y as-





pectos sociales, económicos y políticos. Al mismo tiempo, la aspiración era pensar soluciones y formular planes a corto, mediano y largo plazo para un fenómeno que, según las reflexiones del evento, había existido en la ciudad desde finales del siglo XIX, pero lo novedoso, a mediados de siglo XX, era su enorme proporción.

Para caracterizar el fenómeno, se clasificó en dos tipos de tugurios urbanos: los interiores o tapados, generalmente en el centro de las ciudades, es decir casas de inquilinatos¹⁰; y los exteriores o periféricos, como barrios por invasión, barrios de tugurios, barriadas, villas miseria, favelas etc. (Montoya, Aravecchia, Ramírez, 2024, p.189), que con su consolidación en el tiempo se vincularon al desarrollo urbano de la ciudad. El tugurio era entonces definido por sus aspectos geográficos, antropológicos, sociales y económicos, su variación en el tiempo, nivel de vida y el patrón de vivienda adoptado. Serían, por tanto:

los edificios de vivienda y/o áreas caracterizadas por hacinamiento, deterioro, condiciones insalubres o ausencia de servicios públicos o comunales y que, debido a sus condiciones inherentes causan peligro a la salud, a la seguridad o moral de sus habitantes y/o de la comunidad en general (ICT; CINVA, 1966, p.16).

Sin embargo, una serie de condiciones físicas desfavorables fueron vinculadas a interpretaciones de carácter moral, lo que produjo imágenes estereotipadas de la población de los tugurios. El proceso generó ambigüedades en la acción técnica, de un lado el deseo de promover la mejora de condiciones de vida de la población y de otro una clasificación moral que definía el imaginario marginal de los migrantes pobres. Fueron interpretados como sectores urbanos con degeneración física y moral, pobreza, ilegalidad de la propiedad, invasión, etc. además de verlos como revolucionarios o agitadores¹¹. Se conformó así, un discurso político enmarcado por una mirada que tomó la familia como núcleo del mejoramiento de la sociedad en el contexto de una ciudad moderna. Esta realidad determinó el hacinamiento, la definición de necesidades colectivas o necesidades sociales y el mer-

cado de la vivienda como puntos de partida para encontrar soluciones al complejo problema de la mano de las instituciones públicas (CIES 1956, pp.32 y 68). Sin embargo, muy rápidamente los mismos habitantes se convirtieron en parte importante de la solución.

Entre mediados de los años 50' y mediados de los 60' estos asentamientos pasaron a ser reconocidos como unidades de vivienda, lo que llevó a incluir en su planificación integral (diagnóstico, análisis y propuesta), los hechos urbanos, arquitectónicos, técnicos, sociales y económicos. Fue así, como la idea de erradicar tugurios, hasta entonces predominante, compitió con su posible rehabilitación. Las dos maneras de concebir la situación determinaron soluciones opuestas, o en algunos casos superpuestas y por ende nuevas orientaciones en las políticas públicas nacionales. Este cambio se puede explicar desde tres mecanismos implementados: la *renovación urbana* como parte de la planificación integral, *la propiedad y financiación de la vivienda* y la *educación técnica* para la planificación de la vivienda.

Renovación urbana como parte de la planificación integral¹²

Retomando el discurso de Solow, las propuestas desarrollistas concibieron la vivienda como motor para el mejoramiento general de las familias. Además, el “*Desarrollo Comunal*” emergió como alternativa a la producción estandarizada, considerando los límites de la industrialización de los países latinoamericanos y la incapacidad de pago de sus poblaciones más pobres. Las relaciones de interdependencia entre aspectos físicos y sociales y entre ciudad y campo, debieron ser priorizadas para alcanzar un “*desarrollo integral*”, que presuponía una “*planificación integral*” del territorio; es decir, “*cubrir el total de las manifestaciones de un determinado problema, así como proporcionar soluciones, dentro de un espíritu de coherencia a todos los aspectos que con él se relacionan*” (Rivera, 1960, p.1).

La “*planificación integral*” y por ende el “proceso de planificación”, pretendía una mirada sistémica de los problemas, incluyendo dife-





rentes escalas, esferas administrativas, disciplinas y políticas públicas, para buscar el desarrollo integral del territorio.

Así que, para eliminarse como problema social, los tugurios necesitaban un tratamiento especial, con cambios fundamentales en los procesos de producción de la ciudad, y en los modos de vida de sus habitantes. Por tanto, los *planes de tugurios* debían ser *planes integrales*, “*Es la única forma que el tugurio deje de ser un gheto y se pueda integrar al desarrollo de la ciudad*” (ICT; CINVA, 1966, p.25), con soluciones a aspectos físicos (vivienda, servicios públicos y comunales), sociales (educación) y económicos (empleo fijo), en el marco de programas a corto, mediano y largo plazo, acentuando la vida humana desde “*dos elementos fundamentales: el individuo y la comunidad*” (CIES, 1955, p.1).

En la *Carta de los Andes* de 1958, “*la planificación del desarrollo nacional, regional y urbano*” aparecía como instrumento “*indispensable para obtener una óptima utilización de los recursos humanos*”. La recomendación era que el punto de partida de la planificación fuera “*el establecimiento de metas sociales y económicas adecuadas para elevar el nivel de vida de la población*” (CINVA, 1958a, pp.14-15). En esa medida, el “Plan General Urbano”, como política municipal debía incluir la zonificación del uso de la tierra y la renovación de las áreas urbanas. Esa renovación partía de una previa clasificación según el tipo de intervención, bien en áreas de habilitación, de erradicación (donde existían tugurios no salvables), de rehabilitación (zonas en decadencia), de conservación o de extensión (CINVA, 1958a, p.46).

En definitiva, se proponía el reconocimiento real de que los asentamientos precarios eran parte de la escena urbana latinoamericana, y que por su “*ubicación y función en la estructura urbana*” debían “*ser considerados y no tratados como un aspecto transitorio*”. Solamente así se podría “*iniciar su remodelación o traslado*” provisionándolos de “*mínimos servicios públicos como: agua, transporte, y centros comunitarios*”, necesarios para “*fomentar el espíritu de comunidad que debe respaldar toda política habitacional realista*” (SIAP; IBEC, 1964, p.16).

Imagen 1. Proceso de desarrollo comunal y rehabilitación urbana en Siloé, Cali, Colombia.

Fuente: CINVA (1958b, sp.)

Así, los tugurios dejaron de ser sectores a “erradicarse” y pasaron, con procesos de diagnóstico y clasificación, a ser mejorados, convirtiéndose en solución alternativa de política de vivienda. En esa medida, debían estar incluidos en planes de desarrollo urbano, con procesos de planificación integral, para lo cual era vital un “*espíritu comunitario*”. Desde entonces, el reconocimiento de la permanencia de los tugurios en la morfología urbana admitió otros aspectos, más allá de sus mejoras físicas, que fueron incluidos en los planes generales urbanos y en planes de desarrollo nacionales.

La propiedad y financiación de la vivienda

Las cuestiones de la financiación y el acceso a la vivienda por parte de los sectores pobres de la población se convirtieron en componen-



tes importantes para la mirada integral del problema. Además de ser temas centrales de innumerables encuentros institucionales y congresos nacionales y panamericanos, los estados los afrontaron como un servicio social equivalente a la salud y la educación. Incluir la situación de los tugurios en la administración de las ciudades, implicó incluir otras situaciones problemáticas como bajar el alto costo de la vivienda, aumentar la producción de materiales de construcción y las posibilidades de integración económica regional y buscar su normalización y estandarización. En ese sentido, la vivienda fue un componente de la reproducción de la vida en las ciudades y al mismo tiempo un instrumento dinamizador de la economía y el mercado laboral.

La mirada integral también presuponía una coordinación entre la acción estatal y la iniciativa privada para lograr fuentes de recursos y medios de financiación para su construcción. Para el CIES,

la actividad de la iniciativa privada en el campo de la vivienda se ha limitado a tres aspectos: las grandes industrias que procuran vivienda a sus empleados y obreros, las entidades comerciales y algunas asociaciones filantrópicas. Debido principalmente al alto volumen de capital que se precisa y a la poca rentabilidad que puede obtenerse, esta actividad de la iniciativa privada se ha desplazado con preferencia a esferas que le reditúan utilidades mayores e inmediatas. Su intervención en el campo de la habitación se ha reducido a la construcción de viviendas para el sector de ingresos elevados e, incidentalmente, al de medianos a través de firmas especializadas, bancos particulares y lucrativas empresas constructoras (CIES, 1955, p.66).

Así, el sector privado surgió como actor decisivo en los procesos de construcción y financiación de la vivienda social. En la *Primera reunión técnica de vivienda y planeamiento* de 1956, se suscribió bajo resolución el “*Fomento de la inversión privada interamericana en la vivienda de interés social*”, considerando entre otras cosas, fomentar el estudio para la existencia de una institución interamericana para su financiamiento y desarrollo. El objetivo sería ayudar

al desarrollo de industrias de la construcción y de materiales de construcción (CIES 1956, pp.28-34).

La Mesa redonda de Vivienda y Planificación, organizada por la SIAP, que resultó en la *Carta de Lima* de 1964, tuvo como uno de los temas centrales el rol de la empresa privada extranjera en América Latina. Sus directrices estuvieron relacionadas con los aspectos de promoción, construcción, financiamiento, organización y coordinación de dichas empresas en contextos nacionales latinoamericanos a través de profesionales locales para garantizar el conocimiento de las condiciones de la región (SIAP; IBEC, 1964, p.14). Mientras que el Estado se concibió como el responsable de gestionar, buscar e implementar soluciones, el sector privado sería el apoyo a los planes y estrategias.

El punto de partida para los debates fueron dos premisas que justificaron la gravedad del problema y su inmediata atención: primero, la existencia de un enorme grupo de población de bajos ingresos sin la capacidad de pago; y segundo, el alto porcentaje de la población urbana de las principales ciudades latinoamericanas, todavía en crecimiento. Esa realidad demandaba estrategias para contener la expansión de nuevos barrios de manera desordenada y, al mismo tiempo, medidas para alcanzar mayores niveles de productividad, mejor distribución de la riqueza, reducción de la pobreza y ampliación de la capacidad de pago de la población (SIAP; IBEC, 1964, p.13).

El diseño de una acción coordinada entre Estado y sector privado debería contar con programas de educación y capacitación de profesionales y especialistas en planificación como vehículo para implementarlos. El CINVA en Colombia, el Programa Interamericano de Planificación Urbana y Regional (PIAPUR) en Perú y el Instituto de Planeamiento de la Universidad del Litoral en Rosario, eran las principales experiencias de referencia para esa directriz. El rol de las universidades latinoamericanas frente a los problemas de desarrollo urbano local era, por tanto, decisivo: *“Pues la adopción de métodos foráneos no [era] ya adecuada para la resolución de la creciente complejidad de*





los problemas de urbanización ni para orientar el proceso de desarrollo económico y social” (SIAP; IBEC, 1964, p.14).

En el ámbito de la planificación integral, la cuestión de la financiación también estaba contemplada. Por tanto, los planes urbanos de renovación o reubicación de los tugurios deberían fomentar el espíritu de comunidad, impulsar las cooperativas de vivienda para la disminución de los costos de construcción, incluir el esfuerzo propio con el fin de utilizar la mano de obra del beneficiario y de esta manera también bajar costos, determinar actuaciones frente a la propiedad de la tierra, costos de construcción y organización institucional, presentar un programa de créditos para mejorar y consolidar las viviendas, además de implementar el financiamiento de la vivienda desde el sistema de ahorro y préstamo en forma de Sociedades Mutualistas, y el mercado hipotecario como la posibilidad para acceder a vivienda con básicas condiciones físicas y sanitarias.

Por tanto, se debía tener en cuenta las múltiples formas de ingreso, conformando un sistema con apoyo del sector público, además de ser administrado por un banco nacional en cada país, contando con seguros hipotecarios. Frente a la gigantesca demanda, el interés del sector privado se intensificó y, ciertamente, no se explica por un carácter simplemente filantrópico. No es casual que la Mesa Redonda de Lima tuviera como tema central la participación de empresas privadas nacionales y extranjeras y el grupo Rockefeller de EEUU como uno de los principales articuladores. No está demás recordar que el grupo tenía sedes en Puerto Rico, Perú, Argentina y Chile. Incluso, sus muchas acciones en la producción de vivienda se hicieron por medio de la International Basic Economy Corporation –IBEC–, una división específica de la corporación (BENMERGUI, 2009).

Rodman Rockefeller, vicepresidente de la IBEC, planteó, en la Mesa Redonda de Lima, que el aporte del sector privado para los fines de la Alianza para el Progreso sería del 80%, el acuerdo de cooperación económica entre Estados Unidos y los países latinoamericanos, fir-

mado en 1961, para financiar programas sociales. Así, reclamaba una participación más importante de las empresas en el proceso de planeamiento, concibiendo la demanda de vivienda en América Latina como “*una oportunidad fantástica para ganar utilidades económicas y sociales*” (SIAP; IBEC, 1964, pp.39-41).

La educación técnica para la planificación integral de la vivienda

El proyecto educativo experimental del CINVA unificó dos preocupaciones que, como líneas discursivas, estaban latentes en el ambiente de desarrollo de mediados del siglo XX; una, el interés latinoamericano por la educación de las comunidades y, otra, la intención panamericana de la enseñanza de la planificación. Estos dos ideales, el primero con alcance de política pública, se convirtieron en componentes metodológicos que determinaron tanto cursos como proyectos de diferentes escalas¹³.

La preocupación por la educación de las comunidades, como política nacional, tuvo como uno de sus antecedentes en América Latina el caso mexicano en las áreas rurales. Las “*misiones culturales*”, mexicanas en los años 20’ liderado por José Vasconcelos, tenía por objetivo la enseñanza en las poblaciones rurales, por los grupos de “*maestros misioneros*” e incluía un programa de construcción de escuelas. Las “*misiones culturales mexicanas*” iniciaron en 1923¹⁴, se restablecieron en 1942 y se fortalecieron en 1948, además pretendían fomentar la interdependencia entre las comunidades como condición para el desarrollo del principio nacional del localismo; además de mejorar el sistema económico y la producción agrícola y ganadera, incluir la labor de las mujeres indígenas, mejorar el estado sanitario y de higiene, fomentar la vida familiar y las actividades culturales, emprender la construcción colectiva de equipamientos necesarios, vivienda, escuelas, etc. Para el programa se conformaron grupos interdisciplinarios y se ejecutaron acciones especiales para fomentar el espíritu de cooperación (UNESCO, 1951, p.16).



Inspirado en esa iniciativa fue creado el programa de “*Educación fundamental*” de la UNESCO implementado desde 1948 en América Latina con un proyecto piloto en Haití. Un programa propuesto para el desarrollo de las comunidades, fundamentado en los ideales de la educación como mecanismo de bienestar, paz y democracia y “*la educación de la comunidad para una vida mejor*”, estructurado a partir de la noción de servicio y con la misión de mejorar las condiciones del nivel de vida y el nivel cultural de la población de las zonas rurales (BOWERS, 1948, p.4). Para la UNESCO, la educación era un instrumento para el desarrollo comunitario, así lo dejó ver en la introducción de la publicación *Educación para el desarrollo de la comunidad* en 1954:

aceptamos la definición de desarrollo de la comunidad como la organización de amplios programas de progreso social basados en la ayuda propia y el esfuerzo local, auxiliados desde el exterior, pero firmemente localizados en necesidades existentes comprobadas que emergen de una situación dada de la comunidad local, entonces podemos apreciar claramente el lugar de la educación fundamental en ese desarrollo (UNESCO, 1954, p.1).

Fue así como las misiones de asistencia técnica de la UNESCO tuvieron un importante impacto en la creación de instituciones nacionales y en la formulación de políticas de desarrollo en los países latinoamericanos. Mientras tanto, la enseñanza de la planificación, fomentada por instituciones panamericanas, tenían en el centro al profesional de diferentes disciplinas y las universidades y gobiernos nacionales como directos responsables.

En 1961 la SIAP presentó el resumen de su misión técnica sobre la Enseñanza de la planificación en América Latina, en el cual la planificación se abordó *como una disciplina interprofesional, capaz de convertirse en instrumento útil para el desarrollo económico y social*. La responsabilidad debía estar a cargo de “*las universidades latinoamericanas en particular y de los gobiernos y organizaciones públicas y privadas, nacionales e internacionales, en general*” (SIAP, 1961, p.3). El documento

también destacó la necesidad de atender tanto la formación técnica en diversos niveles sin perder de vista el carácter integral de la realidad, como de complementar la enseñanza formal con investigación, extensión, capacitación, divulgación y asesoría técnica; lo que incluía, por tanto, un trabajo directo con las comunidades (SIAP, 1961, p.4).

En gran medida, el CINVA, desde su creación, en su proyecto educativo, desde el campo de la planificación integral centrada en “el factor humano” (Albano, 1957), ya conjugaba tanto la capacitación de profesionales como el adiestramiento de comunidades en temas técnicos y de organización comunal. Fue así, como

El proyecto educativo para el desarrollo comunitario emergió como una alternativa más amplia de organización y arreglo social para el problema de la vivienda, concepción que tuvo implicaciones en las políticas públicas en los países latinoamericanos. Es así como la búsqueda de soluciones a esta problemática tiene origen en proyectos de educación campesina, a través del mejoramiento de viviendas rurales, otorgando un papel protagónico a las mujeres como expertas o como beneficiarias de los programas (Montoya, Aravecchia, Ramírez, 2024, p.32).

Imagen 2 y 3. Proyecto Kennedy, Bogotá, Colombia. Capacitación a becarios (1962) y adiestramiento a comunidades (1963).





Fuente: CINVA (1962 y 1963)

Por tanto, el CINVA jugó un efectivo rol en los programas de rehabilitación de tugurios, haciendo escuela a través de mecanismos de territorialización como la encuesta social, visitas de campo, organización comunitaria, diagnósticos, comités cívicos, material informativo audiovisual, cursos y proyectos demostrativos rurales y urbanos en Latinoamérica (Bonilla, 2024, p.168).

De problema a solución: la rehabilitación urbana en la Carta de los Andes

Los desafíos de la vivienda social latinoamericana, en el ambiente desarrollista de mediados del siglo XX, se definieron por los procesos acelerados de urbanización de la población, que junto con economías pobres sin industrialización impulsaron el crecimiento desmesurado de las ciudades; además del aumento progresivo de los tugurios que pasaron de ser un problema espacial que debía erradicarse a un problema social que podía rehabilitarse y convertirse en solución alternativa y política pública. Esto admitió que una “*Planificación Integral*” del territorio, con relaciones de interdependencia, permitiría alcanzar

el desarrollo comunitario como alternativa a la producción estandarizada para lograr un desarrollo nacional.

Hasta ese momento, el planeamiento urbano basado en parámetros de zonificación, que ya había recibido fuertes críticas por no partir de las realidades y limitaciones locales, demostró la incapacidad estatal de responder a dichos desafíos. Además de evidenciar como la erradicación y la vivienda nueva estatal, motor de la política de desarrollo económico y social, no alcanzó a cubrir los problemas habitacionales en Latinoamérica. Como respuesta, la *Carta de los Andes* propuso la *Planificación Integral* como un mecanismo de solución que incluía diagnósticos, formulación, implementación, programación y evaluación de planes que integraban los ámbitos rural y urbano y en ese marco, el *Plan General Urbano* adquirió un alcance regional, urbano, barrial y comunitario.

En esa medida, la Renovación Urbana, como proceso continuo y coordinado por el *Plan General Urbano*, se presentó como la manera de enfrentar el deterioro de los viejos centros urbanos y la expansión periférica descontrolada, marcados por la presencia masiva de tugurios. Este mecanismo enmarcó la noción de rehabilitación que, con sus distintos alcances, determinó el tratamiento de algunos tugurios como zonas con posibilidad de transformarse en barrios orgánicos, a través de una planificación comunal según las necesidades locales, con el fin de eliminar los problemas de insalubridad e incorporar criterios de habitabilidad. Por ello, la categoría de unidad residencial fue superada por la condición integral de la vivienda definida por la conjunción de las particularidades sociales, económicas y físicas que la enmarcaban.

En consecuencia, la rehabilitación de barrios era más cercana al concepto de “*desarrollo comunal, tanto por la metodología aplicada, como por la participación de la comunidad en todo el proceso, la intervención institucional, la multiescalaridad y el proyecto educativo implementado*” (Montoya, Aravecchia, Ramírez, 2024, p.224). Esta situación en el marco de la cooperación técnica, trajo transformacio-





nes discursivas y formativas, convirtiendo en alternativa de solución la autogestión y la autoconstrucción de la vivienda, hasta entonces interpretada como uno de los principales problemas latinoamericanos. Fue así como el CINVA, como proyecto educativo experimental centrado en el “*factor humano*”, unificó dos preocupaciones con el objeto de alcanzar el desarrollo comunitario: por un lado, la intención panamericana de la enseñanza de la planificación integral y por otro el interés latinoamericano por la educación de las comunidades como política nacional, con importantes antecedentes regionales en la primera mitad del siglo XX como las “Misiones culturales”, mexicanas en los años 20’ o el proyecto de “Educación fundamental” de la UNESCO implementado desde 1948 en América Latina.

En la implementación técnica de este modelo, los estados también se preocuparon por su financiación y la participación del sector privado y es ahí donde se pueden situar una suerte de contradicciones desde la documentación analizada. En la *Carta de Lima*, por ejemplo, se presenta una de manera evidente: si bien es verdad que se cambiaba el paradigma de la erradicación por la idea de rehabilitación de los tugurios, desde la “planificación integral” y el “desarrollo comunal”, con la participación de comunidades tanto en procesos constructivos como en arreglos cooperativos de financiación, no se puede olvidar las diferencias profundas entre los intereses de los trabajadores pobres y una corporación capitalista como el IBEC. Es evidente que detrás del discurso de Rodman Rockfeller, predispuesto a la cooperación por la paz y el desarrollo social de los países latinoamericanos, estaba la mirada lucrativa que la inversión en producción de vivienda podría representar. Además, las citadas inversiones en Perú, por ejemplo, aludían a la construcción de nuevas viviendas y no a trabajos de rehabilitación de tugurios que, claro, se trataba de una modalidad más costosa que demandaba cuidadosos planes y acciones específicas de provisión de infraestructura que deberían estar a cargo del sector público.

Otra contradicción puede situarse en la continuidad de pensamiento que imaginaba el avance tecnológico, vinculado a recursos financieros, como alternativa para el aumento de la productividad en la construcción de viviendas, lo que podría disminuir gradualmente sus costos, como lo presumió Solow (CIES 1956, p.97). Sin embargo, este ideal iba en contravía de una realidad latinoamericana de países pobres, sin industrialización y con falta de capacidad estatal. Así que los mecanismos de asistencia técnica para dirigir el esfuerzo propio y la ayuda mutua, se convirtieron en alternativa para la construcción de viviendas y rehabilitación de barrios. En ese contexto, el CINVA jugó un papel protagónico en Latinoamérica durante sus veinte años de existencia, sobre todo en la implementación de complejos proyectos educativos, que exigían tanto la capacitación técnica de profesionales como el adiestramiento de comunidades.

Estos caminos fueron pensados como forma de acceso a la vivienda en propiedad; un objetivo que hacía converger la mirada técnica con las expectativas del sector privado como el grupo Rockefeller. A pesar de los avances en el paradigma que admitió la existencia de los tugurios y la necesidad de incluirlos en los Planes Generales Urbanos, la exclusión de soluciones más colectivas y estatales fue lo que permitió reunir los intereses de técnicos, elites políticas reformistas, el Banco Interamericano de Desarrollo y el sector privado como actores importantes en la implementación del modelo de vivienda en propiedad que aun permanece. No se discutió de manera más efectiva, por ejemplo, la creación de condiciones legales para posibilitar la propiedad cooperativa, más allá de las cooperativas de financiamiento individual o la producción bajo el sistema de ayuda mutua.

Por ende, y aunque se diversificaron las formas de intervención urbana y habitacional y los financiamientos asumieron múltiples y flexibles arreglos, las políticas mantuvieron la tierra y la vivienda como una mercancía. En ese sentido, las condiciones de reproducción capitalista, enmarcadas por una clase obrera de bajos ingresos, generó





a largo plazo la precariedad de la vivienda urbana y rural, cada vez más intensificada, provocando que el tugurio aun permanezca como un problema social complejo. A pesar de que en casos específicos la rehabilitación ha alcanzado un gran éxito, las demandas siguen creciendo y exigiendo debates, negociaciones y transformaciones, sobre todo en una retoma del Estado como proveedor de derechos sociales de manera más generalizada.

Referencias

ALBANO, Josephina. **El factor humano en los programas de rehabilitación de tugurios**. Bogotá: Fondo CINVA, UNAL, 1957.

BENMERGUI, L. **The transnationalization of the urban “question” in post war Latin America**. [S.l.]: Rockefeller Archive Center, 2009. (Research Reports Online).

BONILLA CASTRO, Alejandro. “La construcción sociotécnica de la “ciencia de la vivienda”: la red profesional del CINVA (1952-1972)”. en: MONTOYA, A.; ARAVECCHIA, N., RAMÍREZ, J. (org.). **CINVA: Un proyecto latinoamericano 1951-1972**. Bogotá: Centro Editorial IEU-UNAL, 2024. p. 133-174.

BOWERS, John. “Educación fundamental, programa de 1948”. **El Correo**, [S. l.]: ONU, n. 1, feb., 1948.

CENTRO INTERAMERICANO DE VIVIENDA Y PLANEAMIENTO (CINVA). **Seminario de Técnicos y Funcionarios en Planeamiento Urbano**. Bogotá: UP-O-EA, 1958a.

CENTRO INTERAMERICANO DE VIVIENDA Y PLANEAMIENTO (CINVA). **Siloé: el proceso de desarrollo comunal aplicado a un Proyecto de Rehabilitación Urbana**. Bogotá: CINVA, 1958b. (Serie: Trabajos de Clase, n. 6).

CENTRO INTERAMERICANO DE VIVIENDA Y PLANEAMIENTO (CINVA). **Curso de Vivienda Rural y Reforma Agraria en Colombia**. Colección CINVA, Archivo Central Histórico Universidad Nacional de Colombia, 1962.

CENTRO INTERAMERICANO DE VIVIENDA Y PLANEAMIENTO (CINVA). **Ciudad Kennedy**. Colección CINVA, Archivo Central Histórico Universidad Nacional de Colombia, 1963.

COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (CEPAL). Censo de población de los países latinoamericanos: proyecto conjunto de resolución presentado por Guatemala y México; Resolución E/CN. 12/265. In: CONDEJO ECONÓMICO Y SOCIAL. **Acta resumida provisional de la cuarentava Sesión Plenaria del Consejo Económico y Social**. México, D.F., 1951.

CONSEJO INTERAMERICANO ECONÓMICO Y SOCIAL (CIES). **Informe Técnico: Estudio del Problema de la Vivienda de Interés Social en América Latina**. Washington, D.C.: UP-OEA, 1955.

CONSEJO INTERAMERICANO ECONÓMICO Y SOCIAL (CIES). **Informe de la Primera Reunión Técnica Interamericana en Vivienda y Planeamiento**. Washington, D.C.: UP-OEA, 1956.

CORTÉS, Alexis. **Favelados e pobladores nas ciências sociais: a construção teórica de um movimento social**. Editorial EDUERJ, 2018.

INSTITUTO DE CRÉDITO TERRITORIAL (ICT); CENTRO INTERAMERICANO DE VIVIENDA Y PLANEAMIENTO (CINVA). **Seminario de Tugurios**. Bogotá: [s. n.], 1966.

MONTOYA, A.P. **Las Unidades Vecinales en América Latina – 1930-1970: Política, bienestar y vivienda como proyecto moderno**. 2014. Tesis (doctoral) – Universidad Nacional de Colombia, Bogotá, 2014.

MONTOYA A.P., ARAVECCHIA, N.C., RAMÍREZ, J. (2024). “Vivienda y desarrollo en el CINVA: la planificación integral en términos latinoamericanos”. In: MONTOYA A., ARAVECCHIA, N., RAMÍREZ, J. (2024). **CINVA: Un proyecto latinoamericano 1951 – 1972**. Bogotá: Centro Editorial IEU, UNAL, 2024. p. 177-246.

RIVERA, J. Programa Integral de Rehabilitación. In: **Programas y soluciones de la planificación comunal**. Bogotá: Fondo CINVA, UNAL, 1960.

SOCIEDAD INTERAMERICANA DE PLANIFICACIÓN (SIAP). **La enseñanza de la planificación en la América Latina**. San Juan: SIAP, 1961.

SOCIEDAD INTERAMERICANA DE PLANIFICACIÓN (SIAP); INTERNATIONAL BASIC ECONOMY CORPORATION (IBEC). **La Carta de Lima, Mesa Redonda de Vivienda y Planificación**. Lima. [s. n.], 1964.

SOLOW, Anatole. Exposición del Secretario general de la Organización de los Estados Americanos. In: CONSEJO INTERAMERICANO ECONÓMICO Y SOCIAL (CIES). **Primera reunión técnica de vivienda y planeamiento**. Washington, D.C.: UP-OEA OEA, 1956.





UNESCO. Las misiones culturales mexicanas y la educación fundamental. **El Correo**, Paris, n. 1-2, p.16, feb. 1951.

UNESCO. **La educación para el Desarrollo de la Comunidad**. Bibliografía selecta. **Revista Analítica de Educación**, Paris, n. VII, 1954.

Notas

- 1 Este texto es resultado de la investigación Vivienda Social y Planeamiento urbano en América Latina. El Centro Interamericano de Vivienda y Planeamiento 1951-1972 Código 51699, con financiación de la Universidad Nacional de Colombia.
- 2 Arquiteta e urbanista, mestre e doutora pela Universidade de São Paulo. Docente do Departamento de História da Arquitetura e Estética do Projeto, Faculdade de Arquitetura e Urbanismo e de Design da Universidade de São Paulo – FAUUSP. Líder do Grupo de Pesquisa Cultura, Arquitetura e Cidade na América Latina, Coordenadora Geral da Associação Ibero-Americana de História Urbana (2022-2025). Orcid: <http://orcid.org/0000-0002-1296-6107> E-mail: nilcearavecchia@usp.br
- 3 Arquiteta, Doctora y Magister, Universidad Nacional de Colombia. Profesora Asociada del Instituto de Estudios Urbanos da Universidad Nacional de Colombia – IEU UNAL. Coordinadora do Centro Editorial IEU UNAL. Coordinadora del Proyecto "Vivienda Social y planeamiento en América Latina: el Centro Interamericano de Vivienda y Planeamiento (CINVA) 1951-1972. Orcid: <http://orcid.org/0000-0002-4121-8167> E-mail: apmontoyap@unal.edu.co
- 4 El término “tugurio” será adoptado genéricamente, considerando las principales bases documentales de la investigación producidas primordialmente en Colombia desde el CINVA.
- 5 La OEA tenía una posición central y articuladora como organismo regional, “vinculado por un lado con las Naciones Unidas como organización mundial, y por otro lado teniendo sus raíces en cada nación del continente” (SOLOW, 1956, p.98)
- 6 La cuarta recomendación de la Primera reunión técnica de vivienda y planeamiento propuso: “La vivienda en los programas de desarrollo de la comunidad. Señala algunos programas complementarios de organización de la comunidad y recomienda sobre algunos aspectos del desarrollo comunal” (CIES 1956, p.32).
- 7 En esta guía bibliográfica se reseña el libro Guide pratique de l'enquete sociale de Lebre, publicado en 1951.
- 8 El estudio tomó como escala metropolitana a ciudades mayores de 100.000 habitantes; la escala urbana a ciudades menores de 100.000 habitantes (CIES, 1955, p.22).

- 9 Argentina con 62,5% de población urbana y 37,5% rural; Chile con 52,4% de población urbana y 47,6% rural y Uruguay con 65% de población urbana y 35% rural (CIES, 1955).
- 10 Para algunos participantes del seminario el inquilinato fue concebido como un paso para la generación del tugurio a través de la invasión.
- 11 Según Alexis Cortés (2018), tanto la vivienda como los habitantes de los tugurios se pueden enmarcar discursivamente en una lectura de responsabilidad del Estado o desde un discurso de derechos que convierte a la población en revolucionarios.
- 12 Al respecto revisar “Planeamiento urbano y Renovación urbana” (MONTROYA, ARAVECCHIA, RAMÍREZ, 2024, pp.221-224).
- 13 Al respecto revisar “Los proyectos multiactorales, multidisciplinarios y multiescales del CINVA” (MONTROYA, ARAVECCHIA, RAMÍREZ, 2024, pp.106-126).
- 14 En 1923 se expidió el Plan de Misiones Federales de Educación en la Secretaría de Educación Pública y en 1926 se estableció la Dirección de Misiones Culturales; antes de esto, las actividades misioneras no estaban institucionalmente definidas (UNESCO, 1951, p.16).

