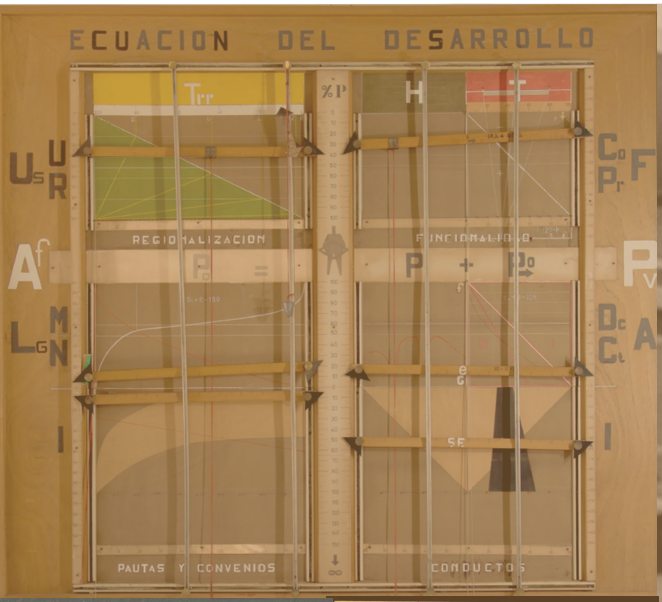
ENMARCANDO LA CIUDAD PLANIFICADA EN AMÉRICA LATINA, 1940-1980

DESARROLLO, TERRITORIO Y PLANES SECTORIALES







EDITORES
Arturo Almandoz
Macarena Ibarra

COLECCIÓN
Estudios Urbanos UC

RiL editores

Enmarcando la ciudad planificada en América Latina, 1940-1980
desarrollo, territorio y planes sectoriales

Arturo Almandoz
Macarena Ibarra
[editores]

Enmarcando la ciudad planificada en América Latina, 1940-1980

Desarrollo, territorio y planes sectoriales

COLECCIÓN
Estudios Urbanos UC

RiL editores

307.76 Almandoz, Arturo
A Enmarcando la ciudad planificada en América Latina, 1940-1980. Desarrollo, territorio y planes sectoriales / Arturo Almandoz, Macarena Ibarra, editores. — — Santiago : RIL editores • Instituto de Estudios Urbanos y Territoriales UC, 2024.

508 p. ; 23 cm.
ISBN: 978-956-01-1580-5

1 planificación urbana-américa latina. 2 Desarrollo urbano-américa latina. 3 Urbanismo.

Enmarcando la ciudad planificada en América Latina, 1940-1980.
Desarrollo, territorio y planes sectoriales
Primera edición: junio de 2024

© Arturo Almandoz, Macarena Ibarra, eds., 2024
Registro de Propiedad Intelectual
Nº 2024-A-624

© RIL® editores, 2024

Sede Santiago:
Los Leones 2258
cp 7511055 Providencia
Santiago de Chile
(56) 22 22 38 100
ril@rileditores.com • www.rileditores.com

Sede Valparaíso:
Cochrane 639, of. 92
cp 2361801 Valparaíso
valparaiso@rileditores.com

Sede España:
europa@rileditores.com • Barcelona

Composición, diseño de portada e impresión: RIL® editores

Impreso en Chile • *Printed in Chile*

ISBN 978-956-01-1580-5

Derechos reservados.

Índice

Agradecimientos 9

Presentación
Luis Fuentes 11

I. Miradas panorámicas

Introducción
Arturo Almandoz y Macarena Ibarra 19

Desarrollismo, urbanización y planificación territorial en América Latina: de la Cepal a la década perdida
Arturo Almandoz 41

Las corporaciones en la sectorización de la ciudad planificada en Chile: de la vivienda al urbanismo
Macarena Ibarra y Rodrigo Hidalgo 83

II. Casos de estudio

Agencias y planificación nacional en la Argentina: un proyecto inconcluso, 1958-1973
Alejandra Monti 119

Planejamento urbano-regional e desenvolvimentismo no Brasil: a construção de suas institucionalidades (1930-1945 e 1942-1986)
Rodrigo de Faria y Nilce Aravecchia-Botas 159

Planificación urbana y desarrollo institucional. La impronta del proyecto desarrollista en Chile, 1939-1979
Macarena Ibarra 203

De la planificación sectorial a la planificación regional en Colombia, 1930-1980: un modelo de desarrollo económico territorial en transición
Jhon Williams Montoya y Olga Lucía Zapata 247

Desarrollismo económico y sesgo espacial de la planificación urbana en México. La herencia de un modelo que persiste, 1940-1980
Juan José Gutiérrez Chaparro 295

Desarrollo, Estado y Academia. El Instituto de Urbanismo y el alcance de su labor planificadora en Uruguay, 1936-1973
Lucio de Souza 327

Desarrollo económico y regionalización administrativa en Venezuela: entre planificación nacional y ordenación territorial
Arturo Almandoz 373

Bibliografía 415

Semblanzas de los autores 451

Índice de figuras y cuadros 459

Índice de personajes 463

III. Material complementario

Nómina de instituciones y personajes 475

Población urbana y rural de países latinoamericanos, 1950-2000 y niveles de urbanización 499

Agradecimientos

En primer lugar, agradecemos al programa Fondecyt Regular, de la Agencia Nacional de Investigación y Desarrollo (ANID), en tanto, a través del proyecto 1201861 *Vivienda y Urbanismo. Una revisión crítica de la emergencia y desarrollo de «la ciudad planificada» en Chile (1936-1973)*, surgieron gran parte de los resultados de este libro. También agradecemos al Instituto de Estudios Urbanos y Territoriales de la UC, cuyo proyecto editorial *Colección Estudios Urbanos UC*, dirigido a difundir el trabajo académico, ha financiado parte de esta publicación, y en particular reconocemos al profesor Felipe Link, director de la Colección, por su sostenido apoyo.

Agradecemos también a los coinvestigadores de este Fondecyt —profesores Germán Hidalgo y Rodrigo Hidalgo—, así como a todos los investigadores que han apoyado este proyecto en diferentes etapas: Beatriz Rosso, Pablo González, Marco González, Isabel Farías, Paulo Álvarez, Pablo Páez, Miguel González y, muy especialmente, a Valentina Cortés. Además de investigadora del proyecto, Valentina ha apoyado en la labor editorial como coordinadora y editora, desde su etapa inicial.

Finalmente, quisiéramos agradecer a los autores de los capítulos de este libro por aceptar la invitación a participar de este proyecto y del coloquio internacional realizado en junio de 2022 con este propósito.

Presentación

Luis Fuentes
Director Instituto de Estudios Urbanos y Territoriales,
Pontificia Universidad Católica de Chile

La planificación urbana es la acción de crear, modificar y organizar el desarrollo físico y socioeconómico de una ciudad. Es un proceso que involucra la toma de decisiones que afectan a millones de vidas y que moldean el tejido urbano de nuestras ciudades. Aunque la intuición diga lo contrario, en América Latina esta disciplina ha tenido una historia particularmente rica y diversa, marcada por períodos de intensa urbanización, cambios políticos y económicos profundos, y una serie de oportunidades y desafíos únicos. Este libro busca explorar y analizar un período crucial que va entre los años 1940 y 1980, un tiempo de transición, desarrollo y conflicto.

El período desarrollista, como lo denomina este libro, se caracteriza por la búsqueda de un nuevo modelo de desarrollo enmarcado en lo que en los países en desarrollo se denominó como «Estado del Bienestar». Sin embargo, utilizar este concepto para nuestra región, sería forzarlo. Aunque, por supuesto, los gobiernos latinoamericanos no pudieron abstenerse de la influencia de algunas de las ideas que promovía este proyecto político y social que dominaba el mundo

occidental. Varios autores plantean que en América Latina el «Estado del Bienestar» fue un elemento de cohesión más que un mecanismo de redistribución de ingresos y abarcativo de las necesidades de la mayoría, como lo fue en Estados Unidos o Europa.

Más allá de estas diferencias, lo cierto es que a partir de la crisis de 1929, y de manera mucho más intensa desde la mitad de la década de los cuarenta y cincuenta, la gran mayoría de los países latinoamericanos siguió una estrategia de desarrollo basada en un elevado nivel de proteccionismo, industrialización dirigida por el gobierno y amplia participación del Estado en las actividades económicas. La Comisión Económica para América Latina (Cepal), creada en 1948, dio el apoyo teórico e institucional al creciente consenso sobre la importancia de la industrialización en el contexto del capitalismo periférico.

Bajo este axioma básico, los principios generales se materializaban en políticas económicas de industrialización, de reforma agraria y de protección del mercado interno. Es posible diferenciar este período en dos grandes momentos: el clásico desde la Gran Depresión y el moderno que se inaugura a partir de 1965. El desarrollo del segundo período no significa que se hayan abandonado las posiciones anteriores, sino que dentro de algunos temas se pone más énfasis, y en otros casos no se registran mayores innovaciones y solo se avanza en la fundamentación empírica.

La justificación para abordar esta estrategia de desarrollo planteó que la industrialización de la periferia era una necesidad bajo el esquema de funcionamiento capitalista, ya que se transformaba en el medio ineludible para conseguir un alto ritmo de aumento del ingreso y de productividad, para evitar el deterioro, y para retener de este modo los frutos del progreso técnico. La Cepal había comprobado el deterioro creciente de los precios de intercambio de las materias primas y bienes manufacturados entre 1870 hasta la Segunda Guerra Mundial. Así, en los años treinta se necesitaba un 58,6% más de productos primarios para comprar la misma cantidad de artículos finales de la industria, entonces, la relación de precios se había movido en forma adversa a la periferia.

En cuanto a la política social, se concentra en dos grandes temas: el empleo y la distribución del ingreso. Según el modelo, para lograr el pleno empleo a niveles de productividad normal, es necesario que las tasas de acumulación en la industria y en la agricultura moderna sean tales, que dichas actividades absorban en su totalidad el crecimiento de la población activa. También hay una concentración en la pobreza crítica y satisfacer las necesidades básicas de la población que involucra distintas modalidades de redistribución de ingresos y de los activos productivos. Para lograr estos objetivos se propone la transformación positiva de las condiciones materiales y sociales de trabajo de la población postergada, por medio de la elevación de los niveles de productividad y del mejoramiento de su poder de negociación.

Como era de esperar, todas estas políticas tuvieron grandes impactos territoriales. Según Portes y Roberts,[1] algunos de ellos fueron: 1) aceleración —mayor aún— del proceso de urbanización concentrado generalmente en las capitales, exacerbando las condiciones de primacía urbana; 2) dentro de las ciudades principales, la demanda de la fuerza de trabajo generada por las industrias y el Estado permitió el surgimiento de una moderna clase trabajadora legalmente protegida, junto con una clase media empleada principalmente en servicios gubernamentales; 3) dentro de las ciudades el crecimiento de la población presionó sobre el mercado de tierras y viviendas, por lo cual se generaron muchas barriadas y asentamientos irregulares en las periferias de las ciudades; 4) alejamiento de las élites y la clase media de los centros de las ciudades; y 5) impulso de los movimientos sociales populares y los sindicatos que tuvieron como consecuencias, en la mayoría de los casos, mejores condiciones de empleo en la industria y una mayor provisión de servicios del Estado para las áreas periféricas donde residían las clases populares.

Precisamente, este libro intenta conocer las condiciones en las cuales la planificación responde a este y otros retos de transformación

---

[1] Alejandro Portes y Bryan R. Roberts, «Introducción. La ciudad bajo el libre mercado. La urbanización en América Latina durante los años del experimento neoliberal», en Alejandro Portes, Bryan R. Roberts y Alejandro Grimson (eds.), *Ciudades latinoamericanas. Un análisis comparativo en el umbral del nuevo siglo*. Buenos Aires: Prometeo Libros, 2008, pp. 13-59.

del territorio, analizando su institucionalización, los proyectos emblemáticos y los abordajes teóricos y epistemológicos. La investigación tras el libro se concentra en cuatro preguntas, tres hipótesis y cuatro objetivos con los cuales se pretende abordar este rico período de transición, desarrollo y conflicto. En la primera sección de este libro, «Miradas panorámicas», se busca proporcionar una visión general del contexto y las tendencias de la planificación urbana en América Latina durante este período. En el primer capítulo, Arturo Almandoz y Macarena Ibarra establecen el marco teórico y conceptual que enmarcará el resto del texto. En el segundo capítulo, Almandoz ofrece un análisis de la influencia de la Cepal y las políticas desarrollistas en la urbanización y la planificación territorial de la región. Por último, Ibarra e Hidalgo discuten el papel de las corporaciones en la sectorización de la ciudad planificada en Chile, proporcionando un análisis detallado de cómo las prácticas de vivienda y urbanismo se han transformado a lo largo del tiempo.

La segunda sección, «Casos de estudio», profundiza en los casos específicos de diferentes países de América Latina. Cada capítulo se centra en un país y analiza en detalle su historia de planificación urbana desde 1940 hasta 1980. Alejandra Monti examina la planificación en Argentina, enfocándose en el proyecto inconcluso de las agencias y la planificación nacional. En Brasil, Rodrigo de Faria y Nilce Aravecchia-Botas exploran la construcción de institucionalidades a través del planeamiento urbano-regional y el desarrollismo. Macarena Ibarra analiza el impacto del proyecto desarrollista en la planificación y desarrollo institucional en Chile, mientras que Jhon Williams Montoya y Olga Lucía Zapata discuten la transición de un modelo de desarrollo económico territorial en Colombia. En México, Juan José Gutiérrez Chaparro reflexiona sobre el sesgo espacial en la planificación urbana y la persistencia de un modelo de desarrollo económico. Lucio de Souza narra la historia del Instituto de Urbanismo en Uruguay y su labor planificadora entre 1936 y 1973. Finalmente, Arturo Almandoz cierra la sección con un estudio sobre el desarrollo económico y la regionalización administrativa en Venezuela.

Todas estas miradas y aportes son producto de un esfuerzo colaborativo y multidisciplinario que combina las perspectivas de expertos en urbanismo, economía, historia, sociología y geografía. Cada capítulo contribuye a un mayor entendimiento de cómo la planificación urbana en América Latina se ha desarrollado y evolucionado a lo largo de este período crucial. Este libro servirá como un recurso valioso para académicos, profesionales y estudiantes interesados en la planificación urbana, la historia de América Latina y los estudios urbanos en general.

Santiago de Chile, julio de 2023

I
Miradas panorámicas

Introducción

Arturo Almandoz
Universidad Simón Bolívar, Pontificia Universidad Católica de Chile,
Academia Nacional de la Ingeniería y el Hábitat de Venezuela

Macarena Ibarra
Pontificia Universidad Católica de Chile

> … «o desenvolvimento e crescimento económico constituem tema essencialmente histórico, e ao contrário do tratamento que lhe vem sendo dado pelos economistas (…), não poder ser incluído em modelos analíticos de alto nível de abstração, e deve ser tratado na base da especificidade própria e das particularidades de cada país ou povo a ser considerado».
>
> Caio Prado Júnior, *História e desenvolvimento. A contribuição da historiografia para a teoria e prática do desenvolvimento brasileiro* (1968)

Desarrollismo, urbanización y planificación: panorama historiográfico

1. Este libro surge, por un lado, como marco continental del proyecto de investigación sobre «Vivienda y Urbanismo. Una revisión crítica de la emergencia y desarrollo de "la ciudad planificada" en Chile (1936-1973)», a cargo de Macarena Ibarra, con la colaboración internacional de Arturo Almandoz.[1] Por otro lado, el libro da continuidad temporal y epistemológica al período de emergencia disciplinar revisado por los editores en *Vísperas del urbanismo en Latinoamérica, 1870-1930. Imaginarios, pioneros y disciplinas* (2018) resultante, a su vez, de otro proyecto de investigación dirigido por Ibarra y asesorado por Almandoz.[2]

Encuadrando a escala latinoamericana el proyecto del cual deriva, los ejes temáticos del libro resultan, en buena medida, de los cambios políticos, económicos y disciplinares ocurridos en el arco temporal entre la segunda posguerra y el inicio de la «década perdida» de 1980. Recordemos que, durante el período de entreguerras, el crecimiento de las mayores economías latinoamericanas, las cuales adoptaron eventualmente la Industrialización por Sustitución de Importaciones (ISI); junto al incremento de urbanización acentuado por la migración rural-urbana, fueron algunos de los factores que, catalizados por la Gran Depresión, colocaron a América Latina ante un nuevo umbral de desarrollo. Apoyado en la ISI y los lineamientos de la Comisión Económica para América Latina (Cepal) en la segunda posguerra, seguidos por programas como la Alianza para el Progreso en los años sesenta, el *desarrollismo* latinoamericano,

---

[1] Agencia Nacional de Investigación y Desarrollo, proyecto Fondecyt Regular No. 1201861 «Vivienda y Urbanismo. Una revisión crítica de la emergencia y desarrollo de "la ciudad planificada" en Chile (1936-1973)».

[2] «"La ciudad que no fue". Revisión crítica de planes y proyectos de ciudades en la emergencia del urbanismo en Chile (1872-1929)», Fondecyt Regular No. 1161669, a cargo de la profesora Macarena Ibarra, Santiago de Chile: Instituto de Estudios Urbanos y Territoriales (IEUT), Universidad Católica de Chile, Fondecyt, enero 2016-enero 2019. El libro resultante es Arturo Almandoz y Macarena Ibarra (eds.), *Vísperas del urbanismo en Latinoamérica, 1870-1930. Imaginarios, pioneros y disciplinas*. Santiago: Instituto de Estudios Urbanos y Territoriales, Universidad Católica de Chile, RIL Editores, 2018.

vigente como modelo hasta finales de la década de 1970, estuvo penetrado de nacionalismo económico y político, compartido de manera heterodoxa por regímenes estatistas y liberales, democráticos y dictatoriales en la región.[3]

En consonancia con el crecimiento industrial, la materialización de ese desarrollo fue buscada a través de la infraestructura territorial y de la articulación regional, apoyadas ambas en sistemas de planificación nacional. Tras la constitución de oficinas locales de urbanismo desde la década de 1920, para mediados de siglo funcionaban en varios países ministerios o corporaciones de desarrollo —figura muy del período—, los cuales asumieron a escala regional y nacional esa planificación que devenía «ordenamiento» en algunos casos, al tiempo que intentaban conjugarlos con los objetivos y las metas del desarrollo económico. Esta conjugación se buscó mediante la definición de sectores como vivienda, transporte y comunicaciones, junto a servicios de agua y electricidad, principalmente, fundamentales todos para estructurar sistemas de ciudades planificadas. Sin embargo, fracturado por el agotamiento industrial, los quiebres político-institucionales y las nuevas corrientes neoliberales, ese desarrollismo latinoamericano fue finiquitado por la crisis de la deuda y la «década perdida» de 1980,[4] a cuyo inicio cierra el arco temporal de este libro.

2. Tal como ya advirtiera, desde una perspectiva marxista, el historiador brasileño Caio Prado Júnior en *História e desevolvimento* (1968), la puesta en perspectiva del desarrollo con la historiografía es fundamental, de cara a entender las limitaciones del desarrollismo económico para superar la herencia colonialista e imperialista de

---

[3] Ver, por ejemplo, Arturo Almandoz, *Modernization, Urbanization and Development in Latin America, 1900s-2000s* (2015). Londres y Nueva York: Routledge, 2017; Jeffrey F. Taffet, *Foreign Aid as Foreign Policy. The Alliance for Progress in Latin America*. Nueva York: Routledge, 2007.

[4] Así se dejaba ver, para referir un informe de vísperas de la década perdida, en Comisión Económica para América Latina (Cepal), *América Latina: las evaluaciones regionales de la estrategia internacional de desarrollo de los años setenta*. Santiago de Chile: Cuadernos de la Cepal, 1979.

América Latina.[5] Tal trabazón histórica debe ser mantenida en el propio dominio económico, ya que las teorías del desarrollo fueron elaboradas a partir del «análisis del ciclo económico», tal como lo evidencia la obra clásica de John Maynard Keynes.[6] «Es importante retenerlo», continúa Caio Prado, «porque este origen de la teoría se reflejará en los modelos propuestos para el desarrollo; y en consecuencia en la interpretación deformadora, en gran parte de allí resultante, de los hechos históricos de los países de nuestro tipo».[7]

Buscando poner en relación el dominio económico con las ciencias sociales, al revisar el panorama historiográfico, destacan abordajes clásicos sobre el desarrollo, con mayor o menor énfasis latinoamericano. Centrado en este último contexto, pionero resulta el de Raúl Prebisch en *El desarrollo económico de la América Latina y algunos de sus principales problemas* (1948), donde el director de la Cepal abogó por la industrialización, dado que los beneficios del aumento de la productividad, en medio de la división internacional del trabajo heredada del siglo XIX, no se distribuían de manera equitativa entre los países centrales de base industrial, y los periféricos exportadores de materias primas, especialmente tras la Segunda Guerra Mundial.[8] Desde una aproximación funcionalista, por llamarla así, el profesor estadounidense Walt Whitman Rostow, en *The Stages of Economic Growth. A Non-communist Manifesto* (1960), puso el desarrollo capitalista de base industrial en relación con la modernización propulsada desde las ciudades, concatenando ejemplos que databan desde la Inglaterra victoriana hasta los

---

5 Caio Prado Júnior, *História e desenvolvimento. A contribuição da historiografia para a teoria e prática do desenvolvimento brasileiro* (1968). São Paulo: Editora Brasiliense, 1999, pp. 15-16.

6 Ver John Maynard Keynes, *La teoría general de la ocupación el interés y el dinero* (1936), traducción Eduardo Hornedo. México: Fondo de Cultura Económica (FCE), 1965.

7 Prado Júnior, *op. cit.*, p. 24 (traducción propia).

8 Raúl Prebisch, *El desarrollo económico de la América Latina y algunos de sus principales problemas* (1948). Santiago de Chile: Cepal, Naciones Unidas, 2012, p. 20. Disponible en https://www.cepal.org/es/publicaciones/40010-desarrollo-economico-la-america-latina-algunos-sus-principales-problemas.

developing countries latinoamericanos.[9] Por contraposición, en *Economic Theory and Underdeveloped Areas* (1957), el economista sueco Gunnar Myrdal había advertido que el desarrollo capitalista está inevitablemente marcado por las crecientes diferencias en el ingreso regional y el nivel de bienestar, con implicaciones en la distribución social y territorial de los beneficios de ese desarrollo.[10] Como fundador de la muy influyente teoría de la Dependencia, en *Capitalism and Undedevelopment in Latin America* (1967), el alemán André Gunder Frank preconizó una tesis opuesta a la de Rostow, a saber: los países que alcanzaron el desarrollo lo hicieron a expensas de los subdesarrollados.[11] Esta concepción cimentó la Escuela de Dependencia en América Latina, con énfasis en las problemáticas del subcontinente, cuyos exponentes incluyeron desde Fernando Cardoso y Enzo Faletto hasta Bryan Roberts.[12]

3. Si bien esa genealogía de estudios es muy extensa para ser revisitada aquí, interesa resaltar que pocos autores elaboraron la relación del desarrollo con la urbanización y sus implicancias territoriales, con la excepción de Jorge Hardoy, Milton Santos, Aníbal Quijano y Alejandro Rofman.[13] Aun cuando estos tres últimos «espacializaron» hasta cierto punto el enfoque «dependentista», la

---

9 Walt Whitman Rostow, *The Stages of Economic Growth. A Non-communist Manifesto* (1960). Nueva York: Cambridge University Press, 1990. Sobre la teoría de Rostow, ver en este libro el capítulo «Desarrollismo, urbanización y planificación territorial en América Latina: de la Cepal a la década perdida».

10 Gunnar Myrdal, *Economic Theory and Underdeveloped Areas*. Londres: Duckworth, 1957.

11 André Gunder Frank, *Capitalismo y subdesarrollo en América Latina* (1965). México: Siglo XXI, 1982.

12 Fernando H. Cardoso y Enzo Faletto, *Dependencia y desarrollo en América Latina*. México: Siglo XXI, 1969; Bryan Roberts, *Cities of Peasants. The Political Economy of Urbanization in the Third World*. Londres: Edward Arnold, 1978.

13 Jorge E. Hardoy (ed.), *Urbanization in Latin America. Approaches and Issues*. Nueva York: Anchor Books, 1975; Aníbal Quijano, *Dependencia, urbanización y cambio social en Latinoamérica*. Lima: Mosca Azul, 1977; Milton Santos, *O espaço dividido: os dois circuitos da economia urbana dos países subdesenvolvidos* (1975). São Paulo: Edusp, 2004; Alejandro Rofman, *Dependencia, estructura de poder y formación regional en América Latina* (1974). México: Siglo Veintiuno Editores, 1977.

Escuela de la Dependencia y sus interpretaciones marxistas soslayaron en general el territorio y el espacio, así como la utilización de fuentes históricas.[14] En este sentido, se observa en Latinoamérica un proceso opuesto al señalado por el geógrafo californiano Edward Soja con relación al pensamiento marxista en el norte global, donde la línea crítica derivada de Henri Lefebvre permitió, según el autor de *Postmodern Geographies* (1989), la reemergencia de la cuestión espacial por sobre el historicismo predominante en la geografía.[15]

Al concentrarnos en el siglo XXI, desde la panorámica de los cambios económicos, políticos y urbanos continentales (sin considerar casos de estudio), puede decirse que el arco temporal de este libro ha sido recorrido desde perspectivas o períodos específicos. Valga mencionar a Eduardo Devés y Sebastián Edwards por sus revisiones del desarrollismo en el marco institucional y las corrientes de pensamiento que lo sustentaron;[16] mientras que Carlos de Mattos, Jhon Montoya y Adrián Gorelik han puesto en relación los modelos económicos con los cambios discursivos disciplinares de la planificación urbana y regional.[17] El ciclo desarrollista también ha sido recorrido totalmente en relación con la modernización y modernidad social

---

[14] Sobre el soslayo espacial de la Escuela de la Dependencia, ver Arturo Almandoz, *Entre libros de historia urbana. Para una historiografía de la ciudad y el urbanismo en América Latina*. Caracas: Equinoccio, Ediciones de la Universidad Simón Bolívar, 2008, pp. 163-166; con respecto a la falta de fuentes históricas, ver François-Xavier Guerra, «El olvidado siglo XIX», en V. Vásquez de Prada e Ignacio Olabarri (eds.), *Balance de la Historiografía sobre Iberoamérica (1945-1988)*. Pamplona: Ediciones Universidad de Navarra, 1989, pp. 593-631, p. 605.

[15] Ver Edward W. Soja, *Postmodern Geographies. The Reassertion of Space in Critical Social Theory* (1989). Londres: Verso, 1995, pp. 10-12.

[16] Eduardo Devés Valdés, *El pensamiento latinoamericano en el siglo XX*, tomo II. *Desde la CEPAL al neoliberalismo (1950-1990)*. Santiago de Chile: Editorial Biblos, Centro de Investigaciones Diego Barros Arana, 2003; Sebastián Edwards, *Populismo o mercados. El dilema de América Latina*, trad. María Mercedes Correa y Paula Botero. Bogotá: Grupo Editorial Norma, 2009.

[17] Carlos A. de Mattos, *Globalización y metamorfosis urbana en América Latina*. Quito: Organización Latinoamericana y del Caribe de Centros Históricos (Olacchi), Municipio Metropolitano de Quito, 2010; Jhon Williams Montoya, *Cambio urbano y evolución discursiva en el análisis de la ciudad latinoamericana: de la dependencia a la globalización*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia, 2006; Adrián Gorelik, *La ciudad latinoamericana. Una figura de la imaginación social del siglo XX*. Buenos Aires: Siglo Veintiuno Editores, 2022.

y cultural, bien sea de manera panorámica por Arturo Almandoz y Germán Mejía, o de modo comparativo para ciudades, por parte de Adrián Gorelik y Fernanda Arêas.[18] También las bases sectoriales y territoriales del desarrollismo han sido exploradas para algunos casos nacionales, mientras componentes como vivienda han sido estudiados de manera comparada en América Latina; así lo ha hecho Carlos Sambricio en un volumen colectivo, orientado más al diseño urbano que a la vivienda como sector, tal como intenta enfocarlo este libro.[19] Por otro lado, si bien concentrándose entre finales del siglo XX e inicios del XXI, esas bases sectoriales heredadas de la planificación centralizada han sido revisadas en relación con las políticas públicas neoliberales de la era posdesarrollista, tanto por Portes, Roberts y Grimson, como por Quenan y Velut.[20]

Propósito de este libro: preguntas e hipótesis, objetivos y alcance

4. Dentro de tal panorama historiográfico, este libro se propone examinar, en términos comparativos y con alcance latinoamericano —y, creemos, que de manera pionera— la sectorización y regionalización como importantes dimensiones del desarrollismo y de la teoría y práctica de la planificación en el período indicado. Tales sectores y regiones, a cargo de diferentes entidades administrativas, vinculadas de distintas maneras con el poder central, constituyeron capítulos de los planes de desarrollo formulados durante el arco

---

[18] Almandoz, *Modernization, Urbanization and Development in Latin America, 1900s-2000s*; Adrián Gorelik y Fernanda Arêas Peixoto (comps.), *Ciudades sudamericanas como arenas culturales. Artes y medios, barrios de élite y villas miseria, intelectuales y urbanistas: cómo ciudad y cultura se activan mutuamente*. Buenos Aires: Siglo Veintiuno Editores, 2016; Germán Mejía Pavony, *La aventura urbana de América Latina*. Bogotá: Fundación Mapfre, Taurus, 2013.

[19] Carlos Sambricio (ed.), *Ciudad y vivienda en América Latina, 1930-1960*. Madrid: Lampreave, 2012.

[20] Alejandro Portes, Bryan R. Roberts y Alejandro Grimson (eds.), *Ciudades latinoamericanas. Un análisis comparativo en el umbral del nuevo siglo*. Buenos Aires: Prometeo Libros, 2008; Carlos Quenan y Sebastien Velut (eds.), *Los desafíos del desarrollo en América Latina. Dinámicas socioeconómicas y políticas públicas*. París: Institut des Amériques, Agence Française de Développement (AFP), 2011.

temporal a considerar. Se trató de una sectorización del desarrollo nacional y regional que enmarcó la que podemos denominar «ciudad planificada». Si bien esta era atendida, desde la década de 1920, por especialistas, planes e instituciones, principalmente a nivel local, característico del ciclo desarrollista fue el encuadre regional y territorial del crecimiento urbano, mientras nuevos discursos y prácticas de planificación eran debatidos e intercambiados en encuentros nacionales y continentales. Estriba allí el foco de este libro, cuyas preguntas, hipótesis y alcance son esbozados a continuación.

En el marco de las referencias continentales identificadas en la sección anterior, a ser completadas en los capítulos transversales de la primera parte, este libro busca explorar casos nacionales, tratando de responder, entre otras, las siguientes preguntas: ¿Cómo se institucionalizó la planificación a nivel nacional y cuál fue su vinculación con el desarrollo económico? ¿Qué sectores fueron promovidos y materializados por el desarrollo y la planificación nacional? Dentro de la agenda desarrollista promovida desde la Cepal, la Alianza para el Progreso y otros programas, ¿qué sectores y proyectos fueron emblemáticos a nivel urbano y regional? ¿Y qué cambios teóricos, epistemológicos y metodológicos experimentó, en cada país, la planificación que sustentó el desarrollismo?

Con respecto a las hipótesis generales, puede plantearse, como primera relacionada con el panorama geopolítico, que la instauración y adopción del desarrollismo en tanto modelo de base industrial en América Latina —primeramente, a través de la articulación centro/periferia promovida por la Cepal, posteriormente por otras instituciones y programas— hizo de la región un bastión del desarrollismo en comparación con otros bloques de lo que comenzaba a configurarse como Tercer Mundo. A ello contribuyeron varios factores: además de encontrarse Latinoamérica dentro de la agenda geopolítica estadounidense desde la Buena Vecindad promovida por la administración de Franklin D. Roosevelt, los países más dinámicos de la región alcanzaron, especialmente en la segunda posguerra, indicadores de crecimiento económico y urbano que los colocaban en el «despegue» o el «tránsito a la madurez», según las teorías desarrollistas

y modernizadoras.[21] Otro factor para el destaque internacional del desarrollismo latinoamericano fue la coincidencia entre la industrialización y la urbanización con el nacionalismo económico de corte keynesiano, promovido tanto por la Cepal como por gobiernos y regímenes populistas durante todo el ciclo desarrollista.[22]

Sin embargo, a pesar de la ISI, de la urbanización acelerada y del desarrollismo como modelo, es una realidad contundente que el desarrollo como tal no fue alcanzado en Latinoamérica durante el siglo XX. Si bien la respuesta a tal cuestión entraña múltiples factores económicos y políticos, sociales y culturales que escapan del alcance de este libro, puede asomarse, como segunda hipótesis, que la confusión entre modernismo infraestructural y modernización social hizo creer, a veces con fines electorales o políticos, que era posible saltar directamente al desarrollo y la modernización, sin atravesar ajustes estructurales y crecimiento progresivo.[23]

Una tercera hipótesis general del libro apunta a que ese desarrollismo enmarcó y aceleró la ampliación epistemológica, metodológica y escalar del urbanismo que se tornaba planificación y, eventualmente, ordenamiento territorial. Si bien era este un tránsito que, *mutatis mutandis*, ocurría en la disciplina en el segundo tercio del siglo XX a nivel internacional, en Latinoamérica estuvo enmarcado y catalizado por la necesidad de articular los objetivos y las metas del desarrollo económico y sectorial con el fortalecimiento regional y los sistemas de ciudades. En términos del debate disciplinar a nivel continental, este período coincidía también con la actuación de una segunda generación de profesionales y especialistas en estudios urbanos y planificación, muchos ya formados en universidades y centros latinoamericanos e internacionales, y cuyos aportes este libro permitirá relevar en una mirada regional.

---

[21] Rostow, *op. cit*. Ver también Myron Weiner, *Modernization*. Chicago: The University of Chicago Press, 1966.

[22] Almandoz, *Modernization, Urbanization and Development in Latin America, 1900s-2000s*, pp. 88-89; Montoya, *op. cit*., pp. 24, 28; Roberts, *op. cit*., pp. 74-75.

[23] Es una hipótesis a ser contextualizada en el capítulo «Desarrollismo, urbanización y planificación territorial en América Latina: de la Cepal a la década perdida», de Arturo Almandoz.

En consonancia con las preguntas e hipótesis esbozadas, pueden ser identificados al menos cuatro objetivos del libro, los cuales son abordados de manera más o menos explícita en los capítulos: 1) caracterizar el desarrollismo latinoamericano en relación con la constitución de sistemas de planificación nacional y regional; 2) identificar sectores, regiones y ciudades que, en cada país, devinieron emblemáticos de las políticas desarrollistas; 3) distinguir los cambios teóricos, epistemológicos y metodológicos experimentados por la planificación que sustentó el desarrollismo, a nivel latinoamericano; 4) identificar factores que impidieron alcanzar el desarrollo, en términos territoriales, durante el período considerado.

5. Antes de referirnos a la estructura del libro, conviene hacer un par de consideraciones sobre cómo el ciclo desarrollista a revisar contiene claves para entender el proceso latinoamericano posterior, así como sobre su vinculación con abordajes de este por parte de la geografía y economía urbana. En primer lugar, al haber sido el desarrollismo un programa de cuño industrial y nacionalista —tal como ya fue advertido y será explicado en capítulos posteriores— puede decirse que, siguiendo principalmente la orientación de la Cepal, la ISI alcanzó un valor no solo propulsor y dinamizador, sino incluso redentor para los países latinoamericanos. No obstante el agotamiento de la ISI hacia finales de la década de 1970, esa «mística redentora» de la industrialización seguiría incidiendo en la Nueva División Internacional del Trabajo (NDIT) que ocurrió a la sazón, al menos en los países subdesarrollados que debieron insertarse en la globalización de manera precaria, tal como de hecho ocurrió en Latinoamérica.[24]

En segundo lugar, estamos conscientes de que, desde la perspectiva de las escalas espaciales y territoriales que están siendo reelaboradas por la geografía económica, política y urbana más contemporáneas, el ciclo desarrollista a ser recorrido en este libro está anclado todavía en el estado nacional y la región, ámbitos característicos del fordismo

[24] Ver en tal sentido, por ejemplo, Robert B. Cohen, «The New International Division of Labor, Multinational Corporations and Urban Hierarchy» (1981), en Neil Brenner y Roger Keil (eds.), *The Global Cities Reader*. Londres y Nueva York: Routledge, 2006, pp. 49-56, p. 55.

keynesiano concordante con la planificación centralizada. En este sentido, el desarrollismo fue concebido desde el primer estadio territorial que, tras los giros socioespaciales distinguidos por Jessop, Brenner y Jones, han llevado a una nueva «morfología» teórica; esta busca superar la visión unidimensional tradicional, combinando los «territorios» con los «lugares», las «escalas» y las «redes» surgidas desde la NDIT.[25] Con todo y ello, los territorios nacional y regional, protagonistas de este libro, pueden y deben ser puestos en perspectiva con los «re-escalamientos» que, siguiendo a Brenner, han ocurrido desde finales de la década de 1970, cuando el Estado nacional fordista perdió su protagonismo, así como la región vinculada al modelo desarrollista.[26] Si bien se trata de una cuestión escalar que puede asomar en algunos de los capítulos, esa puesta en perspectiva y conexión con ámbitos y redes ulteriores, en tanto problema epistemológico para la planificación y el ordenamiento de finales del siglo XX, escapa del alcance temporal de este libro.[27]

---

[25] Bob Jessop, Neil Brenner y Martin Jones, «Theorizing sociospatial relations», *Environment and Planning D: Society and Space*, Vol. 6, 2008, pp. 389-401. Los giros socio-espaciales llevan a una nueva «morfología» que, buscando superar la visión unidimensional tradicional, combina territorios (*territories*), lugares (*places*) escalas (*scales*) y redes (*networks*) en una estructura TPSN (por sus siglas en inglés) (Jessop, Brenner y Jones, *op. cit.*, p. 389). Según los autores, el abordaje unidimensional de la geografía económica y política tradicional ha estado «suturado» por las concepciones espacio-temporales fordistas y keynesianas del estado nacional, susceptibles de ser superadas por una nueva TPSN (*Ibid.*, pp. 389, 397).

[26] Ver, por ejemplo, Neil Brenner, *New State Spaces: Urban Governance and the Rescaling of Statehood* (2004), Oxford Scholarship Online, 2011, DOI: 97801992270057.001.0001, pp. 1-28.

[27] Ver, en este sentido, Rosa Moura, «Nuevas geografías en viejas escalas», en Arturo Orellana, Carme Miralles-Guasch y Luis Fuentes (eds.), *Escalas de la metrópoli. Lejanía versus proximidad*. Santiago de Chile: Red de Investigación sobre Áreas Metropolitanas de Europa y América Latina (Rideal), Instituto de Estudios Urbanos y Territoriales, Universidad Católica de Chile, RIL Editores, 2019, pp. 15-47; Arturo Almandoz, «Reconsideraciones epistemológicas y conceptuales sobre el urbanismo», *EURE. Revista Latinoamericana de Estudios Urbanos y Regionales*, Vol. 46, No. 137, Santiago de Chile: Instituto de Estudios Urbanos y Territoriales, Pontificia Universidad Católica de Chile, enero 2020, pp. 273-284. http://www.scielo.cl/eure.htm

Sobre la estructura y los capítulos

6. Este libro busca mapear, para los países latinoamericanos más dinámicos del ciclo desarrollista, la planificación sectorial y regional en relación con los lineamientos económicos imperantes en ese período. El alcance general o panorámico de la obra viene dado por la inclusión, en la primera parte, de tres capítulos panorámicos o transversales. Esta introducción está orientada, como ya hemos visto, a posicionar el libro en el panorama historiográfico y el estado del arte, así como relevar la selección de casos para tal objetivo. Un segundo capítulo panorámico revisa la relación entre desarrollismo, urbanización y planificación en América Latina para todo el período considerado, destacando hitos económicos, políticos y disciplinares. El tercer capítulo general se centra en el papel de las corporaciones y agencias estatales en la sectorización de la planificación, con énfasis en la vivienda; si bien domiciliado en Chile, el catálogo revisado remite a otros casos latinoamericanos, razón por la cual el capítulo está ubicado en esta primera sección transversal del libro.

Al mismo tiempo, creemos que, de manera inédita en la literatura especializada, se logra convocar, en la segunda parte, siete casos de estudio correspondientes a los países más grandes y dinámicos, urbanizados e industrializados del ciclo desarrollista; a saber: *Argentina, Brasil, Chile, Colombia, México, Uruguay y Venezuela*. Para esos casos de estudio han sido establecidas unas pautas derivadas de las preguntas, hipótesis y objetivos identificados en la sección anterior (Figura 1). Además de la revisión a cargo de los editores, la compleción fue facilitada por un coloquio entre los participantes del libro, realizado en junio de 2022.[28]

Esperemos que las dos primeras partes del libro, tanto la panorámica como la casuística, seguidas del material de apoyo incluido como anexo, permitan su utilización como obra de consulta para

[28] Realizado de manera virtual en junio 1-2, 2022, con gran asistencia de público especializado latinoamericano, el coloquio contó la participación de todos los colaboradores del libro, quienes presentaron versiones iniciales de sus capítulos. Estas fueron revisadas y comentadas por los editores, de manera que los autores presentaran segundas versiones, correspondientes con los capítulos aquí recogidos.

docencia e investigación en las áreas de estudios urbanos y planificación, economía e historia. Al mismo tiempo, que las preguntas, hipótesis y objetivos planteados ayuden a que el libro sirva como texto para cursos de planificación, explorando asimismo la relación epistemológica, institucional y administrativa entre la planificación central, regional y local.

Figura 1: estructura del libro.



Fuente: elaboración propia.

7. Durante la así llamada «época dorada» de la planificación en *Argentina*, entre 1958 y 1976, fue distintiva la modernización estatal a partir de la creación de nuevas oficinas, con el objetivo de delinear programas de desarrollo a escala nacional. En un contexto internacional marcado por el nuevo orden económico resultante de Bretton-Woods y la geopolítica de la Guerra Fría, el país hubo de ajustar las estrategias de industrialización sustitutiva impulsadas por

el peronismo, sobre la base de políticas desarrollistas que tuvieron a las infraestructuras, el transporte y a la energía como sectores dominantes de reflexión y de acción. A la sazón, el acelerado proceso de urbanización hizo del territorio nacional un tablero para jugar con los desequilibrios internos, donde la noción de región destacó como unidad proyectual de la planificación espacial y territorial. En este marco, Alejandra Monti analiza la actividad de dos nuevas agencias que hicieron de la planificación su eje de trabajo, convirtiéndose en arenas para articular programas políticos y saberes expertos: el Consejo Federal de Inversiones (CFI, 1959) y el Consejo Nacional de Desarrollo (Conade, 1961).

A manera de caleidoscopios institucionales, en la actividad del CFI y el Conade se advierten las dificultades del Estado argentino para encauzar las políticas orientadas al desarrollo. Creadas durante la presidencia de Arturo Frondizi, ambas se constituyeron como espacios alternativos a la burocracia estatal, tanto en términos organizativos como en las formas y características de las prácticas profesionales en su interior. Si el CFI se consolidó como un órgano representativo del federalismo, una vez gestado desde las provincias del país, el Conade conformó un espacio de asesoramiento directo al ejecutivo, coordinando la asistencia técnica de los organismos internacionales.

Los vaivenes políticos y los cambios entre gobiernos democráticos y *de facto* —de Frondizi e Illia, a Onganía y Lanusse— produjeron alternancias que, como muestra Monti en su recorrido, impactaron no solo el destino de tales agencias, sino también las formas como se entendió el desarrollo. A pesar de estas condiciones, ajustes, reducciones y hasta intervenciones políticas, con la respectiva pérdida de autonomía, estos organismos consolidaron espacios de trabajo donde prevaleció la racionalidad y el saber técnico, dinamizando las prácticas de la burocracia estatal. Y a lo largo de ese proceso, la noción misma de región fue mudando, desde la entusiasta visión de los polos de desarrollo, hacia las «más críticas», condicionadas, como señala la autora, por «dificultades de los desequilibrios territoriales, no solo en las condiciones del propio sistema nacional, sino también en las estructuras internacionales».

8. Partiendo de una provocativa revisión sobre la «originalidad teórica» del desarrollismo latinoamericano —complementaria de los componentes económicos y modernizadores enfatizados en los capítulos introductorios—, el caso fundamental de *Brasil* es abordado por Rodrigo de Faria y Nilce Aravecchia Botas desde una perspectiva que recorre la historiografía política nacional, a través de la conformación y mudanzas del «*arcabouço*» o esqueleto de la institucionalidad planificadora. Entre 1930 y 1945, durante el autoritario Estado Novo liderado por Getúlio Vargas, se organizó de manera sistemática —sobre la base de antecedentes de la República Velha, también considerados por los autores, en su abordaje de *longue durée*— un aparato administrativo y una burocracia pública altamente tecnificada. Representada esta por urbanistas municipales de la talla de Luis Anhaia Mello y Francisco Prestes Maia, en esa primera fase de institucionalización del *planejamento* urbano y regional destacan los autores la vialidad, junto a la vivienda, como «elemento central y aglutinador» de las acciones estatales.

Continuando con esa periodización política y económica, uno de los aportes de este capítulo, especialmente para un público latinoamericano e internacional, estriba en mostrar cómo el «programa de metas» de Juscelino Kubitschek se apoyó en el legado planificador y sectorial del Estado Novo. Las diversas metas propuestas para el período estelar entre 1956 y 1961 estuvieron organizadas según sectores —energía, transporte, agricultura, alimentación e industria básica— que evidenciaron la necesidad de una planificación permanente de alcance nacional, prefigurada en administraciones anteriores. Para tal fin, como bien distinguen los autores, mientras el Estado Novo de Vargas se apoyó más en el capital nacional, JK lo hizo en el internacional. Y es en este escenario político y económico donde surgen dos decisiones fundamentales para las «dinámicas territoriales» del país desarrollista: la construcción de Brasilia y la creación de la Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste (Sudene).

Las diversas superintendencias regionales —iniciadas con la democracia reinstaurada tras el Estado Novo y completadas durante la década de 1960— junto al Banco Nacional da Habitação (BNH)

y el Serviço Federal de Habitação e Urbanismo (Serfhau), ambos de 1964, vertebraron todos, según los autores, el andamiaje del planeamiento urbano y regional del gobierno federal brasileño, incluso tras el golpe de Estado de 1964. Durante el ciclo dictatorial siguiente, a pesar de las críticas a las orientaciones desarrollistas de la Cepal, se continuó con procesos como la regionalización, al establecer las primeras regiones metropolitanas en 1973, a saber: São Paulo, Porto Alegre, Curitiba, Belo Horizonte, Salvador, Recife, Fortaleza e Belém. Y sin amarrarse a la periodización política, Faría y Boutas muestran que el cierre del ciclo planificador revisado no viene dado por la restauración democrática de 1985, sino por la extinción del BNH al año siguiente, cuando ocurriría la «deconstrucción de las institucionalidades creadas en el Estado brasileño, por la imposición de la agenda neoliberal».

9. Tras una revisión historiográfica de la abundante literatura sobre el desarrollismo producida en el país —no olvidemos en este sentido que Santiago es sede de la Cepal desde su creación—, el caso central de *Chile* es abordado por Macarena Ibarra desde una estructura tripartita, apoyada en profusas fuentes primarias, de memorias ministeriales a discursos presidenciales. La primera parte se centra en el desarrollo de los ministerios relacionados con el urbanismo a partir de 1929, hasta bien entrada la década de 1970; tal estructura creció en torno a la extensión del Ministerio de Obras Públicas (MOP), reorganizado por la segunda administración de Carlos Ibáñez, al promediar la década de 1950, sobre la base del viejo Ministerio de Fomento. La sectorización de carteras condujo a la fundación del Ministerio de Vivienda y Urbanismo (Minvu) en 1965, así como a la creación del Ministerio de Transportes en 1974, ya durante la dictadura iniciada en septiembre del año anterior, lo cual indica relativa continuidad administrativa, a pesar de los cambios políticos.

De gran valor para un libro como este, la segunda parte establece un contrapunto entre las nociones de fomento, desarrollo y planificación, a través de instituciones clave y sus respectivos planes. Desde la Corporación de Reconstrucción y Auxilio (Corfo) en 1939,

institución pionera en Latinoamérica que marca el año inicial del capítulo de Ibarra; pasando por la centralización estatal y especialización técnica a partir de la década de 1950; hasta culminar en la creación de la Oficina de Planificación Nacional (Odeplan) en 1967, institución que a partir de entonces coordinó la planificación del territorio nacional, regional y urbano.

Al mismo tiempo, la revisión de planes nacionales permite a Ibarra constatar el desarrollo de sectores entre los que la vivienda actuó en tanto «agente urbanizador», tal como demuestra en la tercera parte de su capítulo. Desde la pionera Caja de Habitación Popular, creada en 1935, el Estado chileno se involucró en el financiamiento habitacional, más allá de la fiscalización y regulación de entre siglos; el involucramiento en la producción fue reforzado con la constitución de la Corporación de la Vivienda (Corvi), al iniciar la década de 1950, la cual devino baluarte no solo para el sector, sino también para la urbanización y reconstrucción de barrios. Ese protagonismo cambiaría desde 1973 con la dictadura de Augusto Pinochet, cuando el Estado asumió un rol subsidiario en vivienda y otros sectores urbanos, «subordinando sus decisiones a los lineamientos de la estabilidad macroeconómica»; se cerraría así, hacia finales de la década con la que concluye el capítulo de Ibarra, el ciclo desarrollista y planificador en Chile.

10. Siguiendo la periodización presidencial y la sectorización macroeconómica, Jhon Williams Montoya y Olga Lucía Zapata revisan el marco legal e institucional de la planificación en *Colombia*, entre 1930 y 1980. Incluso antes, al abrir la década de 1920, con la visita de la así llamada Misión Kemmerer —venida para asesorar la inversión de la compensación recibida de Estados Unidos, tras la secesión de Panamá—, el gobierno liberal de Pedro Nel Ospina comenzó una serie de reformas legislativas y constitucionales dirigidas a la modernización de la estructura estatal y de la economía nacional. Tales reformas continuaron a través de los gobiernos liberales y conservadores alternantes, e incluso durante la dictadura de Gustavo Rojas Pinilla, durante la década de 1950;

fueron en parte promovidas por objetivos políticos y económicos internos, pero también producto del condicionamiento del crédito externo, proporcionado principalmente por Estados Unidos y organismos internacionales como el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional.

Estos condicionamientos estuvieron acompañados de una vigilancia continua de los indicadores macroeconómicos del país, así como de la organización de las instituciones estatales. Tal vigilancia se efectuó por medio de contratos y acuerdos, cartas, memorandos, sanciones y misiones de técnicos expertos revisadas por los autores a lo largo del capítulo. Destaca en este sentido la Misión Currie —llamada así por su líder, el economista canadiense Lauchlin Currie, exasesor del New Deal de Franklin Roosevelt—, la cual consolidó las bases de la práctica planificadora a nivel nacional y urbano en el país, epitomada por el Departamento Nacional de Planificación, como se le conoce desde 1968. También a partir de la reforma constitucional de ese año, hubo una combinación de la planificación imperativa, para el sector público, con la indicativa, para el sector privado. Y todo esto ha hecho de Colombia, resaltan Montoya y Zapata desde una perspectiva keynesiana, «un laboratorio de planificación a través de la intervención del Estado en la economía».

Durante los gobiernos del Frente Nacional, cuya alternancia de liberales y conservadores se mantuvo entre las décadas de 1960 y 1980, se consolidaron dichas instituciones y la función planificadora del gobierno nacional, al tiempo que se les asignaba competencias a los gobiernos subnacionales, en el marco de una política de descentralización incipiente. En medio de la urbanización, y a pesar de la violencia desatada desde 1948, fue un período de fortalecimiento de la institucionalidad local y regional que se insertó permanentemente en la estructura político-administrativa del país. Y el cambio más transcendental fue convertir la planificación, como resaltan los autores, «de ser una función esporádica, a cargo de asesores del presidente, a insertarse dentro de la estructura del Estado a nivel de ministerio, con funciones, competencias y personal definidos».

11. Desde una perspectiva primordialmente disciplinar, Juan José Gutiérrez Chaparro aborda el caso de *México* para mostrar cómo el «sesgo espacial» que la planeación tuvo desde su primera institucionalización en la década de 1920, promovida por Carlos Contreras y otros pioneros, se mantuvo a lo largo del siglo XX, resultando ese sesgo acentuado por la orientación económica de la planeación desarrollista. La prolongada revisión de antecedentes en este capítulo resulta consecuente para una capital de primacía histórica: desde el plan de Ignacio de Castera, en el marco de las reformas borbónicas; pasando por la desamortización de bienes eclesiásticos, las leyes de reforma y la modernización durante el porfiriato; hasta la obra posrevolucionaria de Salvador Alvarado, *La reconstrucción de México* (1919), en vísperas de la institucionalización del urbanismo. Tempranamente reconocida en el país azteca con alcance nacional, la planeación, con su marco legal y discursivo, manifiesto desde 1927 en la revista *Planificación*, se debió en mucho, como se sabe, a la labor fundacional de Contreras, junto a Modesto C. Rolland, José Luis Cuevas, Alfonso Pallares y Miguel Ángel de Quevedo, entre otros mencionados por Gutiérrez.

Si bien esa es una historia disciplinar conocida, la novedad del enfoque de Gutiérrez Chaparro en este trabajo estriba en poner esa planificación de cuño local y metropolitano en relación con las vertientes economicistas, surgidas en la década de 1930. En efecto, a la planificación sexenal, instituida durante la administración de Lázaro Cárdenas, junto a la orientación industrial de la planificación desarrollista y sectorial, el autor contrapone las «iniciativas aisladas de la planificación espacial», tales como los «planos reguladores» coordinados por el arquitecto Enrique Cervantes, entre las décadas de 1950 y 1970, para la Secretaría del Patrimonio Nacional (Sepanal), entre otras instituciones.

Esa escisión entre planificación economicista y espacial pareció ser superada desde 1976, cuando —auspiciado por la conferencia de las Naciones Unidas en Vancouver, sobre asentamientos humanos— se conformó un nuevo aparataje para la planificación mexicana. Este incluyó la promulgación de la Ley general de asentamientos humanos

(LGAH), así como la creación de la Secretaría de Ambiente y Obras Públicas (Sahop), seguidas por el Sistema Nacional de Planeación del Desarrollo Urbano. Sin embargo, según Gutiérrez Chaparro, el «modelo Sahop» que ha persistido desde entonces no ha logrado superar el hiato secular entre, por un lado, el énfasis económico de la planificación sectorial, y por el otro, el inveterado sesgo espacial de la planificación urbana, aun cuando esta se encuentre ahora insertada en el sistema nacional de ordenamiento.

12. En el contexto de *Uruguay*, tras los primeros intentos de modernización y secularización decimonónica en un país todavía agrario, destaca la figura de Jorge Batlle y Ordóñez, cuyas reformas sociales, pioneras en Latinoamérica, enmarcaron las conmemoraciones del centenario de la independencia. En esa década de 1930 resultó fundamental el arquitecto Mauricio Cravotto, pionero del urbanismo de base local, epitomado en el plan de Montevideo, pero también de la implantación de la nueva disciplina en la Universidad de la República (Udelar). Y esta es tomada por Lucio de Souza como una piedra angular que engrana con el Estado para la articulación y prosecución del desarrollo durante el segundo tercio del siglo XX.

La modernización del primer batllismo, que incluyó la creación del Instituto de Urbanismo (IU), resultante todavía de una concepción «estetizante», según De Souza, fue sucedida por una planificación de corte más funcionalista y sectorial, durante el segundo batllismo liderado por el presidente Luis Batlles Berres. Principalmente desde el rebautizado Instituto de Teoría de Arquitectura (ITU) de la Udelar, esta etapa estuvo bajo la égida del arquitecto Carlos Gómez Gavazzo, exponente no solo del tránsito epistemológico del urbanismo a la planificación, sino también artífice de la entente entre Academia, Estado y Desarrollo. Esa planificación tecnocrática se entrecruzó con la sectorización resultante de objetivos económicos, definidos en Uruguay por la Comisión de Inversiones y Desarrollo (CIDE), cuyo pionero fue Enrique Iglesias, otro universitario que consolidó la tríada propuesta por De Souza.

Para la década de 1960, esa entente fue favorecida, como resalta el autor, por los recursos y las oportunidades de inversión representadas por la Alianza para el Progreso, cuyo fomento de la planificación indicativa llevó a ajustar las orientaciones liberales del partido Blanco, llegado al poder en esa década, tras una predominancia centenaria del batllismo y el partido Colorado. Este capítulo configura así una urdimbre fascinante entre política y academia, desarrollo y economía, la cual De Souza entreteje de manera penetrante, como profesor que también es, así como director del actual Instituto de Estudios Territoriales y Urbanos (IETU), heredero del ITU.

13. Mientras que el capítulo sobre Uruguay privilegia la relación con la academia para rastrear las concepciones de desarrollo, el de *Venezuela* enfatiza la regionalización, en el marco de un proceso epistemológico e institucional que propende a la planificación nacional y la ordenación territorial. Habiendo sido, en el siglo XIX, un país más rural y atrasado que los otros considerados en este libro, Venezuela solo contó con el «arte urbano» de Guzmán Blanco desde 1870, así como con la agenda progresista de la dictadura de Juan Vicente de Gómez (1908-1935), la cual priorizó saneamiento y comunicaciones, junto a ornamentación y vivienda. Ya prefigurada en el Congreso de Municipalidades de 1911, esa agenda fue facilitada por la bonanza petrolera, desde mediados de la década de 1920, lo cual permitió asimismo la cristalización del urbanismo, a finales de la siguiente; este fue epitomado por el primer plan urbano de Caracas, publicado en 1939, muy tarde con respecto a otras capitales latinoamericanas mencionadas en este libro.

El rezago demográfico y económico de Venezuela fue compensado, tras la Segunda Guerra Mundial, por el dinamismo petrolero y planificador. Reconocida como competencia pública en la Constitución de 1947 —en paralelo con países como Gran Bretaña—, la planificación pronto adquirió un alcance nacional y fortaleció componentes sectoriales con la Comisión Nacional de Urbanismo (CNU, 1946); esta fue responsable de los planos reguladores, muy influidos por el funcionalismo de los CIAM, junto a muchas de

las obras públicas del así llamado Nuevo Ideal Nacional (NIN), programa constructivo de la dictadura de Marcos Pérez Jiménez (1952-1958). El maridaje entre la planificación territorial y el desarrollo económico se afianzó con Cordiplán, oficina creada tras la restauración democrática de 1958, promotora asimismo de una de las más ambiciosas regionalizaciones administrativas del ciclo desarrollista en Latinoamérica, abanderada por la fundación de Ciudad Guayana.

Mientras el mapa venezolano era cubierto por diferentes corporaciones de desarrollo, durante las décadas de 1960 y 1970, Cordiplán siguió elaborando los planes nacionales, cuyo manifiesto más ambicioso fue el quinto (1976-80), el cual fue incluso sancionado legalmente. Conocido como la Gran Venezuela, este período de euforia desarrollista —epitomado en la nacionalización del hierro y el petróleo, durante la primera presidencia de Carlos Andrés Pérez, al promediar los años setenta— incubaba empero una hipertrofia administrativa. Era una endemia compartida con otros países latinoamericanos, en vísperas de la crisis de la deuda. Iniciada más tarde que en sus vecinos del Cono Sur, la descentralización fue promovida en Venezuela al cerrar la «década perdida» de 1980, en paralelo con una ordenación territorial que sí tuvo arraigo más temprano, siendo incluso prefigurada en la reforma constitucional de 1947.

Al igual que en el caso venezolano, tanto la descentralización administrativa como el ordenamiento territorial, junto a la reducción del tamaño del Estado empresario, fueron procesos iniciados en otros países latinoamericanos, a finales del ciclo desarrollista, extendiéndose hasta la década de 1990. Pero eso es objeto de otro período neoliberal, para cuya puesta en perspectiva, esperemos, pueda este libro ayudar.

Desarrollismo, urbanización y planificación territorial en América Latina: de la Cepal a la década perdida

Arturo Almandoz
Universidad Simón Bolívar, Pontificia Universidad Católica de Chile,
Academia Nacional de la Ingeniería y el Hábitat de Venezuela

«50 anos em 5»
Juscelino Kubitschek, eslogan electoral

Euforia industrializadora y urbanizadora[1]

1. Entre finales de la Segunda Guerra Mundial y mediados de la década de 1960, los mayores países de América Latina mostraron relativa prosperidad, caracterizada por un significativo crecimiento económico y una urbanización sostenida. Las economías nacionales habían sido principalmente agrarias o mineras hasta inicios de la

[1] Este capítulo se apoya en pasajes de Arturo Almandoz, *Modernization, Urbanization and Development in Latin America, 1900s-2000s* (2015). Londres y Nueva York: Routledge, 2017; *Modernización urbana en América Latina. De las grandes aldeas a las metrópolis masificadas* (2013). Santiago de Chile: Instituto de Estudios Urbanos y Territoriales (IEUT), Universidad Católica de Chile, RIL Editores, 2018.

Depresión de 1929, con porcentajes de participación industrial dentro del Producto Nacional Bruto (PNB) de 22,8 en Argentina, 14,2 en México, 11,7 en Brasil y 7,9 en Chile, por citar los casos más elevados. Pero en la posguerra, el modelo de Industrialización por Sustitución de Importaciones (ISI) —cuya adopción fue apurada por la Gran Depresión, la carestía ocasionada por el conflicto bélico y la urbanización que generaba un mercado interno— comenzó a dar sus frutos.[2] Impulsados por estos expansivos mercados urbanos adonde se dirigía la ISI, México y Brasil alcanzaron entonces un crecimiento anual del seis por ciento, mientras los países del Cono Sur, si bien menos dinámicos que en entreguerras, todavía mantenían un crecimiento de cuatro puntos.[3] Al mismo tiempo, liderado por los ingentes ingresos de la Venezuela petrolera, el excedente rendido por la exportación de materias primas financió una segunda generación de ISI que también incluía a Colombia y Perú, países donde la participación industrial en el PNB era superior al quince por ciento en 1955, mientras la tasa de incremento industrial duplicaba la del sector primario.[4]

El crecimiento económico se apoyaba en la transición demográfica. Ya para 1950, más de la mitad de la población de Uruguay (78 por ciento), Argentina (65,3), Chile (58,4) y Venezuela (53,2) vivía en centros censados como urbanos (Figura 1). Mientras el promedio de urbanización en América Latina era todavía de 41,6 por ciento, países como Brasil y México —con 36,5 y 42,6, respectivamente— no eran demográficamente urbanizados solo debido a la inmensa magnitud de sus poblaciones y territorios, aunque albergaban algunas de las mayores metrópolis del mundo.[5] Ciudad

---

2 Véase José del Pozo, *Historia de América Latina y del Caribe. 1825-2001*. Santiago de Chile: LOM Ediciones, 2002, pp. 72, 118.

3 Nora Clichevsky, *Construcción y administración de la ciudad latinoamericana*. Buenos Aires: Instituto Internacional de Medio Ambiente y Desarrollo (IIED-América Latina), Grupo Editor Latinoamericano (GEL), 1990, pp. 22-23.

4 Edwin Williamson, *The Penguin History of Latin America*. Londres: Penguin Books, 1992, pp. 334-335; Del Pozo, *op. cit.*, p. 118.

5 United Nations Centre for Human Settlements (Habitat), *An Urbanizing World. Global Report on Human Settlements*. Oxford: Oxford University Press, 1996, p. 47; Gustavo Beyhaut y Helène, *Historia universal Siglo XXI*.

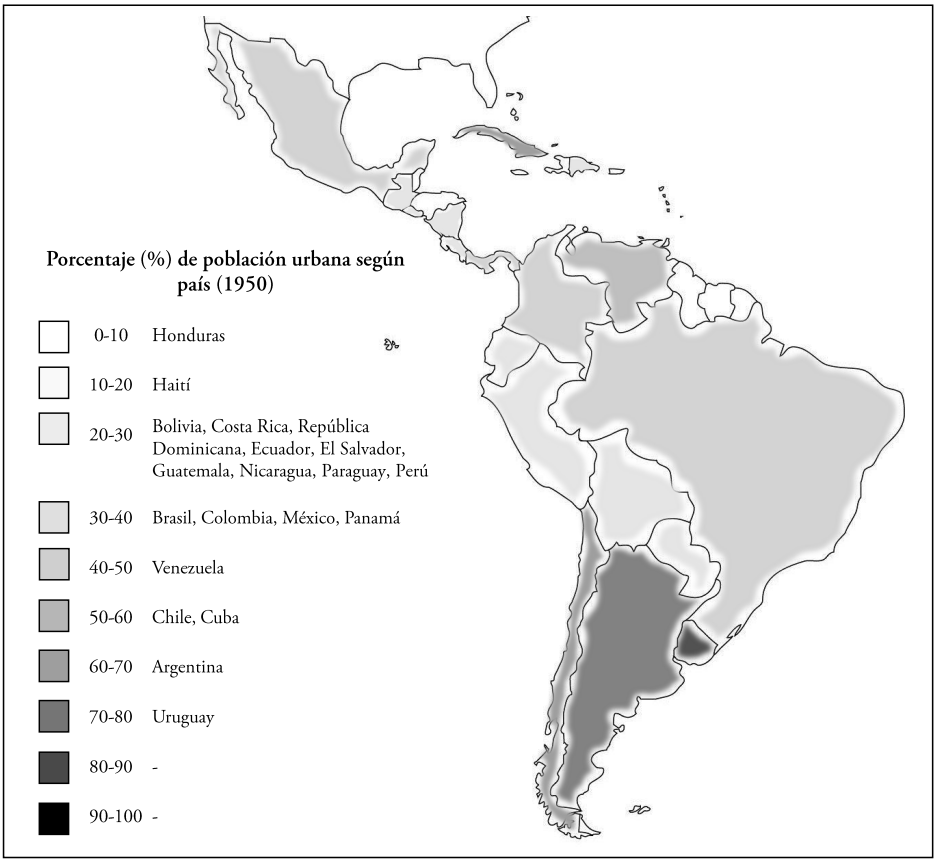
de México y Río de Janeiro frisaban por debajo y por sobre los tres millones de habitantes, respectivamente, mientras São Paulo ya había escalado a dos millones y medio. Este primer grupo de áreas metropolitanas latinoamericanas estaba todavía liderado por el Gran Buenos Aires, con una población de 4,7 millones.[6] Por debajo de estos casos emblemáticos, la proporción de población metropolitana viviendo en ciudades de más de cien mil habitantes se incrementó de 21,2 por ciento en 1950 a 27,4 en 1960; entretanto, la primacía urbana se acentuó en todos los países latinoamericanos, con excepción de Port-au-Prince en Haití y La Paz en Bolivia.[7]

América Latina. III. De la independencia a la segunda guerra mundial. México: Siglo Veintiuno Editores, 1985, Vol. 23, p. 211.

6 Walter D. Harris, Jr., *The Growth of Latin American Cities*. Athens: Ohio University Press, 1971, p. 167.

7 *Ibid*., pp. 35, 172-173, 186.

Figura 1: niveles de urbanización por países, 1950.



Fuente: elaboración propia, basada en Latin American and the Caribbean Demographic Observatory, *Urbanization Prospects* (2009). Santiago de Chile: UN, Eclac, 2012. Disponible en http://www.eclac.cl/publicaciones/xml/8/38298/lcg2422P.pdf. Consultado en 14 de junio 2012; Walter D. Harris, Jr., *The Growth of Latin American Cities*. Athens: Ohio University Press, 1971.

2. La euforia industrialista y urbanizadora de aquellos lustros estuvo imbuida de nacionalismo económico y político, compartido de manera heterodoxa por regímenes estatistas y liberales, democráticos y dictatoriales. Allí pueden incluirse desde los gobiernos populistas de Lázaro Cárdenas en México (1934-1940), Juan Domingo Perón en Argentina (1946-1955), Getulio Vargas en Brasil (1934-1945, 1950-1954) y Alfonso López Pumarejo (1934-1938, 1942-1945) en Colombia, hasta las dictaduras de Fulgencio

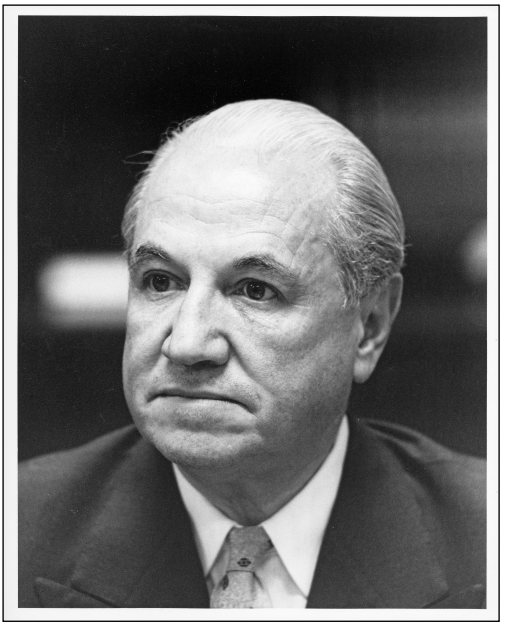
Batista en Cuba (1940-1944, 1952-1959), Gustavo Rojas Pinilla en Colombia (1953-1957) y Marcos Pérez Jiménez en Venezuela (1952-1958).

Heredera de la política de Buena Vecindad de Franklin D. Roosevelt y enmarcada en los acuerdos de Bretton Woods,[8] la agenda *desarrollista* de esos gobiernos y regímenes fue respaldada desde 1948 con la creación de agencias internacionales como la Organización de Estados Americanos (OEA) y la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal). Ambas fueron patrocinadas por las Naciones Unidas y los crecientes intereses estadounidenses en la explotación primaria e industrial de la región. Con sede en Santiago de Chile y liderada por Raúl Prebisch —antiguo director del Banco Central argentino (Figura 2)—, la Cepal fue piedra angular del desarrollismo latinoamericano de posguerra, basado en la ISI y otras políticas económicas que consolidaron el Estado empresario y keynesiano en países considerados «en desarrollo» hasta mediados de los años sesenta, cuando se agotara la así llamada «fase fácil» del modelo sustitutivo.[9]

[8] Celebrada en julio de 1944 en la localidad de Bretton Woods, New Hampshire, la conferencia homónima fue coordinada por el economista británico John Maynard Keynes y el estadounidense Harry White; ambos se dedicaron a la concepción del Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento o Banco Mundial. Ver en este sentido Charles H. Hession, *Keynes*, trad. Aníbal Leal. Buenos Aires: Javier Vergara Editor, 1985, pp. 343-380.

[9] Rolando Franco, *La Flacso clásica (1957-1963): vicisitudes de las ciencias sociales latinoamericanas*. Santiago de Chile: Catalonia, 2007; Williamson, *op. cit.*, pp. 338-339.

Figura 2: Raúl Prebisch (1901-1986).



Fuente: repositorio digital de la Cepal. Disponible en https://repositorio.cepal.org/handle/11362/43065.

Los programas keynesianos de la Cepal estuvieron asociados con diferentes modelos de intervención estatal preconizada por economistas como Gunnar Myrdal y Albert Hirschman, pero fueron las orientaciones de Prebisch las prevalecientes.[10] En *El desarrollo económico de la América Latina y algunos de sus principales problemas* (1948), el economista argentino mostró que los beneficios del aumento de la productividad, en medio de la división internacional del trabajo heredada del siglo XIX, no se distribuían de manera equitativa entre los países centrales de base industrial, y los periféricos exportadores de materias primas; tal como se evidenciaba tras la Segunda Guerra Mundial, «si a pesar de un mayor progreso técnico en la industria que en la producción primaria, la relación de precios ha empeorado para ésta, en vez de mejorar, parecería que el

[10] Carlos A. de Mattos, *Globalización y metamorfosis urbana en América Latina*. Quito: Organización Latinoamericana y del Caribe de Centros Históricos (Olacchi), Municipio Metropolitano de Quito, 2010, p. 34.

ingreso medio por hombre ha crecido en los centros industriales más intensamente que en los países productores de la periferia», Prebisch *dixit*.[11] Por ello resultaba «fundamental» la industrialización para los «países nuevos»: «no es ella un fin en sí misma», continuaba el economista, «sino el único medio de que disponen éstos para ir captando una parte del fruto del progreso técnico y elevando progresivamente el nivel de vida de las masas».[12] Y la adopción de tal modelo no descartaba la producción primaria, sino que contemplaba la industrialización de esta, de cara a proveer bases para la inversión y el ahorro: «con las grandes posibilidades de progreso técnico en la producción primaria, aun en países en que es ya grande, y con el perfeccionamiento de las industrias existentes, el incremento neto del ingreso nacional podría ir ofreciendo un margen de ahorro cada vez mayor», vaticinaba Prebisch.[13]

El industrialismo del director de la Cepal se apoyaba en dos premisas: primeramente, el desarrollo económico pivota sobre el progreso técnico, el cual estaba concentrado en países avanzados y era transferido lentamente a la «periferia». Sin embargo, como resume Jhon Montoya, «Prebisch creía que tal problemática sería resuelta si los países en desarrollo lograban alcanzar un progreso industrial significativo, pues consideraba que la industrialización era la palanca del desarrollo y el mejor mecanismo para canalizar la difusión del progreso técnico».[14] La segunda premisa era la

---

[11] Raúl Prebisch, *El desarrollo económico de la América Latina y algunos de sus principales problemas* (1948). Santiago de Chile: Cepal, Naciones Unidas, 2012, p. 20. Disponible en https://www.cepal.org/es/publicaciones/40010-desarrollo-economico-la-america-latina-algunos-sus-principales-problemas. Allí mismo señala la desigualdad en la distribución de beneficios por productividad entre ambos sectores: «si a pesar de un mayor progreso técnico en la industria que en la producción primaria, la relación de precios ha empeorado para ésta, en vez de mejorar, parecería que el ingreso medio por hombre ha crecido en los centros industriales más intensamente que en los países productores de la periferia» (*Ibid*., p. 18).

[12] *Ibid*., p. 6.

[13] *Ibid*., p. 11.

[14] Jhon Williams Montoya, *Cambio urbano y evolución discursiva en el análisis de la ciudad latinoamericana: de la dependencia a la globalización*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia, 2006, p. 28.

imposibilidad de analizar la dinámica de los países en desarrollo sin considerar su posición en la economía mundial, lo que reforzaba la concepción *centro/periferia* de la Cepal; o sea: un centro con una estructura económicamente diversa, pero tecnológicamente homogénea, con altos niveles de productividad en todos los sectores, por contraste con una periferia especializada en rubros de exportación de baja productividad.[15]

Pivotando sobre estos principios económicos, la racionalidad cepalina fue asimismo beneficiada por la emergencia del populismo en las mayores economías latinoamericanas, tal como ya fue señalado; un populismo cuyo éxito capitalizó en mucho, como señala Bryan Roberts, «la capacidad de la industrialización para crear empleo en las ciudades».[16] Puede añadirse en este sentido que la industrialización era parte de una «mística redentora», al igual que ocurrió en otros bloques del Tercer Mundo, valor que mantendría hasta finales de la década de 1970, cuando se conformaría una Nueva División Internacional del Trabajo (NDIT) que daría paso a la globalización.[17] Reforzando esa significación emancipadora, la «filosofía política populista» del período estuvo íntimamente relacionada con la creencia de que las dificultades del desarrollo serían superadas «con un esfuerzo concertado de los gobiernos y una ciudadanía consciente». Esta díada resultaba cardinal, como añade Roberts, para «la solución nacionalista al subdesarrollo», preconizada también en África y Asia durante la posguerra de descolonización; y en medio de la euforia industrializadora y urbanizadora de Latinoamérica, esa filosofía encontró en la Cepal su *think tank* de resonancia internacional.[18]

---

15 *Ibid*., p. 24.

16 Bryan Roberts, *Cities of Peasants. The Political Economy of Urbanization in the Third World*. Londres: Edward Arnold, 1978, p. 71.

17 Robert B. Cohen, «The New International Division of Labor, Multinational Corporations and Urban Hierarchy» (1981), en Neil Brenner y Roger Keil (eds.), *The Global Cities Reader*. Londres y Nueva York: 2006, pp. 49-56, p. 55.

18 Roberts, *op. cit*., pp. 74-75.

Despegue y madurez: cincuenta años en cinco

3. Junto a la búsqueda por industrialización, urbanización y populismo, la cruzada desarrollista en las regiones menos avanzadas del mundo incluía —más allá del crecimiento económico que fue variable fundamental durante el New Deal de Roosevelt[19]— la modernización como parte de la ecuación. La conexión entre desarrollo y modernización entraña una larga genealogía de teorías herederas de la temprana sociología alemana, la Escuela de Chicago y la sociología funcionalista, las cuales no pueden ser reconstruidas aquí.[20] Valga tan solo señalar que, para mediados del siglo XX, la discusión fue revivida por el funcionalismo estructural de Talcott Parsons y el desarrollismo de Walt Whitman Rostow.[21] Usada como marco teórico por la administración de John F. Kennedy (1960-1963) en el programa de la Alianza para el Progreso,[22] lo que la tornó muy influyente en Latinoamérica, la teoría economicista de Rostow ofrece la ventaja de conectar con la transición urbana, al tiempo que su abordaje histórico ilumina los desafíos del desarrollo latinoamericano con relación a otras regiones del mundo.[23]

Al promediar la década de 1960, algunos países latinoamericanos eran vistos por Rostow y otros economistas como ejemplos que habían iniciado el *take-off* o «despegue» al desarrollo. Tomando como indicador de este más del 25 por ciento del PNB destinado a inversión, ya Venezuela se había enrumbado en esa afortunada pista desde el frenesí progresista de los cincuenta, aventajando a Brasil, Colombia, Chile y Filipinas, países que le seguían en orden decreciente;

---

19 Lauchlin Currie, *La política urbana en un marco macroeconómico*. Bogotá: Banco Central Hipotecario, 1982, pp. 11-13.

20 Ver Almandoz, *Modernization, Urbanization and Development in Latin America*…, pp. 1-2.

21 Ver, por ejemplo, Myron Weiner, *Modernization*. Chicago: The University of Chicago Press, 1966.

22 Ver *infra* «Alianza para el Progreso y planificación sectorizada».

23 Tal como fue reconocido, incluso desde la perspectiva marxista contrapuesta, por Caio Prado Júnior, *História e desenvolvimento. A contribuição da historiografia para a teoria e prática do desenvolvimento brasileiro* (1968). São Paulo: Editora Brasiliense, 1999, pp. 21-22.

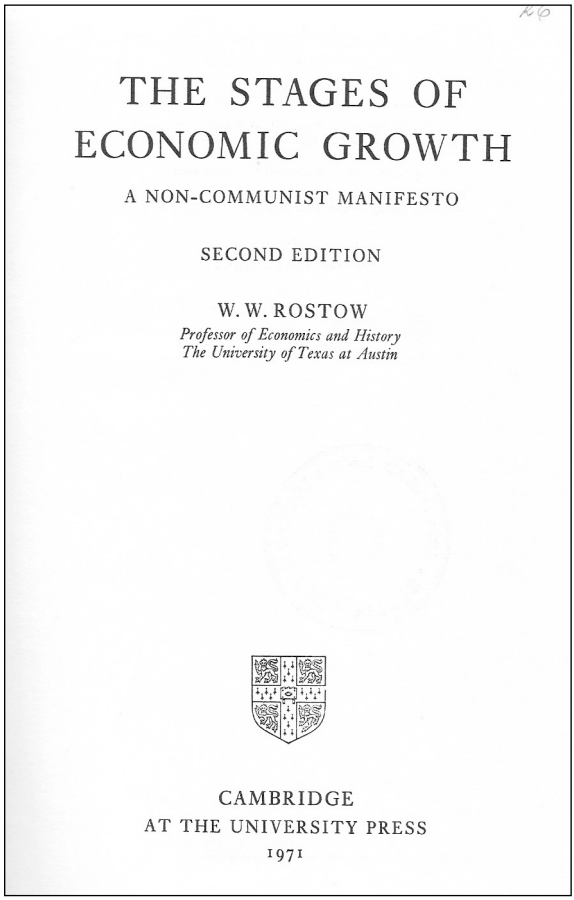
si ya México y Argentina habían arrancado en la década anterior, el profesor norteamericano ciertamente apuntaba a Venezuela y Brasil como los «aviones» de los años sesenta.[24]

Pero el desarrollo no venía dado solo por un despegue irreversible, sino requería también un largo y profundo proceso de cambios económicos, sociales y políticos, articulados en las «fases» recogidas por Rostow en *The Stages of Economic Growth* (1960) (Figura 3). Combinando elementos de historia económica y política con caracterizaciones sociológicas, el profesor del Instituto Tecnológico de Massachusetts y de otras universidades anglosajonas estudió y agrupó los casos de «sociedades tradicionales» que, desde la Inglaterra de finales del siglo XVIII, habían tecnificado sus aparatos agrarios e industriales, entre otras condiciones, incrementando posteriormente el gasto en inversión requerido por el *take-off*, para eventualmente alcanzar una «madurez» económica a ser mantenida por al menos dos generaciones de sostenido bienestar. Así, entre otros requisitos de estabilidad política y modernización social, por cerca de cincuenta años después de despegar, los países de la primera industrialización —de Inglaterra a Canadá— hubieron de transitar un «camino a la madurez», o *drive to maturity*, caracterizado por dominio tecnológico en aquellos rubros con cuya industrialización habían decidido esas naciones ampliar la base económica, de cara a asegurar el desarrollo.[25]

[24] Walt Whitman Rostow, *The Stages of Economic Growth. A Non-communist Manifesto* (1960). Nueva York: Cambridge University Press, 1990, pp. 44, 127.

[25] *Ibid*., pp. 10-12.

Figura 3: portadilla de la segunda edición de *The Stages of Economic Growth. A Non-communist Manifesto*.



Fuente: Walt Whitman Rostow, *The Stages of Economic Growth. A Non-communist Manifesto* (1960). Cambridge: Cambridge University Press, 1971.

4. Entre los *developing countries*, en Latinoamérica destacaban los mencionados ejemplos de Brasil, Venezuela, Chile y Colombia. Si bien para Rostow ya en la década de 1960 Argentina y México habían despegado, la madurez no había sido alcanzada, y de hecho no lo sería por el resto del siglo. Resulta muy complejo resumir aquí por qué no se llegó a tal madurez en los países latinoamericanos, transcurridas varias décadas del supuesto despegue; las explicaciones se desprenden en parte de los capítulos de este libro. Por ahora

puede plantearse que, tal como bien señalara el mismo autor, tras el *take-off* había muchas decisiones por tomar y disyuntivas por sortear en los países con respecto a las prioridades de desarrollo; entre otras: difusión de la tecnología moderna y aumento de la tasa de crecimiento frente al incremento del consumo per cápita y bienestar social. Contempladas entonces desde la pista del despegue económico, todas esas variables influían en los peculiares recorridos de los países hacia la madurez, además de las coyunturas políticas y sociales enfrentadas por cada uno.[26]

En términos generales puede asomarse que el desarrollismo latinoamericano pecó de querer resumir «cincuenta años en cinco» —epígrafe de este capítulo para retomar el famoso eslogan electoral de Juscelino Kubitschek, al llegar a la presidencia de Brasil (1956-1961). Como hipótesis inicial —a ser testeada en los capítulos de este libro— asomamos que, confundiendo con frecuencia el modernismo infraestructural con la modernización social, algunos estadistas latinoamericanos intentaron comprimir, en un quinquenio, el cincuentenario «camino a la madurez» avizorado por Rostow. Ello como si fuera posible saltar directamente al desarrollo y la modernización sin atravesar ajustes estructurales y crecimiento progresivo. Y lejos de ese salto, diversos factores, de los económicos y políticos a los urbanos y culturales, obstaculizaron y ralentizaron el empuje a la madurez, tal como veremos a lo largo de este libro.[27]

Asincronías tempranas en sociedades duales

5. En términos demográficos, sociales y culturales, algunas diferencias con las sociedades modernizadas más tempranamente deben ser consideradas de cara a explicar las fallas en el despegue y empuje a la madurez en los *developing countries* latinoamericanos. Desde comienzos de la década de 1960, la conexión entre industrialización, urbanización y modernización fue analizada por Leonard

[26] *Ibid*., pp. 14-16.

[27] Resúmenes para algunos casos nacionales pueden encontrarse en Almandoz, *Modernization, Urbanization and Development in Latin America*…, pp. 90-96.

Reissman, Kingsley Davis y otros, desde la perspectiva del cambio social y la transición demográfica, tomando como referencia los países europeos y norteamericanos industrializados desde el siglo XIX.[28] De esa literatura pudo colegirse que las sociedades en desarrollo de América Latina, al igual que otras del emergente Tercer Mundo, transitaban la senda hacia la urbanización y el desarrollo, pero sufrían distorsiones con respecto a las experiencias modernizadoras de la primera industrialización.

Algunos de esos desbalances y distorsiones fueron discutidos en el seminario «Problemas de la urbanización en América Latina», celebrado en Santiago de Chile en junio de 1959, patrocinado por las Naciones Unidas, la OEA y la Cepal (Figura 4). Si bien reconociendo que «la urbanización era una consecuencia inevitable del desarrollo económico», Philip Hauser —presidente del encuentro y jefe del Departamento de Sociología de la Universidad de Chicago— señaló que, «especialmente en países escasamente desarrollados», era necesario «canalizar ese proceso de manera que los efectos negativos pudieran minimizarse».[29] Acercándose a la lógica funcionalista del modelo de Rostow, Hauser concluía que era «evidente» que dos de los problemas más serios a ser enfrentados por Latinoamérica en el futuro inmediato serían cómo crear medios para obtener «bienes de capital» de cara a aumentar la producción, así como mejorar el rendimiento de los recursos de capital disponibles.[30] Si bien más cautelosa, la aproximación de Hauser parecía coincidir con la concepción cepalina del desarrollo, la cual apuntaba a la continuación y profundización de la ISI; era una lógica de consolidación que ya parecía imposible de continuar al iniciar la década de 1970, cuando la industrialización sustitutiva diera señales de estrangulamiento,

---

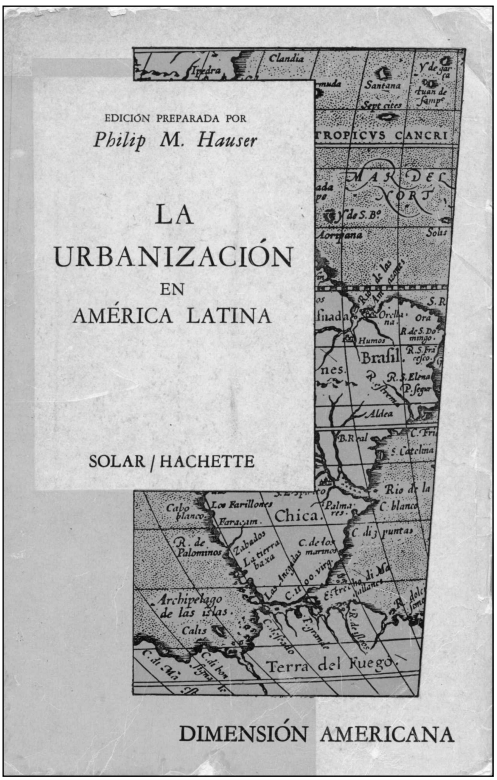
[28] Leonard Reissman, *The Urban Process. Cities in Industrial Societies* (1964). Nueva York: The Free Press, 1970; Kingsley Davis, «La urbanización de la población mundial», en *La ciudad* (1965), trad. Guillermo Gayá Nicolau. Madrid: Scientific American, Alianza Editorial, 1982, pp. 11-36.

[29] Philip M. Hauser (ed.), *La urbanización en América Latina* (1962). Buenos Aires: Solar, Hachette, 1967, pp. 22-23.

[30] *Ibid*., p. 33.

debido en parte a la falta de competitividad internacional de los productos y la estrechez de los mercados nacionales.

Figura 4: portada de la segunda edición de *La urbanización en América Latina*.



Fuente: Philip M. Hauser (ed.), *La urbanización en América Latina* (1962). Buenos Aires: Solar, Hachette, 1967.

6. Además de las insuficiencias en la industrialización y los altibajos de la política, la ecuación modernizadora latinoamericana confrontaba otros escollos demográficos: durante la década de 1950, la población urbana en su conjunto se había incrementado en 56 por ciento, mientras la general lo había hecho en 30 por ciento.[31] Si bien esta concentración en las ciudades no era de por sí negativa, pasaba a serlo al ponerla en relación con la base económica. Por un

[31] Harris, *op. cit.*, p. 44.

lado, la endeble industrialización latinoamericana no había precedido sino *seguido* a una urbanización excesiva, de manera que la ISI no era equivalente a una «revolución industrial», con los efectos dinamizadores de esta sobre el sistema económico, así como sobre la transición demográfica.[32] Tal como ocurría en otras partes de lo que cristalizaba a la sazón como Tercer Mundo, en lugar de «halar» contingentes poblacionales a las ciudades, los cuales podían ser absorbidos por la manufactura y otros sectores productivos, la mayor parte de la migración rural-urbana en Latinoamérica fue «empujada» por un campo rezagado, confirmando así el «efecto *push-pull*» de otras regiones subdesarrolladas.[33]

Por otro lado, los niveles de urbanización casi duplicaban la participación industrial en las economías de Argentina, Chile, Venezuela, Colombia y Brasil, según los censos de los años cincuenta.[34] Tales niveles no podían ser absorbidos por el aparato productivo, de manera que, en el largo plazo, generarían «inflación urbana» y «sobre-urbanización», al igual que ocurría en otras regiones del Tercer Mundo.[35] Como precisaba Gino Germani, el «problema real» se encontraba «en la subindustrialización y en el subdesarrollo, tanto de las actividades primarias como en la industria».[36] En las décadas siguientes, ese excedente de población improductiva urbana solo encontraría refugio en las áreas marginales y la economía informal de las ciudades duales del ciclo desarrollista.[37]

Tal como sostuvo el mismo Germani en *Sociología de la modernización* (1969), había «asincronías» adicionales en la estructura económica de América Latina y otras regiones subdesarrolladas.

---

[32] Williamson, *op. cit.*, p. 33.

[33] Por contraposición al *pull-push*, que habría marcado a los países de la primera industrialización, tal como lo caracterizan Robert B. Potter y Sally Lloyd-Evans, *The City in the Developing World*. Londres: Longman, 1998, pp. 12-13.

[34] Harris, *op. cit.*, p. 85.

[35] Potter y Lloyd-Evans, *op. cit.*, pp. 14-15.

[36] Gino Germani, *Sociología de la modernización. Estudios teóricos, metodológicos y aplicados a América Latina*. Buenos Aires: Paidós, 1969, p. 199.

[37] Ver en este sentido, en este libro, el capítulo «Las corporaciones en la sectorización de la ciudad planificada en Chile: de la vivienda al urbanismo», de Macarena Ibarra y Rodrigo Hidalgo.

La principal era la coexistencia de patrones de consumo moderno con «patrones arcaicos» en las áreas rurales, junto a la «sobreterciarización» o crecimiento excesivo del sector de servicios y administración.[38] Resultante del menor dinamismo alcanzado por la industrialización en las regiones subdesarrolladas en general, y en América Latina en particular, ese sector sobredimensionado escondía un grupo «pseudo-terciario»; este estaba compuesto por vendedores callejeros y empleados domésticos, entre otros que no laboraban en servicios modernos y generalmente ocupaban posiciones marginales en el sistema social y la estructura urbana.[39]

7. Abarcando los dominios social y cultural, algunas de las asincronías demográficas de América Latina se debían a las diversas maneras como la industrialización y urbanización ocurrieron e interactuaron desde finales del siglo XIX. Además del incremento poblacional absoluto en los países latinoamericanos durante el siglo XX, destacaba el hecho de que la lentitud en la industrialización no había frenado la transición demográfica. Esta había sido acelerada por la migración rural-urbana y la amplia penetración de los medios de comunicación masiva, incipientes en el siglo XIX. Sin embargo, a diferencia de muchos países de la primera industrialización, la transición demográfica y la masificación urbana no conllevaron un descenso de las tasas de natalidad, con la excepción de Argentina y Uruguay.[40]

En términos de cambio social, en la posguerra emergió, incluso en los países latinoamericanos más dinámicos, una «segunda generación» de «proletariado urbano», al tiempo que —continuando con Germani— grupos «modernos» coexistían con poblaciones «arcaicas» e indigentes ancladas en el campo, las cuales no estaban

---

[38] *Ibid*., pp. 10-11. En el temprano caso de Uruguay, el «desempleo estructural» fue aliviado con la «inflación burocrática», utilizada como instrumento de «pacificación social» mediante una distribución de cuotas entre los partidos. Ver Enrique Méndez Vives, *Cinco siglos. Lo esencial de la historia de Uruguay* (2014). Montevideo: Ediciones de la Banda Oriental, 2016, pp. 190-191.

[39] Germani, *op. cit*., p. 173.

[40] *Ibid*., pp. 170-172, 178, 180-181. Ver también Alejandro Blanco, *Razón y modernidad. Gino Germani y la sociología en la Argentina*. Buenos Aires: Siglo Veintiuno Editores, 2006, pp. 207-208.

organizadas y ni siquiera conscientes de sus derechos políticos y económicos.[41] De igual manera, la conformación de una «sociedad de masas» permeada por medios de comunicación avanzados y patrones consumistas contrastaba con asentamientos «marginales» que carecían de estándares mínimos de vida, tanto en áreas urbanas como rurales. Junto a las «inequidades internas» entre estos contextos, así como entre regiones avanzadas y atrasadas, todos estos fueron factores que caracterizaron las «sociedades duales» en los países latinoamericanos durante el ciclo desarrollista.[42]

Allende el urbanismo: planificación territorial y desarrollo económico

A pesar de las restricciones de la ISI y las distorsiones en la urbanización, la conformación de los aparatos de planificación regional y centralizada fueron piedras angulares del modelo desarrollista instaurado desde la posguerra en América Latina. A partir de entonces, puede decirse que se cruzaron dos vectores en la ampliación del espacio ordenado: por un lado, el urbanismo metropolitano que se tornaba planificación regional y, por el otro, la interrelación del desarrollo económico con el ordenamiento territorial, en el marco de una planificación centralizada. Si bien ambos vectores definen un campo conjunto, trataremos de distinguirlos a continuación, a través de ejemplos urbanos y nacionales.

La ampliación del ámbito espacial en la planificación

8. Conviene comenzar por mirar algunas referencias teóricas, académicas y profesionales desde finales de la década de 1930, cuando se iniciara aquella transición epistemológica y escalar del urbanismo a la planificación. Destaca en aquel momento el famoso *Manual de Urbanismo* (1939-1940), de Karl Brunner, el cual no

---

41 Germani, *op. cit.*, p. 55.

42 *Ibid.*, pp. 55-57; ver también Almandoz, *Modernization, Urbanization and Development in Latin America*…, pp. 127-131.

enfatizaba la región en tanto ámbito territorial, pero sí reconocía la «planificación regional» como técnica novedosa. Los antecedentes de esta entroncaban, según el manual, con la planeación hecha por Robert Schmidt de la cuenca del Ruhr y con los «estudios cívicos» de Patrick Geddes para Edimburgo; pero los ejemplos contemporáneos eran vinculados por el maestro austriaco con los avances de la Regional Planning Association of America (RPAA) en Nueva York y California. No era el «urbanista» sino el «planificador» el profesional que, para Brunner, debía estar a cargo de las metas económicas de la técnica regional, aunque algunos de sus instrumentos, como las ciudades satélites y los *green belts* o cinturones verdes, podrían ser trabajados en conjunto con el urbanismo tradicional.[43]

Caso ilustrativo de este razonamiento fue Maurice Rotival, quien desde finales de los años cuarenta se contó entre los asesores internacionales de la Comisión Nacional de Urbanismo (CNU) en Venezuela, apareciendo ante sus antiguos aprendices venezolanos con aires norteamericanos (Figura 5). Trabajando a la sazón en la Universidad de Yale, el planificador llegó con notoria preocupación por la región, un ámbito al que el Rotival del Plan Monumental de Caracas (1939) no parecía haber prestado tanta atención. El urbanista de la posguerra también pedía consideración para los aspectos financieros dentro de la metodología planificadora; utilizando una distinción suya, formulada con más precisión años después, puede decirse que el antiguo *urbaniste* ahora deseaba ser considerado como *planificateur*, la nueva «mano derecha» de los estadistas norteamericanos.[44] De acuerdo con su experiencia estadounidense, el maestro consideraba que el llamado arquitecto-urbanista era un híbrido que podía ser hasta contraproducente en términos de planificación,

---

[43] Karl Brunner, *Manual de Urbanismo*. Bogotá: Imprenta Municipal, 1939-1940, 2 tomos, tomo II, pp. 138-177, 189-190.

[44] Maurice Rotival, «La planificación: doctrina y método de trabajo», *Revista del Colegio de Ingenieros de Venezuela*, No. 249, Caracas: CIV, diciembre 1956, pp. 13-21, p. 13.

«porque el urbanista se ha preocupado hasta ahora de la composición arquitectónica, pero de hecho ha ignorado la planificación».[45]

Figura 5: Maurice Rotival, al centro, con colegas en Caracas, 1958.



Fuente: *El Plan Rotival. La Caracas que no fue*. Caracas: Instituto de Urbanismo, Universidad Central de Venezuela (UCV), 1990.

9. Consideraciones regionales habían sido incorporadas, por supuesto, en los estudios de campo y marcos teóricos que encuadraron varios de los primeros planes urbanos de capitales latinoamericanas: desde los de Carlos Contreras y Carlos della Paolera para México y Buenos Aires, a los de Donat-Alfred Agache y Maurice Rotival para Río de Janeiro y Caracas, respectivamente.[46] En el caso de México, puede decirse que la promoción hecha por Contreras, desde comienzos de los años treinta, ante el entonces ministro de Hacienda, Alberto J. Pani, llevó a la formulación y aprobación de la Ley de

[45] Maurice Rotival, «Planification et Urbanisme», *Urbanisme*, No. 82-83, 1964, pp. 42-45.

[46] Véase Almandoz, *Modernización urbana en América Latina*..., pp. 275-286.

Planificación y Zonificación del Distrito Federal y Territorios de la Baja California, la cual proveyó el marco legal de la planificación regional.[47] En la década de 1940, los primeros planes de desarrollo regional estuvieron inspirados por la experiencia de la Tennessee Valley Authority (TVA) norteamericana, para incorporar después lineamientos de la teoría de polos de desarrollo, cuyos ejemplos serían el puerto industrial Lázaro Cárdenas y la ciudad turística de Cancún, ya hacia los setenta.[48] Valga en este sentido resaltar que, por su relativa autonomía con respecto a la administración central, la figura de la corporación —de ámbito regional o nacional— fue frecuente en el ciclo desarrollista latinoamericano, tal como ocurría en el planeamiento keynesiano de la segunda posguerra.[49]

En Buenos Aires, tras los primeros intentos de Della Paolera por reforzar planteamientos regionales traídos por Léon Jaussely a finales de la década de 1920, los planes nacionales quinquenales —que desde 1943 estuvieron asociados a metas económicas y de industrialización— junto con la creación del Gran Buenos Aires en 1948 —con una población de casi cinco millones a la sazón— fueron todos antecedentes orientados hacia la planificación regional. Sin embargo, tras la aparición del Consejo Nacional de Posguerra en 1943, la integración con la planificación económica y regional no se retomaría hasta cerrar la década de 1950, con la creación del Consejo Federal de Inversiones (CFI, 1959) y del Consejo Nacional de Desarrollo (Conade, 1961).[50] Ya para entonces, en

---

47 Carlos Contreras, «La planificación de la Ciudad de México, 1918-1938» (1939), en Gerardo Sánchez Ruiz (coord.), *Planificación y Urbanismo visionarios de Carlos Contreras. Escritos de 1925 a 1935*. México: Universidad Nacional Autónoma de México, Universidad Autónoma Metropolitana-Azcapotzalco, Universidad Autónoma de San Luis de Potosí, 2003, pp. 131-145, p. 131.

48 Héctor Quiroz Rothe, *Ciudades mexicanas del siglo XX*. México: Facultad de Arquitectura, Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), 2008, pp. 57, 60.

49 Ver en este sentido, por ejemplo, Hession, *op. cit.*, pp. 391-392. Ver también en este libro el capítulo «Las corporaciones en la sectorización de la ciudad planificada en Chile: de la vivienda al urbanismo», de Macarena Ibarra y Rodrigo Hidalgo.

50 Juan Donato Lombardo, *Pensamiento urbanístico y desarrollo urbano en la Región Metropolitana de Buenos Aires*. Buenos Aires: Instituto del Conurbano,

el ámbito académico, fue significativa la renovación curricular de Arquitectura en la Universidad del Litoral (UNL) en Rosario, donde fue constituido el Instituto de Planificación Regional y Urbana del Litoral (Iprul); en Buenos Aires fue fundado, en la misma década, el Centro de Estudios Urbanos y Regionales (CEUR), a cargo de Jorge Enrique Hardoy.

En términos de instituciones e instrumentos, el tránsito de urbanismo a planificación estuvo marcado, en la capital, por tres estadios distinguidos por Alicia Novick, a saber: las propuestas de la Oficina del Plan de Urbanización y Extensión, formuladas entre 1932 y 1941 en la Municipalidad de Buenos Aires; los diagnósticos y los proyectos efectuados entre 1947 y 1949 dentro del Estudio para el Plan Regulador de la Municipalidad de Buenos Aires; y de 1958 a 1965, el Plan Director para la Capital Federal y los Lineamientos Estructurales para el Área Metropolitana y su Región.[51]

10. La ampliación del ámbito urbano se evidenció tempranamente en Brasil, donde principios de análisis regional de Patrick Geddes, Ernest W. Burgess y el padre Louis-Joseph Lebret nutrieron la experiencia del Escritório do Plano de Urbanismo da Cidade de Salvador (Epucs), entre 1946 y 1952.[52] La transición del urbanismo a *planejamento* fue acelerada por aquellos años con las visitas del dominico francés a São Paulo y otras ciudades brasileñas, además de latinoamericanas; su movimiento de Economía y Humanismo abogó por incorporar principios y variables de la planificación económica y regional de cara a controlar áreas metropolitanas en expansión, mediante la Sociedad para el Análisis Gráfico y

Universidad Nacional de General Sarmiento, 1999, pp. 22-23, 49-53.

51 Alicia Novick, «Del urbanismo a la planificación en Buenos Aires, 1932-1962. Actores, instituciones e instrumentos», en Carlos Sambricio (ed.), *Ciudad y vivienda en América Latina, 1930-1960*. Madrid: Lampreave, 2012, pp. 47-71, pp. 49-50.

52 Marco A. de Filgueiras Gomes, «Cultura urbanistica e contribução modernista. Brasil, anos 1930-1960», *Cadernos PPG-AU Faufba*. Urbanismo modernista. Brasil 1930-1960. Edição Especial, Ano III, 2005, pp. 11-29, p. 25.

Mecanográfico Aplicado a los Complejos Sociales (Sagmacs).[53] Tras la prolongada prefectura de Francisco Prestes Maia (1938-1945) en São Paulo, el urbanismo dejó de ser concebido en términos de obras viales e infraestructura para incorporar nuevos instrumentos y metodologías; entre estos destacaron la zonificación de cuño norteamericano y la inserción de la ciudad dentro del ámbito regional, según las lecciones del plan regional de Nueva York y del padre Lebret y su movimiento.[54]

Con ingredientes heredados del marxismo y el reformismo de Frédéric Le Play, pasando por la sociología de Durkheim y Tönnies; hasta las teorías contemporáneas de polos de desarrollo de François Perroux, el movimiento de Economía y Humanismo y la Sagmacs preconizaron una mejora de la calidad de vida y una «espacialización» del desarrollo económico tan en boga en la posguerra, prefigurando un *aménagement du territoire* de amplia cobertura científico-social.[55] Esta nueva cultura sobre planificación regional en el medio brasileño fue evidenciada en las críticas al plan de Brasilia, el cual, a pesar de haber sido promovido por la agencia Novacap —más como una competición de diseño urbano que de desarrollo regional—, no habría incorporado suficientes economistas, ecólogos y planificadores. La respuesta de Lúcio

---

[53] Celso Monteiro Lamparelli, «O ideário do urbanismo em São Paulo em meados do século XX. O Padre Lebret: continuidades, rupturas e sobreposições», *DANA. Documentos de Arquitectura Nacional y Americana,* No. 37/38, Buenos Aires: Cedodal, 1995, pp. 125-131; María Cristina da S. Leme, «A formação do pensamento urbanístico no Brasil, 1865-1965», en María Cristina da Silva Leme (ed.), *Urbanismo no Brasil, 1895-1965*. São Paulo: Fupam, Studio Nobel, 1999, pp. 20-38. Otros planes de Sagmacs fueron formulados para Río de Janeiro y Belo Horizonte en 1958. Con respecto a la difusión del movimiento en Latinoamérica, ver también Virginia Pontual, *Louis-Joseph Lebret na América Latina: um exitoso laboratório de experiências em planejamento humanista*. Río de Janeiro: Letra Capital, Editora UFPE, 2016.

[54] Sara Feldman, *Planejamento e zoneamento. São Paulo 1947-1972*. São Paulo: Fadesp, Edusp, 2005, pp. 20-23, p. 28.

[55] Celso Monteiro Lamparelli, «Louis-Joseph Lebret e a pesquisa urbano regional no Brasil. Crônicas tardias ou história prematura», en Nino Padilha (org.), *Cidade e urbanismo. História, teorias e práticas*. Salvador de Bahía: Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade Federal da Bahia (Faufba), 1998, pp. 281-298.

Costa, diseñador del plan piloto, a los señalamientos de Gilberto Freyre, adalid de las ciencias sociales brasileñas de posguerra, fue no solo evasiva, sino también indicativa del punto de inflexión de la disciplina: la nueva capital no debía ser «el resultado, sino la causa de un plan regional», Costa *dixit*.[56]

No solo mediante la integración de equipos interdisciplinarios para su formulación, otros planes coetáneos para capitales latinoamericanas asumieron, más decididamente que el de Brasilia, principios de planificación regional. Así, por ejemplo, para dar respuesta a una metrópoli que había pasado de 17 a 35 comunas, el Plan Intercomunal de Santiago (PRIS, 1960) planteaba vías estructuradoras, reservas forestales, anillos perimetrales de circulación y reorganización de la localización industrial a lo largo de nuevos «cordones»; todo ello en consonancia con los objetivos planteados por la Corporación de Fomento de la Producción (Corfo), creada en 1939.[57]

11. Arribados principalmente por vía norteamericana, aunque sus representantes fueran maestros europeos como Maurice Rotival o Josep Lluis Sert, la *regional planning* y el funcionalismo de los Congresos Internacionales de Arquitectura Moderna (CIAM) —el cual había concedido gran importancia a la región en los parágrafos de apertura de la Carta de Atenas (1941)[58]— entremezclaron ingredientes de diseño y metodología de la planificación emergente. Con variantes que enfatizaban desde lo económico y social hasta lo regional y sistémico, esas vertientes se combinaron de diferente manera en los aparatos institucionales latinoamericanos, los cuales se ampliaban de la escala local a la nacional. Pareciera que en este continente se concretaba la institucionalización experimentada por CIAM tras la Segunda Guerra

---

[56] Citado por Valerie Fraser, *Building the New World. Studies in Modern Architecture of Latin America 1930-1960*. Londres y Nueva York: Verso, 2000, p. 230. Novacap fue creada en 1956, con Costa como director de Arquitectura y Urbanismo.

[57] Armando de Ramón, *Santiago de Chile (1541-1991). Historia de una sociedad urbana*. Santiago de Chile: Editorial Sudamericana, 2000, pp. 215, 225-231.

[58] Le Corbusier, *La Charte d'Athènes* (1941). París: Éditions du Minuit, 1971, pp. 19-29. Conviene recordar en este sentido el primer postulado citado en el epígrafe de esta sección: «La ville n'est qu'une partie d'un ensemble économique, social et politique constituant la région».

Mundial, la cual, según recuerda Gomes, lo había hecho pasar de liderar la vanguardia a representar el «sistema» oficial.[59]

Sin embargo, no en todos los contextos la noción de planificación connotó esa ampliación escalar hacia lo regional, combinada con la orientación funcionalista. En tal sentido, el caso más significativo fue México, donde el término «planeación» era utilizado desde temprano, como fue señalado, pero con un significado equivalente al del «urbanismo» en otros países. En el medio azteca fueron manifiestas las diferencias tempranas entre los CIAM y los Congresos Internacionales de Vivienda y Planificación Urbana (Ihtpc, por sus siglas en inglés): el primero representado por el «funcionalismo socialista» ligado todavía al urbanismo local, mientras que el segundo, liderado por Contreras, se abocó a la planificación urbana y regional. Puede decirse que a la postre prevaleció la tendencia integradora del segundo grupo, fortalecida por la coincidencia de términos en torno a *planeamiento* en diferentes idiomas; ayudó además la integración propiciada por figuras como Raymond Unwin en el primer CIAM, quien eventualmente devino presidente de los Ihtpc.

Liderada por Contreras y su revista *Planificación*, esa evolución terminológica fue reforzada con el planeamiento centralizado de referente soviético; tal como resume en este sentido Sánchez Ruiz:

> (…) en el caso de México, las diferencias por el uso de los vocablos planificación y urbanismo aparecieron al patentizarse ámbitos de acción, ya que urbanismo se empezó a circunscribir como lo aplicado a las ciudades, y planificación —que en Contreras abarcaba ciudades, regiones y país— con un manejo ya más político e ideológico entre quienes ejercían las ciencias sociales, sobre todo, a partir de las experiencias en la Unión Soviética, cuando empezó a ligarse el concepto de planificación con el manejo de la economía.[60]

Aunque quizá la evolución haya sido distinta en otros países menos ligados a los Ihtpc, donde la influencia de CIAM fue en cambio

---

[59] Gomes, *op. cit.*, p. 19.

[60] Gerardo Sánchez Ruiz, *Planeación moderna de ciudades*. México: Trillas, 2008, pp. 267-268.

más intensa, puede decirse que, durante las décadas de 1950 a 1970, en el apogeo del desarrollismo, la *planificación* prevaleció como denominación disciplinar. Porque esta pasó a estar asociada no solo con nuevas técnicas y ámbitos, sino también norteada por metas y objetivos políticos, económicos y sociales, tal como veremos a continuación.[61]

La inserción territorial en el desarrollo económico

12. La ampliación escalar del urbanismo que se tornaba planificación regional se cruzó, por así decir, con la inserción de esta como sector dentro de los objetivos económico-territoriales del desarrollismo. En adición a los avances que en este último sentido asomaron en los casos ya señalados, ese entrecruzamiento puede ser rastreado a través de diferentes experiencias administrativas y académicas, de las que solo se ofrecen a continuación algunos hitos tempranos.

Uno de los primeros ejemplos de esta integración de desarrollo con planificación ocurrió en Colombia, mediante la participación de Lauchlin Currie, economista canadiense de orientación keynesiana y otrora asesor del New Deal de Roosevelt. A diferencia del economicismo del modelo Harrod-Domar, predominante en la década de 1940, el cual no contemplaba las entonces llamadas «regiones atrasadas», Currie promovió un cambio de enfoque en la política de desarrollo; en sus propias palabras de años más tarde: «de una tasa global de crecimiento hacia la preocupación por mejorar las condiciones de vida de los sectores más pobres de la comunidad».[62]

En 1949 Currie presidió una misión pionera del entonces Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento, llegada a Bogotá con el objeto de vincular el desarrollo económico con la planificación; en este sentido, según el resumen del informe producido por la comisión, un «mayor desarrollo» del país apuntaba a elevar el «nivel de vida»

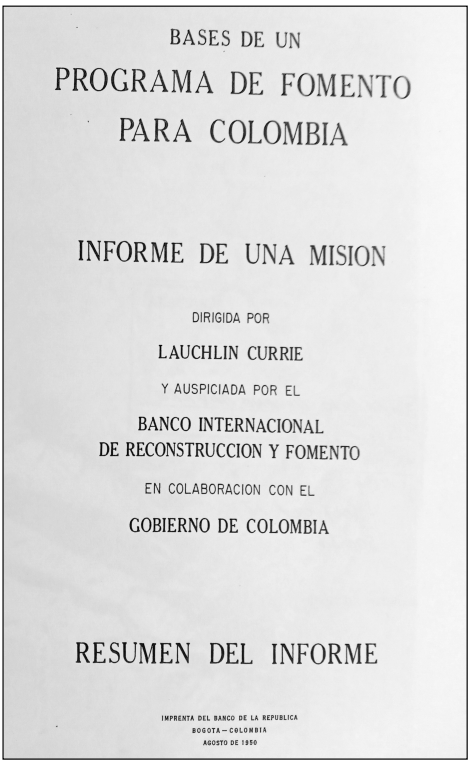
---

[61] Tal como lo ha estudiado, para el eje anglo-americano, Nigel Taylor, *Urban Planning Theory since 1945*. Londres: Sage Publications, 1998, pp. 59-74.

[62] Currie, *La política urbana en un marco macroeconómico*, p. 12.

y alcanzar un «estado general de bienestar material» (Figura 6).[63] A tal efecto, los rubros identificados para las inversiones propuestas ilustran los sectores del desarrollo, los más de ellos vinculados con la infraestructura territorial; entre estos: agricultura, industria y combustibles, transporte; higiene, previsión social y educación; energía eléctrica y servicios públicos; vivienda y otras construcciones.[64]

Figura 6: portada de la primera edición de *Bases de un programa de fomento para Colombia*.



Fuente: *Bases de un programa de fomento para Colombia. Informe de una misión dirigida por Lauchlin Currie y auspiciada por el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento, en colaboración con el Gobierno de Colombia. Resumen del informe*. Bogotá: Imprenta del Banco de la República, 1950.

---

63 *Bases de un programa de fomento para Colombia. Informe de una misión dirigida por Lauchlin Currie y auspiciada por el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento, en colaboración con el Gobierno de Colombia. Resumen del informe*. Bogotá: Imprenta del Banco de la República, 1950, p. 23.

64 *Ibid*., pp. 31-93.

La orientación propugnada por Currie fue retomada tras la restauración democrática de 1958, cuando el presidente Alberto Lleras creó el Departamento Nacional de Planificación (DNP), seguido por el Centro de Investigación del Desarrollo (CID) de la Universidad Nacional de Colombia, al abrir la década de 1960.[65] Por entonces fue también fundado el Centro de Estudios del Desarrollo (Cendes), en la Universidad Central de Venezuela (UCV), el cual ofreció cursos intensivos en Planificación del desarrollo económico, Programación y diseño de la vivienda popular, Preparación de proyectos de inversión industrial y Elaboración de presupuestos-programa. A partir de 1961, el Cendes ofertó el primer posgrado latinoamericano en Programación integral del desarrollo, el cual se mantuvo, con ediciones bianuales, a lo largo de la década.[66]

13. También en Uruguay el proceso de sectorización económica de la planificación territorial fue alimentado desde el ámbito académico. En el rebautizado Instituto de Teoría de Arquitectura y Urbanismo (ITU, 1952), de la Universidad de la República, la principal de Uruguay, Carlos Gómez Gavazzo promovió una aproximación integral, racional y multisectorial de la disciplina. En un curso sobre «Metodología del planeamiento territorial» impartido en Rosario en 1959, el director del ITU se proponía «la formulación de normas concretas (…) para el ordenamiento del desarrollo en el uso del territorio», aproximándose a este tanto desde el «punto de vista sociológico» como «económico».[67] Esa concepción del planeamiento quedaría epitomada en la famosa Ecuación del Desarrollo elaborada por Gómez Gavazzo desde el ITU:

---

[65] Currie, *La política urbana en un marco macroeconómico*, p. 13. Ver también John Fredy Ramírez, «Teorías legitimadoras de la planificación urbana en Colombia 1950-2000». *Working Paper* tesis de maestría. Bogotá: Maestría de Urbanismo, Facultad de Artes, Universidad Nacional de Colombia, 2010.

[66] http://www.ucv.ve/organizacion/vrac/gerencia-de-investigacion-cientifica-y-humanistica/cendes/la-institucion/historia.html, consultado en octubre 8, 2021.

[67] Carlos Gómez Gavazzo, *Metodología del planeamiento territorial*. Rosario: Centro Regional de Estudios de Vivienda y Planeamiento, 1959, pp. 8, 31.

> La ecuación integraba ocho variables interdependientes (uso del suelo, habitar, trabajo, forma legal, rendimiento de inversión, sectorización del trabajo, expansión de frontera, nivel de vida) tendientes a cuantificar los fenómenos territoriales y su potencial desarrollo. Se expresaba materialmente en el *calulador*, una tabla de reglas móviles compuestas y dispuesta según relaciones formales y funcionales, que permitía establecer planes de acción concretos especulando sobre las 4.320 situaciones deducibles. Una estructura metodológica para depurar y controlar tanto la acción política como la técnica.[68]

Esa concepción multifactorial del planeamiento alimentó, desde el ámbito académico, la creación de la Comisión de Inversiones y Desarrollo Económico (CIDE) de Uruguay, sintonizada con la planificación indicativa promovida por la Alianza para el Progreso y asesorada por Gómez Gavazzo desde el ITU. La CIDE sería sustituida por la Oficina de Planeamiento y Presupuesto (OPP), donde se combinaron las dimensiones económica y territorial, aunque priorizando la primera.[69]

14. En otros países latinoamericanos también se crearon instituciones que reforzaron la planificación centralizada en relación con el desarrollo económico, al tiempo que se anclaba en proyectos regionales. Entre la constitución de la Comisión Federal de Planificación Económica (1942) y la Secretaría de la Presidencia (1959), se implementó en México una política de polos de desarrollo que promovió el puerto industrial Lázaro Cárdenas y la siderúrgica Lázaro Cárdenas-Las Truchas.[70] Desde el ámbito urbano-regional no se perdió la relación con el espacio, como a veces ocurrió en esta absorción de la planificación por el desarrollo. Tal como hace notar

---

[68] Lucio de Souza y Lorena Logiuratto, «Planificación», en AA. VV., *La aldea feliz: episodios de la modernización en Uruguay*. Montevideo: Facultad de Arquitectura, Universidad de la República; Biennal di Venezia. 14 Mostra Internazionale di Architettura, 2014, pp. 140-151, 147-148.

[69] *Ibid*., pp. 148-149.

[70] Juan José Gutiérrez Chaparro, *Planeación urbana: crítica y tendencias emergentes desde el campo de la teoría. La experiencia planificadora en el estado de México*. México: Ediciones EON, Conacyt, 2018, p. 122.

Gutiérrez Chaparro, los planos reguladores para ciudades portuarias y fronterizas elaborados por Enrique Cervantes, en la década de 1970, al tiempo que utilizaron la zonificación, guardaron «una estrecha relación con los planteamientos que hiciera Carlos Contreras en los años treinta, cuando incorporaba la figura del plano regulador como instrumento gráfico que se preocupaba por integrar las relaciones funcionales entre las actividades sociales y económicas, así como su manifestación espacial».[71] Posteriormente se consolidó un sistema centralizado de planificación, con la promulgación de la Ley general de asentamientos humanos (1976), la creación de la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas (Sahop, 1976) y el Plan nacional de desarrollo urbano (1978); este dispuso de un sistema de planes basado en una concepción racional y comprehensiva de la disciplina.[72]

En Brasil, el fortalecimiento de la planificación desde el nivel local incluyó la creación del Instituto Brasileiro de Assistência aos Municípios (IBAM, 1946), basado en Río de Janeiro, el cual contó con el apoyo de la Agency of International Development (Usaid). Después de la controversial experiencia de la agencia Novacap en Brasilia, la institucionalización de la planificación a nivel federal ocurrió en 1972, con la Coordenadoria Geral de Planejamento (Cogep).[73] Sin embargo, tal como hace notar Leme, la disciplina era entonces percibida como «una práctica autoritaria y represiva», asociada con los regímenes militares que se sucedieron desde mediados de la década de 1960.[74]

La función planificadora del Estado en Chile fue enmarcada por la Ley general de construcciones y urbanización (1953), la Sección de Urbanismo (1929) del Ministerio de Fomento (1927), sustituido en 1965 por el Ministerio de Vivienda y Urbanismo (Minvu), así

---

71 *Ibid*., p. 125.

72 *Ibid*., pp. 129-131.

73 Feldman, *op. cit*., pp. 46-47.

74 María Cristina da Silva Leme, «Os desafios do urbanismo no Brasil: ensino e profissão», en Denise B. Pinheiro Machado, Margareth da Silva Pereira y Rachel Coutinho (orgs.), *Urbanismo em Questão*. Río de Janeiro: Prourb, Universidade Federal de Rio de Janeiro (UFRJ), CNPq, 2003, pp. 109-126, pp. 121-122.

como varias corporaciones sectoriales, incluyendo la Corporación de la Vivienda (Corvi). El planeamiento regional que había sido prefigurado en el PRIS de Santiago fue reforzado con la creación, el mismo año, de la Oficina Nacional de Planificación (Odeplan), cuyas políticas se alinearon con la Cepal.[75]

En Venezuela, después de la Comisión Nacional de Urbanismo (CNU, 1946), primer ente en asumir la planificación a escala nacional, la trabazón de esta con el desarrollo económico vino con la Oficina Central de Coordinación y Planificación (Cordiplán), creada en 1958, con la restauración democrática. Entre las competencias legales de Cordiplán se contaban, según el decreto de creación, «proponer los lineamientos generales de la planificación física y espacial de escala nacional, y coordinar conforme a dichos lineamientos la planificación que se hiciere a escala regional y urbanística, a través de los respectivos organismos subalternos de planificación».[76] Los entes regionales de desarrollo fueron liderados por la Corporación Venezolana de Guayana (CVG), creada en 1960 por el gobierno de Rómulo Betancourt (1959-1964) bajo la presidencia del general Rafael Alfonzo Ravard, la cual devino promotora y ejecutora del desarrollo en el cuadrante suroriental del país, el menos poblado desde la Colonia. Al conectar el desarrollo económico y social, por un lado, con el sistema urbano y urbanístico, por el otro, la CVG se asemejaba a otras corporaciones de la era desarrollista. Desde el punto de vista urbano, el proyecto bandera fue la fundación de Ciudad Guayana en 1961, primer núcleo latinoamericano que resultó de un plan nacional de desarrollo dirigido

---

[75] De Ramón, *op. cit.*, pp. 215, 225-231; Patricio Gross, «Santiago de Chile (1925-1990): planificación urbana y modelos políticos» (1991), en Carlos de Mattos, Oscar Figueroa, Pedro Bannen y Diego Campos (eds.), *Santiago en EURE. Huellas de una metamorfosis metropolitana 1970/2000*. Santiago de Chile: Instituto de Estudios Urbanos y Territoriales, Pontificia Universidad Católica de Chile, s/f, pp. 129-169, pp. 145-148, 153.

[76] Citado por Víctor Fossi, «Desarrollo urbano y vivienda: la desordenada evolución hacia un país de metrópolis», en Arturo Almandoz Marte (comp.), *Caracas, de la metrópoli súbita a la meca roja*. Quito: Organización Latinoamericana y del Caribe de Centros Históricos (Olacchi), 2012, pp. 105-126, p. 113.

a apoyar transformación industrial *in situ*.[77] Por lo demás, la CVG sirvió de referencia para un proceso de regionalización administrativa que continuó durante las décadas de 1960 y 1970, al igual que en otros países latinoamericanos.

Alianza para el Progreso: planificación indicativa y sectorizada

15. De cara a prestar ayuda técnica, especialmente a los países surgidos tras la descolonización de posguerra, al tiempo que ampliar la influencia estadounidense en medio de la polarización de Guerra Fría, la administración de John F. Kennedy creó, en septiembre de 1961, el programa de Peace Corps; con gran éxito de convocatoria desde el comienzo, el Cuerpo de Paz reclutó y preparó a «miles de jóvenes hombres y mujeres estadounidenses para trabajo voluntario, proveyendo servicios educacionales, médicos y técnicos en países subdesarrollados».[78]

Con respecto a América Latina, el gobierno de Kennedy, buscando prevenir la expansión comunista tras la Revolución cubana, decidió promover la Alianza para el Progreso (ApP), programa emparentado con el panamericanismo de James Monroe y la Buena Vecindad de Franklin Roosevelt. Con la asesoría del ya mencionado Rostow, entre otros académicos, el paquete de veinte millardos de dólares apuntaba a consolidar la democracia y reducir las desigualdades sociales como fines, mediante el fortalecimiento del desarrollo regional, el fomento de la reforma agraria y la mejora infraestructural, entre otros objetivos. En la ceremonia de presentación, el 13 de marzo de 1961, el Presidente cifró la esencia del programa en «techo, trabajo y tierra, salud y escuela», términos que pronunció en español[79] (Figura 7).

---

[77] Maritza Izaguirre, *Ciudad Guayana y la estrategia del desarrollo polarizado*. Buenos Aires: Ediciones SIAP, 1977, pp. 9, 14, 24.

[78] Robert V. Remini, *A Short History of the United States. From the Arrival of Native American Tribes to the Obama Presidency*. Nueva York: Harper Perennial, 2008, p. 267 (traducción propia).

[79] Jeffrey F. Taffet, *Foreign Aid as Foreign Policy. The Alliance for Progress in Latin America*. Nueva York: Routledge, 2007, p. 201.

Figura 7: visita del presidente John F. Kennedy y su esposa a Venezuela, recibidos por el presidente Rómulo Betancourt, diciembre de 1961.



Fuente: *Historia de Venezuela en imágenes*. Caracas: El Nacional, Fundación Polar, Fundación Mercantil, 2000.

La ApP no fue concebida unilateralmente desde Washington, sino que resultó de la interacción entre asesores de Kennedy y planificadores latinoamericanos, incluyendo a Prebisch por la Cepal y Felipe Herrera por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID). Cobrando forma en la Carta de Punta del Este, firmada por los presidentes latinoamericanos en el balneario uruguayo en agosto de 1961, la ApP fue presentada como una iniciativa no intervencionista,

especialmente tras la frustrada invasión de bahía de Cochinos en abril del mismo año.[80]

Si bien fue mantenida durante la administración de Lyndon Johnson (1963-1968), la ApP perdió impulso tras el asesinato de Kennedy, tendencia que se acentuó una vez que Estados Unidos entrara en la guerra de Vietnam en 1965. Adicionalmente, presidentes de países beneficiarios del programa, como João Goulart y Juan Bosch, fueron percibidos como simpatizantes de la izquierda comunista y voceros de la retórica antiimperialista; ello coadyuvó a que Washington apoyara el golpe de Estado en Brasil e invadiera la República Dominicana.[81] Mientras tanto, otros estadistas latinoamericanos, como Eduardo Frei, criticaron el programa por no incorporar organizaciones representativas de la sociedad civil, como los sindicatos y las asociaciones estudiantiles. Con el tiempo, la ApP fue socavada desde ambos lados del Río Grande: al sur vino a ser percibida como un plan para fortalecer las exportaciones gringas a los países latinoamericanos; desde Estados Unidos, los políticos conservadores de Washington comenzaron a ver la ApP como un desperdicio de recursos, especialmente al calor de una guerra en Vietnam que resultaba costosísima para finales de la década de 1960.[82]

16. Puede decirse que, a través del programa de ayudas de las agencias panamericanas —AID (Agency for International Development), EXIM (Export-Import Bank), IADB (Inter-American Development Bank) y FFP (Food for Peace)—, la ApP reforzó la planificación sectorizada e indicativa en América Latina. Así, por ejemplo, para 1963, las ayudas aprobadas por el programa incluían, en el ámbito urbano, la provisión de agua potable, regadío y colección de aguas residuales en Brasil, México, Guatemala y Panamá; construcción

---

80 *Ibid*., pp. 30-33, 206-209; Tulio Halperín Donghi, *Historia contemporánea de América Latina* (1967). Madrid y Buenos Aires: Alianza Editorial, 2005, pp. 539-540.

81 Taffet, *op. cit*., pp. 6-8.

82 Sebastián Edwards, *Populismo o mercados. El dilema de América Latina*, trad. María Mercedes Correa y Paula Botero. Bogotá: Grupo Editorial Norma, 2009, p. 70.

de viviendas de bajos costos en Honduras, República Dominicana, Brasil, Argentina y Uruguay; fortalecimiento de la investigación y educación superior en Costa Rica, Ecuador, Guatemala, El Salvador, Honduras y Nicaragua; mejoramiento vial en República Dominicana, Argentina, Bolivia, Ecuador y Honduras; fortalecimiento industrial en República Dominicana, Colombia, Bolivia y Venezuela; así como centros de salud en Brasil.[83] En el caso venezolano valga también mencionar que, con recursos del BID y la AID, en 1961 fue creado el Sistema Nacional de Ahorro y Préstamo (SNAP), dirigido al financiamiento de la vivienda popular, objetivo que fue respaldado con la creación de la banca hipotecaria.[84]

Al mismo tiempo, la disponibilidad de recursos en la ApP apuró iniciativas nacionales como el Plan de Acción Inmediata en México (1962-64), seguido del primer Plan de Desarrollo Económico y Social (1966-70), así como el Plan Nacional de Desarrollo Económico y Social (Pndes) de Uruguay.[85] En Colombia —uno de los países más favorecidos por la Alianza, sobre todo a través del programa FFP[86]—, el plan nacional de desarrollo de comienzos de la década se alineó con la tasa de crecimiento establecida por la ApP, lo que fue completado con la Operación Colombia promovida por Currie, que hacía énfasis en el empleo urbano.[87]

Mientras la planificación devenía ordenamiento, esa sectorización penetró no solo los planes de desarrollo nacionales, sino también el nivel local. Así, por ejemplo, en el marco de una «política

---

83 Taffet, *op. cit.*, pp. 53-57.

84 María Elena González Deluca, *Venezuela. La construcción de un país… una historia que continúa*. Caracas: Cámara Venezolana de la Construcción (CVC), 2013, pp. 226-228.

85 Gutiérrez Chaparro, *op. cit.*, p. 122; con respecto a Uruguay, ver el capítulo respectivo.

86 Michael J. LaRosa y Germán R. Mejía, *Historia concisa de Colombia (1810-2013). Una guía para lectores desprevenidos*. Bogotá: Pontificia Universidad Javeriana, Universidad del Rosario, Leer es mi cuento, Ministerio de Cultura, 2013, pp. 206-207.

87 Currie, *La política urbana en un marco macroeconómico*, p. 16; Lauchlin Currie, *Operación Colombia* (1961). Barranquilla: Cámara de Comercio de Barranquilla, segunda edición, s. f.

urbana» de alcance nacional, Lauchlin Currie propuso en 1965 un plan para Bogotá que —a diferencia de los componentes morfológicos y urbanísticos heredados de Karl Brunner— se estructuraba por sectores: energía eléctrica, acueductos y alcantarillado, teléfonos, transporte y tránsito urbano, educación y vivienda, entre otros. De cara a la «reconciliación de requerimientos con las posibilidades de financiación», Currie preveía no solo rentas nacionales, sino también recursos provistos por el BID y la ApP.[88] En los años siguientes, el planificador colombo-canadiense siguió promoviendo la inserción de «la política urbana en un marco macroeconómico», tal como lo ilustró para los sectores de vivienda e infraestructura.[89] Son apenas ejemplos de lo que puede llamarse ciudad planificada en el marco de la sectorización consolidada durante el ciclo desarrollista, la cual estaba empero llamada a resquebrajarse, debido a otros factores coyunturales a ser considerados a continuación.

Agotamiento industrial y pobreza urbana

17. En medio de la turbulencia política y la subversión armada, América Latina confrontó, a lo largo de las décadas de 1960 y 1970, problemas estructurales derivados de la industrialización truncada y la urbanización excesiva, los cuales compartía con otros bloques del Tercer Mundo. Tal como fue mencionado, ya desde comienzos de los años sesenta la ISI había dado señales de fatiga, lo cual era, en buena medida, consecuencia de las distorsiones sufridas por el modelo. Los estrategas de la Cepal habían recomendado inicialmente que «las medidas proteccionistas tenían que ser estrictamente temporales», así como aplicadas en sectores clave con efectos dinamizadores en las cadenas de producción.[90] Al mismo tiempo, los aranceles cargados a las importaciones —dirigidos

---

88 Lauchlin Currie, *Una política urbana para los países en desarrollo*. Bogotá: Ediciones Tercer Mundo, 1965, pp. 177-183.

89 Currie, *La política urbana en un marco macroeconómico*, pp. 47-71.

90 World Bank, *Latin America and the Caribbean. A Decade after the Debt Crisis*. Washington, DC: Latin America and the Caribbean Regional Office, 1993, pp. 24-25.

a proteger la producción nacional— debían ser muy selectivos en los rubros y su aplicación; en otras palabras: suficientemente altos como para proteger, pero suficientemente bajos como para incentivar la productividad local de manera eficiente. Dado que ninguna de estas condiciones fue cumplida en el largo plazo, la ISI terminó desestimulando las exportaciones, con altas tasas de cambio y baja creación de empleo, mientras se expandían los sectores improductivos de la economía.[91]

Así, a pesar de la ayuda de la ApP y la prolongada presencia de la ISI, al cerrar la década de 1960 la industrialización no se había ni diversificado ni consolidado en las mayores economías latinoamericanas, especialmente en lo concerniente a bienes intermedios y de capital. La debilidad de la integración regional, el reducido tamaño de algunos mercados nacionales, junto a la falta de competitividad ante otros bloques internacionales —especialmente el sureste asiático— se contaron entre las restricciones estructurales de la ISI.[92]

18. El debilitamiento de la ISI fracturó el frágil soporte que, desde la segunda posguerra, la industrialización había provisto a la urbanización, que para América Latina en su conjunto pasó de 57,4 por ciento en 1970 a 65,4 en 1980[93] (Figura 8). Muy por encima de África y Asia, Latinoamérica era entonces la región más urbanizada del Tercer Mundo.[94] Durante la mayor parte de la década de 1970, las tasas latinoamericanas de crecimiento urbano fueron seis veces mayor que las rurales, lo que indicaba una masiva migración campo-ciudad.[95] Adicionalmente, la mayoría de la población estaba fuertemente concentrada: para 1970 la región albergaba tres de las megalópolis del Tercer Mundo con poblaciones por sobre ocho

---

91 *Ibid*., p. 55; Edwards, *op. cit*., pp. 73-74.

92 Williamson, *op. cit*., pp. 339-340.

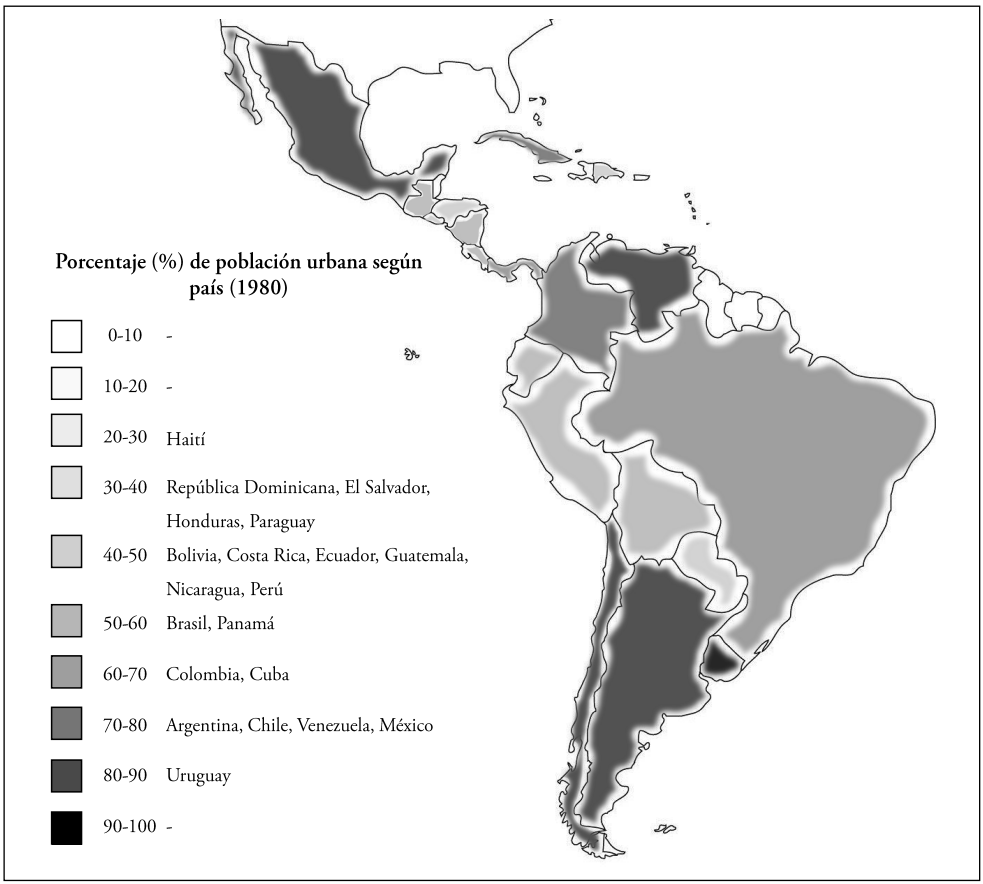
93 Clichevsky, *op. cit*., p. 42.

94 David Drakakis-Smith, *The Third World City* (1987). Londres: Routledge, 1990; Potter y Lloyd-Evans, *op. cit*., pp. 24-25.

95 Clichevsky, *op. cit*., p. 48.

millones;[96] diez años más tarde, más de la mitad de los habitantes de Argentina, Brasil, México, Venezuela, Chile y Colombia vivían en áreas metropolitanas por sobre los 100.000.[97]

Figura 8: niveles de urbanización por países, 1980.



Fuente: elaboración propia, basada en Latin American and the Caribbean Demographic Observatory, *Urbanization Prospects* (2009). Santiago de Chile: UN, Eclac, 2012. Disponible en http://www.eclac.cl/publicaciones/xml/8/38298/lcg2422P.pdf. Consultado en 14 de junio 2012; Walter D. Harris, Jr., *The Growth of Latin American Cities*. Athens: Ohio University Press, 1971.

[96] David Clark, *Urban World/Global City* (1996). Londres y Nueva York: Routledge, 2000, p. 46.

[97] Clichevsky, *op. cit.*, p. 54.

Tras tres décadas del inicio de la ISI, y una de la ApP, 40 por ciento de las familias latinoamericanas continuaban viviendo bajo de la línea de pobreza, proporción que alcanzaba 62 por ciento en las áreas rurales.[98] Y este empobrecimiento era el más dramático dentro del Tercer Mundo: Latinoamérica destacaba como la única región subdesarrollada donde la participación del ingreso recibido por el veinte por ciento más pobre de la población declinó a lo largo de los años sesenta y setenta, pasando de 3,7 en 1960 a 2,9 en 1978.[99]

Fin del desarrollismo: entre la Dependencia y el neoliberalismo

19. El colapso de la ISI en América Latina, así como del modelo estatista vigente desde la posguerra, fue catalizado por factores internacionales. Significativa entre estos últimos fue la crisis de combustible causada por la guerra de 1973 en el Medio Oriente, la cual cuadriplicó los precios establecidos por la Organización de Países Exportadores de Petróleo (OPEP). Mientras el conflicto de veinte días casi desató otra confrontación de Guerra Fría entre Estados Unidos y la Unión Soviética, la medida de la OPEP tuvo efectos catastróficos, especialmente entre las economías latinoamericanas asediadas por la inflación.

Las expectativas sobre el posicionamiento de la región en el comercio internacional habían disminuido tras la euforia desarrollista y modernizadora de la segunda posguerra. El descenso en las exportaciones latinoamericanas dentro del total mundial —pasando de 13,5 por ciento en 1946 a 5,1 en 1970[100]— agravó la deuda pública arrastrada por las naciones desde su independencia. Los «despegues» abortados de los países latinoamericanos, después del supuesto «empuje a la madurez» —para retomar las denominaciones

---

98 Comisión Económica para América Latina (Cepal), *América Latina: las evaluaciones regionales de la estrategia internacional de desarrollo de los años setenta*. Santiago de Chile: Cuadernos de la Cepal, 1979, p. 160.

99 World Bank, *op. cit.*, p. 118.

100 Del Pozo, *op. cit.*, p. 176.

del desarrollismo rostowiano, distinguidas arriba— contrastaban con el éxito de los así llamados «tigres asiáticos».[101]

El clima académico e intelectual en Latinoamérica reforzó el cerramiento económico, contrastante con la apertura y competitividad del sureste de Asia. Tal como se ha mencionado, la desaceleración de la ISI y los desfases de la modernización, junto a la «sobre-urbanización» y pobreza urbana, socavaron el modelo cepalino prevaleciente en las décadas de posguerra. Desde los años sesenta se hizo necesario explorar explicaciones tanto sociológicas como económicas de los desbalances y las contradicciones que impedían a Latinoamérica alcanzar el desarrollo. Surgida de ese malestar continental, la teoría de la Dependencia reinterpretó la antinomia centro-periferia de la Cepal en tanto escollo estructural a ser superado mediante intervención estatal.[102] La aproximación «dependentista» originalmente no se opuso a las iniciativas de la Cepal, donde incluso trabajaron algunos de sus teóricos, como Celso Furtado. Pero en la medida que la ISI evidenció su agotamiento, la teoría de la Dependencia devino una interpretación predominantemente marxista opuesta al desarrollismo capitalista.

Distintivo de la intelectualidad latinoamericana hasta comienzos de los años ochenta, el entusiasmo por la teoría de la Dependencia no se redujo a académicos marxistas o socialistas, sino que también penetró el espectro político, desde demócrata-cristianos hasta populistas y conservadores.[103] Al mismo tiempo, sus defensores reforzaron las orientaciones nacionalistas de gobiernos opuestos a

---

[101] Ver en este sentido Arturo Almandoz, «Despegues sin madurez. Urbanización, industrialización y desarrollo en la Latinoamérica del siglo XX», *EURE. Revista Latinoamericana de Estudios Urbanos y Regionales*, Vol. XXXIV, No. 102, Santiago de Chile: Instituto de Estudios Urbanos y Territoriales, Pontificia Universidad Católica de Chile, agosto 2008, pp. 61-76. http://www.scielo.cl/eure.htm

[102] Williamson, *op. cit*., pp. 334-335.

[103] Mario Vargas Llosa, *Sables y utopías. Visiones de América Latina*, selección y prólogo de Carlos Granés. Bogotá: Aguilar, 2009, pp. 301-302; Arturo Almandoz, «Encuentros y desencuentros entre escuelas universitarias y modernización en Latinoamérica. De las vanguardias novecentistas al Consenso de Washington», *Argos*, Vol. 34, No. 66-67, Caracas: División de Ciencias Sociales y Humanidades, Universidad Simón Bolívar (USB), 2017, pp. 21-40.

la inversión foránea y la explotación de materias primas y el desarrollo industrial.[104]

20. A pesar de la renuencia de los gobiernos nacionalistas para aceptar capital extranjero, los empréstitos a bancos internacionales siguieron escalando. Estos alcanzaron más del cincuenta por ciento del PNB de América Latina en su conjunto para 1980, tal como ocurrió en las mayores economías de México y Argentina, a diferencia de Brasil. Las lentas tasas de crecimiento del PNB llevaron a la caída del promedio latinoamericano, de 4,5 por ciento en la década de 1970 a 1,3 en la siguiente, cuando la hiperinflación anual se disparó a más de 2.000 por ciento en Argentina, Brasil y Perú.[105] Con monedas nacionales que seguían sobrevaluadas, ocurrió una ingente fuga de capital desde la región entre finales de los años setenta hasta mediados de los ochenta, lo que llevó a varios gobiernos a adoptar controles de cambio.[106] Por todo ello, la de 1980 pasó a ser conocida como la «década perdida», especialmente al contrastarla con el desarrollo estelar alcanzado por «tigres» como Corea del Sur, Singapur, Malasia, Indonesia y Tailandia.

En la arena política, las dificultades económicas y la Guerra Fría socavaron las bases de gobiernos sacudidos asimismo por el imperialismo, las guerrillas y el terrorismo. Este malestar tornó en dictaduras a algunas de las mayores democracias latinoamericanas, tal como fue prefigurado en Brasil con el golpe de 1964, y más tarde confirmado en Chile, Argentina y Uruguay. Abanderados por las reformas neoliberales de la dictadura de Augusto Pinochet desde mediados de la década de 1970, los nuevos regímenes buscaron desmantelar el modelo desarrollista y de planificación centralizada que databa de los años treinta; mientras tanto, países como México y Venezuela, si bien favorecidos por la renta petrolera, luchaban con las manifestaciones terminales del modelo.[107]

---

104 Del Pozo, *op. cit.*, pp. 177-179.

105 *Ibid.*, pp. 179-180.

106 Edwards, *op. cit.*, pp. 22-23.

107 Ver Almandoz, *Modernization, Urbanization and Development in Latin America…*, pp. 110-137.

Ya para finales de la década de 1970 y comienzos de la siguiente, los sistemas de planificación centralizada eran reducidos y reorientados según pautas neoliberales, fortalecidas a nivel internacional por la Nueva Derecha vertebrada por Margaret Thatcher y Ronald Reagan. A la sazón, el desarrollismo de cuño industrial y keynesiano era puesto de lado en Latinoamérica en general, así como las políticas territoriales conducentes a la provisión de infraestructura por parte de los estados nacionales; las inversiones en este sentido eran ahora marcadas por los intereses de las compañías foráneas.[108]

En el campo disciplinar, el remplazo tanto de la aproximación marxista de la teoría de la Dependencia, como de la planificación economicista, corrió en paralelo con el resurgimiento de abordajes espaciales y morfológicos largamente olvidados por el urbanismo. En consonancia con la conciencia posmoderna sobre la importancia del patrimonio histórico y cultural para la variedad urbana, la creciente preocupación en América Latina por el rescate de centros históricos conectó de nuevo a la planificación local con el diseño urbano.[109] El rechazo de los planes normativos y centralizados tendió asimismo, en concordancia con el clima neoliberal y la racionalidad empresarial, a favorecer en cambio los proyectos de «planificación estratégica» y/o gestión urbana.[110] Son estos apenas algunos de los factores que inauguraron, en la década de 1990, otro ciclo posterior al desarrollismo y a la planificación centralizada y sectorial, el cual comportaría una nueva relación con el espacio y el territorio.

---

108 De Mattos, *op. cit*., pp. 59-67.

109 Víctor Delgadillo, *Patrimonio histórico y tugurios. Las políticas habitacionales y de recuperación de los centros históricos de Buenos Aires, Ciudad de México y Quito*. México: Universidad Autónoma de la Ciudad de México, 2011, pp. 114-122.

110 Isabel Duque Franco, «Trayectoria y perspectivas del planeamiento estratégico en las ciudades latinoamericanas», en Isabel Duque Franco (ed.), *Historiografía y planificación urbana en América Latina*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia, Facultad de Ciencias Humanas, Departamento de Geografía, 2013, pp. 301-340, pp. 301-302.

Las corporaciones en la sectorización de la ciudad planificada en Chile: de la vivienda al urbanismo

Macarena Ibarra
Pontificia Universidad Católica de Chile

Rodrigo Hidalgo
Pontificia Universidad Católica de Chile

Introducción

Los graves efectos de la crisis económica, a partir de la década de 1930, demostraron la vulnerabilidad de la economía nacional frente a las circunstancias externas y llevaron a los gobiernos a replantear el desarrollo nacional. En tal contexto, el triunfo político del Frente Popular en Chile, con el gobierno de Pedro Aguirre Cerda (1938-1941) —la primera de tres administraciones sucesivas lideradas por el partido radical—, fue fundamental para dar un giro hacia una mayor intervención estatal en la economía, lo que fortaleció al Estado como impulsor y gestor del proceso de industrialización

a través de un modelo de sustitución de importaciones.[1] Por otra parte, y atendiendo a los cambios sociales y políticos, ya evidentes en las primeras décadas del siglo XX, en la Constitución de 1925 se impusieron principios sociales que buscaron modificar la matriz oligárquica del Estado;[2] se consolidó entonces el despliegue de sectores medios en la política nacional, impulsado, entre otros factores, por el creciente proceso de urbanización desde las últimas décadas del siglo XIX.

A partir de los años veinte y treinta, el proceso de crecimiento urbano se aceleró en la capital chilena, fundamentalmente debido a la inmigración interna atraída por la industrialización; esa urbanización se diversificó a través de sectores medios y de clases trabajadoras.[3] Como era de suponer, la expansión de la ciudad y el incremento de su población no fueron a la par con la provisión de infraestructura y de los servicios urbanos básicos; por ello, problemas como la vivienda se tornaron urgentes.[4] En este sentido, valga considerar que, entre 1906 y 1953, la población del país aumentó de tres a seis millones; cerca de la mitad de esta —unos 2.700.000 habitantes— no tenía acceso a una vivienda. Para ellos, el Estado tendría que haber construido 475.000 viviendas. Sin embargo, durante ese período solo se edificaron 79.000, lo que equivalía a la necesidad del 16,6% de la población.[5]

---

1 Mariana Aylwin, Carlos Bascuñán, Sofía Correa, Cristián Gazmuri, Sol Serrano y Matías Tagle, *Chile en el siglo XX*. Santiago de Chile: Editorial Planeta, 2000, p. 172.

2 Andrés Estefane, «Estado y ordenamiento territorial en Chile, 1810-2016», en Iván Jaksic y Francisca Rengifo (eds.), *Historia política de Chile, 1810-2010*. Tomo II. *Estado y Sociedad*. Santiago de Chile: Fondo de Cultura Económica, Universidad Adolfo Ibáñez, 2018, pp. 87-139.

3 Richard J. Walter, *Politics and Urban Growth in Santiago, Chile, 1891-1941*. Stanford: Stanford University Press, 2005, p. 263.

4 Luis Bravo Heitmann, *Chile: el problema de la vivienda a través de su legislación*. Santiago de Chile: Editorial Universitaria, 1959; Rodrigo Hidalgo, *La vivienda social en Chile y la construcción del espacio urbano en el Santiago del siglo XX*. Santiago de Chile: RIL Editores, Instituto de Estudios Urbanos y Territoriales UC, 2019.

5 Bravo, *op. cit*., p. 48.

La orientación de la agenda política y económica se materializó en nuevas formas institucionales que vincularon el desarrollo al territorio. El debate económico tuvo como resultado la creación de políticas que se sustentaron en el fomento del desarrollo económico y en la inserción del mencionado modelo de industrialización por sustitución de importaciones, el cual modificó la estructura productiva basada en la exportación de los recursos mineros, como el salitre y el cobre; también la agricultura, cuya exportación decayó abruptamente a fines de la década de 1930.[6] A partir de la agenda desarrollista se promovieron políticas de fomento económico que reorganizaron el espacio productivo del país; ello se manifestó en la creación de nuevas instituciones estatales que tuvieron el objetivo de estudiar, planificar, administrar y conducir las propuestas de la planificación estatal.[7]

En tal impulso desarrollista se creó, en 1939, la Corporación de Fomento Productivo (Corfo) como empresa del Estado a cargo de formular los planes sectoriales de la producción nacional, según el estudio de los recursos disponibles en el territorio chileno en su conjunto. La mirada nacional y regional del desarrollo productivo de Corfo incidió en las ciudades donde se implementaron políticas específicas de fomento industrial, junto a normas y leyes para el ordenamiento urbano. Y si Corfo fue la primera, no fue la única, sino una de las diversas corporaciones que, durante el período considerado en este libro, actuaron en varios países de Latinoamérica, como entidades innovadoras y concentradoras de acciones diversas en materia territorial y sectorial.[8]

Este capítulo se centra en la instalación de las ideas desarrollistas, corporativistas y de planificación estatal en Chile, entre 1940 y 1980, para abordar los problemas sociales, económicos y urbanos. Asimismo, pasa revista a las instituciones y normas, principalmente

---

6 Manuel Gárate, *La revolución capitalista de Chile (1973-2003)*. Santiago de Chile: Colección de Historia, Ediciones Universidad Alberto Hurtado, 2012.

7 Más desarrollo en el capítulo «Planificación urbana y desarrollo institucional. La impronta del proyecto desarrollista en Chile, 1939-1979», de Macarena Ibarra.

8 Ver en este sentido el capítulo «Desarrollismo, urbanización y planificación territorial en América Latina: de la Cepal a la década perdida», de Arturo Almandoz.

corporaciones, creadas desde el Estado para planificar las ciudades y el territorio desde los distintos niveles de la administración pública, con énfasis en el ámbito urbano-habitacional. El análisis de estas políticas se sitúa desde una mirada multiescalar, la cual supone que estas ideas se difundieron a nivel global, así como que tuvieron una adaptación y traducción a los procesos económicos-regionales, sociales y políticos, de acuerdo con las coyunturas del contexto local.[9] De este modo, tras una discusión sobre el surgimiento del desarrollismo y sus características, se releva a continuación la figura de las corporaciones, el rol del Estado y el desarrollo de la vivienda formal e informal como componente sectorial. Y si bien centrado en Chile, el capítulo busca al mismo tiempo proyectar estos ejes de análisis al ámbito latinoamericano, razón por la cual está incluido en esta sección del libro, sobre las miradas transversales.

Desarrollismo y corporaciones estatales como ejes de la planificación en Chile

La década de 1920 se caracterizó por una fuerte movilización social de los sectores liberales, obreros y populares, debido a la crisis económica y social que puso en cuestionamiento la forma del Estado y de la economía en Chile. El momento constituyente de 1925 generó un prolongado período de confrontación social, donde el liberalismo estatal y las posturas socialistas fueron críticas de las lógicas del Estado oligárquico.[10] Los efectos económicos que en Chile tuvo la crisis originada en Estados Unidos, en 1929, encaminaron la discusión de las estructuras del modelo económico liberal decimonónico, cuyos

[9] Pierre George, «La geografía, historia profunda. A la búsqueda de una noción global de espacio», en Atlántida Coll-Hurtado (ed.), *Una vida entre valles y colinas. Pierre George: un homenaje*. México: Instituto de Geografía, UNAM, 2009, pp. 125-132; Neil Smith, *Desarrollo desigual. Naturaleza, capital y la producción del espacio*. Madrid: Editorial Traficantes de Sueños, 2020.

[10] Enrique Fernández, *Estado y sociedad en Chile, 1891-1931. El Estado excluyente, lógica estatal oligárquica y la formación de la sociedad*. Santiago de Chile: LOM Ediciones, 2003.

sectores productivos dominantes se vieron fuertemente contraídos por las fluctuaciones del mercado global.[11]

A partir de la década de 1930, el pensamiento desarrollista alcanzó gran repercusión en los debates de los economistas latinoamericanos, que buscaron una salida a la crisis estructural y nuevas fuentes productivas para las economías nacionales. Según sus postulados, llegar a constituirse como una sociedad moderna requería superar las estructuras tradicionales e incentivar el desenvolvimiento por etapas del proceso de industrialización, lo que debía ser coordinado por el Estado, con instituciones especialmente creadas para ello.[12] Tomando como referencia a países del hemisferio norte, se consideró emular ciertas experiencias económicas de otros contextos, fundamentado en el discurso de la modernidad; al fallar esta modernización de base industrial, emergería como explicación y respuesta la teoría de la Dependencia.[13]

En Chile, así como en otros países de América Latina que tomaron como modelo las estrategias de los gobiernos de Franklin D. Roosevelt para hacer frente a la crisis, se crearon corporaciones estatales. Si bien fueron vistas, por algunos grupos, como un germen de políticas socialistas, lo cierto es que este modelo corporativo incentivó la inversión privada para robustecer los mercados nacionales.[14] Siguiendo la experiencia estadounidense del New Deal, las corporaciones de gobierno apuntaron, según Leonard D. White, a tres tipos de actividades: 1) facilitar la extensión del crédito a la banca, seguro, transportes, industrias, y otras corporaciones privadas durante la época de la Depresión; 2) la realización de actividades de tipo

---

[11] José del Pozo, *Historia de América Latina y del Caribe. Desde la Independencia hasta hoy*. Santiago de Chile: LOM Ediciones, 2009.

[12] *Ibid*.; Arturo Escobar, *La invención del desarrollo*. Popayán: Universidad del Cauca, 2014.

[13] Fernando Cardoso y Enzo Faletto, «Dependencia y desarrollo en América Latina», en Cepal, *Cincuenta años de pensamiento en la Cepal: textos seleccionados*. Volumen II. Santiago de Chile: Fondo de Cultura Económica, 1998, pp. 475-499. Ver asimismo el capítulo «Desarrollismo, urbanización y planificación territorial en América Latina: de la Cepal a la década perdida», de Arturo Almandoz.

[14] Del Pozo, *op. cit*.; Julio Pinto y Gabriel Salazar, *Historia contemporánea de Chile. Estado, legitimidad, ciudadanía*. Santiago de Chile: LOM Ediciones, 1999.

comercial o económico, incluyendo en este grupo las corporaciones abocadas a transportes, producción y regulación o distribución de primas, construcción de obras públicas, construcción de diques y fábricas de energía; y 3) como instrumentos para resolver determinadas situaciones de emergencia.[15]

La corporación fue una entidad autónoma, es decir, podía dirigir sus propios asuntos y recursos, concentrando los poderes de dirección en profesionales competentes, generalmente de perfil tecnocrático, para lograr los resultados deseados en el menor tiempo posible. En relación con su financiamiento, las corporaciones gubernamentales contaron con una capitalización inicial, dispensa de la necesidad de consignaciones anuales de créditos, con capacidad para recibir empréstitos, facultad de retener ganancias, libertad en materia de gastos con respecto a restricciones gubernamentales, así como libertad con respecto al control regular gubernamental en materia de contabilidad y examen de cuentas.[16]

Las políticas desarrollistas y de fomento industrial se generaron en Chile durante los gobiernos del Frente Popular, entre 1938 y 1952, cuando se diseñaron una serie de reformas estatales e institucionales que las promovieron; en este sentido, fueron privilegiados los recursos naturales del país, junto a las capacidades técnicas y de inversión para su explotación. Así, no solo se recurrió a las alianzas estratégicas con organismos internacionales, sino también se sofisticó la administración y la planificación del Estado.[17] Sin embargo, la modernización promovida por este mostró una dinámica económica que evidenció las limitaciones de las políticas desarrollistas, principalmente con las altas tasas inflacionarias de 1955 a 1958; también del creciente problema de la pobreza y marginalidad en las ciudades. De todo ello

---

15 Leonard D. White, *Introduction to the Study of Public Administration*. Nueva York: Macmillan Company, 1949; Fernando Garrido, «La intervención administrativa en materia económica y las corporaciones del gobierno de Norteamérica», *Revista de Administración Pública*, Vol. 1, No. 3, 1950, pp. 416-433.

16 *Ibid*.

17 Adrián Gorelik, *La ciudad latinoamericana. Una figura de la imaginación social del siglo XX*. Buenos Aires: Siglo Veintiuno Editores, 2022; Hidalgo, *op. cit*.; Pinto y Salazar, *op. cit*.

resultó la crítica y la necesidad de crear nuevas reformas, planes e instituciones para responder a los requerimientos de la población desde la planificación, que en Chile tuvo una impronta importante con los intercambios de conocimiento de la red panamericanista de estudios urbanos.[18]

A continuación, se examinan las instituciones, leyes y normas orientadas al desarrollo a través de la planificación de las ciudades chilenas, con énfasis sobre la vivienda. Para ello se hace una revisión de síntesis desde los orígenes de la legislación, retomando, con algunos ajustes, la periodización propuesta por Luis Bravo Heitmann. Este arquitecto considera, como un primer período, aquel que va de 1906 a 1936, definido por la promulgación de leyes higiénicas (1906-1925) y por pruebas y desaciertos institucionales (1925-1936); un segundo período en el que se construyeron las instituciones y normas de las Caja de la Habitación, las primeras Ordenanzas de Urbanismo y Construcciones, junto a la Corfo; y un tercer período asociado a la Corporación de la Vivienda (Corvi) y a la creación del Ministerio de Vivienda y Urbanismo (Minvu, 1953-1973).[19]

Primeras leyes de fomento a la construcción de viviendas y normativas urbanas

La escasez y carestía en el acceso a la vivienda ha atravesado la historia de Chile republicano. De ahí que la vivienda apareciera como una importante dimensión de la cuestión social desde fines del siglo XIX, constituyéndose como objeto de las primeras políticas sociales del Estado liberal. Esto se materializó con la promulgación de la Ley de Habitaciones Obreras, en 1906, que fue más bien la apertura a la inversión privada a través de mecanismos de exención impositiva, aunque con escasos efectos sobre la cobertura del bien para la ingente población necesitada de él. El problema habitacional durante este período se traducía en que el arriendo era el principal

[18] Mario Garcés, *Tomando su sitio. El movimiento de pobladores de Santiago, 1957-1970*. Santiago de Chile: LOM Ediciones, 2013; Gárate, *op. cit*.; Gorelik, *op. cit*., p. 273.

[19] Bravo, *op. cit*.

modo de acceso a la vivienda. Además, durante la década de 1920, una serie de manifestaciones demandaban mejores condiciones de vida. Tanto el costo de los alimentos, como el de los arriendos, crearon un clima de organización donde se formaron las Cooperativas de alimentos y las Ligas de arrendatarios, abocadas a resolver los acuciantes menesteres de la vida urbana.[20]

A partir del Ministerio de Asistencia, Higiene, Trabajo y Previsión Social, creado entre 1924 y 1925, se articularon las legislaciones de asistencia social desde el Estado. Una de estas fue la Ley de Habitaciones Baratas de 1925, que reglamentó la organización de las cooperativas de vivienda. Sus problemas se centraron en la fiscalización de los créditos hipotecarios y en el elevado número de deudores habitacionales que esta ley promovió.[21] A diferencia de la ley de 1906, que buscaba la reparación de la vivienda, la higiene y la demolición de tugurios y conventillos, la de 1925 se enfocó en la construcción habitacional y en la acción del capital privado en su realización. Al año siguiente, se promulgó la Ley de Previsión Social, que creó el marco para la Caja del Seguro Obrero Obligatorio; fue responsable de todo el fondo del ahorro social que, hacia la década de 1930, comenzó a sufragar la edificación de la vivienda de sus afiliados.

A inicios de la década de 1930 se creó el Consejo de Bienestar Social, el cual reemplazó al Consejo Superior de Habitaciones para Obreros. Esta institución garantizó a las empresas y sociedades constructoras la franquicia, siempre y cuando estas beneficiaran a un mínimo de cincuenta casas. Asimismo, el Consejo tuvo la facultad de adquirir cualquier vivienda de estos conjuntos y transferirlas a particulares.[22] En tal contexto, la Caja de Crédito Hipotecario jugó un importante rol en la concesión de empréstitos, contemplándose además un aumento de financiación para la edificación barata. La Caja podía prestar «en dinero en efectivo el 70% del valor del terreno y edificio, al 5% de interés y el 1% de amortización a las personas

[20] Vicente Espinoza, *Para una historia de los pobres de la ciudad*. Santiago de Chile: Ediciones Sur, 1988, http://www.memoriachilena.gob.cl/602/w3-article-9572.html; Hidalgo, *op. cit*.

[21] Bravo, *op. cit*.

[22] *Ibid*.; Hidalgo, *op. cit*.

naturales o jurídicas nacionales que edifiquen habitaciones baratas; las obligaciones contraídas en esta forma», establecía asimismo la ley, quedarían «garantizadas con hipotecas de propiedad y sujetas a las disposiciones de la ley de la Caja y su ordenanza».[23]

En 1931 se promulgó la Ley de Fomento de la Edificación, cuyo objetivo era regularizar el arriendo a piso y la compraventa de sitios a plazo. Mientras el primero correspondía al alquiler de un suelo donde levantaba una mejora, el segundo se refería al acceso al suelo en la periferia de la ciudad, el cual los propietarios colocaban en el mercado y donde los nuevos dueños edificaban una vivienda de acuerdo con sus posibilidades. A partir de esto, según la lógica de la ley, se generarían las condiciones para solucionar el problema del arriendo, por medio de la propiedad y la construcción de los involucrados. El Estado tenía la función de controlar este proceso y fijar las condiciones mínimas de urbanización.

También en 1931, al amparo del Ministerio de Bienestar Social, se promulgó la Ley 4.931 que creaba la Junta de Habitación Popular, la cual buscaba construir viviendas sanas y de bajo precio, dirigidas a los sectores populares. Luego, con el Decreto de Fuerza de Ley (DFL) 33 se reemplazó la Junta de Habitación Popular por la Junta Central de la Habitación Popular, orientada hacia aspectos financieros y sociales. Esta ley tenía la facultad de otorgar préstamos efectivos a construcciones económicas, como habitaciones populares y huertos obreros. En 1932, el Decreto Ley 402 del 13.08.1932 creó el Departamento de la Habitación como institución encargada del DFL 33 del año anterior.[24] Adicionalmente a la construcción de la vivienda, esta legislación consideró la urbanización, el alcantarillado y la electrificación; además, se ampliaba la dimensión de las habitaciones hacia el entorno urbano mediante la construcción de equipamiento necesario.

---

[23] *Ibid*., p. 129.

[24] Bravo, *op. cit*.; Hidalgo, *op. cit*.; Ministerio de Vivienda y Urbanismo (Minvu), *Chile. Un siglo de políticas de vivienda y barrio*. Santiago de Chile: Editorial Pehuén, 2004.

La Caja de la Habitación

Creada por la Ley 5.950 de 1936, la Caja de la Habitación Popular se orientó al fomento de la edificación de viviendas salubres de bajo precio, así como de huertos obreros y familiares.[25] Su institución fue producto del proceso de modernización del Estado y las demandas de vivienda.[26] La función de la Caja fue centralizar la producción habitacional y proveer de financiamiento y recursos necesarios para implementar políticas de incentivos y administración. Su objetivo central era fomentar vivienda higiénica para la población chilena, con facultades de construcción, otorgamiento de créditos hipotecarios, el mejoramiento de viviendas existentes y la asignación de subsidios, además de otras responsabilidades financieras y legislativas.[27] Un año después, en 1937, se promulgó la Ley de venta por piso o Ley de Propiedad Horizontal 6.071, del Ministerio de Justicia. Esta ley dispuso que los pisos y departamentos en los que se dividía un edificio pudieran pertenecer a distintos propietarios y que fueran, a su vez, dueños exclusivos de su piso y departamento.

En 1943, la Caja fue objeto de una reforma dirigida a contar con un sistema de financiamiento basal que se sostuviera en el tiempo, así como que pudiera proveer de modo efectivo los objetivos trazados en su política, ya que la institución no había logrado aumentar su capacidad constructiva. Asimismo, el Colegio de Arquitectos destacó la necesidad de crear una modalidad que incentivara la participación del sector privado en la construcción, con lo cual se dispuso el apoyo desde este cuerpo gremial, que antes no había tenido mucha

---

[25] Sobre la labor de la Caja, ver Macarena Ibarra y Beatriz Rosso, «"Una casa para cada familia". Discursos políticos y profesionales en la nueva institucionalidad de la vivienda en Chile (1936-1965)», *Tiempo Histórico*, No. 24, 2022, pp. 113-131.

[26] Alfonso Raposo, *Estado, ethos social y política de vivienda. Arquitectura habitacional pública e ideología en el Chile republicano del siglo XX*. Santiago de Chile: RIL Editores, 2008, p. 77.

[27] Luis Valenzuela, «Mass housing and urbanization: on the road to modernization in Santiago, Chile, 1930-60», *Planning Perspectives*, Vol. 23, No. 23, 2008, pp. 263-290.

injerencia sobre el problema.[28] Por lo demás, la ley creó mecanismos financieros que diversificaron la provisión de capital de la Caja de la Habitación.[29]

A la vez que se incentivó el financiamiento y asociación con las Cajas de Previsión de obreros y de empleados, se elaboró la Ordenanza especial de Urbanización y Construcciones Económicas, aprobada en 1944, la cual definió que las viviendas económicas debían tener una superficie entre 36 y 100 metros cuadrados. Asimismo, las viviendas fueron clasificadas en «salubres», «habitables» e «inhabitables»,[30] al tiempo que se establecieron las áreas mínimas de construcción de conjuntos habitacionales, su altura, el total de pisos, el asoleamiento, la ventilación y las características de circulación al interior de las edificaciones. En relación con el espacio exterior, se definieron el trazado de las poblaciones, los espacios libres, los sistemas de agrupamiento y densidad; además se reglamentó la urbanización y los sistemas de agua potable, alcantarillado, el alumbrado público y el gas natural.[31]

---

28 Hidalgo, *op. cit.*

29 *Ibid.*, p. 181; Bravo, *op. cit.* Estos ingresos se basaron, en primer lugar, en la cantidad de 30.000 mil pesos que el fisco le entregaría anualmente, suma que se consultaba a la Ley de Presupuestos y que tendría un carácter fijo; en segundo lugar, en el 12% del rendimiento producido por la ley sobre impuesto extraordinario del cobre; en tercer lugar, en la renta percibida por las inversiones efectuadas y las multas establecidas; un cuarto punto se refirió a los honorarios percibidos por los servicios prestados a las Cajas de Previsión, fisco, municipalidades y particulares; y, un quinto punto, a los préstamos que otorgara la Caja, así como a los fondos provenientes de las Caja de Crédito Hipotecario y a los que le entregara la Caja de Seguro Obligatorio. Se sumaron a estos, el impuesto de dos pesos a las empresas carboneras, el cual se cargaba al comprador; junto al producto de las erogaciones, herencias, legados, donaciones y demás entradas que percibiría a cualquier título.

30 Hidalgo, *op. cit.*; Minvu, *op. cit.*

31 Hidalgo, *op. cit.*, p. 182.

El despliegue de las corporaciones y el camino a la sectorización

El desarrollo de corporaciones y la ruta hacia la sectorización de la vivienda debe entenderse en el contexto de la agenda desarrollista. Se ha mencionado que el período se caracterizó por la promoción de planes de fomento económico del Estado en diferentes áreas productivas, así como de modernización de las instituciones estatales en el contexto de una creciente concentración urbana y de una profesionalización de técnicos del Estado. Ejemplos notables de ese proceso son revisados a continuación.

Corporación de Fomento a la Producción (Corfo)

El proyecto de Ley 6.334 sobre la creación de una Corporación de Fomento a la Producción y otra de Auxilio y Reconstrucción fue presentado por el gobierno al Congreso Nacional en febrero de 1939; la ley fue promulgada, después de más de dos meses de negociaciones, en abril del mismo año. La institución fue creada como una persona jurídica de derecho público, con el encargo de formular un plan de fomento de la producción nacional. En este sentido, al constituirse como persona jurídica con finalidad propia, la Corporación fue revestida de autonomía suficiente para el logro de su cometido, como era el coordinar, a través de su plan de fomento de la producción nacional, todas las actividades económicas; completar y aún orientar la iniciativa privada, pudiendo crear todo tipo de empresas bajo la forma de sociedades anónimas o colectivas; relacionar las diversas intervenciones económicas de los organismos del Estado y, en suma, potenciar el crecimiento económico del país.[32]

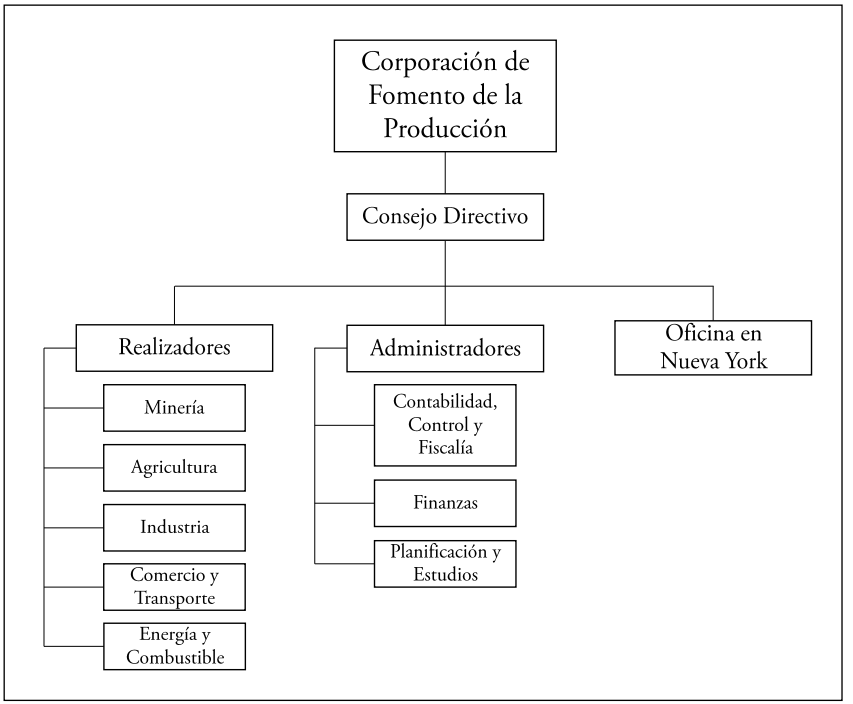
La estructura administrativa estaba compuesta por un Consejo presidido por el Ministerio de Economía y Comercio, junto a 22 miembros, entre quienes se encontraban el Presidente de la

[32] Corporación de Fomento de la Producción (Corfo), *Cinco años de labor: 1939-1943, correspondiente 1939, 1940, 1941, 1942, 1943*. Santiago de Chile: Corfo, 1944, p. 35.

República, del Congreso Nacional, las instituciones estatales relacionadas con la producción, los gremios empresariales agrícolas, mineros, industriales y comerciales, el Instituto de Ingenieros de Chile y la Confederación de Trabajadores de Chile, siendo su *quorum* para sesionar de once miembros a lo menos.[33] En un nivel jerárquico inferior, se encontraban los departamentos que agrupaban a los realizadores y administradores, principalmente profesionales encargados del trabajo de la corporación, quienes estaban profundamente comprometidos con los cambios sociales desde el Estado. Los departamentos se reunían en consejos, los cuales eran de Minería, Agricultura, Industria, Comercio y Transporte, Energía y Combustible. Los administradores tuvieron los departamentos de Contabilidad, Control y Fiscalía, la sección de Finanzas y Planificación y Estudios. Además, en 1940 se instaló una Oficina en Nueva York, que buscaba la ayuda crediticia externa y transferencia tecnológica moderna para llevar a cabo los proyectos de la institución (Figura 1).

[33] *Ibid*., p. 28.

Figura 1: organigrama de la Corporación de Fomento de la Producción.



Fuente: elaboración propia, basada en Ricardo Nazer, «La Corporación de Fomento de la Producción y la modernización económica de Chile. 1939-1970», *Revista de Gestión Pública*, Vol. 5, No. 2, 2016, pp. 238-316; Ricardo Nazer, Pablo Camus e Ignacio Muñoz, *Historia de la Corporación de Fomento de la Producción, CORFO, 1939-2009*. 2009. Disponible en http:// repositoriodigital.corfo.cl/bitstream/handle/11373/7229/ HISTORIA%20CORFO%20FINAL.pdf?sequence=1 [01-12-2016]; Luis Ortega, Carmen Norambuena, Julio Pinto y Guillermo Bravo, *Corporación de Fomento de la Producción: 50 años de realizaciones 1939-1989*. Santiago de Chile: Universidad de Santiago de Chile, 1989.

La acción inicial de la Corfo fue formular un plan general de fomento de la producción, destinado a elevar el nivel de vida de la población mediante el aprovechamiento de las condiciones naturales del país y la disminución de los costos de producción. Con ello se buscaba mejorar la situación de la balanza de pagos internacionales, con un plan que apuntó al desarrollo de las actividades mineras,

agrícolas, industriales y comerciales, procurando la satisfacción de las necesidades de las diferentes regiones del país.[34]

El primer plan proyectó las acciones de la institución para las décadas de 1940 y 1950, enfocándose en promover la producción en cuatro ámbitos, además del área de estudios y planificación. Primero, el Plan de Fomento Industrial se orientó a la producción de hierro y carbón nacional, el cual, a partir de la inversión pública y privada, creó la Compañía de Acero del Pacífico S.A., que en 1950 construyó la siderúrgica Huachipato. El segundo sector fomentó la minería, con la construcción de fundiciones estatales de cobre, oro y plata en Copiapó, como de manganeso en Atacama, para lo cual se creó la Sociedad Abastecedora de la Minería S.A. El tercer plan de fomento se orientó al sector agrícola, cuya área productiva se dirigió a la mecanización del campo y a la incorporación de asistencia técnica para el mejoramiento y ampliación del área cultivable, así como del mejoramiento productivo de la ganadería en el Valle Central, mientras se prestó ayuda crediticia para promover la industria de exportación frutícola. El cuarto sector, enfocado al transporte, comercio y turismo, propuso una red de frigoríficos para facilitar el traslado de alimentos a lo largo del país, en tanto buscaba incentivar el intercambio en el mercado interno, entre las ciudades, centros poblados y regiones. Se creó la empresa Sociedad Hotelera de Chile S.A, donde se construyeron una serie de hoteles para promover el desarrollo turístico de las diferentes ciudades y lugares de atracción. Adicionalmente, un quinto apartado del plan inmediato de Corfo se refería a la sección de estudios y de planificación, incluyendo diversas investigaciones científicas para analizar las condiciones de desarrollo del país. Esta sección fue fundamental para conocer la economía interna chilena, la cual logró, en la década de 1950, construir indicadores sólidos del Ingreso Nacional y el Producto Interno Bruto, lo cual se oficializó cuando se introdujo a las cuentas nacionales, en 1957.[35] En materia habitacional, se encomendó a la Corfo la política

[34] *Ibid*., p. 29.

[35] Corfo, *op. cit*.

de proveer vivienda económica a los damnificados del terremoto de Chillán de 1939 y en toda la zona devastada.[36]

A partir de 1961, Corfo inició una segunda etapa con la elaboración del Plan Decenal. Este se enfocó en la explotación de recursos para la exportación, tales como la pesca, la agricultura y el sector forestal, basado en un enfoque de cooperación internacional con América Latina. Resulta de especial interés esta fase, en tanto las políticas de fomento se apoyaron en una mirada productiva del territorio, las cuales implicaron la investigación y el estudio científico de los recursos naturales y de las regiones. Además, la industrialización tuvo efectos importantes en la transformación de los territorios, mientras las ciudades y regiones se configuraron como escenarios de planificación para el desarrollo.[37]

La Corporación de Reconstrucción y Auxilio

Creada al amparo de la Ley 6.334, tras el terremoto del 24 de enero de 1939 que afectó a Chillán y a zonas aledañas, esta corporación tuvo atribuciones especiales para las ciudades afectadas por la catástrofe. Con una duración de seis años, la entidad se orientó a toda la materia de reconstrucción, con atribuciones para la gestión de préstamos, expropiación, reconstrucción y auxilio. Fue conformada por un Consejo de 27 miembros, presidida por el ministro de Hacienda, acompañado por los ministros de Fomento, Agricultura, entre otros.[38]

---

[36] Héctor Behm, *Política de la vivienda seguida por la Corporación de Reconstrucción y Auxilio*. Santiago de Chile: sin editorial, 1942.

[37] Ver en este sentido los capítulos «Desarrollismo, urbanización y planificación territorial en América Latina: de la Cepal a la década perdida», de Arturo Almandoz, y «Planificación urbana y desarrollo institucional. La impronta del proyecto desarrollista en Chile, 1939-1979», de Macarena Ibarra.

[38] Entre los otros integrantes que conformaron el Consejo, se contó con dos miembros designados por el Senado, dos de la Cámara de Diputados, un miembro del Banco Central, de la Caja de Crédito Hipotecario, de la Caja Nacional de Ahorros, uno de la Caja de la Habitación Popular, de la Caja de Amortización de la Deuda Pública, de la Caja de Crédito Agrario; un miembro del Consejo de Instituto Industrial, el director general de Obras Públicas, uno de la Sociedad

Las atribuciones de la Corporación de la Reconstrucción incluyeron formular un plan general de la zona devastada; determinar las ciudades o pueblos que debían ser construidos o reconstruidos en la zona afectada, así como las obras fiscales o municipales a ser realizadas en la misma zona y con los mismos recursos establecidos. La Corporación debía confeccionar un plan regulador de las ciudades que estimase necesarias construir o reconstruir, total o parcialmente, el cual debía especificar la situación y extensión de todas las propiedades particulares a ser expropiadas. Además, tenía la atribución de otorgar préstamos hipotecarios a los damnificados, por intermedio de la Caja de Crédito Hipotecario, para la construcción de nuevos edificios y para la reparación o reconstrucción de los que hubiesen sido dañados o destruidos por el terremoto, dentro y fuera de los límites urbanos de las poblaciones. También tenía la atribución de otorgar créditos prendarios, o con otras garantías calificadas por la Corporación, a agricultores, industriales y comerciantes damnificados, destinados a la rehabilitación de sus negocios o instalaciones de explotación; de otorgar a los damnificados de la zona devastada cualquier otro auxilio en forma de créditos y con facilidades de pago; y de otorgar préstamos hasta por la suma de 20.000.000 pesos a las Cajas de Previsión, destinadas a auxilio de sus imponentes, en forma de créditos y, también, con facilidades de pago.[39]

La Corporación estaba igualmente facultada para invertir hasta diez millones de pesos en auxilios a las municipalidades de la zona devastada; aprobar las reparaciones y construcciones de las obras y servicios fiscales o municipales que se estimaren necesarios en la zona afectada, destinando para estos fines las sumas que se requieran; dictar las normas a que debían ceñirse las obras que se ejecutaran en la zona, así como expropiar, comprar, vender o permutar propiedades raíces para cumplir con los objetivos

---

Nacional de Agricultura, de la Sociedad de Fomento Fabril, uno del Instituto de Ingenieros de Chile, uno de la Asociación de Arquitectos de Chile, uno designado por el Instituto de Urbanismo, y otro de los Consejos Provinciales asentados en las ciudades de Talca, Cauquenes, Linares, Chillán, Concepción, Los Ángeles y Angol. Behm, *op. cit*.

[39] *Ibid*.

planteados en su creación. Dicha facultad se extendía a las calles, plazas y demás bienes nacionales de uso público. Finalmente, podía invertir, por cuenta de la corporación, la suma que estimase necesaria para la extracción de los escombros en los sectores de las ciudades que se acordase reedificar, en conformidad con los respectivos planos reguladores; aceptar donaciones o erogaciones destinadas al auxilio de los damnificados; celebrar, en general, todos los actos o contratos que fueran necesarios con el fisco, con las municipalidades o con particulares; y nombrar delegados bajo su representación, con las atribuciones que el mismo Consejo les señalase, inclusive, las de otorgar préstamos. En un balance de la Corporación, Héctor Behm señalaba que esta política había favorecido a la clase media propietaria, debido a que las disposiciones exigían ser propietario del inmueble para acceder a créditos, con el fin de construir, reparar o reconstruir en las zonas devastadas.[40]

La Corporación realizó asimismo convenios con la Dirección General de Ferrocarriles del Estado, empresa que debió construir un número de viviendas en la ciudad de Chillán, cercanas a la estación de trenes, donde se aplicó el derecho a expropiación de la Corporación. En el caso de Concepción, se hicieron convenios con la Caja de Empleados Particulares, edificando viviendas para los sectores medios en los bloques realizados en la Diagonal Pedro Aguirre Cerda de dicha ciudad.[41]

En octubre de 1948, la Corporación de la Reconstrucción y Auxilio fue modificada por la Ley 9.113, mediante la cual expandió su campo de acción a zonas de catástrofes ocurridas en el territorio nacional. Así, a las provincias de Talca, Linares, Maule, Ñuble, Concepción, Arauco, Bio Bío y Malleco de la ley de 1939, se sumaron las provincias de Atacama y Coquimbo, además del departamento de

---

40 *Ibid*., p. 9. Además, esta Corporación construyó pabellones de emergencia en las diferentes ciudades afectadas. Los pabellones se caracterizaron por múltiples edificios provisorios semi-individuales, los cuales fueron adquiridos en propiedades individuales. En este escenario, debido a la carestía de la zona y al no contarse con experiencia suficiente en la solicitud de préstamos, se construyó de forma directa y estandarizada.

41 Behm, *op. cit*.

Petorca, afectados por los terremotos de 1922, 1943 y 1945, respectivamente. También se agregaron las zonas afectadas por incendio en Calbuco en 1943 y en Curacautín el mismo año; la ciudad de Puerto Aysén, por el incendio de 1947, así como los damnificados de la ciudad de Castro, por los incendios de 1936, 1937 y 1938. Por último, se incorporaron las ciudades de Peumo y Rengo, debido al temblor de septiembre de 1945, y el departamento de Arica, afectado por el maremoto y ciclón del año de 1948. En el marco de la legislación vigente, se puso énfasis en la planificación urbana, en la construcción de viviendas, el acceso a materiales y la aplicación de seguros. Nuevos artículos dispusieron la posibilidad de dictar normas generales o especiales para la construcción y urbanización de poblaciones que necesitasen planos reguladores, acordar la edificación de viviendas en serie, organizar el servicio de abastecimiento de materiales para las obras construidas con los recursos de la Corporación, así como organizar un sistema de seguro de desgravamen y de incendio para los predios hipotecados a favor de la Corporación.[42]

La Corporación de la Vivienda (Corvi)

Debido a que la Corporación de la Reconstrucción y Auxilio y la Caja de la Habitación, entre otras, producían viviendas de manera autónoma y fragmentaria, un problema que surgió fue la dispersión institucional en términos de la construcción habitacional, donde cada organismo diseñaba una solución de manera unívoca.[43] Con las facultades otorgadas al presidente Carlos Ibáñez del Campo (1953-1958),[44] se dictó el Decreto 150, que reestructuró el Ministerio de Obras Públicas (MOP), así como creó la Junta Nacional de Planeamiento, la cual elaboró el Plan Nacional de Vivienda. En este marco se creó la Corporación de la Vivienda (Corvi), entidad autónoma

[42] Bravo, *op. cit.*

[43] Hidalgo, *op. cit.*

[44] El 5 de febrero de 1953 se promulgó la ley 11.511, la cual dotaba de facultades extraordinarias al Presidente de la República para reorganizar la administración pública, las instituciones semifiscales, las empresas autónomas y obtener la estabilización económica debido a la crisis heredada de los años anteriores.

encargada de aunar las políticas del sector público y orientar las del sector privado en materia de vivienda y construcción.[45]

Los propósitos del Primer Plan de Vivienda buscaron, en primer lugar, llevar a la práctica la solución integral del problema, el cual afectaba especialmente a los sectores populares. Se propuso que el poder ejecutivo desplegara toda su autoridad y medios disponibles, con el fin de superar las carencias habitacionales, lo cual resultaba vital para los intereses nacionales. A tal efecto debía aplicarse, de forma racional y coordinada, el Plan Nacional de Vivienda, elaborado por el MOP y desarrollado por la Corvi; en esta labor debían intervenir todas las instituciones relacionadas con el problema habitacional, participando tanto la iniciativa pública como privada, todo ello actuando en forma armónica con objetivos sociales.[46] Y en tal contexto se creó la Cámara Chilena de la Construcción, institución que velaría por los intereses del sector privado en materia inmobiliaria.

De este modo, la Corvi se fue articulando a las diferentes instituciones estatales y empresas privadas para fomentar el sector de la construcción, con la idea de fortalecer dicho mercado y llevar a cabo los objetivos del Plan Nacional de Vivienda. También se creó el Banco del Estado de Chile, el cual proporcionó los mecanismos financieros para otorgar préstamos y motivar el ahorro de las personas. Con ello, se sumaba esta entidad bancaria a las Cajas de Previsión, las cuales también venían desarrollando viviendas para sus afiliados.[47]

La Corvi tuvo dos formas de acción. La primera fue la labor directa: la construcción se realizaba con fondos propios, o provenientes de instituciones semifiscales o autónomas, tales como cajas de previsión. La forma indirecta se orientó al fomento, financiamiento y asistencia técnica con tres modalidades de acción. La primera consistió en la entrega de préstamos a particulares, haciendo el control de las obras; la segunda, denominada labor indirecta obligada, mediante la construcción de un conjunto de viviendas sobre la base

---

45 Sobre la labor de la Corvi, ver Ibarra y Rosso, *op. cit.*

46 Bravo, *op. cit.*; Hidalgo, *op. cit.*

47 Bravo, *op. cit.*

del impuesto a la utilidad, aplicado a industrias o empresas mineras para la edificación de viviendas de sus propios obreros o empleados; y en tercer lugar, la labor indirecta fomentada, dirigida a particulares que edificaban según la Ordenanza Especial de Construcción, con exención de impuestos. Este tipo de modalidad provino de la Caja de la Habitación, donde se fomentaba mediante la exoneración impositiva, por diez años, a particulares que construyeran viviendas.[48]

Además de las modalidades de vivienda mínima construidas por la Corvi, se diseñaron los Programas de Autoconstrucción y de Ayuda Mutua, originados en 1951, mediante la firma de convenios internacionales entre los gobiernos de Chile y Estados Unidos, suscritos entre la Corvi, el Instituto de Asuntos Interamericanos y el Centro Científico de Vivienda. Este programa se basó en que la construcción de la vivienda fuera realizada por los propios habitantes, mediante préstamos para materiales. Esta política fue impulsada en otros países de América Latina, como Perú, donde las invasiones (tomas de terreno o barriadas) configuraron nuevos asentamientos de vivienda urbana.[49]

Con la Ley 10.254 (1952) se estableció que la Corvi podía comprar terrenos, urbanizarlos y venderlos a personas de escasos recursos, proporcionándoles asistencia técnica. Asimismo, la Fundación de la Vivienda, creada en 1949, durante el gobierno de Gabriel González Videla (1946-1952), construyó viviendas económicas dirigidas a los habitantes de poblaciones callampas y conventillos, quienes, en conjunto con la Corvi, edificaron 5.030 unidades entre 1950 y 1958.[50]

A pesar de su detallada estructura administrativa, el Plan Nacional de Vivienda no tuvo los resultados esperados. La crisis inflacionaria, acentuada hacia 1955, impidió la construcción según

---

48 *Ibid*.; Hidalgo, *op. cit*.

49 John Turner, *Autoconstrucción. Por una autonomía del habitar. Escritos sobre vivienda, urbanismo, autogestión y holismo*. La Rioja: Editorial Pepitas-Ensayos, 2018.

50 Beatriz Aguirre y Salim Rabí, «La trayectoria espacial de la Corporación de la Vivienda», *DU&P. Diseño Urbano y Paisaje*, Vol. 6, No. 18, 2009, http://dup.ucentral.cl/pdf/18_trayectoria_espacial_b.pdf

lo presupuestado para cada año según dicha planificación. Por el contrario, los sectores más empobrecidos accedieron a alojamientos precarios mediante la acción directa, a través de tomas de terreno y el establecimiento de campamentos.[51]

Con el nuevo gobierno del presidente Jorge Alessandri (1958-1964), la política habitacional se orientó a incentivar la producción de viviendas y obras camineras, entendiéndose la construcción como motor de la economía nacional. Al mismo tiempo, se fomentó a la empresa privada para desarrollar los proyectos asociados a la urbanización. La producción habitacional se dirigió a los sectores medios, los cuales habían sido poco beneficiados en el primer Plan Nacional de Vivienda de la década de 1950. El nuevo Plan Habitacional de Chile, DFL 2 de 1959, junto al Programa Nacional de Vivienda que formaba parte del Plan Decenal de Desarrollo Económico 1961-1970, intentó responder a la crisis de mediados de los cincuenta. En primer lugar, se dio al sector privado una incidencia importante en la construcción de ciudades y viviendas; en segundo lugar, se destinaron los recursos a los sectores más pobres de la población; y tercero, estas acciones fueron acompañadas de un fuerte componente de planificación, con formulación de metas y mecanismos de gestión basados en diagnósticos muy precisos.[52]

Orientado a la participación privada, se creó el Sistema Nacional de Ahorro y Préstamos (Sinap), mecanismo de acumulación para la compra de vivienda, similar al fomentado en otros países de América Latina, como Venezuela, en el marco de la Alianza para el Progreso.[53]

---

[51] Garcés, *op. cit*. Según los datos de Aguirre y Rabí, el Plan de Vivienda de 1954 contemplaba la construcción de 32.083, realizándose solo el 21%, equivalente a 6.877 unidades. Para el año 1955, se propuso terminar lo contemplado el año anterior más 15.000 nuevas viviendas, además de un Plan Complementario de 10.000, construyéndose apenas 5.568 unidades habitacionales. Los autores señalan que para los años 1956, 1957 y 1958 no se realizaron Planes de Vivienda, observándose un alza en la construcción a fines de 1958, pero con una tendencia general al estancamiento. Aguirre y Rabí, *op. cit*., p. 18; Bravo, *op. cit*.

[52] Minvu, *op. cit*., p. 89.

[53] Véanse en este sentido los capítulos «Desarrollismo, urbanización y planificación territorial en América Latina: de la Cepal a la década perdida» y «Desarrollo

Por medio de este instrumento financiero se entregaron préstamos a los sectores medios y altos de la población, con un subsidio implícito que se reajustaba en el orden del 20%, proveniente del mercado de capitales. Según Álvaro Pérez-Iñigo, se tuvo confianza en el sistema debido a la garantía del subsidio que protegió los ahorros de la inflación, aunque estuvieron expuestos a los cambios de tasa de interés.[54] A partir de los censos nacionales relativos a vivienda y planificación, se determinó construir, entre 1961 y 1970, 538.700 viviendas, 395.000 de estas para el crecimiento vegetativo de la población, 58.700 unidades para reparar las destruidas por el terremoto de Valdivia de 1960 y 85.000 por reposición. De las 538.700, se contemplaba construir 406.720 unidades de tipo económica y popular, alcanzándose un 75,5% de la cantidad planificada.[55]

En 1960, la Corvi experimentó un cambio fundamental: de entidad autónoma con personalidad jurídica pasó a ser empresa del Estado, lo cual le otorgó mayor autonomía. En los años del gobierno de Jorge Alessandri Rodríguez, entre 1959 y 1963, las viviendas iniciadas alcanzaron 106.412 unidades, construyéndose un promedio de 17.735 anual, cifra lejana de lo proyectado.[56] El nuevo Plan Nacional de Vivienda creó una Comisión Administrativa Asesora, encargada de coordinar diferentes instituciones en las distintas etapas de acceso a la vivienda.[57] Sobre esa base, la Corvi, como empresa del Estado dependiente del MOP, se articuló con

económico y regionalización administrativa en Venezuela: entre planificación nacional y ordenación territorial», de Arturo Almandoz.

54 Álvaro Pérez-Iñigo González, *El factor institucional en los resultados y desafíos de la política de vivienda de interés social en Chile*. Santiago de Chile: Cepal, Serie Financiamiento del Desarrollo, No. 78, 1999, p. 9.

55 Minvu, *op. cit*., p. 91; Edwin Haramoto, «Políticas de vivienda social: experiencia chilena de las últimas tres décadas», en Joan MacDonald (ed.), *Vivienda social. Reflexiones y experiencias*. Santiago de Chile: Corporación de Promoción Universitaria, 1983, pp. 75-151.

56 Haramoto, *op. cit*.

57 Entre estas, se articularía con el Instituto Rural, las asociaciones de Ahorro y Préstamos, que eran instituciones privadas recipiendarias del ahorro público para otorgarlo en créditos hipotecarios; la Caja Central de Ahorro y Préstamos, que ayudaba a financiar a cooperativas; el Instituto de Previsión Social, el Banco Estado, encargado de las operaciones hipotecarias, así como bancos particulares

instituciones económicas y de la sociedad civil, ejecutando diferentes proyectos habitacionales en las ciudades del país, en el marco de la planificación urbana.

El Ministerio de Vivienda y Urbanismo (Minvu) y la marginalidad

Con el gobierno democristiano de Eduardo Frei Montalva (1964-1970), la política habitacional se reformuló en el ámbito institucional. La lectura teórica del gobierno falangista se basó en el pensamiento estructuralista formulado por la Comisión Económica para América Latina (Cepal), así como en la teoría del desarrollo elaborada en el continente, fundamentada en una visión económica, pero que fue incorporando otras dimensiones de lo social.[58] A partir de 1961 se implementó en diferentes países del continente la Alianza para el Progreso, programa promovido por la administración Kennedy que conllevó un nuevo plan de inversiones para la década.[59]

Uno de los conceptos clave de las teorías coetáneas del desarrollo fue la marginalidad, el cual señalaba que una parte de la población de los países latinoamericanos se encontraba fuera de la participación política y de la productividad económica, situándolos en una condición marginal del Estado moderno.[60] Tal visión de la realidad social latinoamericana tuvo una expresión territorial y urbana, orientada a investigar las consecuencias de la migración campo-ciudad, la industrialización y los cambios demográficos de los países; de esa agenda fueron relevados la cuestión habitacional y las instituciones estatales. Era una agenda que venía siendo discutida, desde la década de 1940, por arquitectos, urbanistas, ingenieros y planificadores que trabajaron en cargos técnicos del Estado o como asesores del

y cooperativas de viviendas dependientes del Ministerio de Fomento, Economía y Reconstrucción.

58 Garcés, *op. cit.*; Gorelik, *op. cit.*

59 Ver en este sentido el capítulo «Desarrollismo, urbanización y planificación territorial en América Latina: de la Cepal a la década perdida», de Arturo Almandoz.

60 Garcés, *op. cit.*; Hidalgo, *op. cit.*

gobierno. Entre ellos, para el caso chileno, se encontraban Enrique Ghebard, Gastón Saint Jean y Emilio Duhart, quienes fueron funcionarios del nuevo Ministerio de Vivienda y Urbanismo; o asesores como John Friedmann, planificador norteamericano que amplió los conocimientos sobre esta materia.[61]

En ese clima teórico y profesional, el gobierno de Eduardo Frei proyectó un Plan de Viviendas Populares en el sexenio 1964-1970, que consistió en la rearticulación institucional y en la construcción de 360.000 habitaciones, de las cuales 213.000 se destinarían a los sectores marginales (59%).[62] A tal efecto, el 16 de diciembre de 1965 se promulgó la Ley 16.391, que creaba el Ministerio de Vivienda y Urbanismo (Minvu), encargado de la política urbana y habitacional y de la coordinación de las instituciones relacionadas con el gobierno en este campo. Asimismo, el artículo cuarto de dicha ley señalaba que las funciones de esta institución eran, entre otras, la elaboración de planes de viviendas urbanas y rurales, equipamiento comunitario y desarrollo urbano. También se le encomendaba al nuevo ministerio dictar ordenanzas, reglamentos e instrucciones generales sobre urbanización de terrenos, construcción de viviendas, obras de equipamiento comunitario, desarrollo y planificación urbana. Además, se encargaría de estudiar sistemáticamente el mercado interno y externo de la compra de materiales, realizar y fomentar la investigación científica, el perfeccionamiento profesional y laboral en materia de vivienda, el desarrollo urbano y la productividad de la construcción. Por lo demás, el Minvu debía fomentar la organización y desarrollo de comités habitacionales y cooperativas de viviendas, así como todo lo relativo a los sistemas de autoconstrucción; debía igualmente resguardar que los instrumentos de planificación territorial contemplaran los criterios de integración e inclusión social y

[61] Alejandra Monti, «De la planificación como técnica a la cultura de la planificación. John Friedmann en Chile 1959-1966», *EURE. Revista de Estudios Urbano Regionales*, Vol. 46, No. 137, 2020. Recuperado de https://www.eure.cl/index.php/eure/article/view/3148; John Friedmann, «Planificación para el siglo XXI: el desafío del posmodernismo», *EURE. Revista de Estudios Urbano Regionales*, Vol. 18, No. 55, 1992. Recuperado de http://eure.cl/index.php/eure/article/view/1072

[62] Minvu, *op. cit.*, p. 128.

urbana, mediante normas urbanísticas, disposiciones o exigencias que esta institución definiese.[63]

En conjunto con esta institucionalidad ministerial, se crearon una serie de corporaciones que se sumaban a la Corvi, tales como la Corporación de Mejoramiento Urbano (Cormu), la Corporación de Servicios Habitacionales (Corhabit), así como el cambio de la Dirección de Obras Urbanas, dependiente del MOP, a Corporación de Obras Urbanas (COU). Estas corporaciones buscaban apuntalar el planeamiento urbano de las ciudades, sobre la base de criterios de autonomía y asociación con otras entidades.

Corporación de Mejoramiento Urbano (Cormu): desarrollo regional y renovación urbana

Constituida en 1966, la Cormu se encargó de la renovación de los centros urbanos deteriorados que existían en las ciudades chilenas, desde finales de la década de 1960 hasta 1976, cuando fue desmantelada. Su actuación se sustentaba en la teoría del desarrollo, el urbanismo moderno y la planificación urbano-regional, para hacer de las ciudades lugares económicos organizados para el desenvolvimiento de la industrialización, producción y consumo. Mediante el conocimiento y la creación de instrumentos urbano-regionales, se delinearon estrategias para el territorio, observándose el marco geográfico, los recursos disponibles, la infraestructura faltante, así como los usos de suelo, tanto ocupado como proyectado; la ciudad fungía como polo económico, pero también cumplía funciones para la vida social de los habitantes.[64]

Con tales propósitos, se aplicaron criterios vinculados a los modelos urbanos, así como al diseño y construcción de obras formuladas para ciudades que crecían y se transformaban aceleradamente. En este sentido, el artículo 43 de la Ley 16.391 (1966) definió la Cormu

[63] Ministerio de Obras Públicas (MOP), *Ley 16.391. Crea el Ministerio de la Vivienda y Urbanismo*, 16 de diciembre de 1965, https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=28433

[64] Moisés Bedrack, *La estrategia de desarrollo espacial en Chile (1970-1973)*. Buenos Aires: Ediciones SIAP-Planteos, 1974.

como una empresa autónoma del Estado, encargándole las funciones de expropiar, comprar, urbanizar, remodelar, subdividir, transferir, vender y rematar inmuebles, dentro o fuera del límite urbano; crear reservas de terrenos para planes de vivienda, desarrollo urbano y equipamiento comunitario, asociados al sector público y privado.[65] Más aún, el Decreto Supremo (DS) 483, del 3 de septiembre de 1966, señalaba todas las funciones de esta empresa estatal, con la condición de no intervenir en la competencia y atribuciones del Minvu y de las otras corporaciones habitacionales.[66]

Según Raposo y Valencia, la labor de la Cormu debe entenderse en tres períodos. El primero en el contexto de la «Revolución en Libertad», durante el gobierno de Eduardo Frei y la Democracia Cristiana; posteriormente, con la administración de la Unidad Popular de Salvador Allende (1970-1973); y, finalmente, con la irrupción militar, cuando la corporación fue desintegrada. La actuación de la Cormu se fundamentó en los planteamientos de la renovación urbana o *urban renewal* norteamericano, que alcanzó una difusión importante durante la década de 1950 en Estados Unidos, basado en la agencia del *Housing Act* de 1949. En el caso chileno, la inserción del diseño en la Cormu buscó producir un nuevo paisaje e imagen urbana de las ciudades. De este modo, las diferentes acciones previstas en planes y proyectos se nutrieron de un elemento estético importante; pero su fin mayor fue mejorar las condiciones materiales y de acceso para los

---

[65] Minvu, *op. cit.*, p. 132.

[66] Alfonso Raposo y Marco Valencia, «Práctica política del diseño urbano. Notas sobre vida institucional y labor de la Corporación de Mejoramiento Urbano, CORMU, 1966-1976», *Revista INVI*, No. 49, 2004, pp. 110-141. Dentro de estas atribuciones, la expropiación era un asunto problemático, dado que la ley indicaba que los suelos que fueran de utilidad pública podrían ser expropiados para el uso de los planes de vivienda, equipamiento comunitario, construcción de viviendas económicas y de zonas de reconstrucción que hubieren sufrido alguna catástrofe sísmica. Del mismo modo, con la reforma a la Constitución en la Ley 16.615 de enero de 1967, se establecieron nuevas pautas que ampliaban la expropiación y la función social de la propiedad. Este articulado señalaba que la función social de la propiedad comprendía cuanto exigiesen los intereses generales del Estado, la utilidad, la salubridad pública, el mejor aprovechamiento de fuentes y energías productivas, en el servicio de la comunidad y las mejoras de las condiciones de vida de los habitantes.

habitantes de la ciudad, tanto al centro urbano, sus parques, como para el equipamiento comunitario de sectores pericentrales o nuevas periferias, donde se estaban construyendo conjuntos habitacionales.[67]

Corporación de Servicios Habitacionales (Corhabit)

La Corporación de Servicios Habitacionales (Corhabit) se dedicó a atender los problemas de vivienda de la población del país, con programas de asistencia técnica, social, económica, educacional y cultural, orientados a los sectores medios y bajos.[68] Después de fijar su reglamento, en septiembre de 1966, con el DS 485, se encomendó a esta corporación prestar servicios habitacionales en casos calificados por el Minvu para reparación, mantención, habilitación o higienización de viviendas.[69] También se dispuso que esta entidad realizara trabajos complementarios de urbanización y equipamiento, radicación de poblaciones y promoción de todas las actividades orientadas a atender el problema habitacional en el ámbito contractual, incluyendo actos y convenios conducentes al cumplimiento de las tareas fijadas para la corporación. La Corhabit estuvo activa hasta 1976, cuando fue absorbida por el Servicio Regional de Vivienda y Urbanismo (Serviu), con la reestructuración neoliberal.[70]

Corporación de Obras Urbanas (COU)

La Corporación de Obras Urbanas (COU) se creó mediante la Ley 16.712 del 8 de febrero de 1968, definiéndose como una empresa autónoma del Estado que reemplazó a la Dirección General de Obras Urbanas; esta tenía bajo su dependencia a la Dirección de Servicios Sanitarios y la Dirección de Pavimentación Urbana. Esta

---

67 Raposo, *op. cit.*; Raposo y Valencia, *op. cit.*

68 Minvu, *op. cit.*

69 *Ibid.*

70 *Ibid.* Ver en este sentido el capítulo de Macarena Ibarra, «Planificación urbana y desarrollo institucional. La impronta del proyecto desarrollista en Chile, 1939-1979».

corporación se encargó de la proyección, estudio, ejecución, construcción, conservación y explotación de las obras urbanas del Estado, dentro del Minvu, encomendadas tanto por personas naturales como jurídicas. Como empresa estatal, tuvo un patrimonio propio y su relación con el gobierno y otras instituciones se realizó por medio de dicho ministerio.[71] Las principales funciones de la COU estuvieron asociadas a los servicios de agua potable, alcantarillado, desagües y pavimentación de las diferentes zonas urbanas, expandiendo los servicios de equipamiento.

Oficina de Desarrollo y Planificación (Odeplan)

Durante el gobierno de Eduardo Frei se creó, en 1965, la Oficina de Desarrollo y Planificación (Odeplan). Esta institución reemplazó las funciones de Corfo en relación con la planificación, con lo que, a partir de aquel año, la corporación solo se orientó a la política industrial. De este modo, las funciones de Odeplan se enfocaron en la planificación y gestión de las cuentas nacionales para el desarrollo del país. Durante la administración de Frei, el director ejecutivo de Odeplan formaba parte del Comité Económico de Ministros, cuya función era asegurar la coherencia de las políticas públicas, mantener los equilibrios macroeconómicos y supervisar la coyuntura económica. Este comité era presidido por el jefe de Estado y contaba con los ministros de Hacienda, Economía, Minería, Agricultura, Obras Públicas y Trabajo, destacándose la coordinación para la planificación nacional del desarrollo.[72]

Odeplan tenía dependencia directa del gobierno y contaba con oficinas sectoriales de planificación y presupuesto en cada uno de los ministerios y empresas públicas. La estructura institucional se conformaba por el Director General, además del Subdirector Nacional, encargado de programación global y cuentas nacionales, junto al Subdirector Regional, encargado del Departamento de Planificación

---

71 Minvu, *op. cit*.

72 Esteban Soms, *ODEPLAN/MIDEPLAN. Una escuela para el cambio social*. Santiago de Chile: Ministerio de Planificación, 2010, p. 38.

Regional y de las Oficinas de Planificación Regional (Orplanes). En el organigrama se creó también el Departamento de Asistencia Técnica Internacional, cuya función fue canalizar las ayudas y el ofrecimiento de los organismos de cooperación internacional. Odeplan se abocó a estudiar las cuentas nacionales a nivel sectorial y programar estrategias globales y regionales, ámbito donde estableció directrices de distribución del presupuesto fiscal.[73]

En el ámbito de la planificación, destacaron las políticas y estrategias de desarrollo global, territorial y sectorial, a partir de objetivos económicos y sociales, los cuales debían tener coherencia entre sí. Los objetivos económicos de desarrollo nacional eran acelerar la tasa del Producto Geográfico Bruto hasta alcanzar un 6%; redistribuir los ingresos y la propiedad, de manera que los frutos del desarrollo económico beneficiaran preferentemente a los grupos tradicionalmente menos favorecidos de la población; alcanzar el pleno empleo de la fuerza de trabajo, controlando el nivel de desempleo a no más del 5% de dicha fuerza; detener gradualmente el proceso inflacionario, reduciendo el aumento de los precios a un nivel compatible con el aumento sostenido de la producción, la redistribución del ingreso y el pleno empleo; y perfeccionar la soberanía económica del país, manteniendo el endeudamiento externo dentro de una capacidad regular de pagos. Se buscaba además cautelar el interés nacional en el tratamiento de la inversión extranjera, diversificando la estructura de las exportaciones y ampliando las relaciones comerciales externas, de acuerdo con la conveniencia económica nacional y los propósitos de integración económica de América Latina.[74]

Se consideraba que los objetivos económicos debían partir con un ritmo de producción de 6%, con lo cual, en el plazo de 22 años, se podría duplicar el ingreso per cápita del país. Con ello, la distribución del ingreso para la población no solo se establecía como un imperativo de justicia social, sino que era necesario para extender el mercado en expansión, así como para demostrar que la democracia

---

[73] Odeplan, *Antecedentes generales sobre planificación regional*. Santiago de Chile: Odeplan, 1968.

[74] *Ibid*.

política era un mecanismo eficaz del gobierno. Era importante que el empleo aumentara según lo planificado, con el objetivo de impedir el crecimiento de la inflación, pero manteniendo la ocupación y la producción. Además, se consideraba la redistribución de la propiedad por medio de la política de reforma agraria; los trabajadores formarían sus empresas contribuyendo al ahorro nacional, y tanto empleados como obreros accederían a la propiedad habitacional. Asimismo, el ingreso debería redistribuirse regionalmente, de modo tal que no hubiera mayores desigualdades territoriales. En términos de empleo, se crearían 227.000 nuevos puestos de trabajo, distribuyéndose a nivel regional en relación con la población y la base productiva. Para lograr estos objetivos, era necesario estabilizar el aumento de los precios, ya que un proceso inflacionario acelerado imposibilitaría el crecimiento de la producción, la redistribución del salario y el pleno empleo. Se entendía que esta estabilización debía ser gradual, para evitar que el proceso se hiciera acumulativo, que aumentase el desempleo, el estancamiento económico y la redistribución regresiva del empleo.[75]

Mientras que los objetivos económicos mantuvieron una vinculación estrecha entre ellos —es decir, la variación de uno provocaba efectos en el otro—, los objetivos sociales apuntaron a distintas dimensiones. Entre estas se contempló alcanzar un nivel de instrucción básica en la población escolar del país, aumentar la escolaridad de nivel medio, reducir el analfabetismo y facilitar capacitación técnica de los trabajadores; mejora del estado de salud de la población, extendiendo servicios públicos preferentemente a los grupos de menores ingresos y a la población rural; construcción de viviendas necesarias para absorber el crecimiento demográfico y mejorar el nivel habitacional de los grupos de menores ingresos; instauración de un sistema de justicia eficiente, al alcance de toda la población del país, extendiendo los servicios judiciales hasta grupos de menores ingresos en todo el territorio nacional, mejorando la organización de los tribunales y los servicios penitenciarios; promoción de la organización y participación de la comunidad en las tareas necesarias para impulsar su propio

[75] *Ibid*.

desarrollo, especialmente en la autoconstrucción de viviendas, servicios comunes y obras de infraestructura, en la constitución de empresas de producción cooperativa y en acciones tendientes a elevar el nivel sociocultural; mejora de las relaciones entre trabajadores y empleadores, promoviendo la solidaridad de todos los agentes productivos hacia el desarrollo de la empresa, así como de una conciencia creativa hacia el trabajo grupal; e integración orgánica de los diferentes sectores nacionales en la formulación e implementación de planes de desarrollo y en sus políticas fundamentales, tales como la elevación del ahorro nacional, la determinación de precios y remuneraciones y la lucha contra la inflación.[76]

De este modo, el cumplimiento de los objetivos económicos y sociales de Odeplan permitiría la movilidad social y el bienestar de la población, en el proceso de modernización y desarrollo que experimentaba la sociedad chilena. La participación activa de los trabajadores, pobladores y comunidades era necesaria para la integración social. Y esta también debía ser territorial, para que, con el cumplimiento de los objetivos económicos, redundara en una redistribución y mejoramiento de la vida social de los chilenos. A tal efecto, la política de desarrollo económico y social se complementó con una política de integración regional. Para Odeplan, la justificación de esta política se fundamentaba en que Chile estaba desintegrado en el ámbito físico-territorial, económico y sociopolítico, debido principalmente al desequilibrio entre las provincias y la capital.[77]

Conclusiones

Reconocida estrategia de la agenda desarrollista, durante el período estudiado, fue la creación de corporaciones estatales como entidades innovadoras que concentraron acciones diversas. Las corporaciones buscaron fomentar la producción mientras los planes de desarrollo económico y de planificación, formulados desde el Estado, tuvieron como premisa fundamental que la industrialización

[76] *Ibid*.

[77] *Ibid*.

generaría los ingresos para el crecimiento del país. Pero también las corporaciones —tal como lo prefiguraron algunas del New Deal estadounidense, seguidas por las creadas para las nuevas ciudades británicas—[78] se ocuparon de la vivienda y, más adelante, de los servicios y obras urbanas.

En el marco de esa trayectoria institucional y sectorial, significativos fueron, en el caso chileno —como se ha revisado en este capítulo, con cruces latinoamericanos—, los cambios en los sistemas de financiamiento, los cuales pasaron de las Cajas Previsionales y de Ahorros, a la creación de bancos orientados a la recaudación de la Caja de Habitación, seguidos por la Corvi y otras instituciones que definieron el alcance constructivo de la vivienda. Estos organismos y mecanismos promovieron un mercado habitacional conducido por el Estado, donde incluso las cajas y corporaciones otorgaban préstamos, créditos y subsidios para permitir el acceso de los sectores más empobrecidos.

La sectorización de la vivienda por parte del Estado confirma cómo este componente fue una importante dimensión —aunque no la única— del desarrollismo. Durante las cuatro décadas consideradas en este capítulo, en Chile se experimentó un despliegue de instituciones, leyes y normas orientadas al crecimiento habitacional en relación con el económico y social, enmarcado en la planificación de las ciudades y regiones. A tal efecto fueron incorporadas, en esa ampliación sectorial de la vivienda, variables como la urbanización básica, los sistemas de alcantarillado, pavimentación y luz eléctrica, a los que se sumaron equipamientos comunitarios, como hospitales, escuelas, áreas verdes y parques. Y con las políticas de Ministerio de Vivienda y Urbanismo, a fines de la década de 1960, ese sector habitacional adquirió aún mayor relevancia, una vez creada también la Corporación de Mejoramiento Urbano.

Las corporaciones incluyeron en sus directorios a miembros y autoridades de la sociedad civil, así como líderes de gremios o

---

[78] Arturo Almandoz, *Modernization, Urbanization and Development in Latin America, 1900s-2000s*. Nueva York: Routledge, 2015; Peter Hall, *Urban and Regional Planning* (1974). Londres: Routledge, 1992.

cámaras, en un contexto donde los profesionales de las clases medias se insertaron asimismo en el trabajo del Estado y en las empresas privadas, participando todos, desde sus diferentes campos de especialización, en el desarrollo del país. En el caso de Chile, el Colegio de Arquitectos, de Ingenieros y también la Cámara Chilena de la Construcción fueron agentes que promovieron debates en términos de la planificación urbana y regional, de la pobreza urbana, de modelos de vivienda, y de la ciudad formal e informal.

Finalmente, cabe destacar que la formulación e instrumentación de las políticas de vivienda como componente sectorial, en el contexto desarrollista durante el período considerado, contribuye a enmarcar lo que se entendió como agenda modernizadora al promediar el siglo XX, tanto en Chile como en Latinoamérica.

II
Casos de estudio

Agencias y planificación nacional en la Argentina: un proyecto inconcluso, 1958-1973

Alejandra Monti
Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (Conicet),
Universidad Nacional de Rosario

Introducción

> […] Las riquezas del país son patrimonio de todos los argentinos y solamente un desarrollo armónico del país en su conjunto puede aprovechar por igual a todos sus hijos.
>
> Arturo Frondizi, «Discurso presidencial del 1 de mayo de 1958 ante la Asamblea Legislativa» (1958)[1]

[1] Arturo Frondizi, «Discurso presidencial del 1 de mayo de 1958 ante la Asamblea Legislativa». Buenos Aires: Fundación Centro de Estudios Presidente Arturo Frondizi, 1958, p. 4

Durante la segunda posguerra, en los países de América Latina el Estado adquiere un rol central como espacio para fomentar el cambio estructural.[2] La Argentina no se mantuvo ajena a esta condición, a partir de la incorporación de una serie de innovaciones que tuvieron como objetivo dinamizar el desarrollo, a través de políticas económicas y sociales tendientes a resolver los desequilibrios territoriales del país, sobre la base del impulso industrial de base energética, la inversión estatal y el control del gasto. En este contexto, el territorio adquiere un protagonismo renovado en los circuitos estatales y académicos, constituyéndose en el espacio de manifestación del desarrollo y nuevo escenario de trabajo para los profesionales.

El 1° de mayo de 1958 en el Congreso Nacional, Arturo Frondizi pronunció el discurso inaugural de su presidencia, advirtiendo la «inequívoca voluntad del reencuentro argentino y la necesidad de reanudar el desarrollo nacional».[3] Esta premisa va a iluminar la definición de un proyecto político sobre la base del discurso desarrollista que tiene al Estado como protagonista y al territorio nacional en su totalidad como lienzo a redibujar. Para Paula Canelo, con este gobierno se inició la «época dorada de la planificación» que, a pesar de contar con antecedentes directos durante los gobiernos del general Juan Domingo Perón (1946-1955),[4] adquirió una inusitada envergadura a partir de la definición de una nueva agenda económica y de una modernización estatal que tuvo al desarrollo como paradigma[5].

---

2 Peter Evans define este ciclo entre 1945 y mediados de la década de 1970, donde se transforman las teorías hacia una visión minimalista del Estado en los países en desarrollo, vinculada principalmente a la necesidad de producir «ajustes estructurales» en línea con el devenir de los mercados internacionales. Peter Evans, «El Estado como problema y como solución», *Desarrollo Económico,* No. 35, 1996, pp. 529-562.

3 Frondizi, «Discurso presidencial del 1 de mayo de 1958 ante la Asamblea Legislativa».

4 Cabe aclarar que Frondizi llega a la presidencia de la Nación como líder del sector de la Unión Cívica Radical Intransigente, tras la convocatoria a elecciones del líder de la «Revolución Libertadora», Pedro Eugenio Aramburu, la cual derrocó a Perón.

5 Paula Vera Canelo, «Los desarrollistas de la "dictadura liberal". La experiencia del Ministerio de Planeamiento durante el Proceso de Reorganización Nacional en la Argentina», *Años 90*, Vol. 19, No. 35 (10 de septiembre de 2012), p. 172.

Las coincidencias conceptuales con las ideas internacionales, especialmente de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal, 1948), van a consolidar a la planificación y al desarrollo como fuerzas para revertir las condiciones de atraso estructural y el respectivo desequilibrio territorial del país, y de esta forma encarar el proceso de transformación que permita mejorar el nivel de vida a escala nacional. El desarrollo fue entendido como un proceso de cambio estructural, que implicaba profundas reformas en el plano de las políticas públicas.[6] Maristella Svampa sostiene que «la consolidación de una concepción productivista del progreso se presenta sobre la base de los logros materiales y el ascenso de la economía como "ciencia" paradigmática para explicar dicho procesos».[7] Siguiendo la lógica, producción-consumo-crecimiento se consolidan como factores determinantes del desarrollo, transformando la producción en un fin en sí misma.

En la Argentina del período se crearon dos nuevos organismos estatales para encauzar las políticas y programas de la planificación desarrollistas: el Consejo Federal de Inversiones (CFI, 1959) y el Consejo Nacional de Desarrollo (Conade, 1961), ambos expresiones de nuevas formas de la práctica estatal. Estos espacios, aunque con estructuras y objetivos diferenciados, se consolidaron en el tiempo como usinas del pensamiento planificador que articuló el saber experto y la burocracia estatal. Estos organismos asumieron al desarrollo como un todo,[8] traduciendo los programas políticos, sobre una base racional, científica y técnica sustentada en una comprensión de la ciencia como un elemento neutral, sin problematizar los posicionamientos ideológicos.

Disponible en https://doi.org/10.22456/1983-201X.29241. Fecha de consulta: 26 de abril 2022.

6 Maristella Svampa, *Debates latinoamericanos: indianismo, desarrollo, dependencia, populismo*. Buenos Aires: Edhasa, 2016, p. 138.

7 *Ibid*., p. 139

8 Arturo Escobar, *Encountering Development: The Making and Unmaking of the Third World*. Princeton, N.J.: Princeton University Press, 2012. Disponible en http://hdl.handle.net/2027/heb.31025. Fecha de consulta: 2 de mayo 2021.

Los trabajos de asesorías al aparato estatal en sus múltiples escalas, las investigaciones, los estudios técnicos, el dictado de cursos de formación, las becas de estudio y demás actividades amplían los programas de trabajo para toda una nueva generación de expertos. Esta amplificación de las formas de las prácticas incorpora la figura del experto al escenario político; como bien señalan Sergio Morresi y Gabriel Vommaro al respecto, «su surgimiento y consolidación obedece a la articulación entre, por un lado, una lógica técnico-profesional, pero también política, de construcción de una "oferta de saber" con pretensión de utilidad práctica».[9]

Fue este perfil técnico el que permitió a las nuevas agencias transitar las vicisitudes políticas de la Argentina, a la luz de los cambios internos, pero también del contexto internacional. La alternancia entre frágiles democracias y gobiernos *de facto* terminó por limitar su accionar, adaptando sus objetivos, incumbencias y alcances a las diferentes realidades locales, mientras mantuvieron su apuesta por la planificación y el desarrollo (aunque con variantes) como mecanismo de acción durante un poco más de una década.

A lo largo de este trabajo se busca analizar la actividad del CFI y el Conade, entendiéndolos como espacios de renovación conceptual y de la práctica de la época dorada de la planificación en la Argentina. Esta perspectiva requiere comprender los cruces entre política y organismos, con el fin de determinar los diferentes momentos que guiaron la actividad de los consejos y sus transformaciones internas. Sostenemos que, a pesar de la inconclusión de las propuestas gestadas en sus oficinas y las dificultades de un consenso local sobre el proyecto desarrollista, analizar estas agencias a la luz de sus innovaciones en las formas de las prácticas y la traducción de las ideas a proyectos posibilitará definirlas como espacios dinamizadores e innovadores de un modo de aproximación a la planificación, los cuales mantuvieron sus lógicas internas a pesar de las fracturas políticas, sociales y económicas del contexto.

---

[9] Sergio Morresi y Gabriel Vommaro, *Saber lo que se hace: expertos y política en la Argentina contemporánea*. Buenos Aires, Los Polvorines: Prometeo Libros, Universidad Nacional de General Sarmiento, 2011, p. 15.

Marchas y contramarchas del Estado planificador en Argentina

La noción de planificación dentro del Estado en la Argentina presenta una genealogía de larga duración, que asumió matices y transformaciones de sus ideas en sintonía a los cambios del contexto internacional y las transformaciones políticas, sociales y económicas internas. Un primer ciclo planificador, entre 1933 y 1955, se asocia a lo que Susan Fainstein reconoce como la planificación tradicional, donde el poder del Estado se orienta a regular la economía y mejorar la calidad de vida de las clases trabajadoras, sumado a la regulación de los sistemas productivos.[10]

La Segunda Guerra Mundial modificó el mapa geopolítico, consolidando un nuevo escenario para las economías latinoamericanas, cuya coyuntura excepcional les permitió escapar a la situación marginal de los años anteriores.[11] Con la Revolución de junio de 1943 y la asunción del general Pedro Ramírez (1943-1944), se inició un período nacionalista orientado a renovar la conciencia patria y dar contenido ideológico al país entero. El avance de la intervención estatal en la política industrial y el aumento del nivel de vida a través del intervencionismo social constituyen las bases de su política. En 1944, durante el gobierno *de facto* de Edelmiro J. Farrell (1944-1946), se crea el Consejo Nacional de Posguerra (CNP), señalado como el primer antecedente de un organismo de planificación nacional en clave económica en el país. En la primera presidencia de Juan Domingo Perón (1946), se delineó el Primer Plan Quinquenal (1947-1952) sobre la base del CNP, donde se promueve la participación del Estado en su rol como creador de condiciones económicas favorables, con el objetivo de lograr la independencia

---

[10] Susan S. Fainstein, «New Directions in Planning Theory», *Urban Affairs Review*, Vol. 35, No. 4, marzo de 2000, pp. 451-478. Disponible en https://doi.org/10.1177/107808740003500401. Fecha de consulta: 3 de septiembre 2018.

[11] Tulio Halperín Donghi, *Historia contemporánea de América Latina*. Madrid: Alianza Editorial, 1983.

económica, la soberanía política y la justicia social[12]. En 1952 Perón asumió su segundo mandato, caracterizado por la transformación del Estado en una maquinaria centralmente dirigida, rápida, ordenada y eficaz. La planificación adquirió una nueva significación como programación científica y racional de gobierno, como organismo creador de condiciones económicas favorables, ideas materializadas en el Segundo Plan Quinquenal.

El 16 de septiembre de 1955 se inició otro capítulo político en la Argentina con la autodenominada Revolución Libertadora, en la que el antiperonismo llegó al poder. Sobre la base de un modelo industrialista, se consolidó una nueva alianza entre la burguesía nacional y el capital extranjero que impulsó una industrialización sustitutiva de bienes intermedios y de consumo durable, en el que el incremento de la demanda está asegurado por la inversión, el gasto público y el consumo suntuario del reducido estrato social urbano de altos ingresos.[13] La Argentina ingresó entonces al Fondo Monetario Internacional (FMI, 1945) y al Banco Mundial (1944), condiciones que la insertaron en una lógica internacional que abarcó desde aspectos económicos, técnicos y políticos hasta sociales.

Las sucesivas presidencias de Eduardo Lonardi (1955) y Pedro Eugenio Aramburu (1955-1958) constituyen un primer cambio del modelo industrial del peronismo, que se consolidó en la política desarrollista del presidente Arturo Frondizi (1958-1962) y su secretario de Relaciones Socio-Económicas, Rogelio Frigerio;[14] se introdujeron modificaciones al modelo cepalino, referidas a la incorporación de capitales multinacionales en el desarrollo industrial de los países subdesarrollados (siderurgia, petroquímica, automotriz e

---

12 Presidencia de la Nación, *Qué es un Plan Quinquenal*. Buenos Aires: Subsecretaría de Informaciones, 1952, p. 7.

13 Susana Torrado, *Estructura social de la Argentina: 1945-1983*. Buenos Aires: Editorial de la Flor, 1992.

14 Tanto Frondizi como Frigerio formaban parte de la Unión Cívica Radical Intransigente (UCRI), pero a partir del derrocamiento de su gobierno, ambos crearon el Movimiento de Integración y Desarrollo (MID) en 1963. Los planteos del MID se orientan a la defensa de la democracia y la justicia social a través de la política del desarrollo, a fin de construir una sociedad más justa y equilibrada y que consolidara a la Argentina como nación dueña de su propio destino.

hidrocarburos). En su discurso «Industria argentina y desarrollo nacional», de 1957, Frondizi sostiene que:

> La Argentina se encuentra ante una encrucijada de su desarrollo económico [...]. Uno es el mantenimiento de una producción preferentemente agropecuaria, aún a costa de nuestro progreso industrial y de la concentración de toda la potencia económica argentina en un radio de 300 kilómetros con centro en el puerto de Buenos Aires. El otro es la promoción conjunta de toda su economía, reconociendo el alto rango de la actividad agropecuaria pero completándola con las tareas industriales, la explotación de las demás fuentes de riqueza, el despertar de las regiones atrasadas, la creación de centros económicos en todas las latitudes del país: en suma, la conjunción armoniosa de la industria, la minería y el agro.[15]

Las discusiones en torno al destino económico y «de todas sus expresiones»[16] delinearían las políticas del período, donde la modernización estatal se constituyó como un elemento central para la organización de los postulados desarrollistas. Así, se creó en 1958 la Junta de Planificación de la Provincia de Buenos Aires, liderada por Aldo Ferrer y, un año más tarde, el ya mencionado CFI, un órgano federal de planificación conformado por las provincias argentinas.

Para finales de la década, América Latina se consolidaba como uno de los territorios de disputa de la Guerra Fría, condición que se intensificó con la Revolución cubana (1959). Esta inestabilidad regional tendría una contraofensiva desde la política internacional norteamericana con la formulación de la Alianza para el Progreso

---

[15] Arturo Frondizi, *Industria argentina y desarrollo nacional*. Buenos Aires: Editores Qué, 1957, p. 22.

[16] Frondizi sostiene que «las decisiones sobre el desarrollo económico que se toman en un país, especialmente por el gobierno, tienen significado y consecuencias que exceden la esfera puramente económica. Influyen en la consolidación de la personalidad nacional, en la soberanía, en la paz interior, en la promoción del nivel de vida del pueblo, en la cultura, en la educación, en la salud espiritual de la comunidad. En una palabra, afectan a la sociedad en todas sus expresiones». Arturo Frondizi, «El problema nacional de América Latina y ciertos esquemas de integración regional», *Estudios Internacionales,* Vol. 1, No. 3-4, enero de 1967, pp. 285-303, p. 285. https://doi.org/10.5354/rei.v1i3-4.19224. Fecha de consulta: 19 de abril 2022.

(1961), dando inicio a un nuevo capítulo de la cooperación económica y política a escala continental. Tal como lo hiciera, durante la presidencia de Harry Truman, el programa *IV Point*,[17] la Alianza promovida por la administración de John F. Kennedy fomentaba la ayuda económica y la asistencia técnica para evitar las repercusiones del modelo socialista cubano en Latinoamérica. Adrián Gorelik sostiene que fue en este período en el que por primera vez Latinoamérica aparece bajo una luz especial, como una región privilegiada para el cambio y como un campo de prueba a la medida de las hipótesis modernizadoras.[18] Esta coyuntura diversificó las formas de la cooperación técnica y financiera en la región, que a los ya conocidos mecanismos suprarregionales (OEA, Cepal, BID, etc.), sumó agencias filantrópicas (Fundación Ford, Rockefeller y Carnegie) que ampliaron la red asistencial, aportando nuevas formas de circulación de expertos a escala continental.[19]

En 1961 se creó el ya mencionado Conade, un órgano asesor de la presidencia que va a seguir las recomendaciones de la Conferencia de Punta del Este, asumiendo un rol central como catalizador de las relaciones bilaterales argentino-estadounidenses.[20] En marzo de 1962, una nueva ruptura política marcaría el pulso del país: el golpe de Estado y la asunción de José María Guido agudizaron la crisis económica y social del país. En esta realidad fluctuante, las nuevas agencias continuaron con su actividad y objetivos generales, aunque transformaron los mecanismos de organización interna,

---

17 El Punto IV fue un programa de asistencia técnica y financiera norteamericano que funcionó entre 1949 y 1953, orientado a los «países subdesarrollados», durante la presidencia de Harry Truman (1945-1953).

18 Adrián Gorelik, *La ciudad latinoamericana. Una figura de la imaginación social del siglo XX*. Buenos Aires: Siglo Veintiuno Editores, 2022.

19 Para ampliar sobre las acciones de las fundaciones extranjeras en América Latina, ver Inderjeet Parmar, *Foundations of the American Century: The Ford, Carnegie, and Rockefeller Foundations in the Rise of American Power*. Nueva York: Columbia University Press, 2015; Benedetta Calandra y Marina Franco, *La guerra fría cultural en América Latina: desafíos y límites para una nueva mirada de las relaciones interamericanas*. Buenos Aires: Editorial Biblos, 2012.

20 Aníbal Jáuregui, «El CONADE: organización y resultados (1961-1971)», *Anuario IEHS. Instituto de Estudios Histórico-Sociales, Universidad Nacional del Centro, Tandil*, No. 29-30, 2014-2015, pp. 141-158.

parcialmente su matriz conceptual, mientras redefinieron sus territorios de actuación.

En un clima político debilitado, Arturo Illia asumió la presidencia en 1963, con solo el 25% de los votos. Las presiones de las Fuerzas Armadas, de la Sociedad Rural Argentina y de las multinacionales, producto de las revisiones de los contratos de explotación de recursos durante la época de Fondizi, sumado a la falta de apoyo popular de su gobierno, no le impidieron abordar decisiones económicas que permitieron equilibrar la balanza de pagos, aumentar el PBI e incrementar las reservas de oro, con la respectiva disminución de la deuda externa y el control inflacionario. Durante este período y en el marco del Conade, se elaboró el Plan Nacional de Desarrollo (1965-1969), que identificó las directrices de crecimiento del país sobre la base del federalismo y de la democracia social.

Tales premisas no lograron llevarse a la práctica, ya que, en junio de 1966, con el golpe cívico-militar de la autodenominada Revolución Argentina, se derroca a Illia y se consolida en el país un nuevo sistema dictatorial, donde asume el general Juan Carlos Onganía (1966-1970). En materia institucional, se creó el Sistema Nacional de Planeamiento y Acción para el Desarrollo, espacio que aglutinó al Conade y al Consejo Nacional de Seguridad (Conase), entendiendo que economía y seguridad debían asumirse conjuntamente. En materia económica, se entendía que la «normalización» económica precedía a la política y social, a partir de dar respuestas desde el plano de la macroeconomía. Adalbeto Krieger Vasena, como ministro de Economía del período, logró cierta estabilidad en los primeros años, a partir de una baja en la inflación, gracias a la liberación de los mercados y la llegada de inversiones extranjeras.

Durante el mandato de Onganía creció la conflictividad social y política del país. Primero con la «Noche de los bastones largos», del 29 de julio de 1966,[21] cuyo impacto en el sistema universitario

[21] El 29 de julio de 1966 se ordena el desalojo de facultades de la Universidad de Buenos Aires que estaban siendo tomadas, producto de la negación a aceptar la intervención universitaria y la anulación del régimen de gobierno de las mismas. El ingreso de la Policía Federal a la alta casa de estudio terminó con la represión de los docentes y alumnos universitarios.

y científico nacional dio inicio a la denominada «fuga de cerebros». Posteriormente, en 1969, con el Cordobazo,[22] que finalizó con la salida del ministro de Economía; un año más tarde, el reemplazo de Onganía por Roberto Levigstone (1970-1971) y posteriormente por Alejandro Lanusse (1971-1973). La continuidad del clima de conflictividad social del último período condujo a Lanusse a levantar la proscripción del peronismo como partido, preparando así el terreno para la vuelta de un gobierno constitucional en el país.

En este contexto, en septiembre de 1973, asumió la presidencia, por tercera vez, el general Perón, con una aprobación de más del sesenta por ciento. La presentación del Plan Trienal en 1973 va a confirmar un cambio de interpretación sobre la región y el desarrollo, advirtiendo las desigualdades dentro del esquema país. Las inversiones extranjeras y la promoción industrial constituyeron el andamiaje sobre el cual el plan delinea su estrategia de equilibrio, redirigiendo la inversión a las regiones del interior del país.

El cambio de la coyuntura política y económica internacional en el contexto de la crisis del petróleo de 1973, sumado a la muerte de Perón al año siguiente, imposibilitaron la puesta en marcha del proyecto. En este contexto se producen transformaciones a nivel institucional de la planificación, que va a determinar la disolución del Conade, reemplazado por la Secretaría de Programación y Coordinación Económica. El CFI, por el contrario, adquiere un lugar de relevancia durante estos años, al constituirse como espacio para la Concertación del Plan, articulando y organizando las reuniones entre los miembros del ejecutivo nacional y los gobernadores provinciales.

El recorrido de estos quince años de políticas de planificación en la Argentina muestra la dificultad de su continuidad, en medio de las variaciones políticas y económicas del país. Con un inicio signado por los postulados desarrollistas y la noción de los polos de desarrollo como estrategias de acción, los siguientes años se caracterizaron por la proyección de estas ideas a partir de la acción de las agencias planificadoras del país. El golpe de Estado de 1966 cambió el rumbo

[22] El Cordobazo fue un levantamiento popular contra el gobierno, llevado adelante por los líderes del sindicalismo argentino.

de la planificación, a partir de la transformación de la estructura institucional, con la centralización de las decisiones en el Sistema Nacional de Planeamiento y acción para el Desarrollo, sumado a la incorporación de temas como las áreas de frontera y las áreas de promoción prioritaria a los ya conocidos polos de desarrollo. Una nueva crisis político-institucional, a finales de los años sesenta y principios de los setenta, posibilitó el retorno democrático y la vuelta del líder peronista al poder, como ya se señaló. La estrategia planificadora de estos años cambió frente a la propuesta de los planes quinquenales de la década del cincuenta, condición que muestra una transformación conceptual y metodológica para la concreción de los ideales, a partir de la concertación entre los gobiernos provinciales y el gobierno nacional.

Se observa en estos años, asimismo, una voluntad más centrada en la retórica del Plan que en su puesta en funcionamiento, y más importante aún, su continuidad en el tiempo. La falta de formalización legal y de apoyo político de los planes resulta una deficiencia de la acción en materia de planificación, reformulándose una y otra vez las directrices nacionales.

Modernización estatal, agencias planificadoras y regiones

La modernización de la estructura estatal se presentó en un marco de transformaciones, a escala latinoamericana, que tuvo a la Cepal como principal promotor. Analizar los procesos de formación de los nuevos organismos y su evolución posibilita identificar sus objetivos y acciones y, también, los límites de su activad dentro del Estado nacional. Como mencionamos anteriormente, durante el gobierno de Frondizi se creó el CFI y el Conade, organismos encargados de delinear a mediano y corto plazo las acciones para saltar los obstáculos que presentaba el país, funcionando como usinas para la renovación técnica y programática del Estado. Proponemos una lectura de la actividad de estas entre 1959 y 1973, con el fin de avanzar en la comprensión de sus lógicas de creación, su inserción dentro del Estado, así como también los temas que guiaron su actividad durante el período.

Consejo Federal de Inversiones (CFI)

El 29 de agosto de 1959 se creó el Consejo Federal de Inversiones como un «organismo permanente de investigación, coordinación y asesoramiento, encargado de recomendar las medidas necesarias para una adecuada política de inversiones y una mejor utilización de los distintos medios económicos conducentes al logro de un desarrollo basado en la descentralización».[23] Su apuesta federal se presentó tanto en su conformación plural a partir de la coparticipación de las provincias argentinas, la Municipalidad de Buenos Aires y el entonces Territorio Nacional de Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur; como por su lógica de funcionamiento financiero, con el aporte de sus miembros en «una proporción igual a su coeficiente en la distribución de los impuestos sujetos al régimen de coparticipación federal, y a la Nación una suma igual al doble de la que corresponde a la Provincia de mayor aporte según lo establecido precedentemente».[24]

Desde la primera reunión de gobernadores existía un consenso sobre la necesidad de una programación regional del desarrollo, que pudiera contrarrestar la centralidad del gobierno; o, como sostiene Miguel de Marco (h), el «propósito central de su consolidación fue la búsqueda de soluciones a problemas comunes dentro de un amplio sentido de federalismo».[25] La primera dirección del CFI fue ejercida por uno de sus promotores iniciales, el contador público santafesino Juan Quilici.[26] En cuanto al organigrama, presentaba una innovación a partir de su estructura multiescalar, que involucraba al nivel nacional, provincial, inter-regional y municipal; ello representaría alternativa a

---

[23] CFI, «SAIJ-Consejo Federal de Inversiones. (CFI). Carta constitutiva», Buenos Aires: Biblioteca CFI, 1959. Disponible en: http://www.saij.gob.ar/LPD0002768. Fecha de consulta: 20 de abril de 2022, p. 1.

[24] *Ibid*., p. 3.

[25] Miguel Ángel De Marco, «El Consejo Federal de Inversiones. Juan Quilici, su primer presidente y los orígenes de las propuestas universitarias de integración regional y coordinación del desarrollo», *Épocas*, No. 5, 7 de diciembre de 2012. Disponible en https://p3.usal.edu.ar/index.php/epocas/article/view/1142. Fecha de consulta: 04 de noviembre 2019.

[26] Juan Quilici era el ministro de Hacienda, Economía e Industrias de la provincia de Santa Fe.

las formas de los organismos estatales del período, sumado a la incorporación de *expertos*[27] externos para las tareas de investigación y proyecto. Este cambio de paradigma organizativo, donde el Estado apostó por un Consejo entendido como un organismo técnico-profesional, con pretensión de utilidad práctica,[28] tuvo como referente directo al Council of State Governments de los Estados Unidos.[29]

La necesidad de contar con estudios y material estadístico de las realidades provinciales fue la base de acción del CFI. Las mismas se orientaron al asesoramiento a los miembros en temas de empleo racional de los recursos, prioridades de inversiones y localización de las mismas, orientación fiscal y financiera, así como fijación de los créditos e importación. Otros objetivos incluían realizar estudios de inversión; efectuar estudios técnico-económicos; vincularse con organismos nacionales e internacionales que tuvieran objetivos similares; promover la investigación científica vinculada al desarrollo económico y la formación de expertos; difundir las posibilidades de inversión y contribuir al esclarecimiento de la opinión pública sobre el significado del desarrollo económico y social.

En materia regional, las tareas realizadas se organizaron en dos líneas. Una vinculada a la formación y difusión de la planificación regional a través de los cursos de programación regional (1960) y el curso intensivo sobre los problemas del desarrollo en Mendoza (1961). Una segunda línea se organizó a través de los proyectos de estudio, donde destacan el Análisis preliminar de un proyecto piloto de planificación regional para el desarrollo en Argentina (1961) (Figura 1), el Programa de desarrollo del Valle Inferior del río Chubut (1960), el Plan de acción para las provincias del noroeste argentino (1961) y el Estudio para el Complejo Industrial San Nicolás-Santa Fe (1962), entre los proyectos de mayor envergadura (Figura 2).

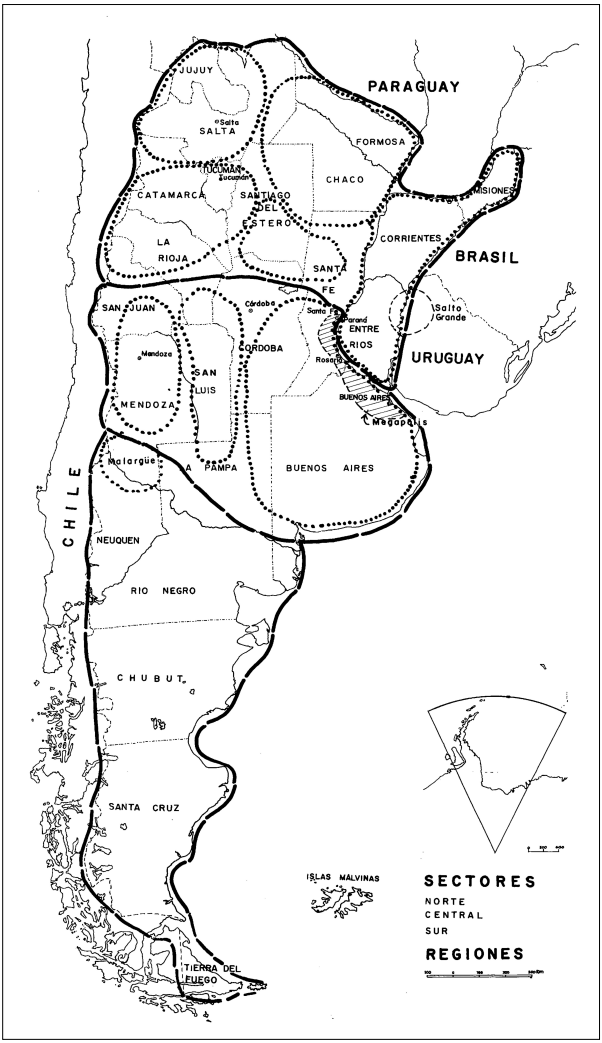
---

[27] Federico G. Neiburg y Mariano Ben Plotkin, *Intelectuales y expertos: la constitución del conocimiento social en la Argentina*. Buenos Aires: Paidós, 2004.

[28] Para ampliar sobre el tema, ver Morresi y Vommaro, *op. cit*.

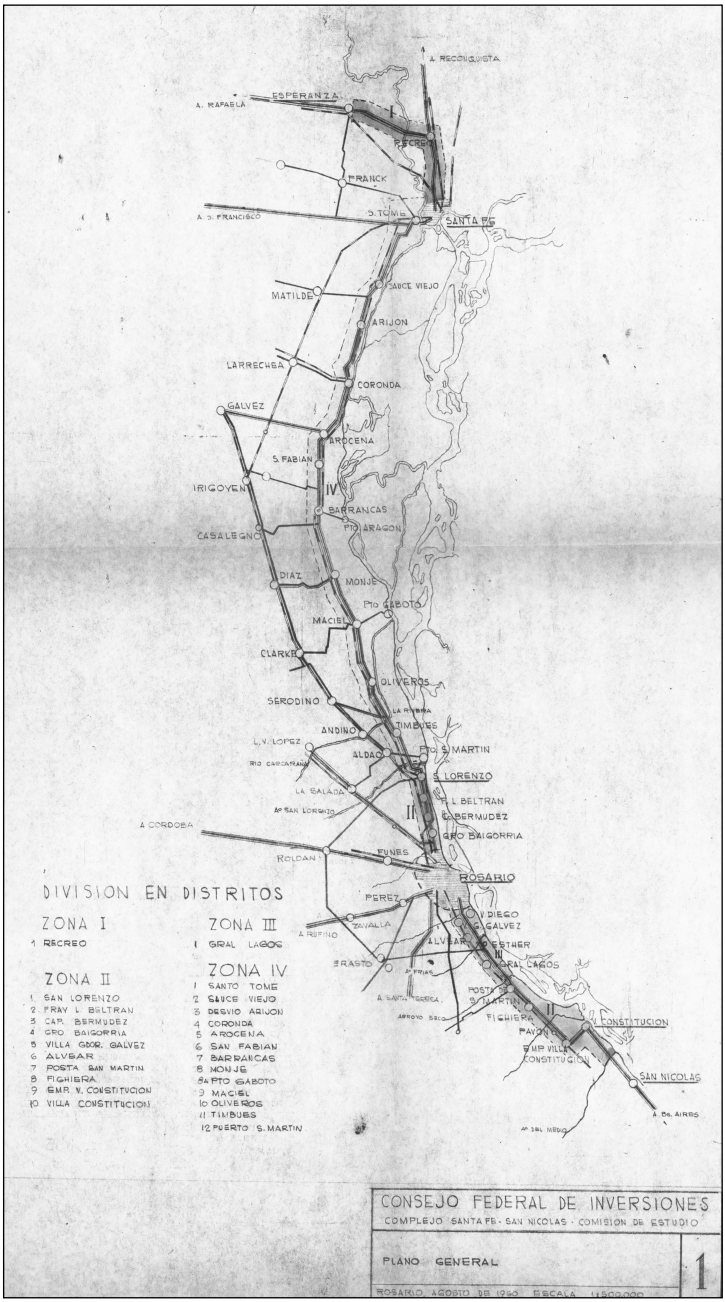
[29] Juan A. Quilici y Julian Freaza, «El Consejo Federal de Inversiones. Finalidades prácticas y argentinas». Buenos Aires: Biblioteca CFI, 1960. Disponible en http://biblioteca.cfi.org.ar/wp-content/uploads/sites/2/1960/01/05692.pdf. Fecha de consulta: 04 de noviembre 2019.

Figura 1: sectores norte, central y sur, regiones, 1961.



Fuente: Reginald Isaacs, «Análisis preliminar de un proyecto piloto de planificación regional para el desarrollo en la Argentina». Buenos Aires: Biblioteca CFI, 1961, p. 28.

Figura 2: plano general Complejo Santa Fe-San Nicolás, 1960.



Fuente: CFI, «Estudio sobre el complejo industrial Santa Fe-San Nicolás. Tomo II». Rosario: Biblioteca CFI, 1962, p. 96.

Este primer período se caracterizó por una agenda que puso a la economía y la planificación regional como epicentro de la actividad del CFI. La construcción de indicadores, el relevamiento de datos y el conocimiento profundo de los territorios provinciales marcaron estos años, en una lógica que articuló la actividad de expertos locales e internacionales, profesionales y académicos que consolidaron al Consejo como un nuevo espacio de encuentro entre el saber técnico y científico. En los años sucesivos, la realidad del CFI estuvo marcada, en lo institucional, por la fluctuante realidad política del país. Flores identifica la estabilidad de la estructura institucional entre 1962 y 1966, conservando las lógicas de trabajo que supuso la presentación de los pedidos de asistencia técnica a la Junta Permanente.[30]

En 1964 el CFI presenta el Plan de trabajos y presupuesto, sosteniendo que, a pesar de las circunstancias de entonces, el objetivo seguía siendo «la afirmación de la unidad nacional por medio del desarrollo armónico de todas las regiones»[31]. El trabajo *Bases para el desarrollo argentino*,[32] realizado por el equipo técnico del CFI entre 1961 y 1963, se constituyó en la matriz teórica-conceptual sobre la que se perfilaron los proyectos del Consejo, identificando como metodología para el desarrollo económico de las regiones a los polos de desarrollo. Este proyecto operó como manifiesto institucional, como «una doctrina de diagnóstico y un modelo operativo que elabora las bases teóricas de la programación regional».[33]

En 1967, con la aprobación de la Ley 16.964, denominada «Sistema Nacional de Planeamiento y Acción para el Desarrollo», durante el gobierno de Onganía, el CFI sufrió un proceso de

---

30 Roberto Dante Flores, «Consejo Federal de Inversiones, sus primeros años (1959-1965)», *Prohistoria. Historia, políticas de la historia*, No. 33, 1 de junio de 2020, pp. 149-176, https://doi.org/10.35305/prohistoria.vi.1085. Fecha de consulta: 22 de abril 2022.

31 CFI, «Proyecto de plan de trabajo y presupuesto». Buenos Aires: Biblioteca CFI, 1964, p. 4.

32 El proyecto estaba dirigido por el Secretario del Consejo, el Dr. Alfredo Eric Calcagno, y por José Enrique Bertrán sumado a la participación, en diferentes etapas, de equipos de expertos que operaban como asesores externos del mismo.

33 CFI, «Bases para el desarrollo regional argentino». Buenos Aires: Biblioteca CFI, 1963, p. 9.

intervención, que lleva a su integración a este sistema, conservando según la ley su «naturaleza jurídica, su patrimonio y sus recursos propios».[34] La Secretaría del Conade ejerció las atribuciones de los órganos superiores del CFI, proponiendo la designación del Secretario General. Esta pérdida parcial de centralidad se mantuvo en los años subsiguientes, con un achicamiento de las propuestas y programas, acompañado de un pedido recurrente a la Nación para aumentar los subsidios al organismo. Flores plantea que la provincia de Buenos Aires fue la mayor aportadora al Consejo, seguida por la ciudad de Buenos Aires y por las provincias de Córdoba y Santa Fe;[35] ello permite identificar la importancia de la región centro en términos de contribuciones y, en consecuencia, en su capacidad de decisión sobre los proyectos a financiar, prevaleciendo las alianzas políticas por sobre las decisiones técnicas.

En noviembre de 1972, Arturo Mor Roig solicitó la devolución del CFI a su régimen normal, sosteniendo que ante el restablecimiento de «los cauces institucionales que aseguren el normal desenvolvimiento de la vida política argentina»,[36] se debía reestablecer el federalismo, por lo que el Consejo debía recuperar su gobierno y administración. Allí Lanusse aprobó el fin de la intervención sobre el organismo, recuperando la autonomía de los años anteriores.

Consejo Nacional de Desarrollo (Conade, 1961)

El 23 de agosto de 1961, se creó el Conade[37] como un organismo dependiente de la Presidencia de la Nación. La dirección del mismo, a cargo del ministro de Economía, lo convierte en un órgano

---

[34] Ministerio del Interior, «Sistema nacional de planeamiento y acción para el desarrollo», Ley Nº 1.907, 1967, https://www.argentina.gob.ar/normativa/nacional/decreto-1907-1967-179564/texto. Fecha de consulta: 23 de abril 2022.

[35] Flores, *op. cit*.

[36] Presidencia de la Nación, «Consejo Federal de Inversiones», Pub. L. No. Ley 19.962, 1972.

[37] Arturo Frondizi y Roberto Alemann, «Ministerio de Economía. Consejo Nacional de Desarrollo», Pub. L. No. 7.290, Decreto 2, 1961, https://www.argentina.gob.ar/normativa/nacional/decreto-7290-1961-178707/texto.

asesor del destino económico del país. Su creación coincide con los presupuestos de la Alianza para el Progreso, afianzándolo como un espacio para canalizar y dirigir eficazmente el dinero proveniente de la ayuda internacional vinculado a la Carta de Punta del Este (1961).[38] La asistencia técnica y financiera internacional se constituye como un tema central del período, donde Estados Unidos juega un rol primordial, advertido por el propio Frondizi como «la perspectiva futura de una cooperación justa y digna para el desarrollo como instrumento fortalecedor de la solidaridad continental».[39] El Conade se presentó como el organismo natural encargado de la preparación y formulación de los planes derivados de las actividades de cooperación de la Alianza.[40] Los vínculos con Cepal, OEA y BID enfatizan el perfil técnico y consultivo de la agencia, articulando programas de cooperación internacional y formación de expertos.

De esta manera, el Conade se planteó como el órgano consultor y técnico, actor y traductor de los lineamientos del desarrollo en clave nacional, sumado a su «importancia estratégica en la innovación y de la transferencia de tecnología».[41] Su ubicación, exenta de la estructura tradicional, le permite innovar en su perfil, más alejado de la burocracia tradicional, y más cercano a un espacio de debate y análisis que pueda evitar las «presiones cotidianas de los problemas

---

38 Juan Martín Librandi, «El rol de la salud en el desarrollo nacional», *Anuario Centro de Estudios Económicos de la Empresa y el Desarrollo*, No. 14, 2020, pp. 255-287. Fecha de consulta: 24 de abril 2022.

39 Arturo Frondizi, «Discursos: Creación del Consejo Nacional del Desarrollo», Visión Desarrollista Desarrollismo, 1961, https://www.visiondesarrollista.org/discursos-conade/. Fecha de consulta: 23 de abril 2022.

40 Consejo Nacional de Desarrollo, «Coordinación de los programas relacionados con la Alianza para el Progreso», Pub. L. No. 8.541, Decreto 2 (1962), https://www.argentina.gob.ar/normativa/nacional/decreto-7290-1961-178707/texto. Fecha de consulta: 20 de abril 2022.

41 Waldo Ansaldi, «La búsqueda de América Latina. Entre el ansia de no encontrarla y el temor de no reconocerla. Teorías e instituciones en la construcción de las ciencias sociales latinoamericanas», *Cuaderno*, Instituto de Investigaciones de la Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires: 1991. Disponible en: http://geshal.sociales.uba.ar/wp-content/uploads/sites/110/2014/11/Ansaldi-1991-La-b%C3%BAsqueda-de-Am%C3%A9rica-Latina-1.pdf. Fecha de consulta: 21 de junio 2020.

inmediatos […] a fin de dar al Gobierno y al país la perspectiva del camino para su progreso».[42]

Los objetivos y tareas propuestos para el organismo se orientaron a la definición de las directrices a largo y mediano plazo del desarrollo nacional, a partir de la elaboración de proyectos de inversiones especiales, sectoriales y regionales. Programas, estadísticas, investigaciones, asistencia técnica, coordinación y cooperación internacional conforman el vocabulario de las funciones del Consejo, demostrando el perfil asignado y la apuesta científico-técnica, tanto en la definición de las prioridades de trabajo, como en la conformación de los cuerpos técnicos y de la organización interna. Al respecto, Frondizi sostiene que:

> El desarrollo nacional no es una empresa de Gobierno sino una empresa de la Nación, de toda la Nación […] Por eso es necesario que el funcionario público comprenda que debe esforzarse con celo y eficiencia para contribuir a la reactivación económica nacional, superando antiguas prácticas rutinarias de la burocracia.[43]

Como en toda agencia estatal, la actividad del Conade no se encuentra exenta de la realidad nacional. Al respecto, Juan Librandi sugiere una periodización que articula su actividad con los diferentes proyectos políticos durante sus doce años de funcionamiento. Para ello, define una primera etapa de creación y funcionamiento (1961-1963), seguida por una de planeamiento democrático (1964-1966), y posteriormente una de planeamiento normativo y ocaso (1966-1973).[44] Esta segmentación, coincidente con los cambios políticos, impactó en su estructura, siendo que en los inicios se organizó a través de una trama del espacio social y productivo, donde la «vertical correspondería a los sectores de transporte, vivienda, salud, etc.; mientras la horizontal a mano de obra, financiamiento, tributación y comercio exterior».[45] Para 1964, esta estructura modifica su organización, ligada principalmente a la necesidad de elaborar el *Plan*

---

[42] Frondizi, «Discursos», p. s/d.

[43] *Ibid*., p. s/d.

[44] Librandi, *op. cit*., p. 261.

[45] *Ibid*., p. 263.

de Desarrollo 1965-1969, identificando así transformaciones en los grupos de trabajo sectoriales,[46] especialmente en las áreas asociadas a las políticas de corto plazo.

El plan se orientó a la fijación de objetivos de progreso económico y social de manera racional, tanto para el sector público como privado, haciendo alusión a la planificación democrática. La idea de un plan flexible que se adapte a los cambios de la coyuntura nacional guía su formulación, condición que es acompañada por un alto grado de sistematización de la información utilizada en el plan.[47] De marcado perfil economicista, mantiene un diagnóstico que reconoce a la región como unidad de análisis, lo que posibilita generar un desarrollo nacional más equilibrado. La apuesta por la constitución de zonas más desarrolladas se define sobre la base de inversiones en tres campos: ampliación de la infraestructura económica (transporte, comunicaciones e infraestructura social); desarrollo intensivo de los recursos naturales (agrícolas, mineros e hidráulicos) y la provisión de incentivos para la inversión privada, junto a los programas que permitan acelerar el desarrollo de los nuevos centros de actividades.[48]

Tal como ya fue advertido, el golpe de Estado de Onganía en 1966 planteó una modificación a la estructura del Conade. La creación del Sistema Nacional de Planeamiento y Acción para el Desarrollo canaliza la actividad del Consejo,[49] sumado a la coordinación con el

---

46 Oscar Aguirre, «La experiencia del Consejo Nacional de Desarrollo. Aspectos normativos e institucionales», ponencia VIII Congreso Nacional de Ciencia Política de la Sociedad Argentina de Análisis Político, Buenos Aires, 2007.

47 Mario Rapoport, *Historia económica, política y social de la Argentina (1880-2000)*. Buenos Aires: Ediciones Macchi, 2004; Ariel García, «Auge y caída de la planificación regional en Argentina: entre la búsqueda de una autonomía enraizada y el escenario económico del capitalismo periférico (1965-2015)», *Cuadernos de Geografía: Revista Colombiana de Geografía*, Vol. 27, No. 1, enero de 2018, pp. 180-194. Disponible en https://doi.org/10.15446/rcdg.v27n1.58053. Fecha de consulta: 26 de noviembre 2019.

48 Consejo Nacional de Desarrollo, «Plan Nacional de Desarrollo. 1965-1969». Buenos Aires: Secretaría Conade, 1964.

49 Los componentes del Sistema fueron el Conade y la Secretaría de Planeamiento y Acción de Gobierno; las oficinas regionales de desarrollo; las oficinas sectoriales de desarrollo; los organismos estatales de información técnica y Entes de consulta y participación.

recientemente creado Consejo Nacional de Seguridad (Conase) en lo relativo a los planes de desarrollo y seguridad.[50] En 1967 el Consejo plantea un nuevo organigrama a partir de una secretaría y cuatro áreas de trabajo: Políticas de Desarrollo, Planeamiento, Administración del Desarrollo y Eficiencia de Gestión.[51] Aníbal Jáuregui[52] afirma que, a pesar de las transformaciones al interior del Conade, este período tuvo tres líneas de trabajo principales: la primera vinculada a consolidarse como espacio de articulación local de los organismos de crédito internacionales; la segunda asociada al mejoramiento estadístico y la formulación del *Plan Nacional de Desarrollo 1970-1974*, donde se introduce un cambio en el diagnóstico económico nacional que hace visible las diferencias entre las provincias argentinas a partir de una dualidad estructural;[53] y una tercera línea de trabajo vinculada a la obra pública, principalmente hidroeléctrica (Chocón-Cerro Colorados) y ferroviarias (Zárate-Brazo Largo).[54]

Dos aspectos interesa remarcar de este plan: en primer lugar, la incorporación del apartado defensa como uno de los temas de análisis, con la correspondiente explotación de recursos y el fomento de las industrias siderúrgica, metalúrgica y aeronáutica; el segundo aspecto refiere al desarrollo regional, identificando como objetivo la generación de Polos Nacionales de Desarrollo en el norte y sur del país. En este sentido, se identificaron regiones polarizadas y regiones de desarrollo,

---

[50] Poder Ejecutivo Nacional, «Sistema nacional de planeamiento y acción para el desarrollo», Ley No. 16.964, 1966. Disponible en https://www.argentina.gob.ar/normativa/nacional/ley-16964-46831/texto. Fecha de consulta: 23 de abril 2022.

[51] *Ibid.*

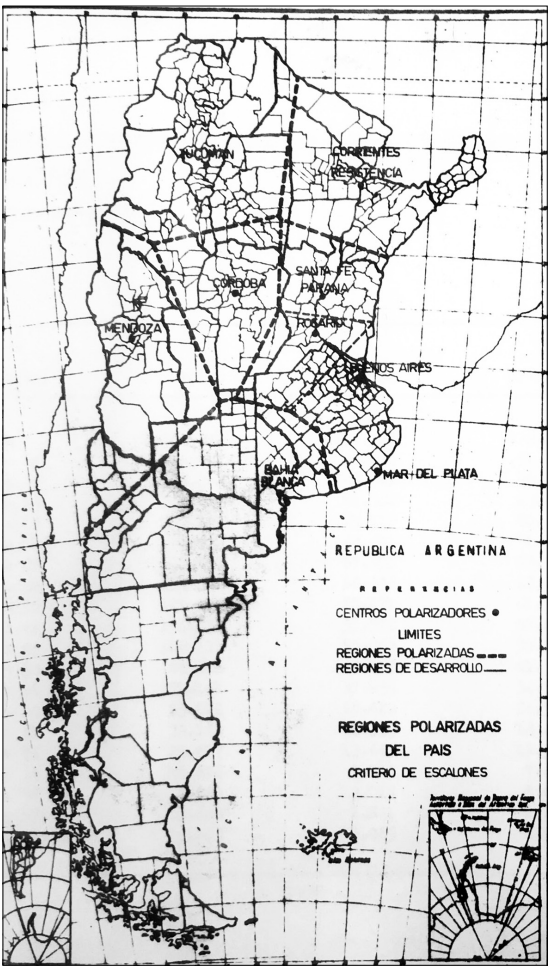
[52] Aníbal Jáuregui, «La planificación en la Argentina: el CONADE y el PND (1960-1966)», *Anuario del Centro de Estudios Históricos «Prof. Carlos S. A. Segreti»*, año 13, No. 13, 2013, pp. 243-266. Disponible en https://revistas.unc.edu.ar/index.php/anuarioceh/article/view/22171/21778. Fecha de consulta: 26 de noviembre 2019.

[53] El plan define tres zonas referidas a la condición del dualismo regional: una caracterizada por ser un núcleo dinámico de concentración de población; otra compuesta que presentan economías atrasadas, y una tercera caracterizada por su naturaleza desértica.

[54] Jáuregui, «El CONADE: organización y resultados (1961-1971)».

sumado a la identificación de zonas y áreas de frontera[55] (Figura 3). Finalmente, durante el régimen autoritario del general Lanusse, el Conade pierde importancia dentro de la estructura estatal, iniciando el último período de su actividad, cuando paulatinamente se abandonan aspiraciones de planificación nacional sobre la base del desarrollo.

Figura 3: regiones polarizadas del país, 1970.



Fuente: Consejo Nacional de Desarrollo, «Plan Nacional de Desarrollo 1970-1974». Buenos Aires: Biblioteca Facultad de Ciencias Económicas, UNR, 1970, p. 115.

[55] Polos de desarrollo en el norte: Salta-Jujuy-Güemes-San Pedro; Corrientes-Resistencia; Posadas-Oberá-Santo Tomé. Al sur: Zapala-Neuquén-Alto Valle del Río Negro; Puerto Madryn-Sierra Grande-Trelew-Rawson; Río Gallegos-El Turbio.

Las agencias como espacios de innovación disciplinar y profesional

El CFI y el Conade, independientemente de sus roles dentro de la estructura del Estado, sus alcances y objetivos, se originaron como espacios de articulación entre saber técnico y políticas públicas para el desarrollo. Esta condición *ex novo* las convierten en expresiones de su tiempo que, como señalan Ernesto Bohoslavsky y Germán Soprano respecto a su actividad, fueron instituciones públicas que produjeron una renovación disciplinar tendente a una mayor autonomía en la producción de conocimiento.[56] En este sentido, ambas agencias participaron activamente del proceso de modernización estatal y de renovación de las formas de las prácticas dentro de la burocracia, ampliando los temas que tienen a la planificación para el desarrollo y a los polos de desarrollo como estrategia de acción en los primeros años, con la revisión conceptual, en clave «dependentista», de los territorios en la década de 1970.

El abordaje propuesto se orienta a la comprensión de la presencia y grados de innovación de estos temas en los consejos, advirtiendo que el análisis abandona una pretensión cronológica y exhaustiva (por la amplitud de sus trabajos) de las acciones de cada organismo, en pos de episodios concretos que demuestran los grados de innovación y autonomía de su producción. El creciente interés en la renovación de los vínculos entre expertos, burocracia y política posibilita iluminar la actividad de estos organismos desde una óptica dirigida a la comprensión de las prácticas estatales y los saberes que formulan y legitiman las políticas públicas. Las contrataciones a grupos académicos para la formulación de proyectos, el dictado de curso sobre temas vinculados a la ciencia regional y las asesorías externas amplían la actividad de sectores profesionales y académicos dentro del aparato estatal.

---

[56] En este análisis incorporan además, los autores, al Consejo Nacional de Investigaciones Científicas (Conicet), a las universidades nacionales y a espacios privados como el Instituto Di Tella. Ernesto Bohoslavsky y Germán Soprano (eds.), *Un estado con rostro humano*. Buenos Aires: Prometeo Libros, 2010.

En relación con la producción de saberes, centraremos el análisis en las aproximaciones espaciales de estas agencias, advirtiendo a la región como unidad de proyecto. El cambio de escala de la ciudad a la región en los abordajes de la planificación urbana produjo además una renovación técnica, procedimental e institucional de la disciplina.[57] En este sentido, Adrián Gorelik sostiene que en el período existió una superposición de sentidos en la noción de «región»:[58] el recorrido desde el polo de desarrollo de los primeros años a nociones críticas sobre los límites y alcances de estas teorías, en clave latinoamericana, marca los desplazamientos teóricos, aunque advirtiendo cierta inercia temática y la reafirmación de la región como espacio de posibilidad.

El CFI

Las estrategias de renovación de las prácticas en cada una de las agencias fueron diferentes, aunque se identifican factores comunes. El CFI apuesta por una conformación federal con la actuación representativa de las provincias que la componen, lo que implica una cercanía mayor entre los técnicos locales/regionales en su labor para el Consejo, sumado a una centralidad de los ámbitos provinciales/regionales en las aproximaciones. El Conade opera desde el poder legislativo, consolidándose como una usina teórica/política que tiene como objetivo asesorar en la generación de políticas públicas, con un perfil más centralizado y desde una visión nacional.

El CFI plantea una organización de trabajo más compleja, donde cada provincia eleva a la Junta Permanente los proyectos y temas a debatir en la asamblea y, desde allí, se definen los recursos para su realización. Son las provincias y sus cuerpos técnicos los que se consolidan como primer eslabón en los procesos de diagnóstico de las realidades locales; sin embargo, las limitaciones organizativas y la

[57] Arturo Almandoz Marte, *Modernización urbana en América Latina. De las grandes aldeas a las metrópolis masificadas*. Santiago de Chile: Instituto de Estudios Urbanos y Territoriales (IEUT), Universidad Católica de Chile, RIL editores, 2018.

[58] Gorelik, *op. cit*.

falta de personal formado en las nuevas técnicas de la planificación requirieron la ampliación de la nómina de profesionales a través de contrataciones externas. El Conade, por su parte, apostó por una estrategia diferente, operando en la construcción de una elite estatal de marcado corte técnico, donde se consolidaron formas de validación de la academia (posgrados) como mecanismos para el ingreso al Estado. A su vez, y en alusión a su condición fundante, la asesoría externa resultó un mecanismo de trabajo que operó en múltiples niveles.

En las lógicas de trabajo de estas agencias, la adecuación de los cuerpos técnicos estatales en el conocimiento teórico y práctico de las políticas desarrollistas en las diferentes disciplinas se configuró como un tema central de su hacer, generando una trama de relaciones entre técnica, política y academia, la cual impactó en un territorio más amplio que el de la burocracia estatal. El repertorio del CFI da cuenta de estas condiciones, oficiando como un órgano de difusión de las técnicas orientadas a dar respuesta a los problemas que planteaba el desarrollo económico y social del país, a través de las actividades de capacitación y entrenamiento. Si bien los gobiernos provinciales fueron los mayores interesados en viabilizar la formación de sus cuerpos técnicos, el Consejo identificó que la constitución de una base receptiva a las propuestas realizadas posibilitaría que los trabajos fuesen comprendidos y aprovechados por sus destinatarios naturales y resultasen, de tal manera, instrumentos de acción y no simples contribuciones teóricas.[59]

La organización de cursos de formación constituyó otra de las líneas de acción del CFI, entendida como un mecanismo para la difusión de las ideas y programas del Consejo, con la respectiva ampliación de oferta de formación para los técnicos estatales. Entre 1959 y 1962 se realizaron tres cursos de planificación del desarrollo económico, según los lineamientos de la Cepal (Mendoza, Bahía Blanca y Rosario), vinculados a las universidades y contando con alumnos provenientes tanto del sector público como de la academia

[59] CFI, «Memoria de la Secretaría General 1959-1961». Buenos Aires: Biblioteca CFI, 1961.

y organizaciones sociales. Los cursos fueron impartidos por profesores nacionales y extranjeros, lo cual fue indicativo de una apertura y renovación de las prácticas estatales. En 1962, Luis Cercuera informa sobre el tema, advirtiendo que la finalidad agregada de los cursos es la relación pública y la incorporación de los participantes a la metodología del desarrollo; lanzarlo con ideas precisas dentro del panorama provincial o regional y, al mismo tiempo, tener un listado de individuos de los cuales, pueda disponer el Consejo en algún momento.[60]

El perfil económico e impositivo prima en las actividades del CFI, por sobre otros aspectos. En esta línea se editaron, desde 1962, versiones del Curso de teoría de localización agraria, preparado por la Cátedra de teoría económica espacial y programación regional de la Universidad de Buenos Aires; también los cursos de Contabilidad social I y II, desde el mismo espacio académico donde se articulan la teoría económica y los aspectos sociales en el marco de la planificación regional. En la ciudad de Tucumán se llevaron adelante los cursos intensivos de desarrollo económico, sobre la base de propuestas realizadas por catedráticos de Naciones Unidas y la OEA, demostrando la interacción existente entre los procesos económicos y políticos.

En lo referido a la disciplina regional y urbana, dos episodios dan cuenta de la articulación entre academia y Estado. El primero entre 1962 y 1963, momento en el que el CFI financia a tres becarios para incorporarse a la primera cohorte del Programa de Posgrado del Instituto de Planeamiento Regional y Urbano del Litoral (Iprul) en la ciudad de Rosario, bajo la dirección de Jorge Enrique Hardoy. Con sede en la Universidad del Litoral, con aportes del Conicet y posteriormente la Fundación Ford, el mismo se constituye como un espacio de formación, investigación y asistencia técnica al medio de la planificación regional y urbana. Ladislao Trachta, de la provincia de Formosa, Edmon Kuri de Misiones, junto a Luis Larocca, de la ciudad Rosario, fueron los representantes del CFI, compartiendo la formación en ciencias económicas.

---

[60] CFI, «Primera reunión de Jefes de equipo». Buenos Aires: Biblioteca CFI, 1962.

El segundo episodio, diez años después, también tiene al equipo de Hardoy como referente académico, aunque ahora desde las filas del Centro de Estudios Urbanos y Regionales (CEUR)[61] del Instituto Torcuato Di Tella. La convocatoria del Secretario General del CFI para armar y desarrollar el Curso de Planificación Regional reconoce la labor de este equipo como espacio de renovación disciplinar. El curso se organizó a partir de siete asignaturas y dos seminarios de discusión, dedicados enteramente a casos argentinos.[62] El curso contó con ediciones en las ciudades de Santa Fe, Viedma y Santiago del Estero, con la participación de los investigadores del centro, como José Luis Coraggio, Raúl Basaldúa, Oscar Moreno, Alejandro Rofman y Oscar Yujnovsky, sumado a personal de planta del Consejo.

Si en el Iprul las bases formativas estaban orientadas a la revisión del territorio en clave desarrollista, donde los polos de desarrollo se definían como estrategia para el cambio,[63] en los cursos del CEUR se advierte un desplazamiento a posiciones más críticas, sobre la base de la ciencia espacial norteamericana. Allí se asume la escala regional como unidad de análisis a partir del reconocimiento de la variable territorial y su interacción con las estructuras sociales y económicas. En línea con el señalamiento de Gorelik en torno a la teoría de los polos de desarrollo[64] y su abandono progresivo, se plantean aproximaciones que tienen al sistema nacional como eje de indagación, reconociendo los aspectos fundamentales de la teoría de la Dependencia y las estructuras

[61] Cabe destacar que investigadores como Oscar Yujnovsky, Alejandro Rofman y Guillermo Flichman realizaron cursos en universidades nacionales financiados por el CFI.

[62] Las asignaturas del curso de Planificación Regional propuestas fueron: 1) Introducción a la problemática regional-espacial; 2) Estructura del sistema nacional; 3) Estructura espacial del sistema económico; 4) Análisis cuantitativo de las estructuras espaciales existentes; 5) Teorías del subdesarrollo; 6) Procesos de cambio de las estructuras espaciales; 7) Planificación regional y espacial. CEUR, «Programa curso de Planificación Regional». Buenos Aires: 1972.

[63] Es posible observar estas referencias en el Plan Director para la ciudad de Paraná, Entre Ríos, así como en el Plan Director para la ciudad de Rafaela, provincia de Santa Fe.

[64] Gorelik, *op. cit*.

espaciales derivadas de esas relaciones entre países desarrollados y subdesarrollados.

En este sentido, las referencias bibliográficas dan cuenta de la contemporaneidad del debate propuesto, con publicaciones de autores latinoamericanos producidos desde centros de difusión regional, como la Cepal, el Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social (Ilpes), el CFI o el Centro Interdisciplinar de Estudios Regionales (CIDU), de la Pontificia Universidad Católica de Chile; así como también un alto porcentaje les corresponde a los autores del CEUR. A su vez, la red latinoamericana se encuentra presente en la bibliografía propuesta, con autores como los peruanos Eduardo Neira Alva y Aníbal Quijano, los chilenos Guillermo Geisse y Sergio Boisier, los brasileños Theotonio dos Santos y Ruy Mauro Marini, sumados al argentino Marcos Kaplan y el español Manuel Castells. A su vez, y en sintonía con los procesos de circulación a escala continental, la bibliografía incorpora material de John Friedmann, Walter Stöhr y André Gunder Frank, producido durante sus años en la región. La similitud de los abordajes del curso con el devenir disciplinar latinoamericano lo convierten en exponente de un período que, al incorporarse a las mecánicas del CFI, plantea una renovación teórica-conceptual dirigida a la burocracia estatal.

El Conade

En el Conade, la circulación de expertos tuvo una impronta internacional. Los programas Conade-Cepal de cuentas nacionales y el programa interno OEA/BID/Cepal de Tributación operaron en los inicios como espacios de renovación e investigación dentro de la estructura del Estado. Jáuregui sostiene al respecto que ambos programas funcionaban con cierta autonomía al interior del Consejo.[65]

En agosto de 1963 se celebró el contrato entre el Conade y la Universidad de Harvard, con el apoyo financiero del BID, con el objetivo de fortalecer la capacidad técnica del Consejo, a partir de un servicio de asesoramiento por parte de expertos internacionales

[65] Jáuregui, «La planificación en la Argentina: el CONADE y el PND (1960-1966)».

para capacitar al personal del organismo argentino en el Centro de Asuntos Internacionales.[66] Las áreas de asesoría se orientaban al estudio de las inversiones del sector público, las proyecciones del sector externo, el perfeccionamiento del sistema de planificación, así como también la formulación de políticas para una mejor ejecución de los programas. El convenio creaba el Servicio de Asesoramiento sobre desarrollo, que contaba con destacados economistas locales y extranjeros conocedores de la realidad latinoamericana.[67] Como es posible observar, la articulación internacional es central para el desarrollo del Consejo, centrada principalmente en el área de finanzas y economía, adquiriendo la capacitación de su personal una prioridad que buscaba la especialización cada vez mayor de sus cuerpos técnicos.

Región Comahue: proyectos superpuestos

A partir de 1967, en el marco del Sistema Nacional de Planeamiento y Acción para el Desarrollo, se definen ocho regiones del país: Patagonia, Comahue, Cuyo, Centro, Noroeste, Noreste, Pampeana y Área Metropolitana; estas se proponían sobre límites político-administrativos, con una fuerte incidencia de las condicionantes geográficas y productivas. La generación de polos, regiones y ejes de desarrollo ampliaron el glosario utilizado; el reconocimiento de las realidades físicas, humanas, productivas, infraestructurales, institucionales y de recursos atraviesa los diagnósticos y las propuestas para la generación de políticas públicas regionales.

---

[66] Ministerio de Economía, «Apruébase el contrato suscripto con la Universidad de Harvard, Estados Unidos de Norteamérica, y se declaran de interés nacional las inversiones que se realicen», Pub. L. No. Decreto N° 9.120, 1963. Disponible en http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/175000-179999/178994/norma.htm. Fecha de consulta: 9 de mayo 2022.

[67] Aníbal Jáuregui analiza la composición de este equipo identificando a Richard Mallon, Juan Sourrouille, Geoffrey Maynard y Willy van Rijkeghem como actores centrales, con amplio reconocimiento internacional en su campo de estudios. Jáuregui, «La planificación en la Argentina: el CONADE y el PND (1960-1966)».

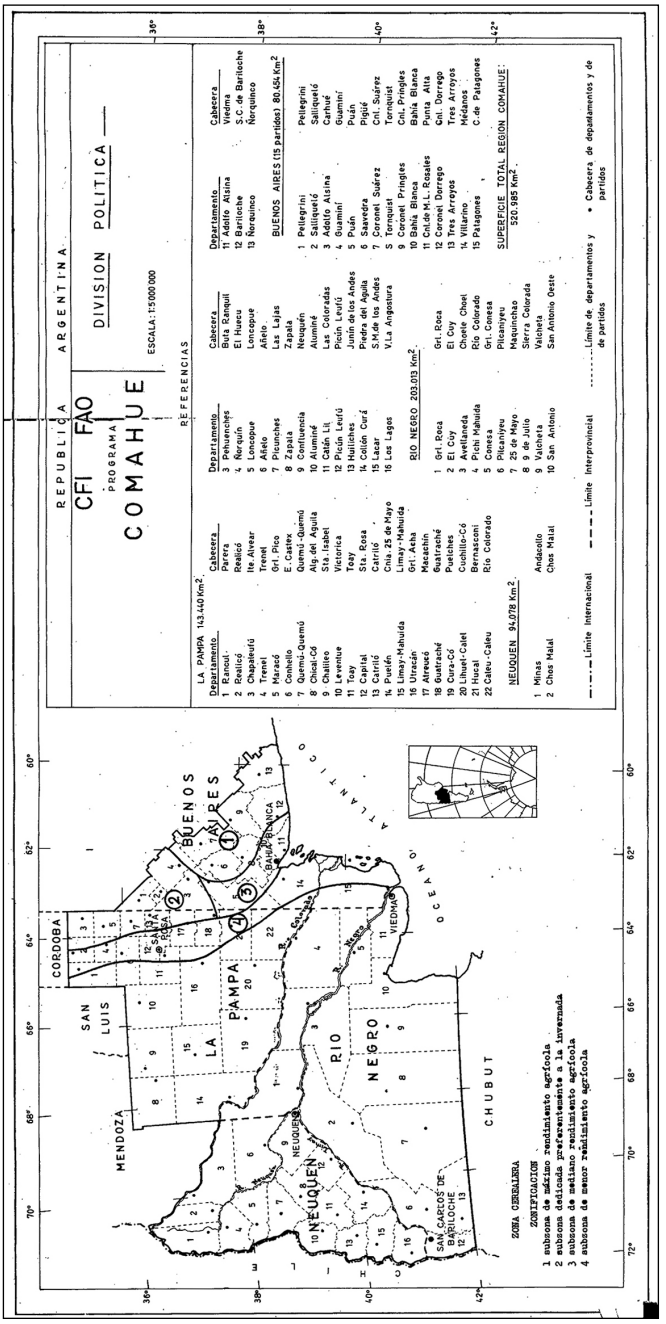
En la década de 1960 y principios de la siguiente, la región Comahue se consolidó como uno de los espacios de proyecto dentro del territorio nacional «regionalizado» en clave productivista. De esta forma, se identificaron una serie de proyectos que intentaron definir su destino en una lógica que articuló la escala nacional con las provinciales, a través no solo de la definición de su territorio, sino también del diseño de infraestructuras y una nueva matriz espacial que permita la optimización y potenciación de sus recursos.

En agosto de 1966, se oficializó el Plan de Operaciones del proyecto que tuvo como propósito la realización de un estudio de la región Comahue. En el mismo participaron el CFI, el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), a través de un Fondo Especial, junto a la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO).[68] Imaginado primero como un proyecto de desarrollo de cuencas de los ríos Negro y Colorado y la zona del puerto de Bahía Blanca, a partir de la sanción de la Ley Nº 16.964[69] se redefine el área de intervención en relación con el nuevo sistema de planeamiento y acción para el desarrollo, donde se la categoriza como Región de Desarrollo Comahue (Figura 4).

[68] Para ampliar sobre los límites y proyectos de la región Comahue, ver Mario Arias Bucciarelli, «Identidades en disputa: las "regiones" del Comahue y los poderes provinciales», *Cuadernos del Sur. Historia*, No. 35-36, 2007, pp. 151-174.

[69] Juan Carlos Onganía, «Del Sistema Nacional de Planeamiento y acción para el desarrollo», Pub. L. No. 16.964, Ley 1966.

Figura 4: división política, Programa Comahue, 1966.



Fuente: CFI, FAO y UNDP, «Estudio de factibilidad para el desarrollo de la región Comahue. Informe Final». Buenos Aires: Biblioteca CFI, 1969, p. 64.

Los objetivos del proyecto se centraron en el diagnóstico de la región y en el reconocimiento de los factores que impedían su desarrollo; la formulación de las bases para la delineación de un plan regional de desarrollo; la definición de las prioridades de los proyectos; y, finalmente, el estudio de los marcos organizativos e institucionales para la administración del desarrollo regional. El proyecto reconoce la problemática del desequilibrio interno de la región, euiparable al problema nacional. La caracterización de su economía como simple, basada en la actividad agropecuaria, minera y, en menor medida, ganadera, industrial y turística, permitía identificar las relaciones entre el desarrollo económico y la estructura espacial, asociando la «extrema dispersión de su población» y los desequilibrios de las infraestructuras socioeconómicas como causas de los problemas para la consolidación de las bases para el desarrollo integrado.[70]

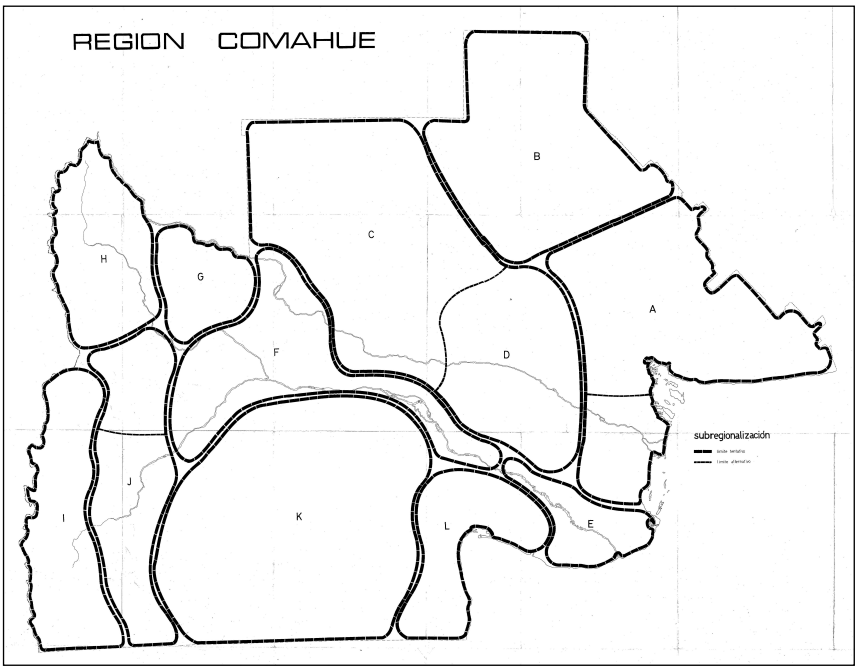
Con un sesgo hacia lo productivo, el estudio opta por la generación de polos de desarrollo en su interior, definiendo subregiones de homogeneidad relativa en cuanto al paisaje geográfico, recursos y nivel de desarrollo. Esta estrategia metodológica, centrada en la actividad económica y los recursos, se plantea como mecanismo para delinear las regiones programas. Se definieron doce subregiones homogéneas[71] (Figura 5) y se formuló una serie de proyectos específicos. Se identificaron tres nuevos polos de desarrollo de carácter regional: el Polo Bahía Blanca, el Polo Alto Valle del Río Negro y el Polo Nahuel Huapí. Los dos primeros estaban caracterizados por su condición urbana y productiva, mientras que el último se definió a partir de su potencialidad en la actividad turística y científica. Esta nueva estructura territorial sería complementada con tres ejes de desarrollo: Santa Rosa-General Pico-General Acha, Bahía

[70] CFI, FAO y UNDP, «Estudio de factibilidad para el desarrollo de la región Comahue. Informe Final». Buenos Aires: Biblioteca CFI, 1969.

[71] Subregión Bahía Blanca; Subregión Norpampeana-Santa Rosa; Subregión del Salado; Subregión del Valle Medio del Río Colorado; Subregión del Valle Inferior del Río Negro; Subregión del Alto y Medio Valle del Río Negro; Subregión del Añelo; Subregión Cordillerana Alto Río Neuquén; Subregión de los Lagos; Subregión Precordillerana Medio Río Limay; Subregión del Macizo Norpatagónico; Subregión de San Antonio Oeste.

Blanca-Viedma y Valle Medio e Inferior; un centro de articulación de varios ejes: ciudad de Río Colorado; y un eje norte sur vinculado al turismo que, eventualmente, articula con Chile.

Figura 5: Región Comahue, subregionalización, 1969.



Fuente: CFI, FAO y UNDP, «Estudio de factibilidad para el desarrollo de la región Comahue. Informe Final. Anexos mapas». Buenos Aires: Biblioteca CFI, 1969, p. 6.

Con el fin de delinear esta política territorial de redistribución, se plantearon acciones de integración y de crecimiento económico de los polos, a nivel nacional y regional. Para el caso de la región Comahue, se define una estrategia basada en cuatro regiones programas,[72] a fin de maximizar el impacto de las acciones e inversiones en el territorio. El inicio de la Revolución Argentina, con la respectiva instauración del Sistema de Planificación Nacional, formalizó un nuevo esquema de regionalización nacional que define al Comahue como la II Región del país.

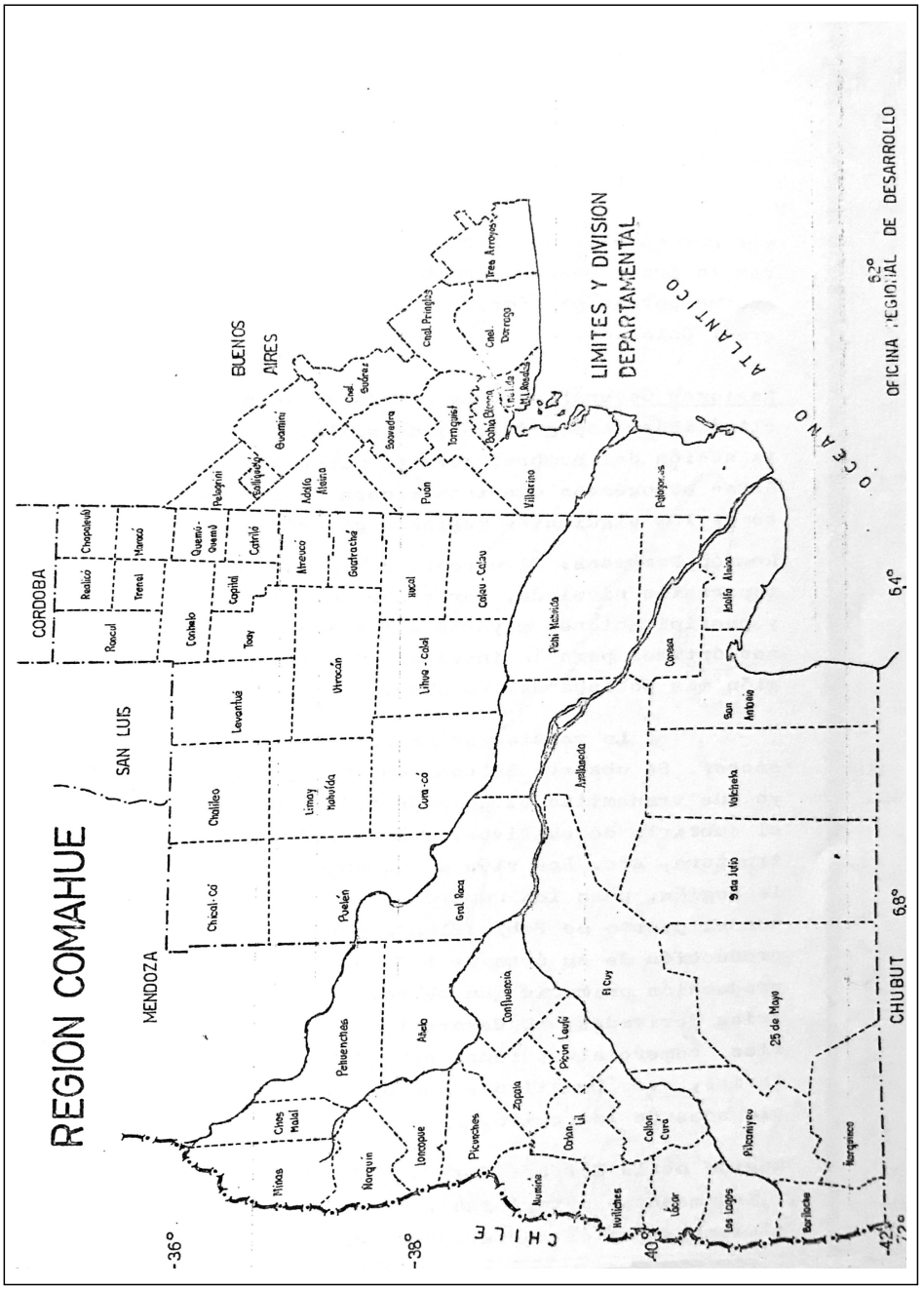
[72] Se definen como sub-regiones-programas a: Bahía Blanca; Alta y Medio Valle del Río Negro; de los Lagos y Alto Río Neuquén.

Esta nueva estructura espacial, institucionalizada a partir de las Oficinas Regionales de Desarrollo, inició procesos de diagnóstico para la definición de los programas de acción. En este contexto, y con la particularidad de contar con un trabajo anterior en la región realizado por el CFI-FAO-UNDP, se avanzó sobre la base de los estudios preexistentes, condición que aunó la actividad de las dos agencias de planificación para el desarrollo del país.

Sin entrar en detalles sobre las semejanzas propuestas, interesa centrarnos en las diferencias, sobre la base común de las doce subregiones geográficas. El Conade aplicó una caracterización de los patrones de asentamientos definidos a partir de cuatro condiciones: distribución uniforme (Bahía Blanca, Tres Arroyos, Santa Rosa y General Pico); concentrados (área del Alto Valle de Río Negro); dispersos (Bariloche, Zapala, Catriel, Río Colorado, San Antonio Oeste, San Martín de los Andes); y aislados (asentamientos rurales).

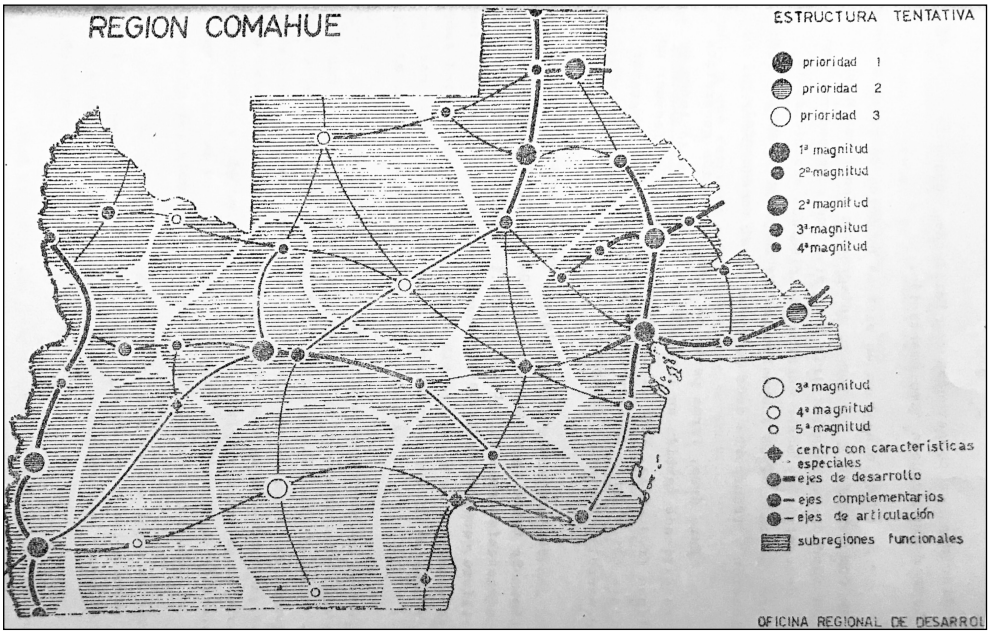
Los autores identifican la importancia de la comprensión de la estructura urbana preexistente como elemento para el desarrollo de la configuración regional, advirtiendo la necesidad de lograr la concurrencia de factores económicos, físicos y sociales que permitan aumentar su condición de centro. Si bien la estrategia de generar polos de desarrollo se mantiene, la propuesta del Conade se articuló a partir de centros de características especiales (asociado a los polos), ejes de desarrollo, ejes de desarrollo complementario y ejes de articulación. Bahía Blanca vuelve a ser ubicada como un polo de desarrollo, mientras que Neuquén, Cipolleti y General Roca, por un lado, y Bariloche y San Martín de los Andes, por el otro, son identificadas como regiones-polo. Este esquema se complementa con las caracterizaciones propuestas para el resto de las ciudades, generando un entramado que mantiene las lógicas productivas y de circulación/producción de los recursos del área (Figura 6 y Figura 7).

Figura 6: propuesta de límites y división departamental, 1967.



Fuente: Consejo Nacional de Desarrollo, «Comahue. Análisis y diagnóstico regional». Buenos Aires: Biblioteca Facultad de Ciencias Económicas, UNR, 1970, mapa Nº2.

Figura 7: estructura tentativa, 1967.



Fuente: Consejo Nacional de Desarrollo, «Comahue. Análisis y diagnóstico regional». Buenos Aires: Biblioteca Facultad de Ciencias Económicas, UNR, 1970, mapa Nº14.

Argentina y el proyecto inconcluso de la planificación

En la actividad del CFI y el Conade se advierten las dificultades del Estado argentino para encauzar las políticas orientadas al desarrollo. Creadas durante la presidencia de Frondizi, las mismas se constituyeron como espacios alternativos a la burocracia estatal, tanto en términos organizativos como en las formas y características de las prácticas profesionales en su interior. Si el CFI se consolidó como un órgano representativo del federalismo, a partir de su gesta promovida por las provincias del país, el Conade se conformó como un espacio de asesoramiento directo al ejecutivo, coordinando la asistencia técnica de los organismos internacionales.

Los vaivenes políticos y los cambios entre gobiernos democráticos y *de facto* produjeron alternancias que impactaron en el destino

de tales agencias, y en las formas como se entendió el desarrollo. A pesar de estas condiciones, ajustes, reducciones y hasta intervenciones políticas con la respectiva pérdida de autonomía, estos organismos consolidaron espacios de trabajo donde prevaleció la racionalidad y el saber técnico, dinamizando las prácticas de la burocracia estatal.

Fue tarea de estas agencias, en mayor o menor medida, la definición de un esquema regional para el país, sobre la base de la equidad territorial y la generación de polos de desarrollo. En esta línea, durante los primeros años de funcionamiento, los trabajos del CFI y el Conade se orientaron a la definición de las bases para la regionalización,[73] aunque la formalización de las propuestas no logró superar las etapas proyectivas. En 1967, bajo la transformación del esquema institucional promovido por la Ley Nº16964, denominada «Ley de Desarrollo», el Conade y el CFI vieron reducida su autonomía, el primero incorporándose como un eslabón del Consejo Nacional de Planeamiento y acción para el Desarrollo; y el segundo, como uno de los «organismos no vinculantes integrantes del sistema, pero vinculados a él».[74]

Bajo este nuevo marco institucional se implementó un programa de regionalización, por decreto 1907/67, que planteó una división regional de la Argentina a partir de ocho Regiones-Programas: Patagonia, Comahue, Cuyo, Centro, Noroeste, Noreste, Pampeana y Área Metropolitana. Estas operaciones estatales de regionalización adoptaron las bases de la «ciencia regional» norteamericana, al ser concebidas

---

[73] Tres proyectos de regionalización financió el CFI entre 1961 y 1965: el *Proyecto piloto de planificación regional para el desarrollo en Argentina* (1961), del planificador norteamericano Reginald Isaacs; *Bases para el desarrollo regional argentino* (1963), realizado por el equipo técnico del CFI; y por último *Relevamiento de la estructura regional económica de la economía argentina* (1965), en convenio con el Centro de Investigaciones Económicas del Instituto Torcuato Di Tella.

[74] Juan Carlos Onganía y Guillermo Borda, «Ley de desarrollo», Pub. L. No. 16.964, 1967. Disponible en http://www.saij.gob.ar. Fecha de consulta: 25 de junio 2022.

como ámbitos de planificación tecnocrática y, en consecuencia, a «adaptar» sus contornos a los límites político-administrativos.[75]

Volviendo a las agencias analizadas, su devenir institucional impactó en sus formas de trabajo, que se modificaron en el tiempo en relación con las condiciones nacionales e internacionales. Sin embargo, durante los primeros años de funcionamiento se destacaron una serie de innovaciones que se traducen, en primer lugar, en la circulación de expertos extranjeros por sus oficinas, a través de convenios de asistencia técnica con Naciones Unidas, el Banco Interamericano de Desarrollo o con universidades norteamericanas, como el caso del convenio Conade-Harvard. Un segundo eje de innovación se vincula al interés por la formación de los cuerpos técnicos de las agencias, condición que se evidenció en el CFI y su organización de cursos para técnicos municipales y provinciales, como una estrategia de ampliación de las modernas teorías y técnicas de la planificación para el desarrollo. Estos esfuerzos en la educación para el desarrollo requerían estrategias diversas de acción, en las que se articulaba el saber experto del mundo académico con la burocracia estatal; bien fuera a partir de la participación de docentes en los cursos, o también la designación de becas de posgrado, vinculadas generalmente a temas económicos y financieros y territoriales. En este último sentido, valga resaltar las becas para integrarse al Iprul o los cursos impartidos por el CEUR en planificación regional.

Los convenios y la formación de los técnicos impactaron en la renovación teórica y conceptual de las agencias, condición que, en materia territorial, se evidenció en los diferentes momentos de trabajo del CFI con el equipo de Hardoy, donde pueden ser observadas las variaciones en las interpretaciones teóricas conceptuales referidas a la idea de la región y desarrollo. En el Iprul, la base teórica y metodológica de los cursos tenía como horizonte la redefinición de la estructura espacial del país, con el fin de contrarrestar los desequilibrios territoriales a partir de la generación de nuevos

[75] Sebastián Gómez Lende, «Región y regionalización: su teoría y su método. El nuevo orden espacial del territorio argentino», *Tiempo y Espacio*, No. 26, 2011, pp. 83-122. Fecha de consulta: 27 de junio 2022.

polos de desarrollo. En el curso impartido por el CEUR, casi diez años después, las posiciones teóricas se presentaron más críticas, asumiendo las dificultades de los desequilibrios territoriales, no solo en las condiciones del propio sistema nacional, sino también en las estructuras internacionales derivadas de las relaciones entre países desarrollados y subdesarrollados.

El análisis de la región Comahue permite hacer visible la complejidad del entramado institucional para el desarrollo argentino. En primer lugar, el CFI y el Conade aportaron dos proyectos de regionalización para el sector similares, tanto en referencia a la temporalidad de su producción como a la concepción teórica de los proyectos; ello resulta explicable en parte por la intervención al CFI, pero también por la aplicación de los polos de desarrollo como estrategia para delinear una nueva estructura espacial, más equilibrada y potenciada en la utilización de los recursos naturales y humanos. En segundo lugar, advertimos que, a pesar de las revisiones académicas a la teoría del desarrollo y a los polos como estrategia, existió una inercia en los proyectos que continuó apelando a estos recursos como mecanismos de trabajo. En este sentido, a pesar de las imposibilidades del Estado nacional y sus organismos para canalizar la planificación a mediano y largo plazo, las agencias funcionaron como usinas innovadoras y dinamizadoras de un modo de comprender la planificación regional, tanto en términos de teorías como de acciones y formas de las prácticas; al mismo tiempo, congregaron expertos nacionales y extranjeros que redefinieron los límites de trabajo dentro de la burocracia estatal del período estudiado.

Planejamento urbano-regional e desenvolvimentismo no Brasil: a construção de suas institucionalidades (1930-1945 e 1942-1986)

Rodrigo de Faria
Universidade de Brasília

Nilce Aravecchia-Botas
Universidade de São Paulo

Desenvolvimentismo latino-americano como originalidade teórica

O desenvolvimentismo foi formulado a partir de um arcabouço conceitual originado na América Latina, cujo valor teórico foi atribuído ao papel fundamental da Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (Cepal). Tal entendimento está relacionado aos traços analíticos que marcaram a história dessa instituição, que compreendeu: o «enfoque histórico-estruturalista, baseado na ideia da relação centro-periferia»; a análise da inserção internacional;

tendências e contradições internas do crescimento nos países periféricos; e a ação do Estado nesses contextos. O esquema teórico retirava a América Latina de lugar de experiências práticas para as teorias formuladas no Norte Atlântico, para entender o continente como lugar de construção de conhecimento, invertendo a hierarquia historicamente constituída desde a colonização. A originalidade das abordagens cepalinas adveio, sobretudo, da admissão de que o percurso específico do desenvolvimento na América Latina não se tratava da etapa de um processo supostamente universal, mas de um procedimento inédito, cujas consequências também seriam distintas dos países centrais.[1]

O papel destacado, atribuído aos arranjos institucionais pelos próprios intelectuais da Cepal, mostra que a teoria do desenvolvimento em âmbito latinoamericano não ficou restrita ao campo da economia. As ações, nos diversos setores da administração pública, em retroalimentação com os esquemas teóricos, concorreram para inserir as economias latinoamericanas no sistema mundial de forma mais integrada.

Nesse sentido, a reflexão que se pretende explicitar neste trabalho, partindo do campo específico do urbanismo e do planejamento territorial e do caso brasileiro, vai no sentido de identificar como as institucionalidades relacionaram-se aos marcos teóricos e às formulações políticas. Entende-se que todas essas dimensões, desde uma perspectiva interdisciplinar, contribuíram para a originalidade do desenvolvimentismo latino-americano, para além de sua interpretação como doutrina do campo econômico.[2] Do ponto de vista

---

1 Ricardo Bielschowsky (Org.), *Cinquenta anos de pensamento na Cepal*, trad. V. Ribeiro. Rio de Janeiro: Record, 2000, pp. 13-68.

2 Segundo Joseph Love, a História das Ideias na América Latina limita-se à adaptações regionais de ideias europeias, com exceção do campo das ideias econômicas no período entre 1930 e 1980. Para o autor tiveram destaque apenas o «estruturalismo» ligado à Cepal e a «teoria da dependência» como contribuições autóctones à teoria do desenvolvimento. Ricardo Bielschowsky é autor incontornável para entender o desenvolvimentismo como ideologia econômica de um projeto de industrialização. Sua abordagem, destacadamente do âmbito da história intelectual, buscou demarcar a trajetória dos esquemas analíticos da CEPAL para evidenciar sua originalidade, e funcionam como contraposição importante às abordagens que tomam o desenvolvimentismo como

dos planejamentos urbano e territorial, também é necessário fazer o percurso inverso e entendê-lo para além de seus agentes, projetos e planos, para assim elucidar como seus ditames teóricos pressupunham uma visão integrada dos problemas, cuja solução demandava a organização física do território.

Importante considerar que as ideias e os parâmetros conceituais colocam-se sempre em confronto com os processos históricos mais gerais e as práticas políticas propriamente ditas. Assim, enquanto partes da organização institucional voltam-se para reverter disparidades sociais e regionais herdadas desde a colonização, muitas ações indiretas postas em práticas por setores que ocupam o poder voltam-se para o reforço de privilégios e hierarquias geopolíticas consolidadas.

desdobramento das teorias da modernização e do funcionalismo estadunidense. Mesmo no âmbito da literatura do campo econômico, nos aproximamos mais dos termos de Barbosa, que entende o desenvolvimentismo a partir do que denomina de «tríade poderosa», (1) um consenso ideológico que foi predominante entre 1946 e 1964, (2) as políticas de desenvolvimento, e não apenas aquelas econômicas, e (3) as ferramentas teóricas utilizadas pelos economistas e intelectuais desenvolvimentistas. Ver: Joseph L. Love, «Ideias e ideologias econômicas na América Latina, c. 1930-c.1990», en Leslie Bethell (Org.), *A América Latina após 1930: Ideias, Cultura e Sociedade. História da América Latina Vol. III*, trad. Gilson César Cardoso de Souza. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2011, pp. 161-242; Ricardo Bielschowsky, «50 anos de pensamento na CEPAL-Uma Resenha», en Ricardo Bielschowsky (Org.), *Cinquenta anos de pensamento na Cepal*, trad. V. Ribeiro. Rio de Janeiro: Record, 2000, pp. 13-68; Ricardo Bielschowsky, *Pensamento econômico brasileiro: o ciclo ideológico do desenvolvimentismo*. Rio de Janeiro: Contraponto, 1988; Alexandre de Freitas Barbosa, *O Brasil desenvolvimentista e a trajetória de Rômulo Almeida*. São Paulo: Alameda, 2021.

O entendimento, aqui, parte da compreensão das ideias mesmas como resultado de disputas políticas, e o desenvolvimentismo como uma «doutrina» em duas temporalidades: uma, de maior duração, que se refere à mobilização de seus preceitos para organizar e teorizar sobre práticas em curso desde a Revolução liderada por Getúlio Vargas, em 1930; outra, que trata da capilaridade do esquema teórico-conceitual no interior do corpo administrativo do Estado, que viabiliza a permanência das ideias desenvolvimentistas, mesmo depois do encerramento de seu ciclo enquanto ideologia hegemônica.

Posto assim, no âmbito da história do urbanismo e do planejamento territorial, é possível reconstruir esse cenário desde três eixos: (1) a relação de planos urbanísticos com a produção habitacional, entendida como setor crucial de demanda tanto do ponto de vista econômico quanto social; (2) as tentativas de organização do território nacional em macro escala, visando à integração e ao enfrentamento das desigualdades regionais; (3) o das institucionalidades de planejamento econômico, às quais as duas anteriores ora complementam, ora se reportam, ora se submetem.

Desses pontos, definimos os marcos temporais dessa reflexão, sempre destacando, entretanto, uma recusa aos sentidos teleológicos e evidenciando as circularidades inerentes aos processos históricos. Desse ponto de vista, serão considerados três eixos de institucionalização do planejamento entre 1942 e 1986: a institucionalidade da política habitacional com a Lei do Inquilinato, em 1942; a construção da institucionalidade dos setores municipais de urbanismo; e a institucionalidade do planejamento regional, que, no caso brasileiro, pode ser observada a partir da infraestruturação hídrica no Nordeste.[3] Esses três eixos são essenciais para pensarmos sobre como se deu a construção das institucionalidades dos planejamentos urbano e regional no Brasil.

[3] Patricia de Oliveira Matos, «Análise dos planos de desenvolvimento elaborados no Brasil após o II PND», Dissertação Mestrado em Economia Aplicada. São Paulo: ESALQ, Universidade de São Paulo, Piracicaba, 2002.

Considerando as dinâmicas de duração mais longa, pode-se dizer que a aventura de um projeto nacional de industrialização começou mais de duas décadas antes da presidência de Juscelino Kubitschek (JK) de Oliveira (1955-1960). O belo lance de comunicação de sua campanha política, que imprimiu o desejo de modernização no *slogan* «50 anos em 5», capturava, em grande medida, as mudanças estruturais que vinham do período anterior.

A implantação de uma indústria de base, consolidada no segundo governo de Getúlio Vargas (1950-1954), ampliou a capacidade produtiva do país, e foi decisiva, não só para os «anos dourados», como ficou conhecido o quinquênio de JK, mas para a permanência do pensamento desenvolvimentista que se capilarizou nas mais diversas instâncias do Estado. Desde esse entendimento é que definimos os períodos da reflexão apresentada a seguir, para entrelaçar as histórias intelectuais dos planejamentos —territorial e econômico— e de algumas institucionalidades brasileiras, em sua relação com os processos históricos mais gerais.

De todo modo, parece ser coerente pensar no arco temporal que vai da Lei do Inquilinato, de 1942, até o final das atividades do Banco Nacional de Habitação (BNH), em 1986, como um período em que as diretrizes desenvolvimentistas foram concretizadas. O que não quer dizer que sua lógica seja linear e unidirecional. Disputas entre setores produtivos e financeiros, e permanência de privilégios de uma elite aristocrática, historicamente parte dos blocos de poder, desenharam os movimentos contraditórios de expansão e retração dos direitos e da renda das populações trabalhadoras.

Após o Golpe de Estado que depôs João Goulart, em 1964,[4] há que se dizer, o pensamento desenvolvimentista serviu mais como obstáculo aos intentos de uma total reconversão liberal, considerando-se aqui o intervalo entre 1974 e 1979, que é o período concernente ao II Plano Nacional de Desenvolvimento (PND), como um período crucial, quando, durante o Governo do General Ernesto

[4] Verbete «Golpe de 1964», Centro de Pesquisa e Documentação de História Contemporânea do Brasil da Fundação Getúlio Vargas (CPDOC-FGV). Disponível em: http://www.fgv.br/cpdoc/acervo/dicionarios/verbete-tematico/revolucao-de-1964

Geisel, houve mais deliberadamente uma tentativa de retomada do planejamento desenvolvimentista.

Como observam Pedro Fonseca e Sérgio Monteiro, «a opção por acelerar o processo de substituição de importações, explicitada no plano [o II PND], em boa medida lembrava as teses cepalinas, combatidas pelos principais economistas do regime militar».[5]

Integração territorial e concentração de riquezas: as contradições do desenvolvimentismo no Brasil entre 1930 e 1945

Em seu clássico *Pensamento econômico brasileiro: o ciclo ideológico do desenvolvimentismo* (2000), Ricardo Bielschowsky divide a história intelectual desse processo em três grandes fases. A primeira, entre 1930 e 1944, representa sua «origem»; a segunda, entre 1945 e 1955, o «amadurecimento»;[6] e a terceira fase, entre 1956 e 1964, o autor divide ainda em dois blocos: o primeiro, de 1956 a 1960, caracterizado pelo «auge», e o segundo, de 1961 a 1964 pela «crise».[7]

Quanto à organização do capitalismo industrial no Brasil, Sônia Draibe[8] identificou duas fases: a de «industrialização restringida» (1933-1955), na qual o crescimento econômico já teria requerido forte coordenação e presença estatal, inclusive no empreendimento

---

5 Pedro Cezar Dutra Fonseca e Sergio Marley Modesto Monteiro, «O Estado e suas razões: o II PND», *Revista de Economia Política*, Vol. 28, No. 1 (109), pp. 28-46. Disponível em: https://www.scielo.br/j/rep/a/48sFyxjczMLHDkKhWZS-M5Sw/?lang=pt. Data da consulta: 18 de março de 2022.

6 A segunda fase, de «amadurecimento», importante destacar, coincide com as elaborações da Cepal que vinham a cobrir o «vazio teórico» com o qual se deparavam, na América Latina, os defensores do desenvolvimento econômico pela via da industrialização e os projetos políticos correlatos que já estavam em curso desde as décadas anteriores.

7 Bielschowsky, *Pensamento econômico brasileiro*...

8 Sonia Draibe, *Rumos e Metamorfoses. Estado e Industrialização no Brasil 1930-1960*. São Paulo: Paz e Terra, 2004. A autora dialoga com a crítica da economia política da Cepal, mais especificamente com Maria da Conceição Tavares e João Manuel Cardoso de Mello, e com os termos de Florestan Fernandes em «Revolução burguesa no Brasil».

direto; e a de «industrialização pesada» (1956-1961), quando o núcleo fundamental da indústria de bens de produção exigiria ainda maior esforço do Estado. As duas análises, a primeira voltada às ideias e a segunda aos processos econômicos, corroboram a hipótese de que os «50 anos em 5» de Juscelino teriam se iniciado ao menos duas décadas antes.

Fato é que, a crise do capitalismo desencadeada pelo *crack* de 1929, abriu uma janela histórica para o impulso industrializante que alguns agentes brasileiros desejavam, os quais se opunham à suposta vocação agrário-exportadora baseada na «lei das vantagens comparativas» de David Ricardo. A Revolução liderada por Getúlio Vargas em 1930 organiza-os internamente e cria condições para a política de substituição de importações, com o fortalecimento de setores econômicos nacionais. Nesse sentido, o Conselho Federal de Comércio Exterior, criado em 1934,[9] foi importante marco. Composto por funcionários do governo, empresários e técnicos, seu papel era estudar e propor soluções para os problemas nacionais, conformando-se como primeiro organismo governamental com função de planejar[10] políticas para diminuir a dependência externa do Brasil.

---

[9] Nesse ano também foi promulgada uma constituição, que nascida de conflitos entre Vargas e seus oponentes que teria curta duração. Em 1932, as elites do Estado de São Paulo lideram o conflito em oposição ao governo provisório de Getúlio Vargas, exigindo uma nova constituição. O fato político entrou para a história como «Revolução Constitucionalista». Vargas, descontente com os desdobramentos, manobrou para retomar a centralização do poder até que em 1937 instituiu uma ditadura, dissolvendo a Constituição que ele mesmo promulgara. De todo o modo, aquela Carta Magna de 1934 registrou o espírito dos novos tempos no que dizia respeito aos direitos dos trabalhadores, e à possibilidade de nacionalizar setores estratégicos da economia. Boris Fausto, *História do Brasil*. São Paulo: Edusp, 1999, pp. 340-352. Adriana López e Carlos Guilherme Mota, *História do Brasil, uma interpretação*. São Paulo: Senac, 2008, pp. 666-677.

[10] Octavio Ianni, *Estado e Planejamento Econômico no Brasil*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1987. Essa visão é compartilhada por Fernando Rezende ao anotar o papel desse Conselho como primeiro organismo governamental com função de órgão de planejamento responsável pela formulação de políticas que diminuíssem a dependência externa do Brasil. Fernando Rezende, «Planejamento no Brasil: auge, declínio e caminhos para uma reconstrução», em José Celso Cardoso Jr. (ed.), *Reinvenção do planejamento governamental no Brasil: Diálogos para o Desenvolvimento*. Brasília: IPEA, 2011, pp. 177-238.

No que diz respeito ao planejamento físico-territorial, naquele mesmo ano de 1934, o governo Vargas aprovou oficialmente o Plano Geral de Viação Nacional (Decreto 24.497, de 29 de junho de 1934), que recuperava iniciativas anteriores. Desde o final da década de 1920, técnicos de engenharia apresentaram três planos para implantação dos grandes eixos de rodovias federais no território brasileiro: o Plano Catramby (1926/27), que propôs a construção de rodovias superpostas aos traçados ferroviários; o Plano Luiz Schnoor (1927), voltado à construção da rede rodoviária, considerando a capital federal no planalto central; e o Plano da Comissão de Estradas de Rodagem Federal (1927), sobre a construção da rede rodoviária, passando pelo planalto central, mas instalada no Centro-sul e Nordeste do Brasil. Mesmo sem serem planos oficiais, serviram de base para a elaboração dos planos nacionais de viação, nas décadas seguintes.

Na esteira da Revolução de 1930, o governo federal criou instrumentos importantes para a implantação da política rodoviarista no Brasil, como o Plano Rodoviário do Nordeste (1931), sob coordenação do Departamento Nacional de Obras Contra as Secas (Dnocs), que estabelecia diretrizes para a construção de uma rede rodoviária no Nordeste, com o intuito de interligar as capitais da região e desenvolver medidas de combate aos efeitos das secas.[11]

Mesmo que de maneira superficial, foram definidas, então, as diretrizes para a política nacional de transportes implementada nas décadas seguintes, dando suporte à criação do Departamento Nacional de Estradas de Rodagens (DNER), em 1937, subordinado ao Ministério da Indústria, Viação e Obras Públicas, que já estava estabelecido desde a Primeira República[12] (Figura 1). Por

[11] Os dados sobre esses planos são de documentos de 1974, do Ministério dos Transportes. Ver: Luiz Andrei Gonçalves Pereira e Simone Narciso Lessa, «O processo de planejamento e desenvolvimento do transporte rodoviário no Brasil», *Caminhos da Geografia*, Instituto de Geografia da Universidade Federal de Uberlândia. Uberlândia, Vol. 12, No. 40, dezembro 2011, pp. 26-46. Disponível em: https://seer.ufu.br/index.php/caminhosdegeografia/article/view/16414. Acesso em 9/6/2022.

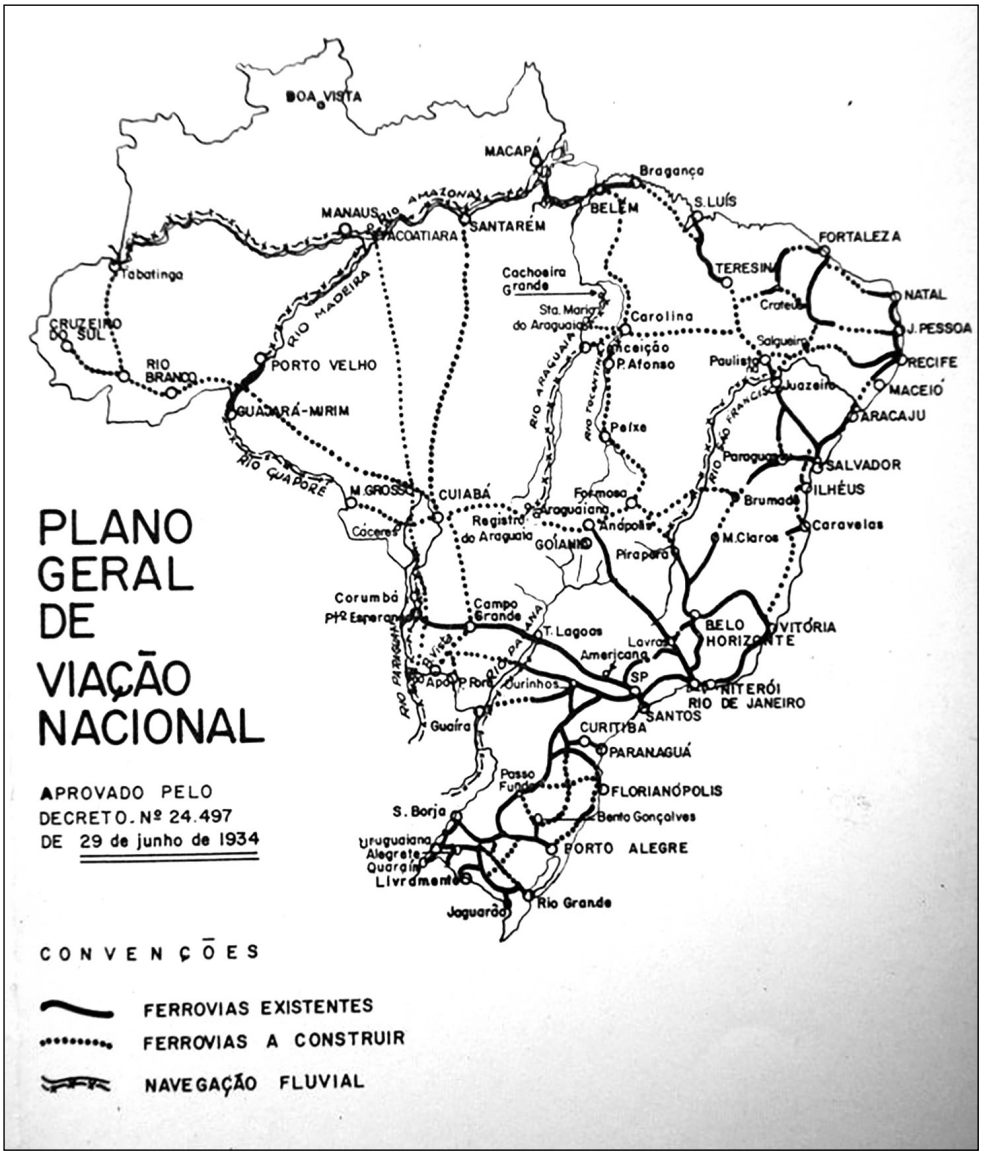
[12] O Ministério de Viação e Obras Públicas foi criado pelo Decreto n. 1606 de 29 de dezembro de 1906.

sua vez, o planejamento de uma integração territorial, pelo setor de transportes, abrangeu os processos de ocupação urbana com maior duração. Em 1895, a implantação da nova capital de Minas, Belo Horizonte, segundo um plano urbanístico do engenheiro Aarão Reis,[13] foi decisiva na composição das forças políticas que se tornaram hegemônicas durante toda a Primeira República.[14]

[13] Sobre a formação do pensamento urbanístico no Brasil ver: Maria Cristina da Silva Leme, «A formação do pensamento urbanístico no Brasil 1895-1965», em Maria Cristina da Silva Leme (ed.), *Urbanismo no Brasil 1895-1965*. São Paulo: Fupam, Studio Nobel, 1999, pp. 20-38. Flávio Villaça, «Uma Contribuição para a História do Planejamento Urbano no Brasil», em Csaba Deák e Sueli Terezina Ramos Schiffer (ed.), *O processo de urbanização no Brasil*. São Paulo: Edusp, 1999, pp. 170-243.

[14] A chamada República do Café com Leite, recebeu tal alcunha por se caracterizar pela alternância dos estados de São Paulo e de Minas Gerais no poder federal, produtores daquelas matérias primas de exportação.

Figura 1: Plano Geral de Viação Nacional aprovado pelo Decreto N°24.497 de 29 de junho de 1934.



Fonte: Ministério dos Transportes-Conselho Nacional dos Transportes, *Planos de Viação: evolução histórica (1808-1973)*. Rio de Janeiro: Ministério dos Transportes-Conselho Nacional dos Transportes, 1974.

A região seria convertida em polo metalúrgico, na década de 1920,[15] consolidando movimentos anteriores, que incluíram as transformações do ensino de engenharia. Com a nova cidade, ainda no século XIX, configura-se um processo de integração do território nacional que, paradoxalmente, se deu mediante a concentração de poder político-econômico, conformando as desigualdades da chamada «questão regional» no Brasil: o Sudeste rico e desenvolvido, e o Nordeste mais pobre, como seu polo oposto, a «região problema».[16]

Nesse «polo oposto», também com longa duração, é que se localizam as primeiras ações de planejamento regional, voltadas ao problema da seca no Nordeste, quando os longos períodos de estiagem apareciam como causa principal de mazelas da região, a serem enfrentadas pelos meios técnicos e cientificistas da engenharia. No final do Estado Novo, as iniciativas anteriores dariam lugar ao Departamento Nacional de Obras Contra as Secas (Denocs), de 1945. Originalmente Inspetoria de Obras Contra as Secas (Iocs), de 1909; depois Inspetoria Federal (Ifocs), em 1919, e, finalmente, como Denocs, em 1945, essa instituição das Obras Contra as Secas tornou-se o principal órgão voltado ao problema até a constituição da Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste (Sudene), em 1959, quando a «questão regional» incorporou também a crítica

---

[15] Benício Vieiro Schmidt, «A Modernização e o Planejamento Urbano Brasileiro no Século XIX», *Revista Dados—Revista de Ciências Sociais*, Vol. 24, No. 3, Rio de Janeiro: IESP-UFRJ, 1981, pp. 349-371. Disponível em http://dados.iesp.uerj.br/es/artigos/?id=228. Acesso em 12 de fevereiro de 2022.

[16] André Luiz de Miranda Martins, «Visões da "insuficiência": o nordeste e o desenvolvimento regional no pensamento social brasileiro», *Revista do Instituto de Estudos Brasileiros*, [S. l.], No. 52, 2011, pp. 69-88. DOI: 10.11606/issn.2316-901X.v0i52p69-88. Disponível em: https://www.revistas.usp.br/rieb/article/view/34669. Acesso em: 9 de maio de 2022. Fábio Lucas Pimentel de Oliveira e Deborah Werner, *Perspectiva histórica do planejamento regional no Brasil*. Santiago: Nações Unidas, 2014. Disponível em: https://www.cepal.org/sites/default/files/publication/files/36633/S2014194_pt.pdf. Acesso em: 9 de maior, 2022. Ricardo de Souza Rocha, «Do velho ao novo Nordeste: região, cultura e planejamento de Gilberto Freyre a Franklin de Oliveira», *Antíteses*, [S.l.], Vol. 14, No. 28, 2021, pp. 95-126. Disponível em: https://www.uel.br/revistas/uel/index.php/antiteses/article/view/44152. Acesso em: 15 de maio 2022.

dos desenvolvimentistas à concentração da infraestrutura e das riquezas no Sudeste.[17]

A estratégia de expansão das fronteiras de ocupação do território tinha o Sudeste como polo principal, e foi incrementada com a Marcha para o Oeste e a construção de Goiânia, capital de Goiás, no início dos anos 1930, a partir do plano urbanístico inicial elaborado por Atílio Correia Lima, com posterior contribuição do engenheiro Armando de Godoy. As decisões governamentais passariam a operar para concentrar a industrialização automotiva, culminando na construção de Brasília no final dos anos 1950, o que demarcou uma concepção «viário-rodoviarista» para orientar as articulações entre planejamento urbano-regional e planejamento econômico.

O Estado, sempre como agente decisivo, passa de garantidor e definidor de critérios das concessões privadas, no caso do sistema ferroviário, do século XIX, para transformar-se no próprio motor da dinâmica econômica, com a implantação das novas cidades.[18] Tal retrospecto é fundamental, pois a organização federativa do Brasil configurou, de um lado, a autonomia municipal e, de outro, as desigualdades regionais, com destaque para a oposição Sudeste-Nordeste.

Tais aspectos caracterizaram a demarcação dos próprios limites do desenvolvimentismo[19] que, considerado como conjunto —conceitos e implementação de políticas em retroalimentação—,

---

17 Ver: Marcus Vinicius Dantas de Queiroz, «Arquitetura, cidade e território das secas: ações da IFOCS no semiárido do Brasil (1919-1945)», Tese Doutorado em Teoria e História da Arquitetura e do Urbanismo. São Carlos: Instituto de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, 2020. doi:10.11606/T.102.2020.tde-05062020-141847. Acesso em: 20 de maio de 2022.

18 Importante mencionar que esse processo, se tem suas bases de longa duração iniciado com Belo Horizonte no século XIX, e passa por Goiânia e Brasília no período mais decisivo do desenvolvimentismo, ainda se faria presente na década de 1980, com o empreendimento da cidade de Palmas, capital do estado do Tocantins, cuja construção foi iniciada no final da década de 1980.

19 Para Pedro Fonseca, numa abordagem de história intelectual em longa duração, o desenvolvimentismo precisa considerar em suas bases as correntes nacionalistas do século XIX, com seu ponto de inflexão quando Getúlio Vargas assume a Presidência do estado do Rio Grande do Sul em 1928. Pedro Cezar Dutra Fonseca, «Gênese e precursores do desenvolvimentismo no Brasil», em Pedro Paulo Zahluth Bastos e Pedro Cezar Dutra Fonseca (ed.), *A Era Vargas: desenvolvimentismo, economia e sociedade*. São Paulo: EDUNESP, 2012, pp. 21-49.

pressupunha o enfrentamento das desigualdades regionais e sociais em articulação com os setores municipais de urbanismo que estavam sendo organizados desde as primeiras décadas do século XX. Não por acaso, o advento de Brasília, no final da década de 1950, coincide com a virada do auge para a decadência do desenvolvimentismo, enquanto doutrina hegemônica.

Oportuno anotar que foi durante o período identificado por Bielchowsky como de «origem» do pensamento desenvolvimentista, e por Draibe como de «industrialização restringida», que se deram mudanças significativas também no pensamento urbanístico, quando, nas principais cidades brasileiras, as ações pontuais de «melhoramentos» e «embelezamento», dão lugar a projetos estruturais, abrangendo a totalidade do município, com os chamados «planos de conjunto».[20] Várias ações, como a própria empreitada de Belo Horizonte, mas também nas demais capitais brasileiras, com destaque para o Rio de Janeiro e São Paulo, já apontavam para uma escala mais totalizante do planejamento. Mas, é de fato no período entre 1930 e 1964 que os planos voltados à integração dos centros urbanos com os bairros, por meio de vias de transporte, são coordenados com o zoneamento.

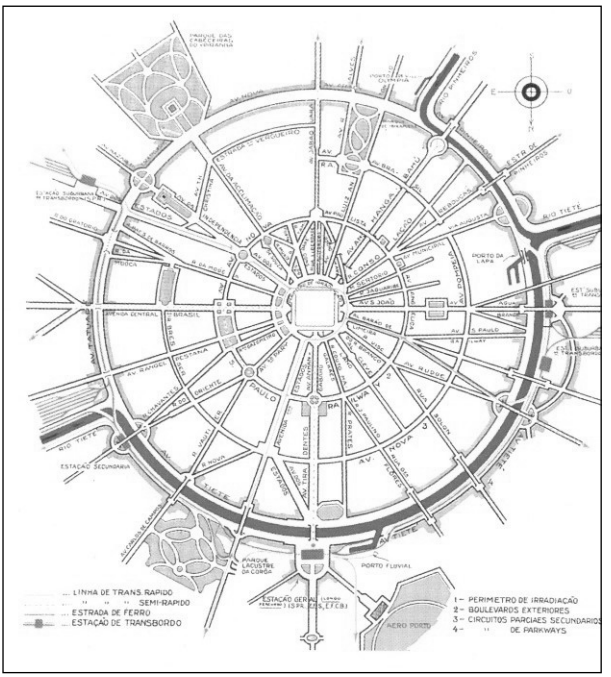
As estruturas administrativas das prefeituras[21] são organizadas para responder às transformações aceleradas resultantes do próprio processo de urbanização que se intensificou. Principalmente a partir de 1937, com a instituição do Estado Novo, as ideias que vinham em circulação e debate desde períodos anteriores são postas em prática de forma ampla e sistemática, pela intervenção de prefeitos dos municípios nomeados diretamente pelo ditador. Nesse processo, foi paradigmática a atuação de Francisco Prestes Maia como engenheiro e agente público, sobretudo a partir da elaboração do Estudo para um Plano de Avenidas para São Paulo, uma proposta que se originava no estudo sobre o perímetro de irradiação que Maia desenvolveu em conjunto com João Ulhôa Cintra. Momento de importantes tensionamentos entre os profissionais, mas, principalmente, entre

[20] Tal como proposto por Da Silva Leme, *op. cit.*, pp. 25-26.

[21] Cada uma das capitais brasileiras, devido à autonomia mesma dos municípios nesse quesito, terá um momento particular de institucionalização de seus setores de urbanismo.

Anhaia Mello e Prestes Maia, que, mesmo em sintonia quanto ao papel do zoneamento como instrumento urbanístico fundamental para pensar o desenvolvimento municipal, divergiam em relação ao crescimento e à expansão (Prestes Maia) e o controle desse mesmo crescimento (Anhaia Mello)[22] (Figura 2).

Figura 2: esquema teórico de Estudo de um Plano de Avenidas para São Paulo. Estrutura Viária Radial-Perimetral.



Fonte: Nadia Somekh e Candido Malta Campos (org.), *A cidade que não pode parar: planos urbanísticos de São Paulo no século XX*. São Paulo: Editora Mackpesquisa, 2002, p. 61.

No Rio de Janeiro, já na década de 1920, a passagem de Alfred Agache pela cidade e a elaboração do Plano de Remodelação, Extensão e Embelezamento, foi crucial para o processo de institucionalização do urbanismo como setor da administração municipal, que

[22] Da Silva Leme, *op. cit.*; José Geraldo Simões Jr. e Heliana Angotti-Salgueiro (ed.), *Luiz de Anhaia Mello: um pioneiro do urbanismo paulistano*. São Paulo: Editora Mackenzie, 2020.

também seria completada com a modernização da gestão pública, no âmbito do governo Vargas, a partir de 1930. Um processo que se robustece com a criação da Diretoria de Obras, até chegar à organização do Departamento de Urbanismo.[23] Nesse mesmo contexto da administração do Rio de Janeiro como Distrito Federal, após o Estado Novo, foi criado também o Departamento de Habitação Popular, sob a direção da engenheira Carmen Portinho, responsável por coordenar e planejar obras de fundamental importância para a habitação, no Rio de Janeiro.[24] Na mesma época, o Decreto 6.000, de 1º de julho de 1937,[25] definia o Código de Obras do Distrito Federal. Exemplo marcante dos trabalhos da Comissão, foi a concepção urbanística e a organização do financiamento para ser executada a Avenida Presidente Vargas, no centro da cidade.

Por fim, é importante relacionar a esse processo a eletrificação da ferrovia, que, implantada no século XIX, se transformava em transporte urbano. Com o empreendimento de conjuntos habitacionais;

---

[23] Diretoria de Obras Públicas conforme Decreto N. 6040 de 18 de agosto de 1937, e dentro da Quarta Subdiretoria de Cadastro e Urbanologia, a Divisão de Urbanismo. Em seguida e já na administração de Henrique Dodsworth, a Comissão do Plano da Cidade do Rio de Janeiro, pelo Decreto N. 6092 de 8 de novembro de 1937, que seria posteriormente transformada —pelo Ato do Governo Federal nos termos do Decreto-Lei N. 8034 de 6 de dezembro de 1945 durante a administração do prefeito Filadelfo de Azevedo—, em Departamento de Urbanismo. Rodrigo de Faria, *O Urbanista e o Rio de Janeiro-José de Oliveira Reis, uma biografia profissional*. São Paulo: Alameda, Casa Editorial FAPESP, 2013; Lucia Silva, *História do Urbanismo no Rio de Janeiro: administração municipal, engenharia e arquitetura dos anos 20 a ditadura Vargas*. Rio de Janeiro: E-Papers, 2003.

[24] Carmem Portinho, entre outras ações, foi responsável por levar adiante, no âmbito do Departamento de Habitação Popular do Rio de Janeiro, as obras dos Conjuntos Habitacionais de Pedregulho e da Gávea, projetos do arquiteto Affonso Eduardo Reidy, reconhecidos internacionalmente como grandes exemplares da arquitetura moderna brasileira. Ver: Nabil G. Bonduki, *Origens da Habitação Social no Brasil. Arquitetura Moderna, Lei do Inquilinato e Difusão da Casa Própria*. São Paulo: Estação Liberdade, 1998, p. 134; Flávia Brito do Nascimento, *Entre a estética e o hábito. O Departamento de Habitação Popular (Rio de Janeiro, 1946-1960)*. Rio de Janeiro: Secretaria Municipal de Cultura, 2008, pp. 101-134.

[25] O Código de Obras está disponível no seguinte endereço eletrônico da Prefeitura do Rio de Janeiro: http://www.rio.rj.gov.br/web/arquivogeral/codigo-de-obras-de-1937

de serviços públicos, como escolas, hospitais e postos de saúde; e de infraestrutura urbana mais geral de pavimentação, água, esgoto e energia elétrica, foram criadas as condições para a expansão suburbana da capital federal.[26] Tal processo, com algumas especificidades, acontecia também na cidade de São Paulo, que logo superaria o Rio de Janeiro em termos populacionais, mas que conformaria, com a capital federal, o grande polo de concentração de desenvolvimento na Região Sudeste do Brasil.

Nesse contexto, são organizadas instituições relevantes para a elaboração de políticas públicas nacionais, entre as quais se destacaram, em 1938, o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), associado ao conhecimento sobre o território nacional, e o Departamento Nacional do Serviço Público (DASP), voltado à organização e racionalização da administração pública.[27] Em síntese, foi no intervalo entre 1930 e 1945, e, dentro dele, o período autoritário chamado de Estado Novo, que se organizaram, de forma mais sistemática, os órgãos federais, com o fortalecimento de uma burocracia pública com perfil técnico, para viabilizar uma ação mais efetiva do Estado em distintos setores.

Na esteira dessa institucionalização voltada ao desenvolvimento econômico e planejamento governamental, além do já mencionado Conselho Federal de Comércio Exterior, de 1934, outros órgãos foram criados no mesmo período, em especial, na conjuntura da «economia de Guerra», como o Conselho da Economia Nacional, de 1937, cuja função era realizar estudos e elaborar pareceres para os projetos governamentais de diversas políticas públicas, dentre elas, a industrial, agrária, de transporte, administrativa. Em 1943, a Coordenação da Mobilização Econômica, recém-criada, assumiria a orientação das produções primária e secundária e a coordenação

---

[26] Nilce Aravecchia-Botas, *Estado, arquitetura e desenvolvimento. A ação habitacional do Iapi*. São Paulo: Editorial Fap-Unifesp, 2016, pp. 36-47.

[27] Ambas criadas em 1938 como parte de um processo que, de um lado, envolveu a primeira grande reforma administrativa federal desde a vigência da República e, de outro, foi profundamente marcado pela elaboração de políticas que reorganizaram a estrutura produtiva no sentido da industrialização como estratégia. Ianni, *op. cit*.

do transporte com o objetivo de defesa da economia nacional. Esse processo, ainda que tenha robustecido o aparato administrativo com centralização do governo federal, não significou a debilidade das estruturas locais, que continuaram se desenvolvendo.

Industrialização, urbanização e ação habitacional

No que diz respeito à habitação, também nesse período registram-se os primeiros investimentos diretos do Estado, por meio das autarquias federais de previdência subordinadas ao Ministério do Trabalho, que fora criado em 1930 —com suas carteiras prediais regulamentadas em 1937— para permitir a aplicação de seus recursos em produção habitacional. Deu-se, assim, um ensaio inicial de organização do setor, que resultaria na Fundação da Casa Popular, em 1946, em paralelo à regulação do mercado de aluguéis, com a Lei do Inquilinato.[28] Nesse processo, destacou-se a produção habitacional do Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Industriários (Iapi), voltado aos trabalhadores do setor mais estratégico no projeto desenvolvimentista de Vargas, cuja organização administrativa antecedeu e serviu de base para a própria conceituação do DASP, a partir de 1938.[29]

A relação desses eventos com o campo do planejamento urbano fica evidente nas experiências das zonas residenciais de cidades novas, dentre as quais a implantação da Companhia Siderúrgica Nacional (CSN), a partir de 1941, é marco paradigmático do projeto nacional desenvolvimentista. Com financiamento do governo estadunidense, habilmente negociado por Getúlio Vargas, o empreendimento ficou a cargo da Comissão Executiva do Plano Siderúrgico Nacional, que escolheu o local na região do Vale do Rio Paraíba, entre os estados de Rio de Janeiro e São Paulo. A escolha do local, sob justificativa de critérios logísticos e econômicos, respondia mais uma vez à concentração do desenvolvimento na Região Sudeste. Como um distrito do município de Barra Mansa, instalou-se a «cidade nova», com a

[28] Bonduki, *op. cit.*, p. 132.

[29] Aravecchia-Botas, *op. cit.*, pp. 59-96.

siderúrgica e habitações para os operários, com participação muito importante do Iapi.

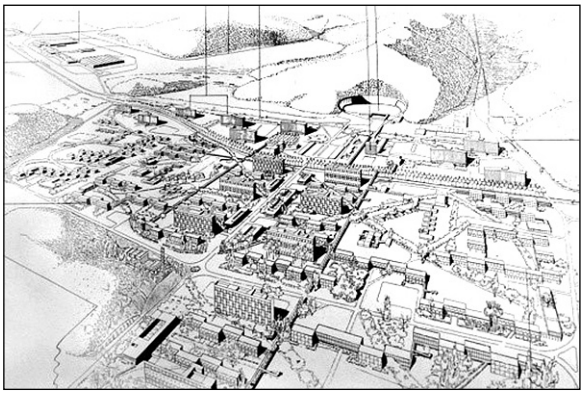
O esboço da área residencial ficou a cargo do arquiteto Atílio Correia Lima, que, depois do plano inicial para Goiânia, foi contratado para desenvolver vários projetos habitacionais para o Instituto, dentre os quais se destacou o conjunto residencial da Várzea do Carmo, em São Paulo. A proposta inicial desse conjunto foi desenvolvida em 1938, por uma equipe contratada pelo Iapi, formada pelos arquitetos Hélio Uchôa Cavalcanti e José Teodulo da Silva, e pelo engenheiro Alberto Flores, sob coordenação de Atílio Correia Lima. Localizado na região leste da cidade de São Paulo, onde se instalara um dos principais polos industriais da cidade, desde o século XIX, o projeto original era radicalmente inovador. Prevendo mais de 4 mil unidades residenciais, e com ampla oferta de serviços, como creches, escolas, restaurantes, e outros voltados para a cidade toda, como clube, cinema, edifício de escritórios, hotel e uma rodoviária, foi pensado como expansão da centralidade metropolitana em formação, contígua à região mais antiga.[30]

Nessa esteira de trabalhos para o governo federal, Atílio Correia Lima também foi responsável pelo primeiro projeto, de 1941, de uma área residencial da indústria de aeronaves, a ser implantada na região do Município de Duque de Caxias, a oeste da cidade do Rio de Janeiro. A Cidade dos Motores, como era chamada, mesmo sem ser levada a termo, devido às vicissitudes políticas que terminaram com o Estado Novo de Vargas, tornou-se um referencial para os debates de planejamento urbano. Depois da morte de Atílio Correia Lima, e a partir de acordos com os Estados Unidos da América, ainda durante a Segunda Guerra, um novo projeto para a cidade foi

[30] Nabil G. Bonduki e Ana Paula Koury, *Os Pioneiros da habitação social*. Vol. 2. *Inventário da produção pública no Brasil entre 1930 e 1964*. São Paulo: Editora da Unesp/Edições SESC, 2014, p. 38; Nabil G. Bonduki e Juliana Costa Mota, «Conjunto Residencial Várzea do Carmo», em Nabil G. Bonduki e Ana P. Koury (Orgs.), *Os Pioneiros da Habitação Social*. Vol. 3. *Onze propostas de morar para o Brasil moderno*. São Paulo: Editora da Unesp/Edições SESC, 2014, pp. 42-65, p. 48.

elaborado pela Town Planning Associates (TPA), a partir de 1944[31] (Figura 3). Nele, Paul Lester Wiener e Josep Lluis Sert propuseram edifícios habitacionais de três pavimentos, dispostos em unidades de vizinhança, que davam continuidade a alguns arranjos de implantação que já vinham sendo desenvolvidos pelos Iapis. Mas, para além das moradias, incluíram as ideias de um centro cívico de caráter monumental, tema que mais adiante seria tratado nos debates dos Congressos Internacionais de Arquitetura Moderna (CIAM).[32]

Figura 3: plano urbanístico da Cidade dos Motores. Perspectiva da proposta final.



Fonte: *L'Architecture d'Aujourd'hui*, V. 1, Paris, Set, 1947, pp. 98-120, p. 102.

Como mencionado, no intervalo entre 1930 e 1945, e, dentro dele, o período autoritário chamado Estado Novo, dá-se uma ação mais efetiva do Estado. Também nesse mesmo intervalo, o processo de institucionalização dos planejamentos urbano e regional passaria a se conformar com a habitação como elemento central e aglutinador das ações que o Estado brasileiro passaria a propor. Paradoxalmente, a instabilidade econômica do período provocou uma corrida imobiliária sem precedentes, pressionando por ações urbanísticas que dessem suporte à verticalização das principais cidades brasileiras, na forma que tomou o *boom* construtivo. Muitos dos grandes projetos

[31] Francisco Carlos Gimenes, «A Cidade dos Motores. Três Projetos», Dissertação de Mestrado em Arquitetura e Urbanismo. São Carlos: EESC, 1998.

[32] Bonduki e Koury, *op. cit.*, pp. 426-435.

urbanos desse período foram levados a termo por prefeitos nomeados por Vargas no Estado Novo, entre 1937 e 1945, que aproveitaram as prerrogativas conferidas pelo ditador para agilizar grandes obras viárias e de infraestrutura.

Na teia dessas contradições, a já mencionada Lei do Inquilinato de 1942 surge como marco institucional relacionado ao problema da moradia, provocando transformações em grande escala no processo de urbanização brasileiro. Contrariando toda a ortodoxia econômica de períodos anteriores, por um decreto, o Estado interferia diretamente no mercado de aluguéis, com um congelamento de preços que mirava dois alvos que relacionavam as políticas urbana e econômica: (1) contemplar os trabalhadores urbanos que não conseguiam arcar com os custos do aluguel; e (2) desviar os capitais privados para investimentos na indústria. A decisão dificultava os ganhos com o aluguel e pressionava para baixo a oferta de moradias, no mercado privado. Na prática, legitimava a autoconstrução como solução mais corrente, abrindo as brechas para a formação da cidade espontânea, com seus amplos horizontes de moradias construídas sem seguir regulações urbanística e edilícia.[33]

No interior do Estado Novo, aconteciam também os debates e estudos, principalmente de iniciativa de técnicos que defendiam a centralização do financiamento e produção de habitação em um órgão federal, com papel importante de uma militância católica alocada do Ministério do Trabalho. O engenheiro Rubens Porto, conselheiro do órgão, foi autor de pareceres e artigos, e sistematizou as principais ideias debatidas no livro *O problema das casas operárias e os institutos de aposentadoria e pensões*, publicado em 1938. Parte desse grupo incursionou na rede transnacional, que debatia o problema da habitação na América Latina, como demonstra sua participação no Congreso Panamericano de Vivienda Popular, que aconteceu na Argentina, em 1939.[34] Desse processo, resultaria o projeto da Fundação da Casa Popular, que previa centralizar a

[33] Bonduki, *Origens da habitação social no Brasil*..., pp. 209-264; Nabil G. Bonduki, *Os pioneiros da habitação social*. Vol. 1, *Cem anos de política pública no Brasil*. São Paulo: Edunesp, Sesc, 2014, p. 43.

[34] Aravecchia-Botas, *op. cit*., pp. 142-145.

ação estatal para produzir habitação em massa e promover políticas integradas de desenvolvimento territorial. Essa instituição ainda previa o financiamento à infraestrutura e produção de materiais de construção, e o apoio a pesquisas sobre soluções arquitetônicas e processos construtivos adequados às culturas de cada região do país.[35]

A instituição seria criada somente no interregno liberal do Governo de Eurico Gaspar Dutra (1946-1951), em 1946, o que, em grande medida, explica seu alcance limitado e a oposição ao projeto advinda de distintos setores. Entretanto, não deixa de demarcar um ponto de partida do segundo intervalo analítico proposto aqui, em que a permanência de políticas desenvolvimentistas atravessaria, inclusive, o período da ditadura militar iniciado em 1964, ano paradigmático na área da habitação, devido à criação do BNH.

Planejamento e desenvolvimentismo: ciclo de 1942 a 1986

A habitação como problema estrutural do subdesenvolvimento latino-americano, portanto, inerente à produção e reprodução capitalista da cidade, é que leva o campo urbanístico com tecnicidade a ser (re)construído como política urbana. E isso passou a ocorrer, para ficar no caso brasileiro, quando a planificação-planejamento, como campo social-interdisciplinar, fez convergir diversos saberes e instituições, num esforço para enfrentar os desafios urbano-regionais latino-americanos, incluindo a habitação. Nesses termos, a Comissão Nacional de Regiões Metropolitanas e Política Urbana (CNPU, 1974),[36] torna-se parte de um processo de construção que se conforma, em termos do governo nacional, desde o início dos anos 1940, com a Lei do Inquilinato, até o momento em que a extinção do BNH acompanha a própria lógica de desmantelamento do Estado e suas instâncias promovido pelo neoliberalismo que se faria hegemônico a partir da década de 1980.

---

[35] Bonduki, *Origens da habitação social no Brasil*..., p. 245.

[36] A CNPU foi criada pelo Decreto n. 74.156 de 06 de junho de 1974.

Em paralelo às fases do desenvolvimentismo no Brasil, propostas por Ricardo Bielschowsky, o interregno entre 1942 e 1986 incorpora, além da etapa final do que ele definiu como «origem» (1930-1944), outras três, todas inseridas nos anos que representam a retomada da democracia pós-Estado Novo, até o golpe civil-militar de 1964. As duas fases seguintes, denominadas de «amadurecimento» (1945-1955) e «auge» (1956-1960), contemplam processos de institucionalização, seja no campo da economia, seja no campo do urbanismo e planejamento urbano-regional, que acompanham a consolidação, no final da década de 1950, da industrialização da economia brasileira iniciada com base no modelo de substituição das importações.

A fase de «amadurecimento» coincide com a vigência do governo Eurico Gaspar Dutra e da promulgação da Constituição de 1946, reconhecida como um documento de caráter liberal e fortemente municipalista. A (re)orientação liberal manteve-se como eixo estruturante nas discussões e proposições realizadas no âmbito da Comissão Brasileiro-Americana de Estudos Econômicos, denominada de Missão Abbink, e criada em 1948 com o objetivo de analisar os principais problemas e gargalos da economia brasileira. Com foco em temas como exploração mineral, agropecuária, desenvolvimento industrial, transporte, eletrificação, aspectos fiscal e bancário do país, o relatório apresentado em fevereiro de 1949 não deixaria dúvidas quanto ao seu caráter liberal e anti-intervencionista. De um lado, pela defesa de que a atividade econômica deve estar centrada na iniciativa privada; de outro, que ao Estado caberia a coordenação e disciplina dos investimentos. Contudo, em função da diversidade dos profissionais e técnicos de governo que, de alguma forma, transitaram no ambiente da Missão Abbink, dentre eles, San Tiago Dantas, Rômulo de Almeida, Roberto Campos, Otávio Gouveia de Bulhões, divergências a respeito da proposta de contenção de créditos, por ser considerada um impeditivo ao desenvolvimento econômico.

Nessa mesma época, são realizados estudos e, por fim, o chamado Plano SALTE é apresentado ao Congresso Nacional, pelo Governo Dutra, em maio de 1948, e aprovado somente no início de 1950. Pensado como uma proposta de coordenação de gastos

públicos formulada por um governo comprometido com as diretrizes liberais —o que significava, obviamente, redução de gastos por parte do Estado, indicando clara convergência com as ideias da Missão Abbink—, o Plano SALTE indicou quatro grandes eixos de atenção: saúde, alimentação, transporte e energia. Para Octavio Ianni, a proposta pouco avançou, especialmente por sua descoordenação e desvinculação com a realidade do país, à época.[37]

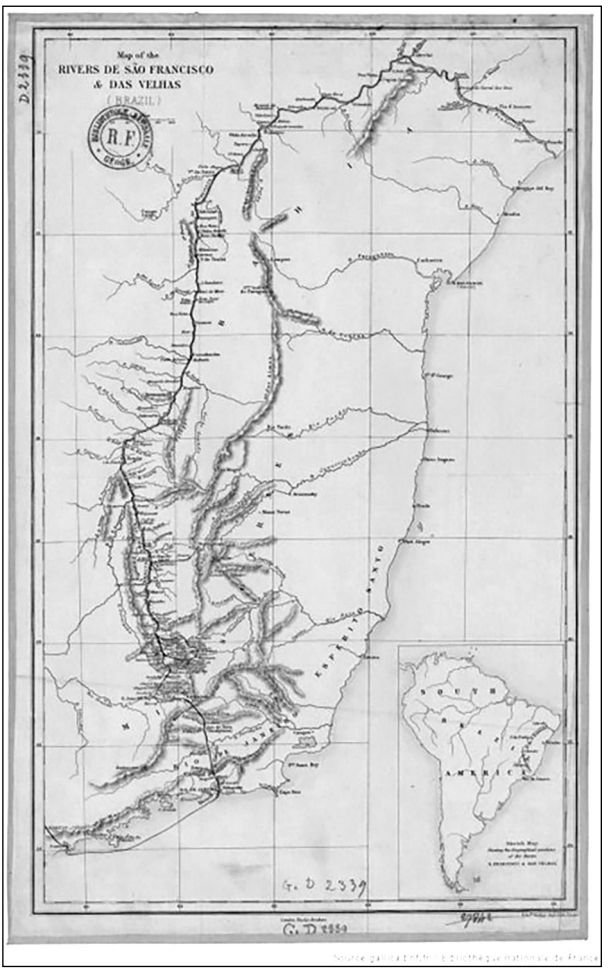
Em termos territoriais, o Setor de Transportes, no Brasil, recebeu atenção, nos estudos do Plano SALTE, em decorrência do entendimento de que havia uma defasagem nessa infraestrutura em relação às necessidades do desenvolvimento do país. A reversão dessa situação passaria, portanto, pela construção de ramais ferroviários e melhorias no sistema de navegação, além de ações atreladas ao sistema rodoviário, algo que, no entanto, entrava em conflito com as diretrizes liberais de contenção dos investimentos públicos que dominavam as formulações governamentais. Contudo, mesmo que essas diretrizes tenham prevalecido no campo das decisões econômicas do Governo Dutra, não significa que fossem absolutamente hegemônicas a ponto de impedirem que o processo de construção de institucionalidades, dentro do Estado brasileiro, tivesse alguma continuidade em relação ao papel que essas instâncias poderiam exercer numa perspectiva mais desenvolvimentista e que isso se daria no âmbito do planejamento regional. Trata-se da Comissão do Vale do São Francisco (CVSF), criada em dezembro de 1948, e que os governos da ditadura militar substituíram, em 1966, pela Superintendência do Vale do São Francisco (Suvale).

Sem desconsiderar a análise formulada por Ianni, de que a CVSF, mesmo criada pelo Governo Dutra, seria muito mais resultado de iniciativas e interesses de congressistas com bases política e econômica na região do São Francisco, a sua própria criação pode ser interpretada como produto da permanência, entre os agentes do Estado e do próprio sistema político, de uma visão desenvolvimentista vigente mesmo num contexto governamental liberal. No caso da CVSF, portanto, essa visão desenvolvimentista perpassa as suas

[37] Ianni, *op. cit.*

próprias atribuições, que foram a de elaborar estudos e executar planos que pudessem garantir melhor distribuição de água na região, modernizar o sistema de transporte no rio São Francisco e aproveitar as potencialidades hidrelétricas da região (Figura 4). Ainda assim, Ianni afirma que é apenas parcialmente verdadeiro que o Governo Dutra teria abandonado os compromissos inerentes ao liberalismo econômico e superado sua resistência à prática do planejamento.[38]

Figura 4: cartografia do São Francisco do final do século XIX.



Fonte: acervo Bibliothèque Nationale de France, acesso em 9 de agosto de 2022.

[38] *Ibid.*, pp. 75-105.

Nesse contexto, é também interessante a constatação de que a permanência do pensamento desenvolvimentista tenha se materializado por uma instituição que, ao fim e ao cabo, enuncia a importância do planejamento regional no Brasil; algo que, em fins da década de 1950, seria definitivamente legitimado com a criação da Sudene, pelo Governo JK, seguida da criação de outras superintendências de desenvolvimento regional durante a ditadura militar. A partir de 1951, o Estado volta a assumir um posicionamento ativo em relação ao desenvolvimento nacional. O Plano de Reaparelhamento e Fomento da Economia Nacional; a criação do Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico e Social (Bndes); o Banco do Nordeste; a Petróleo Brasileiro S. A. (Petrobras); a Superintendência de Valorização Econômica da Amazônia (Spevea); o Plano Nacional de Eletrificação, são claros indicativos da (re)tomada de um projeto de desenvolvimento atrelado ao Estado e com base na industrialização e no planejamento.

A fase do «auge» do desenvolvimentismo está circunscrita ao período do Governo JK, cujas atividades foram orientadas, em grande medida, pelo Programa de Metas.[39] No entanto, outras três importantes frentes de atuação devem ser associadas a esse programa: a criação da Sudene (Figura 5); a construção de Brasília; e, em termos latino-americanos, a proposição da Operação Pan-americana. Em termos gerais, o Programa de Metas teve como eixo orientador a programação do desenvolvimento da economia via instrumentos de caracteres fiscal, monetário, creditício. As diversas metas propostas para o período entre 1956 e 1960 estavam organizadas em um conjunto de setores: energia, transporte, agricultura, alimentação e indústria de base, que foram trabalhadas de tal forma que se evidenciou a necessidade de promover um processo permanente de planejamento que pudesse adaptar os programas setoriais à realidade econômica do país.

[39] Izadora Carvalho Laner, «Planejamento Regional e Desenvolvimento no Brasil: 1955-1961», Dissertação de Mestrado em Arquitetura e Urbanismo. Brasília: Programa de Pós-graduação da Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da UnB, 2018.

Figura 5: capa e contracapa do Plano Diretor da Sudene, em execução em 1962.



Fonte: Darlan Praxedes Barboza e Elisabete Marin Ribas, «Volta às fontes batismais: Celso Furtado e a profecia da Sudene», *Revista do Instituto de Estudos Brasileiros*, No. 78, 2021, pp. 274-301, p. 293.

De modo geral, a estratégia política adotada pelo Governo JK consolidou e expandiu o capitalismo industrial, no Brasil, ainda que isso tenha ocorrido mediante reformulação das condições de interdependência ao capitalismo internacional. Nesse sentido, o governo JK caracteriza-se por uma mudança em relação aos Governos Vargas, relativa à condução do desenvolvimento nacional. Os Governos Vargas (1930-1945/1951-1954) caracterizam-se por uma condução política que fundamentava as decisões econômicas em função dos interesses nacionais; enquanto o Governo JK[40] orientou seu projeto nacional de desenvolvimento em consonância com os interesses internacionais, resultando, segundo análise de Octavio Ianni, num desenvolvimento econômico dependente. De acordo com Fernando Rezende, ao promover o estreitamento das relações do capital privado nacional com o internacional, o Governo JK teria mudado o modelo de dependência externa, revertendo a posição nacionalista da Era Vargas.[41]

A questão regional na agenda do desenvolvimento

Nesse cenário político-econômico são elaboradas duas decisões políticas de grande relevância para as dinâmicas territoriais do país, que são a criação da Sudene e a construção de Brasília. A Sudene coloca ainda mais em evidência, a ação do governo federal, no campo do planejamento regional, diante das desigualdades econômicas e sociais que afligiam particularmente a Região Nordeste do Brasil. Ao mesmo tempo, explicita o contexto político envolvendo o movimento das massas camponesas em relação aos interesses das oligarquias regionais. Sua criação abre a possibilidade de internalizar, no governo federal, as discussões sobre planejamento que estavam em voga no

---

[40] Izadora Carvalho Laner, Rodrigo S. de Faria e Carolina Pescatori, «O Estado e o planejamento regional no Brasil: as três perspectivas de análise (1951-1961)», *Urbana: Revista Eletrônica do Centro Interdisciplinar de Estudos sobre a Cidade*, Campinas, SP, Vol. 12, 2021. DOI: 10.20396/urbana.v12i0.8660027. Disponível em: https://periodicos.sbu.unicamp.br/ojs/index.php/urbana/article/view/8660027. Acesso em: 28 junho 2022.

[41] Rezende, *op. cit.*, p. 179.

âmbito da Cepal, isso porque Celso Furtado foi o coordenador dos trabalhos que culminaram na sua criação, isso desde a elaboração do estudo promovido pelo Grupo de Trabalho de Desenvolvimento do Nordeste (GTDN).[42] No geral, o Relatório do GTDN, publicado em 1959, apontou a industrialização da região como alternativa única para os problemas da área com base no reaparelhamento da infraestrutura de energia, transporte e comunicação.

A Sudene é um marco institucional importante, podemos dizer assim, que fecha um ciclo entre final da década de 1940 e final da década de 1950, período no qual o planejamento regional no Brasil foi amplamente debatido e institucionalizado. Esse ciclo passa pela já mencionada criação da Comissão do Vale do São Francisco (CVSF), em 1948, a Superintendência do Plano de Valorização Econômica da Amazônia (Spvea), em 1953,[43] entre outras, mas também por discussões externas ao governo federal, como as realizadas no âmbito do Movimento Economia e Humanismo, atrelado às ideias de Padre Louis-Joseph Lebret,[44] e que culminaram na fundação da Sociedade de Análises Gráficas e Mecanográficas Aplicadas aos Complexos Sociais (Sagmacs), em 1947; seus trabalhos estão associados à difusão de uma política de solidariedade bem comum, com o desenvolvimento de uma metodologia de pesquisa empírica como instrumento de análise científica para fins de conhecimento das condições de vida nas cidades. A importância da presença de Lebret, no Brasil, pode ainda ser observada ao se considerar os trabalhos da Comissão

---

42 Izadora Carvalho Laner e Rodrigo S. de Faria, «Operação Nordeste: a criação da SUDENE como política regional de desenvolvimento e integração nacional», *Revista Política e Planejamento Regional*, Vol. 6, No. 2, maio a agosto 2019, pp. 184-203. Disponível em: https://www.revistappr.com.br/sumario_ant.php?id=MzA= Acesso em: 28 de junho de 2022.

43 Marcílio de Oliveira Sudério, «Experiências em Planejamento Regional no Estado do Amazonas: entre a SPVEA e a SUDAM/SUFRAMA (1953-1985)», Tese Doutorado em Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo. Brasília: Universidade de Brasília, 2020.

44 Virginia Pontual, *Louis-Joseph Lebret na América Latina: um exitoso laboratório de experiências em planejamento humanista*. Rio de Janeiro e Recife: Letra Capital, Editora da UFPE, 2016.

Interestadual da Bacia Paraná-Uruguay (Cibpu),[45] instituição que, mesmo não tendo sido institucionalizada em âmbito federal, teve importante atuação relacionada ao desenvolvimento regional.

O desenvolvimento regional também foi problematizado pelo campo do pensamento municipalista, em especial a partir dos trabalhos de Antônio Delorenzo Neto, ao organizar, em 1958, o Seminário Interamericano de Estudos Municipais, no qual propôs, como um dos temas centrais, o Município em face do Planejamento Regional. Nesse sentido, a criação da Sudene fecha o ciclo de institucionalização e discussão sobre planejamento regional produzido ao longo do período democrático, entre 1946 e 1964, e que não foi abandonado durante o regime militar pós-1964.

No caso de Brasília, sempre anunciada como síntese do Programa de Metas, portanto, da própria concepção do planejamento governamental, que promoveu essa reelaboração do desenvolvimento no sentido da dependência externa, é possível analisá-la como grande paradoxo do processo histórico do desenvolvimento nacional. De um lado, é evidente seu papel de representação simbólica no imaginário social do progresso nacional, do desenvolvimento regional e da consolidação da urbanização do interior do Brasil. De outro, é representação político-econômica da dependência estrutural e desestruturação da macroeconomia, que se explicitaria depois de uma etapa de euforia econômica, entre 1957 e 1961.

Essa desestruturação fica evidente no exame dos dados estatísticos do Produto Interno Bruto (PIB) que, já em 1962, foi reduzido para 5% (em comparação com os 6,9% de crescimento até 1961), diminuindo para 1,6%, em 1963, coincidindo com a fase de «crise» do desenvolvimentismo, agravado pela redução de 18% dos investimentos públicos nesse mesmo ano. Por outro lado, é inegável que o Programa de Metas alcançou algum êxito, em especial se considerado o índice de execução aproximado de 70%, sobretudo nas metas relacionadas à energia, aos transportes e à indústria mecânica. Registrou-se também crescimento do PIB, de 5,2%, entre 1946 e

[45] Elisângela de Almeida Chiquito, *A Comissão da Bacia Paraná-Uruguay: do planejamento de vale aos polos de desenvolvimento*. São Paulo: Alameda, 2016.

1956, para 7%, no período entre 1957 e 1961, ainda que acompanhado da concentração das atividades econômicas e produtivas nas Regiões Sul e Sudeste do país, particularmente atrelado ao parque industrial, que já se consolidava na Região Metropolitana de São Paulo (RMSP).

A fase de «crise» do desenvolvimentismo, associada ao agravamento das condições econômicas do país e da crise política instaurada no Brasil, a partir do governo Jânio Quadros —entre 31 de janeiro de 1961 e 25 de agosto de 1961, quando renunciou— é, ao mesmo tempo, acompanhada de importante processo de institucionalização do urbanismo e planejamentos urbano e regional no governo federal. Aquele movimento iniciado na década de 1940, quando é criada a Lei do Inquilinato, agora avança e ocupa espaço na estrutura administrativa federal, em especial, com a criação, pelo Decreto federal 50.488, do Conselho Nacional de Planejamento e Habitação Popular. É dessa época a criação do Serviço Nacional de Assistência aos Municípios (Senam), Decreto federal 50.334, e da Comissão Nacional de Planejamento, pelo Decreto federal 51152, nesse caso, com reconhecimento pelo Instituto Brasileiro de Administração Municipal (IBAM),[46] como uma decisão acertada do Governo Quadros. O IBAM estava apenas manifestando seu apoio à criação de uma instância de planejamento no governo federal que já havia sido reivindicada quando, em 1958, por entender a necessidade de disciplinar o crescimento das áreas urbanas no Brasil, o Instituto sugeriu[47] que fosse criado um Departamento de Planejamento e Urbanismo para prestar assistência técnica aos municípios na elaboração de planos diretores locais e regionais.

Ao considerar a curta duração do governo —entre janeiro e agosto de 1961—, encerrado com a renúncia do Presidente Jânio

[46] Esse reconhecimento foi publicado no Editorial «O planejamento no Município» da *Revista de Administração Municipal*, No. 48, 1951.

[47] Oportuno anotar que Francis Violich corrobora essa informação em artigo publicado posteriormente, ainda que indique outro nome que o IBAM teria sugerido: Departamento de Planejamento Urbano e Regional, a ser criado no Ministério de Viação e Obras Públicas. Francis Violich, «Crescimento urbano e planejamento no Brasil», em Samuel H. Jamenson (ed.), *Administração municipal*. Rio de Janeiro: FGV, 1965, pp. 215-226.

Quadros, pouco se poderia esperar em relação a qualquer tipo de encaminhamento que porventura pudesse realizar, por isso, a importância da proposta de criação das três instâncias. E, entre elas, mais particularmente, o Conselho Nacional de Planejamento e Habitação Popular, merece algum destaque, se inserido no processo de construção das instituições no âmbito federal, sobretudo pela ênfase na questão habitacional. Sobressaem a concepção e as funções que esse Conselho deveria exercer no «planejamento e execução de planos regionais de urbanização e ajardinamento, com a localização de parques proletários e conjuntos de habitação popular»; isso mediante «estudos e pesquisas sobre os problemas de urbanismo e habitação popular, tendo em vista seu aspecto social».[48] Para Azevedo e Andrade, «essa proposta do Governo Quadros sugere a formulação de uma política habitacional atrelada ao desenvolvimento econômico do país, sobretudo pela atuação do Instituto Brasileiro de Habitação, tanto no financiamento da execução de obras urbanísticas e desenvolvimento regional, quanto realizando investimentos pertinentes aos planos habitacionais».[49]

A renúncia de Jânio Quadros teve como uma de suas consequências certa descontinuidade dessa discussão governamental sobre habitação, que seria retomada a partir de 1964, com a criação do Banco Nacional da Habitação (BNH); ainda que o debate nacional externo ao governo tenha ocorrido quando da realização do Seminário de Habitação e Reforma Urbana, em 1963,[50] em cujas proposições finais consta a criação de um órgão executor das Políticas Habitacional e Urbana.

---

48 Decreto n. 50.488, de 25 de abril de 1961. Cria o Conselho Nacional de Planejamento e Habitação Popular. Disponível em: https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1960-1969/decreto-50488-25-abril-1961-390120-publicacaooriginal-1-pe.html. Acesso em: 24 de junho de 2022.

49 Sergio de Azevedo e Luis Aureliano Gama de Andrade, *Habitação e poder: da Fundação da Casa Popular ao Banco Nacional de Habitação*. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1982, p. 51.

50 Cecilia Ribeiro e Virginia Pontual, «A reforma urbana nos primeiros anos da década de 1960», *Vitruvius: Arquitextos*, Ano 10, No. 109.07, junho 2009; Nabil Bonduki e Ana Paula Koury, «Das reformas de base ao BNH: as propostas do Seminário de Habitação e Reforma Urbana», *Vitruvius: Arquitextos*, Ano 10, No. 120.02, maio 2010.

Em relação ao planejamento regional, observa-se, em certa medida, uma continuidade no processo de institucionalização. Isso pode ser constatado a partir de mudanças que foram implementadas em 1961, na estrutura da Comissão Nacional de Planejamento, criada ainda no Governo Quadros. Conforme Decreto 154, de 17 de novembro de 1961, foi proposta a Comissão de Coordenação Regional e Setorial, que deveria ser constituída por representantes dos órgãos de desenvolvimento regional.

Com a criação, em 1962, do cargo de ministro extraordinário de Planejamento, ocupado por Celso Furtado, essa Comissão ficou subordinada ao ministro, que centralizou a reestruturação dos órgãos de planejamento responsáveis pela elaboração do Plano Nacional de Desenvolvimento Nacional e Social, denominado de Trienal. Tendo como eixo estruturante as chamadas reformas de base (administrativa, bancária, tributária e agrária), o Plano Trienal aproxima-se da discussão regional, ao considerar a importância do equilíbrio regional no país, a partir da ideia geral de que a concentração de investimentos deveria ser evitada para que uma política de desenvolvimento regional não resultasse no aumento do custo social do desenvolvimento nacional.

Essa correção dos desequilíbrios regionais estava também na base das ideias que o próprio Furtado havia coordenado, no âmbito da Sudene, ainda que, nesse caso, a ação tenha como especificidade determinada região do país. Para além disso, o que mais se aproximou do que poderia se configurar como institucionalização dos planejamentos urbano e regional, no governo de João Goulart, «Jango» (1961-1964),[51] foi a criação de uma Diretoria de Política Urbana, resultante da reorganização da Secretaria Técnica da Comissão Nacional de Planejamento, promovida pelo Decreto 53.560, de 18 de fevereiro de 1964. Com o golpe civil-militar posto em marcha na madrugada do dia 31 de março, essa Diretoria resultou inócua, num contexto de

[51] Fania Fridman, «Notas sobre o planejamento no período João Goulart», *Urbana: Revista Eletrônica do Centro Interdisciplinar de Estudos sobre a Cidade*, Campinas, SP, Vol. 6, No. 1, 2014, pp. 64-128. DOI: 10.20396/urbana.v6i1.8635294. Disponível em: https://periodicos.sbu.unicamp.br/ojs/index.php/urbana/article/view/8635294. Acesso em: 27 junho de 2022.

fortes tensões sociais-políticas. O que não significa dizer que o debate nacional sobre habitação e política urbano-regional tenha sido abandonado, ainda que a orientação político-ideológica tenha sido alterada já no início dos governos militares, em 1964, com a apresentação do Programa de Ação Econômica do Governo (PAEG).

Consolidação do planejamento, desenvolvimento e autoritarismo

O documento do PAEG apresentado ao Congresso Nacional trazia dois capítulos específicos que indicavam alguma articulação entre os temas urbano-regionais. Um dos capítulos tratava da Política Habitacional, a partir de uma análise que considerou, segundo a concepção dos militares e técnicos do governo, o agravamento das condições habitacionais como decorrente do inadequado planejamento urbanístico em face do crescimento explosivo das cidades brasileiras. O outro capítulo tratou da Valorização Regional, marcadamente caracterizado pela continuidade do processo de institucionalização do planejamento regional, atrelado a um projeto político de desenvolvimento nacional formulado por planos nacionais macroeconômicos com sólida base espacial-territorial. Um projeto fortalecido pela criação das demais Superintendências de Desenvolvimento Regional e retomado a partir da Superintendência de Desenvolvimento da Amazônia (Sudam), de 1966, e, logo depois, das demais superintendências regionais, como a Superintendência de Desenvolvimento do Centro-Oeste (Sudeco), Suvale e Superintendência de Desenvolvimento do Sul (Sudesul).

Um aspecto importante, no processo de institucionalização do planejamento urbano-regional no governo federal, que se pode constatar a partir do golpe civil-militar, é que tanto a dimensão regional do desenvolvimento, quanto urbanística e habitacional, são contempladas e legitimadas com órgãos da administração federal. As diversas superintendências regionais, cujo processo de institucionalização —iniciado no período democrático, com a derrocada do Estado Novo— completou-se no final da década de 1960, com a criação do BNH e, por fim, do Serviço Federal de Habitação e

Urbanismo (Serfhau); ambas as instituições foram forjadas pela mesma Lei n. 4.380, de agosto de 1964, e conformam, portanto, o arcabouço geral do campo do planejamento urbano-regional no governo federal brasileiro.

A observação de que o arcabouço institucional foi alcançado, não significa afirmar que as proposições e realizações dessas instâncias tenham sido levadas a termo e com resultados que pudessem representar uma mudança profunda, em especial, das condições de vida nas cidades, particularmente nas grandes capitais. As Superintendências, o BNH e o Serfhau,[52] este concebido para o exercício da assistência técnica aos municípios, atrelado à elaboração e coordenação de uma política nacional de planejamento local integrado, atuaram em consonância com as decisões políticas e econômicas dos governos do regime militar. As decisões e os tensionamentos entre os profissionais integrados a essas instituições são, nesse sentido, produto de um período do desenvolvimento nacional que tem as marcas de uma concepção autoritária de construção da Nação.

O significado disso é que os governos militares, com o suporte da tecnocracia federal, subjugaram uma concepção política de planejamento urbano-regional como campo de ação que poderia reverter o grave quadro de exclusão social e espacial que, naquele momento, já vigorava no Brasil.[53] Do que resulta um «falso paradoxo» no fato de que, como já observado por diversos autores,[54] não se pode

---

[52] Sarah Feldman, «O Serviço Federal de Habitação e Urbanismo (Serfhau) e a reconfiguração do campo profissional do urbanista», em Maria Cristina da Silva Leme (ed.), *Urbanismo e Política no Brasil dos anos 1960*. São Paulo: Annablume, 2019, pp. 99-128; Sarah Feldman, «Um ciclo de institucionalização do urbanismo no Brasil», em Sarah Feldman, *Instituições de urbanismo no Brasil 1930-1979*. São Paulo: Annablume, 2021, pp. 11-76.

[53] Rodrigo S. de Faria, «O planejamento urbano no Brasil entre a democracia e o autoritarismo: uma interpretação em quatro dimensões», em Maria Cristina da Silva Leme (ed.), *Urbanismo e Política no Brasil dos anos 1960*. São Paulo: Annablume, 2019, pp. 37-62.

[54] Antônio Octávio Cintra, «Planejando as cidades: política ou não política», em Antônio Octávio Cintra e Paulo Roberto Haddad, *Dilemas do planejamento urbano e regional no Brasil*. Rio de Janeiro: Zahar editores, 1978, pp. 169-253. Para Marília Steinberger, o novo enfoque da reforma urbana consistiu em dar aos programas da área social uma posição mais baixa na escala de prioridades. A habitação passaria a ser um bem privado. Marília Steinberger, «Planejamento

pensar que a almejada reforma urbana tenha sido bloqueada. O que se bloqueou, sim, foi um projeto político de Nação ao qual o planejamento urbano poderia ter sido incorporado como instrumento de mudanças sociais profundas. E, no caso da habitação, à medida que a orientação inicial do BNH tenha sido fortemente atrelada a uma visão financista da política habitacional, foi bloqueada qualquer possibilidade de conceber o desenvolvimento urbano com ações que permitissem enfrentar a atuação especulativa do mercado imobiliário e a consolidação das periferias metropolitanas marginalizadas dos processos institucionais e socioeconômicos.

Até o momento em que o Sistema Federal de Planejamento foi institucionalizado pelo Decreto 71.353, no ano de 1972, já na vigência do I Plano Nacional de Desenvolvimento (I PND), outros documentos foram apresentados pelo governo militar. O primeiro é o Programa Estratégico de Desenvolvimento (PED), de 1967, elaborado pelo Ministério do Planejamento e Coordenação-Geral (criado na reforma administrativa regulamentada pelo Decreto-Lei 200, de 25 de fevereiro de 1967), focado na estabilização econômica, mediante aceleração do desenvolvimento organizada em alguns eixos: elevação da produção-produtividade agrícola; eliminação dos pontos de estrangulamento da infraestrutura econômica; consolidação da indústria de base; ampliação dos mercados interno e externo; efetivação de alguns programas sociais prioritários, especialmente em educação, saúde e habitação.

O principal produto, ou formulação do PED, está, certamente, no campo dos desenvolvimentos urbano e regional, tal qual concebido no Plano Decenal para o período 1967-1976 que, no entanto, nunca chegou a ser implementado, apesar de reconhecido como o melhor plano de desenvolvimentos urbano e regional já elaborado no país. A proposta do governo tal qual elaborada no Plano Decenal, estava centrada no processo de crescimento de cada grande região do país, numa ideia de integração nacional com a diferenciação econômica

local integrado: uma fase necessária ao desenvolvimento urbano planejado», Dissertação de Mestrado. Rio de Janeiro: COPPE, Universidade Federal do Rio de Janeiro, 1976.

de cada área e a formação de mercado nacional integrado e na atuação dos municípios como ponto de apoio da política de desenvolvimento. Importante observar que esse documento foi elaborado após a reorganização institucional promovida pelo Decreto-Lei 200, de fevereiro de 1967, instrumento legal de criação do Ministério do Interior (Minter) e que, a partir de então, seria o responsável pela coordenação de todas as políticas relacionadas às questões urbanas e regionais; o que significou incorporar, sob sua esfera de atuação, as instâncias existentes, entre elas, o Serfhau, o BNH, as Superintendências de Desenvolvimento Regional e o Serviço Nacional de Apoio aos Municípios (Senam).

Sob essa coordenação centralizada no Minter, o governo federal elaborou o Programa de Ação Concentrada (PAC) e o apresentou em julho de 1969. Elaborado com base na definição de microrregião do IBGE, um conjunto dos municípios foi selecionado para receber os planos que seriam coordenados pelo Serhfau. A ideia básica de ação do PAC estava centrada em dois eixos complementares: o primeiro, na promoção, por etapas, do desenvolvimento local integrado de comunidades urbanas em todo o país;[55] o segundo, no entendimento de que o planejamento compreensivo deveria repousar sob a força dos governos municipais para fortalecer o crescimento urbano.[56]

As análises sobre o PAC não são convergentes, em relação aos significados da proposta para o crescimento nacional. Entre uma interpretação de que o PAC foi um fracasso[57] e a de que foi uma realidade,[58] vigorando até a extinção do Serfhau, em 1975, o que não muda é a constatação de que o próprio governo federal, sob a presidência de Emílio Garrastazu Médici, entre 1969-1974, apresentou outro documento, já em 1970, denominado de Metas e Bases para a Ação de Governo e que deveria contemplar o período entre 1972 e 1974. Essa proposta não constitui um plano geral, como até então vinha sendo desenvolvido, mas muito mais um documento

[55] Steinberger, *op. cit*., p. 72.

[56] Schmidt, *op. cit*., p. 116.

[57] Schmidt, *op. cit*.

[58] Steinberger, *op. cit*.

executivo que, no bojo das atividades da Comissão de Coordenação do Planejamento e Orçamento e da elaboração do Orçamento Plurianual de Investimentos, tornou-se a base de criação daquele Sistema Federal de Planejamento.

Com atuação do Ipea nesse sistema, a partir de sua Coordenadoria de Planejamento Regional e dos sub-setores de desenvolvimentos regional e urbano e a criação da Secretaria de Articulação Estados e Municípios (Sarem), pretendia-se compatibilizar os planos federal e estaduais e promover assistência técnica aos municípios.

O documento de Metas e Bases para a Ação de Governo tinha como objetivo-síntese promover o ingresso do Brasil no mundo desenvolvido até o final do século XX, com base num projeto nacional de desenvolvimento organizado em etapas: médio prazo, entre 1970-1973; década de 1970-1980; geração no ano 2000, para os quais seria organizado um sistema de Planos Nacionais de Desenvolvimento atrelado a Objetivos Nacionais (ONs) e Metas Estratégicas (MEs). Os ONs estavam centrados na integração nacional, mediante a construção de dois grandes eixos rodoviários, as Rodovias Transamazônica e Cuiabá-Santarém. Em particular, no caso da rodovia na Região Norte, os objetivos nacionais seriam implementados em complementaridade aos trabalhos do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra) de ocupação da bacia amazônica, mediante a ocupação produtiva atrelada à implementação de agrovilas.[59]

Em relação às Metas Estratégicas, estava incorporado os desenvolvimentos regional e urbano, organizado em eixos orientadores, dentre os quais, a estratégia de desenvolvimento regional integrado; a estratégia de desenvolvimento do Nordeste, a estratégia de consolidar a ocupação da Amazônia; e, por fim, a estratégia de desenvolvimento das principais Regiões Metropolitanas (RMs) do país, que seriam organizadas pela Lei Complementar 14, de junho

[59] Renato Leão Rego, «A integração cidade-campo como esquema de colonização e criação de cidades novas: do Norte Paranaense à Amazônia Legal», *Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais*, Vol. 17, No. 1, 2015. Disponível em: https://rbeur.anpur.org.br/rbeur/article/view/4978. Acesso em: 26 de junho de 2022.

de 1973, ao estabelecer as oito primeiras RMs: São Paulo, Porto Alegre, Curitiba, Belo Horizonte, Salvador, Recife, Fortaleza e Belém.

Se o documento de Metas e Bases para a Ação de Governo abre o ciclo do planejamento, na década de 1970, os dois Planos Nacionais de Desenvolvimento (PNDs), conhecidos como I e II, são sólidos documentos de orientação das decisões de governo. O I PND foi elaborado ainda na gestão do General Garrastazu Médici, no contexto do chamado «milagre econômico», comandado pelo ministro Delfin Neto. Em conjunto, o documento de Metas e Bases e o I PND representaram a conjuntura estrutural para a formulação de uma Política Nacional de Desenvolvimento Urbano e promoção da integração nacional, ainda que a principal discussão, nesse momento, tenha se dado sobre as áreas metropolitanas do país.

Uma mudança significativa a respeito da atuação do governo federal nos planejamentos urbano e regional viria a ocorrer no II PND, no decorrer da presidência do General Ernesto Geisel: o Serfhau foi desativado e pelo Decreto 74.156, de 6 de junho de 1974, foi criada a Comissão Nacional de Regiões Metropolitanas e Política Urbana (CNPU). O II PND, elaborado para uma vigência entre 1975 e 1979, tinha como proposta de desenvolvimento urbano o enfrentamento dos desequilíbrios regionais mediante estrutura capitalista integrada entre as regiões do país. A partir da análise da urbanização brasileira, na década de 1970, a CNPU propôs uma distribuição equilibrada da população urbana e dos recursos disponíveis; o controle do desenvolvimento da Região Sul do Brasil, e uma rígida contenção das áreas metropolitanas de São Paulo e Rio de Janeiro. Suas ações também contemplavam incentivos ao desenvolvimento urbano e à reestruturação produtiva das Regiões Nordeste, Norte e Centro-Oeste,[60] nesse caso, em especial, com o planejamento da

[60] Entre as principais ações no âmbito do II PND: a) na área industrial, além da construção do Polo Petroquímico da Bahia, será implantado um Polo de Fertilizantes e um Complexo Metal-Mecânico e Eletromecânico; b) na Agropecuária, com ênfase em sua transformação, serão executados o Programa de Desenvolvimento de Áreas Integradas e o Programa de Desenvolvimento da Agroindústria do Nordeste; c) a ocupação produtiva da Amazônia e do Centro-Oeste receberá impulso com o Programa de Pólos Agropecuários e Agrominerais da Amazônia (POLAMAZÔNIA), o Complexo Minero-Metalúrgico da Amazônia Oriental e

região geoeconômica de Brasília, a partir das atribuições da Superintendência de Desenvolvimento do Centro-Oeste (Sudeco) e do Programa Especial da Região Geoeconômica de Brasília.[61]

O pressuposto geral do II PND continha a ideia de reconhecimento do espaço regional como uma sobreposição de áreas econômicas e que o encadeamento do processo de desenvolvimento deveria se apoiar em ações que fossem capazes de gerar economias externas e possibilitar o surgimento de economia de escala por meio da ocupação de espaços potenciais e da dinamização das produções econômicas existentes.[62] Esses encaminhamentos e a compreensão sobre o espaço urbano-regional contempla duas posturas associadas: uma delas ao compreender a dimensão municipal e não apenas da área urbana; a outra, ao tentar articular a ocupação territorial com os processos econômicos e sociais via investimentos públicos e privados, como parte das atribuições dos órgãos de planejamento.

Na convergência dessas duas posturas é que a CNPU, ao propor a dinamização e promoção de determinadas regiões do país, o faz com base na ideia de cidade de porte médio; o que funciona como arcabouço do Programa Nacional de Cidades de Porte Médio, a partir de 1976,[63] e com duração até o ano de 1986, exatamente o momento em que o BNH também foi extinto. Um programa que,

---

o Programa de Desenvolvimento de Recursos Florestais, além da execução de programas especiais, como o de desenvolvimento do Pantanal. Patrícia Baptista Freitag e Rodrigo S. de Faria, «O Planejamento regional no centro-oeste brasileiro: ações da SUDECO e a região geoeconômica de Brasília», *Risco Revista De Pesquisa Em Arquitetura E Urbanismo (Online)*, No. 19, 2021, pp. 1-21. https://doi.org/10.11606/1984-4506.risco.2021.170828. Disponível em https://www.revistas.usp.br/risco/article/view/170828. Acesso em: 28 de junho de 2022.

61 Patrícia Baptista Freitag e Rodrigo S. de Faria, «Pensar Brasília e o Distrito Federal: entre o planejamento urbano-regional e o planejamento nacional (1966-1975/1984)», *URBE. Revista Brasileira de Gestão Urbana*, Vol. 13, 2021, pp. 1-14. Disponível em: https://www.scielo.br/j/urbe/a/YpMJtJwFg3bNvG7M3W3b9wm/abstract/?lang=pt. Acesso em: 28 de junho de 2022.

62 Freitag e Faria, *op. cit.*, p. 12.

63 Orlando Vinicius Rangel Nunes, «O Programa de Cidades de Porte Médio: Planejamento e Política Urbano-Regional no Brasil (1976-1986)», Tese Doutorado em Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo. Brasilia: Universidade de Brasília, 2020; Marília Steinberger e Gilda Collet Bruna, «Cidades médias: elos do urbano regional e do público-privado», em Thompson Almeida Andrade e

em termos gerais, tinha como pressuposto a criação de novos pontos de desenvolvimento para ajudar na desconcentração econômico-populacional e diminuição das disparidades inter-regionais e que, segundo Orlando Nunes,[64] pode ser organizado em três fases: 1) a primeira, denominada de Primeiro Programa, formulado pelo Ipea, oriundo dos estudos macroeconômicos e da Política Nacional de Desenvolvimento Urbano (PNDU) do II PND; 2) a fase do Programa Nacional de Capitais e Cidades de Porte Médio (Pnccpm), implementado pela Secretaria de Planejamento da Presidência da República (Seplan-PR), com atuação da CNPU até 1979 e pelo Minter, com a Comissão Nacional de Desenvolvimento Urbano, até 1986, ano em que se alternam as vertentes intrarregional e intraurbana; 3) e, por fim, a fase de tensionamento e articulação na gestão do Programa Nacional em âmbitos municipal, estadual e federal, bem como, após 1979, caracterizada pela ingerência do Banco Internacional de Reconstrução e Fomento (BIRD).

Como exposto, nessa terceira fase, em especial a partir de 1979, começa a se evidenciar a opção neoliberal que, a partir da década de 1980, vai orientar hegemonicamente as decisões governamentais, colocando o Brasil em convergência com o «consenso de Washington», estabelecido em 1989 com os organismos financeiros internacionais. Nesse mesmo ano de 1979, foi extinta a CNPU, que foi substituída pelo Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano (CNDU), cuja finalidade era propor a Política Nacional de Desenvolvimento Urbano do III PND, nos termos da Resolução 003/1979, definidora de dois objetivos principais: 1) estruturação de um sistema de cidades, harmonizado com as diretrizes e prioridades setoriais e regionais de desenvolvimento, com ênfase no Nordeste, Norte e Centro-Oeste; e 2) aumento da qualidade de vida urbana — melhoria das condições habitacionais, do saneamento básico e do transporte urbano.[65] No entanto, «a falta de poder sobre os órgãos setoriais que tratavam de

Rodrigo Valente Serra, *Cidades médias brasileiras*. Rio de Janeiro: IPEA, 2001, pp. 35-77.

[64] Nunes, *op. cit.*

[65] José Celso Cardoso Jr., Paulo R. Furtado de Castro e Diana Meirelles da Motta (ed.), *A Constituição brasileira de 1988 revisitada: recuperação histórica e*

habitação, saneamento e transportes urbanos limitaram sua atuação como órgão proponente da política urbana nacional».[66]

A sequência de instituições criadas no governo federal pouco mudou o cenário dessa limitação e, por mais que o processo de institucionalização, em si, tenha continuado, muito pouco seria revertido em relação ao desmantelamento das políticas urbanas e regionais. Em 1985, foi criado o Ministério do Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente (MDU), aglutinando, sob sua coordenação, além do BNH e do CNDU, os órgãos setoriais do desenvolvimento e a área ambiental, prevalecendo um perfil completamente setorizado das políticas urbanas e regionais. Em 1987, anos após o momento em que, historicamente, se define como fim da ditadura militar, o MDU foi transformado em Ministério da Habitação, Urbanismo e Meio Ambiente (MHU). O BNH já não existia, pois foi extinto em 1986, e toda sua carteira imobiliária transferida para a Caixa Econômica Federal.

De mais estrutural que ficou, desse período final, foi uma lei que ditava as diretrizes de parcelamento do solo, conhecida como Lei 6.766/1979, supostamente formulada para inibir a proliferação de loteamentos ilegais. O processo de expansão periférica das cidades brasileiras oferece qualquer imagem, menos a de que o crescimento clandestino e ilegal tenha sido inibido; muitas vezes, a única possibilidade da população mais pobre, sem trabalho e sem assistência do Estado, de conseguir se situar espacialmente, claro que, a preço de profunda exclusão. O problema estaria nos planejamentos urbano e regional, em seu processo de institucionalização, e nas relações estabelecidas com as políticas econômicas?

---

desafios atuais das políticas públicas nas áreas regional, urbana e ambiental. Brasília: Ipea, 2009.

66 Diana Meirelles da Motta, Sérgio Ulisses Silva Jatobá e Rômulo Ribeiro, «A CF/88 e o desenvolvimento urbano», em José Celso Cardoso Jr., Paulo R. Furtado de Castro e Diana Meirelles da Motta (ed.), *A Constituição brasileira de 1988 revisitada: recuperação histórica e desafios atuais das políticas públicas nas áreas regional, urbana e ambiental*. Brasília: Ipea, 2009, pp. 91-116, p. 93.

Considerações finais

Diante do reconhecimento que se tem de que a CNPU teria representado o momento em que o arcabouço[67] das políticas urbana a regional no Brasil, teriam se completado, ao mesmo tempo em que as dimensões econômicas[68] e urbanísticas foram conjuntamente consideradas para a formulação de suas propostas, uma pergunta a ser feita é sobre os significados dessas instituições criadas entre 1979 e 1987. O que as possíveis respostas certamente não mudarão é a fragilização do campo dos planejamentos urbano e regional que, de um processo de compreensão nacional do território, alcançado com a CNPU, passou a operar uma lógica setorizada de políticas específicas que não dialogam entre si, e pouco contribuíram para a articulação entre economia e urbanismo.

O problema estaria, portanto, no regime político, ou seja, na democracia? Não, o problema está no desmantelamento do desenvolvimentismo nacional, que até final da década de 1970 ainda orientava o planejamento no Brasil. A retomada da democracia foi acompanhada de uma reorientação ideológica, no sentido neoliberal, que não só passou a orientar as decisões econômicas, como o próprio projeto de esvaziamento das instituições nacionais de planejamentos urbano e regional. Como observam Steinberger e Bruno, desde 1985, com o advento da Nova República, «deixou de existir um discurso oficial de política urbana nacional [...]. Não é exagero afirmar que nos anos pós-1985 houve uma ausência de diretrizes de planejamento e de projeto nacional (de nação)».[69]

Ainda no governo Geisel, como observado por Fonseca, foi reassumida uma orientação desenvolvimentista e em diálogo com as ideias da Cepal, mesmo com a oposição de economistas liberais do próprio governo. A CNPU é criada nesse contexto e, por isso,

---

67 Benício Vieiro Schmidt, *Estado e a política urbana no Brasil*. Porto Alegre: UFRGS/L&PM, 1983.

68 Hamilton C. Tolosa, «Política urbana e redistribuição da renda», em Ana Helena Pompeu de Toledo e Marly Cavalcanti, *Planejamento urbano em debate*. São Paulo: Cortez & Moraes, 1978, pp. 19-46.

69 Steinberger e Bruna, *op. cit.*, p. 49.

é inegável que seus trabalhos tenham reforçado e aprofundado a mentalidade do planejamento no Brasil, particularmente dos planejamentos urbano e regional. A CNPU não é, obviamente, um ponto deslocado de um processo, mas faz parte dele, por isso, de um movimento de construção do que, de fato, é o grande arcabouço estruturante da institucionalização dos planejamentos urbano e regional, no governo federal, em articulação com o planejamento econômico, qual seja, um arcabouço que se estrutura numa «tríade conceitual» constituída pela *instituição*, pelo *sistema* e o *plano*.[70]

Essa tríade começa a se desenhar com mais clareza a partir de 1966, ao ser organizado o Sistema Nacional de Planejamento do Desenvolvimento Local Integrado, à época constituído por três documentos básicos: o Plano Decenal, o Decreto 59.917, de regulamentação do Sefhau, e o Decreto-lei 200, que promoveu as bases da reforma administrativa, que culmina com a criação do Minter. Nesse sentido, instituída no momento em que o arcabouço se completa, a CNPU não só consolida e se consolida como a convergência dessa tríade, mas, como o momento em que essa tríade se abre e se articula com as dimensões econômicas do desenvolvimento, só pode ocorrer no âmago de um projeto de construção da Nação estruturado pelo desenvolvimentismo. E é exatamente essa construção que a (re)tomada neoliberal, iniciada no Brasil em fins da década de 1970, vai tentar, novamente, impedir.

O desdobramento desse processo, com a extinção do BNH, em 1986, encerrando o período abarcado neste trabalho, caracterizou-se pela desconstrução das institucionalidades e o enxugamento da ação estatal, imposta pela agenda de agências internacionais, como o Banco Mundial e o Fundo Monetário Internacional (FMI).

Se, entre 1946 e 1951, durante o Governo Dutra, a orientação liberal foi tensionada pelos técnicos e profissionais vinculados com o desenvolvimentismo no sentido de que isso tem de apontar o papel do Estado e do planejamento na promoção do desenvolvimento nacional, no período da imposição de uma visão hegemônica neoliberal, que vai se caracterizar desde o final da década de 1970,

[70] Faria, *op. cit.*, p. 50.

o tensionamento vem de outra esfera e está associado a uma certa noção de «politização da questão urbana» no Brasil. Um movimento inicial de enfrentamento aos descalabros do neoliberalismo especulativo pode ser reconhecido no documento Uso do Solo e Ação Pastoral, publicado em 1975[71] pela Conferência Nacional dos Bispos do Brasil (CNBB), com críticas à especulação imobiliária e em defesa da função social da propriedade. A luta social por moradia; serviços urbanos; saúde; transporte; por parte das populações carentes, sejam elas moradoras de favelas em áreas centrais ou periferias longínquas, complementou e fortaleceu esse movimento. Por outro lado, a noção de «justiça social», que resultou deles, substituiu a ideia mais ampla de desenvolvimento que vinculava as políticas públicas ao crescimento econômico, no auge do desenvolvimentismo.[72]

Após um período recente de radicalização neoliberal, o Brasil se vê diante da possibilidade de retomada de um projeto de desenvolvimento, até porque o (neo)liberalismo nunca trará, em seu bojo, qualquer projeto de construção de uma Nação autônoma e desenvolvida social-economicamente. O «projeto» do neoliberalismo é colocar o Estado a serviço dos interesses do capital financeiro internacional, em detrimento das políticas de desenvolvimento nacional.

---

71 CNBB, «Uso do solo e ação pastoral». XX assembléia da CNBB, Itaici, 1978. A Igreja Católica, movida pela Teologia da Libertação, teve um papel fundamental nesse despertar dos chamados «movimentos sociais urbanos», nesse período. Em 1975, a CNBB —Conferência Nacional dos Bispos do Brasil— aprova e divulga um documento —Uso do Solo e ação pastoral— que inclui críticas à especulação imobiliária e reivindica a função social da propriedade. Ver: Ermínia Maricato, *Brasil, cidades-alternativas para a crise urbana*. Petrópolis: Vozes, 2001, p. 98.

72 Luis Carlos Bresser-Pereira, *A construção política do Brasil: sociedade, economia e estado desde a independência*. São Paulo: Editora 34, 2014, pp. 13-34.

Planificación urbana y desarrollo institucional. La impronta del proyecto desarrollista en Chile, 1939-1979

Macarena Ibarra
Pontificia Universidad Católica de Chile

Introducción: contexto e historiografía del desarrollismo chileno

En Latinoamérica, las cuatro décadas entre 1940 y 1980 se caracterizaron tanto por una creciente actividad industrial, como por iniciativas de planificación nacional que patrocinaron el desarrollo a través del impulso de infraestructuras territoriales y de una mayor articulación regional. Chile no estuvo ajeno a estos procesos: los objetivos del desarrollo económico también se vincularon con el impulso de sectores —tales como vivienda, transporte y comunicaciones, y servicios (agua y electricidad)— para planificar las ciudades. Esta sectorización del desarrollo nacional y regional enmarcó a la planificación urbana durante al menos esas cuatro décadas.

En el contexto de un modelo de desarrollo económico e industrial, común en la mayoría de las repúblicas latinoamericanas a partir

de la década del cuarenta, este capítulo examina la estrategia institucional de Chile, con énfasis en la promoción de sectores específicos de la planificación urbana como apoyo al proyecto modernizador. Entre estos sectores, la vivienda fue crítico, tanto por la urgencia del problema como porque la provisión de habitación y de servicios se entendió como un apoyo a los proyectos de base industrial. Así, el quehacer de la emergente planificación urbana —que, desde fines de la década de 1920, contó con agencias para la ciudad, ya masificada hacia fines de los años treinta— se entrecruzó con la actuación de una serie de instituciones públicas, contribuyendo a la configuración de un Estado de bienestar al promediar el siglo XX.

De este modo, los ideales de un urbanismo de corte racional y comprensivo primero, y que incorporaron un componente de ordenamiento en la planificación regional después, se alinearon con una aspiración estatista, reflejada en instituciones como la Corporación de Fomento de la Producción (Corfo), creada en 1939, con el fin de promover el desarrollo industrial, minero y energético. Además de la labor de Corfo, este capítulo analiza el quehacer de las clásicas agencias destinadas a la vivienda, entre ellas la Caja de la Habitación y la Corporación de la Vivienda (Corvi); el hito que representó, en perspectiva del panorama ministerial, la creación del Ministerio de Vivienda y Urbanismo (Minvu), en 1965; y el rol de la Oficina de Planificación (Odeplan), a partir de 1967, a cargo de la promoción de una estrategia de desarrollo regional. Por último, se analizan discursos políticos, con el fin de comprender cómo este esquema institucional sufrió cambios que modificaron la agenda de la planificación urbana con nuevas orientaciones, ya evidentes en la década de 1970. Así, el arco temporal de este capítulo concluye con el agotamiento de la agenda desarrollista en Chile, hacia fines del mismo decenio, ya en el contexto de la dictadura instaurada tras el golpe militar de 1973.

Como parte de un libro en el que se examinan otros casos latinoamericanos, situar a Chile en la región permite visibilizar diferencias y procesos compartidos, avanzar en una historiografía que entregue claves regionales, así como reflexionar sobre la impronta

del proyecto desarrollista en el país. A través del caso chileno es posible comprender cómo se institucionalizó la planificación a nivel nacional y su relación con el desarrollo económico; también cómo los sectores fueron promovidos y materializados por el desarrollo y la planificación nacional, junto a proyectos emblemáticos a nivel urbano y regional, en el marco de la agenda pautada desde la Cepal, la Alianza para el Progreso y otros programas.[1]

La historiografía chilena, desde la perspectiva institucional, política y económica sobre los antecedentes del Estado desarrollista en el primer tercio del siglo XX, ha tendido a focalizarse en los procesos de modernización estatal como respuesta a las crisis sociopolíticas internas y económicas globales; esto produjo, como consecuencia, la expansión general de las atribuciones del Estado,[2] la cooperación de diversos actores en tales procesos y la puesta en marcha de una «política de los acuerdos».[3] Para Rosenblitt, esto se definiría como un ideal que «pretendía dotar al país de un aparato industrial capaz de atender las necesidades de la población y que actuará como motor del desarrollo económico nacional, desplazando el sector exportador (...) del protagonismo que había (tenido) durante el siglo XIX, cuando la estabilidad económica de la nación se sometía a los vaivenes de los mercados europeos y norteamericano».[4]

Desde la perspectiva político-económica, el proyecto modernizador y desarrollista emprendido en Chile tuvo como principal objetivo la puesta en marcha de un proceso de industrialización y democratización liderado por el Estado. Para lograrlo, se habrían iniciado cambios institucionales, donde este no solo intervendría

---

1 En este sentido, ver también en este libro el capítulo «Las corporaciones en la sectorización de la ciudad planificada en Chile: de la vivienda al urbanismo», de Macarena Ibarra y Rodrigo Hidalgo.

2 Rafael Sagredo, «La industrialización en Chile: mitos y realidades», *Revista de Historia y Geografía*, No. 2, 1986, pp. 1-4.

3 Gabriel Salazar, *La violencia política popular en las «Grandes Alamedas»: la violencia en Chile 1947-1987 (Una perspectiva histórico-popular)*. Santiago de Chile: LOM Ediciones, 2006.

4 Jaime Rosenblitt Berdichesky, «El ministerio de Gustavo Ross y la configuración del Estado nacional desarrollista (1932-1938)», *Historia*, Vol. 29, 1995-1996, pp. 405-421, p. 406.

activamente en la economía del país, sino que propondría soluciones técnicas que además permitieran confrontar los problemas sociales. Trabajos en esta temática ponen énfasis en la institucionalidad asociada, liderada por la creación y quehacer de Corfo y su consecuente estimulación en la industria. Sobre el análisis de las medidas político-económicas adoptadas destacan los trabajos de Rosenblitt[5] y Nazer,[6] con énfasis histórico, y de Muñoz[7] y Di Filippo,[8] desde una perspectiva económica. Y, si bien este enfoque institucional ha permanecido como un consenso dentro de la historiografía nacional, recientes análisis lo replantean al sugerir que la modernización del Estado habría tenido más bien relación con una negociación de la intervención público-privada en la economía, donde finalmente los gremios empresariales lograron introducir sus intereses como políticas de Estado, haciéndolos pasar por decisiones técnicas y ajenas a doctrinas partidistas. Tal como ha planteado Casanova, «la vía chilena hacia el desarrollismo» fue un proceso global, en el cual

> la élite intenta reinsertarse a los circuitos internacionales tanto comerciales como financieros luego de la Gran Depresión (...) Por detrás de tratarse de lo que parece ser el fortalecimiento de un aparato estatal omni abarcador, estaban un conjunto de asociaciones gremiales empresariales, las que, desde los inicios de los periodos entre guerras, venían ideando diferentes estrategias para comandar, directa o indirectamente, las políticas económicas del Estado.[9]

---

5 *Ibid.*, pp. 405-421.

6 Ricardo Nazer Ahumada, «La Corporación de Fomento a la Producción y la modernización económica de Chile. 1939-1970», *Revista de Gestión Pública*, Vol. V, No. 2, julio-diciembre 2016, pp. 283-316.

7 Oscar Muñoz Gomá, «La industrialización chilena del siglo XX como proyecto de transformación», *Contribuciones Científicas y Tecnológicas*, Vol. 42, No. 1, 2017, pp. 31-40.

8 Armando Di Filippo, «La Alianza para el Progreso y el desarrollismo en Chile», *Revista de Historia*, Vol. 1, No. 27, enero-junio 2020, pp. 135-163.

9 Mauricio Casanova, «Los orígenes del desarrollismo económico en Chile (1932-1945): ¿Estado empresario o empresarios en el Estado?», tesis doctoral inédita. Berlín: Freie Universität Berlin, Geschichts- und Kulturwissenschaften, 2018, pp. 11-12.

Según López, la relación de supuesta cooperación público-privada fue percibida como una amenaza por parte de los gremios empresariales (la Confederación de la Producción y del Comercio, CPC, y la Sociedad de Fomento Fabril, Sofofa), en vista de que instituciones estatales como Corfo se transformaron «en el mediano plazo en un agente económico que no solo compitiera con la iniciativa privada, sino que además pudiera eventualmente reemplazarla».[10]

Estudios sobre el Estado benefactor, las políticas sociales y el desarrollo urbano han puesto mayor énfasis en las consecuencias sociales del proyecto desarrollista. Mientras trabajos de Salazar[11] y de Casanova[12] plantean el fracaso del desarrollismo, otros autores como Rodríguez[13] argumentan que tales cambios permitieron la formación de una «república mesocrática», más afín a los ideales sociopolíticos de la centroizquierda, aumentando, por ejemplo, la participación política de clases medias asalariadas urbanas, así como de obreros y sus sindicatos.[14] Así, y en lo que respecta a los avances en materia de políticas sociales, el concepto de «desarrollismo» se ha estudiado desde la dimensión de los impactos del proceso industrializador y del Estado del bienestar, el cual ha sido propuesto como un escenario de cambios sociales y demográficos que tendieron a poner en relieve a las clases medias y bajas. La aplicación de diversas políticas públicas en torno al trabajo, los seguros sociales, la vivienda y el desarrollo regional[15] son algunas formas de explicar estos procesos.

---

[10] Eduardo López Bravo, «¿Sustitución de importaciones o sustitución empresarial?: los empresarios chilenos y la CORFO, 1941-1943», *Revista Divergencia*, Año 8, No. 12, enero-junio 2019, pp. 99-125, p. 101.

[11] Salazar, *op. cit.*

[12] Mauricio Casanova, «El des-financiamiento de las políticas sociales, el Banco Central como prestamista del fisco y el fracaso del modelo desarrollista (Chile, 1932-1955)», *Revista de Historia*, Vol. 2, No. 25, julio-diciembre 2018, pp. 7-27.

[13] Javier E. Rodríguez Weber, *Desarrollo y desigualdad en Chile (1850-2009). Historia de su economía política*. Santiago de Chile: Dibam, Centro de Investigaciones Diego Barros Arana, 2007.

[14] Manuel Barrera, «Desarrollo económico y sindicalismo en Chile: 1938-1970», *Revista Mexicana de Sociología*, Vol. 42, No. 3, julio-septiembre 1980, pp. 1269-1296.

[15] Humberto Eliash, «Del Estado de Bienestar al modelo neoliberal: la vivienda social en el caso chileno», *Revista Estado y Políticas Públicas*, No. 15, octubre 2020, pp. 83-112.

En esa línea, el trabajo de Geisse y Valdivia[16] ya destacaba como un temprano ejemplo acerca de aquellas coyunturas de la urbanización que, mediante diferentes políticas de Estado, habrían contribuido al desarrollo nacional, buscando planificar racionalmente la ocupación del territorio chileno en su conjunto. En esta misma dirección figuran también múltiples publicaciones que tuvieron como objetivo definir otras agencias de Estado en este sentido, como serán «la doctrina habitacional de la CORVI»,[17] las «políticas de diseño urbano»[18] y «el pensamiento urbanístico de la CORMU».[19]

Según Di Filippo, Chile reflejó de manera más clara los procesos políticos derivados de la relación centro-periferia, y se habría adelantado, más que ningún país de la región, en su estrategia desarrollista.[20] El autor propone, no obstante, que, para lograrse, la transformación debía ser latinoamericana, lo que explica el programa desarrollista de Cepal, justamente con sede en Santiago, cuya estrategia fue integracionista, cuestión que no logró imponerse.[21] Por su parte, al estudiar el desarrollismo económico en relación con el equipamiento territorial, en medio del clima «modernizador compartido por distintos regímenes estatistas y liberales, democráticos

---

16 Guillermo Geisse y Mario Valdivia, «Urbanización e industrialización en Chile», *EURE. Revista de Estudios Urbano Regionales*, Vol. 5, No. 15, 1978, pp. 11-35.

17 Vicente Gámez Bastén, «Algunos antecedentes para el estudio de la doctrina habitacional de la Corporación de la Vivienda», *Boletín INVI*, Vol. 14, No. 38, noviembre 1999, pp. 27-58; Alfonso Raposo, «La vivienda social de la CORVI. Un otro patrimonio», *Boletín INVI*, Vol. 14, No. 37, agosto 1999, pp. 41-73; Beatriz Aguirre y Salim Rabí, «La trayectoria espacial de la Corporación de la Vivienda (CORVI)», *Revista Electrónica DU&P*, Vol. VI, No. 18, diciembre 2009, pp. 1-73.

18 Alfonso Raposo Moyano y Marco Valencia Palacios, «Práctica política del diseño urbano. Notas sobre la vida institucional y labor de la Corporación de Mejoramiento Urbano, CORMU. 1966-76», *Revista INVI*, Vol. 18, No. 49, enero 2004, pp. 112-114.

19 Vicente Gámez Bastén, «El pensamiento urbanístico de la CORMU (1965-1976)», *Urbano*, Vol. 9, No. 13, mayo 2006, pp. 9-18.

20 Di Filippo, *op. cit.*, p. 136.

21 *Ibid.*, p. 137.

y dictatoriales», Almandoz ha destacado una vertiente nacionalista en el desarrollismo chileno.[22]

Contextualizado así un estado del arte que permite situar el caso chileno, diversas fuentes ayudan a examinar la impronta del proyecto desarrollista y su relación con la planificación urbana durante el período que va entre 1939 y 1979. Se trata de fuentes oficiales de Corfo, incluida su ley de fundación que modificó su institucionalidad, junto con las memorias de la Corporación entre 1939 y 1980; leyes y decretos con fuerza de ley relacionados con la creación de organismos ministeriales, los cuales permiten ubicar institucional y técnicamente la creación de Minvu; estudios técnicos elaborados por el nuevo ministerio, entre 1967 y 1981, y planes de desarrollo y de vivienda; fuentes oficiales de Odeplan, así como decenas de mensajes presidenciales pronunciados los días 21 de mayo durante estas cuatro décadas, incluidos los emitidos por Augusto Pinochet los días 11 de septiembre, entre 1974 y 1980.

Ministerios, urbanización y planes sectoriales

La preocupación política por transformar la planificación urbana en un proceso institucional resultó en que los gobiernos locales de países europeos, a partir de la primera década del siglo XX, transfirieron gradualmente sus competencias públicas a equipos de planificadores urbanos vinculados al poder ejecutivo o a nuevos e independientes departamentos de planificación. Esta transferencia fue compartida, en el segundo tercio del siglo, por la mayoría de los países de América Latina, los que comenzaron a integrar la planificación urbana como parte de la política nacional. Este sería un proceso paulatino, ya que tomaría décadas crear un sistema institucional de planificación que integrara los niveles local, metropolitano y nacional.[23] Además, las

[22] Arturo Almandoz Marte, *Modernización urbana en América Latina*. Santiago de Chile: RIL Editores, 2018, p. 303.

[23] María Cristina da Silva Leme y Vera Lucia F. Motta Rezende, «From Urbanism to Planning Process. Convergences of Latin American Countries», en Carola Hein (ed.), *The Routledge Handbook of Planning History*. Nueva York: Routledge, 2017, pp. 208-217, p. 213.

nuevas instituciones de planificación —de evidente impacto en el campo económico— fueron operando muy lentamente en el ámbito físico y social. Como sea, el tránsito de la escala local a la escala metropolitana, ámbito primordial de los nuevos planes, impulsó a los países a buscar instituciones de mayor alcance. De ahí que el panorama ministerial bien refleje cómo las carteras incorporaron la agenda urbana y política, desde la década de 1930, cuando el Estado tomó un rol más activo en los asuntos urbanos.

Impulsado por las circunstancias económicas que afectaran al país, resultantes en parte de la Gran Depresión, la primera presidencia de Carlos Ibáñez del Campo (1927-1931), reconocida por sus «rasgos dictatoriales»,[24] implementó un vasto programa de obras públicas. Para apoyar el desarrollo de un programa, para un Estado cuya gestión asumió un importante rol en el desarrollo económico y social,[25] Ibáñez llevó adelante una reestructuración ministerial a partir de diciembre de 1927, que estableció nueve carteras. Uno de los cambios claves en relación con la administración territorial fue la creación del Ministerio de Bienestar Social, a cargo de la habitación, beneficencia, sanidad, agua potable y alcantarillado,[26] así como de aquellos servicios urbanos que los municipios no eran capaces de proveer. Las atribuciones de este ministerio, considerado por Ibáñez como fundamental para la reconstrucción de la vida nacional,[27] pasaron en 1938 al Ministerio de Salubridad y al Ministerio del Trabajo.[28]

Un segundo ministerio que destacó en la reforma de Ibáñez fue el de Fomento, que cubrió un amplio espectro de áreas, similares a las del antiguo Ministerio de Industria y Obras Públicas, existente desde 1887.[29] Las atribuciones de aquel abarcaron desde la promoción

---

[24] Mariana Aylwin, Carlos Bascuñán, Sofía Correa, Cristián Gazmuri, Sol Serrano y Matías Tagle, *Chile en el siglo XX*. Santiago de Chile: Editorial Planeta, 2000, p. 11.

[25] *Ibid*., p. 112.

[26] *Sesión de las dos cámaras*, 21 de mayo de 1929, p. 25.

[27] *La Gaceta de Chile*, 22 de julio de 1928.

[28] *Sesión del Congreso Pleno*, 21 de mayo de 1938, p. 117.

[29] Macarena Ibarra, «Hygiene and public health in Santiago de Chile's urban agenda, 1892-1927», *Planning Perspectives*, Vol. 31, No. 2, 2016, pp. 181-203, p. 197.

de actividades económicas, tal como la industria agrícola; hasta el resguardo por la producción, inmigración, la construcción y mantenimiento de caminos, puentes, muelles y todas las actividades relativas al ferrocarril y la pavimentación. La Dirección General de Obras Públicas pasó entonces a ser dependiente de este nuevo ministerio, y dos años después fortaleció sus funciones e incorporó la nueva Dirección de Arquitectura.[30] De hecho, el Decreto N°194, de enero de 1929, suprimió las oficinas de arquitectura de los ministerios (a excepción de los de Guerra y Marina) y los supeditó a esta nueva Dirección. Pero más decisiva aún en este nuevo panorama fue la creación, en octubre de ese año, de la Sección de Urbanismo, a cargo de la misma Dirección.[31] Esta nueva sección, que estuvo inicialmente asesorada por el ingeniero y urbanista austríaco Karl Brunner, se encargó de todas las materias relacionadas con el urbanismo, tales como la confección de anteproyectos para la transformación de ciudades, así como estudios de obras, de proyectos de mejoramiento y de embellecimiento en diversas ciudades del país.[32]

Antes de seguir adelante, cabe destacar que, desde la tercera década del siglo, Chile experimentó un fuerte proceso de urbanización; ya para 1952, un 60,2% de los habitantes del país residían en el medio urbano, cifra que ascendió a un 80,2% según el registro de 1982.[33] Una de las características del proceso urbano-territorial en Chile ha sido la concentración.[34] Es más, desde la década de 1960 la población se ha tendido a aglomerar en cuatro grandes áreas metropolitanas, dominadas por Santiago como ciudad primada, el área de Valparaíso-Viña del Mar y Concepción-Talcahuano (Cuadro 1).

---

30 Francisco Baeza, «Arquitectura y servicios públicos», *Revista CA*, No. 29, 1981, pp. 2-11, p. 4.

31 Ibarra, *op. cit.*

32 *Sesión del Congreso Pleno*, 21 de mayo de 1931, p. 32.

33 Jorge Martínez Pizarro, «Urbanización, crecimiento urbano y dinámica de la población de las principales ciudades de Chile entre 1952 y 1992», *Revista de Geografía Norte Grande*, No. 24, 1997, pp. 23-30, p. 24.

34 *Idem.*

Cuadro 1: población total y urbana en Chile (en miles de habitantes), 1930-1970.

Año	Población urbana (1)	Población país (2)	(1):(2)
1930	2.078	4.287	48,4
1940	2.548	5.023	50,7
1952	3.437	5.932	57,9
1960	4.724	7.374	64,0
1970	6.368	8.885	71,6

Fuente: Guillermo Geisse, *Economía y política de la concentración urbana en Chile*. México: El Colegio de México, Pispal, 1983, p. 185.

El Ministerio de Fomento, que en 1942 pasó a denominarse Ministerio de Obras Públicas y Vías de Comunicación,[35] sufrió cambios decisivos durante el segundo período de Ibáñez (1952-1958), tras la publicación de la Ley N°11.151, en febrero de 1953, que concedía al Presidente de la República facultades para reorganizar las diferentes ramas de la administración pública.[36] Entonces, bajo el nuevo nombre de Ministerio de Obras Públicas (MOP), este se configuró como uno de los organismos con mayores atribuciones en la gestión del territorio urbano. En este panorama institucional, se promulgaron los decretos con fuerza de ley (DFL) N°150 del Ministerio del Interior y el DFL N°224 del Ministerio de Obras Públicas, los que terminaron por ajustar el desempeño de los organismos estatales relacionados con la planificación del territorio urbano nacional. El primero estableció la organización y fijó las atribuciones del MOP sobre la planificación y coordinación territorial, además de mandatar a la recientemente creada Dirección de Planeamiento a elaborar el conjunto de los planes de obras, de manera que estos se ordenaran de acuerdo con los planos reguladores y

[35] Ministerio de Obras Públicas, *Historia*, https://www.mop.gob.cl/acerca/#historia

[36] Ministerio de Hacienda, *Ley 11.151. Concede al Presidente de la República facultades para reorganizar las diferentes ramas de la Administración Pública*, 5 de febrero de 1953, https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=26570

planos regionales.[37] Así, la creación de la Dirección de Planeamiento, «encargada de poner en marcha un plan quinquenal que abarcara todo el territorio, de acuerdo a un orden de prioridad previamente establecido»,[38] le otorgaba atribuciones sobre la planificación y coordinación territorial. El segundo decreto obedeció a la «falta de coordinación entre municipios de las diversas comunas, en la Ley General de Construcciones y Urbanización, estableciendo las bases para una planificación en conjunto de las áreas metropolitanas y, además, las bases para la planificación intercomunal del país».[39] Tal marco normativo posibilitó que, en 1954, se creará al interior del MOP «una oficina especial para la ejecución del Plan Intercomunal, con dedicación permanente a ello».[40] Tal oficina era entonces una repartición estatal que se ocupó técnicamente de elaborar el Plan Intercomunal para la capital chilena, el cual fue aprobado mediante el Decreto Supremo N°2.387 en 1960. El Plan Regulador Intercomunal para Santiago (PRIS) ha sido considerado como uno de los primeros planes metropolitanos de América Latina.[41]

Además de la Dirección de Planeamiento, el DFL N°150, de 1953, estableció las atribuciones de la Junta de Planeamiento y Coordinación de Obras Públicas, entre las que se encontraban las de aprobar «la división del territorio nacional en regiones, con fines de planeamiento y coordinación».[42] De ese modo, a través del Decreto Supremo N°2.004 de octubre de 1954, fueron delimitadas diez regiones en Chile, las cuales estuvieron ordenadas de norte a sur y divididas cada una

---

37 Ministerio de Hacienda, *DFL 150. Establece la organización y fija las atribuciones del Ministerio de Obras Públicas y servicios independientes*, 3 de agosto de 1953, https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=4819

38 *Mensaje de S.E. el Presidente de la República don Carlos Ibáñez del Campo al Congreso Nacional al inaugurar el periodo ordinario de sesiones*, 21 de mayo de 1958, p. 116.

39 Juan Parrochia Beguin y María Isabel Pavez Reyes, *Los primeros planes intercomunales metropolitanos de Chile: Volumen I: los planes para Santiago de Chile 1960-1994*. Santiago de Chile: Universidad de Chile, Facultad de Arquitectura y Urbanismo, Departamento de Urbanismo, 2016, p. 59.

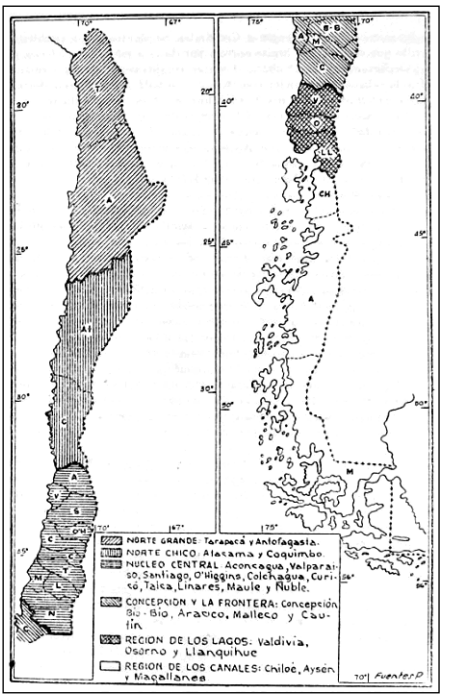
40 *Ibid*., p. 64.

41 Leme y Rezende, *op. cit*., p. 213.

42 Ministerio de Hacienda, *DFL 150*…, Artículo 12.

de ellas en «micro-regiones» (Figura 1); estas últimas «recibieron el nombre de su ciudad capital, la que fue elegida, a su vez, de acuerdo a su jerarquía en cuanto a población y equipamientos».[43]

Figura 1: división regional en Chile, según DFL de 1953.



Fuente: Corfo y Fundación Pedro Aguirre Cerda, *Geografía económica de Chile*. Santiago de Chile: Editorial Universitaria, 1950, tomo I, p. XXIII.

[43] María Isabel Pavez Reyes, «Introducción general: Aportes conceptuales previos a la primera planificación reguladora intercomunal y micro-regional de las metrópolis de Chile», en Juan Parrochia Beguin y María Isabel Pavez Reyes, *Los primeros planes intercomunales metropolitanos de Chile: Volumen I: los planes para Santiago de Chile 1960-1994*. Santiago de Chile: Universidad de Chile, Facultad de Arquitectura y Urbanismo, Departamento de Urbanismo, 2016, pp. 7-32, pp. 15-16.

Vivienda y urbanizaciones

Fue también durante el segundo gobierno de Ibáñez cuando se reordenó la política habitacional. En julio de 1953, a través del DFL N°285 del Ministerio de Hacienda, se fundó la Corporación de la Vivienda (Corvi), mediante la fusión de la Caja de la Habitación y la Corporación de Reconstrucción.[44] Corvi tenía la misión de proponer un Plan Nacional de Vivienda y de potenciar «la edificación de grandes conjuntos habitacionales y se llevaron a cabo los primeros programas oficiales de autoconstrucción, gestados bajo el amparo de la naciente cooperación internacional para el desarrollo económico de los países de América Latina, promovida desde la Organización de Estados Americanos y el gobierno de Estados Unidos».[45] El Plan Nacional de Vivienda, entendido como el «instrumento a través del cual el Estado intentó articular el andamiaje institucional recién reformado y el sector privado, para conseguir la tan anhelada reducción total del déficit de viviendas»,[46] se insertaba en el marco de la reforma de la administración pública de Ibáñez; esta entregaba al MOP la atribución de planificación y coordinación de sus propias obras, bajo el cual la Junta de Planeamiento y Coordinación de Obras Públicas tenía un importante rol de coordinación y de gestión. Tal entidad designó en su interior una Junta Ejecutiva, encargada de diseñar el Plan Nacional de Vivienda. Otras instituciones que entonces se crearon para administrar, establecer los lineamientos generales y levantar los fondos del plan habitacional, fueron la Corporación Nacional de Inversiones de Previsión y el Banco del Estado,[47] mientras la Cámara Chilena de la Construcción, entre

---

44 Ministerio de Hacienda, *DFL 285. Sobre organización y atribuciones de la Corporación de la Vivienda*, 5 de agosto de 1953, Artículo 1, https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=5312

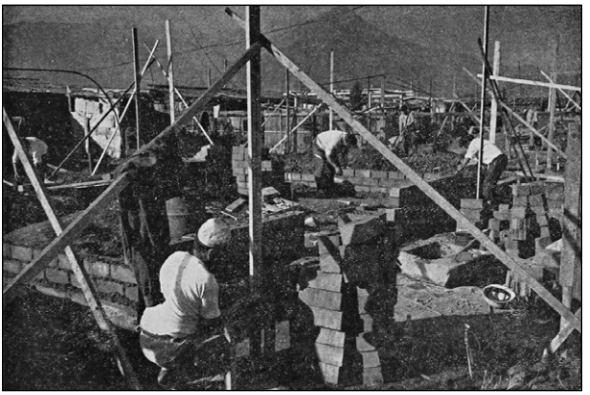
45 Rodrigo Hidalgo, *La vivienda social en Chile y la construcción del espacio urbano en el Santiago del siglo XX*. Santiago de Chile: RIL Editores, Instituto de Estudios Urbanos y Territoriales UC, 2019, p. 203.

46 *Ibid*., p. 222.

47 *Ibid*., p. 501.

1947 y 1950, jugó un papel destacado en la edificación masiva de casas y edificios[48] (Figura 2).

Figura 2: construcción de la población Chacabuco, en Santiago, por Corvi.



Fuente: Corvi, «60 mil viviendas. CORVI en el centro de la construcción», *Revista AUCA*, No. 23, 1972, pp. 40-65, p. 45.

Pese a los esfuerzos por avanzar a nivel nacional en la construcción de vivienda, al finalizar la década de 1950 se experimentó una fuerte crisis en el sector, obligando, en 1959, a promulgar el DFL N°2, también conocido como la Ley del Plan Habitacional, mandato que reorganizó las atribuciones de Corvi y fijó un nuevo plan. Tal proceso lo resume Rodrigo Hidalgo en este sentido: «Paralelamente, la política de vivienda social se asoció al Programa Nacional de Vivienda, que se insertó en el Plan Nacional de Desarrollo Económico elaborado por la Corporación de Fomento para el período 1961-1970. Dentro del Plan Habitacional, se establecieron nuevos incentivos para lograr un amplio compromiso con las empresas privadas dedicadas al sector de la construcción».[49]

Desde 1965, Corvi pasó a ser parte del Minvu, el cual situó a Chile como pionero, a nivel continental, en implementar el desarrollo urbano a escala nacional.[50] Creado por la Ley N°16.391, generada

48 *Ibid.*, p. 249.

49 *Idem.*

50 Leme y Rezende, *op. cit.*

por el MOP,[51] el Minvu impulsó, un año más tarde, la Corporación de Mejoramiento Urbano (Cormu), institución que consagraba, entre sus principales funciones, la de disponer permanentemente de terrenos destinados a planes o programas de «equipamiento comunitario, de desarrollo urbano, de vías de circulación y de áreas verdes urbanas y, en general, de todas las infraestructuras y servicios necesarios para el desarrollo y progreso urbano, comunal e intercomunal del país».[52] Dicha atribución estaba orientada a contrarrestar el desorden de las urbanizaciones en Chile, debido a los esfuerzos dispersos, tanto del sector público como privado, para procurarse sitios donde concretar sus programas. Con todo, el organismo esperaba limitar un proceso de extensión metropolitana regido por la «oportunidad», fenómeno reñido, según la propia Cormu, «con la racionalidad del esfuerzo planificador que el país necesita para superar su falta de desarrollo».[53]

Vialidad, transporte y regionalización

A inicios de la década de 1960, el balance político sobre los avances institucionales en la gestión de las ciudades y territorios era positivo, según el presidente Jorge Alessandri Rodríguez (1958-1964). Así lo declaraba en su discurso de 21 de mayo, en 1962, en relación con la labor de la Dirección de Arquitectura, la que habría aumentado sus inversiones, mientras «la Dirección de Obras Sanitarias instaló sólo en el último año 380 kilómetros de matrices de agua potable y 260 kilómetros de colectores de alcantarillado; la Dirección de Riego ejecutó obras que significan un aumento de la zona regada o mejoramiento de la existente de más de 20 mil 450 has., estimándose que para 1965 este incremento será de 380 mil has. más

---

[51] Ministerio de Obras Públicas, *Ley 16.391. Crea el Ministerio de la Vivienda y Urbanismo*, 16 de diciembre de 1965, https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=28433.

[52] Minvu, *Decreto 483. Aprueba la Ley Orgánica de la Corporación de Mejoramiento Urbano*, 3 de septiembre de 1966, https://www.bcn.cl/leychile/navegar?i=13698&f=1977-07-15&p=

[53] Cormu, *CORMU Chile*. Santiago de Chile: Cormu, 1968, p. 3.

y que la Dirección de Vialidad realizará en 1961 la pavimentación de 582,4 kilómetros de nuevas caminos».[54] Similar observación hacía el presidente Alessandri respecto a la labor de Corvi, al destacar las significativas inversiones económicas realizadas desde su creación.[55]

Durante el gobierno de Eduardo Frei Montalva (1964-1970) se reorganizaron las estructuras del Ministerio de Obras Públicas y sus servicios dependientes. Así lo señalaba el mandatario en mensaje ante el Congreso pleno en 1964, al referirse específicamente en el apartado relacionado con la «Política de Obras Públicas Transporte y Vivienda», en conformidad con lo dispuesto por la Ley N°15.840, de 9 de noviembre de 1964.[56] Frei concibió este ministerio como la «Secretaría de Estado encargada del planeamiento, estudio, proyección, construcción, ampliación, reparación, conservación y explotación de las obras públicas fiscales y el organismo coordinador de los planes de ejecución de las obras que realicen los Servicios que lo constituyen».[57] De alguna manera, se preveían entonces transformaciones al interior de esta cartera que, tres años más tarde, mediante la Ley N°16.723 del Ministerio de Hacienda, lo convertirían en el Ministerio de Obras Públicas y Transportes.[58] En relación con el sector de transportes, ya en 1953, mediante el DFL N°54 del Ministerio de Hacienda, se había creado la Empresa de Transportes Colectivos del Estado (ETCE).[59]

---

[54] *Mensaje de S.E. el Presidente de la República don Jorge Alessandri Rodríguez al Congreso Nacional al inaugurar el periodo ordinario de sesiones*, 21 de mayo de 1962, p. 256.

[55] *Ibid.*, p. 320.

[56] *Primer mensaje del Presidente de la República de Chile don Eduardo Frei Montalva al inaugurar el período de Sesiones Ordinarias del Congreso Nacional*, 21 de mayo de 1965, p. 37.

[57] Ministerio de Obras Públicas, *Ley 15.840. Aprueba organización y funciones del Ministerio de Obras Públicas*, 9 de noviembre de 1964, https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=28304

[58] Ministerio de Hacienda, *Ley 16.723. Suplementa los ítem del presupuesto de capital, en moneda nacional, de la Dirección General de Obras Públicas*, 13 de diciembre de 1967, https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=28643

[59] Ministerio de Hacienda, *DFL 54. Adopta las medidas que indica en relación con la Empresa Nacional de Transportes Colectivos S.A. y crea la Empresa de Transportes Colectivos del Estado*, 2 de mayo de 1953, https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=4318

Finalmente, desde julio 1974, el Ministerio pasaría a denominarse Ministerio de Obras Públicas.

La dictadura promovió la creación de nuevos ministerios ocupados de las problemáticas urbanas. Por una parte, el transporte experimentó su sectorización con la fundación, en 1974 mediante el Decreto Ley N°557 del Ministerio del Interior, del Ministerio de Transportes.[60] Respecto a este último, resulta significativo su Departamento de Locomoción Colectiva, el que tenía por objetivo regular, coordinar y controlar el servicio a lo largo de todo el país.[61] De gran relevancia fue, en especial, el cambio que experimentó el Minvu «para dar cumplimiento a la política del Gobierno de regionalizar el país y desconcentrar la administración», según indicaba Augusto Pinochet en el mensaje del 11 de septiembre de 1976.[62] La reestructuración y regionalización del Minvu consistió en fusionar las Corporaciones de la Vivienda, de Mejoramiento Urbano, de Servicios Habitacionales y de Obras Urbanas en una sola entidad, por cada una de las regiones en que se dividió política y administrativamente el país, para crear una nueva institución: los Servicios Regionales de Vivienda y Urbanización (Serviu), en cada región.[63]

De Corfo a Odeplan: fomento, desarrollo y planificación

Al igual que la Corporación de Reconstrucción y Auxilio, Corfo fue creada por la Ley N°6.334 del Ministerio de Hacienda, en 1939, como organismo que debía enfrentar los daños provocados por el terremoto de Chillán, ocurrido en enero de ese año. Entonces se le encomendó a la nueva corporación la formulación de un plan general de fomento de la producción nacional

---

60 Ministerio del Interior, *Decreto Ley 557. Crea el Ministerio de Transportes*, 10 de julio de 1974, https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=6193

61 *Mensaje presidencial*, 11 de septiembre de 1975-11 de septiembre de 1976, p. 395.

62 *Ibid.*, p. 521.

63 *Idem.*

> destinado a elevar el nivel de vida de la población mediante el aprovechamiento de las condiciones naturales del país y la disminución de los costos de producción y a mejorar la situación de la balanza de pagos internacionales, guardando, al establecer el plan, la debida proporción en el desarrollo de las actividades de la minería, la agricultura, la industria y el comercio, y procurando la satisfacción de las necesidades de las diferentes regiones del país.[64]

Desde entonces Corfo impulsó una serie de iniciativas económicas que permitieron generar obras en las distintas actividades seleccionadas como estratégicas para el desarrollo del país[65] (Figura 3). En sus primeros cinco años, la Corporación diseñó «cinco planes de acción inmediata», entre los que destacaban los antecedentes entregados sobre el fomento a la minería, la agricultura, la industria, la energía y los combustibles y el comercio y los transportes. Durante estos primeros años, Corfo fue también activa en materia de viviendas. Entre 1939 y 1940, reportaba haber concedido a la Caja de Habitación Popular —creada en 1935— «fondos por un valor de $58.764,327.01, para construir 35 poblaciones», suma que permitió aprobar la realización de la población «Talca» en Talca, «B. Aires» en Chillán, «21 de mayo» en Antofagasta, «Colo Colo» en Arauco y «Huemul» en Santiago, entre otras.[66]

---

64 Ministerio de Hacienda, *Ley 6.334. Crea las Corporaciones de Reconstrucción y Auxilio y de Fomento a la Producción*, 29 de abril de 1939, artículo 22, https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=25337

65 Luis Ortega, Carmen Norambuena, Julio Pinto y Guillermo Bravo, *Corporación de Fomento de la Producción: 50 años de realizaciones, 1939-1989*. Santiago de Chile: Universidad de Santiago de Chile, Facultad de Humanidades, Departamento de Historia, 1989, p. 114.

66 Corfo, *Cinco años de labor: 1939-1943*. Santiago de Chile: Corfo, 1944, pp. 325-326.

Figura 3: sectores estratégicos de Corfo.



Fuente: Corfo, *Cinco años de labor: 1939-1943*. Santiago de Chile: Corfo, 1944.

A inicios de la década de 1950, Corfo creó el Departamento de Planificación y Estudios, el cual intentó responder a la necesidad de integrar las distintas iniciativas de programación e investigación.[67] Considerada como una «herramienta para el desarrollo económico», la Corporación, a través de su nuevo departamento, promovió el estudio de planes generales de producción orientados técnicamente por organismos internacionales como Cepal.[68] A partir de entonces,

[67] *Ibid*., p. 157.

[68] Corfo, *Corfo, 15 años de labor (1939-1954)*. Santiago de Chile: Corfo, 1955, p. 60.

la Corporación modificó su «rol de creadora y gestora de empresas, para convertirse en una entidad de planificación y de fomento».[69]

No obstante, la capacidad planificadora de la Corporación sería limitada. Esto se debió, en parte, a que hasta promediar el siglo XX, la industrialización en Chile no había constituido una «propuesta comprehensiva en los proyectos políticos, ya sea de partidos o de gobiernos».[70] Es más, se ha considerado que «la economía política de la industrialización [era] más bien parte de un proceso discursivo que de proyectos políticos coherentes y estructurados».[71] Esto explica por qué, a pesar del importante grado de autonomía de que gozaba Corfo, las presiones y demandas sectoriales originadas desde distintos ámbitos la «obligaron a generar respuestas a demandas múltiples, no siempre viables y, por ello, redundó en una limitada capacidad planificadora».[72] Sugerente resulta entonces cómo, en 1960, a raíz de un balance de las primeras dos décadas de labor, la Corporación describía la evolución del concepto de planificación y sostenía la necesidad de avanzar a un desarrollo programado de sus economías y de una mayor articulación de sectores, cuestión a la que se venía aspirando desde la crisis del año 1929:

> Este concepto de política económica había sido mirado antes más bien en forma sectorial, orientado esencialmente en función de las obras públicas y, en cierto modo, de la industria manufacturera. Diversos hechos y circunstancias contribuyeron a un cambio general de actitud, que se tradujo en una tendencia a armonizar el crecimiento de los distintos sectores de la economía, a la vez que el de los diferentes grupos sociales dentro de cada país y aun el de los diversos países entre sí (…) No hay que olvidar que la edad de la Corporación es más o menos la misma que la de los nuevos planteamientos

69 *Ibid.*, p. 299.

70 *Idem.*

71 Luis Ortega, «La economía política de la industrialización a través de un siglo, 1870-1970», en Iván Jaksic, Andrés Estefane y Claudio Robles (eds.), *Historia política de Chile, 1810-2010. Tomo III. Problemas económicos*. Santiago de Chile: Fondo de Cultura Económica, 2018, pp. 141-170, p. 142.

72 *Ibid.*, p. 159.

económicos, y conviene recordar que las técnicas de programación en uso nacieron más tarde que ella.[73]

En las memorias de Corfo también se hacía referencia a los alcances del «Programa Nacional de Desarrollo» (PND). Al respecto, se daba a conocer una de las primeras conclusiones del «Programa de Viviendas», la cual establecía como indispensable «que la población de la clase media y alta se adapte a un patrón habitacional más modesto que en el pasado, y que una mayor proporción de inversión en vivienda se destine a los sectores de más bajos ingresos».[74] Además, el PND describía sus expectativas con la «descentralización» de la producción, la que era entendida como una adecuada distribución de las inversiones para el desarrollo armónico del país, evitando con ella «la concentración de las actividades en la capital y sus alrededores».[75] Importante para el Plan de Desarrollo Económico de Corfo fue el rol desempeñado por el Departamento de Planificación y Estudios, el cual tuvo por objetivo «preparar planes de fomento de la producción que integren las iniciativas públicas y privadas dentro de las posibilidades técnicas y financieras del país».[76]

La cooperación interamericana

A pesar del mandato legal encomendado a Corfo, la gestión y administración de los recursos económicos se mantuvo restringida hasta bien entrada la década de 1960, lo cual se debió a la escasa coordinación existente entre los distintos organismos involucrados en la planificación de los sectores económicos. Esto motivó al presidente Frei, en 1965, a anunciar la futura creación de una Oficina de Planificación Nacional (Odeplan), constituida finalmente en 1967, y de otras oficinas sectoriales de programación al interior de los

---

[73] Corfo, *Corfo, veinte años de labor: 1939-1959*. Santiago de Chile: Corfo, 1962, p. 92.

[74] *Ibid*., p. 100.

[75] *Ibid*., p. 102.

[76] Jorge Opazo, *Estadísticas del Plan Habitacional Chileno*. Santiago de Chile: Corvi, 1963, p. 11, citado en Hidalgo, *La vivienda social en Chile*…, p. 251.

distintos ministerios[77] (Figura 4). Interesante resulta que la revisión de la correspondencia de Odeplan da cuenta de que el proceso experimentado para lograr su creación legal fue iniciado pocos meses después de asumir Frei la presidencia.[78] El 10 de febrero de 1965, el asesor presidencial Álvaro Marfán envió una carta a Harry Wilhelm, a la fecha director de la Fundación Ford para América Latina, así como a representantes para Chile y Argentina, en la cual informaba sobre «los trabajos de Planificación Regional que el Gobierno de nuestro país está programando y que constituyen el más importante propósito para fomentar el desarrollo regional, facilitar la descentralización administrativa y racionalizar la localización de proyectos de inversión».[79] En tal carta, el asesor le comunicaba a Wilhelm:

> Como es de su conocimiento, en septiembre de 1964, con ocasión de la visita que hicieran a nuestro país el Profesor John Friedmann y el Dr. Walter Stöhr, expertos de la fundación Ford, se organizó un Grupo Provisional de Planificación Regional, integrando por algunos profesionales chilenos y bajo la asesoría directa del doctor Stöhr. Este Grupo emitió un informe en el mes de noviembre de 1964 en el que se propone la creación de una oficina de Planificación Regional al nivel de la Planificación Nacional, cuya estructura, característica y objetivos concuerdan con los programas del Supremo Gobierno en estas materias.[80]

La Oficina de Planificación de la Presidencia solía pedir asistencia técnica al Programa de Cooperación de las Naciones Unidas, organismo que, mediante la División de Asesoría del Instituto Latinoamericano de Planificación, se esperaba ayudara al gobierno chileno para crear un «sistema de estadísticas adaptadas a los requerimientos de la planificación».[81] De hecho, se trató de una labor de la Oficina,

---

77 *Primer mensaje del Presidente de la República de Chile don Eduardo Frei Montalva…*, p. 81.

78 «Presidencia de la República. Asesoría de planificación», Arnad, Correspondencia Odeplan, Ministerio de Planificación y Cooperación, Vol. 1, 1965, p. 1.

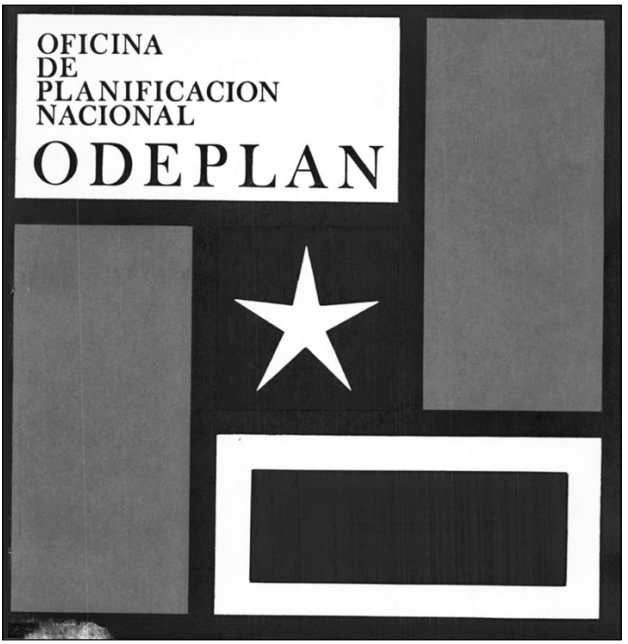
79 *Idem.*

80 *Idem.*

81 «Solicitud de asistencia técnica al Representante Residente de UN», Arnad, Correspondencia Odeplan, Ministerio de Planificación y Cooperación, Vol. 1, 1965, p. 2.

como lo indicó años más tarde la carta enviada por parte del director de Odeplan, Joaquín Undurraga, al Instituto de Organización y Administración, donde solicitaba datos sobre la estructura de costos de los distintos medios de transporte (taxis, taxibuses y mibrobuses).[82] También al director de Pavimentación Urbana del MOP, para conocer el detalle sobre la maquinaria, equipos y vehículos de trabajo que poseía el organismo,[83] en el espíritu de reunir información relevante para la planificación urbana.

Figura 4: portada del documento «Cuentas Nacionales de Chile, 1960-1971», de Odeplan.



Fuente: Odeplan, *Cuentas Nacionales de Chile, 1960-1971*. Santiago de Chile: Odeplan, 1971.

Según consta en su *Memoria informativa 1939-1979*, Corfo había contribuido con la elaboración de algunos de los estudios

[82] «Solicitud sobre medios de transportes de pasajeros», Arnad, Correspondencia Odeplan, Ministerio de Planificación y Cooperación, Vol. 2, 1965.

[83] «Santiago 6 de octubre 1965», Arnad, Correspondencia Odeplan, Ministerio de Planificación y Cooperación, Vol. 3, 1965.

fundamentales para el desarrollo nacional, posicionando al país en la vanguardia continental en la materia y posibilitando la creación de Odeplan.[84] Así se recogía en el texto *Corporación de Fomento de la Producción. 50 años de realizaciones, 1939-1989*, mediante una entrevista al entonces vicepresidente de Corfo, Raúl Sáez, quien señalaba que, con la creación de Odeplan, la corporación «perdía su rol planificador, ya que la "planificación y las cuentas nacionales" pasaban a ese organismo».[85]

Odeplan contó con asistencia técnica en materia de construcción y vivienda, tal como lo demuestra el primer curso de Programación de Vivienda organizado por Cepal y el Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social (Ilpes),[86] el cual se desarrolló en Santiago de Chile, entre mayo y julio de 1966. Esta iniciativa formó parte de un plan de trabajo trazado por la Secretaría Ejecutiva de la Cepal, en consulta con el director del Centro de la Vivienda, Construcción y Planificación de las Naciones Unidas. Tal como lo detallara el asesor regional en programación de vivienda adscrito a la Cepal, este plan contemplaba una discusión interna en este organismo sobre la orientación de la política y programas de vivienda en la América Latina, incluyendo su financiamiento; asistencia técnica a Brasil y Chile, en cumplimiento de solicitudes de esos gobiernos; organización y dirección del primer Curso de Programación de Vivienda, como curso especial del Ilpes auspiciado conjuntamente con la Cepal; preparación de un texto sobre «Programación de Vivienda» como material didáctico para el curso mencionado; y la organización de un Centro de Documentación de Vivienda, Construcción y Planificación Física, en la Biblioteca de la Cepal.[87]

Este curso sobre vivienda obedecía, por una parte, al consenso entre «los más altos círculos políticos» del período sobre la necesidad

---

[84] Corfo, *Corfo, 1939-1979. Memoria informativa 40 años*. Santiago de Chile: Corfo, 1979, p. 3.

[85] Ortega, Norambuena, Pinto y Bravo, *op. cit.*, p. 181.

[86] «Memorándum Nº039», Arnad, Correspondencia Odeplan, Ministerio de Planificación y Cooperación, Vol. 4, 1966.

[87] Octavio Cabello, *Informe de actividades desarrolladas durante 1966*. Santiago de Chile: marzo de 1967, p. 1.

que los gobiernos tenían de intervenir en el problema habitacional mediante la ejecución de programas nacionales y, por otra, a la también conocida «incertidumbre» sobre los métodos empleados en la implementación de los programas, la cual provenía de la falta de información sobre la «programación sectorial».[88] De ahí entonces que el asesor regional atribuyera «gran importancia a la capacitación de personal y que aceptara con mucho interés la responsabilidad de dirigir el Primer Curso de Programación».[89] Los contenidos del curso incluyeron la definición del problema de la vivienda y un análisis de la situación en la región y a nivel internacional, las formas de abordar el problema en un plan sectorial, la programación, control y evaluación del programa y de proyectos habitacionales. Pero además se incluyeron análisis sobre la relación de vivienda y desarrollo, es decir, de la vinculación del problema habitacional con el desarrollo económico y la urbanización, y la integración de los programas de vivienda en los programas generales de desarrollo.[90]

Planificación y fomento en dictadura

Los mencionados antecedentes dan cuenta de las vinculaciones internacionales que en materia técnica poseyó Odeplan desde su gestación institucional, además de entregar algunas referencias sobre el interés que poseía la institución en racionalizar el territorio urbano hasta los inicios de la década de 1970. Con el golpe de Estado, en 1973, tanto Corfo como Odeplan[91] se mantuvieron vigentes como organismos de la administración central. De acuerdo con el mensaje presidencial de 1978, el Departamento de Planificación de Odeplan se concebía como una unidad técnica con la función de proponer un conjunto de acciones orientadas al proceso de planificación y de apoyo al logro de los objetivos nacionales

88 *Ibid*., p. 3.

89 *Idem*.

90 *Ibid*., p. 7.

91 En 1990, mediante Decreto de Ley 18.899 del 19 de julio, la Oficina de Planificación Nacional se transformó en el Ministerio de Planificación y Cooperación.

definidos en la Estrategia de Desarrollo Económico y Social. En concordancia con el principio de subsidiaridad, establecido como guía fundamental en la Declaración de Principios del Gobierno de Chile y en el Objetivo Nacional, este Departamento se focalizaba en dos tipos de planificación: la planificación *indicativa*, orientada a los sectores productivos, donde el motor de la acción era el sector privado; y la planificación *imperativa*, focalizada en los sectores sociales y de infraestructura, donde era principalmente el Estado quien ejecutaba las acciones. Por último, y también en línea con el principio de subsidiariedad, al Estado le correspondía dotar al país de infraestructura y reducir las desigualdades extremas, apoyando a los grupos más desvalidos de la población. Parte de esta labor debía detectar y evaluar socioeconómicamente los proyectos y programas necesarios, a fin de maximizar el beneficio que el país recibiera de los recursos asignados a salud, educación, vivienda, energía, obras públicas, entre otros.[92]

De este modo, los cambios institucionales estuvieron acompañados de tres claves: fomento, desarrollo y planificación. Odeplan se constituyó como una entidad emblemática de la impronta desarrollista en Chile, en tanto se le encargó la promoción de una estrategia de desarrollo regional, mientras Corfo mantuvo su misión en el fomento de ciertos sectores productivos desde fines de la década de los treinta. Entonces se cristalizaba, no solo mediante la reorganización sectorial, sino también a través de entidades estatales, la noción de *fomento*. Este se concibió entonces como el impulso que el Estado dio a la producción de sectores clave de la economía nacional: logró tomar, según Hidalgo, «cada vez mayor importancia en la formulación de políticas públicas y su amplitud abarcó en los años siguientes, no sólo las actividades productivas, sino que tuvo sus expresiones en las obras públicas, el desarrollo de infraestructura urbana y la construcción de viviendas económicas».[93] La idea de fomento se constituyó así en un «elemento impulsor de las políticas públicas» en Chile, cuando surgía la necesidad de elaborar e implementar un plan para programar las

[92] *Mensaje presidencial*, 11 de septiembre de 1975-11 de septiembre de 1978, p. 272.

[93] Hidalgo, *La vivienda social en Chile*…, p. 144.

actividades que permitieran cumplir sus metas con los fundamentos técnicos necesarios. Y tal como señala el mismo Hidalgo con respecto al sector habitacional, objeto de nuestra próxima sección:

> Esta forma de concebir las actividades de la administración pública por parte del Estado tuvo también sus repercusiones en el ámbito de la vivienda social. Por los años treinta se comenzó a propulsar desde el gremio de los arquitectos la necesidad de establecer un plan de vivienda, que involucrara, entre otros elementos, el fomento de la industria de la construcción.[94]

El sector de la vivienda como agente urbanizador

La Caja de Habitación Popular, Corfo y Corvi

Tal como lo explicitaron los mencionados programas de cooperación internacional, la vivienda se concibió como soporte a los proyectos de base industrial, al tiempo que se tornaba un crítico problema social. En 1952, el déficit habitacional alcanzaba las 156.205 unidades, cifra que aumentaba a 454.000, en 1960 y a 592.324, en 1970.[95] El problema se había agudizado a propósito de la expansión y masificación de los centros urbanos desde fines de la década de 1920, especialmente en Santiago, Valparaíso y Concepción, aunque también en Iquique y Antofagasta; al promediar el siglo, y como efecto de la migración campo-ciudad, La Serena, Viña del Mar y Los Ángeles también se habían expandido significativamente. Iniciada la década de 1970, Santiago, seguido por Valparaíso y Concepción, Viña del Mar, Antofagasta, Talca y Chillán, consolidaron su predominio como ciudades con alta concentración de habitantes[96] (Cuadro 2).

---

[94] *Ibid.*, p. 145.

[95] Rodrigo Hidalgo, «La vivienda social en Chile: la acción del Estado en un siglo de planes y programas», *Scripta Nova Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales*, No. 45 (1), agosto 1999, s/p.

[96] Macarena Ibarra y Marco González, «La vivienda social como discurso político en Chile. El problema de la localización, promoción y planificación física, 1925-1973», *Revista Divergencia*, Año 11, No. 18, enero-junio 2022, pp. 125-146, pp. 127-128.

Cuadro 2: población, tasa de crecimiento y porcentaje sobre la población urbana y nacional de las ciudades con más de cien mil habitantes (1952-1982).

Ciudades	Población				Tasa media anual de crecimiento (por mil)		
	1952	1960	1970	1982	1952-60	1960-70	1970-82
Santiago	1.437.652	2.067.885	2.822.025	3.902.329	42,3	32,9	27
Valparaíso	348.022	438.220	530.677	674.462	26,8	20,3	20
Concepción	211.305	285.444	379.793	505.479	35	30,2	23,8
Antofagasta	62.272	87.860	125.086	185.486	40,1	37,4	32,8
La Serena	66.362	83.293	114.920	167.125	26,5	34,1	31,2
Temuco	56.387	73.894	110.513	157.634	31,5	42,6	29,6
Rancagua	42.385	54.701	88.665	142.938	29,7	51,1	39,8
Arica	19.628	21.000	87.726	139.320	7,9	151,4	38,6
Talca	55.839	71.226	95.366	138.924	28,3	30,9	31,4
Iquique	39.576	50.655	64.477	110.153	28,7	25,5	44,6
Chillán	52.576	65.112	87.555	118.163	24,9	31,4	25
Calama	37.646	51.559	68.359	98.870	24	33,4	14,3
Osorno	41.597	56.489	70.165	97.946	36,6	29,9	30,8
Valdivia	50.747	62.340	85.453	101.494	35,6	23	27,8
Puerto Montt	30.998	44.454	64.900	88.947	42	40,1	26,3
Punta Arenas	35.679	50.383	63.405	96.193	40,2	24,3	34,7
Total	2.588.671	3.564.515	4.859.085	6.725.463	37,2	32,8	27,1
Porcentajes							
Población urbana	72,4	70,9	72,8	72,2	39,8	30	27,8
Población nacional	43,6	48,3	54,7	59,4	25,3	19,7	20,3
Santiago							
Población urbana	40,2	41,1	42,3	41,9			
Población nacional	24,2	28	31,8	34,4			

Fuente: Jorge Martínez Pizarro, «Redistribución espacial de la población en Chile», *Notas de Población*, No. 65, junio 1997, pp. 203-245, p. 226.

Dicho panorama evidenció la necesidad de promover planes que permitieran mejorar el problema del déficit y de la calidad de la vivienda social. De ahí que los gobiernos asumieran la tarea de levantar vivienda a lo largo del territorio nacional para proveer a la mayor cantidad de chilenos su acceso, tal como lo enfatizara el presidente Juan Antonio Ríos (1942-1946) al considerarlo «una obligación social del Estado».[97] Este amplio reconocimiento se concretó en instituciones estatales y permeó la política pública. Ya la administración de Pedro Aguirre Cerda (1938-1941) se había enfocado en dos aspectos del problema habitacional: por una parte, en atender la situación de los «mejoreros»[98] y de los compradores de sitios a plazo y, por otra, en velar por las construcciones directas mediante poblaciones.[99] Durante su gobierno, y a raíz del terremoto de la zona sur, se había creado Corfo, entidad que solicitó entonces a la Caja de la Habitación «la suma de 500 millones de pesos que debían entregarse en un período de 5 años a razón de 100 millones por año».[100] Pese a que la evaluación sobre el financiamiento indirecto de la Caja fue negativa, como se constataba a fines de 1941, y a pesar de que Corfo adeudaba a aquella una importante suma de dinero,[101] es importante destacar que la relación de la Corporación con la Caja da cuenta del impulso que el Estado tomaba en esta materia.

---

97 *Ibid.*, p. 133.

98 Los «mejoreros» eran personas de escasos recursos que arrendaban, en su mayoría de forma irregular —sin registro de contrato de arrendamiento— un terreno en el cual levantaban «mejoras» con fines habitacionales. Estas «mejoras» correspondían a viviendas precarias que no contaban con servicios básicos de urbanización. En caso de atrasarse en el pago del arrendamiento, los mejoreros podían ser expulsados de la propiedad. Si bien hubo intentos legales por parte del Estado para regular esta situación y convertir a los arrendatarios en propietarios —para ello fueron promulgados, en 1931, la Ley 4.931 y el DFL 33, y en 1935 la Ley 5.579—, los resultados fueron limitados. Véase Caja de la Habitación, *Labor de la Dirección de la Caja de la Habitación durante la administración del Excmo. Sr. Don Pedro Aguirre Cerda*. Santiago de Chile: Imprenta La Sud-América, 1942, pp. 5-6; Hidalgo, *La vivienda social en Chile*…, pp. 156-164.

99 Caja de la Habitación, *Labor de la Dirección*…, p. 7.

100 *Ibid.*, p. 8.

101 *Idem.*

A mediados de la década de 1940, a propósito de visibilizar su contribución con la construcción de 14.486 viviendas, con capacidad para 89.352 habitantes, la Caja celebraba haberse convertido en «la organización más aventajada en América para resolver el problema de la habitación».[102] La eficacia de esta entidad tenía relación con la ejecución de los planes de construcción estudiados y aprobados por la misma institución, los cuales comprendían

> la coordinación de todas las Cajas de Previsión y organismos públicos y particulares, que por la Ley están obligados a invertir fondos en la construcción de casas económicas. Ellos son perfectamente realizables, tanto por su financiamiento, científicamente determinado por los Actuarios de la Caja, como por la estandarización de los materiales y el sistema de producción en serie, siendo los materiales proveídos en su mayor parte por la propia Caja.[103]

Pero más allá de aliviar el acuciante problema habitacional, interesa destacar que la Caja actuó como un ente urbanizador, especialmente si se considera el estado de apoyos hacia agosto de 1946; para entonces ya había beneficiado alrededor de cien ciudades y pueblos con obras, muchos de los cuales vieron por primera vez trabajos de urbanización, «cuando la Caja de la Habitación inició en ellos sus obras, iniciando así el progreso de su salubridad y la modernización de sus conjuntos residenciales».[104]

De hecho, a pesar de la escasez de insumos debida a la Gran Depresión y la Segunda Guerra Mundial, la Caja logró sortear la contingencia, llegando a constituirse como un agente urbanizador en varias poblaciones. Se aprovisionó de materiales a bajo costo, con énfasis en la prefabricación y en la recuperación de existentes, así como en la producción de otros, a través de su fábrica de bloques de concreto para muros, una de puertas y ventanas, junto a otra de baldosas. Pero además contribuyó en «la ampliación y refuerzo

---

[102] Caja de la Habitación, *Beneficios dados al país por la institución. Estado en agosto de 1946*. Santiago de Chile: Imprenta Asiés, 1946, p. 4.

[103] *Idem.*

[104] *Idem.*

de las redes de agua potable como en las de alcantarillado, gas y alumbrado»,[105] con experiencia y economía de costos a través de la importación directa de materiales para formar *stocks* de lo más indispensable. No obstante las limitaciones, el contexto chileno parecía disponer de suficiente de mano de obra, personal técnico y administrativo —arquitectos, ingenieros, constructores, investigadores, especialistas—, así como de una amplia gama de materiales de construcción de los más variados tipos que hacían innecesaria la importación de varios elementos.[106]

Programas de vivienda

A inicios de la década de 1950, en vísperas de la creación de Corvi, se consignaba el aumento de la actividad constructora de la Caja, en línea con el incremento de recursos que había podido disponer para sus fines. Esto guardaba directa relación con el interés manifestado por el gobierno de Gabriel González Videla (1946-1952):

> El incremento de los recursos puestos a disposición de la Caja ha sido la consecuencia del interés del Supremo Gobierno en dotar a esta Institución de medios financieros cada vez mayores, a fin de que ésta pudiera cumplir su cometido en mejor forma y realizar sus programas de trabajo pese a los crecientes costos de la edificación. Dicho interés del Supremo Gobierno se ha expresado en aportes fiscales extraordinarios y en una mejor satisfacción de las obligaciones de la Caja de Seguro Obligatorio con la Caja de la Habitación.[107]

Aun así, se reconocía entonces que no era posible enfrentar por completo la gravedad de la deficiencia habitacional en Chile: «Lo que al efecto se ha hecho no es, sin embargo, suficiente para conjurar la agravación del déficit de la vivienda».[108] Si en sus primeros seis años

---

[105] *Ibid.*, p. 5.

[106] Corvi, *Plan habitacional Chile*. Santiago de Chile: Storandt Publicidad, 1963, s/p.

[107] Caja de la Habitación, *Memoria año 1950*. Santiago de Chile: Caja de la Habitación, 1951, s/p.

[108] *Idem.*

la Corvi logró construir 25 mil viviendas económicas, esto todavía resultaba insuficiente para resolver el problema habitacional. Por ello, en 1959 se dictó el DFL N°2, que creó un instrumento legal «destinado a movilizar, encauzar y fomentar los recursos estatales e institucionales, el ahorro y el crédito público y privado en favor de la vivienda popular».[109] Esta fue la base para que, cuatro años después, Corvi presentara un documento que resumía el Plan Habitacional, entroncado en el Programa Decenal de Desarrollo Económico del país para el período 1961-1970, desarrollado por Corfo. Así, ambas corporaciones se articulaban para promover el sector.

El Programa Decenal reservó un 25% de la inversión del período a edificación, siendo este el rubro con mayor porcentaje. Específicamente, un 18% fue dedicado a vivienda, mientras que el restante se destinó a edificios comerciales y públicos, escuelas y hospitales; le siguió el rubro de la industria, con un 21%. Al igual que el Programa de Desarrollo del país, el de viviendas comprendía un período de diez años. Se estimó que durante el decenio la población crecería en 2,2 millones de habitantes y que, con un promedio familiar de 5,5 personas por vivienda, debían construir 395.000 unidades. A esto se debía sumar la reconstrucción de viviendas destruidas tras el terremoto de 1960, además de aquellas que ya habían cumplido su vida útil y requerían reposición. Así, en total, se consideró que era necesaria la construcción de 538.700 viviendas, de las cuales un 70% serían edificadas por el sector público y un 30% por el sector privado.[110]

El Programa Nacional de Vivienda contemplaba la evaluación, el planeamiento económico y físico del sector, así como su administración y coordinación, a cargo de entidades oficiales. También consideraba las inversiones en edificación y en urbanización (pavimentación, alcantarillado, agua, electricidad) y en terrenos, realizadas tanto por el sector público, con fondos del Estado o de Cajas de Previsión, como por el sector privado, mediante fondos propios íntegros o parcialmente aportados en sistema de crédito, ahorro y préstamo. Además, incluía la construcción de viviendas, edificios

[109] Corvi, *Plan habitacional Chile*, s/p.

[110] *Idem*.

complementarios de interés social y obras de urbanización, a cargo de entidades particulares, mediante el sistema de propuesta pública en la generalidad de los casos; mientras que el suministro de materiales de construcción y mano de obra correspondía al sector privado. No obstante, el Estado debía ocuparse de manera permanente en su análisis y en la aplicación de las medidas necesarias para corregir las situaciones anómalas que se presentasen; por su parte, el transporte estaría a cargo de entidades públicas o empresas privadas.[111] Este programa entroncaba con el Programa Nacional de Desarrollo, el que contemplaba planes detallados para el incremento industrial, de transportes y urbanización, dentro de los que estaban contemplados los factores productivos que el Programa de Vivienda requería de acuerdo con sus metas.[112]

Se buscó avanzar hacia una visión de conjunto del problema de la vivienda, tanto en los objetivos como en la proyección de inversiones. Por tanto, se procuró una coordinación y articulación a cargo de una Comisión Administrativa Asesora, comprensiva de las diversas instituciones responsables de la ejecución del Programa de Vivienda, entre las cuales estaban Corvi, la Caja Central de Ahorro y Préstamos, el Instituto de Vivienda Rural, las Cajas de Previsión, las Dirección de Obras Sanitarias y la Dirección de Pavimentación Urbana. La Comisión asesoraba a los Ministros de Obras Públicas, de Hacienda, Economía, Reconstrucción y de Trabajo, teniendo entre sus funciones «la revisión del cumplimiento del Plan Decenal en el sector Vivienda y Desarrollo Urbano, el estudio de los planes de las diversas instituciones a fin de proponer su oportuna integración en los presupuestos anuales y la proposición al Supremo Gobierno de medidas conducentes a solucionar los problemas que dificultan el cumplimiento de las metas por parte de las instituciones».[113] Por su parte, el Departamento de Planeamiento y Estudios Económicos de la Corvi tenía a su cargo la planificación de todo aquello relacionado con la construcción de viviendas a nivel nacional, para los sectores

[111] *Idem*.

[112] *Idem*.

[113] *Idem*.

público y privado, así como en áreas urbanas y rurales en las distintas regiones, mediante la elaboración de «estudios detallados de las condiciones de demografía, vivienda, capacidad económica y costos de urbanización y edificación para cada entidad de población del país, de acuerdo a sus características propias».[114]

El Minvu: planes y estudios de inversión

La instalación sectorial de la vivienda tuvo como hito la creación del Minvu. Tal decisión respondió a una de las sugerencias ofrecidas por el Informe del Grupo Especial de Expertos en Vivienda y Desarrollo Urbano de las Naciones Unidas, en 1963, pero también al interés político por activar parte de las labores vinculadas al sector. Más aún, parece ser que el incumplimiento de los objetivos trazados del Plan Decenal de Desarrollo del Sector Vivienda y Desarrollo de Corfo, en 1962, habría agilizado su creación.[115] Con ello se dio inicio a estudios «pre inversionales», orientados a diagnosticar y estimar el presupuesto para llevar a cabo planes de desarrollo urbano, junto con la construcción de conjuntos de vivienda, planes que anticiparon estrategias de desarrollo regional de Odeplan, dos años más tarde. Entre los estudios pre inversionales se atendieron casos en áreas urbanas consolidadas como Santiago (1971), La Serena-Coquimbo y Valparaíso (1967), Concepción (1968); pero también destacaron otros estudios que proyectaron el desarrollo urbano y habitacional en ciudades en crecimiento, tales como Iquique (1976), Calama (1967), Copiapó (1966), Ovalle-Vicuña (1970), San Felipe-Los Andes (1968), Valdivia (1969) y Osorno (1968).

El Estudio Pre Inversional de Vivienda y Desarrollo Urbano de La Serena Coquimbo, entre 1967 y 1972, elaborado por la Dirección General de Planificación y Presupuesto del Minvu, evidenció la falta de instrumentos técnicos para gestionar la zona durante la

[114] *Idem*.

[115] Hidalgo, *La vivienda social en Chile*…, pp. 302-303.

segunda mitad de la década de 1960.[116] En similares términos, el documento Estudio Pre Inversional de Vivienda y Desarrollo Urbano entre 1967 y 1973 para Osorno, realizado por Wilsey & Ham International, reconocía la escasa estructura institucional existente en la localidad; entre otras iniciativas, proponía la formación de un Consejo Micro-Regional que reuniera en su interior a los alcaldes e intendentes de la región, quienes serían asesorados por Oficinas de Planificación Regional.[117]

A inicios de la década de 1970, el gobierno de la Unidad Popular (1970-1973) instalaba nuevos fundamentos al plan habitacional. La administración socialista buscaba poner énfasis en el concepto de uso de suelo, el que sería destinado a vivienda, razón por la cual debía administrarse al margen de la comercialización, prevaleciendo el interés común; mientras tanto, la vivienda tendería a conformar un nuevo concepto para el desarrollo de las ciudades, «rompiendo el esquema de la estratificación clasista, que se expresa en una sectorización inorgánica y privativa de la ciudad, con los vicios inherentes a una injusta y desproporcionada repartición de los recursos urbanos de equipamiento; áreas verdes; movilización; fuentes de trabajo, etc.», según quedaba consignado en las *Memorias* de Corvi.[118]

En la estructura de la política habitacional de Allende, la vivienda y el equipamiento social tendrían como objetivo la integración del poblador a una vida rica en contenidos: «Se supera el actual concepto de Centro Comunitario, creando Centros de Capacitación Artesanal y Centros de Producción Artesanal, posibilitando la incorporación del campesino a la vida urbana; del poblador a la obtención de oficios; del poblador a la producción de enseres domésticos; de amoblamiento y de elementos para la construcción, ampliación y

---

[116] Minvu, Dirección General de Planificación y Presupuesto, *Estudio Pre Inversional de Vivienda y Desarrollo Urbano La Serena Coquimbo 1967-1972*. Santiago de Chile: Minvu, 1967, p. 3.

[117] Wilsey & Ham International (California), *Osorno. Estudio Pre Inversional de Vivienda y Desarrollo Urbano 1967-19 73. Informe final*. Santiago de Chile: Minvu, 1967, p. 4.

[118] Corvi, *Fundamentos y estructura del Plan Habitacional*. Santiago de Chile: enero 1971, p. 3.

conservación de su vivienda», según señalaba el registro de Corvi.[119] En estos términos y en el marco de la planificación nacional de la economía, el gobierno de la Unidad Popular aspiró a desarrollar la industria de la vivienda.[120]

Allende asumió su período en medio de un escenario complejo, marcado por una alta cesantía en el rubro de la construcción, problemas en la producción de materiales, paralización de la prefabricación de viviendas, paralización del medio profesional, desconfianza hacia el gobierno por parte del sector empresarial ligado a la construcción y presión de la población para la obtención de viviendas. En este sentido, no debe olvidarse que, durante los dos sexenios que van de 1958 a 1964 y de 1964 a 1970, se formularon cuatro planes vinculados a vivienda industrializada en extensión, los cuales no lograron reducir los déficits habitacionales.[121] Así, a pesar de los avances implementados por el Minvu, su práctica constructiva fue cuestionada por algunos personeros del gobierno de la Unidad Popular, quienes calificaron su estructura institucional como «desordenada»,[122] al tiempo que criticaban su gestión, debido a que no estaba coordinada con la labor desarrollada por Odeplan.[123]

En tal escenario, se planteó un Plan de Emergencia para 1971, que fijó como objetivos «atender a los sectores más necesitados; lograr una alta cuota de ocupación; reactivar el sector industrial deprimido, ocupando toda la capacidad instalada; ampliar la participación de las masas en el Plan; cambiar las estructuras tradicionales de producción de las viviendas».[124] De cara a impulsar la industria de la vivienda con una orientación económica en función

---

[119] *Idem*, p. 4.

[120] *Idem*, p. 8.

[121] Corvi, «60 mil viviendas. CORVI en el centro de la construcción», *Revista AUCA*, No. 23, 1972, pp. 40-65, p. 50.

[122] Ignacio Santa María, *Las tres vías en la historia del campamento chileno*. Santiago de Chile: Universidad Católica de Chile, Departamento de Urbanismo y Vivienda, 1973, p. 22.

[123] Hidalgo, *La vivienda social en Chile*…, p. 359.

[124] Corvi, «60 mil viviendas...», p. 43.

de un desarrollo planificado, se creó en 1971 un subdepartamento que abarcaría todo el proceso de la vivienda industrializada.[125] La Unidad Popular diseñó entonces su política de vivienda a través de Planes Habitacionales Anuales, los que, debido a las dificultades políticas y económicas enfrentadas, debieron ser sustituidos en 1971 por Planes de Emergencia. Asimismo, como una manera de aumentar el número de unidades construidas, se realizaron cambios en la estructura administrativa de Corvi, destacando la conformación del Departamento de Ejecución Directa. Este último estuvo llamado a «reemplazar progresivamente el sistema de construcción impuesto por los particulares, por uno que tuviera las entidades estatales como el motor de dicha actividad».[126] Para lograr tal propósito, el Minvu programó metas ambiciosas, tales como la construcción de 80.688 viviendas, de las cuales se iniciaron 73.000. Corvi se hizo cargo de la construcción de un 60% de las unidades, de las cuales un 70% se destinó a habitantes de campamentos.[127]

Régimen militar y subsidiariedad estatal de la vivienda

El advenimiento de la Junta Militar en 1973 permitió el establecimiento de nuevos fundamentos y orientaciones de las políticas sociales. El Estado comenzaría a caracterizarse por un rol subsidiario que subordinó sus decisiones a los lineamientos de la estabilidad macroeconómica. Por su parte, la urbanización se enmarcó en la Política Nacional de Desarrollo Urbano (PNDU), de 1979, entendida como la principal política dictada durante la dictadura;[128] se

---

[125] *Ibid*., p. 50.

[126] Hidalgo, *La vivienda social en Chile*…, p. 363.

[127] Corvi, «60 mil viviendas…», p. 43.

[128] Minvu, «Política Nacional de Desarrollo Urbano, MINVU 1979», *Revista AUCA*, No. 37, 1979, pp. 31-37; Alfonso Raposo, «La metrópoli y las políticas de desarrollo urbano-regional», *Revista AUCA*, No. 37, 1979, pp. 15-24; Pablo Trivelli, «Reflexiones en torno a la Política Nacional de Desarrollo Urbano», *EURE. Revista de Estudios Urbano Regionales*, Vol. 8, No. 22, 1981, pp. 43-64; Matías Alvarado y Guillermo Elgueda, «La Política Nacional de Desarrollo Urbano de 1979. La discusión al interior de la Junta Militar de Gobierno y la

permitió un proceso de urbanización que, de estar orientado por el Estado como mandante, pasó a estarlo por las disposiciones, ajustes y dictámenes ordenados por las tendencias del mercado del uso del suelo. Se trató de una desestatización y privatización de la planificación urbana que privilegió la protección de la propiedad privada y la derogación de planes comunales reguladores, eliminando límites a la utilización de los terrenos.[129] La PNDU de 1979, al decir de Pavez, «cambió la tendencia histórica, con la paulatina pérdida de las medidas de planificación para el ordenamiento territorial».[130] Ese tránsito territorial resultaba así de los instrumentos impuestos por el nuevo régimen: como resume Montes, «las políticas urbanas fueron radicalmente transformadas a favor de esquemas de liberalización, privatización y fortalecimiento de los derechos de propiedad (...) dejando el crecimiento urbano sujeto a criterios de rentabilidad en los mercados».[131] Y en este contexto desregulado, al finalizar la década de 1970, Odeplan se concibió como una unidad técnica que orientó el proceso de planificación en línea con los objetivos de la dictadura cívico-militar.

La vivienda pasó a entenderse entonces como un derecho que compartía el Estado con cada familia. Se promovía el crecimiento horizontal de los grandes centros urbanos con el fin de evitar el empleo de terrenos esencialmente agrícolas en viviendas. El Estado proponía aumentar la densidad habitacional, de hasta cuatro pisos, como solución para la vivienda de interés social. Ocuparse del déficit habitacional debía comprender el equipamiento comunitario, entendido como los servicios que requería la comunidad,

problemática urbana (Chile, 1973-1979)», *Revista Divergencia*, Año 10, No. 16, enero-junio 2021, pp. 10-29.

129 Antonio Daher, «Neoliberalismo urbano en Chile», *Estudios Públicos*, No. 43, 1991, pp. 281-299.

130 María Isabel Pavez, «Planificación urbana-regional y paisaje: impronta de los planes 1960-1994 para Santiago de Chile», *Revista de Urbanismo*, No. 6, julio 2002, pp. 1-29, p. 5.

131 Carlos Montes, «A 20 años de la liberalización de los mercados de suelo», *Revista de Urbanismo*, No. 1, diciembre 1999, p. 3, citado en Francisco Ferrando, «Santiago de Chile: antecedentes demográficos, expansión urbana y conflictos», *Revista de Urbanismo*, No. 18, junio 2008, pp. 1-19, p. 7.

tales como escuelas, centros de actividad comercial, asistencia médica, culto, recreación, entre otros.[132] Al iniciar la década de 1980, se implementaba el *Programa de viviendas sociales básicas para la marginalidad habitacional*, entendiendo como denominación «básica» la concepción de un inmueble mínimo, aunque en la práctica muchos contaron con menos superficie y variaron de acuerdo a diferentes tipologías que resultaron en distintos tipos de urbanización.[133]

Al abrir la década de 1970, el vínculo entre vivienda y ordenamiento, que ya estaba en la planificación regional de los años 50 y 60, era influido por el ordenamiento territorial. En el contexto nacional, los planes de desarrollo regional urbano expresaban los nuevos énfasis de la planificación, que consideraban a la ciudad como parte de un sistema territorial integrado por áreas rurales en proceso de urbanización y por áreas ya consolidadas, todas dependientes de otros sistemas mayores del desarrollo nacional. «El que haya Desarrollo Urbano significa que se está produciendo una diversificación en la base económica, debido a lo cual la población tiende a localizarse en centros poblados, movidos por el interés de captar economías externas que genera crecimiento de las ciudades», se señalaba en el Plan de Desarrollo Urbano de la IX Región en 1981.[134]

En perspectiva: planificación y vivienda, desarrollismo y territorio

Durante los primeros años de dictadura, se transmitió un discurso público de restauración. En el mensaje de 1974, se destacó

---

[132] *Mensaje presidencial*, 11 de septiembre de 1973-11 de septiembre de 1974, p. 334.

[133] Minvu, «Capítulo 6: La vivienda social en el período del Gobierno Militar, 1973-1990», en Minvu, *Chile. Un siglo de políticas en vivienda y barrio*. Santiago de Chile: Pehuén Editores, 2004, pp. 181-226, p. 191.

[134] Minvu, Departamento de Desarrollo Urbano e Infraestructura, *Memoria Descriptiva. Plan Regional de Desarrollo Urbano IX Región de la Araucanía*. Santiago de Chile: 1981, p. 1.

cómo el MOP y sus secretarías habían actuado «al margen de la planificación global de las obras públicas, dando origen a programas puntuales y actividades que distorsionaron su acción».[135] De ese modo, también en mensaje presidencial, se sostenía que durante la administración militar se habría logrado que la Dirección de Planeamiento y Urbanismo recuperara en plenitud las funciones de planificación, coordinación, evaluación y control de las obras públicas, haciendo que la planificación sectorial del transporte pasara «a depender directamente de la Subsecretaría respectiva, hasta la creación del correspondiente Ministerio».[136]

Junto al discurso político restaurador, el cual en el plano urbano era articulado con un lenguaje de continuidad sobre el interés de controlar la expansión urbana, avanzaba, de manera paulatina, un mensaje de renovación institucional. Así, durante el día 11 de septiembre de 1975, se comunicaba que, con el fin de implementar un Estado moderno, el gobierno se había visto en la «necesidad de introducir modificaciones sustanciales, tanto en la organización político-administrativa, como asimismo de ordenar la división del país en regiones más amplias y descentralizadas».[137] Un año más tarde, la estructura completa del sector público de Vivienda y Urbanismo experimentaba profundas modificaciones, las cuales fueron implementadas para «dar cumplimiento a la política del Gobierno de regionalizar el país y desconcentrar la administración, además de obtener un nuevo conjunto de instituciones que haga más eficaz la acción del Estado en este campo».[138] En el mensaje de 1976 se anunció la promulgación del DL N°1.305, de 1976, que reestructuraba y regionalizaba el Ministerio de la Vivienda y Urbanismo[139] (Figura 5). Los Serviu, como instituciones, materializaron la regionalización a nivel nacional y pasaron a

[135] *Mensaje presidencial*, 11 de septiembre de 1973-11 de septiembre de 1974, p. 175.

[136] *Ibid*., p. 179.

[137] *Mensaje presidencial*, 11 de septiembre de 1974-11 de septiembre de 1975, s/p.

[138] *Mensaje presidencial*, 11 de septiembre de 1975-11 de septiembre de 1976, p. 521.

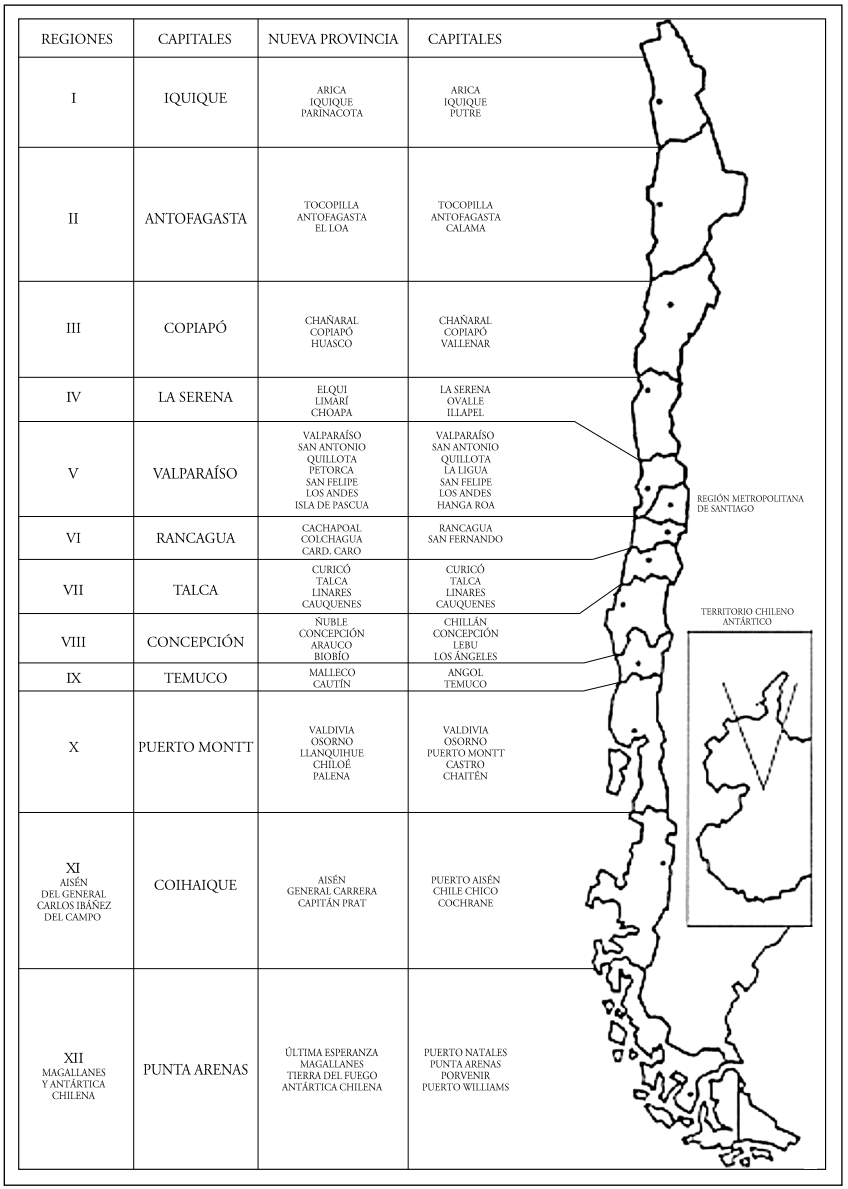
[139] *Idem*.

complementar la Política de Desarrollo Urbano que debía ser fijada regionalmente, considerando los factores locales, enmarcándose en algunas políticas generales.[140] En el proceso de redefinición de roles y funciones a nivel intersectorial, con el fin de evitar superposiciones y duplicidad de labores, se buscó la radicación en un solo organismo sectorial —el MOP— de toda la labor relativa a la infraestructura sanitaria, tal como agua potable, alcantarillado de aguas servidas y aguas lluvias.[141]

[140] *Ibid.*, p. 530.

[141] *Mensaje presidencial*, 11 de septiembre de 1976-11 de septiembre de 1977, p. 585.

Figura 5: diseño administrativo de Chile según la reforma de 1975.



REGIONES	CAPITALES	NUEVA PROVINCIA	CAPITALES
I	IQUIQUE	ARICA IQUIQUE PARINACOTA	ARICA IQUIQUE PUTRE
II	ANTOFAGASTA	TOCOPILLA ANTOFAGASTA EL LOA	TOCOPILLA ANTOFAGASTA CALAMA
III	COPIAPÓ	CHAÑARAL COPIAPÓ HUASCO	CHAÑARAL COPIAPÓ VALLENAR
IV	LA SERENA	ELQUI LIMARÍ CHOAPA	LA SERENA OVALLE ILLAPEL
V	VALPARAÍSO	VALPARAÍSO SAN ANTONIO QUILLOTA PETORCA SAN FELIPE LOS ANDES ISLA DE PASCUA	VALPARAÍSO SAN ANTONIO QUILLOTA LA LIGUA SAN FELIPE LOS ANDES HANGA ROA
VI	RANCAGUA	CACHAPOAL COLCHAGUA CARD. CARO	RANCAGUA SAN FERNANDO
VII	TALCA	CURICÓ TALCA LINARES CAUQUENES	CURICÓ TALCA LINARES CAUQUENES
VIII	CONCEPCIÓN	ÑUBLE CONCEPCIÓN ARAUCO BIOBÍO	CHILLÁN CONCEPCIÓN LEBU LOS ÁNGELES
IX	TEMUCO	MALLECO CAUTÍN	ANGOL TEMUCO
X	PUERTO MONTT	VALDIVIA OSORNO LLANQUIHUE CHILOÉ PALENA	VALDIVIA OSORNO PUERTO MONTT CASTRO CHAITÉN
XI AISÉN DEL GENERAL CARLOS IBAÑEZ DEL CAMPO	COIHAIQUE	AISÉN GENERAL CARRERA CAPITÁN PRAT	PUERTO AISÉN CHILE CHICO COCHRANE
XII MAGALLANES Y ANTÁRTICA CHILENA	PUNTA ARENAS	ÚLTIMA ESPERANZA MAGALLANES TIERRA DEL FUEGO ANTÁRTICA CHILENA	PUERTO NATALES PUNTA ARENAS PORVENIR PUERTO WILLIAMS

Fuente: elaboración propia, basada en Anne-Laure Szary, «Regiones ganadoras y regiones perdedoras en el retorno de la democracia en Chile: poderes locales y desequilibrios territoriales», *EURE. Revista de Estudios Urbano Regionales*, Vol. XXIII, No. 70, diciembre 1997, pp. 59-79, p. 72.

El mensaje de renovación institucional desplegado por el discurso político de la dictadura cívico-militar sostenía como el «logro más eficiente» la regionalización y la desconcentración de la administración del sector urbano, lo cual había permitido obtener un «marco institucional más eficiente y coherente con la definición de la acción del Estado en el campo de esta actividad».[142] Es más, en el mensaje de 1980 se hacía referencia a siete modernizaciones iniciadas por la dictadura, destacando la última referida al impulso de la reforma administrativa y la regionalización, las cuales estaban realizadas conforme a una «moderna concepción fundada en la descentralización y desconcentración administrativa»; se buscaba con ello «estructurar una administración participativa en que las decisiones no se encuentren radicadas exclusivamente en los órganos superiores».[143] Sin embargo, según Boisier, la descentralización y la planificación regional constituyen verdaderas «anomalías» en el discurso autoritario y ultraliberal de la dictadura cívico-militar chilena. Ello, en parte, es explicado por la existencia de una propuesta económica anterior, la cual poseía un fuerte alegato a favor de la descentralización, la que se entendía en un estricto contexto de teoría económica; esto es, concebida la descentralización «como el marco institucional de un sistema económico basado en el mercado y en un conjunto libre de precios que, en términos relativos, configurarían los parámetros para la asignación óptima de los recursos. No había una referencia, ni cercana ni lejana, a la dimensión territorial de la descentralización».[144]

De este modo, en 1979 se ponía fin a un ciclo en el que el desarrollo económico y el fomento de sectores específicos impulsaron la planificación urbana promocionada por un Estado de bienestar. La estrategia institucional democrática había puesto énfasis en sectores como vivienda, en una agenda de creación de instituciones gubernamentales que reguló y gestionó el territorio urbano. El desarrollo de

---

[142] *Mensaje presidencial*, 11 de septiembre de 1977-11 de septiembre de 1978, p. 504.

[143] *Mensaje presidencial*, 11 de septiembre de 1979-11 de septiembre de 1980, p. 9.

[144] Sergio Boisier, «Chile: la vocación regionalista del gobierno militar», *EURE. Revista de Estudios Urbano Regionales*, Vol. XXVI, No. 77, mayo 2000, pp. 81-107, p. 86.

los ministerios relacionados con el urbanismo en Chile a partir de 1929, y hasta bien entrada la década de 1970, procedió en su gran mayoría de la extensión del MOP. Tal sectorización ministerial había promovido la fundación de Minvu en 1965, así como desarrollado la capacidad técnica del transporte en 1967, hasta su sectorización definitiva en 1974 con la creación del Ministerio de Transportes. Por su parte, los organismos relacionados con el fomento y la planificación manifestaron una centralización estatal y especialización técnica a partir de la década de 1950; dicho proceso culminó en la creación de Odeplan en 1967, institución que a partir de entonces coordinó la planificación del territorio nacional, regional y urbano.

La revisión de planes nacionales permite constatar el desarrollo de sectores en los que la vivienda jugó un importante rol. Con la Caja de Habitación Popular, el Estado se involucró en el financiamiento habitacional, más allá de la fiscalización de entre siglos, cuando solo supervisaba; ahora participaba en la producción, de manera más activa, en tanto producía vivienda. Corvi devino motor no solo para el sector, sino también en la urbanización y en la reconstrucción de barrios. Al igual que la vivienda, el transporte y la comunicación, la energía y la industria tuvieron un lugar central en la planificación de ciudades y regiones.

Y, por último, puede decirse que la política avanzó en hacer de la planificación urbana un proceso institucional. Situado en una agenda política y económica, y puesta en la perspectiva de las dimensiones del desarrollismo con la teoría y práctica de la planificación urbana, el cambio institucional a lo largo del período revisado permite identificar la manera como las políticas del Estado chileno establecieron prioridades de desarrollo, materializadas en el territorio.

De la planificación sectorial a la planificación regional en Colombia, 1930-1980: un modelo de desarrollo económico territorial en transición

Jhon Williams Montoya
Universidad Nacional de Colombia

Olga Lucía Zapata
Universidad Nacional de Colombia-Medellín, Universidad de Antioquia

Introducción

La planificación del desarrollo aparece, en el contexto colombiano, al igual que en otros países latinoamericanos, como un producto de los lineamientos teóricos y empíricos internacionales que llegaron al país mediante misiones de expertos o programas de desarrollo, como la misión del Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF) o Banco Mundial en 1949, y la Alianza para el Progreso en la década de 1960. Sus propósitos estuvieron

generalmente enmarcados en estrategias de modernización del Estado y de la gestión pública. Los primeros ejercicios en esa vía estuvieron orientados por el interés en impulsar el desarrollo económico, para lo cual se requería de cambios normativos importantes que permitieran la reestructuración de la institucionalidad existente, o la creación de las entidades necesarias para este fin. Este proceso, empero, había iniciado en la década de 1920, cuando, financiado también por los dineros recibidos en compensación por la separación de Panamá, y con el interés de usar tales recursos en la potenciación del desarrollo económico, se creó la base institucional de la planificación pública colombiana, producto de las recomendaciones de la Misión Kemmerer (1922).[1] Igualmente, en la década de 1930, de la mano de la elite liberal que tendría el poder hasta 1946, se presentaría un vasto proyecto de modernización social y económica que cubriría desde la organización y masificación de la educación básica, técnica y universitaria; la reorganización de las entidades de apoyo a la industria, minería y agricultura; hasta la reestructuración del régimen de hacienda del país, pasando por una disputada reforma agraria en 1936.

En el caso colombiano, el periodo de análisis de interés, 1940-1980, se caracteriza por ser económica, política y socialmente convulsionado: además de las consecuencias económicas producto del contexto internacional —el impacto de la crisis de 1929; la Segunda Guerra Mundial; y la reconstrucción de posguerra—, internamente el país sufrió una intensa violencia política que expulsó buena parte de la población rural hacia las ciudades, a la par que se desarrollaba un proceso acelerado de urbanización y una industrialización modesta. Por otro lado, durante este periodo se adoptaron varias estrategias de reorganización territorial, principalmente por la República Liberal (1930-1946) y luego por el Frente Nacional (1958-1974), implementando un modelo de desarrollo keynesiano con asesoría del Banco Mundial y la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal), en

[1] Ruth Saavedra *et al*., *Planificación del desarrollo*. Bogotá: Universidad Jorge Tadeo Lozano, 2001, pp. 147-152.

un contexto de transición capitalista. Esto hizo de Colombia un importante laboratorio para las políticas desarrollistas centradas en la institucionalización y ordenación del territorio, principalmente urbano, así como para la canalización de inversión (pública, privada y externa) hacia programas de desarrollo sectorial.[2] Este modelo desarrollista se reforzaba por medio de los estudios y propuestas de estos organismos internacionales que se integraban a los planes nacionales de desarrollo.

El objetivo de este capítulo es, entonces, examinar la correlación entre la masificación de las narrativas desarrollistas, incluyendo su incorporación a los discursos gubernamentales, y los cambios territoriales derivados, expresados tanto en la reorganización en el funcionamiento del Estado (por ejemplo, con la organización del Departamento Nacional de Planeación, en adelante DNP); pero también sus impactos materiales en la estructura urbano-regional, incluyendo la red de comunicaciones.

Este texto abarca la evolución del país en cuatro periodos marcados principalmente por el cambio institucional: un primer periodo que cubre las décadas de 1930 y 1940, en particular las reformas liberales; una segunda etapa para los años cincuenta y la dictadura populista de Gustavo Rojas Pinilla (1953-1957); una tercera etapa que corresponde al Frente Nacional, con un renovado impulso desarrollista (1958-1974); y una etapa de liberalización, entre 1975 y 1982, en la que se sientan las bases del liberalismo globalizador que sería dominante en los años noventa. Igualmente, el capítulo se desarrolla atendiendo principalmente dos contingencias para cada periodo: las mudanzas institucionales y su expresión en la transformación territorial. Finalmente, se presentan las conclusiones.

---

[2] Jorge Eliécer Ortega-Montes, «Crítica a las políticas de desarrollo regional en Colombia en el marco de la globalización: el caso del departamento de Córdoba», *Economía, Sociedad y Territorio*, Vol. 8, No. 26, 2008, pp. 281-312.

La República Liberal y la institucionalización de la planificación económica y sectorial (1930-1946)

Durante la República Liberal, el partido liberal ganó cuatro elecciones seguidas, luego de más de 40 años sin acceder a la primera magistratura.[3] Esta etapa se caracterizó por amplias reformas del Estado que buscaban expandir la industrialización y modernización del país, tanto en términos culturales (educación, por ejemplo) como de garantías a los trabajadores mediante una serie de medidas laborales y de seguridad social.[4] En este periodo, las acciones del gobierno nacional apuntaron a la implementación de importantes reformas sociales y económicas, acompañadas de estrategias de planificación económica que tenían como antecedentes el fortalecimiento institucional de la década de 1920, con la creación del Banco de la República, que buscaba organizar los componentes fiscal, bancario y administrativo del país.

Estos lineamientos organizadores fueron, en buena parte, el resultado de las misiones internacionales contratadas por el gobierno nacional con el fin de manejar apropiadamente varios indicadores de estabilidad macroeconómica, regulación cambiaria y monetaria, atracción de inversión extranjera, industrialización, fortalecimiento del mercado interno y racionalización en la toma de decisiones, entre otros.[5] El logro de estos objetivos requería reformas normativas y constitucionales, especialmente si se querían ampliar las competencias del gobierno nacional para intervenir en la economía. Por ello, en este período, se ejecutan dos reformas constitucionales, en 1936 y 1945, con las cuales el gobierno nacional accedió a las herramientas necesarias para impulsar la industrialización en ciertos sectores de

---

[3] Si bien se trata de gobernantes liberales, para llegar al poder se estructuraron alianzas con el partido conservador. En este caso en particular, la alianza liberal-conservadora de 1930, denominada Concentración Nacional, permitió el ascenso al poder de Enrique Olaya Herrera, primer gobernante de la República Liberal. Julio César Carrión-Castro, «El liberalismo colombiano», *Semanario Virtual Caja de Herramientas*, No. 773, 2022, pp. 1-19.

[4] Carrión-Castro, *op. cit*.

[5] *Ibid*., p. 9.

la economía, alcanzando un mayor manejo de los diferentes entes asociados con la planeación económica.[6]

Del país agrario a la industrialización limitada

A finales de la década de 1920, Colombia era considerado un país semifeudal[7] dominado por la hacienda como unidad agrícola fundamental, habiendo reemplazado la plantación, si bien el auge del cultivo del café había generado, a comienzos del siglo XX, una oleada modernizadora expresada en mejores comunicaciones e ingresos en gran parte del país, incluyendo una incipiente bancarización.[8] Con el ascenso del partido liberal en 1930, se inició una etapa de transformación política impulsada por una nueva élite —la industrial— que disputa el poder a los conservadores, más soportados en la tierra y el comercio.[9] Ello deriva en una transición capitalista que pondrá de manifiesto el contraste entre la expansión industrializadora y el estancamiento rural, fenómeno denominado por Gaitán Durán como «una *normalidad* capitalista, predominantemente urbana, en el centro de una *anormalidad* feudal, predominantemente rural».[10] Esta última también evidencia una alta asimetría entre el oriente y el occidente colombiano, quedando el primero rezagado.

Precisamente a propósito de la industrialización, Alfonso López Pumarejo señalaba que esta estaba estrechamente ligada a un aumento en el nivel de vida de la población en general; para ello se requería

---

6 Sandra Botero, «La reforma constitucional de 1936, el Estado y las políticas sociales en Colombia», *Anuario Colombiano de Historia Social y de la Cultura*, No. 33, 2006, pp. 85-109; Sonia Cortés, «El estado, la constitución y la economía de mercado», *Via Inveniendi et Iudicandi*, Vol. 5, No. 1, 2010, pp. 1-44.

7 Álvaro Tirado, «Alfonso López Pumarejo», *Credencial Historia*, No. 109, 1999, s.p., párr. 3. Este autor la va a denominar «sociedad pastoril».

8 Marco Palacios, *El café en Colombia 1850-1970. Una historia económica, social y política*. Bogotá: Uniandes, Planeta, El Colegio de México, 2002.

9 Jhon Williams Montoya Garay, *De la ciudad hidalga a la metrópoli globalizada. Una historiografía urbana y regional de Bogotá*. Bogotá: Centro Editorial de la Facultad de Ciencias Humanas, Universidad Nacional de Colombia, 2018.

10 Jorge Gaitán Durán, *La revolución invisible. Apuntes sobre la crisis y el desarrollo de Colombia*. Bogotá: Ariel, 1999, p. 65.

tanto la protección de las industrias existentes como la intervención para elevar los ingresos urbanos, al igual que una reforma agraria que permitiera acceso a bienes y servicios a la población rural. A todo ello sumaba el requerimiento de una política tributaria para controlar y racionalizar las ganancias de los agentes capitalistas y favorecer las nuevas inversiones.[11] De ahí que su programa de gobierno buscara centrarse en el mejoramiento de la educación, el apoyo a la colonización de nuevos territorios, el desarrollo empresarial, el mejoramiento de las relaciones internacionales y la organización de las instituciones estatales.[12]

En este sentido, el paso de un país agrario a uno industrializado requería el rediseño, o por lo menos el ajuste, de las instituciones que sostendrían dicho cambio. Estas reformas fueron diseñadas por especialistas asignados según su experticia, tal como lo advierte Ardila Duarte[13] al reconocer el carácter de los funcionarios —dotados de juventud y capacidades de diversa índole— de los que se rodeó la Revolución en Marcha. En primer lugar, López Pumarejo se propuso empezar con una reforma agraria[14] —Ley 200 de 1936— que proponía una función social de la propiedad, es decir, que no bastaba con tener el título de propietario, sino que se debía explotar la tierra; así como otorgar derechos a los pequeños y medianos productores, a los colonos y, en general, mejorando las condiciones de vida de los trabajadores del campo como una respuesta al conflicto agrario de

---

11 *Ibid*., p. 54.

12 Alfonso López Pumarejo, «Discurso de toma de posesión presidencial», 7 de agosto de 1934. *Red feminista antimilitarista*. Disponible en: http://www.redfeministaantimilitarista.org/lo-que-hacemos/produccion-de-conocimiento/item/alfonso-lopez-pumarejo-1934.

13 Benjamín Ardila Duarte, «Alfonso López Pumarejo y la revolución en marcha», *Credencial Historia*, No. 192, 2005, s.p., párr. 21. Disponible en: https://www.banrepcultural.org/biblioteca-virtual/credencial-historia/numero-192/alfonso-lopez-pumarejo-y-la-revolucion-en-marcha.

14 Según Benjamín Ardila Duarte esto fue resultante de dos fuerzas: «la batalla del agrarismo mexicano y la dura realidad del campesinado colombiano que Gaitán, en sus combates de la Unión Nacional de Izquierda Revolucionaria UNIR convirtió en la tesis central del agrarismo colombiano». *Ibid*., párr. 21.

vieja data.[15] La norma también proponía la protección de las aguas mediante la prohibición de la tala de bosques asociados con ellas, la extinción de dominio por parte del Estado a los predios sobre los que no se ejerciera la posesión, la reforestación y aprovechamiento industrial del subsuelo, la explotación de maderables previo estudio técnico y autorización estatal, entre otras acciones.[16]

Sin embargo, los terratenientes, cuyo poder económico y político se sustentaba en la tierra, se opusieron a esta reforma y a todas las propuestas por la Revolución en Marcha. Dicha oposición se expresó principalmente en la prensa (por ejemplo, el periódico *La Razón*); un movimiento político (Acción Patriótica Económica Nacional) creado con ese propósito;[17] la Asociación Nacional de Industriales (ANDI), creada en 1944 con la representación de 25 empresas de Medellín y 19 de Bogotá;[18] y un intento de golpe de Estado fallido al segundo gobierno de López Pumarejo en 1944.[19] En cualquier caso, según Kalmanovitz,[20] una de las principales consecuencias de esta reforma fue la imposición del trabajo asalariado en el campo, que permitió la abolición de las relaciones laborales precapitalistas y facilitó la disposición de mano de obra para la industria.

En segundo lugar, se dio un fomento importante a la educación pública, siendo algunas de sus principales actuaciones el establecimiento de la educación básica como gratuita y obligatoria, la organización de la educación superior y la construcción del campus de la Universidad Nacional de Colombia.[21] Esto implicó aspectos como: financiación, libertad de cátedra, creación de nuevas carreras

---

15 Salomón Kalmanovitz Krauter, *Economía y nación: una breve historia de Colombia*. Bogotá: Ediciones Uniandes, Universidad de los Andes, 1988.

16 Congreso de Colombia, Ley 200 de 1936 sobre régimen de tierras. Bogotá: Diario oficial No. 23.388 del 30 de diciembre de 1936.

17 Ardila Duarte, *op. cit*., párr. 5.

18 Pedro Alberto Toro, «Asociación Nacional de Industriales, ANDI», *Revista Universidad EAFIT*, Vol. 2, No. 4, 1966, pp. 63-75.

19 Óliver Mora Toscano, «Los dos gobiernos de Alfonso López Pumarejo: estado y reformas económicas y sociales en Colombia (1934-1938, 1942-1945)», *Apuntes del CENES*, Vol. 29, No. 50, 2010, pp. 151-171.

20 Kalmanovitz, *op. cit*., pp. 343-347.

21 Mora Toscano, *op. cit*., pp. 161-163.

y facultades, implementación de nuevos métodos de enseñanza y la inclusión de la mujer, entre otros. Uno de los cambios más radicales fue la limitación a la Iglesia en la enseñanza, disminuyendo su injerencia en la vida política y social del país.[22] Tal como señala en este sentido Ardila Duarte:

> Para Alfonso López la educación era la piedra angular de toda transformación. Hasta entonces la cátedra dogmática y tradicional había hecho de los alumnos gentes serviles de la generación precedente y repetidora de las ideas recibidas en los claustros. La reforma universitaria desplazó a los profesores que llevaban varios años en las cátedras y dio paso a nuevos docentes, aunado a la promoción de la investigación científica y la cátedra libre. El socialismo, el positivismo, la investigación aplicada entraron a los laboratorios y a las aulas. La universidad abrió las puertas a las clases medias y se inició la construcción de edificios modernos y cercanos entre sí, en un «campus» funcional y espacioso.[23]

En tercer lugar, se vigorizó la política social mediante la garantía de derechos laborales, sindicales y civiles. Se fundaron sindicatos como la Confederación de Trabajadores de Colombia (1936), se promulgó la huelga como derecho, se fijó el salario mínimo y la jornada de trabajo, entre otros.[24] Los datos muestran que para 1935 había cerca de 43.000 trabajadores sindicalizados, y para 1941 la cifra alcanzaba las 94.000 personas.[25] Bajo la Revolución en Marcha, el gobierno financió la construcción de acueductos, alcantarillados, escuelas, hospitales y plantas eléctricas, con recursos provenientes de la creación de impuestos sobre grasas y lubricantes, sobre las primas de seguros, sobre al patrimonio, así como el uso de las utilidades del Gobierno en el Banco de la República. Estos impuestos, además, permitieron adquirir fondos para iniciar obras, especialmente para transporte, y prestar servicios públicos en salud y educación.[26]

---

22 *Ibid.*, p. 162.

23 Ardila Duarte, *op. cit.*, párr. 36.

24 Mora Toscano, *op. cit.*, pp. 164-165.

25 Kalmanovitz, *op. cit.*, p. 351.

26 Ardila Duarte, *op. cit.*, párr. 9.

En cuarto lugar, se implementaron medidas de protección al capital nacional y de fomento para nuevas industrias, especialmente las de transformación de materias primas y manufacturas.[27] Fue así como en 1939, mediante la ley 54, se concedieron facultades extraordinarias al presidente Eduardo Santos para proteger las industrias de la crisis económica. En consecuencia, el Gobierno nacional promulgó el Decreto 1157 de 1940, que estableció tres planes de fomento económico para los sectores agrícola, ganadero y manufacturero.[28] Los planes agrícola y ganadero buscaban priorizar, a partir de estudios técnicos, las zonas más favorables para la explotación según especies y razas, así como definir el volumen de producción acorde al consumo interno y su eventual comercialización. El plan manufacturero también priorizó las industrias básicas y de primera transformación, en función de los recursos naturales y de las posibilidades de sustitución de importaciones o para la exportación.

La implementación de estos planes requirió otras medidas, por ejemplo: 1) la conexión de los sectores y actividades económicas priorizados con la red de carreteras, cables aéreos y ferrocarriles, así como con la política cambiaria;[29] 2) la reorganización del Consejo Nacional de Economía, instancia técnica de planeación y coordinación que introdujo comités especiales con representación de productores, consumidores y trabajadores; 3) la creación en 1940 del Instituto de Fomento Industrial (IFI), con el objetivo de «promover la fundación de empresas que se dediquen a la explotación de industrias básicas y de primera transformación de materias primas nacionales, que la iniciativa y el capital particulares no hayan podido por sí solos desarrollar satisfactoriamente».[30] Dicha promoción se hizo mediante la suscripción de capital, hasta en un 51%, en acciones que el Estado podía luego vender. En

---

27 Tirado, *op. cit.*, párr. 3.

28 Presidencia de la República de Colombia, Decreto 1157 de 1940 sobre fomento de la economía nacional. Bogotá: Diario oficial 24393 del 18 de junio de 1940.

29 *Ibid.*, artículo tercero.

30 *Ibid.*, artículo treinta.

este sentido, el IFI fue una estrategia directa para que el Estado participara en la economía mediante la producción básica y de transformación de materias primas.[31] 4) La autorización a la Caja de Crédito Agrario, Industrial y Minero, creada en 1931, para que priorizara la compra y financiación de «maquinaria, abonos, insecticidas, semillas, molinos de viento, bombas, alambre de púas, drogas, artículos veterinarios y demás elementos que el Ministerio de la Economía considere convenientes para la realización de este plan de fomento».[32] 5) La construcción de centrales de beneficio, almacenes y plantas de conservación, cooperativas de producción y consumo, laboratorios, así como realizar experimentos, arrendar terrenos, edificios, equipos y materiales, adjudicación de tierras baldías, priorización de centros de colonización, entre muchas otras medidas que fueran necesarias para la implementación y logro de los objetivos de los planes de fomento.

Pero ¿qué propuso el plan de fomento manufacturero en materia de industrialización del país? La respuesta es el desarrollo de estudios preferenciales de industrias básicas y de primera transformación de materias primas nacionales en 21 renglones específicos de la economía,[33] incluyendo una especie de encadenamiento, al incorporar la explotación de productos complementarios necesarios; tal fue el caso de la energía eléctrica en la industria metalúrgica, el transporte en el caso del carbón, de yacimientos varios en el caso de la cerámica y de abonos en la pesca. Dicho fomento, que no era otra cosa que una planeación consciente de estas posibles empresas, se establecía mediante varias estrategias como: 1) un estudio técnico previo que debía ser aprobado por el Ministerio de la Economía Nacional y que incluía estudios de

---

[31] Carlos Caballero, «La impronta de Carlos Lleras Restrepo en la economía colombiana de los años sesenta del siglo XX», *Revista de Estudios Sociales*, No. 33, 2009, pp. 91-101.

[32] Presidencia de la República de Colombia, Decreto 1439 de 1940 por el cual se establece el Plan de Fomento Manufacturero en desarrollo del Decreto 1157 de 1940 y se promueven nuevos renglones de explotación minera. Bogotá: Diario oficial 16158 del 18 de julio de 1940.

[33] Como el siderúrgico, metalúrgico, carbón, cerámica, alimentos para personas y animales, químicos, abonos, textiles, café, pesca, celulosa, entre otros.

suelo, geológicos, técnicos, químicos, botánicos, económicos y tecnológicos, entre otros, según el tipo de industria; 2) la extensión de los beneficios a otras industrias, complementarias o no, siempre y cuando se demostrara su conveniencia; 3) la priorización de equipos y maquinarias necesarias para el cultivo, explotación y transformación de las materias primas; 4) la implantación de estudios complementarios cuando fueran requeridos, así como el acceso a laboratorios, plantas, ensayos e investigaciones previas; 5) la elaboración de proyectos y presupuestos —plan de negocios— según los estudios de costos-beneficios, ubicación y tamaño ideal de producción; 6) el estudio de necesidad de centrales eléctricas para la realización del plan de fomento; 7) la financiación de los diversos estudios, laboratorios, ensayos, etc., por el Estado a través del IFI; 8) se estableció la exención del pago del impuesto de patrimonio por cinco años como incentivo para las industrias nacientes, sujeto al cumplimiento de algunos de los requisitos del artículo 18 del Decreto 1439 de 1940; 9) la innovación requerida para hacer frente a la crisis internacional producida por la Primera Guerra Mundial, no solo en métodos de gestión, sino también en cuestiones tecnológicas y de producción.[34]

Uno de los aspectos a resaltar de todo este programa tiene que ver con la localización de las nuevas industrias, en tanto se consideraba que la provisión de materias primas debía ser regional y, en el mejor de los casos, local. Así, se priorizaron espacios en los cuales era factible acceder a tales materias primas, como Paipa y la industria química dependiente de fuentes termominerales; o la industria Duitama-Sogamoso, ligada a la disponibilidad de hierro y carbón. Además, el gobierno nacional podía determinar la localización más apropiada para tales industrias y fomentar el encadenamiento de estas con los productos y servicios complementarios, incluyendo transporte y energía.[35] De esta manera, se produjo una territorialización industrial muy marcada en las ciudades y áreas de influencia del llamado «Triángulo de oro»: Bogotá, Cali,

[34] Presidencia de la República de Colombia, Decreto 1439 de 1940.

[35] *Ibid.*, artículos 1 y 5.

Medellín y Barranquilla. También porque no solo se consideraba la confluencia de los factores de producción, mano de obra incluida, sino también la existencia de un mercado próximo y grande para las manufacturas a producir.

La República Liberal y la construcción del Estado keynesiano

Las reformas previamente descritas hicieron parte del recetario liberal claramente inspirado en la obra de John Maynard Keynes, bajo la dirección de economistas y otros especialistas como Darío Echandía, Carlos Lleras Restrepo, Alfonso López Pumarejo, Eduardo Santos, Alberto Lleras Camargo… Esta *intelligentsia*, que trascendió el período de la República Liberal y continuó su accionar hasta la década de 1980, estaba inspirada en el New Deal estadounidense y, por tanto, ideológicamente apoyada en las ideas keynesianas que dirigían la administración de Franklin Delano Roosevelt, amigo personal de López Pumarejo.[36] En ese sentido, la República Liberal se caracterizó por un marcado intervencionismo estatal y la configuración de un marco institucional que incorporara nuevos actores como cafeteros, obreros, empresarios agrícolas, transportadores y especialmente campesinos, quienes habían agitado las banderas del cambio con particular fortaleza en la década anterior.[37]

Las primeras medidas encauzadas a la construcción de un modelo keynesiano se asociaron al fomento de las actividades económicas nacionales —agricultura e industria— mediante préstamos, subsidios y exención de impuestos, así como su defensa a través de políticas proteccionistas y control del sistema cambiario.[38] También se regularon las relaciones laborales y la libre circulación de

---

[36] James David Henderson, *La modernización en Colombia. Colección Clío*. Medellín: Editorial Universidad de Antioquia, 2006.

[37] César Giraldo, *Estado y Hacienda pública en Colombia: 1934-1990*. Bogotá: Contraloría General de la República, 1994.

[38] Kalmanovitz, *op. cit.*, pp. 293-354.

la mano de obra.[39] Sin embargo, este primer impulso fue limitado, debido a la resistencia que dichos cambios generaron en los grupos tradicionales y en la elite económica.

A pesar de ello, en este período se evidencia un balance positivo en materia de industrialización en Colombia. Parte de la inversión dirigida a este sector provino de los excedentes cafeteros, más una capitalización masiva por préstamos, pero también usando las inversiones hechas las décadas anteriores con los dineros recibidos en 1922, como indemnización por la pérdida de Panamá en 1903.[40] Con estos recursos, el Gobierno pudo invertir en vías, inversión y consumo, subiendo el crecimiento de la industria a un 10,6% anual entre 1932 y 1939, sostenido especialmente por el sector textil. Luego el crecimiento se redujo a una tasa del 6,9% entre 1939 y 1947, por las limitaciones que la guerra imponía a la importación de materias primas.[41]

En el caso de las vías (Figura 1), se pasaría de 3.873 km en 1934 a 10.000 km en 1936 y a 12.000 km en 1948, buscando conectar regiones como Los Llanos Orientales a la economía nacional.[42]

---

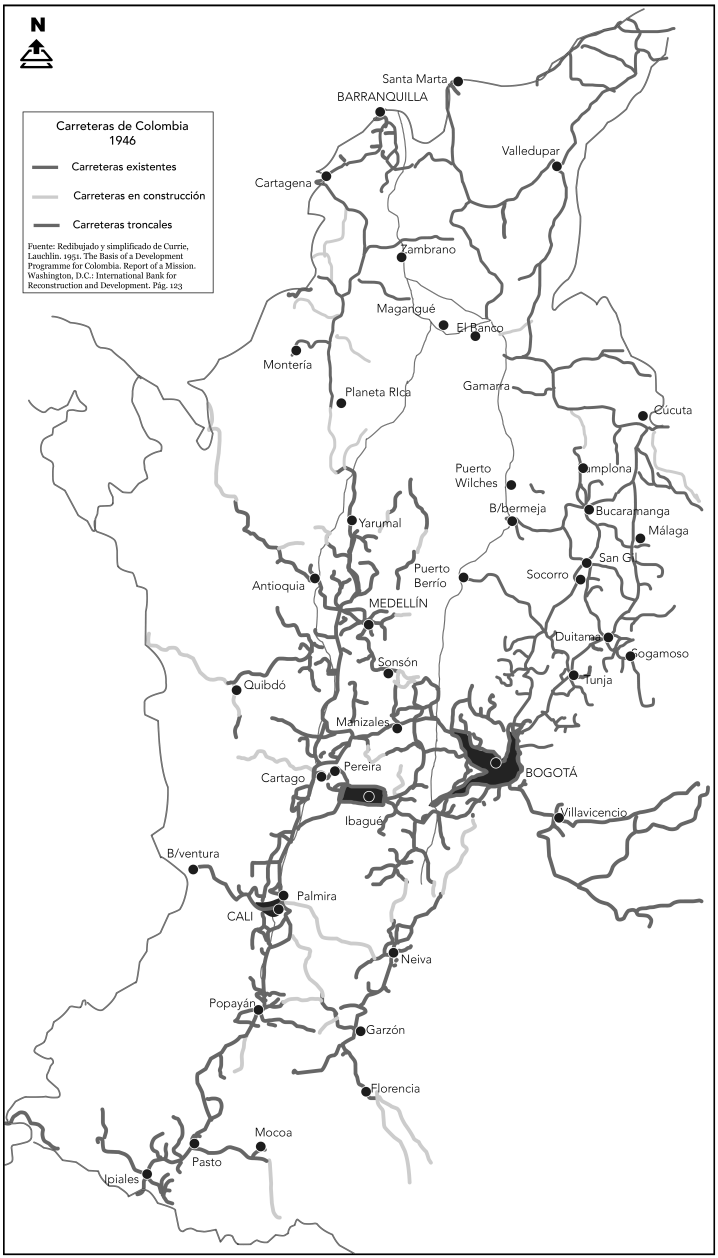
39 Mora Toscano, *op. cit.*, pp. 164-166.

40 José Antonio Ocampo Gaviria, «La crisis de los años treinta y el origen de la industria en Colombia», en José Antonio Ocampo Gaviria y Santiago Montenegro (eds.), *Crisis mundial, protección e industrialización*. Bogotá: Editorial Norma, 1984, pp. 19-55.

41 Santiago Montenegro, *El arduo tránsito hacia la modernidad*. Medellín: Universidad de Antioquia, 2002.

42 Ardila Duarte, *op. cit.*, párr. 34; Montoya Garay, *op. cit.*, p. 119.

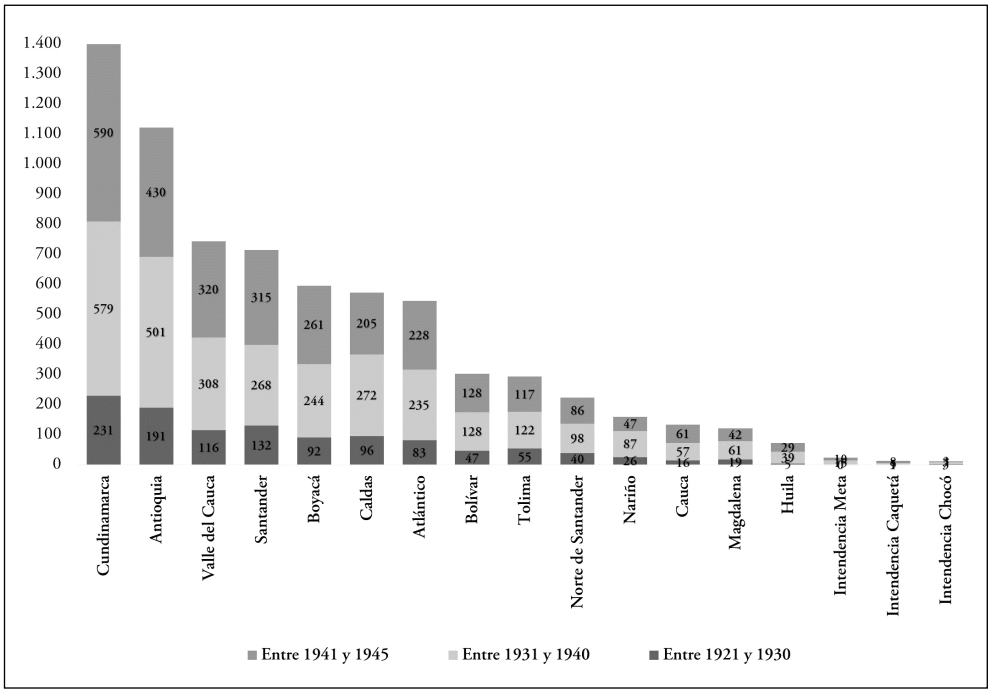
Figura 1: carreteras existentes y proyectadas en Colombia, 1946.



Fuente: elaboración propia, basada en Lauchlin Currie, *Bases de un programa de fomento para Colombia: informe de una misión*. Washington, DC: Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento, Banco de la República, 1951, p. 123.

En 1945 las regiones más industrializadas del país eran, en su orden, Cundinamarca, Antioquia y Atlántico, mientras que Meta, Chocó y Caquetá eran las menos industrializadas. Esto también aplica si se observa el indicador número de empresas creadas (Figura 2). Las diferencias en el desarrollo industrial regional encuentran como factores explicativos el café, la infraestructura de transporte y la acumulación previa de capital, el capital humano y las nuevas tecnologías y cambios técnicos.[43]

Figura 2: número de empresas establecidas en Colombia por departamento según período.



Fuente: Primer Censo Industrial de Colombia, 1945. Tomado de Adolfo Meisel, Juliana Jaramillo y María Teresa Ramírez, «La Gran Depresión en Colombia: un estímulo la industrialización, 1930-1953», *Cuadernos de Historia Económica y Empresarial*, No. 39, 2016, pp. 1-46, p. 39.

[43] Adolfo Meisel, Juliana Jaramillo y María Teresa Ramírez, «La Gran Depresión en Colombia: un estímulo a la industrialización, 1930-1953», *Cuadernos de Historia Económica y Empresarial*, No. 39, 2016, pp. 1-46.

Si se mira esta diferencia regional desde lo sectorial, se observa que el 57% del valor agregado de la industria textil provenía de Antioquia. Cundinamarca tenía el 39% del valor agregado para bebidas, el 43% en minerales no metálicos y el 44% en publicaciones e imprentas. Además, el 64% del valor agregado de los aceites para usos industriales se producía en el Valle, mientras el 70% de valor agregado en el campo de la metalurgia, la maquinaria y los metales básicos se producía en los departamentos de Antioquia, Cundinamarca y Atlántico.[44]

Hacia el norte, Barranquilla, Santa Marta y Cartagena también se configuraban como centros urbanos de importancia, al igual que Cali y el Valle del Cauca en el sur. Ello evidencia una estrecha asociación entre el crecimiento urbano y el desarrollo industrial del país.

Modernismo, populismo y dictadura: breve interregno desarrollista (1946-1957)

Durante este período, Colombia entra en una fase caracterizada por una modernización capitalista, acompañada de una fuerte violencia política derivada del asesinato de Jorge Eliécer Gaitán en 1948, el triunfo conservador en las elecciones del mismo año, la aparición de guerrillas liberales en varias regiones del país, con su contraparte representada en grupos armados conservadores, y la acción insuficiente del Estado para detener el enfrentamiento. Ello conduce, en 1953, al golpe militar contra el gobierno conservador, por parte del general Gustavo Rojas Pinilla, y el inicio de una pacificación asimétrica con amnistías que no son aceptadas por todos los grupos. Dos consecuencias inmediatas de este fenómeno fueron la pérdida de legitimidad del Estado y sus instituciones políticas, junto con una intensificación de la migración campo-ciudad en busca de seguridad. Luego de cuatro años de estabilización, la resistencia a la dictadura se acrecienta y, después de un pacto entre los partidos políticos, Gustavo Rojas Pinilla renuncia y se instaura una Junta Militar. Esta entregará el poder al gobierno civil en 1958, a través de un pacto de alternancia en la presidencia que durará hasta 1974, conocido como el Frente Nacional.

---

[44] *Ibid*, p. 21.

A pesar de las convulsiones sociopolíticas reseñadas, el país tuvo mejores condiciones económicas —en comparación con el período anterior— y consiguió avanzar no solo en la industrialización, sino también en las primeras funciones asociadas a la planificación del desarrollo.

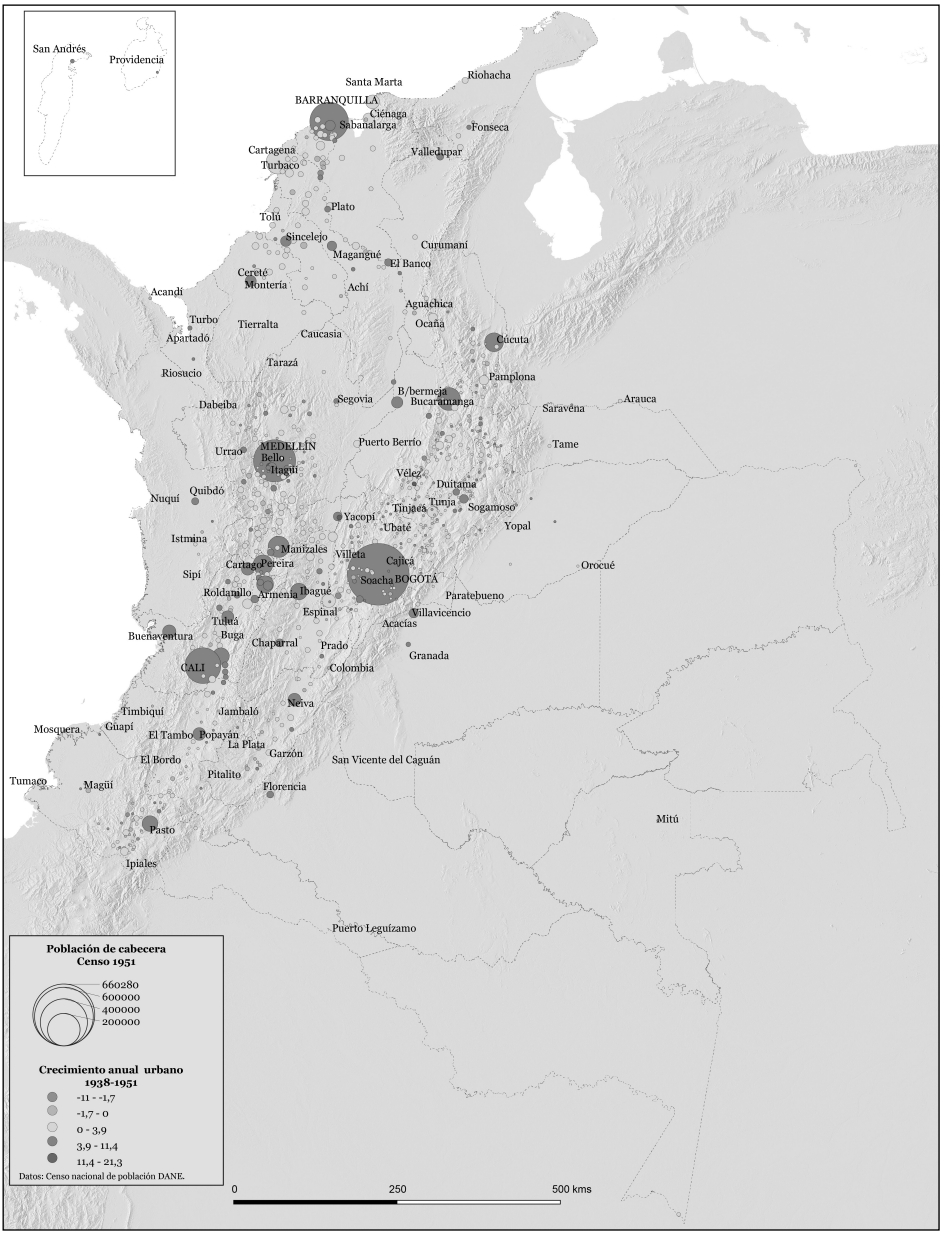
Crecimiento demográfico y fomento a la industrialización

Además de los cambios institucionales y los flujos financieros que impulsaron la industria, esta también se favoreció por un importante cambio demográfico. Entre 1938 y 1955 la tasa de crecimiento de la población fue del 3,5% anual, pasando de 8,7 millones de habitantes en 1938 a 11,5 millones en 1951 y a 17,4 millones en 1964.[45] Este crecimiento se reflejó en un fuerte flujo migratorio hacia las ciudades, debido a la incapacidad de las actividades primarias para absorber con empleo los excedentes de población, lo cual aumentó considerablemente las tasas de urbanización. Entre 1938 y 1951 la población rural bajó del 70,9% al 61,1%. Este vaciamiento del campo incrementó la población de las grandes ciudades que, como Bogotá, Barranquilla, Medellín y Cali, registraron las más altas tasas de crecimiento anual en toda su historia (Figura 3). Pero también incidió en muchas ciudades medias y pequeñas, especialmente en los dos corredores andinos. Son muy pocos los asentamientos que registraron pérdida de población, en particular aquellos muy rurales y lejanos a las grandes capitales en los departamentos ubicados sobre la cordillera oriental, así como una buena porción de los municipios menores del eje cafetero. En todo caso, lo que marca el período es una acelerada urbanización, que lleva a Bogotá a pasar de 325.658 habitantes registrados en el censo de 1938, a 715.250 en el censo de 1951; Medellín, 143.962 a 328.294; Cali, 88.366 a 241.357; y Barranquilla de 150.395 a 276.199. En la práctica, las cuatro grandes ciudades más que doblaron su población en un intervalo de apenas trece años, con algunas como Cali que incluso casi la triplicó.

---

[45] Gabriel Poveda Ramos, «Ascenso, avance y colapso de la industria colombiana», *UNAULA: Revista de la Universidad Autónoma Latinoamericana*, No. 36, 2016, pp. 91-98.

Figura 3: crecimiento de la población urbana en Colombia, 1938-1951.



Fuente: elaboración propia, basada en Departamento Administrativo Nacional de Estadística, *Censo de población de Colombia, 1951*. Bogotá: Departamento Administrativo Nacional de Estadística, 1951.

Esta expansión económica y demográfica estuvo estrechamente ligada a un crecimiento de la producción de energía y una expansión importante en las comunicaciones. En el primer aspecto es relevante señalar que, entre 1920 y 1940, el consumo anual de electricidad industrial pasó de 8 a 74 millones de KWH;[46] simultáneamente se crearon varias instituciones para la gestión y producción de electricidad, como el Instituto de Fomento Eléctrico, una tarea fundamental para regular el sector y garantizar la expansión de la industria. Incluso con la Misión Currie —a discutir más adelante— se instó a aumentar la inversión pública en energía eléctrica, en tanto era considerada como el componente central para el desarrollo industrial y una de las herramientas de la modernización económica.[47] Esta recomendación fue acogida por los gobiernos de Laureano Gómez (1950-1953) y Gustavo Rojas Pinilla (1953-1957): entre 1951 y 1955 el porcentaje de inversión en energía representó el 32,41% de la inversión pública total, la segunda más alta después de la inversión en vías de transporte.[48] La década de 1950 sería conocida por la primera expansión del sector eléctrico colombiano, caracterizada no solo por el incremento de la producción —construyéndose hidroeléctricas con capacidad de generar hasta 64 MW—, sino también por la constitución de empresas públicas de energía en varias ciudades colombianas, así como la elaboración del Plan Nacional de Electrificación 1954-1970.

Sin embargo, será la década de 1960 la catalogada como los años dorados, cuando se da el despegue del sector eléctrico, llegando a producir hasta 300 MW en una sola central hidroeléctrica, como el caso de El Colegio en Cundinamarca. En general, entre 1932 y 1978 la producción de energía eléctrica en el país fue una constante: en este sentido, la construcción de centrales hidroeléctricas se localizó en varias regiones, siendo las más representativas —en capacidad de producción— Antioquia, Cundinamarca, Santander y la Costa Atlántica (Figura 4).

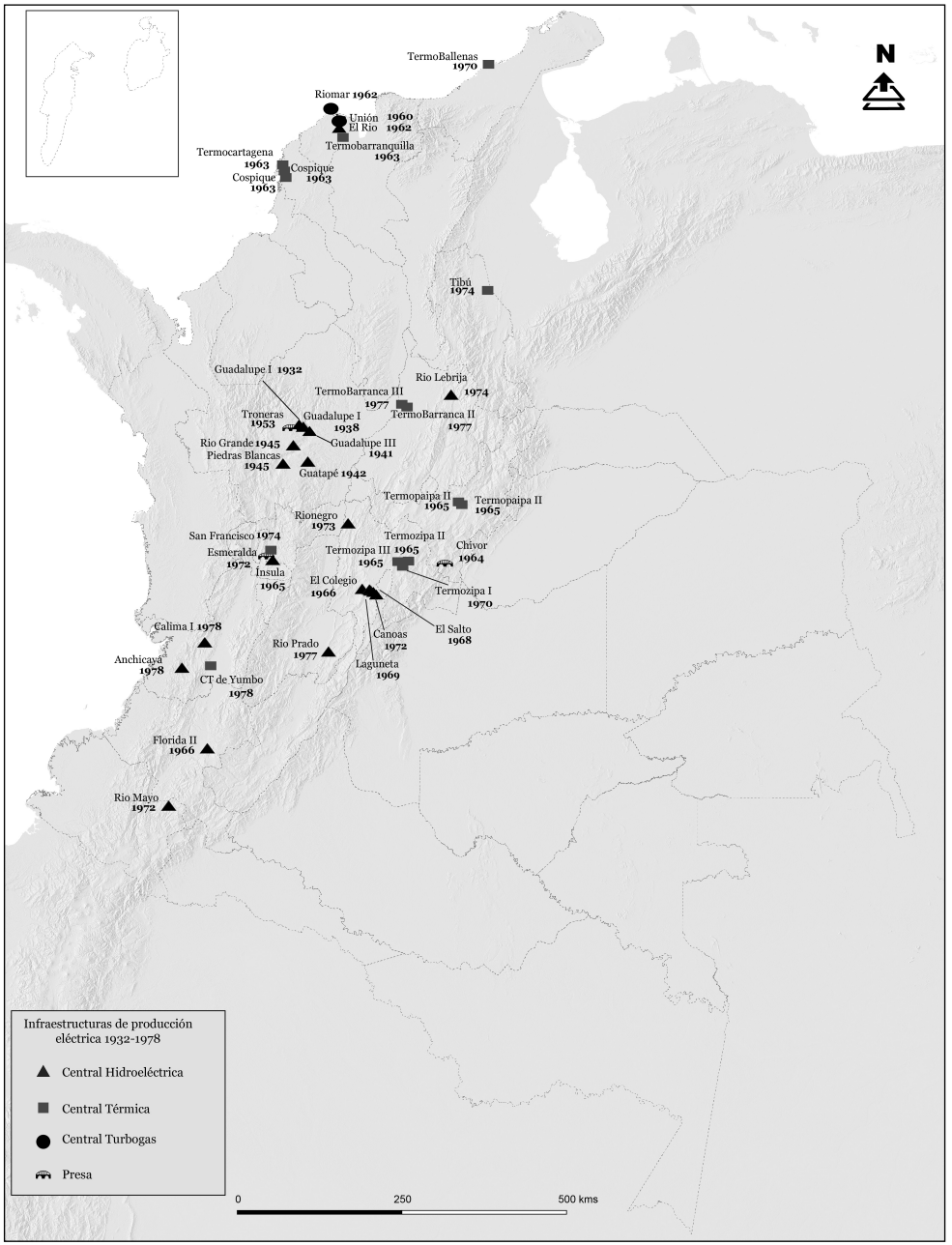
---

[46] Gabriel Poveda Ramos, *Ascenso, presencia y colapso de la industria en Colombia (1904-2014)*. Bogotá: Deslinde, 2014, p. 3.

[47] Giraldo, *op. cit.*, p. 178.

[48] *Ibid.*, p. 179.

Figura 4: localización de la infraestructura de producción eléctrica en Colombia, 1932-1978.



Fuente: elaboración propia, basada en José Iván Hurtado-Hidalgo, «Cronología del sector eléctrico colombiano», *Revista Santander*, No. 9, 2018, pp. 56-77.

A la expansión económica reseñada también contribuyó el fin de la Segunda Guerra Mundial, con la consiguiente recuperación de los precios y el comercio de diversos productos, especialmente el café y el banano, y con ello el mejoramiento de la balanza comercial al incrementarse las exportaciones.[49] Además, al eliminarse las restricciones a las importaciones, los empresarios colombianos destinaron sus recursos a la compra de maquinaria y equipo. Según Giraldo,[50] se pasó de una inversión privada en maquinaria y equipo promedio de $52 millones de pesos, en 1943, a $399 millones, entre 1946 y 1950. Desde un punto de vista sectorial, la agricultura se duplicó, pasando de $16 millones en 1946 a $32 millones en 1950; en la manufactura se incrementó de $137,4 millones en 1946 a $163,5 millones en 1950; el transporte pasó de $103,2 millones en 1946 a $140,9 millones en 1950; y la minería subió de $14,9 millones en 1946 a $7,5 millones en 1950.[51]

En síntesis, el período que va entre 1946 y 1956 se caracterizó por un fortalecimiento industrial del país, tanto de las empresas nacionales como de las extranjeras, lo que en parte motivó la creación del Ministerio de Comercio e Industria en 1948. En el primer caso, Gaitán[52] registra un incremento del capital de las sociedades anónimas existentes, el cual pasó de $605 millones a $1.984 millones en esta década. El mismo autor señala también el incremento de los monopolios,[53] pasando de 7 a 28 empresas de este tipo. En el segundo caso, las empresas extranjeras pasaron de 85 en 1940 a 185 en 1956.[54] En todo caso, este desarrollo estaba altamente concentrado:

---

[49] Daniel Pécaut, *Crónica de cuatro décadas de política colombiana*. Bogotá: Editorial Norma, 2006.

[50] Giraldo, *op. cit*., pp. 127-128.

[51] *Ibid*., p. 128.

[52] Gaitán, *op. cit*., p. 86.

[53] Gaitán asocia los monopolios con las empresas con un capital de más diez millones de pesos. Expresa que «su capital sube de 154 a 1.182 millones, lo que equivale al dominio en 1956 del 60% del capital total de las sociedades anónimas». Gaitán, *op. cit*., p. 86.

[54] Es más, en «solo en cuatro años sus capitales se duplicaron: 1952, 327 millones; 1956, 706 millones. La penetración del capital norteamericano directamente y sobre todo a través de empresas mixtas es muy fuerte, en especial en petróleos

en 1953, la producción de Medellín y sus tres municipios inmediatos alcanzaba una participación del 20,3% frente al valor nacional, mientras Bogotá-Soacha concentraba un 18,3% y Cali y Barranquilla un 10% y un 7,3%, respectivamente.[55] Igualmente, este desarrollo, aunque significativo, fue insuficiente para la demanda de trabajo generada por la rápida urbanización. Así, por ejemplo, la industria moderna (de más de 10 trabajadores) solo requirió 6.000 nuevos trabajadores por año, cuando entre 1925 y 1950 había ocupado un promedio de 148.000 trabajadores. De esos 6.000 nuevos empleos, 1.500 trabajaban en Medellín y 1.100 en Bogotá».[56] En vista de ello, según cálculos de Giraldo, la industria solo absorbió el 10% de la población que se desplazó del campo a las ciudades.[57]

Por otro lado, examinando la producción industrial desde una perspectiva regional, se produjo un cambio en el *ranking* nacional. Aunque Antioquia mantuvo su posición como principal centro manufacturero del país, que venía liderando desde 1920, a partir de 1953 fue desplazado por Cundinamarca (incluyendo Bogotá), con una participación del 26%, frente al 24,7% de Antioquia y el 19% del Valle.[58] La Figura 5 muestra el estado de la industria para 1953.

(Intercol, 100%; Esso Colombiana, 87%, etc.) y en la industria de llantas y caucho (Good year, 100%; Croydon, 96%; Icollantas, 33%) y se extiende hasta la de textiles y prendas (Hilos Cadena S.A., 100%; Celanese, 75%; Textiles Pamameric, 50%, etc.) y hasta las empresas de materiales y construcción (Eternit Colombiana, 75%; Ico, 100%)». Gaitán, *op. cit.*, pp. 89-90.

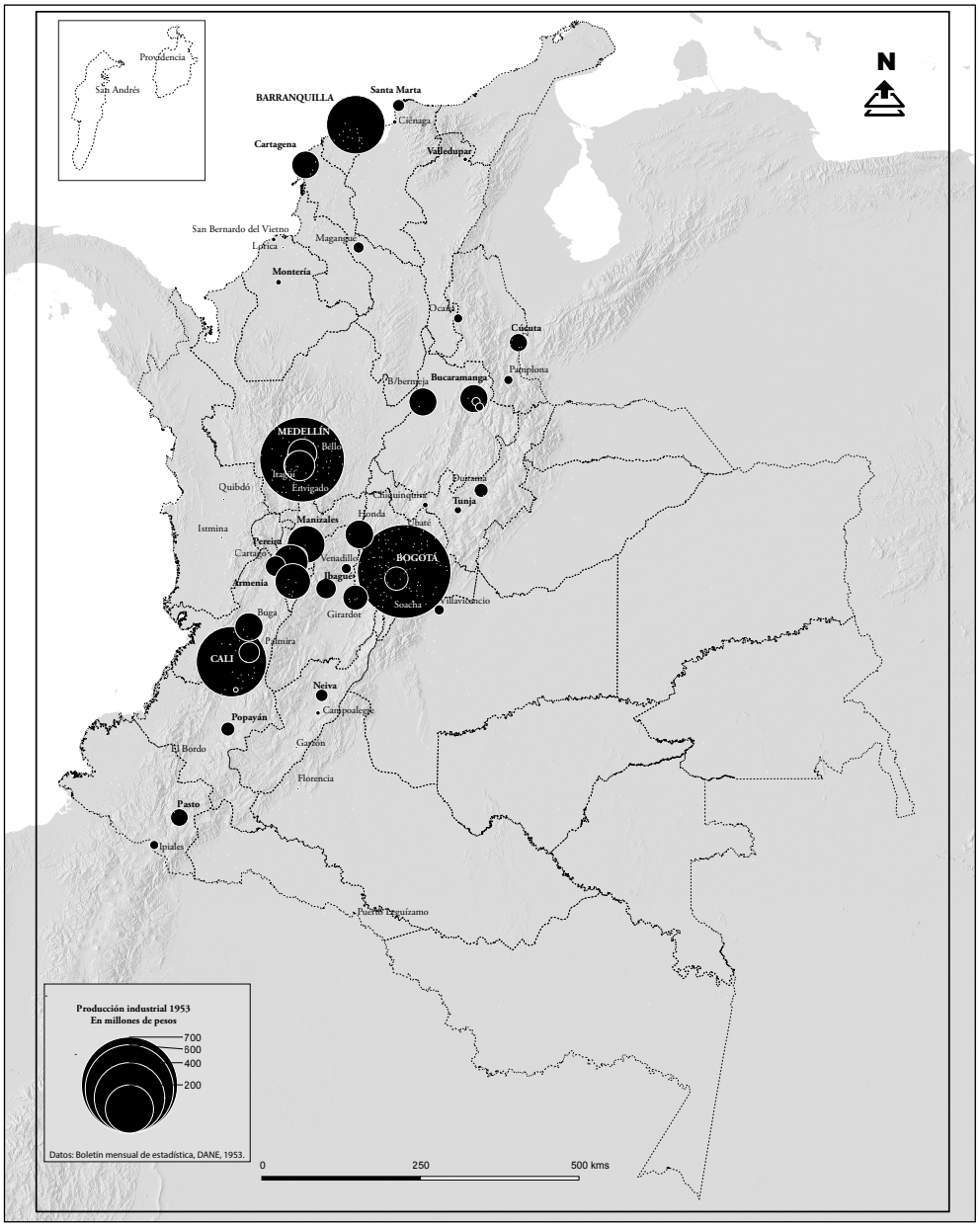
55 Montoya Garay, *op. cit.*, p. 187.

56 Juan José Echavarría y Mauricio Villamizar, «El proceso colombiano de desindustrialización», *Borradores de Economía*, No. 361, 2006, pp. 1-62.

57 Giraldo, *op. cit.*, p. 125.

58 Echavarría y Villamizar, *op. cit.*, p. 11.

Figura 5: producción industrial en Colombia, 1953.



Fuente: elaboración propia, basada en Departamento Administrativo Nacional de Estadística, *Boletín mensual de estadística*. Bogotá: Departamento Administrativo Nacional de Estadística, 1954.

Inversión pública y política social

Entre 1945 y 1950 el país experimentó no solo un importante cambio demográfico y económico asociado a la industrialización, sino también un significativo aumento en la inversión pública y privada. En el caso de la inversión pública, esta se duplicó y tuvo como destino la infraestructura eléctrica, de comunicaciones (carreteras), así como adecuación de tierras con sistemas de riego.[59] Según datos del presupuesto nacional, el promedio del gasto pasó de $345 millones en 1945 a $491 millones entre 1946 y 1950, con una destinación de $258 y $327 millones, respectivamente, para funcionamiento. Estas inversiones representaron un mejoramiento sustantivo de la capacidad gestora del Estado y se asociaba a la intencionalidad por incrementar la inversión pública, en un cambio de mentalidad de los altos funcionarios del gobierno que —como el entonces ministro de Hacienda, Francisco de Paula Pérez— reconocían que la inversión pública generaba riqueza, al fomentar las actividades productivas.

Estos cambios, empero, también tenían como trasfondo el interés de la elite económica y bancaria gobernante por intervenir la economía a través de la instrumentalización del Estado que controlaban, circunstancia que se corrobora en el hecho de que los gobernantes liberales, en el período anterior, se acompañaron de la elite empresarial en calidad de funcionarios de gobierno. Esta situación se mantuvo en este período, ya que los gobernantes conservadores también nombraron entre sus funcionarios a hombres provenientes de la elite empresarial y bancaria, quienes tomaban decisiones que frecuentemente favorecían sus propias empresas. Un ejemplo de ello fue el manejo dado al Fondo Nacional del Café, entidad pública en la que participaron activamente actores privados. Al principio, el gremio cafetero se opuso al intervencionismo del gobierno liberal por medio de este fondo; pero con la aprobación del pacto de cuotas para exportación —y, por lo tanto, la protección del precio del café—, los cafeteros terminaron por defender la intervención del Estado. Giraldo lo resume así: «(…) el Estado en manos de los gremios, en

[59] Giraldo, *op. cit.*, p. 132.

este caso, el Fondo Nacional del Café (una entidad pública) en manos de la Federación Nacional de Cafeteros (un gremio privado)».[60]

La inversión pública también se utilizó como mecanismo para contener la violencia política y el deterioro social. Así, la política económica del gobierno de Mariano Ospina Pérez (1946-1950) se caracterizó por ser expansionista, continuando con lo propuesto por los gobiernos liberales, de manera que siguió fortaleciendo la industria y la agricultura con el propósito de ampliar el mercado interno. Dicho fortalecimiento se haría principalmente mediante la construcción de infraestructura, con una inversión en carreteras y vías que pasó de $55 millones en 1946 a $79,1 millones en 1948.[61] Para continuar liderando la inversión en infraestructura vial, en especial la gestión del crédito externo dirigido a este sector, se creó el Departamento Nacional de Carreteras en 1950.

Ahora bien, con el asesinato de Gaitán, el Estado, aparte de una mayor represión, también buscó calmar los exaltados ánimos de la sociedad con una mayor inversión social. Este esfuerzo supuso el aumento de los impuestos, de tal manera que se incrementara el presupuesto nacional dirigido, en su orden, a los sectores de defensa,[62] educación y salud, siendo los dos últimos componentes capitales de la política social. Específicamente, el gasto en salud se duplicó entre 1946 y 1950, pasando de $21 a $51 millones, mientras que los de educación se mantuvieron en promedio en $25 millones.[63] Buena parte de la política social se implementó a través de programas e instituciones que se crearon para tal fin, como los programas de parcelaciones de tierras, electrificación rural, el Instituto Colombiano

---

60 *Ibid*., p. 85.

61 *Ibid*., p. 132.

62 Debido a la violencia derivada del asesinato de Gaitán en 1948, el gobierno de Ospina Pérez fortaleció la policía y el ejército para que contuvieran este fenómeno. Como parte de dicho fortalecimiento, se incrementaron los salarios y el presupuesto del Ministerio de Guerra, duplicándose en este período de gobierno. A medida que se comprometían con el orden público, se involucraron en la política, «hasta el punto que en 1953 se tomaron el poder». Giraldo, *op. cit*., p. 142.

63 *Ibid*., p. 142.

de los Seguros Sociales, junto al Instituto de Parcelaciones, Colonización y Defensa Forestal.

De igual manera, la dictadura mantuvo una continuidad en la política, y a pesar de no contar con un programa de gobierno, la inversión pública se duplicó y destinó principalmente a obras públicas y al desarrollo agropecuario. El sector industrial, por otro lado, si bien fue sometido a varios impuestos, recibió apoyo a través del fomento industrial, el cual se duplicó entre 1953 y 1955. La razón de estas políticas se encontraba en la necesidad de reducir la presión social que venía incrementándose desde el asesinato de Gaitán; sin embargo, pronto los incrementos del gasto público generaron un importante déficit fiscal, que para 1955 ya se situaba en el 1,2% del PIB y en 1957 escaló al 3,4%. Ello desencadenó una crisis económica, acompañada de una inflación que saltó del 1,59 en 1955 a 24,25 en 1957.[64]

Avances en planificación

En junio de 1949, como parte de las condiciones en el marco de las negociaciones entre Colombia y Estados Unidos —más precisamente con los recién creados Banco Mundial y Fondo Monetario Internacional—, llegó al país la llamada Misión Currie,[65] con el objetivo de elaborar un gran diagnóstico de la economía nacional. Las recomendaciones de esta misión —llamada así por su líder, el economista canadiense Lauchlin Currie, exasesor del presidente Franklin Roosevelt— definieron las bases de la planeación del país en las décadas siguientes. El informe final, titulado *Bases de un programa de fomento para Colombia*, fue acogido por el gobierno de

[64] *Ibid*., pp. 216, 219.

[65] Esta no era la primera misión internacional en Colombia: recuérdese la Misión Kemmerer en 1922. En adelante, al menos otras cinco misiones externas se desarrollarían en el país entre 1949 y 1982, algunas de ellas como condición para el desembolso de créditos y financiación proveniente de organismos internacionales como el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional (FMI).

Laureano Gómez como su plan de desarrollo.[66] Posteriormente, las misiones de la Cepal —la primera en 1954 y la segunda en 1958— analizaron la situación del desarrollo en el país y recomendaron promover la industrialización, la inversión extranjera y el desarrollo sectorial, especialmente de la agricultura, industria, transporte, comunicaciones y energía.[67]

En cuanto a las instituciones y programas de planificación que se configuraron como resultado de las diferentes misiones, se contaron los siguientes:

- Organización del manejo del presupuesto nacional en cuanto a unidad, componentes, vigencia fiscal, preparación, proceso de aprobación, discusión y aprobación, ejecución y vigilancia, entre otros elementos.[68]
- La Oficina de Planificación de la Presidencia de la República, creada inicialmente con funciones asociadas a la estadística, contabilidad, presupuesto, entre otras de tipo macroeconómico. También tenía como función coordinar con otras agencias estatales y organismos internacionales la tramitación de créditos y el desarrollo de programas económicos, entre otros. La función más importante, en materia de planificación, era la de estudiar y coordinar proyectos de posibles inversiones de acuerdo con las posibilidades y necesidades del país.[69]
- El Consejo Nacional de Planificación Económica, creado para dirigir la Oficina de planificación. Compuesto por tres miembros de libre nombramiento y remoción —por lo que se elimina el cargo de director—, además de una planta de

---

66 *Bases de un programa de fomento para Colombia. Informe de una misión dirigida por Lauchlin Currie y auspiciada por el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento, en colaboración con el Gobierno de Colombia. Resumen del informe*. Bogotá: Imprenta del Banco de la República, 1950.

67 Decsi Arévalo Hernández, «Misiones económicas internacionales en Colombia 1930-1960», *Historia Crítica*, No. 14, 1997, pp. 7-24.

68 Presidencia de la República de Colombia, Decreto 164 de 1950. Bogotá: Diario Oficial No. 27.990, 24 de enero de 1950.

69 Presidencia de la República de Colombia, Decreto 1928 de 1951, por el cual se crea la Oficina de Planificación de la Presidencia de la República, Bogotá.

personal de cuatro funcionarios. Un año más tarde, mediante el Decreto 999 de 1953, se le asignó la función de elaborar los planes regionales de desarrollo y coordinarlos con los programas nacionales.[70]

El Frente Nacional y la consolidación de la planificación económica y regional (1958-1974)

El período que abarca de 1958 a 1974 es conocido en la historia colombiana como el Frente Nacional, un acuerdo entre los dos partidos mayoritarios en el país, el Liberal y el Conservador, para alternarse en la presidencia, así como con la repartición proporcional de las posiciones en el Congreso, cuerpos colegiados y cargos burocráticos. Esta fue la solución que los líderes de ambos partidos políticos idearon para superar la crisis y violencia política del período anterior.

El Frente Nacional también es reconocido por los avances en la organización y estructuración de la planificación en el país, con su respectiva incidencia sobre la industrialización y la urbanización, así como sobre la coordinación intergubernamental en la administración de los asuntos económicos y sociales. Aparecen los planes de desarrollo, los planes de inversión, instancias y autoridades con funciones de planeación, así como la descentralización de esta competencia en los ámbitos subnacionales. Es por ello que Pérez Carvajal[71] denomina el Frente Nacional como un período de estabilización de la planificación estatal, caracterizada por: 1) la creación de una institucionalidad propia; 2) la formación de una planta de personal, y 3) la organización de un sistema de planeación de alcance nacional.

---

[70] Presidencia de la República de Colombia, Decreto 0389 de 1952, por medio del cual se crea el Consejo Nacional de Planificación Económica, Bogotá.

[71] Andrés Mauricio Pérez Carvajal, *Pensando el futuro: la planeación en Colombia entre 1950 y 1970*. Bogotá: Universidad Colegio Mayor de Nuestra Señora del Rosario, 2018; Guillermo Perry, *Desarrollo institucional de la planeación en Colombia*. Bogotá: Fedesarrollo, 1973.

Institucionalización de la planeación del desarrollo

A pocos meses de posesionarse, el presidente Alberto Lleras Camargo (1958-1962) sancionó la Ley 19 de 1958, una ambiciosa reforma administrativa que respondía a los objetivos establecidos en el pacto del Frente Nacional para consolidar las instituciones básicas para el «nuevo Estado», especialmente en los órdenes político (carrera administrativa), social (pacificación y política social) y económico (planificación).[72]

Para lograr estos objetivos, en particular el relacionado con el plan de desarrollo, se propuso la creación del Consejo Nacional de Política Económica y Planeación, así como del Departamento Administrativo de Planeación y Servicios Técnicos (Ley 19 de 1958, artículos 2 y 3). Estas medidas le imprimieron, según Grosso Rincón,[73] un notable impulso a la planeación. Además, se buscó que, contrario de lo que pasaba en el aparato gubernamental colombiano, estos organismos de planificación fueran apolíticos y tuvieran un alto componente técnico y científico.[74]

El Consejo Nacional de Política Económica y Planeación dependía del presidente y entre sus funciones se destacaban: la vigilancia de la economía nacional y su proceso de desarrollo; la intervención —en calidad de autoridad técnica— en la proyección de los planes generales de desarrollo económico. Este organismo se reorganizó un año más tarde, mediante el Decreto 1088 de 1959, modificando personal y funciones. Posteriormente, los decretos 3242 de 1963 y 2996 de 1968 le cambiaron el nombre a Consejo de Política Económica y Consejo Nacional de Política Económica y Social (Conpes), respectivamente.

Por su parte, el Departamento Administrativo de Planeación y Servicios Técnicos tenía como funciones: revisar estudios e investigaciones económicos que realicen tanto organizaciones privadas

---

[72] Giraldo, *op. cit.*, p. 230.

[73] Carlos Arturo Grosso Rincón, «Desarrollo histórico y ámbito de acción de la planeación en Colombia», *Administración & Desarrollo*, Vol. 37, No. 51, 2009, pp. 39-58.

[74] Pérez Carvajal, *op. cit.*, p. 53.

como públicas, que sean de interés para la política nacional, así como la elaboración de los planes de desarrollo económico; preparar y presentar informes, planes parciales y planes nacionales de desarrollo; proponer programas cuatrienales de inversión pública; impartir instrucciones para la organización de las oficinas de planeación territoriales, entre otros. Uno de los aspectos a destacar fue la creación de la Sección de planeación regional, acción comunal y urbanismo, que tendría entre sus funciones la coordinación de los planes generales con los regionales, el asesoramiento de la creación de oficinas de planeación regionales, departamentales y municipales, la coordinación de los diversos planes con el desarrollo urbanístico, el desarrollo de investigaciones urbanísticas… Este organismo se reestructuró un año más tarde, mediante el Decreto 239 de 1959; los decretos 3243 de 1963 y 2996 de 1968 le cambiaron la denominación a Departamento Administrativo de Planeación y Departamento Nacional de Planeación (DNP), nombre que se ha mantenido hasta hoy. Estas instituciones serían protagonistas en la implementación del *Plan de Desarrollo Económico y Social para Colombia*,[75] que posteriormente se denominó *Plan Decenal de Desarrollo, 1961-1970*.

Durante el mandato de Carlos Alberto Lleras Restrepo (1966-1970), por otro lado, se reformó la Constitución mediante el Acto legislativo 01 de 1968, con varios propósitos, entre ellos: definir y separar competencias relacionadas con la definición de políticas y presupuesto; racionalizar las decisiones económicas mediante organismos de carácter técnico de planificación; descentralizar la construcción de las principales obras de infraestructura física y la prestación de servicios públicos.[76] Con esta reforma, el gobierno amplió las razones por las cuales el Estado intervenía en la economía, agregando argumentos a favor de la explotación de recursos naturales, la justicia social —regulación de ingresos y salarios— y el mejoramiento de las comunidades.

---

[75] Este plan se conoce como el primer «Plan-libro de Colombia».

[76] Giraldo, *op. cit.*, pp. 277-278.

Así, en adelante, el Ejecutivo elabora y ejecuta los planes de desarrollo, mientras que el Legislativo los aprueba y vigila su cumplimiento. Pero los ajustes más importantes al diseño institucional hasta entonces vigente se evidencian en: primero, la relación entre plan y presupuesto: el uno no se entiende sin el otro; segundo, la independencia entre el Ejecutivo y el Congreso para definir y aprobar el presupuesto, respectivamente; tercero, la aprobación y formalización del plan por medio de ley, lo que ayudó a su rápida institucionalización.[77] Otros resultados de este avance institucional fueron la mejora en la coordinación e interrelación entre los organismos de planeación y las demás agencias estatales, así como la prescripción de la planeación como una competencia estatal, es decir, de carácter obligatorio y legal.[78] Finalmente, desde la perspectiva de los expertos en legislación, esta reforma fortaleció el papel del presidente en el sistema político colombiano.[79]

En materia de planificación territorial, por otra parte, la reforma constitucional asignó competencias a los gobernadores para formular planes de desarrollo económico y social, así como la tutela sobre los municipios para coordinar el desarrollo regional y la prestación de los servicios descentralizados (Decreto 1050 de 1968; Acto legislativo 01 de 1968, artículo 53). Derivado de lo anterior, la Ley 46 de 1971 reglamentó lo relacionado con el presupuesto destinado a las regiones para su desarrollo, por lo que creó el situado fiscal, esto es, las transferencias del gobierno nacional a los gobiernos subnacionales, condicionadas a mantener los niveles de gasto en los sectores de salud y educación. Tal condicionamiento estaba en función de dos factores para ordenar la distribución de estos recursos: el 30% en partes iguales entre todas las entidades territoriales, mientras que el 70% se asignaría en función de la población de cada una de las entidades territoriales. En adelante, los criterios de población e ingresos corrientes se mantendrían en

[77] Pérez Carvajal, *op. cit.*, p. 97.

[78] Perry, *op. cit.*, p. 27.

[79] Caballero, *op. cit.*, p. 98.

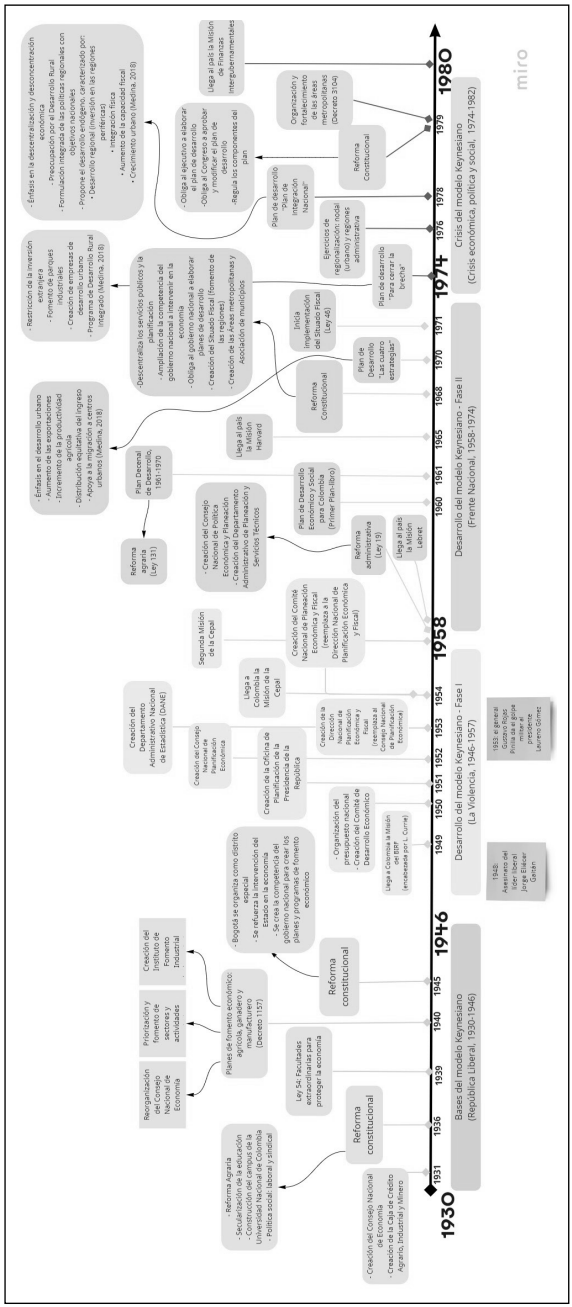
este y otros instrumentos económicos y presupuestales en relación con las entidades territoriales.

A raíz de los cambios institucionales hasta el momento observados, y en especial los originados por la reforma constitucional de 1968, la planeación en este período se caracterizó por una combinación de imperativa —para el sector público— e indicativa —para el sector privado—.[80]

En la Figura 6 se pueden observar los principales hitos constitucionales, normativos y administrativos en materia del proceso de institucionalización de la planeación, a medida que se transita por los diferentes períodos de gobierno. Este tránsito también permite observar la emergencia, desarrollo y decadencia del modelo keynesiano en el país. Se destacan entonces la creación de los organismos que sustentan la planificación, algunos instrumentos financieros, instancias de discusión y coordinación, así como las misiones internacionales y los planes de desarrollo implementados.

[80] *Ibid*., p. 100.

Figura 6: línea de tiempo de la institucionalización de la planeación en Colombia, 1930-1980.



Fuente: elaboración propia.

Del campo a la ciudad: planificación regional, desarrollo y urbanización

Si bien los tres primeros gobiernos del Frente Nacional tuvieron la agricultura como el sector priorizado para la intervención estatal, el gobierno del Misael Pastrana Borrero (1970-1974), por el contrario, enfatizó los problemas urbanos, como una forma de convocar a los simpatizantes de la Anapo —partido de oposición liderado por Gustavo Rojas Pinilla—, quienes en su mayoría provenían de los barrios populares de las principales ciudades,[81] anticipándose así a posibles expresiones de protesta de estos grupos. De esta manera, la propuesta gubernamental de este período acentuó la migración rural-urbana a través de programas de empleo y vivienda en las ciudades. Esta perspectiva retomaba entonces lo planteado por Currie en 1961, sobre la movilidad de los recursos productivos y la asignación de estos a través del mercado.

Esta política estaba estrechamente ligada a un importante crecimiento urbano: al desplazamiento de la población rural hacia las ciudades causado por la violencia, se añadía una importante migración económica. Esta alta migración fue frecuentemente vista como un obstáculo para el desarrollo económico y urbano,[82] e incluso en la literatura especializada se designaba como «sobreurbanización», un término que definía un proceso en el que las ciudades recibían más población de la que podían soportar.[83] Así, las presiones sociales por servicios públicos, infraestructura, salud, educación, e inclusive programas de planificación familiar y de protección a la

---

81 Giraldo, *op. cit.*, p. 282.

82 Diana Marcela Rojas, «La alianza para el progreso de Colombia», *Análisis Político*, Vol. 23, No. 70, 2010, pp. 91-124; Alberto Lleras Camargo, «Discurso del presidente Lleras en el acto de inauguración del Plan de Vivienda de Techo», Bogotá, diciembre 17 de 1961. Recuperado de: https://bit.ly/3KjZTuM

83 Orlandina de Oliveira y Bryan Roberts, «Urban Development and Social Inequality in Latin America», en Josef Gugler (ed.), *The Urban Transformation of the Developing World*. Oxford y Nueva York: Oxford University Press, 1996, pp. 253-304.

infancia, fueron fundamentales[84] para paliar la crisis derivada del rápido crecimiento; ello se evidencia, entre otros, con el desempleo para las principales ciudades del país, calculado entre el 8 y el 18% para 1967.[85]

Igualmente, en el documento *Síntesis del programa de desarrollo económico para el próximo decenio*, de Alberto Lleras Camargo, se diagnosticó un déficit habitacional urbano nacional de 240.000 casas a fines de 1959.[86] En este sentido, el plan expresaba entre sus metas: construir acueductos y alcantarillados en 405 centros urbanos, 22.000 aulas y 25.000 soluciones de vivienda anuales durante cuatro años. A finales de 1961 se presentó el ambicioso *Plan de vivienda de techo*, financiado con crédito de la Alianza para el Progreso, con el que se construirían 12.000 viviendas dirigidas a las familias más pobres. También se propuso la construcción de 80 centros zonales integrados de salud. Esto se correspondía con la expansión demográfica, especialmente urbana, en tanto entre 1951 y 1973 se pasó de seis ciudades de más de 100.000 habitantes a 18. Asimismo, las ciudades entre 100.000 y 50.000 habitantes subieron de seis a 14 en el mismo período, mientras las ciudades entre 20.000 y 50.000 habitantes pasaron de 16 a 43[87] (Figura 7).

---

84 Con esta reforma se crearon instituciones como: «Instituto de Bienestar Familiar (ICBF), el Instituto de Fomento Industrial (IFI), El Instituto de Crédito Territorial (ICT), el Instituto de Fomento Municipal (INSFOPAL), el Instituto de Desarrollo de los Recursos Naturales Renovables (INDERENA), el Instituto de Fomento de la Educación Superior (ICFES), el Fondo de Promoción de Exportaciones (PROEXPO), el Instituto Nacional de Comercio Exterior (INCOMEX), entre muchos otros». Caballero, *op. cit.*, p. 99.

85 Rojas, *op. cit.*, p. 105.

86 Alberto Lleras Camargo, *Síntesis del programa de desarrollo económico para el próximo decenio*. Bogotá: Departamento Nacional de Planeación, 1959, p. 4.

87 Montoya Garay, *op. cit.*, p. 163.

Figura 7: población urbana en Colombia según censo de 1973.



Fuente: elaboración propia, basada en Departamento Administrativo Nacional de Estadística, *Censo nacional de población, 1973*. Bogotá: Departamento Administrativo Nacional de Estadística, 1973.

Precisamente este alto desarrollo urbano correspondería a una de las cuatro estrategias[88] del plan de gobierno de Misael Pastrana Borrero (1970-1974), último presidente del Frente Nacional, a la cual añadiría el fomento a las exportaciones, el aumento de la productividad agrícola y la redistribución del ingreso.[89] Este desarrollo urbano, sustentado en la industria edificadora y servicios complementarios, se materializaría a través de los sectores financiero y de la construcción, así como de dos instrumentos creados para alcanzar sus objetivos: las Corporaciones de Ahorro y Vivienda, por medio de las cuales se financiaba la construcción habitacional; y la Unidad de Poder Adquisitivo Constante (UPAC), sistema para incentivar el ahorro y calcular el costo de los créditos de vivienda que correspondiese con el aumento de los salarios, dando así un impulso significativo al sector inmobiliario en general y de la construcción en particular.[90] Valga resaltar, finalmente, que la política de urbanización estuvo conectada con la política de redistribución territorial, con la que se buscó dirigir la migración hacia ciudades intermedias a través del mejoramiento urbano e industrial de estas.[91]

El comienzo del fin del keynesianismo (1974-1982)

El último gobierno del Frente Nacional, el del presidente Misael Pastrana Borrero, se empezó a alejar del intervencionismo estatal y de la protección a la industria nacional, respondiendo a los nuevos lineamientos internacionales en este sentido; pero también por un agotamiento del modelo que se suponía iba a desarrollar un importante mercado interno, con un efecto en espiral sobre el crecimiento y el desarrollo. En Colombia, como en otros países en desarrollo que implementaron el modelo, esto no sucedió. La causalidad es

---

88 Las cuatro estrategias fue el nombre asignado al plan de desarrollo de este período.

89 Grosso Rincón, *op. cit*., p. 48.

90 Haroldo Calvo, «Colombia, la Misión Currie y la infancia del Banco Mundial», *Economía & Región*, Vol. 7, No. 1, 2013, pp. 248-254.

91 Departamento Nacional de Planeación, *Plan Nacional de Desarrollo «Las cuatro estrategias» del presidente Misael Pastrana*. Bogotá: Departamento Nacional de Planeación, 1972.

atribuible a varios factores, entre ellos el reducido incremento de los salarios, la poca reinversión de excedentes y un escaso aumento de la productividad; así como el estancamiento de los otros factores que permitirían ese expansionismo virtuoso, tales como el desarrollo técnico, la apertura de nuevos mercados, la difusión geográfica de la riqueza y la productividad.[92]

De esta manera, ya en la década de 1970 comenzó a generarse una creciente presión por una mayor liberalización económica; cuando Alfonso López Michelsen llegó al poder en 1974, profundizó esta postura: liberalizó los sectores financiero y de comercio exterior mediante la eliminación al control de importaciones, la reducción de subsidio a las exportaciones, la supresión de la devaluación programada y la reducción de la inflación.[93] También el presidente Julio César Turbay Ayala (1978-1982) apostó por una apertura económica del país, sustentada en el mejoramiento de las relaciones comerciales e integración fronteriza con Venezuela y Ecuador,[94] así como con otras naciones de América, Europa y África, lo que en su momento el presidente denominó «desparroquializar la política internacional».[95] De igual forma, planteó el mantenimiento de «la moneda sana», mediante una política monetaria y cambiaria controlada.

Liberalismo y transformación institucional

En este período, nuevamente se ajustó el sistema de planeación colombiano por medio de una reforma constitucional (Acto legislativo 01 de 1979). Los cambios fundamentales incluyeron los siguientes aspectos:

---

92 Michael Storper, «La industrialización y el desarrollo regional en el Tercer Mundo, con especial referencia al caso de Brasil», *Estudios Demográficos y Urbanos*, Vol. 42, No. 2, 1987, pp. 313-342.

93 Giraldo, *op. cit.*, p. 285.

94 Julio César Turbay Ayala, «Discurso de posesión», agosto 8 de 1978, *Señal memoria*, pp. 1-9. Recuperado de: https://bit.ly/3Aqyqn0

95 Julio César Turbay Ayala, «Mensaje a las cámaras legislativas en sus sesiones de 1979», julio 20 de 1979, *Señal memoria*, pp. 1-13. Recuperado de: https://bit.ly/3pF2q9p

- Reforzamiento de la obligatoriedad de presentar el plan nacional de desarrollo por parte del Ejecutivo, al tiempo que se obliga al Congreso a aprobarlo, modificarlo o reprobarlo. Aunque ya se había decretado esta obligatoriedad, lo cierto es que en la práctica el Congreso no había cumplido con esta función, en tanto no había podido poner en marcha la comisión encargada de discutir y aprobar el plan.[96] Asimismo, el dotar al Congreso de la competencia de modificar o reprobar el plan permitió unos programas más robustos, pues la necesaria búsqueda de consensos derivó en negociaciones clientelares para la incorporación de programas e inversiones en el marco de su aprobación, al tiempo que exigía conocimiento técnico para analizar y evaluar el plan.[97]
- Estructuración del plan de desarrollo en una parte general en la que se señalan los propósitos, prioridades y metas de acción, así como los objetivos e inversiones para el desarrollo regional, obras públicas a ejecutar y la participación de los diversos sectores; y una parte programática en la que se relacionan los recursos, medios y sistemas de ejecución. Esta medida fomentó una mayor participación de las regiones en la elaboración del plan nacional de desarrollo a través de sus representantes.
- Supremacía de la ley del plan de desarrollo sobre otras leyes que se dictaminaban para su cumplimiento; esto pronto tendría consecuencias en la formulación de instrumentos y mecanismos asociados a la ejecución del plan, dotándolo de cierta discrecionalidad legislativa.
- Aunque inicialmente la reforma planteó la continuidad del plan por parte de los nuevos gobiernos como obligatorio, lo cierto es que estos elaboran un nuevo plan nacional de desarrollo que presentan al Congreso, una especie de separación

---

[96] Augusto Cano Motta, «La planeación en Colombia. Documento provisional para uso interno del Departamento Administrativo de Planeación». Bogotá: Departamento Administrativo de Planeación, 1967.

[97] Camila Botero, «La reforma constitucional de 1979», *Coyuntura Económica*, Vol. 10, No. 1, 1980, pp. 83-103.

del curso de acción del gobierno de su antecesor que, en algunos casos, genera discontinuidad en la acción estatal.
- Reconocimiento de que la división político-administrativa del país no coincide con otras divisiones, como la fiscal, la militar, la instrucción pública, la administración de justicia, la planificación y el desarrollo económico y social.

La Ley 38 de 1981 complementó la reforma constitucional, al reglamentar la elaboración del plan nacional de desarrollo, así como la concertación de las fuerzas económicas y sociales que participarían en él.

Fomento industrial y política social

El Plan de desarrollo «Para cerrar la brecha, 1975-1978», formulado por Alfonso López Michelsen, fue aprobado por el Congreso y tenía como objetivo central disminuir la brecha campo-ciudad, orientando una parte importante de la inversión pública a ciudades intermedias y pequeñas, junto a las zonas rurales más pobres.[98] Así, el Gobierno ordenó sus políticas en función de cuatro prioridades: la agraria, la industrial, la de fomento a las exportaciones, y el desarrollo regional y urbano.[99] Aunque el plan estableció el fomento industrial como uno de sus objetivos, entre 1976 y 1979 —durante la gran bonanza cafetera—, tal crecimiento fue el más bajo frente a cualquier otro período[100] (Figura 8).

Por su parte, el «Plan de Integración Nacional, 1979-1982», de Julio César Turbay Ayala, que no fue aprobado por el Congreso, se concentró en dos objetivos principales, uno económico y otro social. En cuanto al primero, el plan buscó un mayor desarrollo regional y descentralización a través de altas inversiones en infraestructuras de transporte y comunicaciones.[101] El objetivo social, por su lado, se concentró en acciones tendientes a mejorar las condiciones de

98 Saavedra *et al.*, *op. cit.*, p. 163.

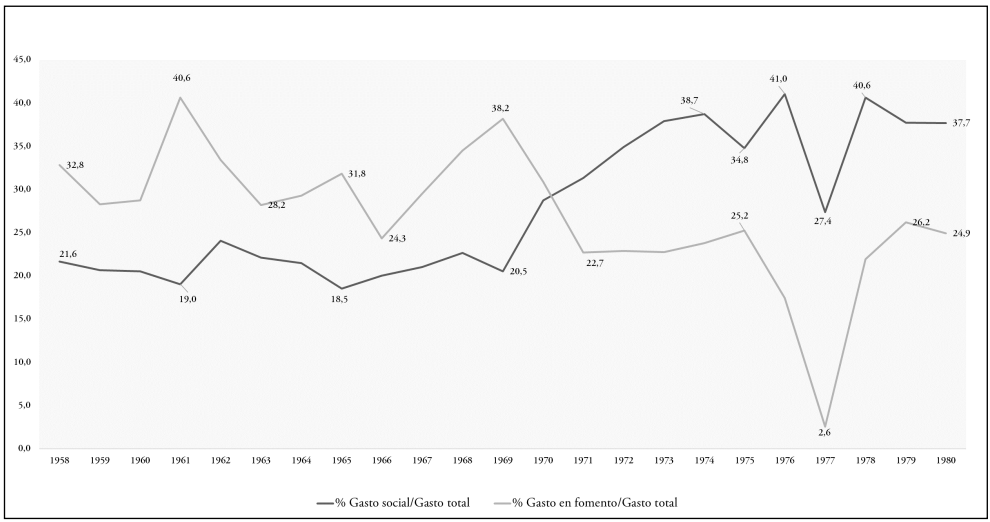
99 Grosso Rincón, *op. cit.*, p. 48.

100 Echavarría y Villamizar, *op. cit.*, p. 20.

101 Saavedra *et al.*, *op. cit.*, p. 164.

salud, educación y empleo.[102] En ambos casos la inversión pública era cuantiosa y para financiarlo el Gobierno recurrió al crédito externo, de tal manera que la deuda pasó en este cuatrienio de cuatro mil a diez mil millones de dólares.[103] Estos niveles de endeudamiento, junto con el incremento de las tasas de interés, desencadenaron una recesión en la economía colombiana a partir de 1981.[104]

Figura 8: participación del gasto social y de fomento en el gasto total del gobierno nacional, 1958-1980.



Fuente: elaboración propia, basada en César Giraldo, *Estado y Hacienda pública en Colombia: 1934-1990*. Bogotá: Contraloría General de la República, 1994, p. 346.

La reorganización territorial del fin de período

A partir de 1975, la economía colombiana creció en promedio un 3,9% anual, aunque aparejado con unos niveles similares de inflación y de violencia.[105] El PIB regional, por otro lado, expresaba ya unas fuertes disparidades regionales, con los departamentos de Antioquia,

[102] Grosso Rincón, *op. cit.*, p. 49.

[103] Giraldo, *op. cit.*, p. 292.

[104] Kalmanovitz, *op. cit.*, pp. 521-526.

[105] Jorge García, «De cómo el modelo económico colombiano impidió el desarrollo de las regiones atrasadas», en Jorge García, *Ensayos sobre comercio exterior*

Valle, Atlántico y la ciudad de Bogotá a la cabeza, aportando en conjunto el 52,3% del PIB nacional (Cuadro 1). Esta cifra puede leerse como un éxito de la política proteccionista de la industria y los incentivos que se desplegaron en las décadas anteriores, los cuales lograron el fortalecimiento económico de estas regiones, especialmente mediante la producción de manufacturas. Otro 18,3% del PIB nacional era aportado por los departamentos de Bolívar, Cundinamarca, Santander y Tolima, que se habían insertado a la economía nacional a través de las actividades agropecuarias, principalmente, aunque la mayor actividad de Cundinamarca se concentraba en la producción de energía. Los demás territorios en conjunto aportaron el 29,3% del PIB nacional, aunque individualmente llegaban máximo al 3,5% (Boyacá). Este último grupo de territorios se concentró en la producción agropecuaria (aportando el 49,3% de la producción nacional), siendo los departamentos de Cesar, Meta y La Guajira los de mayor crecimiento entre 1960 y 1975.

Cuadro 1: participación porcentual de las regiones en el PIB nacional en 1975.

Regiones	PIB total (%)
Antioquia	13,5
Bogotá D.E.	21,4
Valle del Cauca	11,8
Atlántico	5,6
Subtotal	*52,3*
Bolívar	4,1
Cundinamarca	5,1
Santander	5,1
Tolima	4
Subtotal	*18,3*
Córdoba	2,6
Cesar	2,3

y desarrollo económico en Colombia. Cartagena: Banco de la República de Colombia, 2008, pp. 46-75.

Magdalena	2,1
Sucre	1,5
Boyacá	3,5
Norte de Santander	2
Caldas	2,6
Quindío	1
Risaralda	2
Huila	1,6
Cauca	1,5
Chocó	0,2
Nariño	1,9
Meta	1,5
La Guajira	1
Territorios Nacionales	2
Subtotal	*29,3*
Total Colombia	*100*

Fuente: Departamento Nacional de Planeación, *Cuentas regionales de Colombia, 1960-1975*. Bogotá: Departamento Nacional de Planeación, 1977.

Estos resultados de PIB motivaron al gobierno de López Michelsen a proponer un desarrollo regional más allá de las regiones centrales, priorizando regiones periféricas como La Guajira, Nariño y Chocó, así como las zonas más atrasadas de Antioquia, Huila y Cauca.[106] Dicha priorización se hizo en función de programas específicos contemplados por el plan nacional de desarrollo de este gobierno.

Se tiene entonces que, en primer lugar y en el marco del programa de Desarrollo Rural Integrado (DRI), se seleccionaron las siguientes ciudades y regiones, según la proyección de incremento de la productividad en este sector (Cuadro 2).

[106] Departamento Nacional de Planeación, *Plan Nacional de Desarrollo «Para cerrar la brecha, 1974-1978» del presidente Alfonso López Michelsen*. Bogotá: Departamento Nacional de Planeación, 1975.

Cuadro 2: ciudades y regiones priorizadas en el marco del programa de Desarrollo Rural Integrado (DRI).

Departamento	Municipios
Nariño y Cauca	Pasto, Ipiales, Mercaderes y Popayán
Cundinamarca	Girardot, La Mesa, Fusagasugá, Facatativá y Cáqueza
Antioquia	Yarumal y Rionegro
Córdoba y Sucre	Montería, Sincelejo y Tierra Alta
Boyacá y Santander	Tunja, Tenza, Duitama, Soatá, Chiquinquirá, Málaga, Socorro y Guavatá

Fuente: Departamento Nacional de Planeación, *Plan Nacional de Desarrollo «Para cerrar la brecha, 1974-1978» del presidente Alfonso López Michelsen*. Bogotá: Departamento Nacional de Planeación, 1975.

En segundo lugar, y, en el marco de la política de descentralización industrial que prohibió la localización de nuevas industrias extranjeras o mixtas en las tres ciudades principales, se priorizaron los siguientes municipios con incentivos para la localización de nuevas industrias (Cuadro 3).

Cuadro 3: municipios priorizados alrededor de la ciudad industrial principal en el marco de la política de descentralización industrial.

Ciudad industrial	Municipios seleccionados
Bogotá	Fúneque, Guachetá, Lenguazaque, Villapinzón, Ubaté, Cucunubá, Chocontá, Sutatausa, Suesca, Tausa, Nemocón, Sesquilé, Cogua, Gachancipá, Zipaquirá, Tocancipá, Guatavita, Subachoque, Tabio, Cajicá, Sopó, Guasca, Tenjo, Chía, Cota, La Calera, Facatativá, Zipacón, Madrid, Funza, Bojacá, Mosquera, Soacha y Sibaté
Medellín	Girardota, Copacabana, Bello, Itagüí, Envigado, La Estrella, Sabaneta y Caldas
Cali	Yumbo, Candelaria, Vijes, Jamundí, Pradera, Cerrito y Palmira

Fuente: Departamento Nacional de Planeación, *Plan Nacional de Desarrollo «Para cerrar la brecha, 1974-1978» del presidente Alfonso López Michelsen*. Bogotá: Departamento Nacional de Planeación, 1975.

En tercer lugar, se seleccionaron, dentro del programa Integración de las ciudades intermedias, los siguientes grupos: 1) Armenia, Barranquilla, Barrancabermeja, Bucaramanga, Cartagena, Cúcuta,

Ibagué, Manizales y Pereira, catalogadas como intermedias; 2) Buenaventura, Buga, Cartago, Ciénaga, Duitama, Girardot, Montería, Neiva, Popayán, Pasto, Rionegro, Sabanalarga, Santa Marta, Sincelejo, Sogamoso, Tuluá, Tunja, Valledupar y Villavicencio, catalogadas como de «desarrollo incipiente».

En cuarto lugar, y en el marco de la política social mediante programas como la Integración de servicios y participación comunitaria en zonas marginales urbanas, el Gobierno priorizó los municipios de Tumaco, Sabanalarga, San Andrés, Quibdó, Maicao y Turbo.

Finalmente, desde el programa Infraestructura física, se propuso la creación de plantas industriales —para la explotación de la roca fosfórica— en Santander, Boyacá y Huila; hacer de La Guajira un polo de desarrollo industrial para la explotación de gas, carbón, caliza y sal marina; así como ampliar la explotación de petróleo y gas natural en Barrancabermeja, refinería en Cartagena y explotación de carbón en Cerrejón. En materia eléctrica, se priorizó la construcción de centrales hidroeléctricas en Cundinamarca (segunda fase de Chivor) y Antioquia (San Carlos).

Por su parte, el gobierno de Turbay Ayala priorizó los departamentos de Antioquia, Nariño, Tolima, Chocó y Santander, en función del fomento de los sectores minero y energético, así como los Llanos Orientales en la exploración de nuevos yacimientos de hidrocarburos y La Guajira para gas natural. En cuanto a infraestructura de transporte, se priorizó la Costa y el Centro del país. También se favorecieron las ciudades de Bogotá, Cartagena, Barranquilla y Rionegro para las inversiones en sus aeropuertos, así como Turbo y Santa Marta para la modernización de sus puertos y la conexión entre estos el interior del país.

Conclusiones

La época reseñada fue en Colombia, de cierta manera, dorada en términos de transformación institucional, de crecimiento económico y de planificación urbana y regional. En el período no solo se transformó la estructura y el tamaño de la red de ciudades, sino

también se sentaron las bases técnicas e institucionales que aún hoy dirigen la planificación del desarrollo nacional y regional. Para ello se recurrió a reformas normativas y constitucionales, vistas en su momento como indispensables para ampliar las competencias e intervención del Gobierno nacional, buscando la modernización del Estado y de la economía nacional. Estas acciones fueron, en parte, asociadas a demandas políticas y económicas internas, pero también fueron producto del condicionamiento del crédito externo proporcionado principalmente por Estados Unidos, junto a organismos internacionales como el BM y el FMI. Estos condicionamientos estuvieron acompañados, además, por una vigilancia continua de los indicadores macroeconómicos del país, así como del proceso de organización de las instituciones estatales. Dicha vigilancia se efectuó por medio de contratos y acuerdos, cartas, memorandos, sanciones y misiones de técnicos expertos. Todo esto hizo de Colombia un importante laboratorio de planificación urbana y regional que frecuentemente se reprodujo en otras regiones del mundo.

Las reformas liberales entre 1930 y 1946 buscaron el fortalecimiento de la industrialización, permitiendo la transición de una economía agraria a una secundaria, ello soportado en políticas de intervención directa del Estado en el mercado. Una de las principales consecuencias de estas reformas fue la implementación del Plan de Fomento Manufacturero, el cual incentivó la creación de industrias básicas y de transformación en diferentes sectores y territorios; ello mediante el financiamiento estatal, así como de otros apoyos e incentivos relacionados con infraestructura de comunicaciones y transporte, estudios de mercado, crédito, colonización de tierras, entre otros.

Por otro lado, el crecimiento demográfico y el desplazamiento campo-ciudad, este último derivado de la violencia política intensificada a partir de 1948, presionó al gobierno nacional por políticas y reformas acordes con una coyuntura de creciente urbanización, la cual duplicaba la población de las ciudades en cortos períodos. En ese sentido, el despliegue de la inversión pública buscó suplir estas demandas, al tiempo que se usó como mecanismo de contención frente a la violencia política y las dificultades socioeconómicas de la población.

Gran parte de esa inversión pública, empero, se dirigió a la producción de energía y el desarrollo en comunicaciones, catalogados ambos como centrales para el desarrollo industrial y la conformación de mercados internos y externos robustos. Estas dinámicas, además, generaron un cambio importante en la estructura urbano-regional, cuando Cundinamarca desplazó a Antioquia como principal centro manufacturero del país (1953), una posición que Medellín y sus asentamientos satélites habían consolidado desde la década de 1920. En materia de planeación, y gracias a las recomendaciones de las misiones Currie y de la Cepal, se avanzó en la creación de la Oficina de Planificación de la Presidencia de la República y su órgano rector, el Consejo Nacional de Planificación Económica, además de la organización del presupuesto nacional.

Entre las décadas de 1930 y 1960 predominó en Colombia un modelo keynesiano de desarrollo impulsado por la intervención del Estado para la regulación de la economía. Sin embargo, desde principios de 1960, la ciencia económica y los organismos internacionales empezaron a cambiar orientaciones hacia una economía menos regulada, pero con mecanismos que permitieran la disciplina financiera y fiscal, tal como lo proclamaban las corrientes monetaristas y neoliberales. Estas ideas comenzaron a tener bastante aceptación, debido al excesivo aumento del gasto público y sus consecuencias sobre la inflación y el crecimiento económico; estas distorsiones eran de poca aceptación en los países desarrollados, especialmente para Estados Unidos y su Alianza para el Progreso, con el cual se financiaban varios programas en América Latina.

Este giro no impidió, empero, que durante el Frente Nacional (1958-1974) se avanzara sustantivamente en la organización, estructuración y consolidación de la planificación en el país, reorganizando entidades como el Consejo Nacional de Política Económica y Planeación y el Departamento Administrativo de Planeación y Servicios Técnicos, implementando una planeación técnica y racional basada en información y estadísticas. Igualmente, se desarrollaron varias reformas orientadas a separar las competencias del Ejecutivo y el Legislativo; ampliar las funciones de investigación económica para

la elaboración de los planes de desarrollo y sus respectivos planes de inversiones; descentralizar la planeación, al asignarse como competencia de los gobiernos subnacionales; y coordinar la acción gubernamental para la implementación de los planes, entre otras.

A partir de estos desarrollos institucionales, los gobiernos pasaron, de priorizar políticas de tierras y del sector rural, a favorecer el desarrollo urbano. Ejemplo de ello fueron las administraciones de Alberto Lleras Camargo y Misael Pastrana, quienes propusieron en sus respectivos planes nacionales de desarrollo ambiciosos programas de construcción de vivienda, complementados con programas sociales dirigidos a la educación, la salud, la alimentación y la infancia. Sin embargo, con el gobierno de Pastrana, se comenzó a reducir el intervencionismo estatal y la protección a la industria nacional, atendiendo demandas internacionales por una mayor liberación del mercado. Esto fue evidente en 1974, cuando se eliminó el control de importaciones y los subsidios a las exportaciones, por ejemplo. Al tiempo que estas reformas económicas se implementaban, también se promovían otras en cuanto a planeación: se hace obligatorio presentar y formalizar el plan nacional de desarrollo; se regulan los componentes del plan y la forma como las regiones participan en su formulación; se determina que el plan tiene supremacía sobre otras leyes que pudieran condicionarlo; se recomienda la continuidad del plan y se anticipan diferentes regionalizaciones para cumplir con la función de planeación.

En síntesis, entre 1930 y 1980, los diferentes gobiernos construyeron una institucionalidad para sostener la función planificadora del Estado, desde una perspectiva de cualificación, tecnificación y legitimación de las decisiones gubernamentales en materia de intervención económica. Por tanto, puede considerarse que este fue un período crucial en el fortalecimiento de la institucionalidad que pronto se consolidó dentro de la estructura político-administrativa del país. Y, tal vez, el cambio más transcendental fue el de transformar la planificación, de ser una acción dirigida por asesores directos del presidente, a una acción institucional soportada en diferentes instancias del Estado, con funciones, competencias y personal definidos y relativamente autónomos.

Desarrollismo económico y sesgo espacial de la planificación urbana en México. La herencia de un modelo que persiste, 1940-1980

Juan José Gutiérrez Chaparro
Universidad Autónoma del Estado de México

Durante las primeras décadas del siglo XX, los ideales del México posrevolucionario favorecieron la difusión del urbanismo moderno, sentando las bases de la Planificación Urbana (PLU) mexicana, con una notoria influencia del urbanismo europeo y la experiencia norteamericana. Carlos Contreras y otros profesionales pioneros promovieron iniciativas para atender las aspiraciones de progreso y bienestar, destacando la formulación del plano regulador del Distrito Federal (1933) como manifiesto de la planificación de la época. Sin embargo, al año siguiente se elaboró el primer Plan Sexenal y, para la década de 1940, se expidió el segundo; comenzó así el debilitamiento progresivo de la PLU, en favor de la racionalidad económica, en el marco del naciente proceso de industrialización nacional.

A partir de esos antecedentes, el objetivo de nuestro trabajo es documentar las iniciativas urbanas pioneras y el marco institucional,

en el contexto desarrollista desplegado en México desde los años cuarenta, y al menos durante las dos décadas siguientes. Veremos que la variable territorial del desarrollo se visibilizaba a escala regional, mientras, en paralelo, se alentaba la consolidación de la concentración en las principales ciudades del país; paradójicamente, en lugar de que la PLU se fortaleciera como una disciplina integral de análisis y gestión de alternativas para la ciudad, se limitó a ser un marco espacial de ordenación.

Al promediar la década de 1970, cuando resurgió el interés internacional por los asentamientos humanos, en México se institucionalizó la PLU fortalecida en lo instrumental, pero con serias limitaciones desde la perspectiva teórico-metodológica. Ello porque el modelo promovido en esos años se fundamentó en las ideas pioneras de la década de 1920, limitándose a la interpretación físico-espacial. Paradójicamente, este modelo persiste y, en este trabajo, analizaremos sus rasgos y explicaciones en el horizonte temporal planteado.

La herencia colonial y los trazos de la ciudad independiente

Las ciudades nuclearon el dominio territorial durante la Colonia y, sin duda, el caso de la antigua Tenochtitlan fue uno de los más representativos, dada su consolidación al momento de la conquista. Ejerció desde esa época un rol hegemónico que persiste hasta la actualidad, por ser el centro político, demográfico, cultural, comercial y geográfico del país.

Al igual que la mayoría de los centros urbanos coloniales, el trazo de la Ciudad de México siguió lo dispuesto por las Ordenanzas de Felipe II, acentuándose con los años la influencia europea en su patrón y diseño. A las ordenanzas, seguirían otras experiencias de intervención que procuraron continuar los ejes de comunicación a partir del núcleo fundacional, pero que paulatinamente modificarían el trazo en respuesta a las necesidades expansivas. La capital virreinal se consolidaba como una ciudad hegemónica y monumental, aunque también se mostraba sucia,

insegura y descuidada; a tal punto que, a mediados del siglo XVIII, su imagen y funcionamiento comenzaron a ser cuestionados frente a las nuevas concepciones prevalecientes en el contexto europeo. Aquí destacaba el debate higienista y la organización del espacio urbano a partir de las ideas del urbanismo neoclásico; con base en estos fundamentos, así como en los establecidos por las reformas borbónicas, se comenzaron a plantear una serie de proyectos y medidas de urbanización, para hacer de la Ciudad de México un espacio funcional, sano y ordenado.[1]

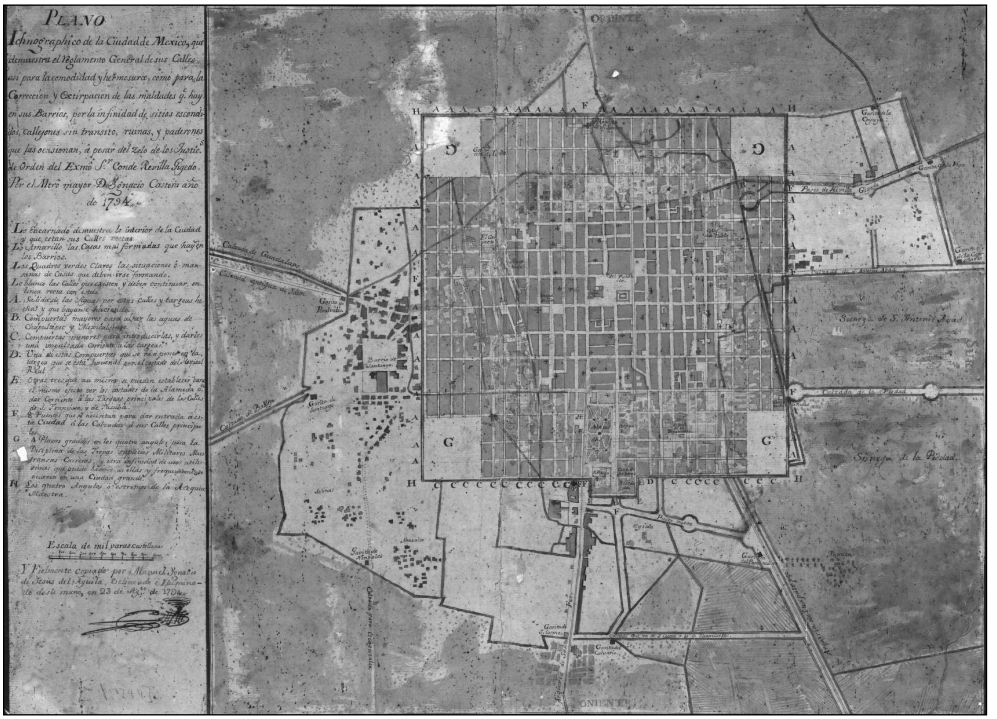
Tales propósitos fueron plasmados en el primer Plano Regulador de México, elaborado por Ignacio de Castera (1794), instrumento pionero en la búsqueda de la ciudad ideal. La nueva concepción cívica abandonaba la idea del orden basado en la jerarquía social y la influencia de la Iglesia, para apoyarse en criterios de funcionalidad, salubridad, estética y regularidad del trazo, buscando una forma de organización urbana moderna. Así, y según los principios de simetría, orden y regularidad, las nuevas áreas de la ciudad se trazaron en cuadrícula, con calles rectas organizadas a partir de ejes perpendiculares, con barrios jerarquizados y especializados (Figura 1).[2]

---

1 Regina Hernández, «Ideología, proyectos y urbanización en la ciudad de México, 1760-1850», en Regina Hernández (comp.), *La Ciudad de México en la primera mitad del siglo XIX*. Tomo I, *Economía y estructura urbana*. México: Instituto Mora, 1998, pp. 116-161.

2 Hira de Gortari y Regina Hernández, *La Ciudad de México y el Distrito Federal. Una historia compartida*. México: DDF-Instituto Mora, 1998.

Figura 1: plano de Castera, 1794.



Fuente: repositorio de la *Library of Congress. Parallel Histories: Spain, the United States, and the American Frontier.*

Con franco apego a la razón, el régimen borbónico y sus ideales reformistas estuvieron orientados por el pensamiento ilustrado. Su espíritu transformador anunciaba una nueva forma de entender las complejas relaciones entre el imperio y las colonias, mientras en el plano urbano y territorial, con los Borbones se transformaría la ciudad y el pensamiento urbanístico. El interés de las nuevas autoridades locales en el saneamiento y ornato de las ciudades se manifestó en una tendencia a mejorar la incipiente infraestructura, entonces rebasada por la temprana expansión; también en el empedrado e iluminación de calles, construcción de fuentes, reforma de plazas públicas y apertura de alamedas y paseos.[3]

[3] Víctor Mínguez e Inmaculada Rodríguez, *Las ciudades del absolutismo. Arte, urbanismo y magnificencia en Europa y América durante los siglos XV-XVIII*. Castellón de la Plana, España: Universitat Jaume I, 2006.

La experiencia francesa sobre la edificación de monumentos, el diseño urbano y de jardines, así como el trazo y la apertura de calles y avenidas, terminarían por modificar la imagen y estructura de nuestras ciudades. En lo sucesivo, el urbanismo neoclásico influiría en la vida del México independiente, con toda su carga estética y racional. En este sentido, tal como señala Federico Fernández: «En el imaginario de los mexicanos lucía, como telón de fondo, la Francia napoleónica, y como modelo urbanístico, París seguía dando a los urbanistas mexicanos elementos para soñar».[4]

La Reforma y el Porfiriato

Aún en el México independiente de comienzos del siglo XIX, las propuestas de Castera y los Borbones continuaron vigentes, a pesar de que la inestabilidad política de la época limitó las obras y proyectos a lo indispensable.[5] Durante los años posteriores a la Independencia, la traza colonial de la ciudad no se modificó; sin embargo, los cambios en el régimen de propiedad del suelo de la ciudad, derivados de la Ley de desamortización de bienes de la Iglesia en 1856, junto con las Leyes de Reforma de 1859, aceleraron la transformación urbana de la ciudad y sus alrededores.[6] Como era de esperarse, la Ley de desamortización ocasionó un creciente proceso especulativo y de aumento de precios del suelo, provocado por la repentina venta de propiedades que, en consecuencia, transformaría el patrón y la estructura de la ciudad colonial, a partir de la creación de nuevas colonias, del trazo y apertura de nuevas calles, así como de la introducción de ferrocarriles y tranvías que, además de favorecer la movilidad, acrecentaron la expansión.

---

4 Federico Fernández, *Europa y el Urbanismo Neoclásico en la Ciudad de México. Antecedentes y esplendores*. México: Instituto de Geografía UNAM, Plaza y Valdés Editores, 2000, p. 89.

5 Hernández, *op. cit*.; María Dolores Morales, «Cambios en la traza de la estructura vial de la ciudad de México, 1770-1855», en Regina Hernández (comp.), *La Ciudad de México en la primera mitad del siglo XIX*. Tomo I, *Economía y estructura urbana*. México: Instituto Mora, 1998, pp. 161-224.

6 De Gortari y Hernández, *op. cit*.

En una suerte de continuidad de las iniciativas del período de Reforma, durante el régimen de Porfirio Díaz (1876-1911) se construyó el país moderno, con la Ciudad de México como el principal centro económico, político y demográfico y, en adelante, nodo de gestación de la PLU. La estructura física y social que la ciudad había adquirido durante poco más de tres siglos de tradición española fue interrumpida, en las postrimerías del siglo XIX, para dar paso a las intervenciones basadas en la experiencia francesa.

El nuevo estilo arquitectónico, que convivía con el colonial, transformó la imagen urbana de la ciudad porfiriana. Desde la perspectiva de la segregación, De Gortari[7] destaca que las desigualdades eran tangibles, «heredándose entonces una ciudad diferenciada socialmente por su traza y arquitectura», lo cual también fue afectado por el considerable crecimiento de la ciudad hacia su periferia y de manera horizontal, favorecido por la introducción del ferrocarril y los tranvías. Este proceso de cambio físico de la ciudad fue acompañado de un importante crecimiento demográfico, sobre todo hacia la primera década del siglo XX, cuando se dieron importantes cambios en la traza. Al respecto, Morales comenta que, con una clara tendencia de crecimiento hacia el suroeste y oeste, «en sólo 50 años el área de la ciudad, que en 1858 era de 8.5 km^2, se amplió hasta llegar a 40.5 km^2 en 1910 y su población pasó de 200 mil habitantes a 471 mil».[8]

La política urbanística del Porfiriato hizo de la Ciudad de México su ícono principal. Sin embargo, con menor dinamismo, durante este período se consolidaban otras regiones del país, como el norte y el bajío. Los centros emergentes, como Guadalajara, Guanajuato, Monterrey o La Laguna, se desarrollaron también a partir de un esquema urbano-colonial y, como en la Ciudad de México, desde diferentes perspectivas se promovieron iniciativas asociadas con las ideas urbanísticas. En este sentido, destacó el impulso de Planes

---

7 Hira de Gortari, «¿Un modelo de urbanización? La ciudad de México de finales del siglo XIX», *Revista Secuencia*, No. 8, México: Instituto Mora, 1987, pp. 42-53.

8 Citado por De Gortari y Hernández, *op. cit.*, p. 61.

Reguladores, aunque solo como instrumentos indicativos, pues no se contaba con las bases jurídicas que dictaran su obligatoriedad.[9]

Cuando en septiembre de 1910 se inauguraba, sobre el Paseo de la Reforma, la Columna de la Independencia, para conmemorar el primer centenario de la Independencia de México, el país asistía al mismo tiempo, sin saberlo, a uno de los actos finales del Porfiriato.

La Revolución y el pensamiento urbano posterior a 1910[10]

El legado urbanístico del régimen porfirista, marcado por la influencia francesa, se tradujo en una ciudad llena de contrastes y potenciales conflictos. Mientras los planteamientos ideológicos de esta corriente fueron rebasados, la dinámica urbana y poblacional de la ciudad y del país —junto a factores como la reelección presidencial y las desigualdades sociales— provocó el estallido de la Revolución en 1910. Esta no logró beneficios significativos en relación con los problemas de la ciudad y de sus habitantes; por el contrario, las deterioradas condiciones de habitabilidad y funcionalidad de las ciudades heredadas del Porfiriato se agudizaron, en particular la escasez de vivienda y de transporte.[11]

Esa y otras carencias fueron descritas por el general Salvador Alvarado en *La reconstrucción de México* (1919),[12] quien manifestaba su preocupación por la situación imperante en el país después de la Revolución. En especial, exponía los problemas de la ciudad posrevolucionaria y, bajo el argumento de que la vida colonial no había dejado de estar presente, identificó deficiencias de infraestructura

---

9 Estefanía Chávez, *Urbanismo en ciudades medias y pequeñas*. México: PUEC-UNAM, 1998.

10 Reflexiones a partir de Juan José Gutiérrez Chaparro, *La planeación urbana en el estado de México. Crítica y tendencias emergentes desde el campo de la teoría. La experiencia planificadora en el estado de México*. México: EON-UAEM, 2018.

11 Diane Davis, *El Leviatán urbano. La ciudad de México en el siglo XX*. México: Fondo de Cultura Económica, 1999.

12 Salvador Alvarado, *La reconstrucción de México* (1919). México: Edición facsimilar del Instituto de Estudios Históricos de la Revolución Mexicana, 1985.

urbana y servicios públicos, atribuyéndolas a la ineficiente gestión pública urbana. Frente a ello, y con el referente de experiencias de otros países, el general Alvarado planteó una serie de pautas y medidas tendientes a modernizar y mejorar la administración de las ciudades, enfatizando la necesidad de formular leyes y reglamentos para regular el crecimiento urbano ordenado. Destacaba el militar la necesidad de consolidar un Servicio Civil, a efecto de dar continuidad a las iniciativas promovidas, favoreciendo la incorporación de especialistas que, como en otros países, debían ser formados exprofeso, para así garantizar la calidad de sus actuaciones.

Carlos Contreras y los pioneros de la década de 1920

La Revolución mexicana impulsó la PLU en el país porque, desde nuestra perspectiva, el proceso de reconstrucción nacional posrevolucionario promovió diversas iniciativas que, a partir de los años veinte del siglo pasado, favorecieron la construcción del marco teórico-instrumental de la PLU, así como su adopción paulatina como herramienta de intervención urbano-institucional.

Formado en la Universidad de Columbia, y habiendo trabajado en el plan regional de Nueva York, el arquitecto Carlos Contreras fue pionero de esa planificación posrevolucionaria. Sus trabajos y acciones buscaban atender, como veremos, demandas urbanas como la vivienda y los servicios, las cuales habían sido integradas en la Constitución de 1917. Además de Contreras, destacaron los aportes y experiencias de profesionales como Modesto C. Rolland, José Luis Cuevas, Alfonso Pallares y Miguel Ángel de Quevedo.[13] Durante el mismo período, y en ocasiones conjuntamente con Contreras, ellos impulsaron importantes iniciativas de intervención urbana: el diseño de las colonias Chapultepec Heights Country Club (1922) y la Hipódromo Condesa (1926), de José Luis Cuevas, influenciado por la

[13] A semejanza de los profesionales de otras latitudes, los precursores mexicanos fueron formados en el campo de la ingeniería y la arquitectura, preocupándose por aspectos funcionales de la ciudad, además del cuidado del entorno y las condiciones de vida de la población.

experiencia de la Ciudad Jardín; o los parques, plazas y apartamentos diseñados por Quevedo bajo principios higienistas y estéticos; y desde la perspectiva normativa y metodológica, destacan los aportes de Rolland y Pallares en materia de zonificación y circulación.[14]

Podemos afirmar que la construcción del cuerpo conceptual y metodológico de la PLU en México se fundamentó en los preceptos del urbanismo moderno, a saber: funcionalidad, orden, estética y salud pública. Pero no solo el interés de Contreras y de otros profesionales permitió sentar las bases de la PLU en el país, sino también, como comenta Gerardo Sánchez, a partir de 1921 las acciones emprendidas por el entonces Ayuntamiento de la Ciudad de México favorecieron la adopción paulatina de la PLU como herramienta de intervención urbano-institucional.[15] En esos años se llevaron a cabo obras en diferentes áreas de la ciudad, promovidas por la Sección de Planificación, dependiente del Departamento de Arquitectura del Ayuntamiento.

Durante los años posteriores cristalizaron importantes iniciativas, destacando la creación de la Asociación Nacional para la Planificación de la República Mexicana (Anprm) en 1926, y la fundación de la revista *Planificación*, al año siguiente, como su medio de divulgación. Presidida por Contreras, la Anprm estuvo integrada por reconocidos profesionales de la época, además de un conjunto de Miembros Honorarios, entre quienes sobresalían distinguidos urbanistas europeos, como Ebenezer Howard, Raymond Unwin y Arturo Soria.[16]

Por su parte, la revista se constituyó como un foro de divulgación de ideas, publicando artículos que, desde diferentes perspectivas, reflexionaron sobre la organización del país y el arreglo de ciudades. Destaca la publicación, en 1927, del número 1, donde apareció el

---

[14] Ver en este sentido Carol McMichael Reese, «The urban development of Mexico City, 1850-1930», en Arturo Almandoz (ed.), *Planning Latin America's Capital Cities, 1850-1950* (2002). Londres y Nueva York: Routledge, 2010, pp. 139-169.

[15] Gerardo Sánchez, *Planificación y Urbanismo de la Revolución Mexicana*. México: UAM-Azcapotzalco, Asamblea Legislativa del DF, 2002.

[16] Rafael López, «Carlos Contreras en la historia de la Planificación Urbana», en Gerardo Sánchez (coord.), *Planificación y Urbanismo visionarios de Carlos Contreras, escritos de 1925 a 1938*. México: Colección Raíces, No. 2. UNAM, UAM-A y Uaslp, 2003, pp. 9-25.

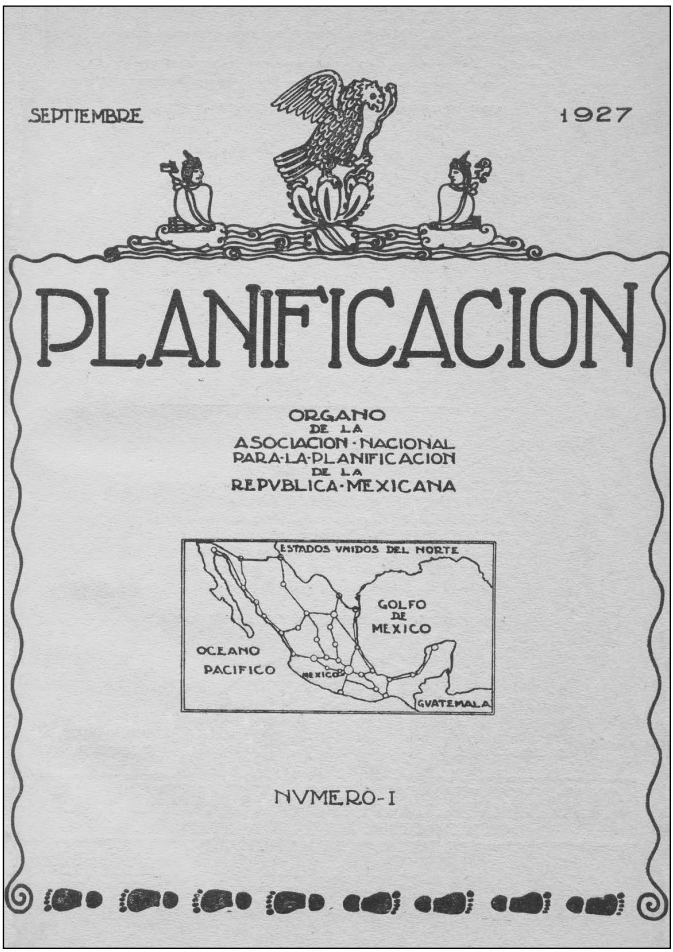
artículo de Contreras, «¿Qué cosa es la planificación de ciudades y regiones?»,[17] el cual definió la PLU como el arte de proyectar, trazar y construir ciudades a partir de entender su forma y patrón de crecimiento. A efectos de conducir su desarrollo de manera armoniosa y ordenada, incorpora la figura del Plano Regulador como instrumento gráfico que, sin limitarse a expresar las condiciones topográficas propias del territorio, se preocupaba por incorporar las relaciones funcionales entre las actividades sociales y económicas y su manifestación espacial.

Por su parte, en el número 2,[18] Contreras incorporó el concepto de zonificación como medida de control y conducción del crecimiento ordenado de la ciudad, a partir de las diferentes actividades que en ella se realizan. Por los fines que se persiguen en este trabajo, este artículo merece especial atención, al considerar que a la definición de zonificación le seguirían criterios que perfilaban un conjunto de regulaciones de construcción para procurar la salud, la seguridad, la comodidad y el bienestar de sus habitantes. Adicionalmente, y para efectos de reglamentación, se establecía que todo ejercicio de zonificación requería del conocimiento preciso y documentado de las condiciones prevalecientes del espacio construido, a partir de cuatro tipos de zonas (residenciales, de apartamentos, comerciales y manufactureras), cuyas características principales estarían representadas gráficamente en un conjunto de mapas a color (Figura 2).

[17] Disponible en https://fa.unam.mx/editorial/wordpress/wpcontent/Files/raices/RD07/revistas/PLANIFICACION_01.pdf

[18] Disponible en https://fa.unam.mx/editorial/wordpress/wpcontent/Files/raices/RD07/revistas/PLANIFICACION_02.pdf

Figura 2: portada de la primera edición de la revista *Planificación*, de la Asociación Nacional para la Planificación de la República Mexicana.



Fuente: revista *Planificación*, No. 1, septiembre de 1927.

El componente instrumental de la emergente disciplina tomaría fuerza a comienzos de 1928, cuando, producto de un estudio de valoración de la situación urbana de la Ciudad de México,[19] se resaltaba la necesidad de contar con un Plano Regulador para normar el crecimiento presente y futuro de la ciudad, durante al menos los cincuenta años siguientes.

[19] Editorial del número 8 de la revista *Planificación*, editada en marzo de ese año.

El Plano Regulador del Distrito Federal (1933)

Junto con el interés de los precursores de la PLU por dar continuidad a la base conceptual, técnica, organizativa y legal, la planificación encontró un nuevo cauce con la creación del Departamento del Distrito Federal, a partir de 1929. Ello significó una condición jurídico-administrativa que fortalecía las intervenciones en la ciudad, al disponer de un aparato administrativo encargado de regularlas, a saber: la Comisión de Planificación del Distrito Federal como una de las instancias de la recién creada estructura del Departamento.[20]

Con tal anclaje institucional, entre otras acciones se celebró el Primer Congreso Nacional de Planeación, a principios de 1930, organizado por la Anprm, bajo la coordinación de Carlos Contreras. El congreso tuvo como principal objetivo buscar el desarrollo armónico y ordenado de las ciudades en México, mientras su principal contribución fue sentar las bases para la emisión de distintos ordenamientos para respaldar jurídicamente iniciativas de intervención, tanto en el ámbito urbano como en el regional, y sobre todo el nacional.[21] Entre estos ordenamientos destacó, sin duda, la expedición de la Ley sobre Planeación General de la República, en julio de 1930, con la que iniciaría un esfuerzo sostenido para ordenar y encauzar el desarrollo del país. Entre otras disposiciones, fueron incorporados diversos señalamientos relacionados con la organización de las ciudades y el territorio nacional a través de Planos Reguladores como documentos gráficos donde estarían plasmadas ideas, estudios, programas, investigaciones y proyectos de obras materiales, a fin de procurar el desarrollo ordenado y armónico del país.

---

[20] Gerardo Sánchez, «El contexto que rodeó las propuestas de planificación del arquitecto Carlos Contreras», en Gerardo Sánchez (coord.), *Planificación y Urbanismo visionarios de Carlos Contreras, escritos de 1925 a 1938*. México: Colección Raíces, No. 2. UNAM, UAM-A, Uaslp, 2003, pp. 9-25; José A. Aguilar, *Ramírez Vázquez en el Urbanismo*. México: Instituto Mexicano de Administración Urbana, 1995.

[21] Sánchez, *Planificación y Urbanismo de la Revolución Mexicana*.

Siguiendo el trabajo de Sánchez, es importante mencionar también la expedición, en 1933, de la Ley de Planificación y Zonificación del Distrito Federal y Territorios de la Baja California y sus respectivos reglamentos. Pese a sus limitaciones, dicha ley y sus reglamentos contribuyeron en la búsqueda de soluciones urbanas para la ciudad, porque establecían, entre otros aspectos relevantes, la necesidad de estudiar y realizar la planificación y zonificación de los centros urbanos.

Tales disposiciones fueron el marco para la formalización y consolidación de las iniciativas promovidas por Contreras desde la década anterior. En este sentido, la formulación del Plano Regulador del Distrito Federal, en 1933, marca un hito en la historia de la PLU mexicana. En este instrumento[22] se plasmaron, por un lado, las más importantes manifestaciones que sobre el pensamiento urbano en México se habían gestado apenas unos años atrás. Por otro lado, el plan evidenció una clara orientación hacia lo físico-espacial, sin dejar de lado las determinantes económicas y sociales y su manifestación en el territorio (Figura 3).

[22] En el trabajo de Alejandrina Escudero, *Una ciudad noble y lógica. Las propuestas de Carlos Contreras Elizondo para la ciudad de México*. México: UNAM, 2018, se constata que el Plano Regional de Nueva York determinó la orientación de los planteamientos de Carlos Contreras, pues el arquitecto mexicano participó en su elaboración.

Figura 3: planificación de la Ciudad de México, estudio preliminar número 1, arquitecto Carlos Contreras.



Fuente: revista *Planificación*, No. 1, septiembre de 1927, p. 12.

En ruta al desarrollo: la planificación sexenal e industrial

Junto al Plano Regulador y demás iniciativas precursoras de la PLU mexicana, hace falta identificar una segunda coyuntura que también incidió en el marco conceptual-instrumental de la

disciplina. Solo que, a diferencia del comentado, este segundo momento histórico debilitó los esfuerzos comprometidos en el proceso de consolidación de la PLU mexicana. Las prioridades del desarrollo nacional provocaron el progresivo deslizamiento de la política nacional en favor de la cuestión económica y social, en los albores del proceso de industrialización, provocando que los logros alcanzados en materia de PLU se vieran contrarrestados durante al menos las siguientes dos décadas.

Paradójicamente, el cambio de rumbo ocurrió a finales del mismo año en que se expidió el Plano Regulador, cuando se elaboró, durante la presidencia de Lázaro Cárdenas, el primer Plan Sexenal (1934-1940); fue un instrumento escasamente vinculado con la PLU, el cual definió una clara orientación económica y social de la política nacional. A continuación se produjo el segundo Plan Sexenal (1941-1946), superando algunas de las deficiencias de su antecesor, al estar conceptualmente mejor definido y respaldado por un Comité Asesor Especial como organismo consultivo. No obstante, al igual que el primero, el segundo Plan Sexenal tampoco pasó de ser un documento en el papel, con serias dificultades metodológicas y operativas para su ejecución; entre otras razones, porque el Comité Asesor no tuvo atribuciones más que consultivas, además de que no se proponía un programa financiero de soporte para la ejecución de las acciones previstas.[23]

La orientación de la política nacional relegaría los asuntos urbanos a favor del pensamiento económico, en el marco del naciente proceso de industrialización nacional, debilitando paulatinamente a la PLU; en lo sucesivo, esta se orientaría a lo físico-espacial, mientras México se convertía en un país urbano con serios problemas para gobernar, administrar, planificar y gestionar la elevada concentración de población. Al decir de Luis Unikel, la población urbana en México creció más rápido que la población total del país, habiéndose triplicado durante las primeras cuatro décadas del siglo XX, hasta

[23] Miguel Wionczek, «Antecedentes e instrumentos de la Planeación en México», en Ricardo Torres *et al*. (coords.), *Bases para la planeación económica y social de México*. México: Siglo XXI, 1986, pp. 25-69.

sobrepasar los 26 millones hacia 1950; ello debido, entre otros factores, a la intensificación de los flujos migratorios, especialmente hacia Ciudad de México, Guadalajara y Monterrey.[24]

La industrialización se revelaba como el principal dinamizador del México urbano, sin que existiera una preocupación específica por regular o impulsar un proyecto nacional en esa dirección. Se imponía un modelo expansionista de urbanización, registrándose en paralelo las mayores tasas de crecimiento de la población. Este comportamiento se expresó en el aumento progresivo de la población que habitaba en ciudades, la cual, siguiendo el trabajo de Unikel,[25] pasó de 16,3% en 1940 a 40,4% en 1970. La década de 1940 fue un punto de inflexión en el proceso de urbanización nacional, porque a partir de esos años, México mostró una urbanización acelerada; en particular destacó un aumento sin precedentes de la población de 1940 a 1950, que fue de 3,7%.

La economía mexicana crecería rápidamente en esas décadas, como resultado de una estrategia de desarrollo que favoreció un proceso de industrialización sustitutivo de importaciones. La acción del sector público fue determinante en la orientación de este proceso, el cual se manifestó en las principales zonas metropolitanas del país; según el estudio de Garza,[26] los que más crecieron fueron centros especializados en manufacturas como la Ciudad de México y Monterrey en segundo término; ciudades fronterizas como Tijuana y Ciudad Juárez, por su lógica comercial con Estados Unidos; y en menor medida, ciudades como Hermosillo y Culiacán, especializadas en la comercialización agrícola.

También por su nivel de especialización, destacan aquellas identificadas por Héctor Quiroz[27] como «ciudades petroleras» en la región de la Huasteca y el sureste de México, que florecieron por la instalación

---

[24] Luis Unikel, *El desarrollo urbano de México. Diagnóstico e implicaciones futuras*. México: El Colegio de México, 1976.

[25] *Ibid.*

[26] Gustavo Garza, *La urbanización en México en el siglo XX*. México: El Colegio de México, 2003.

[27] Héctor Quiroz, *Ciudades mexicanas del siglo XX*. México: Facultad de Arquitectura, Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), 2008.

de refinerías o puertos vinculados con la extracción; como parte de la política petrolera del país, este conjunto de ciudades aportaba una fuente de energía asequible para la industrialización del país.

Orientación industrial del desarrollismo

La urbanización acelerada que coincidió con el llamado desarrollo estabilizador es identificada por Garza[28] como el período de «políticas de impacto territorial aislado». Este se apoyó en una estrategia para la ejecución de obras de infraestructura, bajo una política sectorial dirigida a estimular la industrialización, alentando la creación de instancias de fomento como lo fue el Banco de Obras y Servicios en 1933, seguida por la Nacional Financiera; esta política estuvo asimismo orientada a promover el sector agropecuario, como medida para contener los flujos migratorios hacia las ciudades.

En materia de PLU, fueron escasas las iniciativas emprendidas. Además de dar continuidad a la política económica bajo un segundo Plan Sexenal, la cuestión regional tuvo un notorio impulso en respuesta a las previsiones del crecimiento industrial y del fortalecimiento agropecuario. En este sentido sobresalió el Programa de Desarrollo Regional por Cuencas Hidrológicas, el cual buscaba la modernización agrícola mediante intensos programas de riego, de ampliación de la infraestructura carretera, de la red ferroviaria y, sobre todo, de la dotación de tierras. Este programa fue considerado el primer ejercicio para resolver el ya prematuro congestionamiento del Valle de México, así como canalizar los esfuerzos nacionales allende el principal núcleo económico y político del país; al mismo tiempo, pretendía la urbanización racional de los poblados y ciudades ubicados en el área de influencia de las cuencas hidrológicas (como Veracruz, Oaxaca y Villahermosa). No tuvo el éxito esperado: por el contrario, estimuló el desarrollo de las ciudades más industrializadas del país (en particular Ciudad

[28] *Ibid.*

de México, Monterrey y Guadalajara), consolidando un patrón de crecimiento polinuclear a partir de la década de 1960.[29]

Desde la perspectiva del desarrollo industrial, se crearon parques y ciudades industriales, como el Parque Nogales en Sonora o el 5 de mayo en Puebla, junto a Ciudad Sahagún en Hidalgo e Irapuato en Guanajuato. Fue una iniciativa fortalecida mediante instrumentos paralelos como leyes estatales de exención fiscal, la Ley de Industrias Nuevas y Necesarias y la creación de Nacional Financiera como institución que impulsó fondos como el Fondo de Garantía y Fomento a la Pequeña y Mediana Industria (Fogain), el Fideicomiso de Parques y Ciudades Industriales (Fidein), el Fondo Nacional de Fomento Industrial (Fomin), el Fondo Nacional de Estudios y Proyectos (Fonep), el Fondo de Información y Documentación para la Industria (Infotec), entre otros.[30]

Adicionalmente, la promoción del Estado se orientó también al impulso de centros turísticos como Acapulco y Veracruz; también a la consolidación de las ciudades líderes de la modernización industrial, promoviendo sus fortalezas históricas, culturales, así como sus recursos naturales bajo distintivos como «La Perla de Occidente» para Guadalajara, «La Sultana del Norte» para Monterrey, así como «la Región más transparente» para Ciudad de México, entonces Distrito Federal. En el mismo sentido, a comienzos de la década de 1970 destacó el impulso a importantes proyectos regionales bajo la noción de polos de desarrollo, tal como ocurrió con el puerto industrial de Lázaro Cárdenas y la siderúrgica Lázaro Cárdenas-Las Truchas en Michoacán.[31]

Al mismo tiempo, se llevaron a cabo otros ejercicios de planificación con una orientación fundamentalmente económica, como

---

[29] *Ibid*.; Víctor Castañeda, «México: cuarenta años de acción estatal sobre el territorio», *Estudios Territoriales*, No. 30, Madrid: Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo (MOPU), 1989, pp. 141-152.

[30] Ver en este sentido Garza, *La urbanización en México en el siglo XX*.

[31] José Luis Soberanes, *La reforma urbana*. México: Fondo de Cultura Económica, 1993; Gustavo Garza, «Imagen global de la planeación territorial en México», en Gustavo Garza (comp.), *Una década de planeación urbano-regional en México, 1978-1988*. México: El Colegio de México, 1992, pp. 9-27.

los formulados por la Comisión Federal de Planeación Económica (1942), o los de la Secretaría de la Presidencia (1959), así como los del Programa Nacional Fronterizo (1961). Por su impacto, destacaron la promulgación del Plan de Acción Inmediata 1962-1964 y el primer Plan de Desarrollo Económico y Social 1966-1970.[32] Valga mencionar que el Plan de Acción Inmediata fue formulado en respuesta a los acuerdos derivados de la Alianza para el Progreso, en cuyo marco se exigía la elaboración de planes de desarrollo como condición para recibir recursos internacionales, así como ser aplicados preferentemente en obras de infraestructura para la producción y el desarrollo social.

Desde la perspectiva internacional, la planificación en México no estuvo al margen de las orientaciones de la época. A comienzos de la década de 1960 se le asocia con una noción del desarrollo relacionada con el modelo de planificación centralizada de inspiración soviética, así como con teorías económicas de origen keynesiano. Por la confluencia de ambas vertientes, en esos años ganó impulso la convicción de que era factible una gestión gubernamental orientada a manejar racionalmente los procesos sociales, conforme a objetivos prestablecidos.[33]

Iniciativas aisladas desde la perspectiva espacial

Supeditada a la política económico-industrial, la PLU encontró serias limitaciones, prefigurando una tendencia mantenida hasta el presente. Es una situación paradójica, porque frente a la inminente urbanización provocada por la industrialización, no se registraron acciones que dieran continuidad a las iniciativas comentadas en secciones iniciales. En su lugar, y bajo la influencia de los preceptos y conceptos forjados antes de la industrialización, solo destacaron

---

[32] Soberanes, *op. cit.*

[33] Carlos de Mattos, «Desarrollos recientes sobre el concepto y práctica de la planificación en América Latina», en *Políticas y estrategias de planeación ante los nuevos desafíos del subdesarrollo*. San Juan de Puerto Rico: SIAP, 1988, pp. 237-267.

iniciativas aisladas que intentaron enfrentar los problemas en las ciudades mexicanas de mediados del siglo XX.

Sobre las iniciativas promovidas desde el sector público, entre los años cuarenta y setenta, en México se contaba con experiencias de organización, legislación y administración urbana en diferentes estados de la República, como Jalisco, Nuevo León, Veracruz, México, Tabasco, Michoacán y Aguascalientes; también en algunas ciudades fronterizas y, por supuesto, en la Ciudad de México.[34] Destacan los Planos Reguladores elaborados a partir de 1949, al interior de la recién creada Secretaría de Bienes Nacionales, que años más tarde se transformaría en la Secretaría del Patrimonio Nacional (Sepanal); también los realizados a partir de 1953 en la antigua Secretaría de Comunicaciones y Obras Públicas, así como los implementados por las Secretarías de Recursos Hidráulicos y Marina, entre otras instancias.[35]

También en el ámbito federal, entre las décadas de 1940 y 1960, se crearon diversas instancias públicas que tenían los asuntos urbanos como parte de sus atribuciones. Entre otras, podemos mencionar a la Subsecretaría de Urbanismo de la Sepanal, las Juntas Federales de Mejoras del Programa Nacional Fronterizo y del Programa de Puertos, el Instituto Nacional de la Vivienda, la Comisión de Desarrollo Urbano del País y la Secretaría de Comunicaciones y Obras Públicas. A nivel estatal se crearon instancias que emprendieron acciones diversas, al amparo de las leyes y reglamentos urbanos vigentes. Por encima de todas destaca la experiencia del estado de México, cuando en 1969 creó el Instituto Auris (Acción Urbana e Integración Social) como institución innovadora para el análisis de los problemas urbanos. El Auris elaboró estudios, planes, programas y proyectos dirigidos a atender el crecimiento demográfico de comienzos de los años setenta, destacando el proyecto de creación de la ciudad de Cuautitlán Izcalli en 1971, como solución al problema de la saturación urbana observada a la sazón. A este proyecto se sumaron profesionales urbanistas formados en el país y el extranjero,

[34] Chávez, *op. cit.*

[35] En los Planos Reguladores era posible identificar algunos elementos propuestos por Carlos Contreras años atrás, como la consideración de criterios de racionalidad, estética y salud pública. Ver en este sentido, Soberanes, *op. cit.*

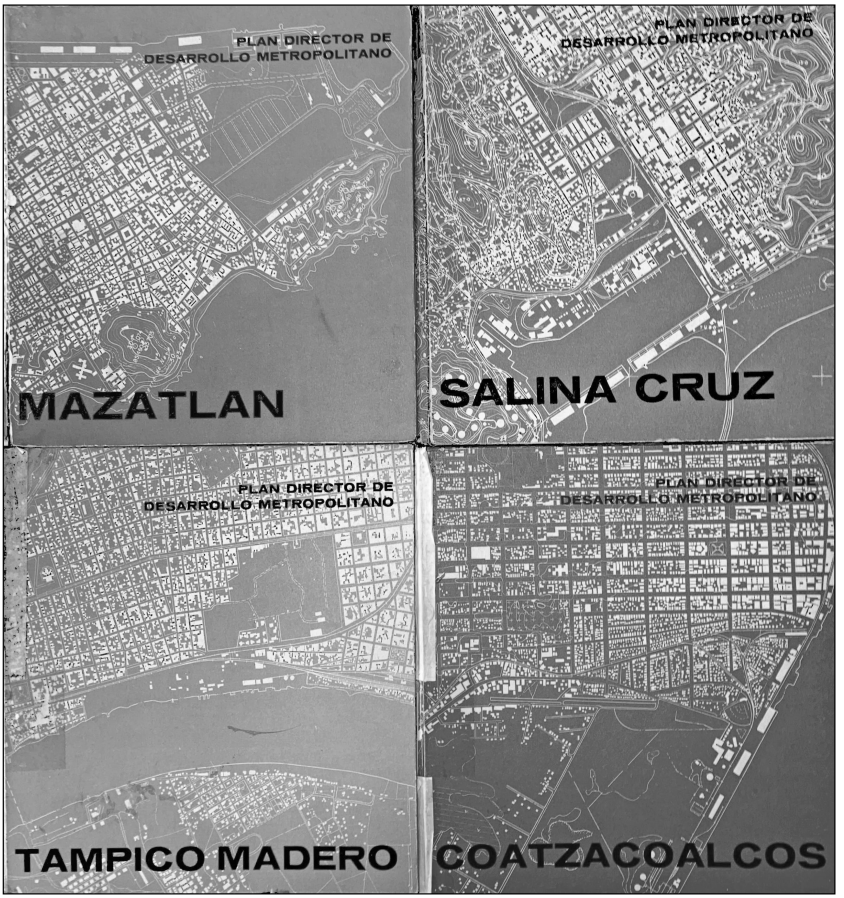
cuya experiencia —acompañada de una sólida voluntad política— colocaba a la institución a la vanguardia de las políticas urbanas en el contexto nacional; por ello, años más tarde, el Auris serviría de base para la creación de la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas (Sahop).[36]

Aun cuando se reconocen los esfuerzos realizados desde la perspectiva institucional, la puesta en operación de los Planos Reguladores, elaborados al menos hasta finales de la década de 1960, resultó muy limitada: en lugar de haber sido considerados como programas urbanos de desarrollo integral, según su concepción original, solo sirvieron para que instancias como las señaladas realizaran obras públicas en las ciudades. Afortunadamente hubo excepciones, como los Planos Reguladores para ciudades portuarias y fronterizas como Manzanillo, Colima o Tijuana Baja California, respectivamente, elaborados para la Sepanal por el arquitecto Enrique Cervantes entre mediados de la década de 1950 y la del 70.[37] Estos planos son considerados como un hito en materia de PLU, tras las mencionadas contribuciones hechas por Carlos Contreras y su equipo (Figura 4).

[36] La creación del Instituto Auris se concretó gracias a la suma de voluntades y, en esa medida, se favoreció la incorporación de profesionales formados básicamente en el campo de la arquitectura, y que se especializan en universidades nacionales y de Europa y Estados Unidos.

[37] Nacido en 1923, Enrique Cervantes es una figura destacada del urbanismo en México, tanto en el ámbito del ejercicio profesional como de la enseñanza superior. En este último se distingue por ser formador de generaciones de urbanistas en la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM).

Figura 4: portadas de Planos Reguladores.



Fuente: colección propia.

En particular, y sobre la base del conocimiento preciso y documentado de las condiciones prevalecientes del espacio construido, en los Planos Reguladores elaborados por Cervantes destacó la incorporación de la zonificación[38] como medida de control y conducción del crecimiento ordenado de la ciudad. La zonificación se apoyaba en una «Tabla de usos del suelo», donde se indicaba el tipo de actividad y edificación permitidos en cada zona de la ciudad, que a su vez, era definida desde el punto de vista funcional (Figura 5).

[38] Concepto que también incorporara Carlos Contreras décadas atrás.

Figura 5: zonificación de Coatzacoalcos, Veracruz.



Fuente: Secretaría del Patrimonio Nacional, *Plan Director de Desarrollo Metropolitano Coatzacoalcos*. México: Secretaría del Patrimonio Nacional, 1975.

Desde esta perspectiva, conviene observar que, además de que a comienzos de los años setenta los planteamientos de Carlos Contreras recuperan vigencia en los Planos Reguladores elaborados por Enrique Cervantes, tales planteamientos reaparecerían en los Planes Urbanos que, años más tarde, serían promovidos por la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas (Sahop), en el contexto de la Ley General de Asentamientos Humanos (LGAH).

En otras palabras, se considera que el Plano Regulador ha prevalecido como modelo y ha tenido aceptación institucional como instrumento normativo para la ocupación urbana. Aunque los planes serían objeto de constantes revisiones en su planteamiento, a partir de la década de 1970, por parte de una nueva generación de planificadores, las modificaciones se limitaron al cambio en la

denominación del instrumento, en lugar de profundizar en sus contenidos y metodología. De la denominación original del Plano Regulador se pasó a la del Plan Maestro, en una suerte de traslado del *Master Plan* anglosajón; y después a la de Plan Integral, buscando abordar el problema urbano desde una perspectiva multidimensional. Así planteado —como lo demuestra la experiencia latinoamericana también—, en estos ejercicios es posible apreciar el traslado inacabado e irreflexivo de teorías y modelos urbanos foráneos que, en lugar de fortalecer a la PLU mexicana, condicionaron sus alcances.

Nuevo aparato institucional de la planificación urbana

Con base en lo planteado en la sección anterior, podemos afirmar que la PLU no avanzó sustancialmente desde la perspectiva teórico-conceptual a lo largo el período del desarrollismo industrialista. Sin embargo, la preocupación por los efectos del acelerado proceso de urbanización favoreció el impulso de diversas iniciativas desde la visión público-instrumental, entre las que destacaron leyes, reglamentos y planes de distinto tipo, aunque en la práctica no lograron aliviar la concentración de población y actividades. De cualquier forma, el período 1970-1976 se caracterizó por la multiplicación de las acciones urbano-regionales y por un marcado interés del Estado por sentar las bases jurídicas para su intervención en el ámbito territorial. Esta iniciativa se concretó con la expedición de diversos ordenamientos y la creación de diferentes instancias vinculadas con el desarrollo urbano. Entre estos, la expedición de la ya mencionada Ley general de asentamientos humanos (LGAH, 1976), junto con la creación de la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas (Sahop, 1976), son consideradas como hitos en la historia de la PLU mexicana.

La promulgación de la LGAH formó parte de un conjunto de acciones emprendidas por el gobierno de Luis Echeverría (1970-1976), las cuales tenían por objeto una acción planificada a nivel nacional; para ello fue necesario modificar los artículos 27, 73 y 115 de la

Constitución como fundamento de las acciones urbanas iniciadas en esos años. Estas reformas, sobre todo las del artículo 27, establecieron el derecho del Estado para dictar las medidas necesarias y ordenar los asentamientos humanos; asimismo, se instituyó el principio de concurrencia entre los diferentes niveles de gobierno, con lo cual se homologaron la legislación y la administración urbana en el país.[39] En este contexto, la LGAH tuvo por objetivos: establecer la concurrencia de los diferentes niveles de gobierno en la ordenación y la regulación de los asentamientos humanos en el territorio nacional; fijar las normas básicas para la fundación, la conservación, el mejoramiento y crecimiento de los centros de población; y, finalmente, definir los principios conforme a los cuales el Estado ejercería sus atribuciones para determinar las provisiones, los usos, las reservas y los destinos del suelo.[40]

Algunos meses después de la promulgación de la ley, ya en la administración de José López Portillo (1976-1982), se creó la Sahop[41] como ministerio encargado de formular y conducir la política general de asentamientos humanos del país. Primordialmente, se ocupó de la planeación de los centros de población, de la ecología urbana, del equipamiento del suelo y de la vivienda. En particular, resalta la ejecución de obra pública, por lo que la función normativa se complementaba con la capacidad de ejercer recursos de inversión, «máxima ilusión de un planificador», como señala Garza.[42]

---

[39] Aunque en algunos estados del país ya se contaba con ordenamientos jurídicos en la materia, en apego a lo señalado en la LGAH, entre 1976 y 1977, las legislaturas de todos los estados de la República expidieron sus respectivas leyes locales de desarrollo urbano, integrándose así la estructura jurídica para la planeación y regulación de los asentamientos humanos en México.

[40] Sahop, *Desarrollo Urbano. México*. México: Sahop, 1979.

[41] Encabezada por el arquitecto Pedro Ramírez Vázquez, urbanista mexicano de reconocida trayectoria.

[42] Garza, *La urbanización en México en el siglo XX*, p. 62.

El sesgo espacial del modelo Sahop

Considerada como baluarte del nuevo aparato planificador en el país, la Sahop incorporó un amplio número de profesionistas formados en el campo del urbanismo y la PLU, tanto en México como en el extranjero, como se comentó. Algunos de ellos provenían del Instituto Auris del estado de México, donde, además de haber sido partícipes de programas pioneros en esta materia a nivel nacional, adquirieron la experiencia que los llevó a constituirse en el basamento directivo de la Subsecretaría de Asentamientos Humanos.

Para concretar la cartera de acciones que se propuso la Sahop, y de acuerdo con lo planteado por la LGAH, se creó el Sistema Nacional de Planeación del Desarrollo Urbano (Snpdu) como instrumento aglutinador del conjunto de Planes de Desarrollo Urbano previstos en la ley, desde el nivel nacional y hasta el municipal, incluidos los principales centros de población. Por su estructura, el Snpdu establecía las responsabilidades de los tres niveles de gobierno en el marco de una tarea común: alcanzar el desarrollo armónico e integral del país. De acuerdo con este propósito nacional, uno de los mayores logros fue la elaboración del primer Plan Nacional de Desarrollo Urbano en 1978, considerado el instrumento de planificación global que se ocupaba de los aspectos físico-espaciales, y por el que se institucionaliza la acción del Estado en la organización del territorio. Como parte de las disposiciones de este instrumento, para 1981 las autoridades municipales del país dieron cuenta de la conclusión de 2.377 Planes Municipales de Desarrollo Urbano, en ocasión de la cuarta Reunión de la República, celebrada en Hermosillo, Sonora. Estas reuniones de la República, llevadas a cabo entre 1976 y 1982, fueron el mecanismo que posibilitó la política del Snpud y sus planes.[43]

Con el propósito de cimentar la formulación de planes y su aplicación, se recurrió a una estrategia técnica con tres vertientes: la primera referida a la integración del equipo profesional responsable; la segunda relativa a la creación de un Centro Sahop en cada

[43] Aguilar, *op. cit.*

uno de los 31 estados de la República, como órgano administrativo desconcentrado que, entre otras responsabilidades, tenía a su cargo la elaboración de sus respectivos Planes de Desarrollo Urbano, en el marco del Snpdu; y, por su indiscutible influencia en la PLU mexicana, especial mención merece la tercera vertiente, referida al diseño del sistema metodológico para homologar el proceso de elaboración, instrumentación y operación de planes. Nos referimos al *Manual para la elaboración de planes de desarrollo urbano de centros de población*,[44] a través del cual se proponían los pasos para elaborar estos instrumentos, la información básica requerida, así como las técnicas de representación gráfica y de presentación de datos. Sobre la base de pasos o etapas sucesivas, el *Manual* definió una estructura común para todos los planes del país, la cual se divide en cinco niveles observables hasta el presente.[45]

Nivel Antecedentes: partiendo de las bases legales que respaldan el plan, indica cómo realizar el diagnóstico del área de estudio, destacando sus problemas y sus tendencias; asimismo, proporciona elementos para analizar, desde una perspectiva histórica, las condiciones físicas, económicas, sociales y políticas presentes en el centro de población.

Nivel Normativo: explica cómo identificar las disposiciones y condiciones que norman el desarrollo urbano del centro de población, señalando también los lineamientos para definir los objetivos que se pretende alcanzar.

Nivel Estratégico: contiene las principales disposiciones que permiten concretar los objetivos formulados en el Nivel Normativo, sobre todo aquellos relacionados con el mejoramiento de las condiciones de vida de la población. Señala cómo proponer opciones de crecimiento y estructura urbana, cómo evaluar y seleccionar la alternativa que sea óptima y cómo definir con claridad y precisión las acciones de desarrollo urbano contenidas en el plan. Para ello, da prioridad a las que, por su magnitud, tengan mayor importancia

---

[44] Sahop, *Manual para la elaboración de planes de desarrollo urbano de centros de población*. México: Sahop, 1981.

[45] Sahop, *Planeación. Preparación al año 2000*. México: Sahop, 1982.

para el centro de población, ubicándolas en el horizonte temporal donde deben realizarse.

Nivel Programático y de Corresponsabilidad Sectorial: define la participación y responsabilidad que asumen los diferentes sectores involucrados y la manera como deben integrarse, en forma programática, el conjunto de propuestas de desarrollo urbano definidas en el Nivel Estratégico. Por ejemplo, sugiere cómo definir una estructura vial acorde con la estructura urbana, de modo que solucione los conflictos viales detectados y facilite la comunicación en el futuro.

Nivel Instrumental: precisa el método para llevar a cabo la instrumentación del plan desde una perspectiva jurídica, administrativa y financiera.

En su parte final, el *Manual* disponía la forma de consignar los planes, los componentes principales para la estructura de presentación y el material gráfico que deberían contener, así como sus especificaciones técnicas en materia de diseño y representación. Al mismo tiempo, el *Manual* con el que la Sahop promovió uniformar planes en todo el país fue parte de un esfuerzo mayor que tuvo por objeto, entre otros, homologar el lenguaje en materia de PLU a nivel nacional. En este sentido, destacó el ambicioso programa editorial de la Secretaría que incluyó diversas obras temáticas de difusión nacional, el cual alcanzó los 5.757 títulos hasta 1982.[46]

No queda duda de la trascendencia de los esfuerzos emprendidos por la Sahop, entre 1976 y 1982, en favor de la PLU en México. No solo se normalizó el lenguaje y la metodología a nivel nacional a través de un extenso programa editorial, sino que, sobre todo, en el contexto del Snpdu, destacó la elaboración de planes de distinto tipo; estos dieron cobertura a todos los municipios y las principales ciudades del país, bajo la rectoría del Plan Nacional de Desarrollo Urbano.

---

[46] Del conjunto de títulos, destacan el proyecto «El niño y su ciudad», mientras que para el sector profesional y gubernamental se elaboraron «Agenda del Presidente Municipal», «Glosario de términos sobre asentamientos humanos», «Desarrollo urbano en México», «Códice de los asentamientos humanos», «¿Qué son los asentamientos humanos?» y «Desarrollo urbano municipal», entre otros. Sahop, *Memoria 1976-1982. Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas*. Tomo 1. México: Sahop, 1982.

Reflexiones de cierre: la persistencia del modelo Sahop

La institucionalización de la PLU en México favoreció múltiples iniciativas jurídico-normativas que hasta ahora no han sido superadas, porque la evidencia demuestra que el modelo Sahop continúa vigente. No obstante su impacto, desde la perspectiva de este trabajo se considera que, paradójicamente, este conjunto de iniciativas tampoco superó los logros alcanzados hasta 1976 en materia de desarrollo teórico-conceptual. Ello porque el modelo físico-espacial forjado hasta ese momento —heredero, a su vez, de las iniciativas emprendidas durante las primeras décadas del siglo pasado— continuó vigente en el contexto de las pautas de la Sahop: sobre todo aquellas de naturaleza legal, normativa y metodológica, concretadas en los distintos tipos de planes en todo el país.

Tal observación no desmerece los esfuerzos y logros comentados a lo largo de este capítulo, los cuales fueron condicionados por las prioridades del desarrollo nacional. Recordemos en este sentido que, tal como fue señalado, durante la década de 1940 la PLU estuvo supeditada a las variables económicas de la industrialización nacional. A partir de los años ochenta se observa una situación semejante, solo que la variable económica, acompañada de la social, y en menor medida de la ambiental, afianzaron el carácter sectorial de la PLU.

En este contexto, la Sahop desapareció en 1982, siendo sus atribuciones retomadas por la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología (Sedue), sin reportar ejercicios que pudieran reemplazar los logros alcanzados por su antecesora. La Sedue operó durante los siguientes diez años, hasta que en 1992 fue sustituida por la Secretaría de Desarrollo Social (Sedesol), dependencia orientada a promover una nueva política de combate a la pobreza que relegó la conducción del desarrollo urbano hasta casi desaparecer.

Tal como se ha intentado mostrar, de la Sahop destacan logros como el Snpdu, que armonizó las actividades relacionadas con el desarrollo urbano entre los diferentes niveles de gobierno; un conjunto de Planes de Desarrollo Urbano como la expresión legal y operativa de ese sistema; un lenguaje común asociado con una

metodología propia, y una política que procuró modificar la inercia del crecimiento urbano del país. Sin embargo, en lugar de favorecer el diseño sostenido de alternativas para enfrentar de manera eficiente el crecimiento demográfico, la realidad nos ha demostrado que los logros alcanzados en materia de PLU se han detenido. A tal grado que las nociones con las que hoy se respalda y practica la disciplina en México tienen su único (y ahora muy remoto) sustento conceptual, metodológico e instrumental en el esfuerzo promovido por Contreras y otros pioneros, durante la década de 1920, y hasta antes del proceso de industrialización.

En efecto, podemos afirmar que el avance del conocimiento en materia de PLU en México se encuentra detenido y resulta insuficiente para explicar y/o atender los problemas urbanos observados en la ciudad contemporánea. Con anterioridad a la última ampliación institucional de la década de 1970, se forjó un modelo que, con los años, difícilmente podría ser reemplazado: se caracteriza por su orientación hacia lo físico-espacial, con el Plano Regulador como instrumento de base que, notoriamente influenciado por el pensamiento moderno, hoy continua vigente; ello a pesar de que, en el contexto del pensamiento posmoderno, las tendencias del conocimiento en el campo de la PLU se han modificado drásticamente.

En México no se registran acciones dirigidas al fortalecimiento teórico y metodológico de la PLU. El deslizamiento progresivo de la política nacional hacia la economía, observado al promediar el siglo pasado, demuestra que la planificación ha sido un instrumento subordinado a las medidas adoptadas desde las esferas de decisión, provocando el desmantelamiento progresivo de las estructuras administrativas para el desarrollo urbano.

La planificación fue concebida como un proceso racional para la toma de decisiones, limitándose a la elaboración en serie de distintos tipos de planes que, lejos de conducir el desarrollo sano y ordenado de las ciudades, han reflejado su carácter estático, siendo el plan y la zonificación sus principales instrumentos. Nos referimos sobre todo al hecho de que el Plano Regulador, junto con la zonificación como su principal instrumento, ha sido el modelo que implícitamente y sin

discusión se ha adoptado como fundamento de la PLU en México, ejerciendo una marcada influencia en las diferentes realidades estatales y municipales donde, hasta el día de hoy, es común observar la utilización del lenguaje y la metodología desarrollada en el contexto de la Sahop. Se trata de iniciativas promovidas bajo una lógica centralizada, con una excesiva carga normativa heredada de la LGAH, con una muy escasa participación social, y con el sesgo espacial característico de los años setenta, heredado de la segunda década del siglo XX y acentuado por el énfasis industrial del desarrollismo.

Desarrollo, Estado y Academia. El Instituto de Urbanismo y el alcance de su labor planificadora en Uruguay, 1936-1973

Lucio de Souza
Universidad de la República

Antecedentes decimonónicos de la modernización

La historiografía nacional coincide en que el proceso de modernización en el Uruguay comienza en el último cuarto del siglo XIX. En el marco de una economía mundial fuertemente expansiva, así como de una aceleración de la producción industrial en los países desarrollados, se da inicio en nuestro país a la adecuación a una economía de escala mundial. Esto implicaba establecer algunos roles dentro del sistema capitalista liderado por Gran Bretaña.[1]

[1] Véase, por ejemplo: Enrique Méndez Vives, *Historia uruguaya*. Montevideo: Ediciones de la Banda oriental, 2007; José Pedro Barrán, *Historia de la sensibilidad en el Uruguay.* Tomo 2: *El disciplinamiento (1860-1920)*. Montevideo: Ediciones de la Banda Oriental, 1990; Henry Finch, *La economía política del Uruguay contemporáneo: 1870-2000*. Montevideo: Ediciones de la Banda Oriental, 2005; Jaime Yaffé, «Política y economía en la modernización: Uruguay 1876-1933»,

Fue a partir de 1876 cuando asumió, mediante un golpe de Estado, el primero de una serie de gobiernos militaristas, que comienzan las transformaciones. Lorenzo Latorre, principal jefe militar del momento, toma el poder con el título de Gobernador Provisorio entre 1876 y 1880. Mediante el uso del telégrafo, la estatización y promoción del correo, el desarrollo del ferrocarril, y la instauración tecnificada de la administración de justicia, en relativamente corto tiempo se logró pacificar y ordenar el país.

En paralelo, mediante el «alambramiento» de los campos, se impuso el respeto a la propiedad privada y la consiguiente utilización tecnificada del suelo productivo. Este proceso se acelera a partir del Código Rural de 1879, el cual dispuso la medianería forzosa, es decir, que cualquier propietario que delimitaba su campo mediante alambrado podía exigir judicialmente el pago de la mitad correspondiente a su vecino. Aunado a esto, el establecimiento de registros de la propiedad y de marcas y señales de ganado permitió superar una etapa de verdadera anarquía en el uso de los recursos.

Al interior de las ciudades comienzan a establecerse las primeras reglamentaciones sobre las edificaciones, con la Ley de Construcciones de 1885 y el posterior Reglamento de 1891, que fijaba responsabilidades a constructores y arquitectos, al tiempo que establecía la obligatoriedad de la solicitud de permiso de edificación. Adicionalmente eran normados los anchos de las veredas, las alturas de edificación y otros parámetros básicos urbanos. Respecto de lo público, en el año 1889 se crea la Dirección de Paseos de la Municipalidad de Montevideo, para cuya dirección se contrata a Ernest Racine, egresado de la Escuela de Horticultura de Versalles. También en 1889 se contrata a Éduard André —quien había trabajado con Haussmann en París— para realizar un Plan de Embellecimiento y Ensanche de Montevideo, entregado en 1891.

La mejora social más relevante del período la constituye la Reforma Escolar de 1877, impulsada por José Pedro Varela, que portando

---

ponencia presentada en las Primeras Jornadas de Historia Regional Comparada, Porto Alegre, Brasil, agosto 23-25, 2000; Benjamín Nahum, *La estancia alambrada*, en *Enciclopedia uruguaya*, No. 24. Montevideo: Editorial Arca, 1968; entre otros.

los ideales del positivismo, logra imponer la educación gratuita y obligatoria. Desde la universidad (fundada formalmente en 1849) se acompañan estas transformaciones modernizadoras cuando, en 1885, aprobada la Ley Orgánica, el también positivista Alfredo Vásquez Acevedo lidera la orientación secularizadora a futuro.

Reformas sociales y mirada técnica durante el primer «batllismo»

Con la llegada al poder de José Batlle y Ordóñez en 1903, se despliega un camino de modernización política, económica, social e institucional de más amplio alcance. Por un lado, la incorporación de leyes laborales como la prohibición del trabajo infantil; la limitación de la jornada a 48 horas semanales; el descanso de un día semanal; el reposo de 40 días por embarazo para la mujer; la indemnización por despido; la pensión por vejez o invalidez, entre otras reivindicaciones pioneras en el continente. Por otro, el inicio de un proceso de nacionalización y estatización de los servicios públicos y de los bancos estatales que sustituyeran a los extranjeros; así se crean, por ejemplo, el Banco República (banco comercial y de crédito), el Banco Hipotecario y el Banco de Seguros. Acompañó a todo esto un fuerte proceso de secularización de los actos públicos (casamientos, registro civil, etc.) y cultural en general, donde la Ley de Divorcio de 1907, que habilita la disolución del vínculo por la sola voluntad de la mujer, es por demás eminente.

Batlle y Ordóñez y sus colaboradores pretendían compatibilizar las tendencias del espiritualismo y el positivismo,[2] coincidiendo en las visiones racional y liberal en lo social, y en la utilidad del Estado como protector de los más débiles en lo político. Siguiendo a

[2] Espiritualismo y positivismo fueron escuelas que modelaron el pensamiento y la conciencia nacional en Uruguay entre fines del siglo XIX e inicios del XX. Alimentando las polémicas entre sus defensores, tuvieron además el efecto de alejar la escolástica conservadora. Para este tema, véase Arturo Ardao, *Espiritualismo y positivismo en el Uruguay*. Montevideo: Departamento de Publicaciones Udelar, 1968.

Jaime Yaffé,[3] podría decirse que el modelo de desarrollo que debía construirse para alcanzar esos objetivos se basaba en cuatro pilares fundamentales: en primer lugar, la transformación económica que debía impulsar la diversificación productiva y la modernización de las estructuras antiguas de explotación de recursos. En segundo lugar, el desarrollo social y cultural impulsado por los avances en la educación, alimentación, salud y vivienda. En tercer lugar, el rol del Estado y su redimensionamiento debían acompañar como productor y como regulador a la economía capitalista, con un marcado intervencionismo. Y en cuarto lugar, la reforma política e institucional debía asegurar la construcción del ideal republicano que ampliara los derechos de la ciudadanía y resguardara las libertades individuales.

En relación con el desarrollo económico y territorial, se hizo un fuerte énfasis en la mejora productiva de los campos. Para ello se contratan empréstitos para mejora de las caminerías y construcción de puentes. Asimismo, se promueven por ley algunas plantaciones apoyadas por el aumento de aranceles, con el objetivo de impulsar la agricultura, frente a un campo todavía casi exclusivamente explotado con ganadería extensiva. También se libera de impuestos la importación de maquinaria textil, con el claro objetivo de industrializar localmente uno de los productos más exportados del país: la lana.

A inicios del siglo XX, se arraigaron en Uruguay el conocimiento y el saber especializado como herramientas de transformación y como bases para la toma de decisiones políticas. La época de Batlle y Ordóñez (presidente entre 1903-1907 y 1911-1915) se mantuvo apegada a esa especialización y muchas de las acciones emprendidas lo demuestran. Cabe mencionar, por ejemplo, la incorporación de técnicos especialistas para la orientación de las Facultades de Agronomía y de Veterinaria de la Universidad de la República, creadas en 1906 bajo la dirección respectiva de Alexander Backhaus (alemán) y

[3] Jaime Yaffé, *Ideas, programa y política económica del batllismo. Uruguay 1911-1930*. Montevideo: Instituto de Economía, Facultad de Ciencias Económicas y de Administración, Universidad de la República, 2000.

Daniel Elmer Salmon (norteamericano). El primero también incide en la contratación, en 1911, de Albert Boerger (también alemán) para realizar tareas de fitomejoramiento, en particular de las especies de trigo, de cara a adecuarlas a nuestros suelos. En la misma línea, y para dirigir la Facultad de Arquitectura de la misma universidad, se contrata en 1907 al arquitecto francés Joseph Carré.

Entre los años 1896 y 1909 se desarrolla todo el proceso de concreción y realización del puerto de Montevideo, pieza clave para el intercambio de mercancías que el nuevo rol del país requería. Así, el proyecto presentado por Ernst Kummer y Adolphe Guérard (Inspector General de Puertos y Calzadas de Francia) fue aprobado en 1896, su piedra fundacional colocada en 1901 y su inauguración en 1909. En este proceso se logra la nacionalización completa de todos los servicios portuarios, de manera que el Estado es quien controla la entrada y salida de mercancías.

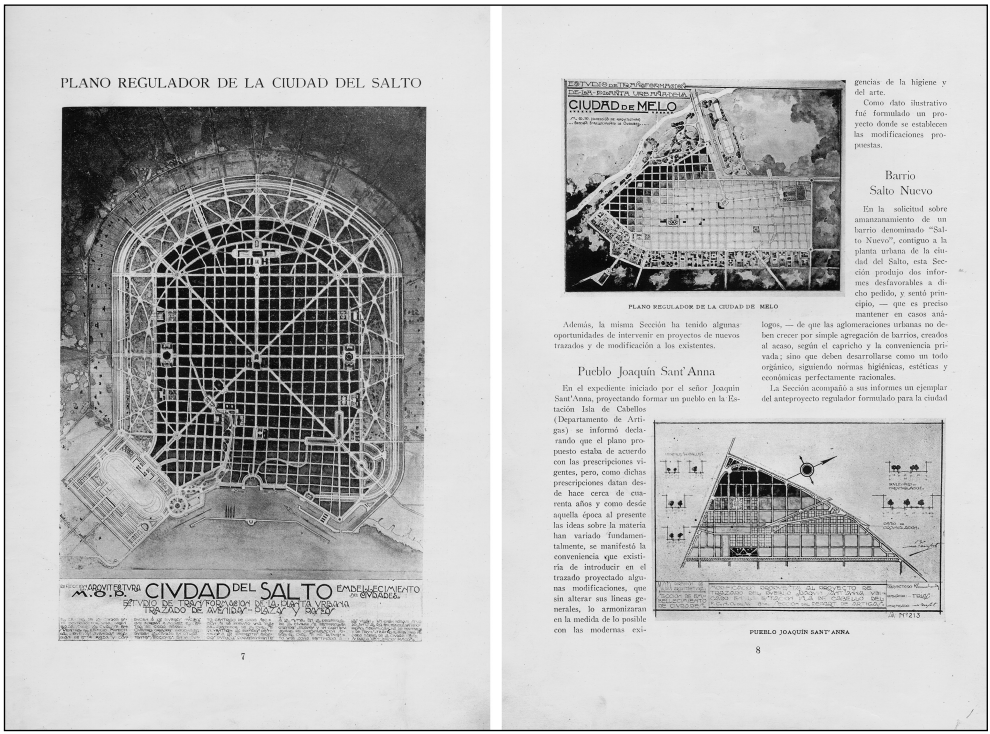
En el dominio urbano, el propio Batlle y Ordóñez promovió personalmente el llamado al Concurso Internacional para el Trazado General de Avenidas y Ubicación de Edificios Públicos en 1911. En momentos en que se debatía la construcción del edificio del Poder Ejecutivo en Montevideo, el presidente manda detener las obras y realizar una convocatoria a expertos mundiales para realizar un plano general. A la misma son invitados Hermann Jansen, Josef Brix y Augusto Guidini, entre otros destacados urbanistas europeos. También en 1911 se crea la Sección Embellecimiento de Pueblos y Ciudades dentro de la Dirección de Arquitectura del Ministerio de Obras Públicas, el cual había sido fundado en 1907. Liderada por Raúl Lerena Acevedo, uno de los primeros arquitectos del Uruguay con interés también en el urbanismo, la mencionada sección realiza planos reguladores para varias ciudades del interior del país. Es de destacar asimismo la publicación especialmente realizada para el Primer Congreso Panamericano de Arquitectos de 1920.[4] Allí se desarrollan una serie de Prescripciones Generales para el Trazado

[4] Ministerio de Obras Públicas (MOP), Dirección de Arquitectura, *Contribución de la Sección Embellecimiento de pueblos y ciudades al primer congreso pan americano de arquitectos celebrado en la ciudad de Montevideo*. Montevideo: MOP, 1920.

de Ciudades y Aglomeraciones Urbanas de la República, donde se establecen los criterios a los efectos de nuevos trazados urbanos. Se respira en ellas las formas de Camilo Sitte y Raymond Unwin, así como el espíritu de Marcel Poëte[5] (Figura 1).

[5] Este documento se interesa por los trazados urbanos en relación con la estética, higiene y tránsito, valorando la sorpresa «frente a la monotonía del damero»; promoviendo lo pintoresco y el «arte de los jardines»; la aparición de «rond-point y square», en particular «si una calle presentara un excesivo desarrollo rectilíneo»; el uso frecuente de la «ornamentación urbana»; la definición de «barrios jardín para las clases obreras»; entre otros tópicos propios de la época.

Figura 1: plano regulador de la ciudad de Salto, a la izquierda, y de Melo y Joaquín Sant'Anna, a la derecha.



Fuente: Ministerio de Obras Públicas (MOP), Dirección de Arquitectura, *Contribución de la Sección Embellecimiento de pueblos y ciudades al primer congreso pan americano de arquitectos celebrado en la ciudad de Montevideo*. Montevideo: MOP, 1920, pp. 7-8.

El propio Batlle y Ordóñez deja claro la importancia de los técnicos para su labor civilizadora, demostrando en esta máxima el grado de conciencia que tenía: «Si en 1904 necesité de los generales del ejército para asegurar la paz, en 1905 debí recurrir a los ingenieros para asegurar el progreso del país».[6]

Los gobiernos de las dos décadas iniciales del siglo XX contaron entre sus filas con una primera generación de profesionales universitarios formados en la Universidad de la República. Estos especialistas ocuparon diferentes cargos de ministros, según su formación, al

[6] Citado en Alción Cheroni, *El pensamiento conservador en el Uruguay*. Montevideo: Claeh, 1986, p. 146.

tiempo que dirigieron las recién creadas empresas públicas, como la Administración General de las Usinas Eléctricas del Estado (UTE), la Administración de Ferrocarriles y Tranvías del Estado (AFTE), y los bancos ya mencionados. La ciudad, y en particular Montevideo como capital del país, fue el lugar donde muchas de las aspiraciones culturales del «batllismo» se hicieron símbolo y piedra a la vez.

Gerardo Caetano presenta así los proyectos modernizadores y monumentales de la república y la democracia, llevados adelante por entonces en la capital. Y a la vez, hace notar que las transformaciones de la ciudad se conviertan en una didáctica arquitectónica que promueva civilidad. Esa ciudad sería capaz de convertirse en centro simbólico del país, expresando los valores y virtudes cívicas, así como el rol protector del Estado:

> En ese impulso reformista que tenía como lema el embellecimiento urbano, aquel primer *batllismo* buscó hacer converger varios proyectos: la ciudad verde e integrada de los grandes parques, de los barrios jardín y de las viviendas económicas, de las plazas de deporte; la ciudad capital con sus grandes palacios públicos, comunicados por anchas avenidas que facilitaran el traslado fluido entre los puntos más diversos y alejados; la ciudad balneario, construida para atraer turistas extranjeros y afirmar el orgullo y el solaz de los pobladores. En todas esas ideas rectoras de la política de ciudad promovida por aquel primer *batllismo*, la centralidad de la idea de espacio público aparece siempre destacada.[7]

En este sentido, podría decirse que el batllismo fue el impulsor de una primera mirada sistemáticamente técnica de los problemas del país y de los mecanismos para enfrentarlos. Esa concepción del batllismo ha sido resumida con claridad por el historiador Jaime Yaffé de la siguiente manera:

> La concepción liberal democrática y popular se combina con una impronta humanista y voluntarista, confiada en las posibilidades ilimitadas de superación, de progreso, que los

[7] Gerardo Caetano, «A propósito de las políticas de ciudad en Uruguay: la ciudad batllista y algunos ecos contemporáneos», *Revista de la Facultad de Arquitectura,* No. 10, 2012, pp. 29-31.

> humanos eran capaces de llevar adelante apoyados en las posibilidades que la ciencia y la educación brindaban como medios adecuados para que los individuos desarrollasen plenamente sus capacidades.[8]

El espíritu celebrador del Centenario: plan de Montevideo, curso de urbanística y ciudad industrial

Uruguay recibe el Centenario de su independencia, al abrir la década de 1930, con un espíritu ciertamente triunfalista. Las políticas antes mencionadas, llevadas adelante por los gobiernos del primer cuarto del siglo XX, dieron sus frutos. Para 1930 el impulso productivo y del desarrollo se había acelerado notablemente. Respecto de 1905, el comercio internacional se había triplicado, pasando de 30 millones, tanto en importaciones como exportaciones, a unos 91 millones de importaciones y 100 millones de exportaciones. No solamente la balanza comercial era positiva, sino que además el comercio per cápita resultaba una cifra muy alta en la región, dado que el país contaba con solo un millón de habitantes.[9]

Para 1927 los productos de importación ya no eran solamente suntuarios, sino que incluían en gran parte materias primas, ferretería, automóviles y artículos de construcción. También se importaba gran cantidad de combustible[10] (unos 18.000.000 de pesos), todo lo cual demuestra una lenta pero consistente industrialización y modernización del país. De la maquinaria y los combustibles comenzaba a depender también la mayor parte de la ganadería y agricultura, que ahora se habían tecnificado de acuerdo con los planes que se habían llevado adelante. La superación del tasajo por la incorporación del frigorífico, la mejora en la producción de lana, así como la selección

---

8 Yaffé, *Ideas, programa y política económica del batllismo*…, pp. 20-21.

9 Benjamín Nahum, *La época batllista. 1905-1929*. Montevideo: Ediciones de la Banda Oriental, 2011.

10 Recién en 1934 se pone en funcionamiento la primera refinería de la Administración Nacional de Combustibles, Alcohol y Pórtland (Ancap), empresa fundada en 1931.

del ganado vacuno para curtiembre, fueron fundamentales para el rol que el Uruguay mantuvo durante la Primera Guerra Mundial, abasteciendo a los ejércitos de estos rubros fundamentales. El aumento permanente de la producción, asociado al incremento de los precios por la beligerancia en Europa, resultó en una bonanza económica que alimentó dicho espíritu triunfalista.

En el entorno de la década de 1930, el país acometió grandes obras de transformación a escala urbana, a la vez que imagina su futuro con optimismo. Es así como, entre 1928 y 1935, se construye finalmente la denominada Rambla Sur, una obra emblemática de «disciplinamiento» urbano.[11] Por un lado, logró dominar el borde costero, eliminando playas existentes entre puntas rocosas y conformando un trazado mayormente rectilíneo, constituyendo una suerte de balcón de la ciudad. Por otro lado, eliminó también del frente costero una serie de barrios y *zonas de pecado* que allí se habían ubicado históricamente. Las calles retorcidas, las zonas oscuras de un barrio pintoresco o tenebroso, según quién lo describa, son sustituidas por una infraestructura desmesurada que anuncia la llegada de Montevideo a la modernidad (Figura 2).

[11] En relación con la noción de «disciplinamiento» de Michel Foucault como técnica de sometimiento y coacción de los cuerpos libres, véase, por ejemplo, Michel Foucault, *Vigilar y castigar: nacimiento de la prisión*. Buenos Aires: Siglo XXI Editores, 2002.

Figura 2: fotografías de la Rambla Sur, antes y después de la construcción. Arriba c. 1920, abajo c. 1930.



Fuente: Centro de Fotografía de Montevideo.

Imbuido del mismo espíritu conmemorativo del centenario, se presenta el primer Plan Regulador para la ciudad. Donado por una Comisión Prestigiadora[12] a la Municipalidad, es desarrollado durante 1930 por el arquitecto Mauricio Cravotto, junto con un equipo de jóvenes alumnos que se habían formado en sus cursos en la Facultad de Arquitectura. Cravotto tenía un perfil marcadamente internacional: había estado viajando entre 1918 y 1921 por América del Sur; luego Estados Unidos y finalmente por Europa, donde estudió y tomó cursos con Léon Jaussely y Marcel Poëte, entre otros. Formó redes en vínculo laboral y de amistad con personajes como Carlos María Della Paolera, Fermín Bereterbide y Gaston Bardet; también recibió a Jaussely, Le Corbusier y Werner Hegemann, cuando dictaron conferencias en Montevideo.

El Plan Regulador de 1930 ha sido objeto de varios equívocos en la historiografía nacional. Entendido como un proyecto fallido, dado que no se llevó a cabo, debe ser visto mejor como una operación cultural muy hábilmente construida, en la medida que se constituyó en una pieza clave para instalar al urbanismo en el imaginario colectivo de los montevideanos.[13] Y sobre todo porque impulsó una serie de instituciones que hicieron cristalizar la disciplina en formación en el medio uruguayo. Así, por ejemplo, en poco tiempo se creó el Instituto de Urbanismo (IU, 1936) en la Facultad de Arquitectura que dirigía Cravotto, así como la Oficina del Plan Regulador (1939) en la municipalidad de la ciudad, conducida desde el inicio por uno de los alumnos colaboradores del plan, el arquitecto Américo Ricaldoni. El saber se vinculaba definitivamente con los ámbitos del poder.

La evolución interna de la academia también se inscribió en el mismo rumbo. Corresponde mencionar que, en 1915, cuando

---

[12] La Comisión Prestigiadora la integraban José Serrato y Baltasar Brum, ambos expresidentes; Alejandro Gallinal, médico, político y estanciero que introdujo técnicas modernas en la producción ganadera; Numa Pesquera y Horacio Mailhos, ambos capitalistas industriales.

[13] Véase Lucio de Souza, «Revisita al Plan Regulador para Montevideo de 1930: Invenciones y redes en torno al advenimiento del urbanismo científico en Uruguay», *Registros. Revista de Investigación Histórica,* Vol. 13, No. 2, 2017, pp. 63-82.

se debate en el Parlamento,[14] el Plan de Estudios que habilitaría la creación de la Facultad de Arquitectura no incluía ningún curso ni estudio específico sobre urbanismo. El diputado José F. Arias, médico de formación, es quien observa la necesidad de estos temas y solicita incluir el estudio de una materia al respecto. Probablemente preocupado por las dificultades que la enorme expansión de Montevideo estaba teniendo, así como por las graves consecuencias en higiene y salubridad que esto podría conllevar, desde su visión como higienista.[15]

Cravotto dictaba este curso denominado «Trazado de ciudades y arquitectura paisajística», que posteriormente, en 1925, pasó a llamarse «Curso de Urbanística». Es posible reconocer, en este cambio de denominación, la evolución epistemológica de la disciplina, desde una primera visión más estetizante a una de raigambre científica. Todo esto acontecía mientras la disciplina luchaba por su cristalización. El debate seguiría siendo por un tiempo el mismo: arte o ciencia, en momentos en que era evidente la dificultad para delimitar y definir con precisión el objeto de estudio, y a la vez, su lento pero seguro avance hacia la afirmación de una cierta especificidad.

Comprometido con el progreso del país, para 1932 Cravotto encaró, con sus estudiantes del curso de urbanismo, el tema de una ciudad industrial en Rincón del Bonete, sitio donde estaría la primera central hidroeléctrica del Uruguay. Un proyecto que comenzó a estudiarse durante el gobierno de Batlle y Ordóñez en 1904, por parte del ingeniero Víctor Sudriers, y que luego de varias propuestas, recién comenzaría a construirse en 1937. La Guerra Mundial —en

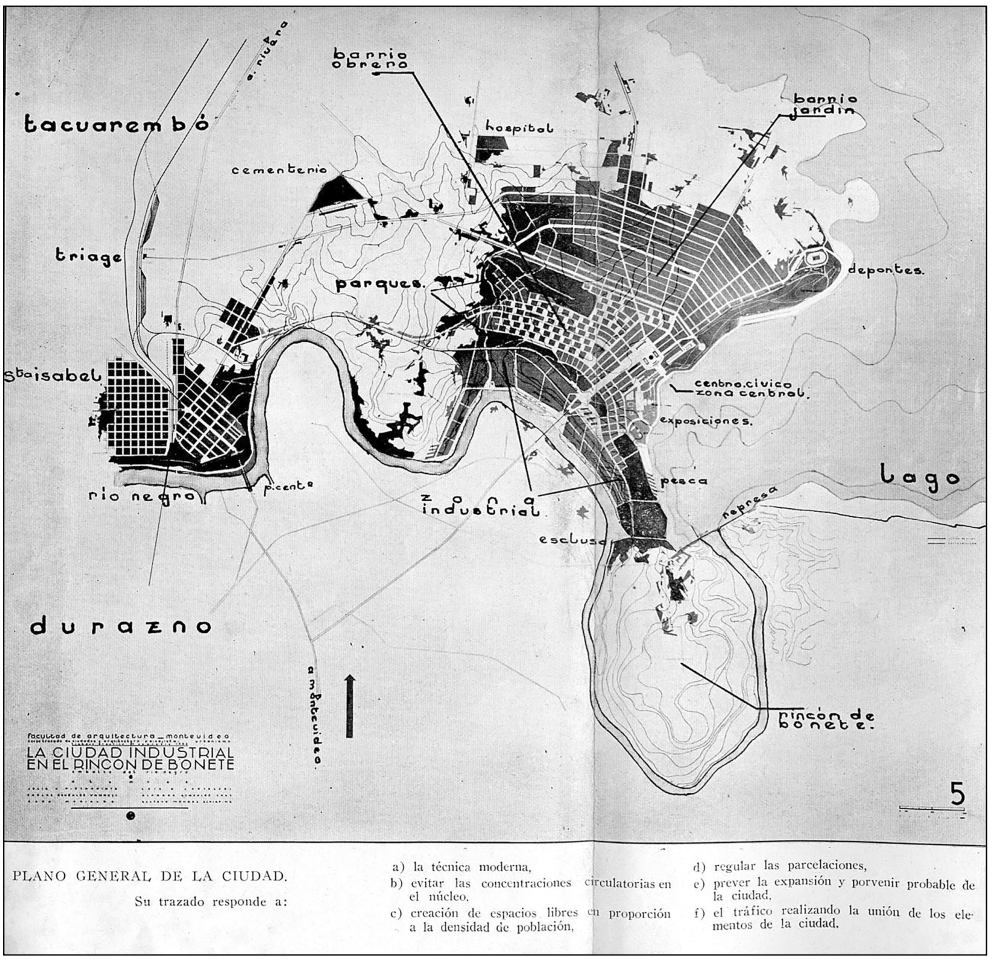
---

[14] Aún no existía la autonomía universitaria que se conquistó en 1935, por lo cual los planes de estudio debían ser aprobados por el Parlamento.

[15] José F. Arias fue médico, político y profesor. Electo diputado en 1915, presentó inmediatamente un proyecto de ley para reorganizar el Consejo Nacional de Higiene, creado en 1895. Presentó además en 1916 un proyecto para ampliar el control municipal sobre «todo lo relativo a la aeración, ventilación, resistencia y distribución de la casa habitación y en general de todo lo que se refiera a la higienización y estabilidad de las fincas», así como otro sobre Higiene de la Vivienda en 1918. Véase André Mazzini, Elena Mazzini y Juan Salmentón, *Cambios culturales tipologías y tejidos urbanos Montevideo 1907-1928*. Montevideo: Instituto de Historia de la Arquitectura, Facultad de Arquitectura, 2016, pp. 68, 289-294.

particular porque la empresa contratada (Siemens-Schuckertwerke AG), productora de aviones, era alemana— hace que se inaugure parcialmente en 1945. La propuesta de Ciudad Industrial asociada a la represa hidroeléctrica se alineó con otras experiencias mundiales de la época, conocidas por la gran cantidad de publicaciones que se recibían en el Instituto. Así se presentaba la propuesta en la publicación realizada (Figura 3):

Figura 3: propuesta para la ciudad industrial de Rincón del Bonete, con el lago y la represa aún en estudio.



Fuente: *Urbanismo. Curso de trazado de ciudades y arquitectura paisajista*. Montevideo: Universidad de la República, 1932, p. 5.

> PROPÓSITOS PRELIMINARES. —POSIBILIDADES.— la creación de un centro industrial de 100.000 habitantes en su primera etapa basado en el aprovechamiento hidroeléctrico del Rio Negro nos permitirá: en un futuro próximo palpar sus resultados económico-industriales, una colonización intensiva diseminada en todo el territorio, una mejor distribución de las tierras, la industrialización de los productos agropecuarios llevada al máximo, la distribución de energía abundante y barata en todo el país. Para ese entonces, la República contará con una red abundante de carreteras, de ferrocarriles, que han de contribuir a transformar la economía nacional, a fomentar su riqueza. Las comunicaciones veloces, la aviación, la radio, la cultura, habrá (*sic*) llegado a todos los ámbitos del país. Es cuando la República habrá entrado en un proceso tal de vitalidad, que hace imprescindible en los momentos actuales plantear las bases de su futuro, encauzarlo, disciplinarlo.[16]

Toda una declaración de principios del rol que le cabía al Urbanismo-Urbanística para construir el futuro de un país que ya había apostado a la especialización del conocimiento, así como al asesoramiento técnico para la definición de las políticas. Y este escenario, con sus altas y sus bajas, se mantuvo durante las décadas de 1930 y 1940, recibiendo un nuevo empuje con la llegada al poder de Luis Batlle Berres.

«Neobatllismo» y planificación

El denominado «neobatllismo» se manifiestó durante el predominio político de Luis Batlle Berres, sobrino de José Batlle y Ordóñez, que se extiende aproximadamente entre 1946 y 1958. En este período se formuló y se desarrolló un modelo nacionalista, proteccionista e industrialista, orientado a la redistribución de los beneficios y priorizar la justicia social. Este modelo fue posible gracias a una orientación económica muy fuerte desde el Estado, que trazó ambiciosas metas con el objetivo de construir una «auténtica

[16] Facultad de Arquitectura, «La ciudad industrial en el Rincón del Bonete», en *Urbanismo. Curso de trazado de ciudades y arquitectura paisajista*. Montevideo: Universidad de la República, 1932, p. 10.

democracia»,[17] ampliando los derechos de los ciudadanos a los aspectos económicos, sociales y culturales, además de los políticos y civiles ya conquistados en épocas pasadas.

Durante el neobatllismo se buscó desplegar en el Uruguay el círculo virtuoso de la urbanización-industrialización-modernización, aplicado para alcanzar el desarrollo en América Latina. Algunas condiciones, también comunes a otros países del continente, fueron causas fundamentales para la implantación exitosa de este modelo: por un lado, la caída del Imperio británico, por efecto de la Segunda Guerra Mundial, lo cual permitió al Estado tomar el control de las antiguas empresas que aquel había implantado en el país. Así, las aguas corrientes, ferrocarriles, tranvías, etc., fueron adquiridos por el Estado, constituyéndose en el núcleo del expansionismo productivo y comercial hacia otras actividades. Por otro lado, este proceso fue de la mano de una clara alineación con la nueva potencia occidental emergente del conflicto bélico: los Estados Unidos. Con el favor del neobatllismo (del Partido Colorado) y otros grupos políticos, como el nacionalismo independiente (del Partido Nacional), e incluso de la izquierda moderada, este alineamiento ignoró las opiniones de otras formaciones partidistas. Los que se opusieron fueron el Herrerismo (también del Partido Nacional) y los grupos de izquierda más radical. De la misma manera, tuvo la oposición de los grupos de intelectuales que avizoraban la posibilidad de una tercera vía o «tercerismo», quienes se mantuvieron al margen del mundo polarizado de la época.

El Uruguay firmó en 1945 el Acta de Chapultepec, acuerdo continental que, además de la solidaridad heredada de la doctrina Monroe, contemplaba la posibilidad de sancionar o atacar a países americanos, en determinadas condiciones. También apoyó las posiciones norteamericanas que incluían la firma del Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca (TIAR) de 1947, la formación de la

[17] Concepto recurrente en el debate público del Uruguay en la década de 1950, utilizado por diferentes fracciones políticas y sindicales. Representaba ampliamente la necesidad de alcanzar una organización social que permitiera a los más débiles tener participación en la toma de decisiones, así como igualdad de oportunidades de ascenso social.

OEA en 1948, así como los acuerdos de la Conferencia de Caracas de 1954, los cuales promovían la intervención en Guatemala contra el gobierno de Jacobo Árbenz. Es claro que esta postura mantuvo al Uruguay como una singularidad respecto del resto de países de Latinoamérica, y lo ayudó a enfrentar una problemática comparativamente menos grave en cuanto a subdesarrollo, pobreza y marginalidad. Los beneficios de la venta de productos agropecuarios durante la Segunda Guerra, seguidos por la de Corea, permitieron avanzar en el progreso de la población asociado al impulso desarrollista de los gobiernos de la época. El Uruguay se visualizaba fuertemente contrastante con algunos populismos latinoamericanos, como el de la Argentina de Juan Domingo Perón, con el cual tuvo períodos de intensa beligerancia.

Adicionalmente se respiraba, internamente, una excepcional autocomplacencia, producto de los avances económicos y sociales, lo que llevó a acuñar una frase típica de la época: «como el Uruguay, no hay». Esta simbolizaba el ingenuo optimismo de la sociedad del momento —campeona del mundo en fútbol, en Maracaná 1950— que vería iniciar las dificultades recién a fines de la década.

También culturalmente fue una época muy fecunda, donde el periodismo crítico y la literatura circulaban por todas las capas sociales, generando un clima de discusión política que alimentaba la fe en la construcción de una democracia ideal. Si bien el discurso democrático integrador del neobatllismo era predominante, otras posiciones también encontraban su espacio de difusión. El enfrentamiento de ideas en la arena de la polis permitió el surgimiento de posiciones como la de la llamada Generación Crítica, integrada por Ángel Rama, Carlos Real de Azúa, Mario Benedetti y el «patriarca» Juan Carlos Onetti, entre otros. La principal publicación difusora de esta línea cultural, la revista *Número*, impulsó fuertemente la literatura urbana, novedosa respecto de la anterior, fundamentalmente costumbrista, paisajista y ruralista.[18]

[18] Véase Emir Rodríguez Monegal, *Onetti o el descubrimiento de la ciudad*. Montevideo: Capítulo Oriental, No. 28, Cedal, 1968.

Si el primer batllismo se había interesado fuertemente por los avances urbanos, considerando el ámbito rural como un mero productor de recursos, el neobatllismo visualizaba ahora la ciudad como el ámbito de construcción de la sociedad del futuro: industrializada, moderna, funcional. La ecuación era visible en todas las apuestas planificadoras a partir de la segunda posguerra. La lógica parecía simple: había que impulsar la migración de la población rural del país hacia los centros urbanos, donde tendrían trabajo en las nuevas fuentes laborales de la industria por sustitución de importaciones (ISI). Esta población se localizaría en conjuntos de vivienda de promoción pública con todos los servicios asociados (escuela, policlínica, áreas deportivas, etc.), de manera de asegurar la modernización de sus conductas, priorizando especialmente la de los descendientes.[19]

Para mover la producción había que construir infraestructura moderna, especialmente carreteras, autopistas y vías férreas, y perfeccionar los accesos a los puertos. Adicionalmente, la transformación modernizadora de individuos rurales en trabajadores industriales requería una vasta red de servicios educativos, de salud, deportivos, etc., que impregnaran de civilidad y forjaran ciudadanos. La enseñanza secundaria, por ejemplo, pasó de 19.309 estudiantes en 1942 a 69.727 en 1960. Algo similar sucedió con la matrícula universitaria, que se incrementó de 4.800 estudiantes en 1939 a 17.108 en 1957.[20]

La ISI permitiría salir de la importación de productos manufacturados que constituía una sangría constante para el país. La cuestión de la desventaja inicial que la subida de precios por ineficiencia o protección tendría en la sociedad sería resuelta por el apoyo a los sindicatos y sus reclamos, lo que ayudaría a elevar el poder de compra de las clases trabajadoras. Un Estado protector de los débiles posibilitaría que, a largo plazo, el aumento del consumo hiciera bajar el precio de los artículos. Al decir del propio Luis Batlle:

---

19 Ver *infra* «El Plan Director de Montevideo y las orientaciones del ITU».

20 Véase Benjamín Nahum, *Historia uruguaya. Crisis política y recuperación económica. 1930-1958*. Montevideo: Ediciones de la Banda Oriental, 2011.

> Al lado de la industria, que crea la clase media, al lado de la industria viene el salario bien remunerado del obrero, al lado de la industria viene el capital, al lado de la industria viene todo en organización administrativa también bien paga, al lado de la industria se realiza y se hace toda una riqueza que se reparte entre los trabajadores…[21]

En el caso de Uruguay, el fomento de la industria no debe ser visto como un intento de industrialización *per se*, sino como una fuerte apuesta a la cadena agroindustrial basada en las materias primas nacionales (leche, lana, cueros, trigo, etc.), asociada a la apertura de mercados en el mundo para esos productos. Así, por ejemplo, la producción de leche se duplicó entre 1945 y 1955, mientras la de trigo se multiplicó por cuatro. Según estudios de historia económica, en el período se transformaron casi un millón de hectáreas de producción ganadera extensiva a producción agrícola y lechera. Si bien la industria en el período fue mayormente para abastecer el mercado interno, es posible visualizar un aumento de ella en el porcentaje del total de las exportaciones, que pasaron de 19% en 1936 a 35% en 1955. Esta industrialización vino acompañada de un aumento significativo de la población ocupada en el rubro, subiendo de 4,7% en 1936 a 7,4% en 1955. Tan solo en Montevideo, que concentraba la mayor parte de las industrias, el 16% de la población activa en 1955 era obrera industrial.[22]

Estas políticas impulsadas por el neobatllismo contaron con el apoyo explícito de los empresarios industriales emergentes en este período, quienes se vieron favorecidos por la política proteccionista. Estos también se sintieron cercanos a una política que no se asociaba en Uruguay a una «burguesía» poderosa, sino más bien a emprendedores industriales de extracción social diversa. Por el otro extremo, también contó con el apoyo explícito de los trabajadores que participaron de una distribución del ingreso, a la que nunca hubieran podido aspirar sin el apoyo del Estado. De la misma manera, una gran cantidad de trabajadores que ingresó al sector

[21] *Ibid*., p. 98.

[22] *Ibid*., p. 129.

terciario público, por la vía de las nacionalizaciones y estatizaciones de servicios y empresas comerciales, se vio altamente favorecida. Por otro lado, los sectores conservadores, mayormente ruralistas, vieron con enorme desconfianza las políticas que privilegiaban el contexto industrial urbano por sobre el rural ganadero. También la izquierda cuestionó el modelo, por la falta de radicalidad, y sobre todo por el gran acercamiento a Estados Unidos.

Además de la nacionalización de empresas británicas, como ya se mencionó, hubo un fuerte impulso de creación de entes nacionales en la mayoría de los servicios públicos. Esto vino acompañado de la fundación de algunas instituciones como el Consejo Nacional de Subsistencias y Contralor de Precios (CNS), que regulaba los precios de los artículos de la canasta básica, por la compleja vía de mecanismos de control de importaciones y exportaciones, regulaciones de *stocks*, e incluso por la venta minorista a precios subsidiados. Debe entenderse esta avanzada intervencionista asociada también al desabastecimiento y la especulación de precios provocada por la guerra en Europa.

El neobatllismo fomentó una concepción planificadora de la economía, aunque muchas iniciativas no se concretaron. Adicionalmente se intentó resolver un problema importante del país: la carencia de censos desde 1908. La necesidad de información científica fidedigna, como base de la planificación indicativa que pretendía impulsarse, era ya una grave dificultad que recién fue superada para 1963.

Desarrollo y colonización territorial

En relación con el impulso del desarrollo territorial, destacó la aprobación de la ambiciosa Ley de Colonización (11.029 de 1948), la cual estableció una serie de mecanismos para la creación de colonias agrarias a través de la intervención del Instituto Nacional de Colonización. Para ello se habilitó al mismo a comprar tierras, establecer colonias, favorecer la formación de cooperativas de colonos e impulsar la industrialización local o regional de lo

producido. La Ley, que se venía discutiendo desde inicios del siglo XX, fue una aspiración histórica de los sectores políticos progresistas que buscaban mecanismos legales suficientemente poderosos para revertir, en el mediano plazo, los procesos históricos de expansión del latifundio y el consecuente minifundio de indigencia que generaba.[23] Para ello se apostaba a la figura de la colonización desde el Estado, es decir, a la promoción de la localización en ámbitos rurales de la población trabajadora del campo, la cual venía siendo expulsada hacia los rancheríos y hacia las periferias descalificadas de las grandes ciudades. El artículo 10 establece claramente el concepto:

> A los efectos de esta ley, por colonización se entiende el conjunto de medidas a adoptarse de acuerdo con ella para promover una racional subdivisión de la tierra y su adecuada explotación, procurando el aumento y mejora de la producción agropecuaria y la radicación y bienestar del trabajador rural.[24]

Es decir, dentro del concepto de colonización se incluye la subdivisión del suelo de una manera racional que permita mejorar la explotación, así como impulsar el afincamiento y la mejora de las condiciones de vida del trabajador rural.[25] También en el marco legal, y vinculado al urbanismo y el desarrollo urbano, se aprobaron en 1946 otras dos leyes sustanciales: la Ley de Formación de Centros Poblados y la Ley de Propiedad Horizontal. Ambas operan con el objetivo de reglar los procesos de construcción de la ciudad: por un lado la urbanización del suelo; y por otro la edificación colectiva, que

---

[23] En particular los llamados «pueblos de ratas», donde se habían localizado los antiguos peones rurales expulsados por el alambramiento y la tecnificación de la producción rural.

[24] Ley 11.029 de Creación del Instituto Nacional de Colonización, Registro Nacional de Leyes y Decretos, Dirección Nacional de Impresiones y Publicaciones Oficiales (IMPO). Recuperado el 20 de junio de 2022 del sitio web IMPO: https://www.impo.com.uy/bases/leyes/11029-1948.

[25] Todas nociones que vienen de la mano de las experiencias que se habían desarrollado en Estados Unidos con la Tennessee Valley Authority (TVA) o la transformación del Agro Pontino italiano.

en ese entonces se consolidaba como el paradigma para el desarrollo urbano planificado. No era posible planear una ciudad moderna y funcional sin las herramientas mencionadas, tal como requería el modelo de país al que se aspiraba.

La conjunción de estas leyes (Colonización, Centros Poblados y Propiedad Horizontal) se constituyó en el instrumental básico para dirigir desde el Estado interventor las políticas de desarrollo territorial. Esto es evidencia también de un nuevo giro epistemológico: ahora los problemas ya no se visualizan solamente como internos a las ciudades, sino sobre todo atendiendo a la problemática del desarrollo de las regiones y de todo el territorio.

En cuanto al rol de las instituciones en este período, cabe destacar las acciones del ahora llamado Instituto de Teoría de la Arquitectura y Urbanismo (ITU) de la Facultad de Arquitectura, que en aquel momento pasó a ser dirigido por el arquitecto Carlos Gómez Gavazzo. Había obtenido el Gran Premio de la Facultad de Arquitectura en 1932, por lo cual fue becado en viaje de estudios por Europa, trabajando en el taller de Le Corbusier entre 1933 y 1934. En 1936 era el arquitecto más recientemente recibido del grupo de fundadores del IU designado por el Consejo de la Facultad, integrando desde ese momento el plantel del instituto. Desde su inicio de tareas como Director en 1952 (como derivación del IU de Cravotto), se había planteado el objetivo de asesorar a los poderes públicos. Gómez Gavazzo visualizaba el ITU como un organismo de estudio, diagnóstico y elaboración de propuestas, con la independencia que podía ofrecer la Universidad de la República, puesto al servicio de la transformación nacional.[26] Es así como emprendió una enorme serie de tareas y trabajos que abarcaron los siguientes:

---

[26] Algo que estaba presente en la exposición de motivos del nuevo Plan de Estudios 1952 de la Facultad de Arquitectura, del cual Gómez Gavazzo también era destacado coautor: «La Facultad de Arquitectura al modificar su actual régimen de estudios, se propone una finalidad mucho más amplia que la de mera reforma del ordenamiento y programación de las asignaturas que lo integran. Su propósito básico es dar al nuevo plan un contenido de índole social trascendente, que lleve a la formación de profesionales compenetrados de la necesidad de poner sus conocimientos o técnicas, al servicio de una progresista evolución del medio

- Un análisis teórico-práctico de la Ley de Colonización aplicado a la realización de planes para las colonias de fundación. En este sentido se realizan, por ejemplo, los proyectos para Chapicuy y Tangarupá en 1954.
- El planeamiento territorial de los Servicios de Salud para el Ministerio de Salud Pública. Un estudio que permitía planificar racionalmente la ubicación de los diferentes equipamientos asistenciales en el territorio nacional, de manera de asegurar el acceso de todos los ciudadanos, en función de la distancia-tiempo de accesibilidad a ellos en 1957.
- La planificación de la infraestructura universitaria para la Universidad de la República, de manera de conformar una red que cubriera especialmente toda el área metropolitana de Montevideo, realizada en 1957.
- La localización de infraestructura de enseñanza secundaria (liceos), encargada por el Consejo Nacional de Enseñanza Secundaria y Preparatoria en 1957.
- El Estudio de planeamiento de la vialidad nacional, determinando la jerarquización y clasificación de las vías y carreteras para el Ministerio de Obras Públicas en 1959.
- Un Plan inicial de recuperación para poblaciones damnificadas e indigentes, elaborado como respuesta a las inundaciones de 1959, las mayores en la historia del país.
- El planeamiento de los requerimientos de infraestructura de Servicios Escolares a escala de todo el país, a solicitud del Consejo de Enseñanza Primaria en 1960.
- La investigación sobre niveles de vida en las áreas rurales y sus determinantes en función de un programa de incremento de los mismos en 1960.

Y, adicionalmente a estos trabajos, también asesoró el ITU a las Intendencias Departamentales de todo el país en temas de infraestructura, planes urbanos de las localidades, etc.

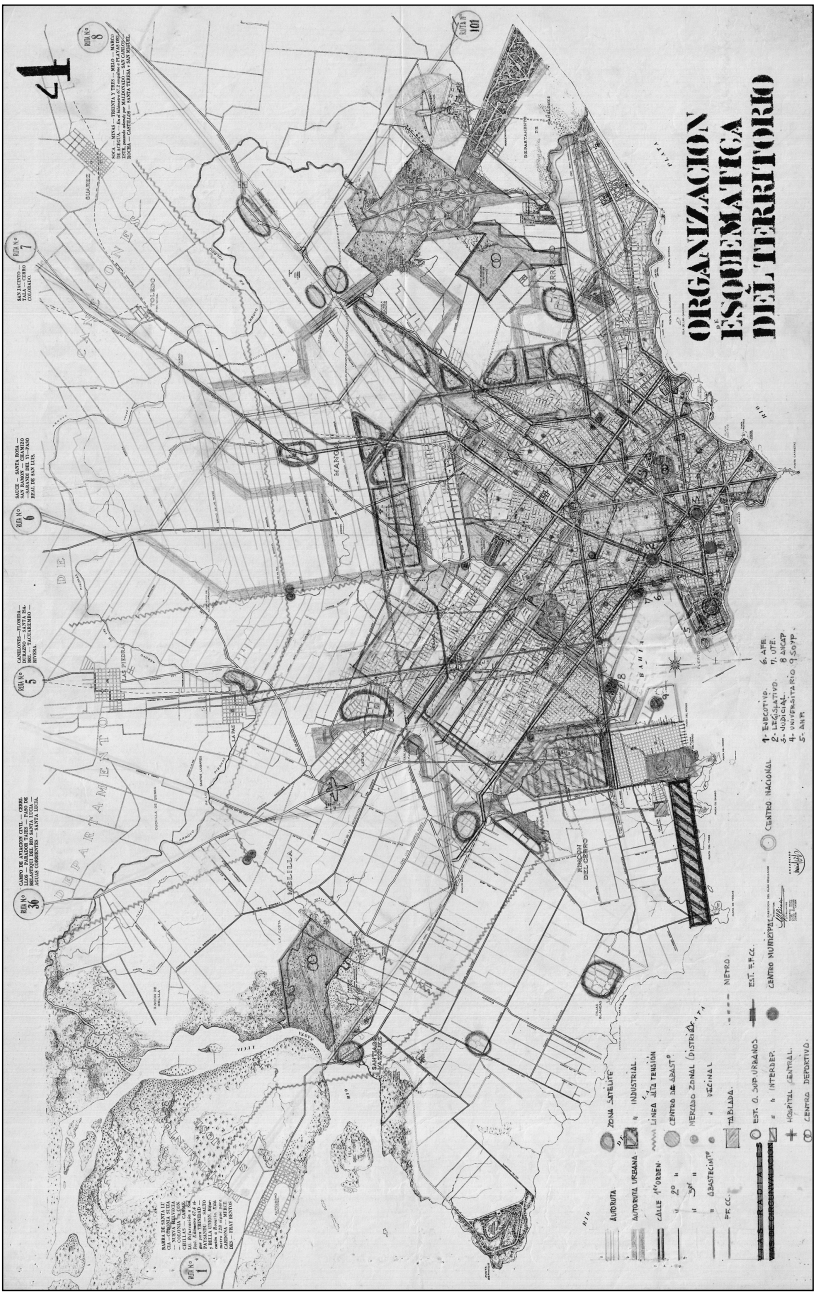
---

en que actúan». «Exposición de motivos del Plan de Estudios y Programa de las Materias». Montevideo: Facultad de Arquitectura, 1952, p. 5.

El Plan Director de Montevideo y las orientaciones del ITU

Para que la ciudad de Montevideo operara como cabecera del giro planificador y fuera funcional y operativa, era necesario también planificar su desarrollo. Fue así como en 1956 se presentó el Plan Director para la ciudad. El ITU es el principal asesor a la hora de elaborar y redactar el plan, trabajo que realiza un equipo coordinado por Gómez Gavazzo e integrado por los técnicos municipales de la Oficina del Plan Regulador —dirigida por Ricaldoni— y el ingeniero Julio C. Roig, profesor titular de Planificación Urbana, Regional y Estatal de la Facultad de Ingeniería y Agrimensura de la Udelar. Un plan que se alineó claramente con los planteos del Greater London Plan de 1944, coordinado por Patrick Abercrombie (Figura 4).

Figura 4: esquema de ideación para el Plan Director de la ciudad de Montevideo, 1956.



Fuente: Archivo Gómez Gavazzo, IETU, FADU, Udelar.

Una ciudad que debía tender a ser concéntrica, zonificada en sus usos, con unidades vecinales modernas basadas en unidades de habitación servidas y equipadas, cercanas a zonas de aptitud industrial. Una ciudad con una muy fuerte apuesta a la infraestructura de movilidad y claramente abierta al país. Estas son las piezas fundamentales que conformarían el plan y que se concretarían en el tiempo, constituyendo el impulso más fuerte que ha tenido la capital para su transformación planificada en su historia. Muchas de las operaciones de infraestructura vial, las unidades vecinales (algunas de gran tamaño para la ciudad), de distribución racional de servicios y equipamientos, de localización de industrias, etc., pusieron a Montevideo a tono con las necesidades del país. Aquel círculo virtuoso urbanización-industrialización-modernización sería posible en esta renovada capital.

Analizando el archivo del ITU y la documentación de elaboración de muchos de los trabajos de asesoramiento, no cabe duda de la enorme influencia del caso de Puerto Rico, impulsado por Estados Unidos, como experiencia a transmitir a toda América Latina. Gómez Gavazzo y otros técnicos relacionados con la Facultad estuvieron presentes —por ejemplo— en el Seminario Internacional sobre Educación de Planificación de Puerto Rico, celebrado en 1956.[27] Gran cantidad de material utilizado en ese seminario fue incorporado al instituto y aún puede consultarse en el archivo. Otro miembro del ITU, el arquitecto Juan Pablo Terra —en su calidad de Catedrático de Sociología desde 1952—, integró la Dirección de la Sociedad Interamericana de Planificación (SIAP). Esta fue fundada a raíz de

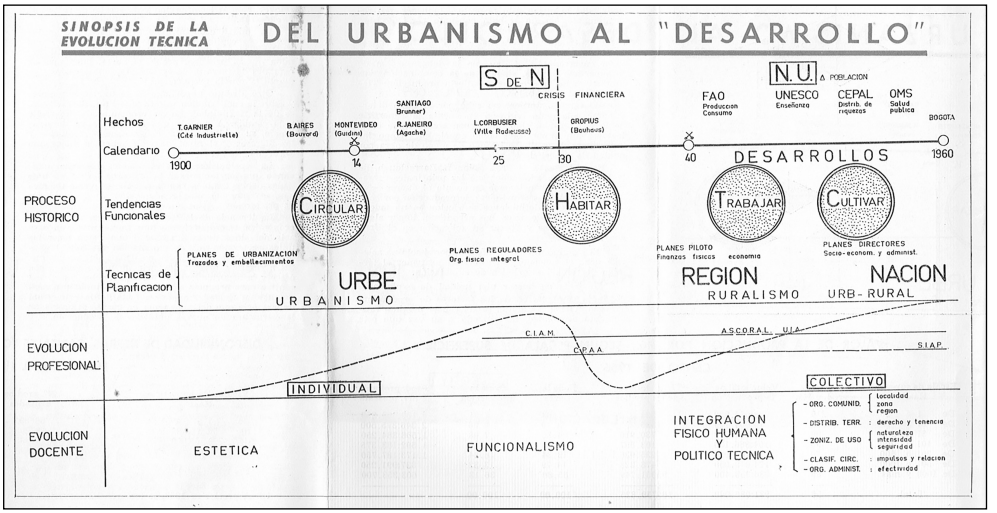
[27] El seminario se realizó en la ciudad de San Juan de Puerto Rico y contó con la participación de urbanistas y profesores de urbanismo de 16 países, de los cuales 10 pertenecían a Latinoamérica. El mismo versó sobre la formación y el entrenamiento de los profesionales que actuaron en planificación y urbanismo, partiendo de la necesaria conformación de equipos con especialistas en varias disciplinas. El temario se dividió en tres: «1. La relación entre la educación urbanística, el planeamiento físico y el desarrollo económico y social. 2. El entrenamiento para la profesión de urbanista. 3. Instituciones de investigación y entrenamiento en urbanismo de Latinoamérica». Véase *Boletín Informativo ITU*, N°10, Facultad de Arquitectura, 1956, p 1.

la inquietud de Rafael Picó, la cual fue puesta de manifiesto en el mencionado seminario de Puerto Rico.

Estas redes le permitieron al instituto, y a Gómez Gavazzo personalmente, mantener intercambios de trabajo con varios referentes de la época, como por ejemplo: la elaboración de un informe sobre la vivienda en Uruguay, para Anatole A. Solow, jefe de la División de Vivienda y Planeamiento de la Unión Panamericana; el intercambio de información, bibliografía e invitaciones recíprocas con Ernest Weissmann, director de la Sección de Planeamiento de Vivienda Campo y Ciudad de la ONU; el dictado de cursos y la conformación inicial del Instituto de Planeamiento Regional y Urbano del Litoral (Iprul), en Rosario, junto a Jorge E. Hardoy.

El intercambio de este período permitió adquirir conocimientos y técnicas, así como elaborar teorías que serían de gran utilidad para esta segunda generación de técnicos —ahora no solamente arquitectos— que pudieran operar en vínculo con instituciones de gobierno nacionales y también con organismos internacionales. El avance disciplinar del urbanismo y de la planificación comienza su lento distanciamiento de la arquitectura, que había sido la formación de base que habían tenido, hasta este momento, los especialistas en Uruguay. Y por lo tanto, el abandono definitivo de las visiones iniciales más estetizantes. Ahora el accionar desde la disciplina es visto como *desarrollo regional* y ya no más como *urbanismo*; en este sentido, el esquema publicado en el *Boletín Informativo ITU*, N°23, de 1962, resulta elocuente (Figura 5):

Figura 5: sinopsis de la evolución técnica del urbanismo al «desarrollo».



Fuente: *Boletín Informativo ITU*, N°23, Facultad de Arquitectura, 1962.

Los gobiernos blancos, la Alianza para el Progreso y la CIDE

El 1 de marzo de 1959 se instaló el primer gobierno del partido Nacional (o partido blanco), luego de 93 años ininterrumpidos de gobiernos del partido Colorado. Este último, que había logrado instaurar una continuidad arraigada en el mismo núcleo del Estado, era visto como «el partido del gobierno». Así se cerraba el liderazgo del neobatllismo y de Luis Batlle Berres, quien resultó muy golpeado por la grave crisis económica y social que dio lugar a la derrota electoral. Había llegado al gobierno rodeado de expectativas y salía con un gran desprestigio. No en vano Carlos Real de Azúa habla del «impulso y su freno» como componentes propios del batllismo, en el arco largo de su existencia como política orientadora del Estado uruguayo durante la primera mitad del siglo XX.[28]

Este balanceo de avance y retroceso tiene que ver con la enorme dificultad que significó para el Uruguay sostener el régimen de ISI. La

[28] Carlos Real de Azúa, *El impulso y su freno*. Montevideo: Ediciones de la Banda Oriental, 1964.

actividad secundaria no creció tanto como se esperaba, debido a la dependencia de maquinaria y petróleo del exterior. Como solución, gran parte de la población activa fue incorporada a la burocracia estatal, generando un enorme aparato administrativo. Luego de un rápido período de desarrollo, esto se convirtió en una grave dificultad para mantener la actividad, doblegada por la avidez de recursos que tenía el Estado para mantener su estructura.[29]

Esta desproporción sectorial fue analizada más tarde de forma cuantitativa por el propio ITU, cuando en 1965 realizó un estudio denominado «Para una tecnología del desarrollo». Allí se visualiza el «desequilibrio polar» entre los sectores primario, secundario y terciario, midiendo la cantidad de población por campo de actividad. El diagnóstico era claro: la población activa tiene «un alto grado de urbanización, con un terciario prevalente, hasta sobrepasar la meta correspondiente del sistema».[30]

Los blancos llegaron al gobierno con grandes divisiones internas, cubiertas por una unidad aparente que les había permitido acceder al triunfo electoral. Si bien la política económica tendía más al liberalismo y a la desarticulación del Estado batllista, las múltiples orientaciones internas del partido de gobierno imprimieron una fuerte heterodoxia a sus decisiones. La política internacional, que había sido orientada por la influencia norteamericana durante los gobiernos anteriores, se mantuvo. En marzo de 1961, el presidente John F. Kennedy presentó en la Casa Blanca, frente a los embajadores latinoamericanos, la idea de la Alianza para el Progreso. Cuando el 5 de agosto de 1961 se realizó en Punta del Este la reunión del Consejo Interamericano Económico y Social (CIES) de la Organización de Estados Americanos (OEA), se completó el círculo. La iniciativa de la Operación Panamericana del presidente de Brasil Juscelino

---

[29] Los funcionarios públicos pasaron de 57.500 en 1936 a 166.400 en 1955, y a 193.700 en 1961, debido a las necesidades por la expansión del Estado y también al clientelismo político. Véase Cecilia Arias, «Gobiernos reformistas en Uruguay 1947-1958: ¿profundización de la democracia en los inicios de la Guerra Fría?», en *Nuevo mundo, mundos nuevos*, [Online], recuperado el 29 de junio de 2022 del sitio web http://journals.openedition.org/nuevomundo/72965

[30] *Boletín informativo ITU*, N°29, Facultad de Arquitectura, 1965, p. 1.

Kubitschek, formulada en 1958, pareció solidificar finalmente; se dio así un nuevo impulso al panamericanismo que combinaba, por un lado, la cooperación financiera y técnica de Estados Unidos, con el compromiso de los países americanos, por el otro, para dedicar recursos al desarrollo económico y social.

En relación con la Alianza para el Progreso, a efectos de este relato interesa resaltar cómo se articuló la realización concreta del programa: se fijó como coordinador a la OEA, junto con el apoyo técnico de la Comisión Económica Para América Latina (Cepal)[31] de las Naciones Unidas (ONU), además del aporte del Banco Interamericano de Desarrollo (BID). Para obtener la colaboración financiera de los Estados Unidos, los países debían presentar «programas de desarrollo amplios y bien concebidos». Estos planes eran revisados por el Comité Tripartito, que además podía enviar una misión técnica para colaborar en la elaboración de los mismos. Los planes eran analizados por los llamados «nueve sabios» —técnicos designados por el CIES— que daban el aval para obtener el financiamiento.[32]

Este mecanismo desató una frenética elaboración de planes y programas por parte de los gobiernos interesados y, por supuesto, lo mismo hizo el gobierno blanco en Uruguay. Es así como se dio la paradoja de que el gobierno de un sector político mayormente liberal, y que había objetado históricamente el intervencionismo del Estado, terminó liderando un proceso de planificación centralizada como nunca antes había vivido el país. Las motivaciones tienen probablemente más que ver con la oportunidad de obtener capitales de inversión, que con el convencimiento real sobre el método. Tal como resume Adolfo Garcé:

---

31 Dirigida por Raúl Prebisch.

32 Adolfo Garcé, *Ideas y competencia política en Uruguay (1960-1973). Revisando el «fracaso» de la CIDE*. Montevideo: Editorial Trilce, 2002, pp. 45-47.

> Con la Alianza para el Progreso la planificación indicativa conquistó América Latina. Pese a la existencia de algunos antecedentes importantes y a la perseverante defensa *cepalina* de la necesidad de la programación económica, la idea de la planificación era muy resistida por importantes actores políticos de América Latina que la asociaban a la ideología y a la experiencia socialistas. Al ser incorporada a la maquinaria de la Alianza para el Progreso, la planificación perdió rápidamente esas connotaciones izquierdistas y «subversivas» que tanto habían obstaculizado su penetración en actores políticos fundamentales. Desde luego, la Alianza no sólo legitimó la planificación: en la medida en que condicionó el flujo del financiamiento externo a la preparación de planes «amplios y bien concebidos» por parte de oficinas especializadas, introdujo un fortísimo incentivo a favor de esta técnica. Más allá de cuánto creyeran realmente en la utilidad de la planificación, casi todos los gobiernos latinoamericanos se embarcaron en la preparación de planes buscando no perder una excelente oportunidad de capturar ahorro externo.[33]

Era clara la resistencia de la izquierda contra la Conferencia del CIES: obviamente la presencia del Che Guevara en Punta del Este, así como la oposición de Cuba, marcaron ideológicamente el asunto. El giro keynesiano del gobierno de Kennedy, que estaba muy interesado en la planificación indicativa, también podía haberse visto en el momento como una conquista. Sin embargo, fue percibido como una maniobra y un operativo político, relacionado evidentemente con el miedo al avance del «monstruo» comunista. Esto no impidió que investigadores y técnicos universitarios (tradicionalmente de izquierdas) trabajaran en la elaboración de planes; ni tampoco, como veremos más adelante, que integraran cuerpos técnicos de la Comisión de Inversiones y Desarrollo Económico (CIDE).

La Alianza para el Progreso logró impulsar la elaboración de los estudios técnicos previos, los diagnósticos científicos y la planificación y programación como mecanismo de organización de las acciones desde el Estado. Sin embargo, hay que destacar que la CIDE se creó el 27 de enero de 1960, es decir, más de un año y medio antes

[33] *Ibid*., p. 44.

de la Conferencia de Punta del Este. Evidentemente esta creación tiene que ver más con un *espíritu de la época* y con un viraje liberal —aunque no parezca— del gobierno blanco. Su ministro de Economía, Juan Eduardo Azzini, era un fuerte promotor de la competencia y el libre mercado, por lo cual dejaba para el Estado el rol de guía del mercado, en tanto formulara un plan económico. La incidencia de los planes debía ser esencialmente orientadora y estimuladora de la toma de decisiones racionales de los actores económicos. En cierta forma, fijar las reglas claras de los intereses del Estado y liberar la actividad misma a manos de los capitales privados.

También cuenta la oportunidad, ya mencionada, que la oferta de inversiones de la Alianza para el Progreso representaba en países como Uruguay, donde no existían grandes capitales con capacidades para impulsar el desarrollo. Para mayo de 1961 ya había viajado a Washington una delegación uruguaya, con el objetivo de conseguir una misión técnica que avalase los primeros proyectos que impulsaba el Poder Ejecutivo. Es notable la rapidez con que reaccionó el gobierno blanco ante la iniciativa, viendo la oportunidad que esto representaba. Fue una coyuntura resumida por Enrique Iglesias, desde una perspectiva continental:

> Cuando la alianza para el progreso sacudió en América latina la idea de la planificación y la ayuda externa se dio indisolublemente a la realización de cambios internos, al esfuerzo propio y a la programación ordenada del futuro, todos los países de América, se lanzaron a la creación de cuerpos de planificación o la revitalización de los existentes y a la preparación de programas de desarrollo económico. La nueva reafirmación continental vino a dar un nuevo impulso a una idea ya en marcha en el país.[34]

[34] Enrique Iglesias, *Uruguay: una propuesta de cambio*. Montevideo: Editorial Alfa, 1966, p. 12.

Aproximación sectorial de la CIDE

La CIDE, sin embargo, se formó a partir de un núcleo muy entusiasta de las ideas de la Cepal. En la década de 1950 llegaron al debate académico los documentos de Raúl Prebisch y, sobre todo, el «Estudio económico de América Latina 1949»,[35] que fue ampliamente debatido en la Facultad de Ciencias Sociales, tanto en los cursos de grado como en el Instituto de Economía Monetaria y Bancaria, dirigido por Luis Faroppa. Allí revistaban, entre otros, Israel Wonsewer y Enrique Iglesias, quienes, junto a Faroppa, irían profundizando en las nuevas teorías del desarrollo y en la planificación indicativa como método. Todos ellos integrarían más adelante la CIDE en diversos roles.

La CIDE se constituyó rápidamente como un equipo de especialistas liderado por un Secretario Técnico y un Grupo Asesor de Planeamiento. La designación del primer Secretario recayó en el contador Enrique Iglesias, profesor e investigador universitario que no abandona su rol docente, sino que se integra a la CIDE con la figura del «pase en comisión».[36] Esto lo habilitó a trabajar en la recién creada institución desde su cargo universitario, lo que resultó fundamental a la hora del reclutamiento de equipos técnicos, que mayormente provinieron de la Universidad de la República y de sus diferentes facultades, predominando la de Ciencias Económicas. La Universidad, que era autónoma desde 1958, representaba una garantía sobre la neutralidad, transparencia y sobre todo la independencia de los análisis y propuestas desarrollados.

Para 1963 el equipo base estaba integrado por 107 técnicos, de los cuales 62 (la mayoría) eran extranjeros. Para la elaboración de los diagnósticos, planes y programas colaboraron cerca de 300 expertos nacionales en muy diferentes temáticas. El arquitecto Juan Pablo Terra, antes mencionado, formaba parte del personal de

---

[35] Cepal, *Estudio económico de América Latina 1949*. Nueva York: Naciones Unidas, 1951.

[36] El pase en comisión es una figura legal que permite el traslado voluntario de un funcionario a trabajar en otra dependencia manteniendo los derechos funcionales de sueldo y ascenso en el sitio de origen.

apoyo a la Secretaría Técnica, mientras el arquitecto Carlos Gómez Gavazzo era uno de los integrantes de la Comisión de Vivienda. El diagnóstico inicial de la CIDE, publicado en mayo de 1963 como *Estudio económico del Uruguay*, presentaba en términos generales los problemas básicos de la economía nacional; la evolución y las perspectivas de los diferentes sectores; una caracterización social de la población (demografía, educación y salud); y una identificación y listado de proyectos de inversión que pudieran encaminarse o finalizarse. Adicionalmente se presentó una serie de volúmenes con los estudios por sectores que se habían realizado para el diagnóstico general. Esto permitió hacer pública una información seria y rigurosa, como nunca antes se había visto en nuestro país.[37]

Plan Nacional de Desarrollo Económico y Social (Pndes)

Las conclusiones del estudio localizaban los problemas en lo que se denominó un «estancamiento estructural». Es decir, la estructura inadecuada de la producción: por un lado el sector agropecuario, preso del latifundio, no llegaba a tecnificarse para mejorar su rendimiento. Por otro lado el sector industrial, fundamentalmente de sustitución de importaciones, resultaba oneroso al país por la necesaria importación de petróleo y maquinaria, lo que, en función de los términos de intercambio desfavorables y del pequeño mercado interno, arrojaba pérdidas constantes en comercio exterior. En 1964, ya contando con los resultados del censo realizado a fines del año anterior, se elaboró el Plan Nacional de Desarrollo Económico y Social (Pndes), que buscaba establecer líneas de acción decenales con objetivos intencionalmente ambiciosos.

> El plan debe ser pues un instrumento del cambio económico y social, impulsando las reformas de estructuras fundamentales, demostrando claramente las contradicciones de la estructura tradicional y exhibiendo las ventajas que implica

[37] CIDE, *Estudio económico del Uruguay. Evolución y perspectivas*. Montevideo: Editorial Cecea, 1963.

> un proceso de renovación y transformación de ellas. (…) no es un instrumento de endeudamiento externo para mantener el *status quo,* sino por el contrario un verdadero mecanismo de transformación mental económica y social.[38]

Dentro de las líneas esenciales y más discutidas, se planteaban soluciones para los temas agropecuario e industrial, pero también para los demás sectores analizados. En el dominio agropecuario, se impulsó un programa de reforma agraria que fraccionara el tamaño de las explotaciones, incorporara colonos y regulara el uso de la tierra entendido como «bien social», así como la tecnificación y mejoramiento de la producción. Se planteaba la aprobación de una serie de siete leyes que atendieran la reforma agraria: expropiación de latifundios, límites máximos de extensión, impuestos a la baja productividad, entre otras.[39]

Para la industria el resultado del plan era bastante más heterodoxo, combinando algunas posiciones más liberales, al proponer limitar el proteccionismo indiscriminado, pero manteniéndolo en algunas industrias consideradas estratégicas, como el azúcar, la siderurgia y los fertilizantes. Se proponía además una total apertura a los capitales extranjeros, que deberían traer emprendimientos eficientes.

En planeamiento territorial se realizó el primer diagnóstico certero de algunos desequilibrios ya evidentes: la enorme concentración de la población en Montevideo (50% de la de todo el país, incluyendo el área metropolitana) y la falta de «localidades rurales dispersas» que apuntalaran el desarrollo local. También se observó la baja cantidad de área loteada disponible en la capital, lo cual constituía una amenaza de expansión por corredores de conurbación, carentes de infraestructuras y servicios. Esta amenaza fue desatendida y

---

[38] Iglesias, *op. cit.*, p. 24.

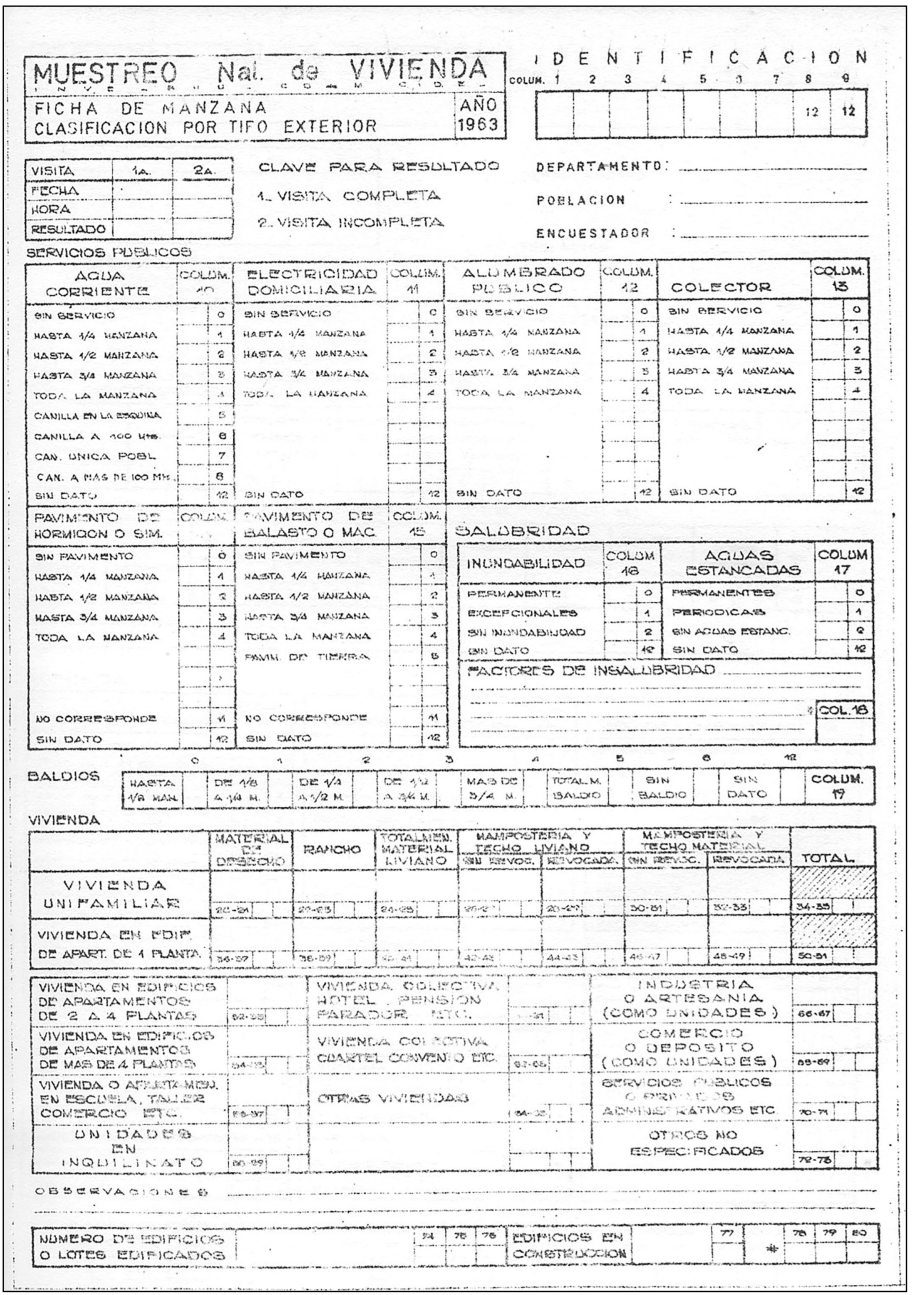
[39] Otras propuestas referían a: ley de semillas, para mejorarlas y hacerlas asequibles; ley de forestación: subvencionando la actividad forestal para promover su desarrollo; ley de cuidado del suelo: para evitar la erosión; ley de fertilizantes: facilitando la producción y el acceso universal; ley de cooperativas: fomentando el cooperativismo agrario; ley de procedimientos de comercialización: para controlar desde el Estado la disponibilidad de mercancías. Véase Garcé, *op. cit.*, p. 66.

constituye hoy una realidad dramática de toda la periferia del Área Metropolitana. En este capítulo también se promovía la aprobación de una Ley de Acondicionamiento Territorial que obligara al planeamiento territorial de los 19 departamentos, y en particular de todas las ciudades de más de 10.000 habitantes. No hay que olvidar que solo Montevideo contaba con un Plan Director.

El Plan de Viviendas era, al decir de Garcé, «uno de los planes sectoriales más trabajados».[40] Se partía de un Muestreo Nacional de Vivienda que se hizo en 1963, por parte del mismo equipo de la CIDE. Para ello se tomó una muestra de 4.007 manzanas en diversas localidades de todo el país. De allí se extrajeron datos de urbanización, es decir, densidades, baldíos y disponibilidad de servicios urbanos. A la vez, dentro de esas manzanas se realizó un muestreo de 4.430 viviendas, para obtener datos específicos de las unidades y sus ocupantes. Todo este trabajo fue hecho con la preparación previa de un equipo, la elaboración de una ficha a completar por el relevador y unas instrucciones precisas para evitar dudas o confusiones (Figura 6).

[40] Garcé, *op. cit.*, p. 69.

Figura 6: carátulas de las fichas de manzana y vivienda para el relevamiento de la CIDE. Las fichas completas tenían ocho páginas a completar por el relevador.



MUESTREO Nal. de VIVIENDA
INVESTIGACIONES COMUNITARIAS CIDE

FICHA DE MANZANA
CLASIFICACION POR TIPO EXTERIOR

AÑO 1963

IDENTIFICACION
COLUM. 1 2 3 4 5 6 7 8 9 10 11 12

VISITA	1a.	2a.
FECHA		
HORA		
RESULTADO		

CLAVE PARA RESULTADO
1.- VISITA COMPLETA
2.- VISITA INCOMPLETA

DEPARTAMENTO: .....
POBLACION : .....
ENCUESTADOR : .....

SERVICIOS PUBLICOS

AGUA CORRIENTE	COLUM. 10	ELECTRICIDAD DOMICILIARIA	COLUM. 11	ALUMBRADO PUBLICO	COLUM. 12	COLECTOR	COLUM. 13
SIN SERVICIO	0	SIN SERVICIO	0	SIN SERVICIO	0	SIN SERVICIO	0
HASTA 1/4 MANZANA	1	HASTA 1/4 MANZANA	1	HASTA 1/4 MANZANA	1	HASTA 1/4 MANZANA	1
HASTA 1/2 MANZANA	2	HASTA 1/2 MANZANA	2	HASTA 1/2 MANZANA	2	HASTA 1/2 MANZANA	2
HASTA 3/4 MANZANA	3	HASTA 3/4 MANZANA	3	HASTA 3/4 MANZANA	3	HASTA 3/4 MANZANA	3
TODA LA MANZANA	4	TODA LA MANZANA	4	TODA LA MANZANA	4	TODA LA MANZANA	4
CANILLA EN LA ESQUINA	5						
CANILLA A 100 Mts.	6						
CAN. UNICA POBL.	7						
CAN. A MAS DE 100 Mts.	8						
SIN DATO	12	SIN DATO	12	SIN DATO	12	SIN DATO	12

PAVIMENTO DE HORMIGON O SIM.	COLUM.	PAVIMENTO DE BALASTO O MAC.	COLUM. 15
SIN PAVIMENTO	0	SIN PAVIMENTO	0
HASTA 1/4 MANZANA	1	HASTA 1/4 MANZANA	1
HASTA 1/2 MANZANA	2	HASTA 1/2 MANZANA	2
HASTA 3/4 MANZANA	3	HASTA 3/4 MANZANA	3
TODA LA MANZANA	4	TODA LA MANZANA	4
		PAVIM. DE TIERRA	5
NO CORRESPONDE	11	NO CORRESPONDE	11
SIN DATO	12	SIN DATO	12

SALUBRIDAD

INUNDABILIDAD	COLUM. 16	AGUAS ESTANCADAS	COLUM. 17
PERMANENTE	0	PERMANENTES	0
EXCEPCIONALES	1	PERIODICAS	1
SIN INUNDABILIDAD	2	SIN AGUAS ESTANC.	2
SIN DATO	12	SIN DATO	12

FACTORES DE INSALUBRIDAD .....
COL. 18

BALDIOS

	0	1	2	3	4	5	6	12	
	HASTA 1/8 MAN.	DE 1/8 A 1/4 M.	DE 1/4 A 1/2 M.	DE 1/2 A 3/4 M.	MAS DE 3/4 M.	TOTAL M. BALDIO	SIN BALDIO	SIN DATO	COLUM. 19

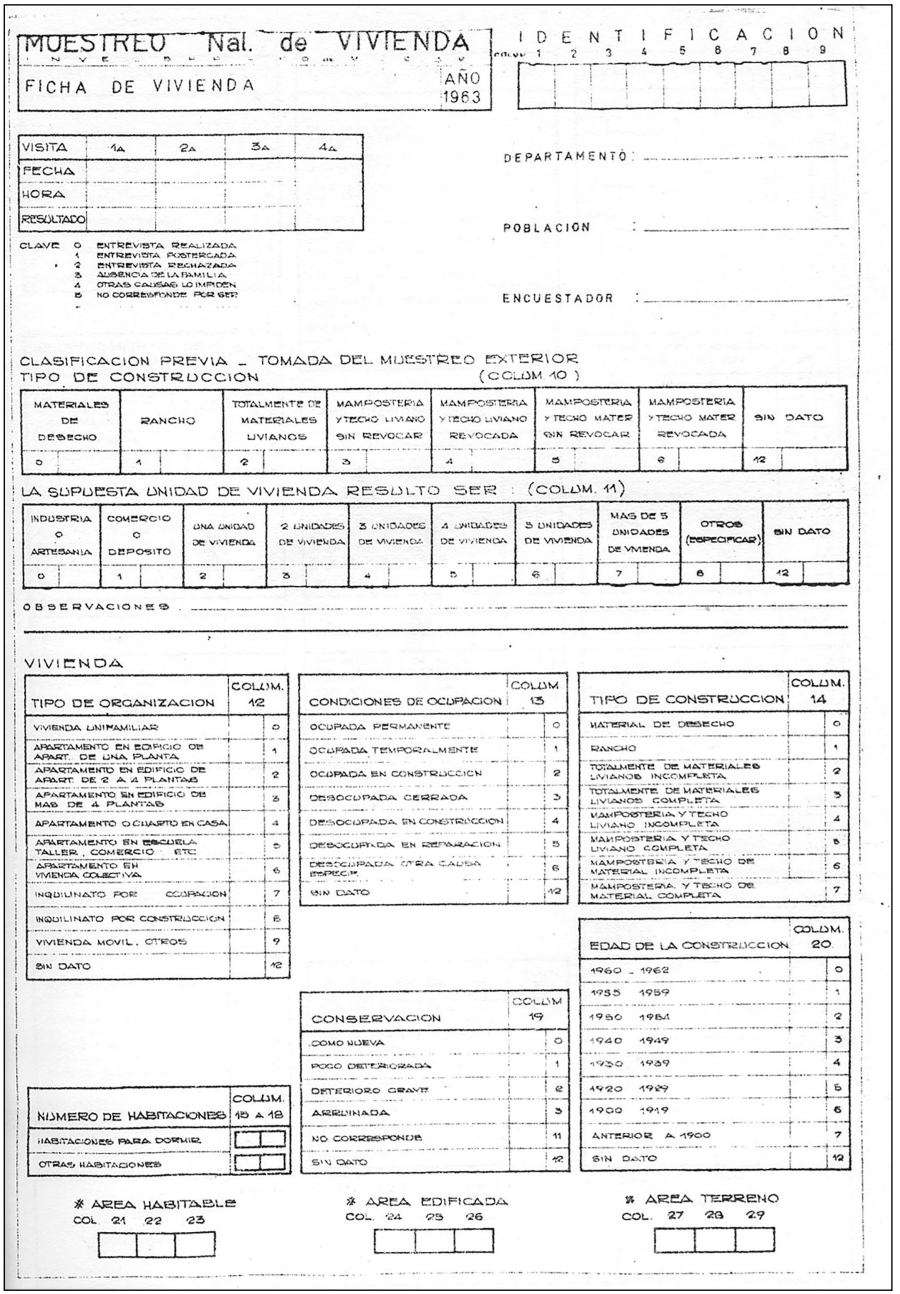
VIVIENDA

	MATERIAL DE DESECHO	RANCHO	TOTAL MEN. MATERIAL LIVIANO	MAMPOSTERIA Y TECHO LIVIANO SIN REVOC.	MAMPOSTERIA Y TECHO LIVIANO REVOCADA	MAMPOSTERIA Y TECHO MATERIAL SIN REVOC.	MAMPOSTERIA Y TECHO MATERIAL REVOCADA	TOTAL
VIVIENDA UNIFAMILIAR	20-24	20-23	24-28	29-47	20-47	30-31	32-33	34-35
VIVIENDA EN EDIF. DE APART. DE 1 PLANTA	36-37	36-37	40-41	42-43	44-45	46-47	48-49	50-51

VIVIENDA EN EDIFICIOS DE APARTAMENTOS DE 2 A 4 PLANTAS	52-53	VIVIENDA COLECTIVA HOTEL PENSION PARADOR ETC.	54	INDUSTRIA O ARTESANIA (COMO UNIDADES)	66-67
VIVIENDA EN EDIFICIOS DE APARTAMENTOS DE MAS DE 4 PLANTAS	54-55	VIVIENDA COLECTIVA CUARTEL CONVENTO ETC.	57-58	COMERCIO O DEPOSITO (COMO UNIDADES)	68-69
VIVIENDA O APTO. MEN. EN ESCUELA, TALLER COMERCIO ETC.	56-57	OTRAS VIVIENDAS	64-65	SERVICIOS PUBLICOS O PRIVADOS ADMINISTRATIVOS ETC.	70-71
UNIDADES EN INQUILINATO	60-61			OTROS NO ESPECIFICADOS	72-76

OBSERVACIONES .....

NUMERO DE EDIFICIOS O LOTES EDIFICADOS		74	75	76	EDIFICIOS EN CONSTRUCCION		77	78	79	80
								48		



MUESTREO Nal. de VIVIENDA
INVESTIGACION DE VIVIENDA
FICHA DE VIVIENDA — AÑO 1963

IDENTIFICACION (COLUM. 1 2 3 4 5 6 7 8 9)

VISITA	1a	2a	3a	4a
FECHA				
HORA				
RESULTADO				

CLAVE 0 ENTREVISTA REALIZADA
1 ENTREVISTA POSTERGADA
2 ENTREVISTA RECHAZADA
3 AUSENCIA DE LA FAMILIA
4 OTRAS CAUSAS LO IMPIDEN
5 NO CORRESPONDE POR SER

DEPARTAMENTO : _____
POBLACION : _____
ENCUESTADOR : _____

CLASIFICACION PREVIA – TOMADA DEL MUESTREO EXTERIOR
TIPO DE CONSTRUCCION (COLUM. 10)

MATERIALES DE DESECHO	RANCHO	TOTALMENTE DE MATERIALES LIVIANOS	MAMPOSTERIA Y TECHO LIVIANO SIN REVOCAR	MAMPOSTERIA Y TECHO LIVIANO REVOCADA	MAMPOSTERIA Y TECHO MATER SIN REVOCAR	MAMPOSTERIA Y TECHO MATER REVOCADA	SIN DATO
0	1	2	3	4	5	6	12

LA SUPUESTA UNIDAD DE VIVIENDA RESULTO SER : (COLUM. 11)

INDUSTRIA O ARTESANIA	COMERCIO O DEPOSITO	UNA UNIDAD DE VIVIENDA	2 UNIDADES DE VIVIENDA	3 UNIDADES DE VIVIENDA	4 UNIDADES DE VIVIENDA	5 UNIDADES DE VIVIENDA	MAS DE 5 UNIDADES DE VIVIENDA	OTROS (ESPECIFICAR)	SIN DATO
0	1	2	3	4	5	6	7	8	12

OBSERVACIONES : _____

VIVIENDA

TIPO DE ORGANIZACION	COLUM. 12
VIVIENDA UNIFAMILIAR	0
APARTAMENTO EN EDIFICIO DE APART. DE UNA PLANTA	1
APARTAMENTO EN EDIFICIO DE APART. DE 2 A 4 PLANTAS	2
APARTAMENTO EN EDIFICIO DE MAS DE 4 PLANTAS	3
APARTAMENTO O CUARTO EN CASA	4
APARTAMENTO EN ESCUELA TALLER, COMERCIO ETC	5
APARTAMENTO EN VIVIENDA COLECTIVA	6
INQUILINATO POR OCUPACION	7
INQUILINATO POR CONSTRUCCION	8
VIVIENDA MOVIL, OTROS	9
SIN DATO	12

CONDICIONES DE OCUPACION	COLUM 13
OCUPADA PERMANENTE	0
OCUPADA TEMPORALMENTE	1
OCUPADA EN CONSTRUCCION	2
DESOCUPADA CERRADA	3
DESOCUPADA EN CONSTRUCCION	4
DESOCUPADA EN REPARACION	5
DESOCUPADA OTRA CAUSA (ESPECIF.)	6
SIN DATO	12

TIPO DE CONSTRUCCION	COLUM. 14
MATERIAL DE DESECHO	0
RANCHO	1
TOTALMENTE DE MATERIALES LIVIANOS INCOMPLETA	2
TOTALMENTE DE MATERIALES LIVIANOS COMPLETA	3
MAMPOSTERIA Y TECHO LIVIANO INCOMPLETA	4
MAMPOSTERIA Y TECHO LIVIANO COMPLETA	5
MAMPOSTERIA Y TECHO DE MATERIAL INCOMPLETA	6
MAMPOSTERIA Y TECHO DE MATERIAL COMPLETA	7

EDAD DE LA CONSTRUCCION	COLUM. 20
1960 – 1962	0
1955 1959	1
1950 1954	2
1940 1949	3
1930 1939	4
1920 1929	5
1900 1919	6
ANTERIOR A 1900	7
SIN DATO	12

CONSERVACION	COLUM 19
COMO NUEVA	0
POCO DETERIORADA	1
DETERIORO GRAVE	2
ARRUINADA	3
NO CORRESPONDE	11
SIN DATO	12

NUMERO DE HABITACIONES	COLUM. 16 A 18
HABITACIONES PARA DORMIR	
OTRAS HABITACIONES	

% AREA HABITABLE — COL. 21 22 23
% AREA EDIFICADA — COL. 24 25 26
% AREA TERRENO — COL. 27 28 29

Fuente: Archivo ITU, FADU, Udelar.

Se contaba también con un estudio que se estaba realizando a la vez, sobre la vivienda rural, por parte del Ministerio de Ganadería; esto permitió tener un diagnóstico muy preciso de la situación habitacional en todo el país. Las propuestas del Pndes partían de dos principios básicos:

> El primero es el derecho a la vivienda, o, en otros términos, el principio de qué toda familia, cualesquiera sean sus recursos económicos, debe poder acceder realmente a una vivienda adecuada. (…) el segundo es que el esfuerzo en el campo de la vivienda debe estar proporcionado a la capacidad económica total y que la política de vivienda debe ser planeada y administrada como una pieza inseparable del desarrollo económico general.[41]

El plan tenía en cuenta también la tendencia —ya visible— de reducción del núcleo familiar y el consiguiente aumento de cantidad de hogares, por lo cual visualizaba un aumento del déficit con el tiempo. Se limitaba el pago de préstamos al 20% del ingreso familiar y se incorporaba la idea de autoconstrucción. Se establecían escalones de tipos de vivienda, según los diferentes estratos de ingresos: infra, bajo, medio y suntuario. Obviamente los mecanismos de subvención variaban, limitándose casi totalmente en los dos últimos. También se eliminaba la posibilidad de financiamiento estatal para vivienda balnearia.

Como era de esperar, en un plan tan ambicioso como el Pndes, la suerte de las propuestas fue variada. Muchas de estas fueron puestas en marcha con el tiempo. Algunas, cuando se realizaron, generaron una enorme transformación en el territorio nacional. Por ejemplo, la Ley Forestal que cambió la matriz productiva del Uruguay, permitiendo posicionar, hoy en día, a la pasta de celulosa como segundo rubro de exportación, muy cerca de la carne. Y considerando la planta de celulosa UPM II, actualmente en construcción, sería la primera vez en la historia del Uruguay que un rubro de exportación supere a la carne.

---

[41] CIDE, *Plan nacional de desarrollo económico y social 1965-1974*. Montevideo: Editorial Cecea, 1966, p. 215.

La industria derivada de la ISI fue decayendo lentamente, hasta desaparecer con los procesos de liberalización creciente que se dieron en el país a partir de la década de 1970. Ninguna de las propuestas logró sostener una industrialización creada para unas reglas ya inexistentes. Respecto de la urbanización, hubo de transcurrir mucho tiempo hasta que se dispusiera de la Ley de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible del año 2008. Sin embargo, muchas de las propuestas de la CIDE al respecto están presentes en dicha Ley, con el ostensible cambio de paradigma que el propio nombre evidencia. Sobre la vivienda, también muchas de las propuestas fueron realizadas: la vivienda como derecho, los modos de financiación diferenciales, la ayuda mutua junto con el modelo de cooperativas —que hoy es referencia en varios lados del mundo— se legislaron en el año 1968.

La Ley del Plan Nacional de Vivienda, cuyo principal redactor fue el ya mencionado Juan Pablo Terra, logró desarrollar unas 30.000 viviendas en régimen cooperativo en los cincuenta años de vigencia, un número muy importante para el Uruguay. Hay que recordar que el Pndes de la CIDE calculaba el déficit de vivienda, para todo el país y todos los grupos sociales, en unas 85.000, una cifra que, en proporción, era mucho más baja que la del resto de Latinoamérica. Obviamente este déficit nunca fue subsanado: con el tiempo y algunos cambios en la composición familiar, llegó incluso a aumentar.

Las realizaciones de la Ley del Plan Nacional de Vivienda fueron también muy ricas y novedosas en lo que respecta a las condiciones del hábitat logrado. En general se destacan las calidades espaciales de los conjuntos, donde conviven lo público y lo colectivo, con gran cuidado del espacio para el despliegue de la vida cotidiana (Figura 7).

Figura 7: cooperativas de viviendas de diversas épocas. De izquierda a derecha y de arriba a abajo: Vicman, Covimt 1, Covimt 9, Mesa 1 y José Pedro Varela.



Fuente: *Cooperativas de vivienda en Uruguay. Medio siglo de experiencias*. Montevideo: Udelar, 2015.

También es cierto que la mayoría de las intervenciones fueron realizadas en sectores de la periferia de la ciudad, dejando muchas veces de lado el tan mentado binomio vivienda-plan, por razones del valor del suelo. Esto fue uno de los factores que impulsó la expansión de la mancha urbana y fue determinante, con el tiempo, en el incremento de la segregación urbana asociada a los niveles de ingresos.

Sin embargo, las consecuencias más importantes de las propuestas de la CIDE tienen que ver con tres aspectos filosóficos. En primer lugar, la racionalización de las políticas en Uruguay. La idea de que era necesario un estudio concienzudo de la situación, mediante técnicas científicamente rigurosas para la toma de decisiones políticas, se hace indiscutible. Incluso los enfoques de los políticos más arcaicos ya no se atrevieron a defender la *doxa* frente a la *episteme*. Un hecho menor resultó de gran importancia

para la confianza ciudadana en la CIDE: los estudios demográficos conducidos con notable esfuerzo técnico, si bien muy criticados en el momento, se verificaron con una exactitud asombrosa cuando se completó el censo de 1963.

En segundo lugar, la idea de la necesidad de apertura al mundo, es decir, el abandono de la política de crecimiento hacia adentro que había impulsado la ISI. Este modelo se visualizaba perimido y se proponía pasar de un proteccionismo indiscriminado a un proteccionismo selectivo. Sin embargo, a pesar del acuerdo técnico, estas políticas no fueron instauradas de inmediato por causa de la oposición, tanto de industriales como de trabajadores, quienes veían lo que representaría el cierre ineludible de muchas industrias. Sería recién en la década de 1970, cuando comienzan los regímenes autoritarios, que los gobiernos impusieron esta solución.

En tercer lugar, surge también con gran solidez la idea de las «reformas concurrentes», es decir, la noción fuertemente defendida por la CIDE, de que el plan «quiere ser un todo orgánico y sistemático». Esto se repite en varias partes del texto y es claro que resulta relevante. Por ejemplo, todas las propuestas del sector vivienda son vistas a la vez como un proceso impulsor de la industrialización. La implantación de polos de desarrollo en Paysandú y Minas, en relación con la fabricación nacional de cemento Portland, se consideraba esencial para resolver los problemas de vivienda popular y el enorme déficit acumulado. Lo mismo acontece con el capítulo energía, donde el Pndes visualiza la potencialidad de la explotación hidroeléctrica en el río Negro (con dos represas más) y en Salto Grande en el río Uruguay. Asociado a ello se propone también la figura de los polos de desarrollo, con el objetivo de instalar «implantaciones industriales» que se aprovechen de la energía y generen la localización de población. Los estudios de los posibles polos de desarrollo fueron constantes en el ITU hasta la década de 1970, inclusive.

Este último aspecto es, quizá, el que más se pierde con el tiempo. Una de las modificaciones propuestas en relación con la organización de la administración fue la propia institucionalización de

la CIDE. Para ello, en 1967 se aprobó la creación de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto (OPP). Sin embargo, esta oficina pasó a estar mayormente integrada y orientada desde una visión puramente economicista. Así, para 1985 finalmente se establece que el trabajo de la OPP sería de asistencia al Poder Ejecutivo en la evaluación de la gestión de los organismos y entes del Estado. Esto dejó de lado la elaboración de grandes planes sistemáticos y orgánicos, algo que tampoco podría hacerse permanentemente.

El ITU, el urbanismo y el desarrollo en Uruguay

El trabajo del ITU en este período resulta muy prolífico, ejerciendo silenciosamente una tarea a la que se compromete voluntariamente: debido al fuerte involucramiento en la CIDE, los trabajos de asesoramiento que emprende con todos los organismos públicos también son vistos de una manera integral. Así, por ejemplo, un estudio encargado por la OPP para crear una nueva organización administrativa del país: la *Tentativa de una regionalización nacional*,[42] que propone una estructura de cuatro regiones, en una de las cuales se integra el área metropolitana de Montevideo. Todo esto a partir de un profundo análisis de las localidades nacionales y su organización en sistemas, considerando la movilidad, el tipo de producción, los equipamientos existentes, las cuencas hidrográficas, etc.

Algunos productos, del período final de Gómez Gavazzo en el ITU, intentaron abarcar una síntesis total, a partir del manejo de una enorme complejidad: tal es el caso del Calculador de la Ecuación del Desarrollo y su fundamentación teórica, el Esquema para una Tecnología de Síntesis.[43] El primero consiste en una máquina (las piezas son móviles) de cuatro cuadrantes, donde pueden

---

[42] ITU, *Tentativa de una regionalización nacional*. Montevideo: División publicaciones y ediciones Udelar, 1976.

[43] Carlos Gómez Gavazzo, «Esquema para una tecnología de síntesis», conferencia presentada en el Encuentro de Urbanistas de Mar del Plata, octubre 1969. El manuscrito inédito está disponible en el Archivo Gómez Gavazzo, IETU, FADU, Udelar.

ingresarse valores de una serie de variables de relativa facilidad de medición: el área urbana, el área regional, el área municipal, el área nacional, el consumo, la productividad, la descentralización y la centralización. Con esos valores, y en función de una serie de complejas ecuaciones, podía arribarse a los cálculos de Afincamiento (Af) y Productividad (Pv). A su vez, con estos valores calculados, y con el dato de Población (P) y Población Activa (Po→), se podía cuantificar el grado de desarrollo de una comunidad (Figura 8).

El segundo producto propone la superación de las mediciones convencionales de los estados de desarrollo, los cuales resultan muy simplificadoras de la realidad. También tiene un objetivo didáctico, argumentando la necesidad de visualizar en el lenguaje gráfico del arquitecto la correlación compleja de variables.[44]

Ambos trabajos teórico-conceptuales quieren hacer comprensibles los procesos de desarrollo, sobre la base de variables mensurables y mecanismos de relación matemáticos. Una línea de trabajo que impulsaría la paulatina incorporación de las técnicas computacionales en el instituto. El quiebre institucional de 1973 en el Uruguay, con el golpe de Estado de Juan María Bordaberry primero, y de los militares luego, daría cierre a toda esta experiencia, aun cuando algunos asuntos del Pndes serían retomados parcialmente.

A lo largo de las casi cuatro décadas de labor del instituto, es posible visualizar y acompañar los cambios disciplinares que acontecieron en el urbanismo en Uruguay. A partir de una mirada previamente existente de carácter estetizante, el IU (1936) acometió la tarea de incorporar cientificidad al análisis y a las propuestas sobre los temas urbanos. Esta mirada científica se apoya en el expediente urbano como herramienta de análisis para el diagnóstico certero; aunque siempre incompleto por la carencia de información disponible, ese expediente sería la manera de asegurar las bases sólidas de partida. Al momento de plantear las propuestas, era necesario recurrir al saber hacer, es decir, a las reglas del arte de un oficio y a las técnicas adecuadas para llevar a cabo las tareas. En ese sentido deben entenderse los debates de la época de cristalización del

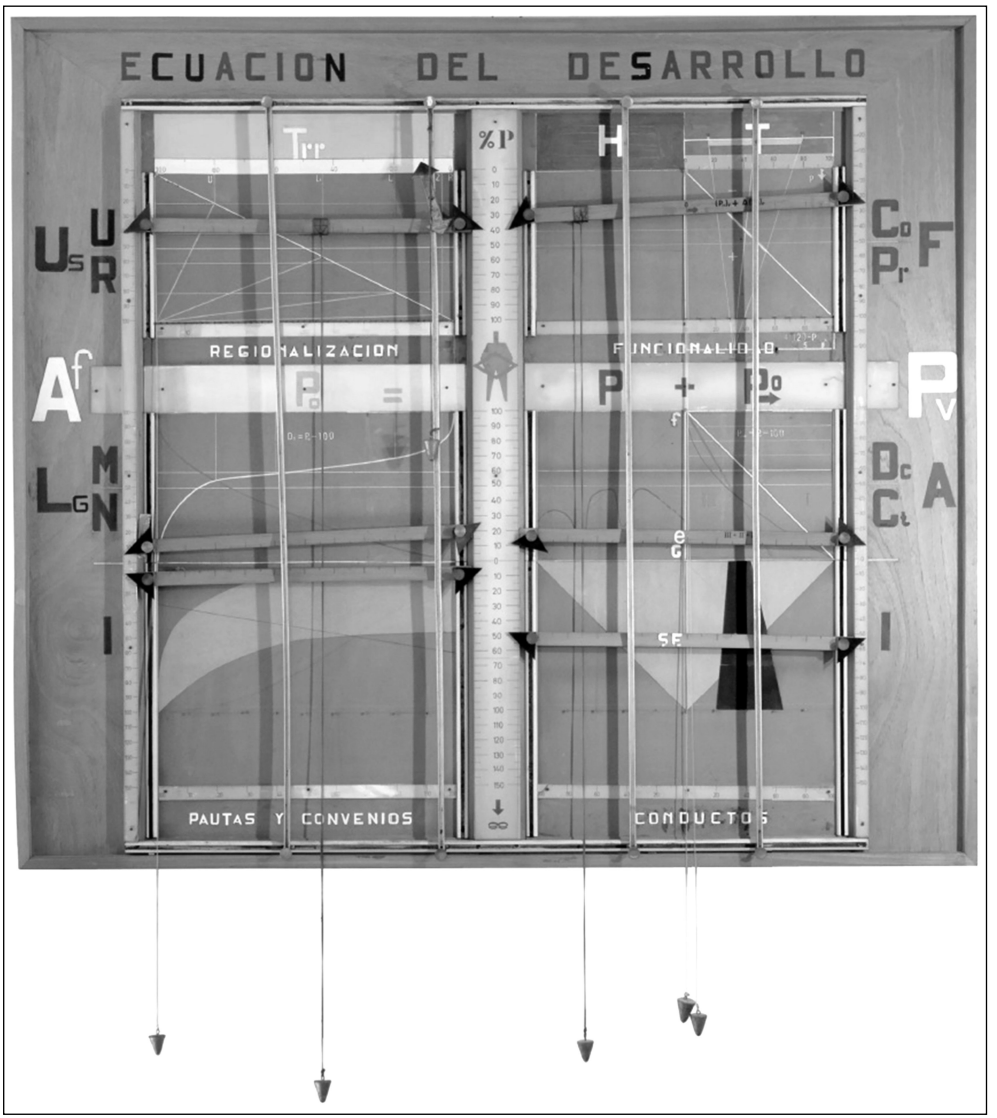
[44] *Ibid.*

urbanismo, conciliando arte y ciencia, así como las posiciones de Mauricio Cravotto como director del IU.

Paulatinamente, el ITU (1952) de Carlos Gómez Gavazzo tomó la problemática del desarrollo como orientadora de un compromiso que el arquitecto-planificador tiene con la realidad nacional. Vinculado con las instituciones regionales e internacionales, el instituto pasa a interesarse en la resolución de estos problemas más complejos. Abrevando en las teorías y casuísticas modernas difundidas en las redes donde participa, el ITU se vuelve así más ortodoxo y universalista. De esta manera interviene de manera relevante en los principales episodios de la transformación urbana y territorial del país, entre las décadas de 1940 e inicios de la de 1960.

Desalentado finalmente por las tinieblas del autoritarismo que se aproximaba, el discurso y accionar del ITU se volvió hermético, aislándose finalmente en un nicho disciplinar autocomplaciente. Las postrimerías de la década de 1960, así como el inicio de la siguiente, fueron para el instituto una época de gran prestigio ganado, pero a la vez para el Uruguay representaron el final de la academia incidiendo fuertemente sobre la realidad y el desarrollo nacional.

Figura 8: el Calculador de la Ecuación del Desarrollo, máquina teórica que opera con variables de medición simple y permite ponderar el estado de desarrollo de un territorio o un país. El inverso también vale, es decir que operándola en sentido opuesto podrían calibrarse las transformaciones necesarias para impulsar el desarrollo. Objeto de 142x160 cm construido en madera y acrílico. Elaboración *circa* 1966, actualmente en exposición en el local del IETU, FADU, Udelar.



Fuente: exposición en el IETU, FADU, Udelar.

Desarrollo económico y regionalización administrativa en Venezuela: entre planificación nacional y ordenación territorial[1]

Arturo Almandoz
Universidad Simón Bolívar, Pontificia Universidad Católica de Chile,
Academia Nacional de la Ingeniería y el Hábitat de Venezuela

Este capítulo se centra en los adelantos y en las mudanzas de las concepciones disciplinares que orientaron y modelaron el desarrollismo urbanizador por parte del Estado venezolano, hasta donde este tuvo control del mismo, a través de un conjunto de sectores, regiones, instituciones, planes e instrumentos legales y técnicos: de

[1] Este capítulo se apoya en pasajes de mi trabajo de incorporación a la Academia Nacional de la Ingeniería y el Hábitat de Venezuela (Anihven), como Miembro Correspondiente por el estado Guárico, publicado como Arturo Almandoz, «Fundamentos y cristalización del Urbanismo en Venezuela: de Gómez a Medina (1908-1945)», *Boletín,* No. 46, Caracas, Academia Nacional de la Ingeniería y el Hábitat de Venezuela (Anihven), 2020, pp. 76-232. Disponible en https://www.acading.org.ve/info/publicaciones/boletines/boletin46.php. También en pasajes de Arturo Almandoz, «Del urbanismo a la gobernanza: modelos e institucionalidad», en Arturo Almandoz (coord.), *Ciudad, urbanización y urbanismo en el siglo XX venezolano*. Caracas: Fundación para la Cultura Urbana, 2022, pp. 94-130.

la Comisión Nacional de Urbanismo (CNU) en 1946 a la segunda Ley Orgánica de Ordenación Urbanística (LOOU) de 1987. Tal intervención pública vino con frecuencia influida por modelos y concepciones, bien fuera vernáculas o importadas, algunas de las cuales el capítulo intenta rastrear, así como contextualizar desde la perspectiva latinoamericana. A través de los episodios distinguidos, se bosqueja un marco histórico e institucional entre la planificación regional y nacional surgida en la década de 1940, con posterioridad al urbanismo de base local, y el ordenamiento territorial articulado legalmente en la década de 1980.

Antecedentes decimonónicos: reformas urbanas de Guzmán Blanco

1. Si bien el urbanismo de base local cristalizó en Venezuela al promediar la década de 1930, cuando finalizó la dictadura de Juan Vicente Gómez (1908-1935), es inevitable, en el dominio urbano, trazar antecedentes desde finales del siglo XIX. Sobre la base de la herencia colonial y algunas instituciones de la temprana república, como las ordenanzas de policía urbana y las juntas de fomento, los avances decimonónicos más fundamentales para la venidera disciplina fueron las reformas urbanas promovidas durante el «guzmanato» (1870-1888), ciclo político liberal dominado por Antonio Guzmán Blanco.

Al igual que en el terreno político, la figura del también llamado Ilustre Americano ha sido controvertida en el campo urbano, porque parte de su proyecto ha sido visto como la autocrática preparación de un festín pretencioso, epitomado en la Exposición Nacional de 1883, conmemorativa del primer centenario del natalicio del Libertador Simón Bolívar.[2] Sin embargo, el arte urbano guzmancista requiere de una apreciación más ponderada. En consonancia con la búsqueda de Progreso y Civilización abanderada por el estadista liberal, infraestructura y ornato resaltaron como las dos vertientes

[2] Tales críticas son recogidas por Rafael Ramón Castellanos, *Caracas 1883 (Centenario del natalicio del Libertador)*. Caracas: Academia Nacional de la Historia, 1983, 2ts.

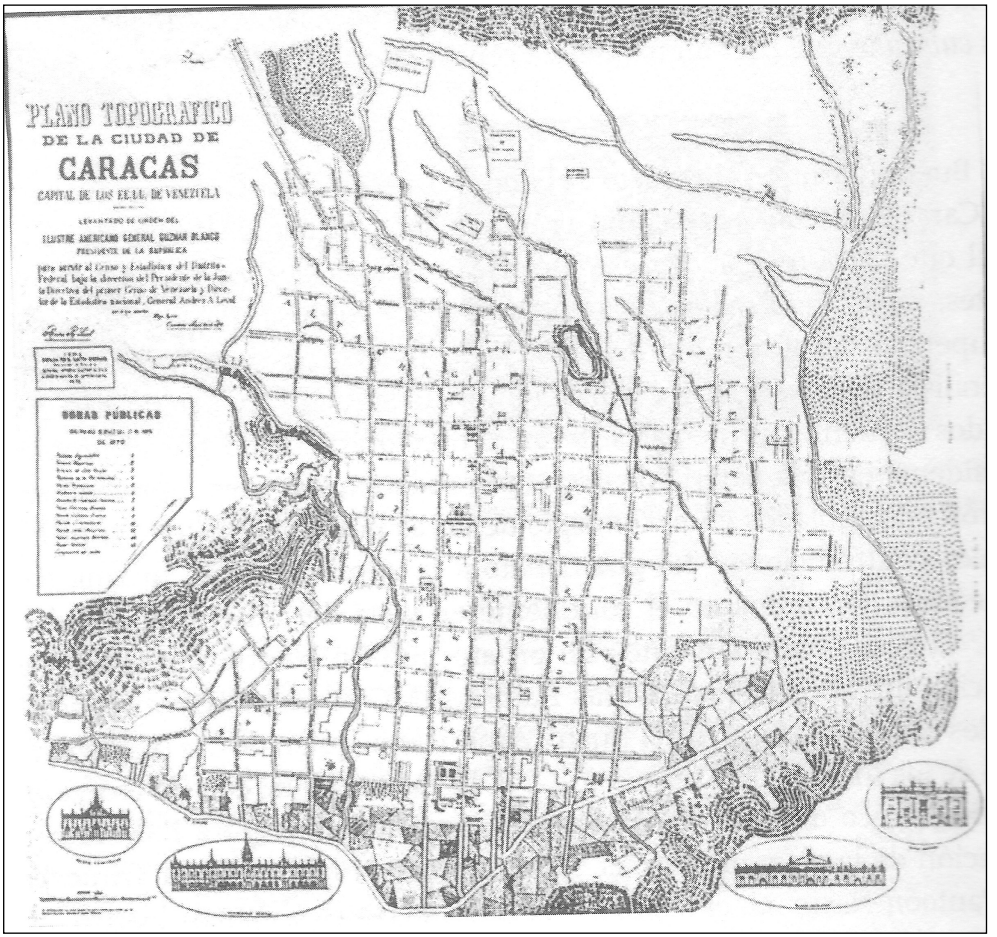
principales de un proyecto modelado por el propio Guzmán. Esos ideales fueron condensados en el concepto de «obras públicas», una de las principales contribuciones del guzmanato a la administración urbana en Venezuela. Con sus divisiones de «vías de comunicación y acueductos», junto a «edificaciones y ornato de pueblos», el Ministerio de Obras Públicas (MOP), desde su creación en 1874 —antes que en países más avanzados de América Latina—, compendió las dos caras, progresista y civilizadora, del proyecto guzmancista. Al proveer infraestructura a lo largo y ancho de la nación, el MOP devino el primer órgano nacional dirigido a urbanizar un país ignoto, muchas de cuyas comarcas rurales habían permanecido intactas desde la Colonia.

Junto a las infraestructuras territoriales y a las obras arquitectónicas, criticadas estas por su eclecticismo, pero renovadoras en todo caso del estilo colonial (Figura 1), el arte urbano guzmancista desplegó una batería de ordenanzas, reglamentos y decretos que ampliaron y secularizaron la «policía urbana» en Caracas, Valencia y otras ciudades. Piedra angular de esta policía municipal fue la noción de higiene, asomada a la sazón en tratados como el de José Manuel de los Ríos.[3] Y aunque le faltaba mucho por avanzar desde el punto de vista médico y normativo, esa noción prefiguraba, desde la administración local, la preocupación sanitaria, seminal para la constitución del urbanismo técnico.[4]

[3] José Manuel de los Ríos, *Tratado elemental de higiene*. Caracas: Imprenta de Espinal e hijos, 1874.

[4] Arturo Almandoz, *Urbanismo europeo en Caracas (1870-1940)* (1997). Caracas: Equinoccio, Fundación para la Cultura Urbana, 2006, pp. 73-128.

Figura 1: plano topográfico de Caracas, incluyendo las obras del Septenio guzmancista (1870-1877).



Fuente: Irma De-Sola Ricardo, *Contribución al estudio de los planos de Caracas: la ciudad y la provincia, 1956-1967*. Caracas: Ediciones del Cuatricentenario de Caracas, 1967.

Prioridades del gomecismo: saneamiento y comunicaciones, ornamentación y vivienda

2. Tendiendo a cambiar su advocación a saneamiento, esa higiene de base local sería asumida como cuestión nacional al iniciarse el régimen del general Juan Vicente Gómez (1908-1935). Casi siete meses después de llegar este al poder, el 14 de agosto de 1909 el Congreso

le confirió facultades para emprender los trabajos necesarios de cara a «organizar la Higiene Pública en todo el país, de acuerdo con los principios científicos modernos y la práctica establecida en los países civilizados».[5] Pocos días más tarde, la *Ley de expropiación por causa de utilidad pública* (1909) desbrozó el camino para que el gobierno llevara adelante «todas las obras concernientes al saneamiento de las poblaciones o su ensanche y reforma interior».[6]

Cardinal para consolidar ese saneamiento fue el Congreso de Municipalidades, convocado por el nuevo gobierno en 1911, para el cual el doctor Luis Razetti, adalid del movimiento higienista de entre siglos, fue designado presidente de la comisión organizadora, secundado por Francisco Antonio Rísquez, a cargo de la comisión de «Sanidad y régimen hospitalario». Al resaltar la importancia de los congresos para el avance científico, la comisión enfatizó la significación de este evento para los órganos locales, dado que la administración municipal no podía seguir siendo considerada como un «arte», sino como «ciencia»:

> En lo municipal esto es aún más estricto, porque el gobierno de la Comuna no es asunto de arte, sino que es aquel ramo preciso de la ciencia administrativa al que incumbe la doble tarea esencial de ajustar a equidad el arbitrio e inversión de la renta y de educar el espíritu municipal, espíritu de equidad y pulcritud, mediante cuyo insustituible estímulo la ciudad y la aldea crecen sana y armoniosa y conscientemente, atribuyendo a higienistas, a ingenieros, a economistas, el cuidado de la salud común, el de las obras de saneamiento, comunicación y ornato y el de distribuir con suficiencia y decoro la renta indispensable a las más urgentes necesidades del municipio. O, expresándolo de otro modo, el gobierno comunal es la ciencia de civilizar y urbanizar una comunidad con los propios recursos de la región, y de crear, equitativamente, la autonomía económica de la entidad administrativa (...).[7]

---

5 *Gaceta Oficial*, Caracas, agosto 14, 1909, art. 2.

6 *Ley de expropiación por causa de utilidad pública*, *Gaceta Oficial*, Caracas, septiembre 3, 1909, art. 11.

7 *Actas y conclusiones del primer Congreso de Municipalidades*. Caracas: Imprenta Bolívar, 1913, p. 11.

Refrendadas ahora por los expertos, las tempranas prioridades del gomecismo fueron explicitadas: saneamiento, comunicación y ornamentación, secuencia corroborada en las conclusiones del Congreso de Municipalidades.[8] En relación con el saneamiento, la comisión de Sanidad y Régimen Hospitalario propuso un borrador de «Plan de Higienización Nacional», el cual debería ser confiado a los «verdaderos apóstoles de la Higiene»; aunque al parecer tal plan no se llevó a cabo, el *Reglamento de sanidad* recomendado sí fue aprobado el 11 de julio de 1912.[9]

3. Junto a una higiene pública que se convertía en saneamiento, las comunicaciones remplazaron el debilitado proyecto ferrocarrilero, heredado del guzmanato, por un proyecto carretero. Este último no debe ser atribuido a la bonanza petrolera por venir, puesto que la vialidad no solo fue resaltada por el congreso de 1911, sino que también había sido priorizada en un decisivo decreto de junio de 1910. Emitido por Gómez y refrendado por el ministro Román Cárdenas, el decreto establecía que el 50 por ciento del presupuesto sectorial sería para «atender a los gastos de estudio de la red general de vías de comunicación del país y a los de construcción, conservación y mejoras de las vías principales».[10] En consonancia con dicho decreto, el mismo año fueron creadas tres comisiones científicas exploradoras de las regiones central, oriental y occidental del territorio nacional.[11] Dichas comisiones establecieron los criterios para el diseño de «carreteras centrales» macadamizadas, las cuales pasaron a articularse como «troncales» en la década de 1920 (Figura 2). En este sentido,

---

8 *Ibid.*, pp. 46-47.

9 *Ley de sanidad*, *Gaceta Oficial*, Caracas, julio 12, 1912.

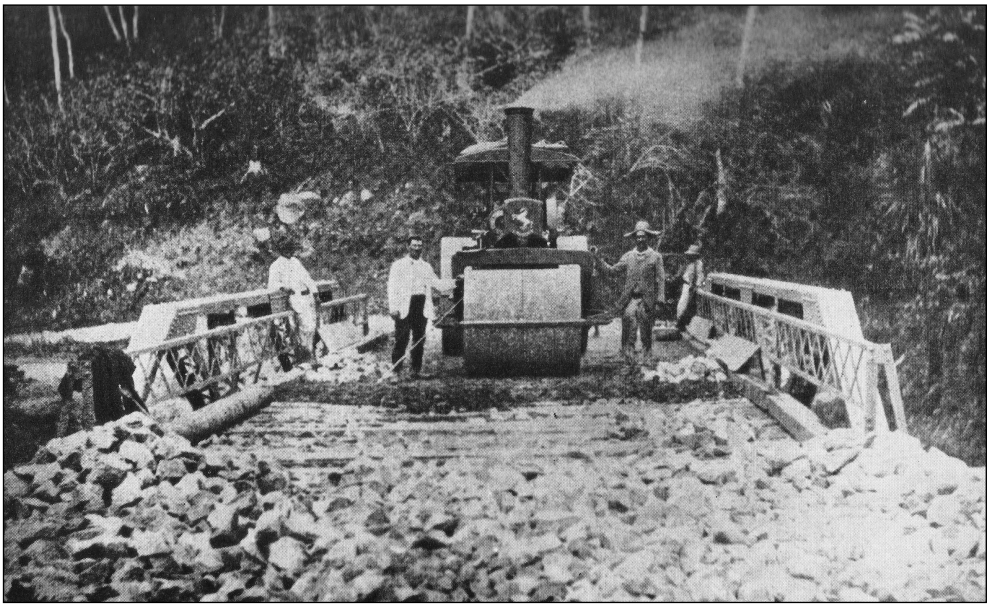
10 Decreto para la construcción de las vías de la República (1910), *Gaceta Oficial*, junio 25, Caracas, reproducido en *Boletín de la Academia Nacional de la Ingeniería y el Hábitat*, No. 1, Caracas, Academia de la Ingeniería y del Hábitat (ANIH), junio 2001, pp. 170-174, p. 173 (artículo 9). Disponible en: http://www.acading.org.ve/info/publicaciones/boletines.php. Consultado el 5 de abril de 2019.

11 José Alberto Olivar, *Automovilismo, vialidad y modernización. Una aproximación a la historia de las vías de comunicación en Venezuela durante la primera mitad del siglo XX*. Caracas: Academia Nacional de la Historia, Fundación Bancaribe para la Ciencia y la Cultura, 2014, p. 24.

el avance comunicacional del gomecismo es puesto en perspectiva por el historiador José Alberto Olivar:

> Ya para 1924 se podía cruzar el país desde el oriente al occidente viajando en automóvil en el término de 6 a 8 días seguidos. 10 años después, en 1934, de acuerdo con las cifras oficiales, la red de carreteras fruto del decreto del 24 de junio de 1910 registraba una extensión de 123 kilómetros en contraste con los sempiternos 900 kilómetros de vías férreas heredadas del decimonónico liberalismo amarillo.[12]

Figura 2: construcción de la carretera central del Táchira (occidente de Venezuela, estado natal del general Juan Vicente Gómez), 1912.



Fuente: Eduardo Arcila Farías, *Historia de la Ingeniería en Venezuela*. Caracas: Colegio de Ingenieros de Venezuela, 1961.

[12] José Alberto Olivar, *Román Cárdenas*. Caracas: El Nacional, Fundación Bancaribe, 2009, p. 57.

Por lo demás, el eclipse de la ornamentación guzmancista durante el gomecismo no significó un abandono de monumentos públicos, sino más bien un giro de la pomposidad citadina hacia modestos edificios provinciales.[13] Ello fue completado con la vivienda —otro componente fundamental para la cristalización del urbanismo en cualquier contexto— mediante la constitución, en 1928, del Banco Obrero, temprana agencia pública creada en Latinoamérica con propósitos habitacionales, curiosamente por un régimen dictatorial. Y junto a los avances sectoriales, en el terreno profesional valga resaltar que las ya mencionadas leyes de sanidad y obras públicas fueron completadas con la *Ley de ejercicio de las profesiones de Ingeniero, Arquitecto y Agrimensor* (1925), la cual trató de controlar algunas incongruencias en la formación y competencias de los crecientes profesionales venezolanos.[14]

Cristalización del urbanismo local

4. Esas prioridades del régimen gomecista a nivel nacional —saneamiento y comunicaciones, ornamentación y vivienda— fueron completadas, en el ámbito local, con una agenda sobre tránsito, ornamentación y expansión urbana en Caracas y otras ciudades. Incontables ordenanzas y reglamentos sobre circulación urbana fueron combinados con regulaciones sobre casas de vecindad, así como nuevas ordenanzas de arquitectura civil.[15] En este sentido, la Constitución nacional de 1925 estableció que la provisión de servicios urbanos era la primera competencia de las municipalidades, las cuales deberían «Organizar sus servicios de policía, abastos, cementerios, ornamentación municipal, arquitectura civil, alumbrado público, acueductos, tranvías urbanos y demás de carácter municipal»; y en

---

[13] Ciro Caraballo, *Obras públicas, fiestas y mensajes (Un puntal del régimen gomecista)*. Caracas: Academia Nacional de la Historia, 1981, pp. 19-32.

[14] *Ley de ejercicio de las profesiones de Ingeniero, Arquitecto y Agrimensor*, *Gaceta Oficial*, Caracas, agosto 17, 1925.

[15] Ejemplos pueden verse en Lila Trujillo, Francia Alas de Rojas y Morella Méndez Ortiz (comps.), *Compilación legislativa municipal del Distrito Federal* (1926). Caracas: Ediciones del Concejo Municipal del Distrito Federal, 1984.

relación con la higiene, las competencias municipales serían compartidas con el gobierno federal.[16] Por todo ello, puede decirse que tanto en las prioridades nacionales sentadas desde el Congreso de Municipales, como en la agenda urbana del gomecismo, se combinaban todos los ingredientes para emprender reformas propiamente urbanísticas que permitieran cristalizar la disciplina. Pero esta advendría con la restauración democrática posterior a 1935.

Dentro de ese marco legal e institucional de las postrimerías gomecistas, la agenda urbana continuó consolidándose en términos de obras públicas y proyectos que prefiguraban la disciplina emergente. Así se evidenció en el estado Zulia, al oeste de Venezuela, bajo el patrocinio de las compañías petroleras establecidas desde la década de 1920. Carentes de un plan urbanístico integral, puede decirse que las intervenciones locales respondían todavía a las nociones de «ornamentación municipal» y «arquitectura civil», previstas en la Constitución de 1925, como se dijo, en tanto competencias municipales, junto a los servicios públicos y la policía urbana.[17] Significativa muestra de este incipiente urbanismo de base local fue la creación de Ciudad Ojeda, en la costa oriental del lago de Maracaibo, decretada en enero de 1937 por la administración de Eleazar López Contreras (1935-1941), de cara a albergar en tierra firme a los habitantes de Lagunillas de Agua. El incendio de esta última apuró la fundación de la nueva ciudad en la costa oriental del lago de Maracaibo, con apenas veinte viviendas y servicios básicos en su etapa inicial.[18]

---

[16] *Constitución Nacional* (1925), art. 18, ord. 1, citado en Allan Brewer Carías, *Urbanismo y propiedad privada*. Caracas: Editorial Jurídica Venezolana, 1980, pp. 117-118.

[17] Juan José Martín Frechilla, *Planes, planos y proyectos para Venezuela: 1908-1958 (Apuntes para una historia de la construcción del país)*. Caracas: Universidad Central de Venezuela, Fondo Editorial Acta Científica Venezolana, 1994, p. 119.

[18] Carlos Maldonado Burgoin, *Ingenieros e Ingeniería en Venezuela. Siglos XV al XX*. Caracas: Edición 30º Aniversario Tecnoconsult, 1997, p. 143.

5. Superando el retardo en la cristalización de la disciplina —instituida ya en capitales y países latinoamericanos desde mediados de la década de 1920[19]—, en abril de 1938 fue creada la Dirección de Urbanismo (DU) en la Gobernación del Distrito Federal (GDF). Tras escribir al Colegio de Ingenieros de Venezuela (CIV), en abril del año anterior, pidiendo asesoría para «desarrollar científicamente» los servicios públicos de la GDF, y siguiendo al parecer una solicitud del propio presidente López Contreras, el gobernador Elbano Mibelli instituyó la nueva dependencia.[20] Apoyándose en recursos técnicos y económicos de la antigua ingeniería municipal, la DU estaba destinada a ser —más que un simple controlador del crecimiento capitalino— una agencia de planificación que debía elaborar un plan inmediatamente. Tal como establecía la justificación de la resolución legal del gobernador:

> Por cuanto la ciudad de Caracas acusa un creciente aumento de población y una sensible extensión de su área urbana, complicándose cada vez más los problemas típicos de una gran urbe floreciente, cuyo ensanche y ornato están al margen de un plan armónico de desarrollo científicamente estudiado; y por cuanto Caracas no debe aplazar más su vital necesidad de ser urbanizada conforme a un vasto programa que solucione con eficacia la marcha regular de los servicios públicos de la población y prevea su futuro de una gran ciudad moderna, (el principal objetivo de la DU era el) estudio, confección y ejecución del amplio Plan de Urbanismo para la Ciudad de Caracas.[21]

---

19 Ver, por ejemplo, Arturo Almandoz, *Modernización urbana en América Latina. De las grandes aldeas a las metrópolis masificadas* (2013). Santiago de Chile: Instituto de Estudios Urbanos y Territoriales (IEUT), Universidad Católica de Chile, RIL Editores, 2018, pp. 263-298.

20 *Gaceta Municipal*, Caracas, abril 15, 1937. La atribución de la solicitud al mismo presidente López Contreras está en Tulio Chiossone, *El decenio democrático inconcluso. 1935-1945*. Caracas: Ex-Libris, 1989, p. 82.

21 Gobernación del Distrito Federal (GDF), *Memoria*. Caracas: GDF, 1939, t. I, p. 271.

Al mismo tiempo, se dio impulso al aparato urbanístico con una nueva Comisión Técnica de Urbanismo (CTU), conformada por «expertos nacionales cuyas funciones, en razón de su profesión y vasto conocimiento de la Ciudad, los ponía en capacidad de apreciar particularmente los problemas locales y sus convenientes soluciones», según explicaría más tarde Mibelli al Concejo Municipal del Distrito Federal (CMDF).[22]

6. La nueva maquinaria urbanística de la GDF fue completada desde el inicio con la asesoría de profesionales franceses: el mismo día en que se creó la DU, también se celebró un contrato con la oficina parisina de Henri Prost, Jacques Lambert y Maurice Rotival, quienes debían suministrarle «al nuevo servicio opiniones autorizadas y aquellos programas técnicos necesarios a la buena marcha de los estudios», así como también enseñar a los ingenieros que en el futuro pudieran colaborar con el gobierno.[23] De esa asesoría surgió el primer plan urbano de Caracas, coordinado por el urbanista Rotival y hecho público en 1939, en el número inicial de la *Revista del Concejo Municipal del Distrito Federal*.[24] De conceptos modernos, como correspondía al momento de su gestación, pero con obras monumentales más bien academicistas, el así llamado «plan Rotival» quedó en buena medida irrealizado (Figura 3).[25]

---

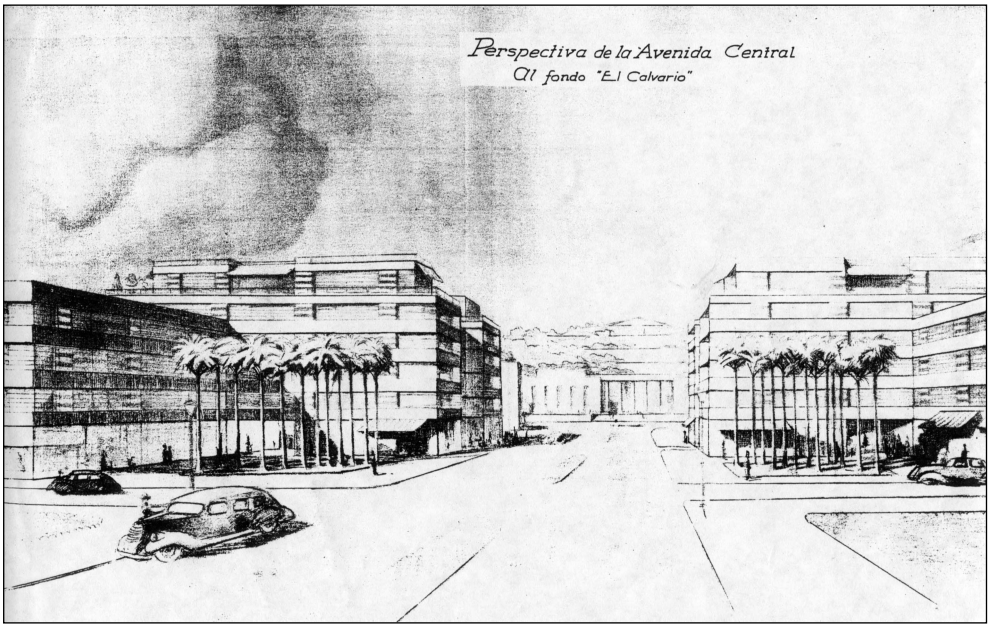
[22] Gobernación del Distrito Federal (GDF), *Exposición del Gobernador al Concejo Municipal de Caracas*... Caracas: GDF, 1939, p. 13.

[23] *Ibid*., p. 4.

[24] Gobernación del Distrito Federal (GDF), Plan Monumental de Caracas, *Revista del Concejo Municipal del Distrito Federal*, No. 1, Caracas, GDF, 1939, pp. 17 y siguientes.

[25] Ver, por ejemplo, Almandoz, *Urbanismo europeo en Caracas*..., pp. 323-339.

Figura 3: propuesta de la avenida principal, plan urbano de Caracas (1939).



Fuente: *Revista del Concejo Municipal del Distrito Federal*, No. 1, 1939.

Más allá del plan y sus vicisitudes, la creación de la DU y CTU no solo fue el primer paso gubernamental hacia la transformación caraqueña, sino además constituyó un hito en la institución del urbanismo de base local. Como lo reconocería el propio Rotival años después, el primer «equipo venezolano» en urbanismo había nacido, lo que también representaba un importante avance para una profesión arquitectónica llamada, de manera pionera, a asumir su función en la planificación urbana, en un medio hasta entonces dominado por ingenieros civiles.[26] Al mismo tiempo, la justificación rentística y funcional de la renovación urbana contenida en el primer plan de Caracas fue respaldada por la concepción del urbanismo como un equilibrio entre las llamadas «obras de ornato» y las

[26] Maurice Rotival, «Urbanisme au Venezuela», *L'Architecture d'Aujourd'hui*, No. 33, *Urbanisme en Amérique Latine*, París, diciembre-enero 1950-1951, pp. 71-73, p. 71.

«obras necesarias».[27] Así parecían entrelazarse los mencionados antecedentes del urbanismo venezolano: por una parte el arte urbano guzmancista, con herencia de ornato y urbanidad; por la otra, los componentes «necesarios» heredados de la agenda sanitaria, comunicacional y habitacional del gomecismo.[28]

Planificación sectorial, Comisión Nacional de Urbanismo y planos reguladores

7. En el marco de la política de «buena vecindad» fomentada por Franklin D. Roosevelt, así como de cooperación con Estados Unidos durante la Segunda Guerra Mundial, el gobierno del general Isaías Medina (1941-1945) dio significativos pasos para el equipamiento territorial a nivel nacional. En 1941 fue creado el Consejo Nacional de Obras Públicas, el cual elaboró el Plan Quinquenal de Obras Públicas, anunciado en enero del año siguiente, incluyendo la construcción de 1.400 kilómetros de carreteras.[29] Bajo la dirección del ingeniero Lucio Baldó Soulés, el 15 de abril de 1943 fue creado el Instituto Nacional de Obras Sanitarias (INOS), que se mantuvo en funcionamiento hasta 1990 (Figura 4).[30] Con el apoyo de las compañías petroleras en algunas regiones, la labor del INOS fue respaldada desde la Oficina Corporativa Interamericana de Salud Pública (Ocisp), creada en 1943 y adscrita al Ministerio de Sanidad y Asistencia Social (MSAS), la cual estuvo a cargo, desde 1946, del programa de acueductos rurales, vigente hasta 1995.[31]

---

[27] GDF, *Exposición...*, 1939, pp. 15-16.

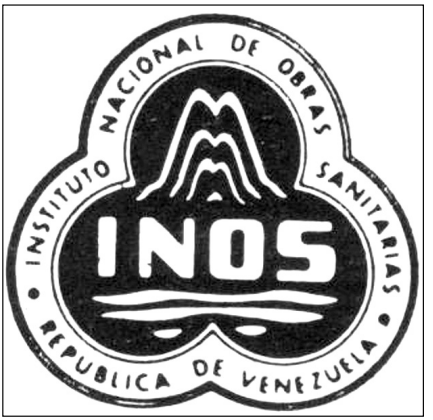
[28] Almandoz, *Urbanismo europeo en Caracas…*, pp. 295-305.

[29] Olivar, *Automovilismo, vialidad y modernización*, p. 63.

[30] El INOS fue creado tras la «contratación de los servicios de George C. Bunker, un ingeniero sanitarista que había trabajado en Colombia y Panamá, especialista en suministro de agua y tratamiento de aguas potables. Bajo su dirección se instaló el primer laboratorio de aguas en el país. Eso estaba en armonía con la preocupación gubernamental por mejorar la calidad de vida de los venezolanos, que empezó a manifestarse en 1936». Rafael Cartay, «Acueductos», en *Diccionario de Historia de Venezuela*. Caracas: Fundación Polar, 1997, 4ts., t. I, pp. 40-46, p. 43. Ver también Maldonado, *op. cit*., pp. 128-129.

[31] Cartay, *op. cit*.; Maldonado, *op. cit*., p. 195.

Figura 4: logotipo del Instituto Nacional de Obras Sanitarias (INOS), 1943.



Fuente: Fundación Arquitectura y Ciudad, Caracas.

Tras el derrocamiento de Medina en 1945, la administración nacional para obras públicas fue potenciada por la entrante junta cívico-militar con la Comisión Nacional de Vivienda, la cual elaboró un plan nacional al año siguiente, en conjunto con el Banco Obrero.[32] También fueron creados el Instituto Autónomo de Administración de Ferrocarriles del Estado (Iaafe) y la Comisión Nacional de Vialidad; esta última se convirtió en Consejo en 1948, habiéndose formulado un Plan Nacional de Vialidad desde el año anterior (Figura 5).[33] El plan como tal no fue realizado, pero al igual que en otros sectores del desarrollo, sirvió de hoja de ruta para las obras públicas en comunicación terrestre durante las décadas venideras.[34] También, desde 1945, la junta de gobierno estructuró un Plan de Emergencia que comprendía la ejecución de obras de riego, la edificación de centros

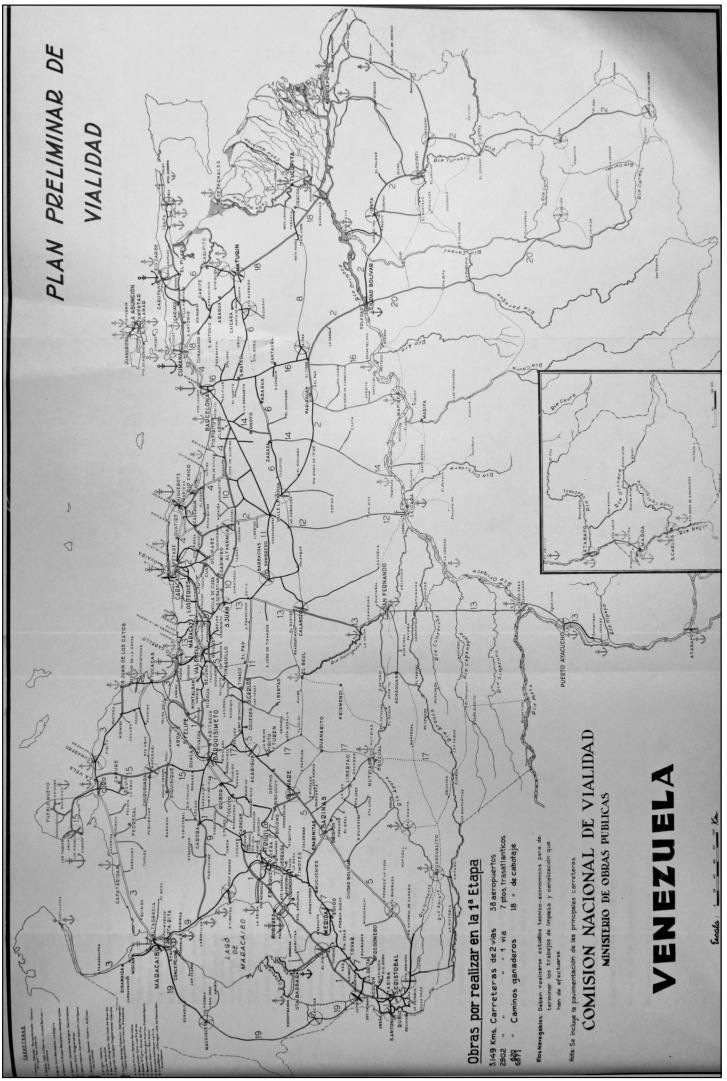
[32] Oscar Olinto Camacho, *Eugenio Mendoza Goiticoa. Empresario social de la vivienda popular en Venezuela. En conmemoración de los 100 años de su nacimiento*. Caracas: Fondo Editorial Vivienda Popular, 2007, p. 57.

[33] Olivar, *Automovilismo, vialidad y modernización*, p. 71; César Quintini, «Anotaciones sobre el tema de transporte», *Boletín de la Academia Nacional de la Ingeniería y el Hábitat*, No. 2, Caracas, Academia de la Ingeniería y del Hábitat (ANIH), diciembre 2001, pp. 81-108.

[34] José Alberto Olivar, «Infraestructura del transporte y las comunicaciones», en Arturo Almandoz (coord.), *Ciudad, urbanización y urbanismo en el siglo XX venezolano*. Caracas: Fundación para la Cultura Urbana, 2022, pp. 132-190.

educativos urbanos y rurales, junto con la construcción de redes de acueductos y cloacas, entre otras metas.[35]

Figura 5: obras por realizar, primera etapa del Plan Preliminar de Vialidad, 1947.



Fuente: *Plan Preliminar de Vialidad* (1947).

[35] Manuel López Villa, «Gestión urbanística, revolución democrática y dictadura militar en Venezuela (1945-1958)», *Urbana*, No. 14-15, Caracas, Instituto de Urbanismo, Universidad Central de Venezuela, 1994, pp. 103-119, p. 106.

El programa de obras públicas de la junta instaurada tras el derrocamiento del breve gobierno de Rómulo Gallegos, en 1948, pudo mejorarse a partir del año siguiente, con la creación de un Fondo de Reserva y otro Fondo de Reservas Especiales para Obras Públicas; junto a la coyuntura de aumento de los precios del combustible por la guerra de Corea, los ingresos fueron acrecentados por la nueva *Ley de impuesto sobre la renta* del año anterior, la cual limitó las ganancias de las compañías petroleras al 50 por ciento.[36] Todo ello permitió una planificación de mayor alcance territorial, plasmada en tres documentos precursores que, si bien irrealizados en su momento, guiaron la planificación sectorial del territorio en décadas futuras; a saber: el *Plan de electrificación nacional*, a cargo de la Corporación Venezolana de Fomento (CVF, 1946) y el Ministerio de Fomento; el *Plan mínimo de producción agrícola* (1945-47), elaborado por el Ministerio de Agricultura y Cría (MAC); y las *Consideraciones básicas para la elaboración de un plan nacional de irrigación durante el período 1950-1970* (1949), a cargo del MOP.[37]

8. Sobre esa plataforma administrativa pudo desplegarse la gran obra pública del Nuevo Ideal Nacional (NIN) abanderado por el general Marcos Pérez Jiménez, quien asumió *de facto* la presidencia en 1952. A inicios de la década fueron creados dos importantes organismos de alcance nacional: el Ministerio de Minas e Hidrocarburos (1950), separado de Fomento; y la Oficina de Estudios Especiales de la Presidencia (1953), antecesora de Cordiplán en cuanto a la integración del desarrollo económico con la planificación territorial.[38]

---

[36] Maldonado, *op. cit*., p. 171; Aníbal R. Martínez, «De la Petrolia del Táchira a Petróleos de Venezuela. Apuntes para una tertulia», *Boletín de la Academia Nacional de la Ingeniería y el Hábitat*, No. 4, Caracas, Academia de la Ingeniería y del Hábitat (ANIH), segundo semestre 2002, pp. 19-30, p. 23.

[37] María Elena González Deluca, *Venezuela. La construcción de un país… una historia que continúa*. Caracas: Cámara Venezolana de la Construcción (CVC), 2013, pp. 307, 311.

[38] Maldonado, *op. cit*., p. 171.

La «transformación racional del medio físico y de mejoramiento de las condiciones morales, intelectuales y materiales de los habitantes del país», conducente, según los discursos de Pérez Jiménez, a una «plena posesión de nuestro territorio», era, por decirlo así, la expresión material del NIN.[39] Una de sus manifestaciones más ostensibles fue la vialidad: para 1952, con cuatro años de la junta militar en el poder, Venezuela contaba con 3.321 km de carreteras pavimentadas y 6.716 de vías en granzón.[40] Considerada en su momento segunda en importancia internacional, solo tras el canal de Panamá, obra cumbre del régimen fue la autopista entre Caracas y el puerto de La Guaira, hasta entonces comunicados precariamente por una carretera que databa de la era gomecista. Soportada en algunos tramos por imponentes viaductos, la autopista fue inaugurada en 1953 y exhibida como logro de la dictadura, aunque sus estudios originales databan de 1945, a cargo del ingeniero César González Gómez.[41] Enmarcadas en el desarrollismo a rajatabla, las obras públicas del NIN buscaban no solo hacer de Venezuela una «nación prestigiosa», sino también posicionarla como «la primera potencia económica de América Latina», según se ufanaría el dictador, décadas más tarde, desde su exilio en Madrid.[42]

9. Si bien la antigua DU de la GDF sobrevivió con diferentes nombres hasta 1948, la Junta de Gobierno que asumió a la caída de Medina encargó la planificación de las principales ciudades a nuevas instituciones de alcance nacional. Creadas por un mismo decreto el 10 de agosto de 1946, la Comisión Nacional de Urbanismo (CNU) y la Dirección de Urbanismo del MOP, suerte de brazo ejecutivo de

---

[39] Las citas están tomadas de Marcos Pérez Jiménez, *Cinco discursos del General Marcos Pérez Jiménez, Presidente de la República, pronunciados durante el año 1955 y obras realizadas por el Gobierno*. Caracas: Imprenta Nacional, 1955, pp. 30, 85.

[40] José Raúl Allegret Ruiz, «Caminos y carreteras», en *Diccionario de Historia de Venezuela*. Caracas: Fundación Polar, 1997, 4ts., tomo IV, pp. 602-604, p. 604.

[41] Maldonado, *op. cit*., p. 180.

[42] Oscar Tenreiro, «Conversación con el General (R) Marcos Pérez Jiménez, en su residencia en Madrid, el día 5 de febrero de 1995», *Ciudad*, No. 1, Caracas, Dirección de Gestión Urbana, Alcaldía de Caracas, 1995, pp. 7-33, pp. 12-13, 22.

aquella, fueron muestras de la importancia adquirida por la nueva disciplina en la administración pública.[43] Esa relevancia fue confirmada por la incorporación, en la constitución de 1947, del urbanismo como competencia pública del Estado y los municipios, sin desmedrar la propiedad e iniciativa privadas.[44] Tal reconocimiento no solo instituía uno de los primeros casos en América Latina, sino que colocaba a Venezuela en paralelo con Gran Bretaña, donde se promulgara la *Town and Country Planning Act* el mismo año, convirtiéndolo acaso en el país latinoamericano más avanzado en planificación territorial.[45] Si bien esa competencia pública en urbanismo sería recogida en la constitución de 1961, la conformación de una ley en esa materia no encontró un clima institucional favorable en las décadas por venir; habría de esperarse hasta 1987, cuando fue promulgada la Ley Orgánica de Ordenación Urbanística (LOOU), como veremos.

Gracias, en buena medida, a la actuación del arquitecto Leopoldo Martínez Olavarría como presidente, la CNU tendió a sustituir la afrancesada orientación de los primeros urbanistas venezolanos con una planificación urbana de corte anglosajón.[46] Además de invitar a conferencistas de la talla de Gaston Bardet, entre los asesores de la CNU se contaron el planificador californiano Francis Violich, promotor de instrumentos como la ordenanza de zonificación, junto al ingeniero estadounidense Robert Moses, traído por Nelson Rockefeller en 1947 y autor de un plan de circulación arterial para Caracas. También estuvo el arquitecto catalán Josep Lluis Sert, domiciliado en la Universidad de Harvard y diseñador de unidades vecinales de

---

43 Nelson Geigel Lope-Bello, *Planificación y Urbanismo*. Caracas: Equinoccio, 1994, p. 80.

44 *Ibid*., p. 23.

45 Tal como hiciera notar Víctor Fossi a Oscar Olinto Camacho (comp.), *Tres entrevistas. Tres pioneros del urbanismo moderno en Venezuela: Gustavo Ferrero Tamayo, Víctor Fossi, José Guillermo Yáber*. Caracas: Equinoccio, Instituto de Estudios Regionales y Urbanos (IERU), Gobierno de Miranda, 2012, pp. 57-59.

46 Ver Juan José Martín Frechilla, «La Comisión Nacional de Urbanismo, 1946-1957 (origen y quiebra de una utopía)», en Alberto Lovera (comp.), *Leopoldo Martínez Olavarría. Desarrollo urbano, vivienda y Estado*. Caracas: Fondo Editorial Alemo, 1996, pp. 157-210, pp. 184-187.

orientación funcionalista. Desde finales de la década de 1940, otro asesor internacional fue nuevamente Maurice Rotival, quien —a diferencia de su visita en el decenio anterior— preconizó entre sus colegas venezolanos las bondades de la planificación regional de filiación norteamericana.[47]

La aproximación funcionalista a la planificación urbana se evidenció en rasgos de los así llamados «planos reguladores», elaborados por la CNU para importantes ciudades venezolanas: Caracas (Figura 6), Maracaibo y Barquisimeto en 1951; San Cristóbal y Ciudad Bolívar en 1952; Valencia y Los Teques en 1953; el Litoral en 1954; Maracay, Puerto Cabello y Puerto Ayacucho en 1955.[48] A pesar de que se les denominara «planos», se trataba de planes que distribuían el espacio necesario y la intensidad de desarrollo para los diferentes usos, señalando áreas de vivienda, comercio, industria, recreación y públicas, así como para el sistema vial, incluyendo autopistas, avenidas y calles principales. Se reconocían los diferentes tipos y las categorías de los usos, así como su localización más conveniente.[49]

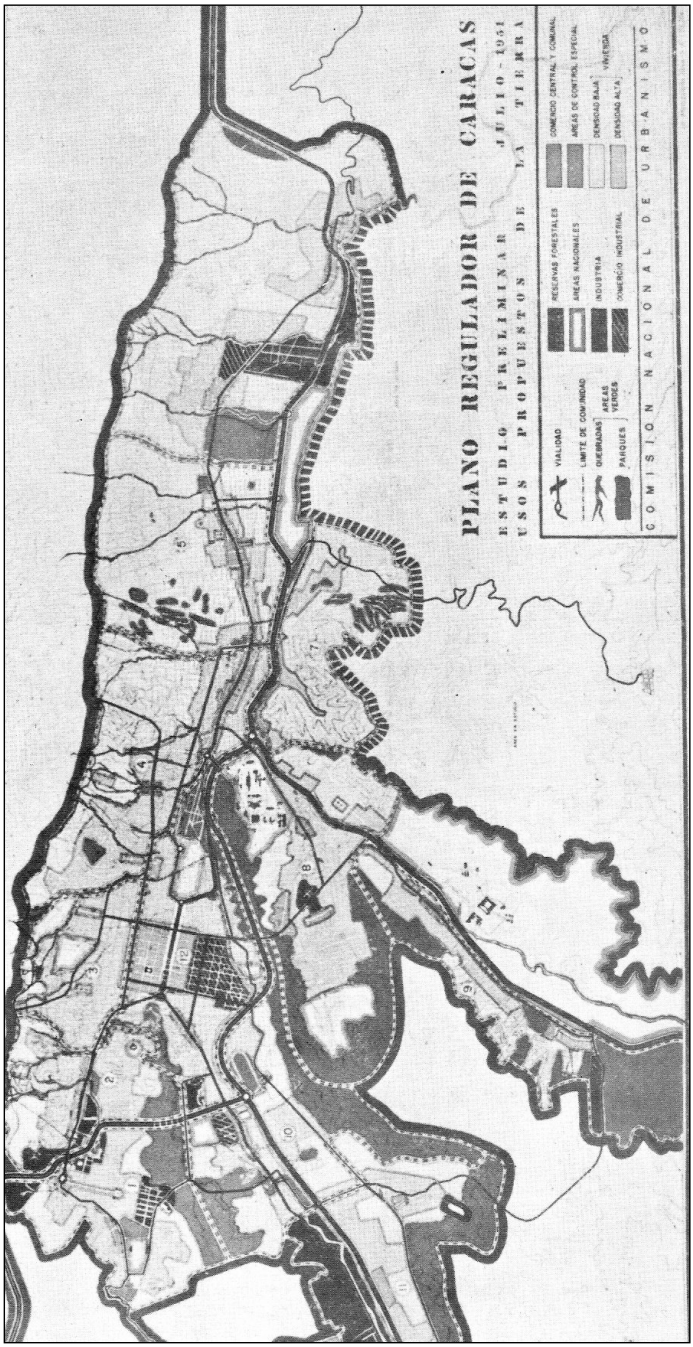
---

47 Diferencia que caracterizaría en Maurice Rotival, «Planification et Urbanisme», *Urbanisme*, No. 82-83, París, 1964, pp. 42-45.

48 Arturo Almandoz, «Notas sobre la evolución conceptual del urbanismo en Venezuela», *Analys-art*, No. 5, Caracas, Instituto de Estudios Avanzados (IDEA), marzo 1993, pp. 53-78, pp. 62-67; Geigel, *op. cit.*, p. 81.

49 Doménico De Caro, «Los planes urbanos en Venezuela en la década de los cincuenta», trabajo de ascenso. Caracas: Facultad de Ciencias Económicas y Sociales (Faces), Universidad Central de Venezuela (UCV), 1990, pp. 49-50.

Figura 6: plano regulador de Caracas, 1951.



Fuente: Comisión Nacional de Urbanismo (CNU).

Siguiendo principios de la Regional Planning Association of America (RPAA) y de la Carta de Atenas (1944) resultante de los Congresos Internacionales de Arquitectura Moderna (CIAM), atribuida a Le Corbusier —antecedentes conocidos por Rotival al venir a Venezuela—, la región fue finalmente incorporada como ámbito contextual de los planos reguladores. Pero por contraste con la relación entre espacio construido y libre que anteriormente servía de base a las ordenanzas, la funcionalidad y la renta del suelo devinieron variables clave en el énfasis hecho por Violich sobre el *zoning* (zonificación) como instrumento de sectorización y control urbanístico.[50] Por sobre estas variantes locales, la CNU fue el primer organismo de alcance nacional en Venezuela, con respaldo de la competencia urbanística establecida en la Constitución de 1947. Y en el marco de esa visión nacional, fueron conjugados —prefigurando el desiderátum de la planificación estratégica en el fin de siglo— los proyectos estratégicos en el espacio urbano con los lineamientos de la planificación territorial a mediano y largo plazo.[51]

Cordiplán y la energía para el desarrollo

10. Para cuando la democracia retornó en 1958, parte de las funciones de la desaparecida CNU fueron asumidas por la Dirección de Urbanismo del MOP, desde el año anterior, así como las más amplias por la Oficina Central de Coordinación y Planificación (Cordiplán), creada en el mismo 1958. Entre las competencias legales de esta última se contaban, según el decreto de creación, «proponer los lineamientos generales de la planificación física y espacial de escala nacional, y coordinar conforme a dichos lineamientos la planificación que se hiciere a escala regional y urbanística, a través

[50] Tal como hizo notar Leopoldo Martínez Olavarría a Juan José Martín Frechilla, *Diálogos reconstruidos para una historia de la Caracas moderna*. Caracas: Universidad Central de Venezuela (UCV), Consejo de Desarrollo Científico y Humanístico (CDCH), 2004, p. 96.

[51] Camacho (comp.), *Tres entrevistas*…, pp. 22, 24.

de los respectivos organismos subalternos de planificación».[52] Con ello, como resaltara Víctor Fossi, «se reconocía la importancia de la cuestión espacial para la planificación nacional y, al mismo tiempo, que el sistema de ciudades proporciona la noción rectora de ordenación del territorio».[53] Adicionalmente, puede decirse que Cordiplán fue el primer organismo que, a través de los planes de la nación y la planificación centralizada, vincularía el desarrollo económico con el ordenamiento territorial, en la tónica preconizada en el *aménagemet* francés, emparentado con el soviético.

La plataforma energética para el desarrollo económico, el ordenamiento territorial y las obras públicas a nivel nacional incluyó la creación, en 1958, de la Compañía Anónima de Administración y Fomento Eléctrico (Cadafe); en el sector industrial, el mismo año, el Instituto Venezolano del Hierro y del Acero, presidido por el general Rafael Alfonzo Ravard, junto al Instituto Venezolano de Tecnología Industrial.[54]

Dirigida por Juan Pablo Pérez Alfonzo, también fue creada en 1960 la Corporación Venezolana del Petróleo (CVP), al tiempo que era inaugurada la refinería de El Palito, en el centro norte del país, iniciada en 1954, así como la planta eléctrica, mientras la red de oleoductos alcanzaba 3.200 kilómetros. Para entonces había sido inaugurado Puerto Miranda en Altagracia (1959), estado Zulia, con capacidad de almacenamiento de 4,3 millones de barriles y muelles para tanqueros de gran calado, el cual fuera iniciado años antes por la compañía Shell. Y obra cumbre del período fue el complejo petroquímico El Tablazo, estado Zulia, y la nueva ciudad de Altagracia que le sirviera de apoyo, ambos inaugurados entre 1968 y 1978.[55]

---

[52] Citado por Víctor Fossi, «Desarrollo urbano y vivienda: la desordenada evolución hacia un país de metrópolis», en Arturo Almandoz (comp.), *Caracas, de la metrópoli súbita a la meca roja*. Quito: Organización Latinoamericana y del Caribe de Centros Históricos (Olacchi), 2012, pp. 105-126, p. 113.

[53] *Idem*.

[54] González Deluca, *op. cit*., p. 344.

[55] *Ibid*., pp. 150, 339-340; Manuel Torres Parra, «Hitos de ciencia, tecnología e ingeniería entre 1958-1999», *Boletín de la Academia Nacional de la Ingeniería y el Hábitat*, No. 18, Caracas, Academia de la Ingeniería y del Hábitat, agosto 2009, pp. 157-208, p. 174.

11. En paralelo con el mejoramiento sanitario y de regadío liderado por el INOS —reforzado con la creación de la Comisión del Plan Nacional de los Recursos Hidráulicos (Coplanarh) en 1967—, la energía eléctrica requerida por el crecimiento industrial y urbano también evidenció continuidad por parte de las nuevas administraciones democráticas. En 1959 fueron completadas las turbinas generadoras de la planta térmica de Arrecifes, en el litoral central, la cual había sido iniciada en 1947; fue continuada con los cinco generadores de Tacoa, concluidos en 1962, así como con la planta El Convento, en el distrito Sucre del estado Miranda, vecino a Caracas.[56]

La piedra angular del desarrollo hidroeléctrico fue la central Macagua I, en Guayana, puesta en funcionamiento en 1961. La primera fase de servicios de la represa de Guri, río Caroní, en construcción desde 1963, entró en funcionamiento en 1968, con un total de 18 millones de metros cúbicos y cobertura de 328 mil hectáreas (Figura 7). A lo largo de la década de 1960, el desarrollo hidroeléctrico de Guayana y la puesta en servicio de Guri requirieron de la planificación y coordinación entre las diferentes empresas prestatarias del servicio: Cadafe, Electricidad del Caroní (Edelca) y la Electricidad de Caracas.[57] Y para comienzos del decenio de 1970, en el centro-occidente del país entraron en funcionamiento las presas Dos Cerritos (1973), en El Tocuyo, estado Lara, así como el embalse del río Pao y su planta de tratamiento (1974), primera etapa del Acueducto Regional del Centro, el mismo año en que se iniciaba el sistema Yacambú.[58] Parecía así asegurada la energía hidroeléctrica para el desarrollo económico y territorial orquestado desde Cordiplán.

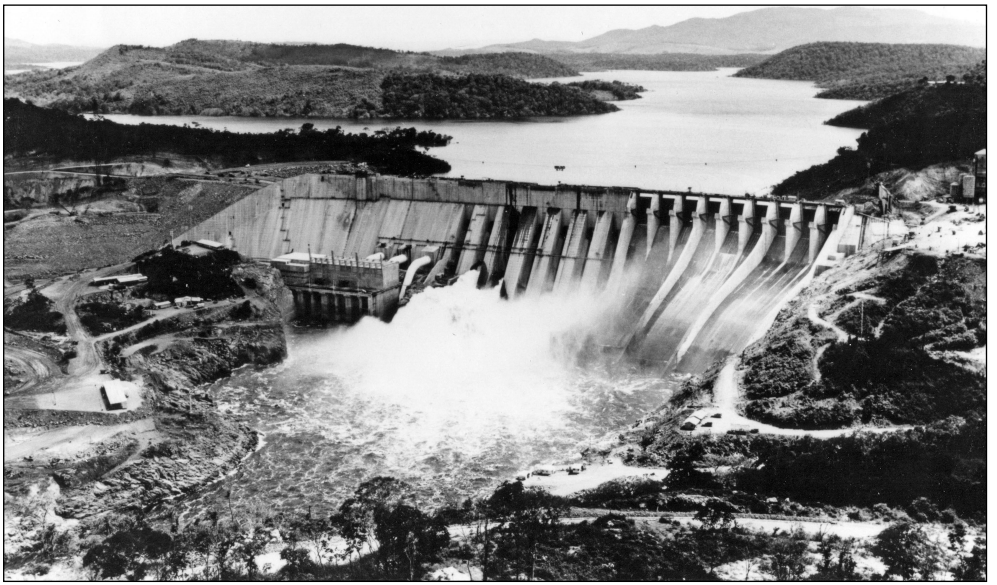
---

[56] González Deluca, *op. cit*., p. 320.

[57] *Ibid*., pp. 313-315, 320.

[58] Roberto Pérez Lecuna, «Algunas consideraciones sobre el abastecimiento de agua para las poblaciones más importantes del país y las propuestas para su desarrollo», *Boletín de la Academia Nacional de la Ingeniería y el Hábitat*, No. 2, Caracas, Academia de la Ingeniería y del Hábitat (ANIH), diciembre 2001, pp. 195-227, pp. 210-212, 215.

Figura 7: construcción represa de Guri, Guayana, s/f.



Fuente: Biblioteca Nacional de Venezuela, Colección Catalá, Archivo Audiovisual.

Vivienda, urbanismo y planificación

12. El sector habitacional fue fortalecido desde 1958 por el decreto del Programa nacional de vivienda rural, respaldado dos años más tarde con la Dirección de Malariología y Saneamiento Ambiental del MSAS, así como financiado por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID).[59] Desde la creación de la primera Dirección de Malariología en 1936, el programa de erradicación del paludismo había sido liderado por el doctor Arnoldo Gabaldón, iniciándose en 1945 el rociamiento con el insecticida DDT; si para aquel año el número de muertes por malaria era de 143 por cada cien mil habitantes, para 1950 había bajado a cinco, y a cero para 1962.[60]

[59] Maldonado, *op. cit*., p. 214.

[60] Rafael Arráiz Lucca, *Venezolanos (de la A a la Z)*. Caracas: Fundavag Ediciones, 2013, pp. 104-105.

En el ámbito urbano alcanzó protagonismo la Fundación Vivienda Popular, patrocinada por el empresario Eugenio Mendoza Goiticoa, la cual trabajó con la empresa de Vivienda Popular S. A. (Viposa) y créditos del Banco Hipotecario de la Vivienda Popular.[61] Con financiamiento del BID y la Agencia para el Desarrollo Internacional (AID), en el marco de la Alianza para el Progreso, en 1961 fue creado el Sistema Nacional de Ahorro y Préstamo (SNAP).[62] Este fue reforzado con la promulgación, en febrero del mismo año 61, de la Ley general de bancos, cuya especialización contemplaba la banca hipotecaria.[63] Con la reactivación, en agosto, de la Junta de Crédito para la Construcción de Viviendas Urbanas —originalmente creada en 1948— se completó un aparato financiero para la producción y adquisición de vivienda popular que impulsó el crecimiento de este sector hasta finales de la década de 1970.[64]

13. Si bien la falta de adquisición de tierra urbanizable ha sido criticada como error de la democracia restablecida, debe reconocerse que el tema estuvo presente en la administración de Raúl Leoni (1964-1969), cuyo decreto de abril 13, 1964, creó la Comisión Presidencial de Vivienda y Desarrollo Urbano.[65] En medio de discrepancias ideológicas al seno de Acción Democrática (AD) —el partido socialdemócrata gobernante—, así como administrativas con el MOP, dicha comisión recomendó establecer una:

---

61 Camacho, *Eugenio Mendoza Goiticoa...,* pp. 26, 87.

62 González Deluca, *op. cit*., pp. 226-228.

63 Tal como resume en este sentido Alfredo Cilento, «La visión estratégica del Banco Obrero en el período 1959-1969», en Alberto Lovera (comp.), *Leopoldo Martínez Olavarría. Desarrollo urbano, vivienda y Estado*. Caracas: Fondo Editorial Alemo, 1996, pp. 283-308, p. 287: «Con esta ley se introduce en Venezuela el modelo organizativo de banca especializada, mediante la regulación del funcionamiento de bancos comerciales (banca tradicional), sociedades financieras (financiamiento a la producción y al consumo) y banca hipotecaria (crédito hipotecario a largo plazo)».

64 *Ibid*., p. 288.

65 *Ibid*., pp. 302-303.

> Política sistemática de adquisición de tierras por el Estado, a fin de lograr la *municipalización progresiva* y a largo plazo de las tierras urbanas y las reservas correspondientes a los desarrollos urbanos y regionales; y al efecto, prohibición legal de que las (tierras) que pertenecen a la Nación, los Estados y Municipalidades puedan ser vendidas.[66]

No obstante las objeciones partidistas, políticas y administrativas contra la connotación socialista de esa «municipalización», sobre la base de las recomendaciones de la comisión, el Banco Obrero, bajo la guía de Martínez Olavarría, su director gerente, pudo constituir «una gran reserva de terrenos» que devendrían «insumo fundamental para la construcción de vivienda hasta la década siguiente».[67]

Desde el punto de vista del diseño y de la producción, la vivienda multifamiliar tuvo exponentes en las tres mil unidades de San Blas (1963-67) y las doce mil de La Isabelica (1967-69), ambos en Valencia, en el centro del país, resultantes del Programa Experimental de la Vivienda promovido por el Banco Obrero.[68] En Caracas destacaron la urbanización Pinto Salinas (1966), así como las Unidades de Desarrollo (UD) de Caricuao, iniciadas en 1959 y completadas en 1984.[69] No obstante la envergadura de esos y muchos otros proyectos habitacionales, en 1965 advertía Martínez Olavarría, entonces director del Banco Obrero, que para afrontar el déficit acumulado de vivienda, se necesitaban construir al menos 75 mil unidades tan solo en las ciudades mayores de 25 mil habitantes; ello representaba una vez y media las casi 50 mil unidades producidas por la institución entre 1940 y 1964.[70]

---

66 Citado en Cilento, *op. cit*., p. 303.

67 *Ibid*., p. 304.

68 Alberto Lovera, «La innovación tecnológica desde el Estado: Diseño en avance», en Alberto Lovera (comp.), *Leopoldo Martínez Olavarría. Desarrollo urbano, vivienda y Estado*. Caracas: Fondo Editorial Alemo, 1996, pp. 309-356; Cilento, *op. cit*., p. 293.

69 González Deluca, *op. cit*., pp. 230-231; Camacho, *Eugenio Mendoza Goiticoa*…, p. 56.

70 Leopoldo Martínez Olavarría, «Evolución y realidad de la vivienda» (1965), en Alberto Lovera (comp.), *Leopoldo Martínez Olavarría. Desarrollo urbano, vivienda y Estado*. Caracas: Fondo Editorial Alemo, 1996, pp. 65-89, p. 88.

14. Antes de cambiar su nombre a Dirección de Planificación en 1963, la DU desarrolló el plano regulador de La Victoria en 1957, así como los de Guarenas, Guatire, Caucagua y Río Chico, en el centro del país, al año siguiente.[71] Sin embargo, parte de ese equipo del MOP tendió entonces a dejar la planificación urbana en manos de los municipios, para concentrarse en el «sistema de ciudades» a nivel territorial, apoyándose para ello en las bases de información provistas por Cordiplán, el Banco Central y los censos.[72] Para esa nueva aproximación se contrató, entre 1959 y 1960, asesores extranjeros como Hubert Bennett, del Greater London Council (GLC); Frederick Gibberd, planificador de la nueva ciudad de Harlow, en Inglaterra; y Lloyd Rodwin, autor de *The British New Towns Policy* (1956) y posterior colaborador de Ciudad Guayana. Otras referencias británicas, como el plan de Londres elaborado por Patrick Abercrombie, junto al famoso informe *Traffic in Towns*, producido por la comisión coordinada por Collin Buchanan, también circulaban en la DU.[73]

La influencia inglesa se dejó sentir asimismo en las orientaciones y herramientas para controlar la expansión del Área Metropolitana de Caracas (AMC), creada el 13 de octubre de 1950. En diciembre de 1958 fue decretada la protección de 66 mil hectáreas del Parque Nacional El Ávila, ampliadas a 81 mil en otro decreto de marzo de 1974; en el entretanto, fue creada la Zona Protectora del AMC en marzo de 1972. Tales figuras parecían emular la concepción del *green belt* contemplado en el Gran Plan Regional de Londres (*Greater London Regional Plan*) de 1943-44, coordinado por Patrick Abercrombie. También las *new towns* o nuevas ciudades británicas estuvieron en sintonía con los decretos de Ciudad Fajardo y Ciudad Losada (1958), para la última de las cuales fue contratada la empresa inglesa Leweling Davis, por parte del MOP.[74] Junto al litoral central y Los Teques, ambas ciudades satélite fueron contempladas, como parte de la «subregión

---

71 Geigel, *op. cit.*, p. 87.

72 Tal como señaló Fossi en Camacho (comp.), *Tres entrevistas*…, p. 61.

73 *Ibid.*, pp. 63, 119.

74 Lorenzo González Casas, «Los extraños acordes de una sinfonía metropolitana», en AA. VV., *Santiago de León de Caracas 1567-2030*. Caracas: Exxon Mobil de Venezuela, 2004, pp. 203-239, p. 210.

metropolitana», en el *Plan General Urbano de Caracas 1970-1990*, elaborado por la Oficina Municipal de Planeamiento Urbano (OMPU) a comienzos de la década de 1970, bajo la coordinación del arquitecto urbanista Alberto Morales Tucker.[75]

15. Respaldada por un creciente número de profesionales con posgrados en urbanismo y áreas afines, reforzados desde mediados de la década de 1970 con la creación de la carrera de Urbanismo en la Universidad Simón Bolívar (USB), el discurso y la tipología de la planificación experimentaron avances significativos. Valga en este sentido destacar asimismo la creación del Centro de Estudios del Desarrollo (Cendes), en la Universidad Central de Venezuela (UCV), el cual ofreció cursos intensivos en Planificación del desarrollo económico, Programación y diseño de la vivienda popular, Preparación de proyectos de inversión Industrial y elaboración de presupuestos-programa. A partir de 1961, el Cendes ofertó el primer posgrado latinoamericano en Programación Integral del Desarrollo, el cual se mantuvo, con ediciones bianuales, a lo largo de la década.[76]

Hacia 1962 se produjo un cambio en la denominación y concepción de los planes e instrumentos —Plan de Desarrollo Urbano (PDU), Plan Piloto y Ordenanza de Zonificación—, los cuales conformaron una nueva tipología que se superponía en parte con los antiguos planos reguladores. Aunque de manera algo equívoca y solapada con estos últimos, los instrumentos recientes —de los que fueron elaborados PDU para Barquisimeto, Maracay y Maracaibo, por ejemplo— incorporaban parcialmente la dimensión temporal, tal como ocurría en el planeamiento internacional en la década de 1960.[77] Puede decirse asimismo que los PDU representaron un intento por adoptar la racionalidad integral de la *comprehensive planning*, al tiempo que, a diferencia de los planos reguladores,

---

[75] Oficina Municipal de Planeamiento Urbano (OMPU), *Plan general urbano de Caracas, 1970-1990*. Caracas: OMPU, 1972, pp. 143-144.

[76] Ver http://www.ucv.ve/organizacion/vrac/gerencia-de-investigacion-cientifica-y-humanistica/cendes/la-institucion/historia.html, consultado el 8 de octubre 2021.

[77] Ver, por ejemplo, Nigel Taylor, *Urban Planning Theory since 1945*. Londres: Sage, 1998, pp. 64-74.

apoyaron las tendencias urbanas resultantes de la industrialización venezolana.[78] También evidenciaron la asimilación de la ordenanza de zonificación como principal instrumento de control urbanístico, herencia de la influencia de Violich en la CNU.

Si bien los PDU supusieron un avance en la evolución urbanística venezolana, justamente en la medida en que dieron un paso transicional de urbanismo a planificación, no superaron el énfasis espacial de aquel hacia una aproximación sectorial. En este sentido, aun cuando se trató de considerar implicaciones económicas y sociales en el desarrollo metodológico y prospectivo de los planes, en definitiva predominaron las variables físico-espaciales, por lo que sus resultados fueron similares a los planos reguladores de la CNU.[79] Pero con todo y ello, puede decirse que los PDU mostraron, al igual que mucha de la infraestructura urbana y la vivienda durante las administraciones de la restauración democrática, continuidad y avance en la modernización urbanística del país.

Ciudad Guayana, regionalización administrativa y planes de desarrollo

16. La vinculación del desarrollo económico con la planificación territorial ya había sido promovida en instituciones venezolanas desde antes de la creación de Cordiplán. En efecto, en 1957, poco antes de caer el régimen de Pérez Jiménez, la Dirección de Industrias del Ministerio de Fomento organizó, en conjunto con la Cepal, un curso sobre desarrollo económico. Fue dictado por el economista chileno Jorge Ahumada, quien había realizado una maestría en la Universidad de Harvard, junto al profesor húngaro Thomas Vietorisz, colaborador de Walter Isard en sus estudios de economía regional en la Universidad de Pensilvania. Vietorisz y Ahumada —quien sería el primer director del Cendes— plantearían más tarde la conveniencia de explorar la

[78] Ver Elisenda Vila, «La planificación urbana en Venezuela. Una reflexión sobre el papel cumplido», trabajo de ascenso. Caracas: Facultad de Arquitectura y Urbanismo (FAU), Universidad Central de Venezuela (UCV), 1990, p. 103.

[79] Almandoz, «Notas sobre la evolución conceptual del urbanismo en Venezuela», p. 70.

base económica de Ciudad Guayana, tal como recuerda Víctor Fossi, subdirector de Urbanismo del MOP a la sazón.[80]

Durante el decenio siguiente, la plataforma del sistema de ciudades y el ordenamiento territorial fue reforzada con la división de Venezuela en regiones administrativas, establecidas legalmente en 1969, pero operativas desde comienzos de la década. Los entes regionales de desarrollo fueron liderados por la Corporación Venezolana de Guayana (CVG), creada en 1960 por el gobierno de Rómulo Betancourt (1959-1964) bajo la presidencia del general Rafael Alfonzo Ravard, la cual devino promotora y ejecutora del desarrollo en el cuadrante suroriental del país, el menos poblado desde la Colonia. Al conectar el desarrollo económico y social, por un lado, con el sistema urbano y urbanístico, por el otro, la CVG se asemejaba a otras corporaciones latinoamericanas de la era desarrollista. Estas eran reminiscentes, a su vez, de las aparecidas en Estados Unidos desde la Tennessee Valley Authority (TVA) de Franklin D. Roosevelt, así como de las europeas tras la Segunda Guerra Mundial.[81]

Desde el punto de vista urbano, el proyecto bandera de la CVG fue la fundación de Ciudad Guayana en 1961 (Figura 8), primer núcleo latinoamericano que resultó de un plan nacional de desarrollo dirigido a apoyar transformación industrial *in situ*.[82] El diseño urbano siguió las orientaciones modernistas de la Universidad de Harvard y el Instituto Tecnológico de Massachusetts (MIT), respaldados por un equipo local encabezado por Alfonzo Ravard, cuyo egreso del MIT le facilitó relacionarse con asesores extranjeros como el ya mencionado Rodwin y John Friedmann. No obstante el declive en el largo plazo de la productividad industrial del complejo, el hecho de pasar a ser la principal metrópoli venezolana al sur del Orinoco

---

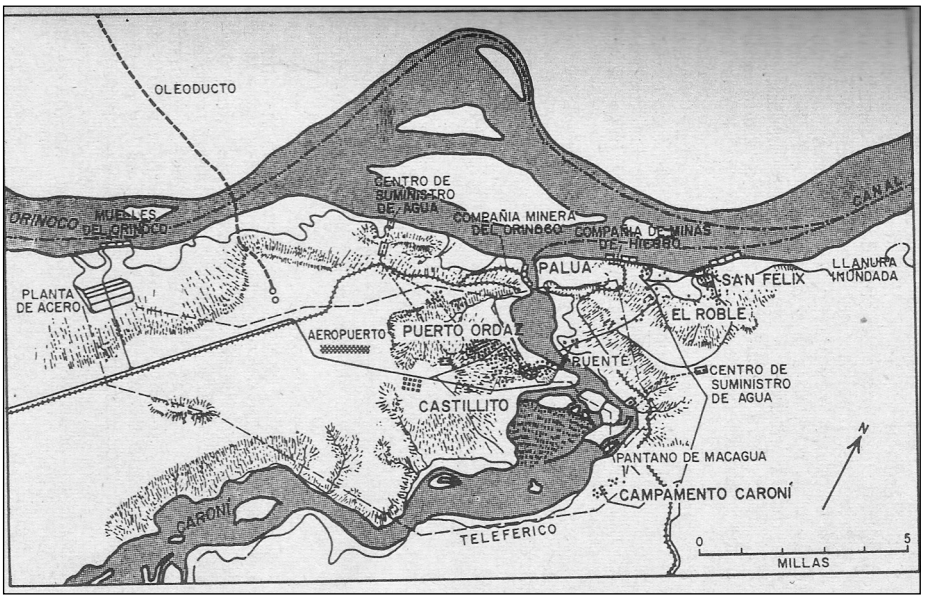
[80] Silverio González Téllez (comp.), *El oficio de urbanista según Víctor Fossi. Relatos de una práctica urbanística*. Caracas: Asociación para la Investigación en Vivienda Leopoldo Martínez Olavarría, Consejo Nacional de la Vivienda, Equinoccio, Ediciones de la Universidad Simón Bolívar, 1998, p. 93.

[81] Arturo Almandoz, «Towards Brasilia and Ciudad Guayana. Development, urbanization and regional planning in Latin America, 1940s-1960s», *Planning Perspectives*, Vol. 31, No. 1, enero 2016, pp. 31-53.

[82] Maritza Izaguirre, *Ciudad Guayana y la estrategia del desarrollo polarizado*. Buenos Aires: Ediciones Siap, 1977, pp. 9, 14, 24.

—alcanzando la sexta posición en 1990— confirma que Ciudad Guayana cumplió con su cometido de polo regional en términos demográficos, aunque sea más discutible en el terreno industrial.[83]

Figura 8: croquis del emplazamiento de Ciudad Guayana.



Fuente: Lloyd Rodwin, «Ciudad Guayana, una ciudad nueva» (1965), en *La ciudad*. Madrid: Scientific American, Alianza Editorial, 1982.

17. Más allá del emblemático proyecto de Ciudad Guayana, Venezuela promovió la incorporación del territorio a la planificación económica. Siguiendo el ejemplo del Estatuto orgánico del desarrollo de Guayana que dio origen a la CVG, se consolidó, entre 1964 y 1970, al decir del abogado Nelson Geigel, una «regionalización por cuotas», promovida desde los niveles locales de gobierno.[84] Este impulso llevó a la constitución de organismos regionales que eventualmente fueron reconocidos por la administración central: la Corporación de Desarrollo de los Andes (Corpoandes), el Consejo Zuliano de Planificación y Promoción (Conzuplán), la Fundación para el Desarrollo de

[83] Almandoz, «Towards Brasilia and Ciudad Guayana…».

[84] Geigel, *op. cit.*, p. 25.

la Región Centro-Occidental (Fudeco, 1964) y la Corporación para el Desarrollo de la Región Nororiental (Corporiente, 1970).

Tal proceso fue abiertamente apoyado desde la administración central durante el gobierno de Rafael Caldera (1969-1974), cuando fue promulgado, el 12 de junio de 1969, el decreto de regionalización administrativa (Figura 9). Este dividió el territorio nacional en ocho regiones que reagrupaban los estados político-administrativos; a saber: capital, central, centro-occidental, zuliana, los Andes, sur, nororiental y Guayana.[85] En este nuevo marco territorial fue creada Corpozulia, en 1969, así como, tres años más tarde, la Corporación de Desarrollo de la Región de Occidente (Corpoccidente). Al mismo tiempo, el gobierno de Caldera puso en marcha el programa «La conquista del sur», buscando incorporar, en palabras del propio presidente, «el estado Bolívar y el entonces Territorio Federal Amazonas a los beneficios del desarrollo sustentable».[86]

Figura 9: regiones resultantes del decreto de 12 de junio de 1969, promulgado por el presidente Rafael Caldera.



Fuente: Google Sites.

[85] *Ibid*., pp. 25-26.

[86] Rafael Caldera, *Frente a Chávez. Leyendas urbanas y otros mitos*. Caracas: Cyngular, Biblioteca Rafael Caldera, t. IV, 2015, p. 69.

Si bien las regiones no sustituyeron la importancia político-administrativa de los estados que agrupaban, así como fueron ajustadas en 1972, 1974 y 1980, puede decirse que la emergente conformación territorial demostraba la importancia de la regionalización en el proceso de desarrollo, tal como ocurría en otras partes de Latinoamérica.[87] Desde la perspectiva sectorial, las nuevas circunscripciones fueron progresivamente enmarcadas en los cuatro planes nacionales que, formulados por Cordiplán, consolidaban el aparato centralizado de la planificación venezolana. Manteniendo un carácter indicativo —ya que la planificación en Venezuela no fue normativa, a diferencia de los países del orbe soviético— esos planes resultaron ilustrativos de cambios en las tendencias y los modelos de planificación: desde la desconcentración metropolitana en el I Plan de la Nación (1962-1964); pasando por los polos de desarrollo y las empresas motrices en el II (1963-1966) y el III (1965-1968); hasta la desconcentración de actividades económicas y la descentralización territorial en el IV (1970-1974). Tal como resume en este sentido Geigel:

> (…) el I Plan de la Nación (1962-1964) se pronunció sobre los sobre los problemas originados por la concentración de actividades en el Área Metropolitana de Caracas, proponiendo contrarrestarlos a través de la reforma agraria y la industrialización, descongestionando el centro, y polarizando actividades alrededor de múltiples ejes localizados en las distintas regiones del país. En cambio, el II Plan y el III Plan (1963-1966 y 1965-1968, respectivamente), acogiendo expresamente la teoría de los polos de desarrollo y de las empresas motrices, desechaban la repartición proporcional de las inversiones entre las regiones, y recomendaban la adopción de políticas selectivas, en función de sus ventajas comparativas y la generación de nueva y mayor riqueza. Y en el IV Plan de la Nación (1970-1974) se plantearon como estrategias de desarrollo regional: la desconcentración de actividades económicas, un acondicionamiento físico-espacial mediante la construcción de obras de infraestructura que

[87] Arturo Almandoz, *Modernization, Urbanization and Development in Latin America, 1900s-2000s* (2015). Londres y Nueva York: Routledge, 2017, pp. 132-135.

respaldaran la dicha desconcentración, y la descentralización territorial de la Administración Pública.[88]

Gran Venezuela e hipertrofia administrativa

18. La magnitud de los proyectos, la orientación de las tendencias y el carácter legal de los planes maestros emanados desde Cordiplán cambiarían con el V Plan de la Nación (1976-1980), epítome y punto de inflexión, al mismo tiempo, de la Gran Venezuela desarrollista (Figura 10). Disponiendo de ingresos de más de 45 millardos de dólares, el primer gobierno de Carlos Andrés Pérez (1974-1979) se dio el lujo de crear el Fondo de Inversiones de Venezuela (FIV) —destinado a administrar el excedente de renta producido por los altos precios del crudo desatados por la crisis de 1973—,[89] así como de nacionalizar el hierro y el petróleo en enero de 1975 y 1976, respectivamente. Fueron hitos históricos de ese período de frenesí económico y social conocido como la «Gran Venezuela», cuyo manifiesto prospectivo fuera el V Plan de la Nación, concebido desde Cordiplán por el ministro Gumersindo Rodríguez.[90]

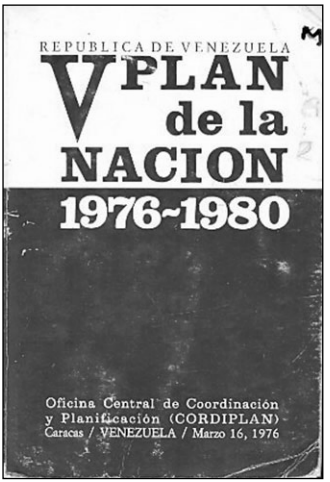
---

88 Geigel, *op. cit*., p. 27.

89 Recordemos que la guerra de 1973 en el Medio Oriente hizo que la Organización de Países Exportadores de Petróleo (OPEP) cuadruplicara los precios, generando no solo problemas de abastecimiento, sino también inflacionarios a nivel mundial.

90 Rafael Arráiz Lucca, *Venezuela: 1830 a nuestros días. Breve historia política*. Caracas: Editorial Alfa, 2007, pp. 179-180.

Figura 10: portada del *V Plan de la Nación (1976-1980)*. Caracas: Cordiplán, 1976.



Fuente: Archivo Universidad Católica Andrés Bello (UCAB), Caracas.

Sancionado legalmente, a diferencia de sus predecesores, el V Plan de la Nación fue también, siguiendo a Geigel, «el primero en darle a la planificación espacial unas características de especificidad e integralidad que trascendían los enunciados demasiado ambiguos» de los planes nacionales formulados desde la década de 1960.[91] En el dominio territorial, la «zonificación del desarrollo nacional» introducida por el V Plan fue especialmente cuidadosa en términos de reservas de áreas agrícolas, «garantizándose su uso a tales fines, con el propósito de impedir la invasión de éstas por la industria y el urbanismo; también se reservaban las áreas verdes requeridas para la protección de las grandes concentraciones urbanas».[92] Y para tales fines se apoyaba el plan en la Ley Orgánica del Ambiente (junio 15, 1976) y el Ministerio del Ambiente y los Recursos Naturales Renovables (Marnr), creado el mismo año tras la división del antiguo MOP. También en el ámbito urbano-territorial, en consonancia con la promulgación de la Ley Orgánica de la Administración Central (LOAC) en 1976, el extinto MOP —en funcionamiento desde

[91] Geigel, *op. cit*., pp. 26-27.

[92] *Ibid*., pp. 29-30.

1874— dio lugar al Ministerio de Desarrollo Urbano (Mindur) y el Ministerio de Transporte y Comunicaciones (MTC), mientras el Banco Obrero, creado en 1928, daba paso al Instituto Nacional de la Vivienda (Inavi).

Bienvenida al comienzo, según Víctor Fossi, por representar «una oportunidad prometedora», en el sentido de que «era una manifestación del Estado de dar importancia al ordenamiento del proceso de urbanización que atravesaba en ese momento su fase más dinámica», la desintegración del MOP comportó empero cierta descoordinación administrativa de cara a la cobertura de la planificación.[93] Componentes fundamentales del desarrollo urbano, como vialidad y transporte, junto a acueductos y cloacas, quedaron fuera del alcance del nuevo Mindur. Podría entonces decirse que, buscando especializar la sectorización administrativa, se desatendió la integralidad de la ordenación territorial.

19. Uno de los más espectaculares escenarios regionales de ese proyecto desarrollista fue Guayana, donde se domicilió el *holding* de empresas básicas agrupadas por la CVG, incluyendo la Siderúrgica del Orinoco (Sidor), Aluminios del Caroní (Alcasa), Venezolana de Aluminios (Venalum, 1978), Ferrominera del Orinoco (1976), entre otras. Ellas pasarían a estar bajo el comando de Leopoldo Sucre Figarella, otrora ministro de Obras Públicas, así como titular de Transporte y Comunicaciones durante los años setenta, designado Presidente y Ministro de Estado de la CVG desde 1984.[94] El así llamado «zar» de Guayana no pudo, sin embargo, recuperar económicamente el consorcio de empresas básicas, como en prefiguración del agotamiento de la Gran Venezuela.

Puede decirse que el Estado empresario hipertrofió la administración central y descentralizada: si durante la primera década democrática se habían creado, aproximadamente, unas 90 fundaciones, compañías anónimas, asociaciones civiles —incluyendo aluminios

---

93 Víctor Fossi a Camacho (comp.), *Tres entrevistas*..., p. 71.

94 Omar Alberto Pérez, «Sucre Figarella, Leopoldo», en *Diccionario de Historia de Venezuela*. Caracas: Fundación Polar, 1997, 4 tomos, t. 4, p. 1204.

Alcasa, Cementos Guayana y la línea aérea Viasa—, en los setenta esa cifra pasó a 154 empresas estatales, 28 compañías de economía mixta y 30 institutos autónomos, incluyendo el FIV y Corpoindustria.[95] La Gran Venezuela devino ese descomunal e improductivo «Estado blando», asociado por el economista sueco Gunnar Myrdal, desde la década de 1950, con los desbalances del subdesarrollo y el creciente Tercer Mundo.[96] En efecto, tras las nacionalizaciones del hierro y del petróleo, saludadas por Arturo Uslar Pietri y otros intelectuales como señeras oportunidades de enrumbarse hacia el progreso sostenido, la Gran Venezuela se trocó en un leviatán administrativo; por ello, para comienzos de los ochenta, el otrora ministro Medina Angarita denunciaba como una de las patologías del subdesarrollo venezolano: «Un adiposo Estado, sin esqueleto ni músculos, que crece como los protozoarios por adición y segmentación cubriendo un espacio inerte».[97]

Centralización, descentralización y ordenamiento

20. No obstante la hipertrofia administrativa, el proceso de planificación urbana, regional y territorial dio muestras de avances durante las décadas de 1970 y 1980, al tiempo que se enmarcaba en la planificación económica y sectorial orquestada desde Cordiplán. Si bien esta adoptó lineamientos espaciales y territoriales en el V Plan, el reforzamiento de la administración central contemplado desde la mencionada LOAC de 1976 sobredimensionó sus competencias en detrimento del nivel local. En el frenesí de la Gran Venezuela, durante la primera presidencia de Pérez, ello fue evidenciado con la promulgación de la Ley Orgánica de Régimen Municipal (LORM, 1978), la cual planteó que los Planes de Desarrollo Urbano Local (PDUL) fueran aprobados por el recién creado Mindur, desconociendo la

---

[95] Andrés Stambouli, *La política extraviada. Una historia de Medina a Chávez*. Caracas: Fundación para la Cultura Urbana, 2002, p. 154.

[96] Gunnar Myrdal, *Economic Theory and Underdeveloped Areas*. Londres: Duckworth, 1957.

[97] Arturo Uslar Pietri, *Fachas, fechas y fichas*. Caracas: Editorial Ateneo de Caracas, 1982, p. 65.

autonomía municipal establecida en la Constitución. Sin embargo, como gran avance, debe reconocerse que la LORM legitimó la participación de movimientos y organizaciones vecinales en el proceso de planificación urbana.[98] Con ello se fortaleció por lo demás la presencia de tales grupos en otros ámbitos sociopolíticos durante las décadas de 1970 y 1980, hasta que comenzaron a ser cooptados por los partidos políticos tradicionales.

La prevalencia de la administración central en el urbanismo fue confirmada con el famoso decreto 668, de julio 4 de 1980, estableciendo Planes Rectores de Desarrollo Urbano (PRDU), a cargo de Mindur. Incluyendo en sus contenidos la delimitación del área urbana; la definición del uso del suelo y sus intensidades; la precisión de las áreas o unidades mínimas de urbanización; las determinaciones sobre aspectos ambientales y de actividades urbanas; las acciones que los organismos públicos realizarían en el ámbito determinado por el plan, así como las áreas de expansión de las ciudades, el modelo de los planes rectores fue asociado con los así llamados «planes estructurales» ingleses.[99]

Efectivamente, en Inglaterra, esos *structural* o *strategic plans* servían de marco de referencia a planes locales, los cuales conformaban un sistema de dos niveles recogido en la *Town and Country Planning Act* de 1968, anclados ambos en la administración local.[100] De manera análoga, al servir los PRDU como marco de referencia para los Planes de Desarrollo Urbano Local (PDUL), el decreto 668 estableció, en el caso venezolano, un binomio de planificación en diferentes escalas y niveles de detalle;[101] pero, a diferencia del sistema inglés, con competencias distribuidas a nivel nacional y municipal, la última de las cuales era responsable de elaborar el PDUL. Sin embargo, las endémicas debilidades financieras de la administración

---

98 Tal como hizo notar Víctor Fossi a O.O. Camacho (comp.), *Tres entrevistas*..., p. 77.

99 Omar Hernández y Óscar Gómez Navas, «Formulación de los planes rectores como función del Ministerio de Desarrollo Urbano». Caracas: Hernández Gómez Navas Consultores Asociados, 1987, pp. 17-18; Geigel, *op. cit.*, p. 93.

100 Taylor, *op. cit.*, p. 52.

101 Vila, *op. cit.*, pp. 119-155.

local solo permitieron la aprobación formal de contados casos de PDUL, en el marco del respectivo PRDU. Por contraste, entre 1980 y 1987 fueron elaborados y aprobados por parte de Mindur cerca de 60 planes rectores; lo cual hizo que esa complementariedad buscada por el decreto 668 continuara siendo precaria y desigual hasta la aprobación de la Ley Orgánica de Ordenación Urbanística (LOOU) en 1987.[102]

21. En contracorriente a la concentración de competencias representada por Cordiplán y Mindur, así como la LOAC y la LORM, también se dieron, en este período, pasos hacia la descentralización y desconcentración política y administrativa. En el ámbito urbano y territorial fue promulgado, el 14 de noviembre de 1980, un nuevo decreto sobre regionalización y participación de la comunidad, contemplando la creación de un Consejo Nacional de Desarrollo Regional, así como consejos regionales en correspondencia con Oficinas Regionales de Coordinación y Planificación (Orcoplanes), las cuales quedaban bajo la coordinación de Cordiplán.[103] Aunque ya debilitado, este sistema centralizado fue completado con la formulación del VI Plan de la Nación (1981-1985) y la promulgación, el 11 de agosto de 1983, de la Ley Orgánica para la Ordenación del Territorio (LOOT). Culminando un proceso de décadas que se había iniciado con el desarrollismo sectorial de corte económico, la LOOT consolidó, a través del Plan Nacional de Ordenación Territorial y de los regionales respectivos, la inserción del territorio como sustrato para la planificación del desarrollo.[104]

Alineada asimismo con el proceso de descentralización, en 1984 fue creada la Comisión Presidencial para la Reforma del Estado (Copre), una acertada iniciativa del gobierno de Jaime Lusinchi (1984-1989), la cual puso en evidencia el agotamiento del hipertrofiado

---

[102] Geigel, *op. cit.*, pp. 94-95.

[103] *Ibid.*, p. 31.

[104] Almandoz, «Notas sobre la evolución conceptual del urbanismo en Venezuela», p. 74.

Estado rentista, empresario y centralizado.[105] Mientras tanto, en medio de críticas epistemológicas y políticas a la planificación centralizada propiciadas por la crisis de la deuda externa, durante la así llamada década perdida en América Latina,[106] en Venezuela la «planificación estratégica situacional» fue promovida desde Cordiplán. En ese clima fue formulado el VII Plan de la Nación (1986-1990), cuyos lineamientos estratégicos, concebidos en medio del endeudamiento, parecían reversar la euforia de la Gran Venezuela.[107] Más tarde, la labor de la Copre llevó a las primeras elecciones de alcaldes y gobernadores en 1989, vieja asignatura pendiente en el proceso de descentralización, establecido desde hacía mucho en países de estructuras democráticas más arraigadas.

22. Ya para entonces la LOOT había sido sucedida por la Ley Orgánica de Ordenación Urbanística (LOOU, 1987), la cual distinguió las figuras clave del Plan de Ordenación Urbanística (POU) y el Plan de Desarrollo Urbano Local (PDUL). El primero estaba dirigido a las áreas metropolitanas, conurbaciones o ciudades de rápido crecimiento, mientras que el segundo quedó reservado para pequeñas ciudades. Por lo demás, la LOOU contempló las figuras del Esquema de Ordenamiento Urbano para pequeños asentamientos, complementado por los Planes Especiales, destinados a transformaciones urbanas en sectores específicos de las ciudades que las requirieran.[108]

Ante el agotamiento del «petro-Estado» en Venezuela, el Ejecutivo Nacional, como ha señalado Marco Negrón, «apostó con fuerza (y algo de fe cuasi religiosa) a la descentralización».[109] Ello fue formalmente expresado en los lineamientos del VIII Plan de la

---

105 Stambouli, *op. cit*., pp. 151-152.

106 Almandoz, *Modernization, Urbanization and Development in Latin America*…, pp. 158-160.

107 Geigel, *op. cit*., p. 39.

108 Almandoz, «Notas sobre la evolución conceptual del urbanismo en Venezuela», pp. 74-75.

109 Marco Negrón, «Petro-Estado, ciudad y territorio en Venezuela», en Arturo Almandoz (coord.), *Ciudad, urbanización y urbanismo en el siglo XX venezolano*. Caracas: Fundación para la Cultura Urbana, 2022, pp. 46-92, pp. 89-90.

Nación (1990-1995): «La descentralización política, administrativa y financiera contribuirá a crear bases sólidas para el desarrollo regional, el cual implicará necesariamente una desconcentración eficiente de población y actividades en el territorio».[110] Este proceso de reordenación territorial, descentralizado hacia los niveles regional y local, fue acompañado, en el ámbito de los servicios públicos, por la creación, en 1989, de Hidroven y doce empresas regionales de agua, las cuales sustituyeron al INOS, en funcionamiento desde 1943. Así como también, en el ámbito de la vivienda, por la constitución de los Comités Estadales de Vivienda en 1993, en el marco de la Ley de Política Habitacional (LPH) de 1989; esta estableció el Ahorro Habitacional Obligatorio (AHO), así como la creación del Consejo Nacional de la Vivienda (Conavi), el cual tendría filiales regionales.

Tras décadas de sectorización centralizada, eran estas muestras de un proceso donde buena parte de la planificación sectorial pasaría al nivel local y provincial, aunque sin prevenir la concurrencia de competencias con la administración central del ordenamiento. Y a la sazón, tal como evidenciaba el tenor menos ambicioso de los planes de desarrollo elaborados desde Cordiplán, el modelo desarrollista de base estatal y cuño keynesiano, que alcanzó su apogeo en la Gran Venezuela petrolera, era puesto de lado, al igual que ocurría en otros países latinoamericanos.

[110] Cordiplán, *El gran viraje: lineamientos del VIII Pan de la Nación*. Caracas: Cordiplán, 1990, p. 79.

Bibliografía

General (Miradas panorámicas)

Aguirre, Beatriz y Salim Rabí, «La trayectoria espacial de la Corporación de la Vivienda», *DU&P. Diseño Urbano y Paisaje*, Vol. 6, No. 18, 2009, http://dup.ucentral.cl/pdf/18_trayectoria_espacial_b.pdf

Almandoz, Arturo, «Reconsideraciones epistemológicas y conceptuales sobre el urbanismo», *EURE. Revista Latinoamericana de Estudios Urbanos y Regionales*, Vol. 46, No. 137, Santiago de Chile: Instituto de Estudios Urbanos y Territoriales, Pontificia Universidad Católica de Chile, enero 2020, pp. 273-284. http://www.scielo.cl/eure.htm

_____, *Modernización urbana en América Latina. De las grandes aldeas a las metrópolis masificadas* (2013). Santiago de Chile: Instituto de Estudios Urbanos y Territoriales (IEUT), Universidad Católica de Chile, RIL Editores, 2018.

_____, «Encuentros y desencuentros entre escuelas universitarias y modernización en Latinoamérica. De las vanguardias novecentistas al Consenso de Washington», *Argos*, Vol. 34, No. 66-67, Caracas: División de Ciencias Sociales y Humanidades, Universidad Simón Bolívar (USB), 2017, pp. 21-40.

_____, *Modernization, Urbanization and Development in Latin America, 1900s-2000s* (2015). Londres y Nueva York: Routledge, 2017.

_____, «Despegues sin madurez. Urbanización, industrialización y desarrollo en la Latinoamérica del siglo XX», *EURE. Revista Latinoamericana de Estudios Urbanos y Regionales*, Vol. XXXIV, No. 102, Santiago de Chile: Instituto de Estudios Urbanos y Territoriales, Pontificia Universidad Católica de Chile, agosto 2008, pp. 61-76. http://www.scielo.cl/eure.htm

_____, *Entre libros de historia urbana. Para una historiografía de la ciudad y el urbanismo en América Latina*. Caracas: Equinoccio, Ediciones de la Universidad Simón Bolívar, 2008.

Almandoz, Arturo y Macarena Ibarra (eds.), *Vísperas del urbanismo en Latinoamérica, 1870-1930. Imaginarios, pioneros y disciplinas*. Santiago de Chile: Instituto de Estudios Urbanos y Territoriales, Universidad Católica de Chile, RIL Editores, 2018.

Bases de un programa de fomento para Colombia. Informe de una misión dirigida por Lauchlin Currie y auspiciada por el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento, en colaboración con el Gobierno de Colombia. Resumen del informe. Bogotá: Imprenta del Banco de la República, 1950.

Bedrack, Moisés, *La estrategia de desarrollo espacial en Chile (1970-1973)*. Buenos Aires: Ediciones SIAP-Planteos, 1974.

Behm, Héctor, *Política de la vivienda seguida por la Corporación de Reconstrucción y Auxilio*. Santiago de Chile: sin editorial, 1942.

Beyhaut, Gustavo y Helène, *Historia universal Siglo XXI. América Latina. III. De la independencia a la segunda guerra mundial*. México: Siglo Veintiuno Editores, 1985, Vol. 23.

Blanco, Alejandro, *Razón y modernidad. Gino Germani y la sociología en la Argentina*. Buenos Aires: Siglo Veintiuno Editores, 2006.

Bravo Heitmann, Luis, *Chile: el problema de la vivienda a través de su legislación*. Santiago de Chile: Editorial Universitaria, 1959.

Brenner, Neil, *New State Spaces: Urban Governance and the Rescaling of Statehood* (2004), Oxford Scholarship Online, 2011, DOI: 97801992270057.001.0001.

Brunner, Karl, *Manual de Urbanismo*. Bogotá: Imprenta Municipal, 1939-1940, 2ts.

Cardoso, Fernando H. y Enzo Faletto, *Dependencia y desarrollo en América Latina*. México: Siglo XXI, 1969.

_____, *Dependencia y desarrollo en América Latina*. En *50 años de pensamiento de la Cepal*, 1998. Recuperado de https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/2052/S33098N962Cvol2_es.pdf?sequence=1&isAllowed=y

Comisión Económica para América Latina (Cepal), *América Latina: las evaluaciones regionales de la estrategia internacional de desarrollo de los años setenta*. Santiago de Chile: Cuadernos de la Cepal, 1979.

Clark, David, *Urban World/Global City* (1996). Londres y Nueva York: Routledge, 2000.

Clichevsky, Nora, *Construcción y administración de la ciudad latinoamericana*. Buenos Aires: Instituto Internacional de Medio Ambiente y Desarrollo (IIED-América Latina), Grupo Editor Latinoamericano (GEL), 1990.

Cohen, Robert B., «The New International Division of Labor, Multinational Corporations and Urban Hierarchy» (1981), en Neil Brenner y Roger Keil (eds.), *The Global Cities Reader*. Londres y Nueva York: Routledge, 2006, pp. 49-56.

Contreras, Carlos, «La planificación de la Ciudad de México, 1918-1938» (1939), en Gerardo Sánchez Ruiz (coord.), *Planificación y Urbanismo visionarios de Carlos Contreras. Escritos de 1925 a 1935*. México: Universidad Nacional Autónoma de México, Universidad Autónoma Metropolitana-Azcapotzalco, Universidad Autónoma de San Luis de Potosí, 2003, pp. 131-145.

Corporación de Fomento de la Producción (Corfo), *Cinco años de labor: 1939-1943, correspondiente 1939, 1940, 1941, 1942, 1943*. Santiago de Chile: Corfo, 1944.

Currie, Lauchlin, *La política urbana en un marco macroeconómico*. Bogotá: Banco Central Hipotecario, 1982.

_____, *Una política urbana para los países en desarrollo*. Bogotá: Ediciones Tercer Mundo, 1965.

_____, *Operación Colombia* (1961). Barranquilla: Cámara de Comercio de Barranquilla, segunda edición, s. f.

Davis, Kingsley, «La urbanización de la población mundial», en *La ciudad* (1965), trad. Guillermo Gayá Nicolau. Madrid: Scientific American, Alianza Editorial, 1982, pp. 11-36.

Delgadillo, Víctor, *Patrimonio histórico y tugurios. Las políticas habitacionales y de recuperación de los centros históricos de Buenos Aires, Ciudad de México y Quito*. México: Universidad Autónoma de la Ciudad de México, 2011.

De Ramón, Armando, *Santiago de Chile (1541-1991). Historia de una sociedad urbana*. Santiago de Chile: Editorial Sudamericana, 2000.

Del Pozo, José, *Historia de América Latina y del Caribe. 1825-2001*. Santiago de Chile: LOM Ediciones, 2002.

_____, *Historia de América Latina y del Caribe. Desde la Independencia hasta hoy*. Santiago de Chile: LOM Ediciones, 2009.

De Mattos, Carlos A., *Globalización y metamorfosis urbana en América Latina*. Quito: Organización Latinoamericana y del Caribe de Centros Históricos (Olacchi), Municipio Metropolitano de Quito, 2010.

De Souza, Lucio y Lorena Logiuratto, «Planificación», en AA. VV., *La aldea feliz: episodios de la modernización en Uruguay*. Montevideo: Facultad de Arquitectura, Universidad de la República; Biennal di Venezia. 14 Mostra Internazionale di Architettura, 2014, pp. 140-151.

Devés Valdés, Eduardo, *El pensamiento latinoamericano en el siglo XX*, tomo II. *Desde la CEPAL al neoliberalismo (1950-1990)*. Santiago de Chile: Editorial Biblos, Centro de Investigaciones Diego Barros Arana, 2003.

Drakakis-Smith, David, *The Third World City* (1987). Londres: Routledge, 1990.

Duque Franco, Isabel, «Trayectoria y perspectivas del planeamiento estratégico en las ciudades latinoamericanas», en Isabel Duque Franco (ed.), *Historiografía y planificación urbana en América Latina*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia, Facultad de Ciencias Humanas, Departamento de Geografía, 2013, pp. 301-340.

Edwards, Sebastián, *Populismo o mercados. El dilema de América Latina*, trad. María Mercedes Correa y Paula Botero. Bogotá: Grupo Editorial Norma, 2009.

El Plan Rotival. La Caracas que no fue. Caracas: Instituto de Urbanismo, Universidad Central de Venezuela (UCV), 1990.

Escobar, Arturo, *La invención del desarrollo*. Popayán: Universidad del Cauca, 2014.

Espinoza, Vicente, *Para una historia de los pobres de la ciudad*. Santiago de Chile: Ediciones Sur, 1988, http://www.memoriachilena.gob.cl/602/w3-article-9572.html

Estefane, Andrés, «Estado y ordenamiento territorial en Chile, 1810-2016», en Iván Jaksic y Francisca Rengifo (eds.), *Historia política de Chile, 1810-2010*. Tomo II. *Estado y Sociedad*. Santiago de Chile: Fondo de Cultura Económica, Universidad Adolfo Ibáñez, 2018, pp. 87-139.

Feldman, Sara, *Planejamento e zoneamento. São Paulo 1947-1972*. São Paulo: Fadesp, Edusp, 2005.

Fernández, Enrique, *Estado y sociedad en Chile, 1891-1931. El Estado excluyente, lógica estatal oligárquica y la formación de la sociedad*. Santiago de Chile: LOM Ediciones, 2003.

Fossi, Víctor, «Desarrollo urbano y vivienda: la desordenada evolución hacia un país de metrópolis», en Arturo Almandoz Marte (comp.), *Caracas, de la metrópoli súbita a la meca roja*. Quito: Organización Latinoamericana y del Caribe de Centros Históricos (Olacchi), 2012, pp. 105-126.

Franco, Rolando, *La Flacso clásica (1957-1963): vicisitudes de las ciencias sociales latinoamericanas*. Santiago de Chile: Catalonia, 2007.

Frank, André Gunder, *Capitalismo y subdesarrollo en América Latina* (1965). México: Siglo XXI, 1982.

Fraser, Valerie, *Building the New World. Studies in Modern Architecture of Latin America 1930-1960*. Londres y Nueva York: Verso, 2000.

Friedmann, John, «Planificación para el siglo XXI: el desafío del posmodernismo», *EURE. Revista de Estudios Urbano Regionales*, Vol. 18, No. 55, 1992. Recuperado de http://eure.cl/index.php/eure/article/view/1072

Gárate, Manuel, *La revolución capitalista de Chile (1973-2003)*. Santiago de Chile: Colección de Historia, Ediciones Universidad Alberto Hurtado, 2012.

Garcés, Mario, *Tomando su sitio. El movimiento de pobladores de Santiago, 1957-1970*. Santiago de Chile: LOM Ediciones, 2013.

Garrido, Fernando, «La intervención administrativa en materia económica y las corporaciones del gobierno de Norteamérica», *Revista de Administración Pública*, Vol. 1, No. 3, 1950, pp. 416-433.

George, Pierre, «La geografía, historia profunda. A la búsqueda de una noción global de espacio», en Atlántida Coll-Hurtado (ed.), *Una vida entre valles y colinas. Pierre George: un homenaje*. México: Instituto de Geografía, UNAM, 2009, pp. 125-132.

Germani, Gino, *Sociología de la modernización. Estudios teóricos, metodológicos y aplicados a América Latina*. Buenos Aires: Paidós, 1969.

Gomes, Marco A. de Filgueiras, «Cultura urbanistica e contribução modernista. Brasil, anos 1930-1960», *Cadernos PPG-AU Faufba*. Urbanismo modernista. Brasil 1930-1960. Edição Especial, Ano III, 2005, pp. 11-29.

Gómez Gavazzo, Carlos, *Metodología del planeamiento territorial*. Rosario: Centro Regional de Estudios de Vivienda y Planeamiento, 1959.

González Deluca, María Elena, *Venezuela. La construcción de un país… una historia que continúa*. Caracas: Cámara Venezolana de la Construcción (CVC), 2013.

Gorelik, Adrián, *La ciudad latinoamericana. Una figura de la imaginación social del siglo XX*. Buenos Aires: Siglo Veintiuno Editores, 2022.

Gorelik, Adrián y Fernanda Arêas Peixoto (comps.), *Ciudades sudamericanas como arenas culturales. Artes y medios, barrios de élite y villas miseria, intelectuales y urbanistas: cómo ciudad y cultura se activan mutuamente*. Buenos Aires: Siglo Veintiuno Editores, 2016.

Gross, Patricio, «Santiago de Chile (1925-1990): planificación urbana y modelos políticos» (1991), en Carlos de Mattos, Oscar Figueroa, Pedro Bannen y Diego Campos (eds.), *Santiago en EURE. Huellas de una metamorfosis metropolitana 1970/2000*. Santiago de Chile: Instituto de Estudios Urbanos y Territoriales, Pontificia Universidad Católica de Chile, s/f, pp. 129-169.

Guerra, François-Xavier, «El olvidado siglo XIX», en V. Vásquez de Prada e Ignacio Olabarri (eds.), *Balance de la Historiografía sobre Iberoamérica (1945-1988)*. Pamplona: Ediciones Universidad de Navarra, 1989, pp. 593-631.

Gutiérrez Chaparro, Juan José, *Planeación urbana: crítica y tendencias emergentes desde el campo de la teoría. La experiencia planificadora en el estado de México*. México: Ediciones EON, Conacyt, 2018.

Hall, Peter, *Urban and Regional Planning* (1974). Londres: Routledge, 1992.

Halperín Donghi, Tulio, *Historia contemporánea de América Latina* (1967). Madrid y Buenos Aires: Alianza Editorial, 2005.

Haramoto, Edwin, «Políticas de vivienda social: experiencia chilena de las últimas tres décadas», en Joan MacDonald (ed.), *Vivienda social. Reflexiones y experiencias*. Santiago de Chile: Corporación de Promoción Universitaria, 1983, pp. 75-151.

Hardoy, Jorge E. (ed.), *Urbanization in Latin America. Approaches and Issues*. Nueva York: Anchor Books, 1975.

Harris, Walter D. Jr., *The Growth of Latin American Cities*. Athens: Ohio University Press, 1971.

Hauser, Philip M. (ed.), *La urbanización en América Latina* (1962). Buenos Aires: Solar, Hachette, 1967.

Hession, Charles H., *Keynes*, trad. Aníbal Leal. Buenos Aires: Javier Vergara Editor, 1985.

Hidalgo, Rodrigo, *La vivienda social en Chile y la construcción del espacio urbano en el Santiago del siglo XX*. Santiago de Chile: RIL Editores, Instituto de Estudios Urbanos y Territoriales UC, 2019.

Historia de Venezuela en imágenes. Caracas: El Nacional, Fundación Polar, Fundación Mercantil, 2000.

Ibarra, Macarena y Beatriz Rosso, «"Una casa para cada familia". Discursos políticos y profesionales en la nueva institucionalidad de la vivienda en Chile (1936-1965)», *Tiempo Histórico*, No. 24, 2022, pp. 113-131.

Izaguirre, Maritza, *Ciudad Guayana y la estrategia del desarrollo polarizado*. Buenos Aires: Ediciones SIAP, 1977.

Jessop, Bob, Neil Brenner y Martin Jones, «Theorizing sociospatial relations», *Environment and Planning D: Society and Space*, Vol. 6, 2008, pp. 389-401.

Keynes, John Maynard, *La teoría general de la ocupación el interés y el dinero* (1936), traducción Eduardo Hornedo. México: Fondo de Cultura Económica (FCE), 1965.

Lamparelli, Celso Monteiro, «Louis-Joseph Lebret e a pesquisa urbano regional no Brasil. Crônicas tardias ou história prematura», en Nino Padilha (org.), *Cidade e urbanismo. História, teorias e práticas*. Salvador de Bahia: Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade Federal da Bahia (Faufba), 1998, pp. 281-298.

_____, «O ideário do urbanismo em São Paulo em meados do século XX. O Padre Lebret: continuidades, rupturas e sobreposições», *DANA. Documentos de Arquitectura Nacional y Americana,* No. 37/38, Buenos Aires: Cedodal, 1995, pp. 125-131.

LaRosa, Michael J. y Germán R. Mejía, *Historia concisa de Colombia (1810-2013). Una guía para lectores desprevenidos*. Bogotá: Pontificia Universidad Javeriana, Universidad del Rosario, Leer es mi cuento, Ministerio de Cultura, 2013.

Latin American and the Caribbean Demographic Observatory, *Urbanization Prospects* (2009). Santiago de Chile: UN, Eclac, 2012. Disponible en http://www.eclac.cl/publicaciones/xml/8/38298/lcg2422P.pdf. Consultado en 14 de junio 2012.

Le Corbusier, *La Charte d'Athènes* (1941). París: Éditions du Minuit, 1971.

Leme, María Cristina da S., «Os desafios do urbanismo no Brasil: ensino e profissão», en Denise B. Pinheiro Machado, Margareth da Silva Pereira y Rachel Coutinho (org.), *Urbanismo em Questão*. Rio de Janeiro: Prourb, Universidade Federal de Rio de Janeiro (UFRJ), CNPq, 2003, pp. 109-126.

_____, «A formação do pensamento urbanístico no Brasil, 1865-1965», en María Cristina da Silva Leme (ed.), *Urbanismo no Brasil, 1895-1965*. São Paulo: Fupam, Studio Nobel, 1999, pp. 20-38.

Lombardo, Juan Donato, *Pensamiento urbanístico y desarrollo urbano en la Región Metropolitana de Buenos Aires*. Buenos Aires: Instituto del Conurbano, Universidad Nacional de General Sarmiento, 1999.

Mejía Pavony, Germán, *La aventura urbana de América Latina*. Bogotá: Fundación Mapfre, Taurus, 2013.

Méndez Vives, Enrique, *Cinco siglos. Lo esencial de la historia de Uruguay* (2014). Montevideo: Ediciones de la Banda Oriental, 2016.

Ministerio de Obras Públicas (MOP), *Ley 16.391. Crea el Ministerio de la Vivienda y Urbanismo*, 16 de diciembre de 1965, https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=28433

Ministerio de Vivienda y Urbanismo (Minvu), *Chile. Un siglo de políticas de vivienda y barrio*. Santiago de Chile: Editorial Pehuén, 2004.

Monti, Alejandra, «De la planificación como técnica a la cultura de la planificación. John Friedmann en Chile 1959-1966», *EURE. Revista de Estudios Urbano Regionales*, Vol. 46, No. 137, 2020. Recuperado de https://www.eure.cl/index.php/eure/article/view/3148

Montoya, Jhon Williams, *Cambio urbano y evolución discursiva en el análisis de la ciudad latinoamericana: de la dependencia a la globalización*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia, 2006.

Moura, Rosa, «Nuevas geografías en viejas escalas», en Arturo Orellana, Carme Miralles-Guasch y Luis Fuentes (eds.), *Escalas de la metrópoli. Lejanía versus proximidad*. Santiago de Chile: Red de Investigación sobre Áreas Metropolitanas de Europa y América Latina (Rideal), Instituto de Estudios Urbanos y Territoriales, Universidad Católica de Chile, RIL Editores, 2019, pp. 15-47.

Myrdal, Gunnar, *Economic Theory and Underdeveloped Areas*. Londres: Duckworth, 1957.

Nazer, Ricardo, «La Corporación de Fomento de la Producción y la modernización económica de Chile. 1939-1970», *Revista de Gestión Pública*, Vol. 5, No. 2, 2016, pp. 238-316.

Nazer, Ricardo, Pablo Camus e Ignacio Muñoz, *Historia de la Corporación de Fomento de la Producción, CORFO*. 2009. Disponible en http:// repositoriodigital.corfo.cl/bitstream/handle/11373/7229/HISTORIA%20CORFO%20FINAL.pdf?sequence=1 [01-12-2016].

Novick, Alicia, «Del urbanismo a la planificación en Buenos Aires, 1932-1962. Actores, instituciones e instrumentos», en Carlos Sambricio (ed.), *Ciudad y vivienda en América Latina, 1930-1960*. Madrid: Lampreave, 2012, pp. 47-71.

Odeplan, *Antecedentes generales sobre planificación regional*. Santiago de Chile: Odeplan, 1968.

Ortega, Luis, Carmen Norambuena, Julio Pinto y Guillermo Bravo, *Corporación de Fomento de la Producción: 50 años de realizaciones 1939-1989*. Santiago de Chile: Universidad de Santiago de Chile, 1989.

Pérez-Iñigo González, Álvaro, *El factor institucional en los resultados y desafíos de la política de vivienda de interés social en Chile*. Santiago de Chile: Cepal, Serie Financiamiento del Desarrollo, No. 78, 1999.

Pinto, Julio y Gabriel Salazar, *Historia contemporánea de Chile. Estado, legitimidad, ciudadanía*. Santiago de Chile: LOM Ediciones, 1999.

Pontual, Virginia, *Louis-Joseph Lebret na América Latina: um exitoso laboratório de experiências em planejamento humanista*. Rio de Janeiro: Letra Capital, Editora UFPE, 2016.

Portes, Alejandro, Bryan R. Roberts y Alejandro Grimson (eds.), *Ciudades latinoamericanas. Un análisis comparativo en el umbral del nuevo siglo*. Buenos Aires: Prometeo Libros, 2008.

Potter, Robert B. y Sally Lloyd-Evans, *The City in the Developing World*. Londres: Longman, 1998.

Prado Júnior, Caio, *História e desenvolvimento. A contribuição da historiografia para a teoria e prática do desenvolvimento brasileiro* (1968). São Paulo: Editora Brasiliense, 1999.

Prebisch, Raúl, *El desarrollo económico de la América Latina y algunos de sus principales problemas* (1948). Santiago de Chile: Cepal, Naciones Unidas, 2012. Disponible en https://www.cepal.org/es/publicaciones/40010-desarrollo-economico-la-america-latina-algunos-sus-principales-problemas

Quenan, Carlos y Sebastien Velut (eds.), *Los desafíos del desarrollo en América Latina. Dinámicas socioeconómicas y políticas públicas*. París: Institut des Amériques, Agence Française de Développement (AFP), 2011.

Quijano, Aníbal, *Dependencia, urbanización y cambio social en Latinoamérica*. Lima: Mosca Azul, 1977.

Quiroz Rothe, Héctor, *Ciudades mexicanas del siglo XX*. México: Facultad de Arquitectura, Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), 2008.

Ramírez, John Fredy, «Teorías legitimadoras de la planificación urbana en Colombia 1950-2000». *Working Paper*, tesis de maestría. Bogotá: Maestría de Urbanismo, Facultad de Artes, Universidad Nacional de Colombia, 2010.

Raposo, Alfonso, *Estado, ethos social y política de vivienda. Arquitectura habitacional pública e ideología en el Chile republicano del siglo XX*. Santiago de Chile: RIL Editores, 2008.

Raposo, Alfonso y Marco Valencia, «Práctica política del diseño urbano. Notas sobre vida institucional y labor de la Corporación de Mejoramiento Urbano, CORMU, 1966-1976», *Revista INVI*, No. 49, 2004, pp. 110-141.

Reissman, Leonard, *The Urban Process. Cities in Industrial Societies* (1964). Nueva York: The Free Press, 1970.

Remini, Robert V., *A Short History of the United States. From the Arrival of Native American Tribes to the Obama Presidency*. Nueva York: Harper Perennial, 2008.

Roberts, Bryan, *Cities of Peasants. The Political Economy of Urbanization in the Third World*. Londres: Edward Arnold, 1978.

Rofman, Alejandro, *Dependencia, estructura de poder y formación regional en América Latina* (1974). México: Siglo Veintiuno Editores, 1977.

Rostow, Walt Whitman, *The Stages of Economic Growth. A Non-communist Manifesto* (1960). Nueva York: Cambridge University Press, 1990.

_____, *The Stages of Economic Growth. A Non-communist Manifesto* (1960). Cambridge: Cambridge University Press, 1971.

Rotival, Maurice, «Planification et Urbanisme», *Urbanisme*, No. 82-83, 1964, pp. 42-45.

_____, «La planificación: doctrina y método de trabajo», *Revista del Colegio de Ingenieros de Venezuela*, No. 249, Caracas: CIV, diciembre 1956, pp. 13-21.

Sambricio, Carlos (ed.), *Ciudad y vivienda en América Latina, 1930-1960*. Madrid: Lampreave, 2012.

Sánchez Ruiz, Gerardo, *Planeación moderna de ciudades*. México: Trillas, 2008.

Santos, Milton, *O espaço dividido: os dois circuitos da economia urbana dos países subdesenvolvidos* (1975). São Paulo: Edusp, 2004.

Smith, Neil, *Desarrollo desigual. Naturaleza, capital y la producción del espacio*. Madrid: Editorial Traficantes de Sueños, 2020.

Soja, Edward W., *Postmodern Geographies. The Reassertion of Space in Critical Social Theory* (1989). Londres: Verso, 1995.

Soms, Esteban, *ODEPLAN/MIDEPLAN. Una escuela para el cambio social*. Santiago de Chile: Ministerio de Planificación, 2010.

Taffet, Jeffrey F., *Foreign Aid as Foreign Policy. The Alliance for Progress in Latin America*. Nueva York: Routledge, 2007.

Taylor, Nigel, *Urban Planning Theory since 1945*. Londres: Sage Publications, 1998.
Turner, John, *Autoconstrucción. Por una autonomía del habitar. Escritos sobre vivienda, urbanismo, autogestión y holismo*. La Rioja: Editorial Pepitas-Ensayos, 2018.
United Nations Centre for Human Settlements (Habitat), *An Urbanizing World. Global Report on Human Settlements*. Oxford: Oxford University Press, 1996.
Valenzuela, Luis, «Mass housing and urbanization: on the road to modernization in Santiago, Chile, 1930-60», *Planning Perspectives*, Vol. 23, No. 23, 2008, pp. 263-290.
Vargas Llosa, Mario, *Sables y utopías. Visiones de América Latina*, selección y prólogo de Carlos Granés. Bogotá: Aguilar, 2009.
Walter, Richard J., *Politics and Urban Growth in Santiago, Chile, 1891-1941*. Stanford: Stanford University Press, 2005.
Weiner, Myron, *Modernization*. Chicago: The University of Chicago Press, 1966.
White, Leonard D., *Introduction to the Study of Public Administration*. Nueva York: Macmillan Company, 1949.
Williamson, Edwin, *The Penguin History of Latin America*. Londres: Penguin Books, 1992.
World Bank, *Latin America and the Caribbean. A Decade after the Debt Crisis*. Washington, DC: Latin America and the Caribbean Regional Office, 1993.

Argentina

Aguirre, Oscar, «La experiencia del Consejo Nacional de Desarrollo. Aspectos normativos e institucionales», ponencia VIII Congreso Nacional de Ciencia Política de la Sociedad Argentina de Análisis Político, Buenos Aires, 2007.
Almandoz Marte, Arturo, *Modernización urbana en América Latina. De las grandes aldeas a las metrópolis masificadas*. Santiago de Chile: Instituto de Estudios Urbanos y Territoriales (IEUT), Universidad Católica de Chile, RIL editores, 2018.
Ansaldi, Waldo, «La búsqueda de América Latina. Entre el ansia de no encontrarla y el temor de no reconocerla. Teorías e instituciones en la construcción de las ciencias sociales latinoamericanas», *Cuaderno*, Instituto de Investigaciones de la Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires: 1991. Disponible en: http://geshal.sociales.uba.ar/wp-content/uploads/sites/110/2014/11/Ansaldi-1991-La-b%C3%BAsqueda-de-Am%C3%A9rica-Latina-1.pdf. Fecha de consulta: 21 de junio 2020.

Arias Bucciarelli, Mario, «Identidades en disputa: las "regiones" del Comahue y los poderes provinciales», *Cuadernos del Sur. Historia*, No. 35-36, 2007, pp. 151-174.

Bohoslavsky, Ernesto y Germán Soprano (eds.), *Un estado con rostro humano*. Buenos Aires: Prometeo Libros, 2010.

Calandra, Benedetta y Marina Franco, *La guerra fría cultural en América Latina: desafíos y límites para una nueva mirada de las relaciones interamericanas*. Buenos Aires: Editorial Biblos, 2012.

CEUR, «Programa curso de Planificación Regional». Buenos Aires: 1972.

CFI, «Proyecto de plan de trabajo y presupuesto». Buenos Aires: Biblioteca CFI, 1964.

_____, «Estudio sobre el complejo industrial Santa Fe-San Nicolás. Tomo II». Rosario: Biblioteca CFI, 1962.

_____, «Primera reunión de Jefes de equipo». Buenos Aires: Biblioteca CFI, 1962.

_____, «Memoria de la Secretaría General 1959-1961». Buenos Aires: Biblioteca CFI, 1961.

_____, «SAIJ-Consejo Federal de Inversiones. (CFI). Carta constitutiva», Buenos Aires: Biblioteca CFI, 1959. Disponible en: http://www.saij.gob.ar/LPD0002768. Fecha de consulta: 20 de abril 2022.

_____, «Bases para el desarrollo regional argentino». Buenos Aires: Biblioteca CFI, 1963.

CFI, FAO y UNDP, «Estudio de factibilidad para el desarrollo de la región Comahue. Informe Final». Buenos Aires: Biblioteca CFI, 1969.

Consejo Nacional de Desarrollo, «Plan Nacional de Desarrollo 1970-1974». Buenos Aires: Biblioteca Facultad de Ciencias Económicas, UNR, 1970.

_____, «Comahue. Análisis y diagnóstico regional». Buenos Aires: Biblioteca Facultad de Ciencias Económicas, UNR, 1970.

_____, «Plan Nacional de Desarrollo. 1965-1969». Buenos Aires: Secretaría Conade, 1964.

_____, «Coordinación de los programas relacionados con la Alianza para el Progreso», Pub. L. No. 8.541, Decreto 2, 1962, https://www.argentina.gob.ar/normativa/nacional/decreto-7290-1961-178707/texto. Fecha de consulta: 20 de abril 2022.

De Marco, Miguel Ángel, «El Consejo Federal de Inversiones. Juan Quilici, su primer presidente y los orígenes de las propuestas universitarias de integración regional y coordinación del desarrollo», *Épocas*, No. 5, 7 de diciembre de 2012. Disponible en https://p3.usal.edu.ar/index.php/epocas/article/view/1142. Fecha de consulta: 04 de noviembre 2019.

Escobar, Arturo, *Encountering Development: The Making and Unmaking of the Third World*. Princeton, N.J.: Princeton University Press, 2012. Disponible en http://hdl.handle.net/2027/heb.31025. Fecha de consulta: 2 de mayo 2021.

Evans, Peter, «El Estado como problema y como solución», *Desarrollo Económico*, No. 35, 1996, pp. 529-562.

Fainstein, Susan S., «New Directions in Planning Theory», *Urban Affairs Review,* Vol. 35, No. 4, marzo de 2000, pp. 451-478. Disponible en https://doi.org/10.1177/107808740003500401. Fecha de consulta: 03 de septiembre 2018.

Flores, Roberto Dante, «Consejo Federal de Inversiones, sus primeros años (1959-1965)», *Prohistoria. Historia, políticas de la historia*, No. 33, 1 de junio de 2020, pp. 149-176, https://doi.org/10.35305/prohistoria.vi.1085. Fecha de consulta: 22 de abril 2022.

Frondizi, Arturo, «El problema nacional de América Latina y ciertos esquemas de integración regional», *Estudios Internacionales*, Vol. 1, No. 3-4, enero de 1967, pp. 285-303. Disponible en https://doi.org/10.5354/rei.v1i3-4.19224. Fecha de consulta: 19 de abril 2022.

_____, «Discursos: Creación del Consejo Nacional del Desarrollo», Visión Desarrollista Desarrollismo, 1961, https://www.visiondesarrollista.org/discursos-conade/. Fecha de consulta: 23 de abril 2022.

_____, «Discurso presidencial del 1 de mayo de 1958 ante la Asamblea Legislativa». Buenos Aires: Fundación Centro de Estudios Presidente Arturo Frondizi, 1958.

_____, *Industria argentina y desarrollo nacional*. Buenos Aires: Editores Qué, 1957.

Frondizi, Arturo y Roberto Alemann, «Ministerio de Economía. Consejo Nacional de Desarrollo», Pub. L. No. 7.290, Decreto 2, 1961. Disponible en https://www.argentina.gob.ar/normativa/nacional/decreto-7290-1961-178707/texto.

García, Ariel, «Auge y caída de la planificación regional en Argentina: entre la búsqueda de una autonomía enraizada y el escenario económico del capitalismo periférico (1965-2015)», *Cuadernos de Geografía: Revista Colombiana de Geografía*, Vol. 27, No. 1, enero de 2018, pp. 180-194. Disponible en https://doi.org/10.15446/rcdg.v27n1.58053. Fecha de consulta: 26 de noviembre 2019.

Gómez Lende, Sebastián, «Región y regionalización: su teoría y su método. El nuevo orden espacial del territorio argentino», *Tiempo y Espacio*, No. 26, 2011, pp. 83-122. Fecha de consulta: 27 de junio 2022.

Gorelik, Adrián, *La ciudad latinoamericana. Una figura de la imaginación social del siglo XX*. Buenos Aires: Siglo Veintiuno Editores, 2022.

Halperín Donghi, Tulio, *Historia contemporánea de América Latina*. Madrid: Alianza Editorial, 1983.

Isaacs, Reginald, «Análisis preliminar de un proyecto piloto de planificación regional para el desarrollo en la Argentina». Buenos Aires: Biblioteca CFI, 1961.

Jáuregui, Aníbal, «El CONADE: organización y resultados (1961-1971)», *Anuario IEHS. Instituto de Estudios Histórico-Sociales, Universidad Nacional del Centro, Tandil*, No. 29-30, 2014-2015, pp. 141-158.

_____, «La planificación en la Argentina: el CONADE y el PND (1960-1966)», *Anuario del Centro de Estudios Históricos «Prof. Carlos S. A. Segreti»*, año 13, No. 13, 2013, pp. 243-266. Disponible en https://revistas.unc.edu.ar/index.php/anuarioceh/article/view/22171/21778. Fecha de consulta: 26 de noviembre 2019.

Librandi, Juan Martín, «El rol de la salud en el desarrollo nacional», *Anuario Centro de Estudios Económicos de la Empresa y el Desarrollo*, No. 14, 2020, pp. 255-287. Fecha de consulta: 24 de abril 2022.

Ministerio de Economía, «Apruébase el contrato suscripto con la Universidad de Harvard, Estados Unidos de Norteamérica, y se declaran de interés nacional las inversiones que se realicen», Pub. L. No. Decreto N° 9.120, 1963. Disponible en http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/175000-179999/178994/norma.htm. Fecha de consulta: 9 de mayo 2022.

Ministerio del Interior, «Sistema nacional de planeamiento y acción para el desarrollo», Ley Nº 1.907, 1967, https://www.argentina.gob.ar/normativa/nacional/decreto-1907-1967-179564/texto. Fecha de consulta: 23 de abril 2022.

Morresi, Sergio y Gabriel Vommaro, *Saber lo que se hace: expertos y política en la Argentina contemporánea*. Buenos Aires, Los Polvorines: Prometeo Libros, Universidad Nacional de General Sarmiento, 2011.

Neiburg, Federico G. y Mariano Ben Plotkin, *Intelectuales y expertos: la constitución del conocimiento social en la Argentina*. Buenos Aires: Paidós, 2004.

Onganía, Juan Carlos, «Del Sistema Nacional de Planeamiento y acción para el desarrollo», Pub. L. No. 16.964, Ley 1966.

Onganía, Juan Carlos y Guillermo Borda, «Ley de desarrollo», Pub. L. No. 16.964, 1967. Disponible en http://www.saij.gob.ar. Fecha de consulta: 25 de junio 2022.

Parmar, Inderjeet, *Foundations of the American Century: The Ford, Carnegie, and Rockefeller Foundations in the Rise of American Power*. Nueva York: Columbia University Press, 2015.

Poder ejecutivo nacional, «Sistema nacional de planeamiento y acción para el desarrollo», Ley N° 16.964, 1966, https://www.argentina.gob.ar/normativa/nacional/ley-16964-46831/texto. Fecha de consulta: 23 de abril 2022.

Presidencia de la Nación, «Consejo Federal de Inversiones», Pub. L. No. Ley 19.962, 1972.

_____, *Qué es un Plan Quinquenal*. Buenos Aires: Subsecretaría de Informaciones, 1952.

Quilici, Juan A. y Julián Freaza, «El Consejo Federal de Inversiones. Finalidades prácticas y argentinas». Buenos Aires: Biblioteca CFI, 1960. Disponible en http://biblioteca.cfi.org.ar/wp-content/uploads/sites/2/1960/01/05692.pdf. Fecha de consulta: 04 de noviembre 2019.

Rapoport, Mario, *Historia económica, política y social de la Argentina (1880-2000)*. Buenos Aires: Ediciones Macchi, 2004.

Svampa, Maristella, *Debates latinoamericanos: indianismo, desarrollo, dependencia, populismo*. Buenos Aires: Edhasa, 2016.

Torrado, Susana, *Estructura social de la Argentina: 1945-1983*. Buenos Aires: Editorial de la Flor, 1992.

Vera Canelo, Paula, «Los desarrollistas de la "dictadura liberal". La experiencia del Ministerio de Planeamiento durante el Proceso de Reorganización Nacional en la Argentina», *Años 90*, Vol. 19, No. 35 (10 de septiembre de 2012). Disponible en https://doi.org/10.22456/1983-201X.29241. Fecha de consulta: 26 de abril 2022.

Brasil

Azevedo, Sergio de e Luis Aureliano Gama de Andrade, *Habitação e poder: da Fundação da Casa Popular ao Banco Nacional de Habitação*. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1982.

Aravecchia-Botas, Nilce, *Estado, arquitetura e desenvolvimento. A ação habitacional do Iapi*. São Paulo: Editorial Fap-Unifesp, 2016.

Barbosa, Alexandre de Freitas, *O Brasil desenvolvimentista e a trajetória de Rômulo Almeida*. São Paulo: Alameda, 2021.

Barboza, Darlan Praxedes e Elisabete Marin Ribas, «Volta às fontes batismais: Celso Furtado e a profecia da Sudene», *Revista do Instituto de Estudos Brasileiros*, No. 78, 2021, pp. 274-301.

Bielschowsky, Ricardo (Org.), *Cinquenta anos de pensamento na Cepal*, trad. V. Ribeiro. Rio de Janeiro: Record, 2000.

_____, «50 anos de pensamento na CEPAL-Uma Resenha», en Ricardo Bielschowsky (Org.), *Cinquenta anos de pensamento na Cepal*, trad. V. Ribeiro. Rio de Janeiro: Record, 2000, pp. 13-68.

_____, *Pensamento econômico brasileiro: o ciclo ideológico do desenvolvimentismo*. Rio de Janeiro: Contraponto, 1988.

Bonduki, Nabil G., *Os pioneiros da habitação social*. Vol. 1, *Cem anos de política pública no Brasil*. São Paulo: Edunesp, Sesc, 2014.

_____, *Origens da Habitação Social no Brasil. Arquitetura Moderna, Lei do Inquilinato e Difusão da Casa Própria*. São Paulo: Estação Liberdade, 1998.

Bonduki, Nabil G. e Ana Paula Koury, *Os Pioneiros da habitação social*. Vol. 2. *Inventário da produção pública no Brasil entre 1930 e 1964*. São Paulo: Editora da Unesp/Edições SESC, 2014.

_____, «Das reformas de base ao BNH: as propostas do Seminário de Habitação e Reforma Urbana», *Vitruvius: Arquitextos*, Ano 10, No. 120.02, maio 2010.

Bonduki, Nabil G. e Juliana Costa Mota, «Conjunto Residencial Várzea do Carmo», em Nabil G. Bonduki e Ana P. Koury (Orgs.), *Os Pioneiros da Habitação Social*. Vol. 3. *Onze propostas de morar para o Brasil moderno*. São Paulo: Editora da Unesp/Edições SESC, 2014, pp. 42-65.

Bresser-Pereira, Luis Carlos, *A construção política do Brasil: sociedade, economia e estado desde a independência*. São Paulo: Editora 34, 2014.

Cardoso Jr., José Celso, Paulo R. Furtado de Castro e Diana Meirelles da Motta (eds.), *A Constituição brasileira de 1988 revisitada: recuperação histórica e desafios atuais das políticas públicas nas áreas regional, urbana e ambiental*. Brasília: Ipea, 2009.

Chiquito, Elisângela de Almeida, *A Comissão da Bacia Paraná-Uruguay: do planejamento de vale aos polos de desenvolvimento*. São Paulo: Alameda, 2016.

Cintra, Antônio Octávio, «Planejando as cidades: política ou não política», em Antônio Octávio Cintra e Paulo Roberto Haddad, *Dilemas do planejamento urbano e regional no Brasil*. Rio de Janeiro: Zahar editores, 1978, pp. 169-253.

CNBB, «Uso do solo e ação pastoral». XX assembléia da CNBB, Itaici, 1978.

Decreto n. 50.488, de 25 de abril de 1961. Cria o Conselho Nacional de Planejamento e Habitação Popular. Disponível em: https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1960-1969/decreto-50488-25-abril-1961-390120-publicacaooriginal-1-pe.html. Acesso em: 24 de junho de 2022.

Draibe, Sonia, *Rumos e Metamorfoses. Estado e Industrialização no Brasil 1930-1960*. São Paulo: Paz e Terra, 2004.

Faria, Rodrigo S. de, «O planejamento urbano no Brasil entre a democracia e o autoritarismo: uma interpretação em quatro dimensões», em Maria Cristina da Silva Leme (ed.), *Urbanismo e Política no Brasil dos anos 1960*. São Paulo: Annablume, 2019, pp. 37-62.

_____, *O Urbanista e o Rio de Janeiro-José de Oliveira Reis, uma biografia profissional*. São Paulo: Alameda, Casa Editorial FAPESP, 2013.

Fausto, Boris, *História do Brasil*. São Paulo: Edusp, 1999.

Feldman, Sarah, «Um ciclo de institucionalização do urbanismo no Brasil», em Sarah Feldman, *Instituições de urbanismo no Brasil 1930-1979*. São Paulo: Annablume, 2021, pp. 11-76.

_____, «O Serviço Federal de Habitação e Urbanismo (Serfhau) e a reconfiguração do campo profissional do urbanista», em Maria Cristina da Silva Leme (ed.), *Urbanismo e Política no Brasil dos anos 1960*. São Paulo: Annablume, 2019, pp. 99-128.

Fonseca, Pedro Cezar Dutra, «Gênese e precursores do desenvolvimentismo no Brasil», em Pedro Paulo Zahluth Bastos e Pedro Cezar

Dutra Fonseca (ed.), *A Era Vargas: desenvolvimentismo, economia e sociedade*. São Paulo: EDUNESP, 2012, pp. 21-49.

Fonseca, Pedro Cezar Dutra e Sergio Marley Modesto Monteiro, «O Estado e suas razões: o II PND», *Revista de Economia Política*, Vol. 28, No. 1 (109), pp. 28-46. Disponível em: https://www.scielo.br/j/rep/a/48sFyxjczMLHDkKhWZSM5Sw/?lang=pt Data da consulta: 18 de março 2022.

Freitag, Patrícia Baptista e Rodrigo S. de Faria, «O Planejamento regional no centro-oeste brasileiro: ações da SUDECO e a região geoeconômica de Brasília», *Risco Revista De Pesquisa Em Arquitetura E Urbanismo (Online)*, No. 19, 2021, pp. 1-21. https://doi.org/10.11606/1984-4506.risco.2021.170828. Disponível em https://www.revistas.usp.br/risco/article/view/170828 Acesso em: 28 de junho 2022.

_____, «Pensar Brasília e o Distrito Federal: entre o planejamento urbano-regional e o planejamento nacional (1966-1975/1984)», *URBE. Revista Brasileira de Gestão Urbana*, Vol. 13, 2021, pp. 1-14. Disponível em: https://www.scielo.br/j/urbe/a/YpMJtJwFg3bNvG-7M3W3b9wm/abstract/?lang=pt. Acesso em: 28 de junho 2022.

Fridman, Fania, «Notas sobre o planejamento no período João Goulart», *Urbana: Revista Eletrônica do Centro Interdisciplinar de Estudos sobre a Cidade*, Campinas, SP, Vol. 6, No. 1, 2014, pp. 64-128. DOI: 10.20396/urbana.v6i1.8635294. Disponível em: https://periodicos.sbu.unicamp.br/ojs/index.php/urbana/article/view/8635294. Acesso em: 27 de junho 2022.

Gimenes, Francisco Carlos, «A Cidade dos Motores. Três Projetos», Dissertação de Mestrado em Arquitetura e Urbanismo. São Carlos: EESC, 1998.

«Golpe de 1964», Centro de Pesquisa e Documentação de História Contemporânea do Brasil da Fundação Getúlio Vargas (CPDOC-FGV). Disponível em: http://www.fgv.br/cpdoc/acervo/dicionarios/verbete-tematico/revolucao-de-1964

Ianni, Octavio, *Estado e Planejamento Econômico no Brasil*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1987.

Laner, Izadora Carvalho, «Planejamento Regional e Desenvolvimento no Brasil: 1955-1961», Dissertação de Mestrado em Arquitetura e Urbanismo. Brasília: Programa de Pós-graduação da Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da UnB, 2018.

Laner, Izadora Carvalho, Rodrigo S. de Faria e Carolina Pescatori, «O Estado e o planejamento regional no Brasil: as três perspectivas de análise (1951-1961)», *Urbana: Revista Eletrônica do Centro Interdisciplinar de Estudos sobre a Cidade*, Campinas, SP, Vol. 12, 2021. DOI: 10.20396/urbana.v12i0.8660027. Disponível em: https://periodicos.sbu.unicamp.br/ojs/index.php/urbana/article/view/8660027. Acesso em: 28 de junho 2022.

Laner, Izadora Carvalho e Rodrigo S. de Faria, «Operação Nordeste: a criação da SUDENE como política regional de desenvolvimento e integração nacional», *Revista Política e Planejamento Regional*, Vol. 6, No. 2, maio a agosto 2019, pp. 184-203. Disponível em: https://www.revistappr.com.br/sumario_ant.php?id=MzA=. Acesso em: 28 de junho 2022.

Leme, Maria Cristina da Silva, «A formação do pensamento urbanístico no Brasil 1895-1965», em Maria Cristina da Silva Leme (ed.), *Urbanismo no Brasil 1895-1965*. São Paulo: Fupam, Studio Nobel, 1999, pp. 20-38.

López, Adriana e Carlos Guilherme Mota, *História do Brasil, uma interpretação*. São Paulo: Senac, 2008.

Love, Joseph L., «Ideias e ideologias econômicas na América Latian, c. 1930-c. 1990», en Leslie Bethell (Org.), *A América Latina após 1930: Ideias, Cultura e Sociedade. História da América Latina Vol. III*, trad. Gilson César Cardoso de Souza. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2011, pp. 161-242.

Maricato, Ermínia, *Brasil, cidades-alternativas para a crise urbana*. Petrópolis: Vozes, 2001.

Martin, André Luiz de Miranda, «Visões da "insuficiência": o nordeste e o desenvolvimento regional no pensamento social brasileiro», *Revista do Instituto de Estudos Brasileiros*, [S. l.], No. 52, 2011, pp. 69-88. DOI: 10.11606/issn.2316-901X.v0i52p69-88. Disponível em: https://www.revistas.usp.br/rieb/article/view/34669. Acesso em: 9 de maio 2022.

Matos, Patricia de Oliveira, «Análise dos planos de desenvolvimento elaborados no Brasil após o II PND», Dissertação Mestrado em Economia Aplicada. São Paulo: ESALQ, Universidade de São Paulo, Piracicaba, 2002.

Ministério dos Transportes-Conselho Nacional dos Transportes, *Planos de Viação: evolução histórica (1808-1973)*. Rio de Janeiro: Ministério dos Transportes-Conselho Nacional dos Transportes, 1974.

Motta, Diana Meirelles da, Sérgio Ulisses Silva Jatobá e Rômulo Ribeiro, «A CF/88 e o desenvolvimento urbano», em José Celso Cardoso Jr., Paulo R. Furtado de Castro e Diana Meirelles da Motta (ed.), *A Constituição brasileira de 1988 revisitada: recuperação histórica e desafios atuais das políticas públicas nas áreas regional, urbana e ambiental*. Brasília: Ipea, 2009, pp. 91-116.

Nascimento, Flávia Brito do, *Entre a estética e o hábito. O Departamento de Habitação Popular (Rio de Janeiro, 1946-1960)*. Rio de Janeiro: Secretaria Municipal de Cultura, 2008.

Nunes, Orlando Vinicius Rangel, «O Programa de Cidades de Porte Médio: Planejamento e Política Urbano-Regional no Brasil (1976-1986)», Tese Doutorado em Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo. Brasilia: Universidade de Brasília, 2020.

Oliveira, Fábio Lucas Pimentel de e Deborah Werner, *Perspectiva histórica do planejamento regional no Brasil*. Santiago: Nações Unidas, 2014. Disponível em: https://www.cepal.org/sites/default/files/publication/files/36633/S2014194_pt.pdf. Acesso em: 9 de maior 2022.

Pereira, Luiz Andrei Gonçalves e Simone Narciso Lessa, «O processo de planejamento e desenvolvimento do transporte rodoviário no Brasil», *Caminhos da Geografia*, Instituto de Geografia da Universidade Federal de Uberlândia. Uberlândia, Vol. 12, No. 40, dezembro 2011, pp. 26-46. Disponível em: https://seer.ufu.br/index.php/caminhosdegeografia/article/view/16414. Acesso em: 9 de junho 2022.

Pontual, Virginia, *Louis-Joseph Lebret na América Latina: um exitoso laboratório de experiências em planejamento humanista*. Rio de Janeiro e Recife: Letra Capital, Editora da UFPE, 2016.

Queiroz, Marcus Vinicius Dantas de, «Arquitetura, cidade e território das secas: ações da IFOCS no semiárido do Brasil (1919-1945)», Tese Doutorado em Teoria e História da Arquitetura e do Urbanismo. São Carlos: Instituto de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, 2020. doi:10.11606/T.102.2020.tde-05062020-141847. Acesso em: 20 de maio 2022.

Rego, Renato Leão, «A integração cidade-campo como esquema de colonização e criação de cidades novas: do Norte Paranaense à Amazônia Legal», *Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais*, Vol. 17, No. 1, 2015. Disponível em: https://rbeur.anpur.org.br/rbeur/article/view/4978 Acesso em: 26 de junho 2022.

Rezende, Fernando, «Planejamento no Brasil: auge, declínio e caminhos para uma reconstrução», em José Celso Cardoso Jr. (ed.), *Reinvenção do planejamento governamental no Brasil: Diálogos para o Desenvolvimento*. Brasília: IPEA, 2011, pp. 177-238.

Ribeiro, Cecilia e Virginia Pontual, «A reforma urbana nos primeiros anos da década de 1960», *Vitruvius: Arquitextos*, Ano 10, No. 109.07, junho 2009.

Rocha, Ricardo de Souza, «Do velho ao novo Nordeste: região, cultura e planejamento de Gilberto Freyre a Franklin de Oliveira», *Antíteses*, [S.l.], Vol. 14, No. 28, 2021, pp. 95-126. Disponível em: <https://www.uel.br/revistas/uel/index.php/antiteses/article/view/44152>. Acesso em: 15 de maio 2022.

Schmidt, Benício Vieiro, *Estado e a política urbana no Brasil*. Porto Alegre: UFRGS/L&PM, 1983.

_____, «A Modernização e o Planejamento Urbano Brasileiro no Século XIX», *Revista Dados—Revista de Ciências Sociais*, Vol. 24, No. 3, Rio de Janeiro: IESP-UFRJ, 1981, pp. 349-371. Disponível em http://dados.iesp.uerj.br/es/artigos/?id=228. Acesso em: 12 de fevereiro 2022.

Silva, Lucia, *História do Urbanismo no Rio de Janeiro: administração municipal, engenharia e arquitetura dos anos 20 a ditadura Vargas*. Rio de Janeiro: E-Papers, 2003.

Simões Jr., José Geraldo e Heliana Angotti-Salgueiro (eds.), *Luiz de Anhaia Mello: um pioneiro do urbanismo paulistano*. São Paulo: Editora Mackenzie, 2020.

Somekh, Nadia e Candido Malta Campos (orgs.), *A cidade que não pode parar: planos urbanísticos de São Paulo no século XX*. São Paulo: Editora Mackpesquisa, 2002.

Steinberger, Marília, «Planejamento local integrado: uma fase necessária ao desenvolvimento urbano planejado», Dissertação de Mestrado. Rio de Janeiro: COPPE, Universidade Federal do Rio de Janeiro, 1976.

Steinberger, Marília e Gilda Collet Bruna, «Cidades médias: elos do urbano regional e do público-privado», em Thompson Almeida Andrade e Rodrigo Valente Serra, *Cidades médias brasileiras*. Rio de Janeiro: IPEA, 2001, pp. 35-77.

Sudério, Marcílio de Oliveira, «Experiências em Planejamento Regional no Estado do Amazonas: entre a SPVEA e a SUDAM/SUFRAMA (1953-1985)», Tese Doutorado em Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo. Brasilia: Universidade de Brasília, 2020.

Tolosa, Hamilton C., «Política urbana e redistribuição da renda», em Ana Helena Pompeu de Toledo e Marly Cavalcanti, *Planejamento urbano em debate*. São Paulo: Cortez & Moraes, 1978, pp. 19-46.

Villaça, Flávio, «Uma Contribuição para a História do Planejamento Urbano no Brasil», em Csaba Deák e Sueli Terezina Ramos Schiffer (eds.), *O processo de urbanização no Brasil*. São Paulo: Edusp, 1999, pp. 170-243.

Violich, Francis, «Crescimento urbano e planejamento no Brasil», em Samuel H. Jamenson, (ed.). *Administração municipal*. Rio de Janeiro: FGV, 1965, pp. 215-226.

Chile

Aguirre, Beatriz y Salim Rabí, «La trayectoria espacial de la Corporación de la Vivienda (CORVI)», *Revista Electrónica DU&P*, Vol. VI, No. 18, diciembre 2009, pp. 1-73.

Almandoz Marte, Arturo, *Modernización urbana en América Latina. De las grandes aldeas a las metrópolis masificadas*. Santiago de Chile: Instituto de Estudios Urbanos y Territoriales (IEUT), Universidad Católica de Chile, RIL Editores, 2018.

Alvarado, Matías y Guillermo Elgueda, «La Política Nacional de Desarrollo Urbano de 1979. La discusión al interior de la Junta Militar de Gobierno y la problemática urbana (Chile, 1973-1979)», *Revista Divergencia*, Año 10, No. 16, enero-junio 2021, pp. 10-29.

Aylwin, Mariana, Carlos Bascuñán, Sofía Correa, Cristián Gazmuri, Sol Serrano y Matías Tagle, *Chile en el siglo XX*. Santiago de Chile: Editorial Planeta, 2000.

Baeza, Francisco, «Arquitectura y servicios públicos», *Revista CA*, No. 29, 1981, pp. 2-11.

Barrera, Manuel, «Desarrollo económico y sindicalismo en Chile: 1938-1970», *Revista Mexicana de Sociología*, Vol. 42, No. 3, julio-septiembre 1980, pp. 1269-1296.

Boisier, Sergio, «Chile: la vocación regionalista del gobierno militar», *EURE. Revista de Estudios Urbano Regionales*, Vol. XXVI, No. 77, mayo 2000, pp. 81-107.

Cabello, Octavio, *Informe de actividades desarrolladas durante 1966*. Santiago de Chile: marzo de 1967.

Caja de la Habitación, *Memoria año 1950*. Santiago de Chile: Caja de la Habitación, 1951, s/p.

_____, *Beneficios dados al país por la institución. Estado en agosto de 1946*. Santiago de Chile: Imprenta Asiés, 1946.

_____, *Labor de la Dirección de la Caja de la Habitación durante la administración del Excmo. Sr. Don Pedro Aguirre Cerda*. Santiago de Chile: Imprenta La Sud-América, 1942.

Casanova, Mauricio, «El des-financiamiento de las políticas sociales, el Banco Central como prestamista del fisco y el fracaso del modelo desarrollista (Chile, 1932-1955)», *Revista de Historia*, Vol. 2, No. 25, julio-diciembre 2018, pp. 7-27.

_____, «Los orígenes del desarrollismo económico en Chile (1932-1945): ¿Estado empresario o empresarios en el Estado?», tesis doctoral inédita. Berlín: Freie Universität Berlin, Geschichts- und Kulturwissenschaften, 2018.

Corfo, *Corfo, 1939-1979. Memoria informativa 40 años*. Santiago de Chile: Corfo, 1979.

_____, *Corfo, veinte años de labor: 1939-1959*. Santiago de Chile: Corfo, 1962.

_____, *Corfo, 15 años de labor (1939-1954)*. Santiago de Chile: Corfo, 1955.

_____, *Cinco años de labor: 1939-1943*. Santiago de Chile: Corfo, 1944.

Corfo y Fundación Pedro Aguirre Cerda, *Geografía económica de Chile*. Santiago de Chile: Editorial Universitaria, 1950, tomo I.

Cormu, *CORMU Chile*. Santiago de Chile: Cormu, 1968.

Corvi, «60 mil viviendas. CORVI en el centro de la construcción», *Revista AUCA*, No. 23, 1972, pp. 40-65.

_____, *Fundamentos y estructura del Plan Habitacional*. Santiago de Chile: enero 1971.

_____, *Plan habitacional Chile*. Santiago de Chile: Storandt Publicidad, 1963, s/p.

Daher, Antonio, «Neoliberalismo urbano en Chile», *Estudios Públicos*, No. 43, 1991, pp. 281-299.

Di Filippo, Armando, «La Alianza para el Progreso y el desarrollismo en Chile», *Revista de Historia*, Vol. 1, No. 27, enero-junio 2020, pp. 135-163.

Eliash, Humberto, «Del Estado de Bienestar al modelo neoliberal: la vivienda social en el caso chileno», *Revista Estado y Políticas Públicas*, No. 15, octubre 2020, pp. 83-112.

Ferrando, Francisco, «Santiago de Chile: antecedentes demográficos, expansión urbana y conflictos», *Revista de Urbanismo*, No. 18, junio 2008, pp. 1-19.

Gámez Bastén, Vicente, «El pensamiento urbanístico de la CORMU (1965-1976)», *Urbano*, Vol. 9, No. 13, mayo 2006, pp. 9-18.

_____, «Algunos antecedentes para el estudio de la doctrina habitacional de la Corporación de la Vivienda», *Boletín INVI*, Vol. 14, No. 38, noviembre 1999, pp. 27-58.

Geisse, Guillermo, *Economía y política de la concentración urbana en Chile*. México: El Colegio de México, Pispal, 1983.

Geisse, Guillermo y Mario Valdivia, «Urbanización e industrialización en Chile», *EURE. Revista de Estudios Urbano Regionales*, Vol. 5, No. 15, 1978, pp. 11-35.

Hidalgo, Rodrigo, *La vivienda social en Chile y la construcción del espacio urbano en el Santiago del siglo XX*. Santiago de Chile: RIL Editores, Instituto de Estudios Urbanos y Territoriales UC, 2019.

_____, «La vivienda social en Chile: la acción del Estado en un siglo de planes y programas», *Scripta Nova Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales*, No. 45 (1), agosto 1999, s/p.

Ibarra, Macarena, «Hygiene and public health in Santiago de Chile's urban agenda, 1892-1927», *Planning Perspectives*, Vol. 31, No. 2, 2016, pp. 181-203.

Ibarra, Macarena y Marco González, «La vivienda social como discurso político en Chile. El problema de la localización, promoción y planificación física, 1925-1973», *Revista Divergencia*, Año 11, No. 18, enero-junio 2022, pp. 125-146.

Leme, María Cristina da Silva y Vera Lucia F. Motta Rezende, «From Urbanism to Planning Process. Convergences of Latin American Countries», en Carola Hein (ed.), *The Routledge Handbook of Planning History*. Nueva York: Routledge, 2017, pp. 208-217.

López Bravo, Eduardo, «¿Sustitución de importaciones o sustitución empresarial?: los empresarios chilenos y la CORFO, 1941-1943», *Revista Divergencia*, Año 8, No. 12, enero-junio 2019, pp. 99-125.

Martínez Pizarro, Jorge, «Redistribución espacial de la población en Chile», *Notas de Población*, No. 65, junio 1997, pp. 203-245.

_____, «Urbanización, crecimiento urbano y dinámica de la población de las principales ciudades de Chile entre 1952 y 1992», *Revista de Geografía Norte Grande*, No. 24, 1997, pp. 23-30.

«Memorándum Nº039», Arnad, Correspondencia Odeplan, Ministerio de Planificación y Cooperación, Vol. 4, 1966.

Mensaje de S.E. el Presidente de la República don Jorge Alessandri Rodríguez al Congreso Nacional al inaugurar el periodo ordinario de sesiones, 21 de mayo de 1962.

Mensaje de S.E. el Presidente de la República don Carlos Ibáñez del Campo al Congreso Nacional al inaugurar el periodo ordinario de sesiones, 21 de mayo de 1958.

Mensaje presidencial, 11 de septiembre de 1979-11 de septiembre de 1980.

Mensaje presidencial, 11 de septiembre de 1977-11 de septiembre de 1978.

Mensaje presidencial, 11 de septiembre de 1975-11 de septiembre de 1978.

Mensaje presidencial, 11 de septiembre de 1975-11 de septiembre de 1976.

Mensaje presidencial, 11 de septiembre de 1974-11 de septiembre de 1975.

Mensaje presidencial, 11 de septiembre de 1973-11 de septiembre de 1974.

Ministerio de Hacienda, *Ley 16.723. Suplementa los ítem del presupuesto de capital, en moneda nacional, de la Dirección General de Obras Públicas*, 13 de diciembre de 1967, https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=28643

_____, *DFL 285. Sobre organización y atribuciones de la Corporación de la Vivienda*, 5 de agosto de 1953, Artículo 1, https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=5312

_____, *DFL 150. Establece la organización y fija las atribuciones del Ministerio de Obras Públicas y servicios independientes*, 3 de agosto de 1953, https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=4819

_____, *DFL 54. Adopta las medidas que indica en relación con la Empresa Nacional de Transportes Colectivos S.A. y crea la Empresa de Transportes Colectivos del Estado*, 2 de mayo de 1953, https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=4318

_____, *Ley 11.151. Concede al Presidente de la República facultades para reorganizar las diferentes ramas de la Administración Pública*, 5 de febrero de 1953, https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=26570

_____, *Ley 6.334. Crea las Corporaciones de Reconstrucción y Auxilio y de Fomento a la Producción*, 29 de abril de 1939, artículo 22, https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=25337

Ministerio del Interior, *Decreto Ley 557. Crea el Ministerio de Transportes*, 10 de julio de 1974, https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=6193

Ministerio de Obras Públicas, *Historia*, https://www.mop.gob.cl/acerca/#historia

_____, *Ley 16.391. Crea el Ministerio de la Vivienda y Urbanismo*, 16 de diciembre de 1965, https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=28433

_____, *Ley 15.840. Aprueba organización y funciones del Ministerio de Obras Públicas*, 9 de noviembre de 1964, https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=28304

Minvu, «Capítulo 6: La vivienda social en el período del Gobierno Militar, 1973-1990», en Minvu, *Chile. Un siglo de políticas en vivienda y barrio*. Santiago de Chile: Pehuén editores, 2004, pp. 181-226.

_____, Departamento de Desarrollo Urbano e Infraestructura, *Memoria Descriptiva. Plan Regional de Desarrollo Urbano IX Región de la Araucanía*. Santiago de Chile: 1981.

_____, «Política Nacional de Desarrollo Urbano, MINVU 1979», *Revista AUCA*, No. 37, 1979, pp. 31-37.

_____, Dirección General de Planificación y Presupuesto, *Estudio Pre Inversional de Vivienda y Desarrollo Urbano La Serena Coquimbo 1967-1972*. Santiago de Chile: Minvu, 1967.

_____*Decreto 483. Aprueba la Ley Orgánica de la Corporación de Mejoramiento Urbano*, 3 de septiembre de 1966, https://www.bcn.cl/leychile/navegar?i=13698&f=1977-07-15&p=

Muñoz Gomá, Oscar, «La industrialización chilena del siglo XX como proyecto de transformación», *Contribuciones Científicas y Tecnológicas*, Vol. 42, No. 1, 2017, pp. 31-40.

Nazer Ahumada, Ricardo, «La Corporación de Fomento a la Producción y la modernización económica de Chile. 1939-1970», *Revista de Gestión Pública*, Vol. V, No. 2, julio-diciembre 2016, pp. 283-316.

Odeplan, *Cuentas Nacionales de Chile, 1960-1971*. Santiago de Chile: Odeplan, 1971.

Opazo, Jorge, *Estadísticas del Plan Habitacional Chileno*. Santiago de Chile: Corvi, 1963.

Ortega, Luis, «La economía política de la industrialización a través de un siglo, 1870-1970», en Iván Jaksic, Andrés Estefane y Claudio Robles (eds.), *Historia política de Chile, 1810-2010. Tomo III. Problemas económicos*. Santiago de Chile: Fondo de Cultura Económica, 2018, pp. 141-170.

Ortega, Luis, Carmen Norambuena, Julio Pinto y Guillermo Bravo, *Corporación de Fomento de la Producción: 50 años de realizaciones, 1939-1989*. Santiago de Chile: Universidad de Santiago de Chile, Facultad de Humanidades, Departamento de Historia, 1989.

Parrochia Beguin, Juan y María Isabel Pavez Reyes, *Los primeros planes intercomunales metropolitanos de Chile: Volumen I: los planes para Santiago de Chile 1960-1994*. Santiago de Chile: Universidad de Chile, Facultad de Arquitectura y Urbanismo, Departamento de Urbanismo, 2016.

Pavez Reyes, María Isabel, «Introducción general: Aportes conceptuales previos a la primera planificación reguladora intercomunal y microregional de las metrópolis de Chile», en Juan Parrochia Beguin y María Isabel Pavez Reyes, *Los primeros planes intercomunales metropolitanos de Chile: Volumen I: los planes para Santiago de Chile 1960-1994*. Santiago de Chile: Universidad de Chile, Facultad de Arquitectura y Urbanismo, Departamento de Urbanismo, 2016, pp. 7-32.

_____, «Planificación urbana-regional y paisaje: impronta de los planes 1960-1994 para Santiago de Chile», *Revista de Urbanismo*, No. 6, julio 2002, pp. 1-29.

«Presidencia de la República. Asesoría de planificación», Arnad, Correspondencia Odeplan, Ministerio de Planificación y Cooperación, Vol. 1, 1965.

Primer mensaje del Presidente de la República de Chile don Eduardo Frei Montalva al inaugurar el período de Sesiones Ordinarias del Congreso Nacional, 21 de mayo de 1965.

Raposo, Alfonso, «La vivienda social de la CORVI. Un otro patrimonio», *Boletín INVI*, Vol. 14, No. 37, agosto 1999, pp. 41-73.

_____, «La metrópoli y las políticas de desarrollo urbano-regional», *Revista AUCA*, No. 37, 1979, pp. 15-24.

Raposo Moyano, Alfonso y Marco Valencia Palacios, «Práctica política del diseño urbano. Notas sobre la vida institucional y labor de la Corporación de Mejoramiento Urbano, CORMU. 1966-76», *Revista INVI*, Vol. 18, No. 49, enero 2004, pp. 112-114.

Rodríguez Weber, Javier E., *Desarrollo y desigualdad en Chile (1850-2009). Historia de su economía política*. Santiago de Chile: Dibam, Centro de Investigaciones Diego Barros Arana, 2007.

Rosenblitt Berdichesky, Jaime, «El ministerio de Gustavo Ross y la configuración del Estado nacional desarrollista (1932-1938)», *Historia*, Vol. 29, 1995-1996, pp. 405-421.

Sagredo, Rafael, «La industrialización en Chile: mitos y realidades», *Revista de Historia y Geografía*, No. 2, 1986, pp. 1-4.

Salazar, Gabriel, *La violencia política popular en las «Grandes Alamedas»: la violencia en Chile 1947-1987 (Una perspectiva histórico-popular)*. Santiago de Chile: LOM Ediciones, 2006.

Santa María, Ignacio, *Las tres vías en la historia del campamento chileno*. Santiago de Chile: Universidad Católica de Chile, Depto. Urbanismo y Vivienda, 1973.

«Santiago 6 de octubre 1965», Arnad, Correspondencia Odeplan, Ministerio de Planificación y Cooperación, Vol. 3, 1965.

«Solicitud de asistencia técnica al Representante Residente de UN», Arnad, Correspondencia Odeplan, Ministerio de Planificación y Cooperación, Vol. 1, 1965.

«Solicitud sobre medios de transportes de pasajeros», Arnad, Correspondencia Odeplan, Ministerio de Planificación y Cooperación, Vol. 2, 1965.

Szary, Anne-Laure, «Regiones ganadoras y regiones perdedoras en el retorno de la democracia en Chile: poderes locales y desequilibrios territoriales», *EURE. Revista de Estudios Urbano Regionales*, Vol. XXIII, No. 70, diciembre 1997, pp. 59-79.

Trivelli, Pablo, «Reflexiones en torno a la Política Nacional de Desarrollo Urbano», *EURE. Revista de Estudios Urbano Regionales*, Vol. 8, No. 22, 1981, pp. 43-64.

Wilsey & Ham International (California), *Osorno. Estudio Pre Inversional de Vivienda y Desarrollo Urbano 1967-19 73. Informe final*. Santiago de Chile: Minvu, 1967.

Colombia

Ardila Duarte, Benjamín, «Alfonso López Pumarejo y la revolución en marcha», *Credencial Historia*, No. 192, 2005, s. p. Disponible en: https://www.banrepcultural.org/biblioteca-virtual/credencial-historia/numero-192/alfonso-lopez-pumarejo-y-la-revolucion-en-marcha.

Arévalo Hernández, Decsi, «Misiones económicas internacionales en Colombia 1930-1960», *Historia Crítica*, No. 14, 1997, pp. 7-24.

Bases de un programa de fomento para Colombia. Informe de una misión dirigida por Lauchlin Currie y auspiciada por el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento, en colaboración con el Gobierno de Colombia. Resumen del informe. Bogotá: Imprenta del Banco de la República, 1950.

Botero, Camila, «La reforma constitucional de 1979», *Coyuntura Económica*, Vol. 10, No. 1, 1980, pp. 83-103.

Botero, Sandra, «La reforma constitucional de 1936, el Estado y las políticas sociales en Colombia», *Anuario Colombiano de Historia Social y de la Cultura*, No. 33, 2006, pp. 85-109.

Caballero, Carlos, «La impronta de Carlos Lleras Restrepo en la economía colombiana de los años sesenta del siglo XX», *Revista de Estudios Sociales*, No. 33, 2009, pp. 91-101.

Calvo, Haroldo, «Colombia, la Misión Currie y la infancia del Banco Mundial», *Economía & Región*, Vol. 7, No. 1, 2013, pp. 248-254.

Cano Motta, Augusto, «La planeación en Colombia. Documento provisional para uso interno del Departamento Administrativo de Planeación». Bogotá: Departamento Administrativo de Planeación, 1967.

Carrión-Castro, Julio César, «El liberalismo colombiano», *Semanario Virtual Caja de Herramientas*, No. 773, 2022, pp. 1-19.

Congreso de Colombia, Ley 200 de 1936 sobre régimen de tierras. Bogotá: Diario oficial No. 23.388 del 30 de diciembre de 1936.

Cortés, Sonia, «El estado, la constitución y la economía de mercado», *Via Inveniendi et Iudicandi*, Vol. 5, No. 1, 2010, pp. 1-44.

Currie, Lauchlin, *Bases de un programa de fomento para Colombia: informe de una misión*. Washington, DC: Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento, Banco de la República, 1951.

De Oliveira, Orlandina y Bryan Roberts, «Urban Development and Social Inequality in Latin America», en Josef Gugler (ed.), *The Urban Transformation of the Developing World*. Oxford y Nueva York: Oxford University Press, 1996, pp. 253-304.

Departamento Administrativo Nacional de Estadística, *Censo nacional de población, 1973*. Bogotá: Departamento Administrativo Nacional de Estadística, 1973.

_____, *Boletín mensual de estadística*. Bogotá: Departamento Administrativo Nacional de Estadística, 1954.

_____, *Censo de población de Colombia, 1951*. Bogotá: Departamento Administrativo Nacional de Estadística, 1951.

Departamento Nacional de Planeación, *Cuentas regionales de Colombia, 1960-1975*. Bogotá: Departamento Nacional de Planeación, 1977.

_____, *Plan Nacional de Desarrollo «Para cerrar la brecha, 1974-1978» del presidente Alfonso López Michelsen*. Bogotá: Departamento Nacional de Planeación, 1975.

_____, *Plan Nacional de Desarrollo «Las cuatro estrategias» del presidente Misael Pastrana*. Bogotá: Departamento Nacional de Planeación, 1972.

Echavarría, Juan José y Mauricio Villamizar, «El proceso colombiano de desindustrialización», *Borradores de Economía*, No. 361, 2006, pp. 1-62.

Gaitán Durán, Jorge, *La revolución invisible. Apuntes sobre la crisis y el desarrollo de Colombia*. Bogotá: Ariel, 1999.

García, Jorge, *Ensayos sobre comercio exterior y desarrollo económico en Colombia*. Cartagena: Banco de la República de Colombia, 2008.

Giraldo, César, *Estado y Hacienda pública en Colombia: 1934-1990*. Bogotá: Contraloría General de la República, 1994.

Grosso Rincón, Carlos Arturo, «Desarrollo histórico y ámbito de acción de la planeación en Colombia», *Administración & Desarrollo*, Vol. 37, No. 51, 2009, pp. 39-58.

Henderson, James David, *La modernización en Colombia*. *Colección Clío*. Medellín: Editorial Universidad de Antioquia, 2006.

Hurtado-Hidalgo, José Iván, «Cronología del sector eléctrico colombiano», *Revista Santander*, No. 9, 2018, pp. 56-77.

Kalmanovitz Krauter, Salomón, *Economía y nación: una breve historia de Colombia*. Bogotá: Ediciones Uniandes, Universidad de los Andes, 1988.

Lleras Camargo, Alberto, «Discurso del presidente Lleras en el acto de inauguración del Plan de Vivienda de Techo», Bogotá, diciembre 17 de 1961. Recuperado de: https://bit.ly/3KjZTuM.

_____, *Síntesis del programa de desarrollo económico para el próximo decenio*. Bogotá: Departamento Nacional de Planeación, 1959.

López Pumarejo, Alfonso, «Discurso de toma de posesión presidencial», 7 de agosto de 1934. *Red feminista antimilitarista*, Recuperado de: http://www.redfeministaantimilitarista.org/lo-que-hacemos/produccion-de-conocimiento/item/alfonso-lopez-pumarejo-1934.

Meisel, Adolfo, Juliana Jaramillo y María Teresa Ramírez, «La Gran Depresión en Colombia: un estímulo la industrialización, 1930-1953», *Cuadernos de Historia Económica y Empresarial*, No. 39, 2016, pp. 1-46.

Montenegro, Santiago, *El arduo tránsito hacia la modernidad*. Medellín: Universidad de Antioquia, 2002.

Montoya Garay, Jhon Williams, *De la ciudad hidalga a la metrópoli globalizada. Una historiografía urbana y regional de Bogotá*. Bogotá: Centro Editorial de la Facultad de Ciencias Humanas, Universidad Nacional de Colombia, 2018.

Mora Toscano, Óliver, «Los dos gobiernos de Alfonso López Pumarejo: estado y reformas económicas y sociales en Colombia (1934-1938, 1942-1945)», *Apuntes del CENES*, Vol. 29, No. 50, 2010, pp. 151-171.

Ocampo Gaviria, José Antonio, «La crisis de los años treinta y el origen de la industria en Colombia», en José Antonio Ocampo Gaviria y Santiago Montenegro (eds.), *Crisis mundial, protección e industrialización*. Bogotá: Editorial Norma, 1984, pp. 19-55.

Ortega-Montes, Jorge Eliécer, «Crítica a las políticas de desarrollo regional en Colombia en el marco de la globalización: el caso del departamento de Córdoba», *Economía, Sociedad y Territorio*, Vol. 8, No. 26, 2008, pp. 281-312.

Palacios, Marco, *El café en Colombia 1850-1970. Una historia económica, social y política*. Bogotá: Uniandes, Planeta, El Colegio de México, 2002.

Pécaut, Daniel, *Crónica de cuatro décadas de política colombiana*. Bogotá: Editorial Norma, 2006.

Pérez Carvajal, Andrés Mauricio, *Pensando el futuro: la planeación en Colombia entre 1950 y 1970*. Bogotá: Universidad Colegio Mayor de Nuestra Señora del Rosario, 2018.

Perry, Guillermo, *Desarrollo institucional de la planeación en Colombia*. Bogotá: Fedesarrollo, 1973.

Poveda Ramos, Gabriel, «Ascenso, avance y colapso de la industria colombiana», *UNAULA: Revista de la Universidad Autónoma Latinoamericana*, No. 36, 2016, pp. 91-98.

_____, *Ascenso, presencia y colapso de la industria en Colombia (1904-2014)*. Bogotá: Deslinde, 2014.

Presidencia de la República de Colombia, Decreto 0389 de 1952, por medio del cual se crea el Consejo Nacional de Planificación Económica, Bogotá.

_____, Decreto 1928 de 1951, por el cual se crea la Oficina de Planificación de la Presidencia de la República, Bogotá.

_____, Decreto 164 de 1950. Bogotá: Diario Oficial No 27.990, 24 de enero de 1950.

_____, Decreto 1439 de 1940 Por el cual se establece el Plan de Fomento Manufacturero en desarrollo del Decreto 1157 de 1940 y se promueven nuevos renglones de explotación minera. Bogotá: Diario oficial 16158 del 18 de julio de 1940.

_____, Decreto 1157 de 1940 sobre fomento de la economía nacional. Bogotá: Diario oficial 24393 del 18 de junio de 1940.
Rojas, Diana Marcela, «La alianza para el progreso de Colombia», *Análisis Político*, Vol. 23, No. 70, 2010, pp. 91-124.
Saavedra, Ruth *et al*., *Planificación del desarrollo*. Bogotá: Universidad Jorge Tadeo Lozano, 2001.
Storper, Michael, «La industrialización y el desarrollo regional en el Tercer Mundo, con especial referencia al caso de Brasil», *Estudios Demográficos y Urbanos*, Vol. 42, No. 2, 1987, pp. 313-342.
Tirado, Álvaro, «Alfonso López Pumarejo», *Credencial Historia*, No. 109, 1999, s. p.
Toro, Pedro Alberto, «Asociación Nacional de Industriales ANDI», *Revista Universidad EAFIT*, Vol. 2, No. 4, 1966, pp. 63-75.
Turbay Ayala, Julio César, «Mensaje a las cámaras legislativas en sus sesiones de 1979», julio 20 de 1979, *Señal memoria*, pp. 1-13. Recuperado de: https://bit.ly/3pF2q9p
_____, «Discurso de posesión», agosto 8 de 1978, *Señal memoria*, pp. 1-9. Recuperado de: https://bit.ly/3Aqyqn0

México

Aguilar, José A., *Ramírez Vázquez en el Urbanismo*. México: Instituto Mexicano de Administración Urbana, 1995.
Alvarado, Salvador, *La reconstrucción de México* (1919). México: Edición facsimilar del Instituto de Estudios Históricos de la Revolución Mexicana, 1985.
Castañeda, Víctor, «México: cuarenta años de acción estatal sobre el territorio», *Estudios Territoriales*, No. 30, Madrid: Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo (MOPU), 1989, pp. 141-152.
Chávez, Estefanía, *Urbanismo en ciudades medias y pequeñas*. México: PUEC-UNAM, 1998.
Davis, Diane, *El Leviatán urbano. La ciudad de México en el siglo XX*. México: Fondo de Cultura Económica, 1999.
De Gortari, Hira, «¿Un modelo de urbanización? La ciudad de México de finales del siglo XIX», *Revista Secuencia*, No. 8, México: Instituto Mora, 1987, pp. 42-53.
De Gortari, Hira y Regina Hernández, *La Ciudad de México y el Distrito Federal. Una historia compartida*. México: DDF-Instituto Mora, 1998.
De Mattos, Carlos, «Desarrollos recientes sobre el concepto y práctica de la planificación en América Latina», en *Políticas y estrategias de planeación ante los nuevos desafíos del subdesarrollo*. San Juan de Puerto Rico: SIAP, 1988, pp. 237-267.

Escudero, Alejandrina, *Una ciudad noble y lógica. Las propuestas de Carlos Contreras Elizondo para la ciudad de México*. México: UNAM, 2018.

Fernández, Federico, *Europa y el Urbanismo Neoclásico en la ciudad de México. Antecedentes y esplendores*. México: Instituto de Geografía UNAM, Plaza y Valdés Editores, 2000.

Garza, Gustavo, *La urbanización en México en el siglo XX*. México: El Colegio de México, 2003.

_____, «Imagen global de la planeación territorial en México», en Gustavo Garza (comp.), *Una década de planeación urbano-regional en México, 1978-1988*. México: El Colegio de México, 1992, pp. 9-27.

Gutiérrez Chaparro, Juan José, *La planeación urbana en el estado de México. Crítica y tendencias emergentes desde el campo de la teoría. La experiencia planificadora en el estado de México*. México: EON-UAEM, 2018.

Hernández, Regina, «Ideología, proyectos y urbanización en la ciudad de México, 1760-1850», en Regina Hernández (comp.), *La Ciudad de México en la primera mitad del siglo XIX*. Tomo I, *Economía y estructura urbana*. México: Instituto Mora, 1998, pp. 116-161.

López, Rafael, «Carlos Contreras en la historia de la Planificación Urbana», en Gerardo Sánchez (coord.), *Planificación y Urbanismo visionarios de Carlos Contreras, escritos de 1925 a 1938*. México: Colección Raíces, No. 2. UNAM, UAM-A y Uaslp, 2003, pp. 9-25.

McMichael Reese, Carol, «The urban development of Mexico City, 1850-1930», en Arturo Almandoz (ed.), *Planning Latin America's Capital Cities, 1850-1950* (2002). Londres y Nueva York: Routledge, 2010, pp. 139-169.

Mínguez, Víctor e Inmaculada Rodríguez, *Las ciudades del absolutismo. Arte, urbanismo y magnificencia en Europa y América durante los siglos XV-XVIII*. Castellón de la Plana, España: Universitat Jaume I, 2006.

Morales, María Dolores, «Cambios en la traza de la estructura vial de la ciudad de México, 1770-1855», en Regina Hernández (comp.), *La Ciudad de México en la primera mitad del siglo XIX*. Tomo I, *Economía y estructura urbana*. México: Instituto Mora, 1998, pp. 161-224.

Quiroz, Héctor, *Ciudades mexicanas del siglo XX*. México: Facultad de Arquitectura, Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), 2008.

Sahop, *Memoria 1976-1982. Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas*. Tomo 1. México: Sahop, 1982.

_____, *Planeación. Preparación al año 2000*. México: Sahop, 1982.

_____, *Manual para la elaboración de planes de desarrollo urbano de centros de población*. México: Sahop, 1981.

_____, *Desarrollo Urbano. México*. México: Sahop, 1979.

Sánchez, Gerardo, «El contexto que rodeó las propuestas de planificación del arquitecto Carlos Contreras», en Gerardo Sánchez (coord.), *Planificación y Urbanismo visionarios de Carlos Contreras, escritos de 1925 a 1938*. México: Colección Raíces, No. 2. UNAM, UAM-A, Uaslp, 2003, pp. 9-25.

_____, *Planificación y Urbanismo de la Revolución Mexicana*. México: UAM-Azcapotzalco, Asamblea Legislativa del DF, 2002.

Secretaría del Patrimonio Nacional, *Plan Director de Desarrollo Metropolitano Coatzacoalcos*. México: Secretaría del Patrimonio Nacional, 1975.

Soberanes, José Luis, *La reforma urbana*. México: Fondo de Cultura Económica, 1993.

Unikel, Luis, *El desarrollo urbano de México. Diagnóstico e implicaciones futuras*. México: El Colegio de México, 1976.

Wionczek, Miguel, «Antecedentes e instrumentos de la Planeación en México», en Ricardo Torres *et al.* (coords.), *Bases para la planeación económica y social de México*. México: Siglo XXI, 1986, pp. 25-69.

Uruguay

Ardao, Arturo, *Espiritualismo y positivismo en el Uruguay*. Montevideo: Departamento de Publicaciones Udelar, 1968.

Arias, Cecilia, «Gobiernos reformistas en Uruguay 1947-1958: ¿profundización de la democracia en los inicios de la Guerra Fría?», en *Nuevo mundo, mundos nuevos*, [Online], recuperado el 29 de junio de 2022 del sitio web http://journals.openedition.org/nuevomundo/72965

Barrán, José Pedro, *Historia de la sensibilidad en el Uruguay.* Tomo 2: *El disciplinamiento (1860-1920)*. Montevideo: Ediciones de la Banda Oriental, 1990.

Caetano, Gerardo, «A propósito de las políticas de ciudad en Uruguay: la ciudad batllista y algunos ecos contemporáneos», *Revista de la Facultad de Arquitectura*, No. 10, 2012, pp. 29-31.

Cepal, *Estudio económico de América Latina 1949*. Nueva York: Naciones Unidas, 1951.

Cheroni, Alción, *El pensamiento conservador en el Uruguay*. Montevideo: Claeh, 1986.

CIDE, *Plan nacional de desarrollo económico y social 1965-1974*. Montevideo: Editorial Cecea, 1966.

_____, *Estudio económico del Uruguay. Evolución y perspectivas*. Montevideo: Editorial Cecea, 1963.

Cooperativas de vivienda en Uruguay. Medio siglo de experiencias. Montevideo: Udelar, 2015.

De Souza, Lucio, «Revisita al Plan Regulador para Montevideo de 1930: Invenciones y redes en torno al advenimiento del urbanismo científico en Uruguay», *Registros. Revista de Investigación Histórica*, Vol. 13, No. 2, 2017, pp. 63-82.

«Exposición de motivos del Plan de Estudios y Programa de las Materias». Montevideo: Facultad de Arquitectura, 1952.

Facultad de Arquitectura, «La ciudad industrial en el Rincón del Bonete», en *Urbanismo. Curso de trazado de ciudades y arquitectura paisajista*. Montevideo: Universidad de la República, 1932, p. 10.

Finch, Henry, *La economía política del Uruguay contemporáneo: 1870-2000*. Montevideo: Ediciones de la Banda Oriental, 2005.

Foucault, Michel, *Vigilar y castigar: nacimiento de la prisión*. Buenos Aires: Siglo XXI Editores, 2002.

Garcé, Adolfo, *Ideas y competencia política en Uruguay (1960-1973). Revisando el «fracaso» de la CIDE*. Montevideo: Editorial Trilce, 2002.

Gómez Gavazzo, Carlos, «Esquema para una tecnología de síntesis», conferencia presentada en el Encuentro de Urbanistas de Mar del Plata, octubre 1969.

Iglesias, Enrique, *Uruguay: una propuesta de cambio*. Montevideo: Editorial Alfa, 1966.

ITU, *Tentativa de una regionalización nacional*. Montevideo: División publicaciones y ediciones Udelar, 1976.

Ley 11.029 de Creación del Instituto Nacional de Colonización, Registro Nacional de Leyes y Decretos, Dirección Nacional de Impresiones y Publicaciones Oficiales (IMPO). Recuperado 20 de junio de 2022 del sitio web IMPO: https://www.impo.com.uy/bases/leyes/11029-1948.

Mazzini, André, Elena Mazzini y Juan Salmentón, *Cambios culturales tipologías y tejidos urbanos Montevideo 1907-1928*. Montevideo: Instituto de Historia de la Arquitectura, Facultad de Arquitectura, 2016.

Méndez Vives, Enrique, *Historia uruguaya*. Montevideo: Ediciones de la Banda Oriental, 2007.

Ministerio de Obras Públicas (MOP), Dirección de Arquitectura, *Contribución de la Sección Embellecimiento de pueblos y ciudades al primer congreso pan americano de arquitectos celebrado en la ciudad de Montevideo*. Montevideo: MOP, 1920.

Nahum, Benjamín, *Historia uruguaya. Crisis política y recuperación económica. 1930-1958*. Montevideo: Ediciones de la Banda Oriental, 2011.

_____, *La época batllista. 1905-1929*. Montevideo: Ediciones de la Banda Oriental, 2011.

_____, *La estancia alambrada*, en *Enciclopedia uruguaya*, No. 24. Montevideo: Editorial Arca, 1968.

Real de Azúa, Carlos, *El impulso y su freno*. Montevideo: Ediciones de la Banda Oriental, 1964.

Rodríguez Monegal, Emir, *Onetti o el descubrimiento de la ciudad*. Montevideo: Capítulo Oriental, No. 28, Cedal, 1968.

Urbanismo. Curso de trazado de ciudades y arquitectura paisajista. Montevideo: Universidad de la República, 1932.

Yaffé, Jaime, *Ideas, programa y política económica del batllismo. Uruguay 1911-1930*. Montevideo: Instituto de Economía, Facultad de Ciencias Económicas y de Administración, Universidad de la República, 2000.

_____, «Política y economía en la modernización: Uruguay 1876-1933», ponencia presentada en las Primeras Jornadas de Historia Regional Comparada, Porto Alegre, Brasil, agosto 23-25, 2000.

Venezuela

Actas y conclusiones del primer Congreso de Municipalidades. Caracas: Imprenta Bolívar, 1913.

Allegret Ruiz, José Raúl, «Caminos y carreteras», en *Diccionario de Historia de Venezuela*. Caracas: Fundación Polar, 1997, 4ts., tomo IV, pp. 602-604.

Almandoz, Arturo, «Del urbanismo a la gobernanza: modelos e institucionalidad», en Arturo Almandoz (coord.), *Ciudad, urbanización y urbanismo en el siglo XX venezolano*. Caracas: Fundación para la Cultura Urbana, 2022, pp. 94-130.

_____, «Fundamentos y cristalización del Urbanismo en Venezuela: de Gómez a Medina (1908-1945)», *Boletín*, No. 46, Caracas, Academia Nacional de la Ingeniería y el Hábitat de Venezuela (Anihven), 2020, pp. 76-232. Disponible en https://www.acading.org.ve/info/publicaciones/boletines/boletin46.php

_____, *Modernización urbana en América Latina. De las grandes aldeas a las metrópolis masificadas* (2013). Santiago de Chile: Instituto de Estudios Urbanos y Territoriales (IEUT), Universidad Católica de Chile, RIL Editores, 2018.

_____, *Modernization, Urbanization and Development in Latin America, 1900s-2000s* (2015). Londres y Nueva York: Routledge, 2017.

_____, «Towards Brasilia and Ciudad Guayana. Development, urbanization and regional planning in Latin America, 1940s-1960s», *Planning Perspectives*, Vol. 31, No. 1, enero 2016, pp. 31-53.

_____, *Urbanismo europeo en Caracas (1870-1940)* (1997). Caracas: Equinoccio, Fundación para la Cultura Urbana, 2006.

_____, «Notas sobre la evolución conceptual del urbanismo en Venezuela», *Analys-art,* No. 5, Caracas, Instituto de Estudios Avanzados (IDEA), marzo 1993, pp. 53-78.

Arcila Farías, Eduardo, *Historia de la Ingeniería en Venezuela*. Caracas: Colegio de Ingenieros de Venezuela, 1961, 2 tomos.

Arráiz Lucca, Rafael, *Venezolanos (de la A a la Z)*. Caracas: Fundavag Ediciones, 2013.

_____, *Venezuela: 1830 a nuestros días. Breve historia política*. Caracas: Editorial Alfa, 2007.

Brewer Carías, Allan, *Urbanismo y propiedad privada*. Caracas: Editorial Jurídica Venezolana, 1980.

Caldera, Rafael, *Frente a Chávez. Leyendas urbanas y otros mitos*. Caracas: Cyngular, Biblioteca Rafael Caldera, t. IV, 2015.

Camacho, Oscar Olinto (comp.), *Tres entrevistas. Tres pioneros del urbanismo moderno en Venezuela: Gustavo Ferrero Tamayo, Víctor Fossi, José Guillermo Yáber*. Caracas: Equinoccio, Instituto de Estudios Regionales y Urbanos (IERU), Gobierno de Miranda, 2012.

_____, *Eugenio Mendoza Goiticoa. Empresario social de la vivienda popular en Venezuela. En conmemoración de los 100 años de su nacimiento*. Caracas: Fondo Editorial Vivienda Popular, 2007.

Caraballo, Ciro, *Obras públicas, fiestas y mensajes (Un puntal del régimen gomecista)*. Caracas: Academia Nacional de la Historia, 1981.

Cartay, Rafael, «Acueductos», en *Diccionario de Historia de Venezuela*. Caracas: Fundación Polar, 1997, 4ts., t. I, pp. 40-46.

Castellanos, Rafael Ramón, *Caracas 1883 (Centenario del natalicio del Libertador)*. Caracas: Academia Nacional de la Historia, 1983, 2ts.

Chiossone, Tulio, *El decenio democrático inconcluso. 1935-1945*. Caracas: Ex-Libris, 1989.

Cilento, Alfredo, «La visión estratégica del Banco Obrero en el período 1959-1969», en Alberto Lovera (comp.), *Leopoldo Martínez Olavarría. Desarrollo urbano, vivienda y Estado*. Caracas: Fondo Editorial Alemo, 1996, pp. 283-308.

Cordiplán, *El gran viraje: lineamientos del VIII Pan de la Nación*. Caracas: Cordiplán, 1990.

De Caro, Doménico, «Los planes urbanos en Venezuela en la década de los cincuenta», trabajo de ascenso. Caracas: Facultad de Ciencias Económicas y Sociales (Faces), Universidad Central de Venezuela (UCV), 1990.

Decreto para la construcción de las vías de la República (1910), *Gaceta Oficial*, junio 25, Caracas, reproducido en *Boletín de la Academia Nacional de la Ingeniería y el Hábitat*, No. 1, Caracas, Academia de la Ingeniería y del Hábitat (ANIH), junio 2001, pp. 170-174. Disponible en: http://www.acading.org.ve/info/publicaciones/boletines.php. Consultado el 5 de abril 2019.

De los Ríos, José Manuel, *Tratado elemental de higiene*. Caracas: Imprenta de Espinal e hijos, 1874.

De-Sola Ricardo, Irma, *Contribución al estudio de los planos de Caracas: la ciudad y la provincia, 1956-1967*. Caracas: Ediciones del Cuatricentenario de Caracas, 1967.

Fossi, Víctor, «Desarrollo urbano y vivienda: la desordenada evolución hacia un país de metrópolis», en Arturo Almandoz (comp.), *Caracas, de la metrópoli súbita a la meca roja*. Quito: Organización Latinoamericana y del Caribe de Centros Históricos (Olacchi), 2012, pp. 105-126.

Geigel Lope-Bello, Nelson, *Planificación y Urbanismo*. Caracas: Equinoccio, 1994.

Gobernación del Distrito Federal (GDF), *Exposición del Gobernador al Concejo Municipal de Caracas*... Caracas: GDF, 1939.

_____, *Memoria*. Caracas: GDF, 1939, t. I.

_____, Plan Monumental de Caracas, *Revista del Concejo Municipal del Distrito Federal,* No. 1, Caracas, GDF, 1939, pp. 17 y siguientes.

González Casas, Lorenzo, «Los extraños acordes de una sinfonía metropolitana», en AA. VV., *Santiago de León de Caracas 1567-2030*. Caracas: Exxon Mobil de Venezuela, 2004, pp. 203-239.

González Deluca, María Elena, *Venezuela. La construcción de un país… una historia que continúa*. Caracas: Cámara Venezolana de la Construcción (CVC), 2013.

González Téllez, Silverio (comp.), *El oficio de urbanista según Víctor Fossi. Relatos de una práctica urbanística*. Caracas: Asociación para la Investigación en Vivienda Leopoldo Martínez Olavarría, Consejo Nacional de la Vivienda, Equinoccio, Ediciones de la Universidad Simón Bolívar, 1998.

Hernández, Omar y Óscar Gómez Navas, «Formulación de los planes rectores como función del Ministerio de Desarrollo Urbano». Caracas: Hernández Gómez Navas Consultores Asociados, 1987.

Izaguirre, Maritza, *Ciudad Guayana y la estrategia del desarrollo polarizado*. Buenos Aires: Ediciones Siap, 1977.

Ley de ejercicio de las profesiones de Ingeniero, Arquitecto y Agrimensor, Caracas, *Gaceta Oficial*, agosto 17, 1925.

Ley de expropiación por causa de utilidad pública, *Gaceta Oficial*, Caracas, septiembre 3, 1909.

Ley de sanidad, *Gaceta Oficial*, Caracas, julio 12, 1912.

López Villa, Manuel, «Gestión urbanística, revolución democrática y dictadura militar en Venezuela (1945-1958)», *Urbana*, No. 14-15, Caracas, Instituto de Urbanismo, Universidad Central de Venezuela, 1994, pp. 103-119.

Lovera, Alberto, «La innovación tecnológica desde el Estado: Diseño en avance», en Alberto Lovera (comp.), *Leopoldo Martínez Olavarría. Desarrollo urbano, vivienda y Estado*. Caracas: Fondo Editorial Alemo, 1996, pp. 309-356.

Maldonado Burgoin, Carlos, *Ingenieros e Ingeniería en Venezuela. Siglos XV al XX*. Caracas: Edición 30º Aniversario Tecnoconsult, 1997.

Martín Frechilla, Juan José, *Diálogos reconstruidos para una historia de la Caracas moderna*. Caracas: Universidad Central de Venezuela (UCV), Consejo de Desarrollo Científico y Humanístico (CDCH), 2004.

_____, «La Comisión Nacional de Urbanismo, 1946-1957 (origen y quiebra de una utopía)», en Alberto Lovera (comp.), *Leopoldo Martínez Olavarría. Desarrollo urbano, vivienda y Estado*. Caracas: Fondo Editorial Alemo, 1996, pp. 157-210.

_____, *Planes, planos y proyectos para Venezuela: 1908-1958 (Apuntes para una historia de la construcción del país)*. Caracas: Universidad Central de Venezuela, Fondo Editorial Acta Científica Venezolana, 1994.

Martínez, Aníbal R., «De la Petrolia del Táchira a Petróleos de Venezuela. Apuntes para una tertulia», *Boletín de la Academia Nacional de la Ingeniería y el Hábitat*, No. 4, Caracas, Academia de la Ingeniería y del Hábitat (ANIH), segundo semestre 2002, pp. 19-30.

Martínez Olavarría, Leopoldo, «Evolución y realidad de la vivienda» (1965), en Alberto Lovera (comp.), *Leopoldo Martínez Olavarría. Desarrollo urbano, vivienda y Estado*. Caracas: Fondo Editorial Alemo, 1996, pp. 65-89.

Myrdal, Gunnar, *Economic Theory and Underdeveloped Areas*. Londres: Duckworth, 1957.

Negrón, Marco, «Petro-Estado, ciudad y territorio en Venezuela», en Arturo Almandoz (coord.), *Ciudad, urbanización y urbanismo en el siglo XX venezolano*. Caracas: Fundación para la Cultura Urbana, 2022, pp. 46-92.

Oficina Municipal de Planeamiento Urbano (OMPU), *Plan general urbano de Caracas, 1970-1990*. Caracas: OMPU, 1972.

Olivar, José Alberto, «Infraestructura del transporte y las comunicaciones», en Arturo Almandoz (coord.), *Ciudad, urbanización y urbanismo en el siglo XX venezolano*. Caracas: Fundación para la Cultura Urbana, 2022, pp. 132-190.

_____, *Automovilismo, vialidad y modernización. Una aproximación a la historia de las vías de comunicación en Venezuela durante la primera mitad del siglo XX*. Caracas: Academia Nacional de la Historia, Fundación Bancaribe para la Ciencia y la Cultura, 2014.

_____, *Román Cárdenas*. Caracas: El Nacional, Fundación Bancaribe, 2009.

Pérez, Omar Alberto, «Sucre Figarella, Leopoldo», en *Diccionario de Historia de Venezuela*. Caracas: Fundación Polar, 1997, 4 tomos, t. 4, p. 1204.

Pérez Jiménez, Marcos, *Cinco discursos del General Marcos Pérez Jiménez, Presidente de la República, pronunciados durante el año 1955 y obras realizadas por el Gobierno*. Caracas: Imprenta Nacional, 1955.

Pérez Lecuna, Roberto, «Algunas consideraciones sobre el abastecimiento de agua para las poblaciones más importantes del país y las propuestas para su desarrollo», *Boletín de la Academia Nacional de la Ingeniería y el Hábitat*, No. 2, Caracas, Academia de la Ingeniería y del Hábitat (ANIH), diciembre 2001, pp. 195-227.

Quintini, César, «Anotaciones sobre el tema de transporte», *Boletín de la Academia Nacional de la Ingeniería y el Hábitat*, No. 2, Caracas, Academia de la Ingeniería y del Hábitat (ANIH), diciembre 2001, pp. 81-108.

Rodwin, Lloyd, «Ciudad Guayana, una ciudad nueva» (1965), en *La ciudad*. Madrid: Scientific American, Alianza Editorial, 1982.

Rotival, Maurice, «Planification et Urbanisme», *Urbanisme*, No. 82-83, París, 1964, pp. 42-45.

_____, «Urbanisme au Venezuela», *L'Architecture d'Aujourd'hui*, No. 33, *Urbanisme en Amérique Latine*, París, diciembre-enero 1950-1951, pp. 71-73.

Stambouli, Andrés, *La política extraviada. Una historia de Medina a Chávez*. Caracas: Fundación para la Cultura Urbana, 2002.

Taylor, Nigel, *Urban Planning Theory since 1945*. Londres: Sage, 1998.

Tenreiro, Oscar, «Conversación con el General (R) Marcos Pérez Jiménez, en su residencia en Madrid, el día 5 de febrero de 1995», *Ciudad*, No. 1, Caracas, Dirección de Gestión Urbana, Alcaldía de Caracas, 1995, pp. 7-33.

Torres Parra, Manuel, «Hitos de ciencia, tecnología e ingeniería entre 1958-1999», *Boletín de la Academia Nacional de la Ingeniería y el Hábitat*, No. 18, Caracas, Academia de la Ingeniería y del Hábitat, agosto 2009, pp. 157-208.

Trujillo, Lila, Francia Alas de Rojas y Morella Méndez Ortiz (comps.), *Compilación legislativa municipal del Distrito Federal* (1926). Caracas: Ediciones del Concejo Municipal del Distrito Federal, 1984.

Uslar Pietri, Arturo, *Fachas, fechas y fichas*. Caracas: Editorial Ateneo de Caracas, 1982.

Vila, Elisenda, «La planificación urbana en Venezuela. Una reflexión sobre el papel cumplido», trabajo de ascenso. Caracas: Facultad de Arquitectura y Urbanismo (FAU), Universidad Central de Venezuela (UCV), 1990.

Semblanzas de los autores

Arturo Almandoz Marte

Urbanista *cum laude*, Universidad Simón Bolívar (USB, Caracas, 1982); Diploma de Técnico Urbanista, Instituto Nacional de Administración Pública (INAP, Madrid, 1988); Magíster en Filosofía, USB (Caracas, 1992); PhD por la Architectural Association School of Architecture, Open University (Londres, 1996); Posdoctorado por el Centro de Investigaciones Posdoctorales (Cipost), Universidad Central de Venezuela (UCV, Caracas, 2004). Profesor Titular de la USB y Adjunto de la Pontificia Universidad Católica (PUC) de Chile, Santiago. Ha impartido cursos en universidades en Latinoamérica y Europa. Miembro Correspondiente de la Academia Nacional de la Ingeniería y el Hábitat de Venezuela (Anihven) desde 2020. Además de artículos en revistas especializadas, obras colectivas y enciclopedias, destacan entre sus libros: *Urbanismo europeo en Caracas (1870-1940)* (Caracas, Fundarte, USB, 1997; Fundación para la Cultura Urbana, FCU, USB, 2006); *Entre libros de historia urbana. Para una historiografía de la ciudad y el urbanismo en América Latina* (Caracas USB, 2008); *Modernización urbana en América Latina. De las grandes aldeas a las metrópolis masificadas* (Santiago, PUC, 2013; PUC, RIL, 2018) y *Modernization, Urbanization and Development*

in Latin America, 1900s-2000s (Londres y Nueva York, Routledge, 2015, 2017). Editor de *Planning Latin America's Capital Cities, 1850-1950* (Londres y Nueva York, Routledge, 2002, 2010), *Caracas, de la metrópoli súbita a la meca roja* (Quito, Olacchi, 2012) y *Ciudad, urbanización y urbanismo en el siglo XX venezolano* (Caracas, FCU, 2022). Coeditor, con Macarena Ibarra, de *Vísperas del urbanismo en Latinoamérica, 1870-1930. Imaginarios, pioneros y disciplinas* (Santiago, PUC, RIL, 2018). almandoz@usb.ve, aalmandoz@uc.cl

Nilce Cristina Aravecchia-Botas

Arquiteta e Urbanista (2000), Mestre (2005) e Doutora (2011) en Arquitetura e Urbanismo pela Universidade de São Paulo (USP). É professora da Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo (FAU USP) na área de Teoria e História da Arquitetura e do Urbanismo, onde também atua na pós-graduação orientando trabalhos de mestrado e de doutorado. Participou como professora convidada na disciplina de pós-graduação «Seminario de Vivienda Social en América Latina», do convênio entre o Instituto de Estudios Urbanos (IEU) e o Instituto de Investigaciones Estéticas (IIE) da Universidad Nacional de Colombia (UNAL). É coordenadora geral da Associação Iberoamericana de História Urbana (AIHU) para o período 2022-2025. Desenvolveu projetos de investigação financiados pela Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo (Fapesp-BR). Coordenado o Projeto de Investigação «Habitação e desenvolvimento na América Latina: o Centro Interamericano de Vivienda y Planeamiento (CINVA) como zona transnacional» (com financiamento Fapesp). É co-pesquisadora no Projeto «Vivienda y planeamiento urbano en América Latina. El Centro Interamericano de Vivienda y Planeamiento —CINVA— 1951-1972», no Instituto de Estudios Urbanos da Universidad Nacional de Colombia (IEU UNAL). É membro do Laboratório para Outros Urbanismos (LabOutros-FAU USP); líder do Grupo de Pesquisa Cultura, Arquitetura e Cidade na América Latina (CACAL), rede nacional e internacional de pesquisadores. É autora de diversos

textos académicos e do libro *Estado, arquitetura e desenvolvimento: a ação habitacional do Iapi* (São Paulo, Ed. Fap-Unifesp, 2016). nilcearavecchia@usp.br

Rodrigo S. de Faria

Arquiteto-Urbanista e Historiador (Lei 14.038/2020). Professor Associado IV na Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de Brasília. Professor Visitante na Maestría en Estudios Urbanos y de la Vivienda en América Latina da FADU, Universidad de Buenos Aires (UBA). Pesquisador da Rede Urbanismo no Brasil. Pesquisador externo do Centro de Investigaciones de Historia de la Vivienda en América Latina (CEIHVAL-FADU-UBA). Pesquisador do Centro Interdisciplinar de Estudos da Cidade (CIEC-CNPq) do IFCH-UNICAMP. Pesquisador do Grupo Cultura, Arquitetura e Cidade na América Latina (CACAL-FAUUSP). Pós-Doutorado em Planejamento Urbano pela FAU-USP/FAPESP (São Paulo, 2008). Pós-Doutorado em Arquitetura e Urbanismo pela ETSAM, Universidad Politécnica de Madrid, CAPES (Madrid, 2014). Pós-doutorado pela Facultad de Arquitectura, Diseño y Urbanismo, FADU-UBA-CNPq (Buenos Aires, 2022). Foi membro do Comitê Editorial da revista *Urbana* do CIEC-IFCH-UNICAMP entre 2006-2019. Membro do Consejo de Redacción da revista *Historia y Ciudad: Revista Iberoamericana de Historia Urbana*, sediada na Universidad Complutense de Madrid. Bolsista de Produtividade CNPq/PQ-2 desde 2014. Além de artigos em revistas e livros, entre suas obras se destacam os livros: *Ribeirão Preto, uma cidade em construção: o discurso da higiene, beleza e disciplina na modernização Entre Rios, 1895-1930* (São Paulo, 2010); co-edição com Benny Schvasberg de *Políticas Urbanas e Regionais no Brasil* (Brasília, 2011); *O Urbanista e o Rio de Janeiro - José de Oliveira Reis, uma biografia profissional* (São Paulo, 2013); *Urbanistas e Urbanismo no Brasil - Entre trajetórias e biografias* (Brasília, 2014); co-edição com Vera F. Rezende de *O Rio de Janeiro e seu desenvolvimento urbano: o papel do setor municipal de urbanismo* (Rio de Janeiro, 2017); *Urbanismo e Municipalismo*

na Espanha: Instituições, Profissionais e Ideias 1925-1967 (Brasília, 2021, 2022); *José de Oliveira Reis, um urbanista brasileiro. Antologia de textos* (Brasília, 2022); co-edição com Ana Miranda e Helena Rizzatti de *Urbanismo e urbanização em Ribeirão Preto: história e desenvolvimento* (Brasília, 2022). rod.defaria@gmail.com

Juan José Gutiérrez Chaparro

Doctor en Urbanismo, Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM, 2007), Investigador Nacional nivel II (Conacyt-México). Profesor de Tiempo Completo en la Facultad de Planeación Urbana y Regional de la Universidad Autónoma del Estado de México, ciudad de Toluca. Responsable de proyectos de investigación donde el común denominador ha sido explorar alternativas para la renovación de la planificación urbana desde la perspectiva teórica, con acento en el caso de México; y también, desde la perspectiva histórica, las transformaciones del paradigma de la planeación urbana mexicana. Es autor de *Planeación urbana: crítica y tendencias emergentes desde el campo de la teoría. La experiencia planificadora en el estado de México* (México, Ediciones EON, Conacyt, 2018), entre otras publicaciones. urbania_jj@hotmail.com

Rodrigo Hidalgo

Geógrafo, Pontificia Universidad Católica (PUC) de Chile (1992) y Doctor en Geografía Humana, Universidad de Barcelona (2000). Es profesor titular e investigador de la PUC de Chile. Ha centrado su labor de investigación en la geografía de los procesos de transformación neoliberal de los espacios urbanos chilenos. Es autor de más de un centenar de artículos y capítulos de libro de la realidad urbana de Chile, muchos de ellos en comparación con otras ciudades del continente, donde da cuenta de las tensiones y desigualdades socioespaciales presentes en ellas. Una de sus publicaciones más relevantes es *La vivienda social en Chile y la construcción del espacio urbano en el Santiago del siglo XX* (Santiago, 2005, 2019). En 2014 recibe

el Premio Nacional de Geografía, otorgado por la Sociedad Chilena Ciencias Geográficas. Actualmente es jefe de Programa del Doctorado en Geografía de la PUC de Chile. Asimismo, es director de la *Revista de Geografía Norte Grande* y editor de la serie Geolibros. Dirige el Laboratorio Urbano (PUC de Chile) y participa de diversos proyectos de investigación en Chile y América Latina. rhidalgd@uc.cl

Macarena Ibarra

Historiadora y Licenciada en Educación, Profesora de Historia y Geografía (1999), Pontificia Universidad Católica (PUC) de Chile; MA University of Leeds (2001) y PhD, University of Cambridge (2005), Reino Unido; posdoctorado Universidad de Cambridge (Reino Unido) por Foundation for Urban and Regional Studies (2006) y en la PUC de Chile por Conicyt. Entre sus publicaciones destacan «Hygiene and Public Health in Santiago de Chile's Urban Agenda, 1892-1927» (Londres, 2015), «Higiene y salud urbana en la mirada de médicos, arquitectos y urbanistas durante la primera mitad del siglo XX en Chile» (Santiago, 2016), «Urban History» (Hoboken, 2019), «Historiografía urbana en Chile. Trayectorias y desafíos en el estudio de la ciudad» (Guanajuato, 2021) y la co-edición, con Arturo Almandoz, de *Vísperas del urbanismo en Latinoamérica, 1870-1930. Imaginarios, pioneros y disciplinas* (Santiago, 2018). Ha sido investigadora responsable de los proyectos Fondecyt Regular No. 1161669 «La ciudad que no fue. Revisión crítica de planes y proyectos de ciudades en la emergencia del urbanismo en Chile (1872-1929)», del No. 1201861 «Vivienda y Urbanismo. Una revisión crítica de la emergencia y desarrollo de "la ciudad planificada" en Chile (1936-1973)», y, actualmente, del No. 1241635 «La ciudad en dictadura. Institucionalidad, modernización autoritaria y planificación urbana en Chile (1973-1990)», así como del proyecto ANID No. 0584, «Vivienda, barrio y ciudad en el control de epidemias. Consideraciones sociales y urbanas para la formulación de políticas públicas de aislamiento y de distanciamiento social en Chile». Es Profesora Asociada del Instituto de Estudios Urbanos y Territoriales (IEUT), PUC. mibarraa@uc.cl

Alejandra Monti

Arquitecta, Universidad Nacional de Rosario (UNR, Argentina, 2005), Magíster en Historia y Cultura de la Arquitectura y la Ciudad, Universidad Torcuato Di Tella (2013) y Doctora en Arquitectura, UNR (2015). Investigadora Asistente del Conicet con sede en el Curdiur, Conicet-UNR. Investigadora responsable del Proyecto Fondecyt de Posdoctorado en la Pontificia Universidad Católica de Chile (2017-2019). Docente en el Área Teoría y Técnica Urbanística en la UNR y de Posgrado en el Doctorado de Urbanismo, Universidad General Sarmiento, Argentina. Autora de publicaciones en el campo de la historia de la planificación regional y urbana. Sus principales áreas de trabajo son la teoría e historia de la planificación regional y urbana en América Latina, sus actores e instituciones, con especial énfasis en la circulación transnacional del conocimiento. montialejandra@gmail.com

Jhon Williams Montoya G.

Licenciado en Ciencias Sociales, Universidad de la Sabana, Bogotá, Colombia, 1991; MSc en Geografía, Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia, Tunja, 1997; PhD en Ciencias Geográficas, Université Laval, Quebec, Canadá, 2012. Profesor Titular, Departamento de Geografía, Facultad de Ciencias Humanas, Universidad Nacional de Colombia (UNAL). Director del grupo de estudios sobre la problemática urbano-regional de Colombia (Geourbe), Clasificación A1 de Minciencias (2021). Entre sus libros más recientes se cuentan: Luis Gabriel Salas S. y Jhon Williams Montoya G. (eds.), *Crimen organizado, conflicto armado e impacto territorial. Una evaluación temprana de las trayectorias territoriales del postconflicto en Colombia* (Bogotá, Facultad de Ciencias Humanas, UNAL, 2023); Francisco Maturana y Jhon Williams Montoya (eds.), *Sistemas urbanos en Estados Unidos, América Latina y el Caribe. Un balance en los albores del siglo XXI* (Bogotá, Facultad de Ciencias Humanas, UNAL y Universidad Alberto Hurtado, 2021); *Temas y problemas de geografía humana: una perspectiva contemporánea* (Bogotá, Facultad de Ciencias Humanas, UNAL, 2018); Jhon Williams Montoya

y Luis Carlos Jiménez Reyes (eds.), *Geografías políticas e históricas. Miradas desde Los Andes y el Caribe* (Bogotá, UNAL, 2018); *De la ciudad hidalga a la metrópoli globalizada: una historiografía urbana y regional de Bogotá* (Bogotá, UNAL, 2018). jwmontoya@unal.edu.co

Lucio de Souza

Arquitecto, Universidad de la República (Udelar, Montevideo, 1999), Magíster en Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano (Udelar, Montevideo, 2016) y Doctorando en Arquitectura (Udelar). Profesor Agregado, Facultad de Arquitectura, Diseño y Urbanismo (FADU), Udelar, Uruguay. Dicta regularmente clases en Teoría del Urbanismo y en Proyecto Urbano para los cursos de grado. Asimismo, en Teoría, Historia y Taller para varios posgrados de la FADU, Udelar. Ha sido Director Ejecutivo del Instituto de Estudios Territoriales y Urbanos (IETU, ex-ITU), FADU, Udelar. Es responsable del convenio para la realización participativa de la actualización del Plan para la Ciudad Vieja de Montevideo. Ha sido Director de Planificación del Plan Juntos de integración sociohabitacional, llevando adelante algunos proyectos de urbanizaciones para los sectores más vulnerables. Entre sus publicaciones destacan: *2015 ciudad futura. Horizonte del Plan Regulador de 1930* (2021), *Imaginarios rurales* (2019), *Revisita al Plan Regulador para Montevideo de 1930. Invenciones y redes en torno al advenimiento del urbanismo científico en Uruguay* (2017), *Posurbano* (2015), *La máquina del territorio* (2015), *Apuntes sobre la quimera de lo público en modo concursos* (2012), *5 narrativas, 5 edificios* (2010-2011), *Post-it city: Celebración Día del Migrante* (2009), *Alexina B* (2006). desouzalucio@gmail.com

Olga Lucía Zapata Cortés

Economista, Universidad de Antioquia (2005), Magíster en Ciencia Política, Universidad de Antioquia (2012) y Doctoranda del Doctorado en Estudios Urbanos y Territoriales de la Universidad Nacional de Colombia-Sede Medellín. Es profesora asociada de la

Facultad de Derecho y Ciencias Políticas, Universidad de Antioquia e integrante del Grupo de investigación «Gobierno, Instituciones y Transparencia» (Clasificación C de Colciencias 2018). Entre sus artículos más recientes se cuentan: «Participación ciudadana en la política pública de deporte en Medellín», *El Ágora, 22*(1), 2022; «Reflexión sobre los planes de desarrollo en Colombia», *Bitácora Urbano Territorial*, *30*(3), 2020; «Planeación, participación ciudadana y políticas públicas desde los programas de gobierno», *Diálogos de Derecho y Política, 10*(26), 2020. olzapatac@unal.edu.co

Índice de figuras y cuadros

I. Miradas panorámicas

Introducción

Figura 1: estructura del libro.

Desarrollismo, urbanización y planificación territorial en América Latina: de la Cepal a la década perdida

Figura 1: niveles de urbanización por países, 1950.
Figura 2: Raúl Prebisch (1901-1986).
Figura 3: portadilla de la segunda edición de *The Stages of Economic Growth. A Non-communist Manifesto*.
Figura 4: portada de la segunda edición de *La urbanización en América Latina*.
Figura 5: Maurice Rotival, al centro, con colegas en Caracas, 1958.
Figura 6: portada de la primera edición de *Bases de un programa de fomento para Colombia*.
Figura 7: visita del presidente John F. Kennedy y su esposa a Venezuela, recibidos por el presidente Rómulo Betancourt, diciembre de 1961.
Figura 8: niveles de urbanización por países, 1980.

Las corporaciones en la sectorización de la ciudad planificada en Chile: de la vivienda al urbanismo

Figura 1: organigrama de la Corporación de Fomento de la Producción.

II. Casos de estudio

Agencias y planificación nacional en la Argentina: un proyecto inconcluso, 1958-1973

Figura 1: sectores norte, central y sur, regiones, 1961.
Figura 2: plano general Complejo Santa Fe-San Nicolás, 1960.
Figura 3: regiones polarizadas del país, 1970.
Figura 4: división política, Programa Comahue, 1966.
Figura 5: Región Comahue, subregionalización, 1969.
Figura 6: propuesta de límites y división departamental, 1967.
Figura 7: estructura tentativa, 1967.

Planejamento urbano-regional e desenvolvimentismo no Brasil: a construção de suas institucionalidades (1930-1945 e 1942-1986)

Figura 1: Plano Geral de Viação Nacional aprovado pelo Decreto N°24.497 de 29 de junho de 1934.
Figura 2: esquema teórico de Estudo de um Plano de Avenidas para São Paulo. Estrutura Viária Radial-Perimetral.
Figura 3: plano urbanístico da Cidade dos Motores. Perspectiva da proposta final.
Figura 4: cartografia do São Francisco do final do século XIX.
Figura 5: capa e contracapa do Plano Diretor da Sudene, em execução em 1962.

Planificación urbana y desarrollo institucional. La impronta del proyecto desarrollista en Chile, 1939-1979

Cuadro 1: población total y urbana en Chile (en miles de habitantes), 1930-1970.
Figura 1: división regional en Chile, según DFL de 1953.
Figura 2: construcción de la población Chacabuco, en Santiago, por Corvi.
Figura 3: sectores estratégicos de Corfo.

Figura 4: portada del documento «Cuentas Nacionales de Chile, 1960-1971», de Odeplan.
Cuadro 2: población, tasa de crecimiento y porcentaje sobre la población urbana y nacional de las ciudades con más de cien mil habitantes (1952-1982).
Figura 5: diseño administrativo de Chile según la reforma de 1975.

De la planificación sectorial a la planificación regional en Colombia, 1930-1980: un modelo de desarrollo económico territorial en transición

Figura 1: carreteras existentes y proyectadas en Colombia, 1946.
Figura 2: número de empresas establecidas en Colombia por departamento según período.
Figura 3: crecimiento de la población urbana en Colombia, 1938-1951.
Figura 4: localización de la infraestructura de producción eléctrica en Colombia, 1932-1978.
Figura 5: producción industrial en Colombia, 1953.
Figura 6: línea de tiempo de la institucionalización de la planeación en Colombia, 1930-1980.
Figura 7: población urbana en Colombia según censo de 1973.
Figura 8: participación del gasto social y de fomento en el gasto total del gobierno nacional, 1958-1980.
Cuadro 1: participación porcentual de las regiones en el PIB nacional en 1975.
Cuadro 2: ciudades y regiones priorizadas en el marco del programa de Desarrollo Rural Integrado (DRI).
Cuadro 3: municipios priorizados alrededor de la ciudad industrial principal en el marco de la política de descentralización industrial.

Desarrollismo económico y sesgo espacial de la planificación urbana en México. La herencia de un modelo que persiste, 1940-1980

Figura 1: plano de Castera, 1794.
Figura 2: portada de la primera edición de la revista *Planificación*, de la Asociación Nacional para la Planificación de la República Mexicana.
Figura 3: planificación de la Ciudad de México, estudio preliminar número 1, arquitecto Carlos Contreras.
Figura 4: portadas de Planos Reguladores.
Figura 5: zonificación de Coatzacoalcos, Veracruz.

Desarrollo, Estado y Academia. El Instituto de Urbanismo y el alcance de su labor planificadora en Uruguay, 1936-1973

Figura 1: plano regulador de la ciudad de Salto, a la izquierda, y de Melo y Joaquín Sant'Anna, a la derecha.
Figura 2: fotografías de la Rambla Sur, antes y después de la construcción. Arriba c. 1920, abajo c. 1930.
Figura 3: propuesta para la ciudad industrial de Rincón del Bonete, con el lago y la represa aún en estudio.
Figura 4: esquema de ideación para el Plan Director de la ciudad de Montevideo, 1956.
Figura 5: sinopsis de la evolución técnica del urbanismo al «desarrollo».
Figura 6: carátulas de las fichas de manzana y vivienda para el relevamiento de la CIDE. Las fichas completas tenían ocho páginas a completar por el relevador.
Figura 7: cooperativas de viviendas de diversas épocas. De izquierda a derecha y de arriba a abajo: Vicman, Covimt 1, Covimt 9, Mesa 1 y José Pedro Varela.
Figura 8: el Calculador de la Ecuación del Desarrollo, máquina teórica que opera con variables de medición simple y permite ponderar el estado de desarrollo de un territorio o un país. El inverso también vale, es decir que operándola en sentido opuesto podrían calibrarse las transformaciones necesarias para impulsar el desarrollo. Objeto de 142x160 cm construido en madera y acrílico. Elaboración *circa* 1966, actualmente en exposición en el local del IETU, FADU, Udelar.

Desarrollo económico y regionalización administrativa en Venezuela: entre planificación nacional y ordenación territorial

Figura 1: plano topográfico de Caracas, incluyendo las obras del Septenio guzmancista (1870-1877).
Figura 2: construcción de la carretera central del Táchira (occidente de Venezuela, estado natal del general Juan Vicente Gómez), 1912.
Figura 3: propuesta de la avenida principal, plan urbano de Caracas (1939).
Figura 4: logotipo del Instituto Nacional de Obras Sanitarias (INOS), 1943.
Figura 5: obras por realizar, primera etapa del Plan Preliminar de Vialidad, 1947.
Figura 6: plano regulador de Caracas, 1951.
Figura 7: construcción represa de Guri, Guayana, s/f.
Figura 8: croquis del emplazamiento de Ciudad Guayana.
Figura 9: regiones resultantes del decreto de 12 de junio de 1969, promulgado por el presidente Rafael Caldera.
Figura 10: portada del *V Plan de la Nación (1976-1980)*. Caracas: Cordiplán, 1976.

Índice de personajes

A

Abercrombie, Sir Patrick (1879-1957) 350 399 484
Agache, Donat-Alfred (1875-1959) 59 172 484
Aguirre Cerda, Pedro (1879-1941) 83 100 214 231 434 484
Ahumada, Jorge (1915-1965) 401 484
Alessandri Rodríguez, Jorge (1896-1986) 104 105 217 218 436 484
Alfonzo Ravard, Rafael (1919-2006) 70 394 402 484
Allende, Salvador (1908-1973) 109 237 238 484
Alvarado, Salvador (1880-1924) 37 301 302 442 484
André, Édouard-François (1840-1911) 328 484
Anhaia Mello, Luiz Inacio de (1891-1974) 33 172 433 484
Aramburu, Pedro Eugenio (1903-1970) 120 124 484
Árbenz, Jacobo (1913-1961) 343 484
Ardila Duarte, Benjamín (s.f.) 252 253 254 259 439 484
Arêas, Fernanda (s.f.) 25 419 484
Arias, José F. (1885-1970) 148 339 355 425 444 484
Azzini, Juan Eduardo (1917-2015) 358 484

B

Backhaus, Alexander (1865-1927) 330 484
Baldó Soulés, Lucio (1897-1978) 385 484
Bardet, Gaston (1907-1989) 338 390 484
Basaldúa, Raúl (s.f.) 145 484
Batista, Fulgencio (1901-1973) 45 484
Batlle Berres, Luis (1897-1984) 341 354 484
Batlle y Ordóñez, José (1856-1929) 38 329 330 331 333 339 341 485

Benedetti, Mario (1920-2009) 343 485
Bennett, Sir Hubert (1909-2000) 399 485
Bereterbide, Fermín (1895-1979) 338 485
Betancourt, Rómulo (1908-1981) 70 72 402 459 485
Bielschowsky, Ricardo (1949-) 160 161 164 180 428 485
Boerger, Albert (1881-1957) 331 485
Bohoslavsky, Ernesto (s.f.) 141 425 485
Boisier, Sergio (1939-2022) 146 245 434 485
Bolívar, Simón (1783-1830) 374 485
Bordaberry, Juan María (1928-2011) 370 485
Bosch, Juan (1909-2001) 73 485
Brenner, Neil (1969-) 28 29 48 416 417 420 485
Brix, Josef (1859-1943) 331 485
Brum Rodrígues, Baltasar (1883-1933) 338 485
Brunner von Lehenstein, Karl Heinrich (1887-1960) 57 58 75 211 416 485
Buchanan, Sir Collin (1907-2001) 399 485
Burgess, Ernest (1886-1966) 61 485

C

Caetano, Gerardo (1958-) 334 444 485
Caldera, Rafael (1916-2009) 404 447 462 485
Campos, Roberto (1917- 2001) 180 485
Cárdenas, Lázaro (1895-1970) 37 44 60 68 309 312 485
Cárdenas, Román (1862-1950) 378 379 449 485
Cardoso, Fernando Henrique (1932-) 23 87 416 485
Carré, Joseph Paul (1870-1941) 331 486
Castells, Manuel (1942-) 146 486
Castera Obiedo y Peralta, Ignacio de (1750-1811) 37 297 298 299 461 486
Cercuera, Luis (s.f.) 144 486
Cervantes Sánchez, Enrique (1923-) 37 69 315 316 317 486
Contreras Elizondo, Carlos (1892-1970) 37 59 60 64 69 295 302 303 304 306 307 308 314 315 316 317 324 417 443 444 461 486
Coraggio, José Luis (1938-) 145 486
Correia Lima, Atílio (1901-1943) 170 176 486
Costa, Lúcio (1902-1998) 63 486
Cravotto Schiavon, Antonio Mauricio Rodrigo (1893-1962) 38 338 339 348 371 486
Cuevas, José Luis (1881-1952) 37 302 486
Currie, Lauchlin (1902-1993) 36 49 65 66 67 74 75 260 265 272 273 280 283 293 416 417 439 486

D

Da Silva, José Teodulo (s.f.) 176 486
Davis, Kingsley (1908-1997) 53 417 486
De Almeida, Rômulo (1914-1988) 161 180 428 486

De Godoy, Armando (1876-1944) 170 486
De Gortari, Hira (s.f.) 297 299 300 442 486
Delfin Netto, Antônio (1928-) 196 486
Della Paolera, Carlos María (1890-1960) 59 60 338 486
Delorenzo Neto, Antônio (1918-2015) 187 486
De los Ríos, José Manuel (1826-1914) 375 447 486
De Marco, Miguel (1939-) 130 425 486
De Mattos, Carlos (1929-) 24 46 70 81 313 417 419 442 487
De Paula Pérez, Francisco (1891-1976) 270 487
De Quevedo, Miguel Ángel (1862-1946) 37 302 487
De Ramón, Armando (1997-2004) 63 70 417 487
Devés, Eduardo (1951-) 24 418 487
Díaz, Porfirio (1830-1915) 300 487
Di Filippo, Armando (s.f.) 206 208 435 487
Domar, Evsey David (1914-1997) 65 487 490
Dos Santos, Theotonio (1936-2018) 146 487
Draibe, Sonia (s.f.) 164 171 429 487
Durkheim, Émile (1858-1917) 62 487
Dutra, Gaspar (1883-1974) 179 180 181 182 201 487

E

Echandía, Darío (1897-1989) 258 487
Echeverría, Luis (1922-2022) 318 487
Edwards, Sebastián (1953-) 24 73 76 80 418 487

F

Fainstein, Susan (1938-) 123 426 487
Faletto, Enzo (1935-2003) 23 87 416 487
Faroppa, Luis (1916-2010) 359 487
Farrell, Edelmiro Julián (1887-1980) 123 487
Felipe II de España (1527-1598) 296 487
Fernández, Federico (s.f.) 299 443 487
Ferrer, Aldo (1927-2016) 125 487
Flores, Alberto (1911-?) 176 488
Flores, Roberto Dante (s.f.) 134 135 426 488
Fossi, Víctor (1928-2014) 70 390 394 399 402 408 410 418 447 448 488
Frank, André Gunder (1929-2005) 23 146 418 488
Frei Montalva, Eduardo (1911-1982) 73 106 107 109 111 218 223 224 438 488 492 495
Freyre, Gilberto (1900-1987) 63 169 432 488
Friedmann, John (1926-2017) 107 146 224 402 419 421 488
Frigerio, Rogelio Julio (1914-2006) 124 488

Frondizi, Arturo (1908-1995) 32 119 120 124 125 129 135 136 137 154 426 488
Furtado, Celso (1920-2004) 79 184 186 190 428 488

G

Gabaldón Carrillo, Arnoldo (1909-1990) 396 488
Gaitán Durán, Jorge (1924-1962) 251 267 268 440 488
Gaitán, Jorge Eliécer (1903-1948) 252 262 271 272 488
Gallegos, Rómulo (1884-1969) 388 488
Gallinal, Alejandro (1872-1943) 338 488
Garcé, Adolfo (1965-) 356 361 362 445 488
Garrastazu Médici, Emílio (1905-1985) 194 196 488
Geddes, Sir Patrick (1854-1932) 58 61 488
Geigel Lope-Bello, Nelson (s.f.) 390 391 399 403 405 406 407 410 411 412 448 488
Geisel, Ernesto (1907-1996) 164 196 200 488
Geisse, Guillermo (1927-2022) 146 208 212 435 488
Germani, Gino (1911-1979) 55 56 57 416 419 489
Gibberd, Sir Frederick (1908-1984) 399 489
Giraldo, César (1953-) 258 265 267 268 270 271 275 276 280 284 287 440 489
Gomes, Marco Aurélio (s.f.) 61 64 419 489
Gómez Gavazzo, Carlos (1904-1987) 38 67 68 348 350 351 352 353 360 369 371 419 445 489
Gómez, Juan Vicente (1857-1935) 39 373 374 376 378 379 446 462 489 491
González Gómez, César (s.f.) 389 489
González Videla, Gabriel (1898-1980) 103 233 489
Gorelik, Adrián (1957-) 24 25 88 89 106 126 142 145 419 426 489
Goulart, João (1919-1976) 73 163 190 430 489
Gouveia de Bulhões, Otávio (1906-1990) 180 489
Grimson, Alejandro (1968-) 13 25 422 489
Grosso Rincón, Carlos Arturo (s.f.) 275 283 286 287 440 489
Guérard, Adolphe (1841-1921) 331 489
Guevara, Ernesto «Che» (1928-1967) 357 489
Guidini, Augusto (1853-1928) 331 489
Guido, José María (1910-1975) 126 489
Guzmán Blanco, Antonio (1829-1899) 39 374 375 489

H

Halperín Donghi, Tulio (1926-2014) 73 123 420 426 489
Hardoy, Jorge (1926-1993) 23 61 144 145 156 353 420 489
Harrod Forbes, Roy (1900-1978) 65 487 490
Hauser, Philip (1910-1994) 53 54 420 490

Haussmann, George E. Baron (1809-1891) 328 490
Hegemann, Werner (1881-1936) 338 490
Herrera, Felipe (1922-1996) 72 490
Hirschman, Albert Otto (1915-2012) 46 490
Howard, Ebenezer (1850-1928) 303 490

I

Ianni, Octavio (1926-2004) 165 174 181 182 185 430 490
Ibáñez del Campo, Carlos (1877-1969) 34 101 210 212 213 215 436 490
Iglesias, Enrique (1930-) 38 358 359 361 445 490
Illia, Arturo Umberto (1900-1983) 32 127 490
Isard, Walter (1919-2010) 401 490

J

Jansen, Hermann (1869-1945) 331 490
Jaussely, Léon (1875-1932) 60 338 490
Jessop, Bob (1946-) 29 420 490
Johnson, Lyndon B. (1908-1973) 73 490
Jones, Martin (s.f.) 29 420 490

K

Kalmanovitz Krauter, Salomón (1943-) 253 254 258 287 440 490
Kaplan, Marcos (1927-2004) 146 490
Kennedy, John F. (1917-1963) 49 71 72 73 106 126 355 357 459 490
Keynes, John Maynard (1883-1946) 22 45 258 420 490
Krieger Vasena, Adalberto (1920-2000) 127 491
Kubitschek, Juscelino (1902-1976) 33 41 52 163 355 356 491
Kummer, Ernst Nathaniel (1847-1923) 331 491

L

Lambert, Jacques (1891-1948) 383 491
Lanusse, Alejandro (1918-1996) 32 128 135 140 491 492 494
Latorre Jampen, Lorenzo (1844-1916) 328 491
Lebret, Louis-Joseph (1897-1966) 61 62 186 420 422 432 491
Le Corbusier (1887-1965) 63 338 348 393 421 491 497
Lefebvre, Henri (1901-1991) 24 491
Leme, María Cristina da Silva (s.f.) 62 69 167 171 172 192 209 213 216 421 429 431 435 491
Leoni, Raúl (1905-1972) 397 491
Le Play, Frédéric (1806-1882) 62 491
Lerena Acevedo, Raúl (1887-1970) 331 491
Levigstone, Roberto (1920-2015) 128 491
Lleras Camargo, Alberto (1906-1990) 67 258 275 280 281 294 440 491
Lleras Restrepo, Carlos (1908-1994) 256 258 276 439 491

Lonardi, Eduardo Ernesto (1896-1956) 124 491
López Contreras, Eleazar (1883-1973) 381 382 491
López Michelsen, Alfonso (1913-2007) 284 286 289 290 440 491
López Portillo, José (1920-2004) 319 491
López Pumarejo, Alfonso (1886-1959) 44 251 252 253 254 258 439 440 441 442 492
Lusinchi, Jaime (1924-2014) 411 492

M

Mailhos, Horacio (1893-1967) 338 492
Mallon, Richard (s.f.) 147 492
Marfán, Álvaro (1914-1922) 224 492
Marini, Ruy Mauro (1931-1992) 146 492
Martínez Olavarría, Leopoldo (1919-1992) 390 393 397 398 402 447 448 449 492
Maynard, Geoffrey (1921-2017) 147 492
Medina Angarita, Isaías (1897-1953) 373 385 386 389 409 446 450 492
Mejía Pavony, Germán (s.f.) 25 74 421 492
Mendoza Goiticoa, Eugenio (1906-1979) 386 397 398 447 492
Mibelli, Elbano (1869-1956) 382 383 492
Monroe, James (1758-1831) 71 342 492
Morales Tucker, Alberto (1939-1991) 400 492
Moreno, Oscar (s.f.) 145 492
Morresi, Sergio (1972-) 122 131 427 492
Mor Roig, Arturo (1914-1974) 135 492
Moses, Robert (1888-1981) 390 492
Muñoz Gomá, Oscar (1938-) 206 437 492
Myrdal, Karl Gunnar (1898-1987) 23 46 409 421 449 492

N

Nazer Ahumada, Ricardo (s.f.) 96 206 422 437 493
Negrón, Marco (1938-) 412 449 493
Neira Alva, Eduardo (1924-2005) 146 493
Novick, Alicia (s.f.) 61 422 493

O

Onetti, Juan Carlos (1909-1994) 343 446 493
Onganía, Juan Carlos (1914-1995) 32 127 128 134 138 148 155 427 491 493
Ospina, Pedro Nel (1858-1927) 35 493
Ospina Pérez, Mariano (1891-1976) 271 493

P

Pallares, Alfonso (1882-1964) 37 302 303 493
Pani, Alberto José (1878-1955) 59 493
Parsons, Talcott (1902-1979) 49 493

Pastrana Borrero, Misael (1923-1997) 280 283 294 440 493
Pérez Alfonzo, Juan Pablo (1903-1979) 394 493
Pérez, Carlos Andrés (1922-2010) 40 406 409 493
Pérez Carvajal, Andrés Mauricio (s.f.) 274 275 277 441 493
Pérez Jiménez, Marcos (1914-2001) 40 45 388 389 401 449 450 493
Perón, Juan Domingo (1895-1974) 44 120 123 124 128 343 493
Perroux, François (1903-1987) 62 493
Pesquera, Numa (1888-1964) 338 493
Picó, Rafael (1912-1998) 353 493
Pinochet, Augusto (1915-2006) 35 80 209 219 493
Poëte, Marcel (1866-1950) 332 338 493
Portes, Alejandro (1944-) 13 25 422 494
Portinho, Carmen (1903-2001) 173 494
Porto, Rubens (s.f.) 178 494
Prebisch, Raúl (1901-1986) 22 45 46 47 72 356 359 422 459 494
Prestes Maia, Francisco (1896-1965) 33 62 171 172 494
Prost, Henri (1874-1959) 383 494

Q

Quadros, Jânio (1917-1992) 188 189 190 494
Quenan, Carlos (s.f.) 25 422 494
Quijano, Aníbal (1928-2018) 23 146 422 494
Quilici, Juan (1913-2003) 130 131 425 428 494
Quiroz, Héctor (s.f.) 60 310 423 443 494

R

Racine, Louis-Ernest (1861-1902) 328 494
Rama, Ángel (1926-1983) 343 494
Ramírez, Pedro Pablo (1884-1962) 123 494
Ramírez Vázquez, Pedro (1919-2013) 306 319 442 494
Razetti, Luis (1862-1932) 377 494
Reagan, Ronald (1911-2004) 81 494
Real de Azúa, Carlos (1916-1977) 343 354 445 494
Reidy, Affonso Eduardo (1909-1964) 173 494
Reis, Aarão (1853-1936) 167 494
Reissman, Leonard (1921-1975) 53 423 494
Ricaldoni, Américo Mario (1901-?) 338 350 494
Ricardo, David (1772-1823) 165 494
Ríos, Juan Antonio (1888-1946) 231 495
Rísquez, Francisco Antonio (1856-1941) 377 495
Roberts, Bryan R. (1939-) 13 23 25 27 48 280 422 423 440 495
Rockefeller, Nelson (1908-1979) 126 390 427 495
Rodríguez, Gumersindo (1933-2015) 406 495

Rodríguez Monegal, Emir (1921-1985) 343 446 495
Rodwin, Lloyd (1919-1999) 399 402 403 450 495
Rofman, Alejandro Boris (1932-) 23 145 423 495
Rojas Pinilla, Gustavo (1900-1975) 35 45 249 262 265 280 495
Rolland, Modesto C. (1881-1965) 37 302 303 495
Roosevelt, Franklin Delano (1882-1945) 26 36 45 49 65 71 87 258 272 385 402 495
Rosenblitt Berdichesky, Jaime (1963-) 205 206 438 495
Rostow, Walt Whitman (1916-2003) 22 23 27 49 50 51 52 53 71 423 495
Rotival, Maurice (1892-1980) 58 59 63 383 384 391 393 418 423 450 459 495

S

Sáez, Raúl (1913-1992) 226 495
Sagredo Baeza, Rafael (1959-) 205 438 495
Salazar Vergara, Gabriel (1936-) 87 88 205 207 422 438 495
Salmon, Daniel Elmer (1850-1914) 331 495
Sambricio, Carlos (1945-) 25 61 422 423 495
Sánchez, Gerardo (s.f.) 60 64 303 306 307 417 423 443 444 495
San Tiago Dantas, Francisco Clementino de (1911-1964) 180 495
Santos, Eduardo (1888-1974) 255 258 495
Santos, Milton (1926-2001) 23 423 496
Schmidt, Robert (1869-1934) 58 496
Serrato, José (1868-1960) 338 496
Sert, Josep Lluis (1902-1983) 63 177 390 496
Sitte, Camillo (1843-1903) 332 496
Soja, Edward (1940-2015) 24 423 496
Solow, Anatole A. (s.f.) 353 496
Soprano, Germán (s.f.) 141 425 496
Soria, Arturo (1844-1920) 303 496
Sourrouille, Juan (1940-2021) 147 496
Steinberger, Marília (s.f.) 192 194 197 200 433 496
Stöhr, Walter (s.f.) 146 224 496
Sucre Figarella, Leopoldo (1926-1996) 408 449 496
Sudriers, Víctor (1874-1958) 339 496
Svampa, Maristella (1961-) 121 428 496

T

Terra, Juan Pablo (1924-1991) 352 359 366 496
Thatcher, Margaret Hilda, baronesa (1925-2013) 81 496
Tönnies, Ferdinand (1855-1936) 62 496
Trachta, Ladislao (1934-?) 144 496
Truman, Harry (1884-1972) 126 496
Turbay Ayala, Julio César (1916-2005) 284 286 291 442 496

U

Uchôa Cavalcanti, Hélio (1913-1971) 176 496
Ulhôa Cintra, João Florence de (1887-1944) 171 497
Undurraga, Joaquín (s.f.) 225 497
Unwin, Sir Raymond (1863-1940) 64 303 332 497
Uslar Pietri, Arturo (1906-2001) 409 450 497

V

Van Rijkeghem, Willy (1935-?) 147 497
Varela, José Pedro (1845-1879) 328 367 462 497
Vargas, Getúlio (1882-1954) 33 44 162 163 165 166 170 173 175 176 178 185 430 433 497
Vásquez Acevedo, Alfredo (1844-1923) 329 497
Velut, Sebastien (1967-) 25 422 497
Vera Canelo, Paula (1972-) 120 428 497
Vietorisz, Thomas (1926-) 401 497
Violich, Francis (1911-2005) 188 390 393 401 433 497
Vommaro, Gabriel (1976-) 122 131 427 497

W

Weissmann, Ernest (1903-1985) 353 497
Wiener, Paul Lester (1895-1967) 177 497
Wilhelm, Harry (s.f.) 224 497
Wonsewer, Israel (1918-1997) 359 497

Y

Yaffé, Jaime (1967-) 327 330 334 335 446 497
Yujnovsky, Oscar (s.f.) 145 497

III
Material complementario

Nómina de instituciones y personajes[1]

Acrónimos y siglas de instituciones, instrumentos de planificación y programas

Caja de Habitación (Chile)
Comisión Federal de Planificación Económica (México)
Comisión Nacional de Vialidad (Venezuela)
Comisión Nacional de Vivienda (Venezuela)
Comisión Presidencial de Vivienda y Desarrollo Urbano (Venezuela)
Comissão Brasileiro-Americana de Estudos Econômicos (Brasil)
Comissão de Coordenação do Planejamento e Orçamento e da elaboração do Orçamento (Brasil)
Comissão Executiva do Plano Siderúrgico Nacional (Brasil)
Comissão do Plano da Cidade do Rio de Janeiro (Brasil)
Comités Estadales de Vivienda (Venezuela)
Congreso Panamericano de Vivienda Popular (Brasil)
Consejo Nacional de Economía (Colombia)
Consejo Nacional de Obras Públicas (Venezuela)
Conselho Federal de Comércio Exterior (Brasil)
Conselho Nacional de Planejamento e Habitação Popular (Brasil)
Coordenação da Mobilização Econômica (Brasil)
Departamento de Habitação Popular do Rio de Janeiro (Brasil)
Departamento de Planejamento e Urbanismo (Brasil)

---

[1] Iniciales y acrónimos de instituciones, así como personajes y autores citados en el texto principal. Los autores de este libro no son incorporados, así como tampoco los de bibliografía incluida en notas a pie de página.

Departamento de Planificación y Estudios (Chile)
Dirección de Arquitectura (Chile)
Dirección de Planificación (Venezuela)
División de Vivienda y Planeamiento, Departamento de Asuntos Económicos Sociales, Unión Panamericana
Electricidad de Caracas (Venezuela)
Ferrominera del Orinoco (Venezuela)
Fundación Vivienda Popular (Venezuela)
Instituto Auris (Acción Urbana e Integración Social, México)
Instituto Brasileiro de Habitação (Brasil)
Instituto de Organización y Administración (Chile)
Instituto de Parcelaciones, Colonización y Defensa Forestal (Colombia)
Instituto Venezolano del Hierro y del Acero (Venezuela)
Instituto Venezolano de Tecnología Industrial (Venezuela)
Junta de Crédito para la Construcción de Viviendas Urbanas (Venezuela)
Ministerio de Fomento (Chile)
Ministério da Indústria, Viação e Obras Públicas (Brasil)
Ministerio de Industria y Obras Públicas (Chile)
Ministerio de Minas e Hidrocarburos (Venezuela)
Ministerio del Trabajo (Chile)
Ministerio de Obras Públicas y Vías de Comunicación (Chile)
Ministério do Planejamento e Coordenação-Geral (Brasil)
Ministério dos Transportes (Brasil)
Oficina de Estudios Especiales de la Presidencia de la República (Venezuela)
Oficina del Plan de Urbanización y Extensión (Argentina)
Plan de Acción Inmediata (México)
Plan de Desarrollo Económico y Social (México)
Plan Nacional de Ordenación Territorial (Venezuela)
Programa de Cooperación de las Naciones Unidas
Programa Nacional de Cidades de Porte Médio (Brasil)
Secretaria Técnica da Comissão Nacional de Planejamento (Brasil)
Secretaría de Programación y Coordinación Económica (Argentina)
Sistema Nacional de Planejamento do Desenvolvimento Local Integrado (Brasil)

AD	Acción Democrática (Venezuela)
AFD	Agence Française de Développement (Francia)
AFTE	Administración de Ferrocarriles y Tranvías del Estado (Uruguay)
AHO	Ahorro Habitacional Obligatorio (Venezuela)
AID	Agency for International Development (Estados Unidos, Agencia para el Desarrollo Internacional)
Alcasa	Aluminios del Caroní (Venezuela)
AMC	Área Metropolitana de Caracas (Venezuela)
Ancap	Administración Nacional de Combustibles, Alcohol y Pórtland (Uruguay)
ANDI	Asociación Nacional de Industriales (Colombia)
ANID	Agencia Nacional de Investigación (Chile)
Anprm	Asociación Nacional para la Planificación de la República Mexicana (México)
ApP	Alianza para el Progreso
BCRA	Banco Central de la República Argentina
BHU	Banco Hipotecario del Uruguay (Uruguay)
BHVP	Banco Hipotecario de la Vivienda Popular (Venezuela)
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
BIRF	Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento
BM	Banco Mundial
Bndes	Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico e Social (Brasil)
BNH	Banco Nacional da Habitação (Brasil)
BO	Banco Obrero (Venezuela)
BRC	Banco de la República (Colombia)
BROU	Banco de la República Oriental del Uruguay (más conocido como Banco República, Uruguay)
BSE	Banco de Seguros del Estado (Uruguay)
Cadafe	Compañía Anónima de Administración y Fomento Eléctrico (Venezuela)
CChC	Cámara Chilena de la Construcción (Chile)
Celade	Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía
Cendes	Centro de Estudios del Desarrollo (Venezuela)
Cepal	Comisión Económica para América Latina y el Caribe
CEUR	Centro de Estudios Urbanos y Regionales (Argentina)
CFI	Consejo Federal de Inversiones (Argentina)
CIAM	Congresos Internacionales de Arquitectura Moderna
Cibpu	Comissão Interestadual da Bacia Paraná-Uruguay (Brasil)

CID	Centro de Investigación del Desarrollo (Colombia)
CIDE	Comisión de Inversiones y Desarrollo Económico (Uruguay)
CIDU	Centro Interdisciplinar de Estudios Regionales, Pontificia Universidad Católica de Chile (Chile)
CIES	Consejo Interamericano Económico y Social
CMDF	Concejo Municipal del Distrito Federal (Venezuela)
CNBB	Conferência Nacional dos Bispos do Brasil (Brasil)
CNDU	Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano (Brasil)
CNP	Consejo Nacional de Posguerra (Argentina)
CNPU	Comissão Nacional de Regiões Metropolitanas e Política Urbana (Brasil)
CNS	Consejo Nacional de Subsistencias y Contralor de Precios (Uruguay)
CNU	Comisión Nacional de Urbanismo (Venezuela)
Cogep	Coordenadoria Geral de Planejamento (Brasil)
Conade	Consejo Nacional de Desarrollo (Argentina)
Conase	Consejo Nacional de Seguridad (Argentina)
Conavi	Consejo Nacional de la Vivienda (Venezuela)
Conpes	Consejo Nacional de Política Económica y Social (Colombia)
Conzuplán	Consejo Zuliano de Planificación y Promoción (Venezuela)
Coplanarh	Comisión del Plan Nacional de los Recursos Hidráulicos (Venezuela)
Copre	Comisión Presidencial para la Reforma del Estado (Venezuela)
Cordiplán	Oficina Central de Coordinación y Planificación (Venezuela)
Corfo	Corporación de Fomento de la Producción (Chile)
Cormu	Corporación de Mejoramiento Urbano (Chile)
Corpoandes	Corporación de Desarrollo de los Andes (Venezuela)
Corpoccidente	Corporación de Desarrollo de la Región de Occidente (Venezuela)
Corporiente	Corporación para el Desarrollo de la Región Nororiental (Venezuela)
Corvi	Corporación de la Vivienda (Chile)
CPC	Confederación de la Producción y del Comercio (Chile)
CSG	Council of State Governments (Estados Unidos)
CSN	Companhia Siderúrgica Nacional (Brasil)
CTU	Comisión Técnica de Urbanismo (Venezuela)
CVF	Corporación Venezolana de Fomento (Venezuela)
CVG	Corporación Venezolana de Guayana (Venezuela)
CVP	Corporación Venezolana del Petróleo (Venezuela)

CVSF	Comissão do Vale do São Francisco (Brasil)
DASP	Departamento Nacional do Serviço Público (Brasil)
DFL	Decreto con Fuerza de Ley (Chile)
DGOP	Dirección General de Obras Públicas (Chile)
DNER	Departamento Nacional de Estradas de Rodagens (Brasil)
DNER	Departamento Nacional de Carreteras (Colombia)
Dnocs	Departamento Nacional de Obras Contra as Secas (Brasil)
DNP	Departamento Nacional de Planeación (Colombia)
DRI	Desarrollo Rural Integrado (Colombia)
DS	Decreto Supremo (Chile)
DU	Dirección de Urbanismo (Venezuela)
Edelca	Electricidad del Caroní (Venezuela)
Epucs	Escritorio do Plano de Urbanismo da Cidade de Salvador (Brasil)
EXIM	Export-Import Bank
FADU	Facultad de Arquitectura, Diseño y Urbanismo, Universidad de la República (Uruguay)
FAO	Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación
FFP	Food for Peace (Estados Unidos)
Fidein	Fideicomiso Revocable de Traslativo de Dominio y de Administración de Inmuebles (México)
FIV	Fondo de Inversiones de Venezuela
FMI	Fondo Monetario Internacional
Fogain	Fondo General de Garantía de Inversiones (México)
Fomin	Fondo Multilateral de Inversiones (México)
Fondecyt	Fondo Nacional de Desarrollo Científico y Tecnológico (Chile)
Fonep	Fondo nacional para estudios y proyectos (México)
Fudeco	Fundación para el Desarrollo de la Región Centro-Occidental (Venezuela)
GDF	Gobernación del Distrito Federal (Venezuela)
GLC	Greater London Council (Reino Unido)
GTDN	Grupo de Trabalho de Desenvolvimento do Nordeste (Brasil)
Iaafe	Instituto Autónomo de Administración de Ferrocarriles del Estado (Venezuela)
IADB	Inter-American Development Bank
Iapi	Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Industriários (Brasil)
IBAM	Instituto Brasileiro de Assistência aos Municípios (Brasil)
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (Brasil)

ICBF	Instituto de Bienestar Familiar (Colombia)
Icfes	Instituto de Fomento de la Educación Superior (Colombia)
ICT	El Instituto de Crédito Territorial (Colombia)
IETU	Instituto de Estudios Territoriales y Urbanos (Uruguay)
IEUT	Instituto de Estudios Urbanos y Territoriales (Chile)
IFI	Instituto de Fomento Industrial (Colombia)
Ifocs	Inspetoria Federal (Brasil)
Ihtpc	International Housing and Town Planning Congresses
Ilpes	Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social (Argentina)
IMPO	Dirección Nacional de Impresiones y Publicaciones Oficiales (Uruguay)
Inavi	Instituto Nacional de la Vivienda (Venezuela)
Incomex	Instituto Nacional de Comercio Exterior (Colombia)
Incra	Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Brasil)
Inderena	Instituto de Desarrollo de los Recursos Naturales Renovables (Colombia)
Infotec	Centro de Investigación e Innovación en Tecnologías de la Información y Comunicación (México)
INOS	Instituto Nacional de Obras Sanitarias (Venezuela)
Insfopal	Instituto de Fomento Municipal (Colombia)
Iocs	Inspetoria de Obras Contra as Secas (Brasil)
IPEA	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Brasil)
Iprul	Instituto de Planeamiento Regional y Urbano del Litoral (Argentina)
ISI	Industrialización por Sustitución de Importaciones
ITU	Instituto de Teoría de la Arquitectura y Urbanismo (Uruguay)
IU	Instituto de Urbanismo (Uruguay)
LGAH	Ley General de Asentamientos Humanos (México)
LOAC	Ley Orgánica de la Administración Central (Venezuela)
LOOT	Ley Orgánica para la Ordenación del Territorio (Venezuela)
LOOU	Ley Orgánica de Ordenación Urbanística (Venezuela)
LORM	Ley Orgánica de Régimen Municipal (Venezuela)
LPH	Ley de Política Habitacional (Venezuela)
MAC	Ministerio de Agricultura y Cría (Venezuela)
Marnr	Ministerio del Ambiente y los Recursos Naturales Renovables (Venezuela)
MBS	Ministerio de Bienestar Social (Chile)

MDU	Ministério do Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente (Brasil)
MEs	Metas Estratégicas (Brasil)
MHU	Ministério da Habitação, Urbanismo e Meio Ambiente (Brasil)
MID	Movimiento de Integración y Desarrollo (Argentina)
Mindur	Ministerio de Desarrollo Urbano (Venezuela)
Minter	Ministério do Interior (Brasil)
Minvu	Ministerio de Vivienda y Urbanismo (Chile)
MIT	Massachusetts Institute of Technology (Estados Unidos, Instituto Tecnológico de Massachusetts)
MOP	Ministerio de Obras Públicas (Chile)
MOP	Ministerio de Obras Públicas (Uruguay)
MOP	Ministerio de Obras Públicas (Venezuela)
MSAS	Ministerio de Sanidad y Asistencia Social (Venezuela)
MSP	Ministerio de Salubridad Pública (Chile)
MTC	Ministerio de Transporte y Comunicaciones (Venezuela)
NDIT	Nueva División Internacional del Trabajo
NIN	Nuevo Ideal Nacional (Venezuela)
Novacap	Companhia Urbanizadora da Nova Capital (Brasil)
Ocisp	Oficina Corporativa Interamericana de Salud Pública (Venezuela)
Odeplan	Oficina de Planificación Nacional (Chile)
OEA	Organización de Estados Americanos
Olacchi	Organización Latinoamericana y del Caribe de Centros Históricos (Ecuador)
OMPU	Oficina Municipal/Metropolitana de Planeamiento Urbano (Venezuela)
ONs	Objetivos Nacionais (Brasil)
ONU	Organización de las Naciones Unidas
OPEP	Organización de Países Exportadores de Petróleo
OPP	Oficina de Planeamiento y Presupuesto (Uruguay)
OPS	Organización Panamericana de la Salud
Orcoplanes	Oficinas Regionales de Coordinación y Planificación (Venezuela)
PAC	Programa de Ação Concentrada (Brasil)
PAEG	Programa de Ação Econômica do Governo (Brasil)
PC	Partido Colorado (Uruguay)
PDU	Plan de Desarrollo Urbano (Venezuela)
PDUL	Planes de Desarrollo Urbano Local (Venezuela)
PED	Programa Estratégico de Desenvolvimento (Brasil)

Petrobras	Petróleo Brasileiro S. A. (Brasil)
PIB	Producto Interno Bruto
PLU	Planificación Urbana (México)
PN	Partido Nacional (también conocido como Partido Blanco, Uruguay)
PNB	Producto Nacional Bruto
PND	Plan Nacional de Desarrollo (Argentina)
PND	Plano Nacional de Desenvolvimento (Brasil)
PND	Programa Nacional de Desarrollo (Chile)
Pndes	Plan Nacional de Desarrollo Económico y Social (Uruguay)
PNDs	Planos Nacionais de Desenvolvimento (Brasil)
PNDU	Plan Nacional de Desarrollo Urbano (México)
PNDU	Política Nacional de Desarrollo Urbano (Chile)
Polamazônia	Programa de Pólos Agropecuários e Agrominerais da Amazônia (Brasil)
POU	Plan de Ordenación Urbanística (Venezuela)
PRDU	Planes Rectores de Desarrollo Urbano (Venezuela)
PRIS	Plan Intercomunal de Santiago (Chile)
Proexpo	Fondo de Promoción de Exportaciones (Colombia)
RMs	Regiões Metropolitanas (Brasil)
RMSP	Região Metropolitana de São Paulo (Brasil)
RPAA	Regional Planning Association of America (Estados Unidos)
Sagmacs	Sociedade de Análises Gráficas e Mecanográficas Aplicadas aos Complexos Sociais (Brasil)
Sahop	Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas (México)
Sarem	Secretaria de Articulação Estados e Municípios (Brasil)
Sedeso	Secretaría de Desarrollo Social (México)
Sedue	Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología (México)
Senam	Serviço Nacional de Assistência aos Municípios (Brasil)
Sepanal	Secretaría del Patrimonio Nacional (México)
Serfhau	Serviço Federal de Habitação e Urbanismo (Brasil)
Serviu	Servicios Regionales de Vivienda y Urbanización (Chile)
SIAP	Sociedad Interamericana de Planificación
Sidor	Siderúrgica del Orinoco (Venezuela)
SNAP	Sistema Nacional de Ahorro y Préstamo (Venezuela)
Snpad	Sistema Nacional de Planeamiento y Acción para el Desarrollo (Argentina)

Snpdu	Sistema Nacional de Planeación del Desarrollo Urbano (México)
Sofofa	Sociedad de Fomento Fabril (Chile)
Spevea	Superintendência de Valorização Econômica da Amazônia (Brasil)
Spvea	Superintendência do Plano de Valorização Econômica da Amazônia (Brasil)
Sudam	Superintendência de Desenvolvimento da Amazônia (Brasil)
Sudeco	Superintendência de Desenvolvimento do Centro-Oeste (Brasil)
Sudene	Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste (Brasil)
Sudesul	Superintendência de Desenvolvimento do Sul (Brasil)
Suvale	Superintendência do Vale do São Francisco (Brasil)
TIAR	Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca
TPA	Town Planning Associates
TVA	Tennessee Valley Authority (Estados Unidos)
UCRI	Unión Cívica Radical Intransigente (Argentina)
UCV	Universidad Central de Venezuela (Venezuela)
UD	Unidades de Desarrollo (Venezuela)
Udelar	Universidad de la República (Uruguay)
UNAL	Universidad Nacional de Colombia
UNAM	Universidad Nacional Autónoma de México
UNDP	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
UNIR	Unión Nacional de Izquierda Revolucionaria (Colombia)
UNL	Universidad del Litoral (Argentina)
UP	Unidad Popular (Chile)
UPAC	Unidad de Poder Adquisitivo Constante (Colombia)
USB	Universidad Simón Bolívar (Venezuela)
UTE	Usinas Eléctricas del Estado (Uruguay)
Venalum	Venezolana de Aluminios (Venezuela)
Viposa	Vivienda Popular S. A. (Venezuela)

Nómina de personajes

Abercrombie, Sir Patrick (1879-1957) arquitecto y urbanista inglés, profesor de diseño en la Universidad de Liverpool.

Agache, Donat-Alfred (1875-1959) urbanista y arquitecto francés.

Aguirre Cerda, Pedro (1879-1941) abogado y político chileno, Presidente de la República (1938-1941), miembro del Partido Radical.

Ahumada, Jorge (1915-1965) ingeniero agrónomo y economista chileno, con posgrado en la Universidad de Harvard. Trabajó en la Cepal y en el Cendes de Venezuela.

Alessandri Rodríguez, Jorge (1896-1986) ingeniero, político, empresario y dirigente gremial chileno. Se desempeñó como Presidente de la República (1958-1964).

Alfonzo Ravard, Rafael (1919-2006) militar, ingeniero y gerente venezolano formado en MIT, presidente de la CVG.

Allende, Salvador (1908-1973) médico cirujano y político socialista chileno, Presidente de Chile (1970-73), derrocado por un golpe de Estado.

Alvarado, Salvador (1880-1924) militar y estadista mexicano que participó en la revolución, general del Ejército Constitucionalista.

André, Édouard-François (1840-1911) botánico, horticultor y paisajista francés.

Anhaia Mello, Luiz Inacio de (1891-1974) urbanista brasileño, político y académico.

Aramburu, Pedro Eugenio (1903-1970) militar y dictador argentino (1955-58), tras el golpe de Estado de 1955.

Árbenz, Jacobo (1913-1961) militar y político guatemalteco de ascendencia suiza, Presidente de Guatemala (1951-54), pertenecía al grupo de militares que protagonizaron la Revolución de 1944.

Ardila Duarte, Benjamín (s.f.) abogado, congresista y politólogo colombiano, subdirector del diario *Vanguardia Liberal*.

Arêas, Fernanda (s.f.) antropóloga brasileña.

Arias, José F. (1885-1970) médico, político y profesor uruguayo.

Azzini, Juan Eduardo (1917-2015) contador público, escritor y político uruguayo, ministro de Hacienda de Uruguay (1959-63).

Backhaus, Alexander (1865-1927) científico de la agricultura y académico alemán, establecido en Uruguay.

Baldó Soulés, Lucio (1897-1978) ingeniero y empresario venezolano.

Bardet, Gaston (1907-1989) arquitecto, urbanista y escritor francés. Desde la década de 1970, utilizó el seudónimo Jean-Gaston.

Basaldúa, Raúl (s.f.) investigador del CEUR y el Conicet, Argentina.

Batista, Fulgencio (1901-1973) militar cubano, presidente y dictador (1940-44; 1952-59), derrocado por la revolución.

Batlle Berres, Luis (1897-1984) político y periodista uruguayo, presidente entre 1947 y 1951.

Batlle y Ordóñez, José (1856-1929) líder del partido Colorado y dos veces Presidente de Uruguay (1903-07; 1911-15).

Benedetti, Mario (1920-2009) escritor, poeta, dramaturgo y periodista uruguayo, integrante de la Generación Crítica de 1945.

Bennett, Sir Hubert (1909-2000) arquitecto y urbanista británico.

Bereterbide, Fermín (1895-1979) arquitecto argentino de orientación modernista.

Betancourt, Rómulo (1908-1981) político venezolano y líder de Acción Democrática, dos veces presidente (1945-48; 1959-64).

Bielschowsky, Ricardo (1949-) economista argentino y funcionario de la Cepal.

Boerger, Albert (1881-1957) científico-agrónomo uruguayo, de origen alemán, con trabajos de fitotecnia en Uruguay y Argentina.

Bohoslavsky, Ernesto (s. f.) historiador argentino especialista en historia de las publicaciones, las redes y las ideas de las derechas sudamericanas en el siglo XX.

Boisier, Sergio (1939-2022) economista y académico chileno, doctor en Economía Aplicada por la Universidad de Alcalá.

Bolívar, Simón (1783-1830) militar venezolano y libertador de Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela.

Bordaberry, Juan María (1928-2011) político y ganadero uruguayo, presidente constitucional de Uruguay (1972-73) y dictador (1973-76).

Bosch, Juan (1909-2001) abogado, historiador, escritor y presidente de República Dominicana (1963).

Brenner, Neil (1969-) geógrafo, científico social y teórico urbanista estadounidense.

Brix, Josef (1859-1943) arquitecto, urbanista y académico alemán.

Brum Rodrígues, Baltasar (1883-1933) abogado, diplomático, político uruguayo, presidente entre 1919 y 1923.

Brunner von Lehenstein, Karl Heinrich (1887-1960) ingeniero-arquitecto y urbanista austríaco, con obra Chile y en Colombia.

Buchanan, Sir Collin (1907-2001) planificador del transporte escocés, coordinador del famoso informe *Traffic in Towns* (1963).

Burgess, Ernest (1886-1966) sociólogo estadounidense y miembro de la Escuela de Chicago.

Caetano, Gerardo (1958-) historiador, deportista, profesor y politólogo uruguayo.

Caldera, Rafael (1916-2009) abogado y sociólogo venezolano, dos veces presidente (1969-74; 1994-99).

Campos, Roberto (1917-2001) economista, diplomático y político brasileño.

Cárdenas, Lázaro (1895-1970) militar, revolucionario y político mexicano, presidente de México (1934-40).

Cárdenas, Román (1862-1950) ingeniero y ministro venezolano.

Cardoso, Fernando Henrique (1932-) sociólogo, político, politólogo, filósofo y profesor universitario brasileño, presidente entre 1995 y 2003.

Carré, Joseph Paul (1870-1941) arquitecto y académico francés con obra en Uruguay, director de la Facultad de Arquitectura de la Universidad de la República.

Castells, Manuel (1942-) sociólogo urbano y profesor universitario español, establecido en Estados Unidos.

Castera Obiedo y Peralta, Ignacio de (1750-1811) arquitecto y urbanista novohispano de origen criollo, con actividad constructiva importante en la segunda mitad del siglo XVIII, en la Ciudad de México.

Cercuera, Luis (s.f.)

Cervantes Sánchez, Enrique (1923-) arquitecto, urbanista y académico mexicano.

Contreras Elizondo, Carlos (1892-1970) arquitecto mexicano, pionero del urbanismo, fundador de la Anprm y de la revista *Planificación*.

Coraggio, José Luis (1938-) economista argentino, profesor Emérito de la Universidad Nacional de General Sarmiento.

Correia Lima, Atílio (1901-1943) ingeniero, arquitecto y urbanista brasileño, cuyo proyecto más conocido fue el plan urbanístico de Goiânia.

Costa, Lúcio (1902-1998) arquitecto brasileño de origen francés, diseñador del plan piloto de Brasilia.

Cravotto Schiavon, Antonio Mauricio Rodrigo (1893-1962) arquitecto uruguayo, considerado pionero del urbanismo en Uruguay.

Cuevas, José Luis (1881-1952) arquitecto mexicano, diseñador de varias colonias de la Ciudad de México en las décadas 1920 y 1930.

Currie, Lauchlin (1902-1993) economista canadiense, nacionalizado colombiano. Asesor económico de los gobiernos de Estados Unidos y Colombia, donde fue catedrático y propuso diversas políticas económicas.

Da Silva, José Teodulo (s. f.) ingeniero y arquitecto brasileño.

Davis, Kingsley (1908-1997) sociólogo estadounidense.

De Almeida, Rômulo (1914-1988) político, economista, escritor y profesor brasileño.

De Godoy, Armando (1876-1944) ingeniero, profesor y escritor brasileño, conocido por sus trabajos sobre urbanismo y vivienda.

De Gortari, Hira (s.f.) doctor en Historia por el École des Hautes Études en Sciences Sociales (Ehess) de París.

Delfin Netto, Antônio (1928-) economista, académico y político brasileño.

Della Paolera, Carlos María (1890-1960) arquitecto argentino pionero del urbanismo.

Delorenzo Neto, Antônio (1918-2015) profesor, escritor y conferencista brasileño.

De los Ríos, José Manuel (1826-1914) médico y filántropo venezolano, precursor de la pediatría.

De Marco, Miguel (1939-) historiador argentino especializado en la historia política y militar de su país en el siglo XIX.

De Mattos, Carlos (1929-) arquitecto, planificador y académico uruguayo establecido en Chile.
De Paula Pérez, Francisco (1891-1976) político, abogado, periodista y diplomático colombiano, ministro de Hacienda (1945-47).
De Quevedo, Miguel Ángel (1862-1946) ingeniero y paisajista mexicano al estudio y cuidado de la flora.
De Ramón, Armando (1997-2004) historiador y académico chileno, especialista en historia urbana.
Devés, Eduardo (1951-) historiador e investigador chileno de la Cepal.
Díaz, Porfirio (1830-1915) militar, presidente y dictador mexicano entre 1884 y 1911, período conocido como «porfiriato».
Di Filippo, Armando (s.f.) economista argentino, profesor de ciencias económicas de la Universidad del Rosario y Magíster en Ciencias Económicas de la Universidad de Chile.
Domar, Evsey David (1914-1997) economista ruso-estadounidense, coautor del modelo de Harrod-Domar.
Dos Santos, Theotonio (1936-2018) sociólogo, político, economista, escritor y profesor universitario brasileño.
Draibe, Sonia (s. f.) experta brasileña en política social, pobreza, políticas sociales y tipos y regímenes de bienestar en América Latina.
Durkheim, Émile (1858-1917) sociólogo y filósofo francés de orientación positivista.
Dutra, Gaspar (1883-1974) militar y presidente brasileño (1946-1951).
Echandía, Darío (1897-1989) ideólogo, filósofo y político colombiano, jurista egresado de la Universidad del Rosario.
Echeverría, Luis (1922-2022) abogado, diplomático y político mexicano, presidente entre 1970 y 1976.
Edwards, Sebastián (1953-) economista, consultor internacional, académico y novelista chileno, establecido en Estados Unidos.
Fainstein, Susan (1938-) educadora estadounidense y estudiosa de la planificación urbana, investigadora de la Universidad de Harvard.
Faletto, Enzo (1935-2003) sociólogo chileno, miembro de la Cepal y la Escuela de la Dependencia.
Faroppa, Luis (1916-2010) contador público y académico uruguayo, creador, en 1949, del Instituto de Economía de la Facultad de Ciencias Económicas y Administración, Udelar.
Farrell, Edelmiro Julián (1887-1980) militar argentino, presidente *de facto* (1944-46) tras la Revolución del 43.
Felipe II de España (1527-1598) rey de España de la casa de los Austria, que reinó desde 1556 hasta su muerte.
Fernández, Federico (s.f.) licenciado en Geografía y maestro en Historia de México de la UNAM.
Ferrer, Aldo (1927-2016) contador público, economista y político argentino ligado políticamente a la Unión Cívica Radical, ministro de Economía.

Flores, Alberto (1911-?) ingeniero brasileño.
Flores, Roberto Dante (s.f.) investigador argentino de historia económica y social, establecido en la Universidad de Buenos Aires.
Fossi, Víctor (1928-2014) arquitecto, urbanista y académico venezolano.
Frank, André Gunder (1929-2005) sociólogo y académico alemán, fundador de la Escuela de la Dependencia.
Frei Montalva, Eduardo (1911-1982) abogado, periodista y político demócrata cristiano chileno, Presidente de la República (1964-1970).
Freyre, Gilberto (1900-1987) antropólogo y académico brasileño.
Friedmann, John (1926-2017) planificador urbano y académico estadounidense de origen austríaco.
Frigerio, Rogelio Julio (1914-2006) periodista y político argentino, secretario de Relaciones Socio-Económicas del gobierno de Arturo Frondizi (1958-1962), fundador junto a este del Movimiento de Integración y Desarrollo.
Frondizi, Arturo (1908-1995) abogado, periodista, docente y político argentino, presidente entre 1958 y 1962, derrocado por un golpe de Estado militar.
Furtado, Celso (1920-2004) economista y ministro brasileño, miembro de la Cepal y la Escuela de la Dependencia.
Gabaldón Carrillo, Arnoldo (1909-1990) investigador, médico y ministro venezolano, reconocido por coordinar la erradicación de la malaria en Venezuela.
Gaitán Durán, Jorge (1924-1962) poeta, crítico literario, ensayista y pensador colombiano.
Gaitán, Jorge Eliécer (1903-1948) jurista, escritor y político colombiano, cuyo asesinato desató el «Bogotazo».
Gallegos, Rómulo (1884-1969) escritor, político y presidente venezolano (1948).
Gallinal, Alejandro (1872-1943) médico, político y estanciero uruguayo, introductor de técnicas modernas en la producción ganadera.
Garcé, Adolfo (1965-) politólogo y profesor universitario uruguayo.
Garrastazu Médici, Emílio (1905-1985) general brasileño y presidente designado (1969-74).
Geddes, Sir Patrick (1854-1932) biólogo, sociólogo y urbanista escocés, autor de *Cities in Evolution* (1915).
Geigel Lope-Bello, Nelson (s.f.) abogado y profesor venezolano, especializado en derecho urbanístico.
Geisel, Ernesto (1907-1996) general brasileño y presidente designado (1974-79).
Geisse, Guillermo (1927-2022) arquitecto chileno especialista en estudios urbanos, primer director del CIDU (actual IEUT), Pontificia Universidad Católica.

Germani, Gino (1911-1979) sociólogo y académico italiano, establecido en Argentina y Estados Unidos.

Gibberd, Sir Frederick (1908-1984) arquitecto, urbanista y paisajista inglés.

Giraldo, César (1953-) profesor de la Facultad de Ciencias Económicas, Universidad Nacional de Colombia.

Gomes, Marco Aurélio (s.f.) arquitecto y profesor brasileño, especialista en historia de la arquitectura latinoamericana.

Gómez, Juan Vicente (1857-1935) militar y político venezolano, presidente *de facto* desde 1908 y dictador hasta 1935.

Gómez Gavazzo, Carlos (1904-1987) arquitecto y urbanista uruguayo, director del Instituto de Teoría de la Arquitectura y Urbanismo (ITU), Udelar.

González Gómez, César (s.f.) ingeniero venezolano.

González Videla, Gabriel (1898-1980) abogado, diplomático y político chileno, líder del Partido Radical durante la primera mitad del siglo XX, Presidente de la República (1946-52).

Gorelik, Adrián (1957-) arquitecto e historiador urbano argentino, especialista en estudios urbanos latinoamericanos.

Goulart, João (1919-1976) político y presidente brasileño (1961-64), conocido como Jango.

Gouveia de Bulhões, Otávio (1906-1990), economista brasileño.

Grimson, Alejandro (1968-) antropólogo argentino.

Grosso Rincón, Carlos Arturo (s.f.) profesor de gerencia estratégica en la Universidad Piloto de Colombia.

Guérard, Adolphe (1841-1921) ingeniero francés con obra en Uruguay, destacando el proyecto del puerto de Montevideo.

Guevara, Ernesto «Che» (1928-1967) médico, político, guerrillero, escritor, periodista y revolucionario comunista argentino, nacionalizado cubano en 1960. Fue uno de los ideólogos y comandantes de la Revolución cubana.

Guidini, Augusto (1853-1928) arquitecto y urbanista suizo establecido en Italia.

Guido, José María (1910-1975) abogado y político argentino, presidente entre 1962 y 1963.

Guzmán Blanco, Antonio (1829-1899) militar y político venezolano, tres veces presidente (1870-77; 1879-84; 1886-88) durante el «guzmanato». También conocido como el Ilustre Americano.

Halperín Donghi, Tulio (1926-2014) historiador, abogado y profesor argentino establecido en Estados Unidos, especializado en América Latina.

Hardoy, Jorge (1926-1993) arquitecto e historiador urbano argentino, fundador del Instituto Internacional de Medio Ambiente y Desarrollo (IIED) de América Latina, dos veces presidente de la Sociedad Internacional de Planificación (SIAP).

Harrod Forbes, Roy (1900-1978) economista inglés famoso por ser coautor del modelo de Harrod-Domar, sobre la dinámica del crecimiento económico.

Hauser, Philip (1910-1994) demógrafo y académico estadounidense con obra sobre América Latina.

Haussmann, George E. Baron (1809-1891) político y urbanista francés, prefecto del Sena durante el Segundo Imperio.

Hegemann, Werner (1881-1936) urbanista, crítico de arquitectura e intelectual alemán, establecido en Estados Unidos.

Herrera, Felipe (1922-1996) abogado, economista y político chileno.

Hirschman, Albert Otto (1915-2012) economista alemán especializado en el desarrollo latinoamericano.

Howard, Ebenezer (1850-1928) reformador social inglés y promotor de la ciudad jardín.

Ianni, Octavio (1926-2004) sociólogo brasileño, doctorado por la Universidad de São Paulo.

Ibáñez del Campo, Carlos (1877-1969) militar y político chileno, presidente de la República como dictador (1927-31) y electo (1952-58).

Iglesias, Enrique (1930-) economista y canciller uruguayo de origen español, presidente del Banco Central de Uruguay y del BID, así como secretario de la Cepal.

Illia, Arturo Umberto (1900-1983) médico y político argentino, presidente entre 1963 y 1966, derrocado por un golpe de Estado cívico-militar.

Isard, Walter (1919-2010) economista estadounidense, fundador de la así llamada ciencia regional.

Jansen, Hermann (1869-1945) arquitecto, urbanista y académico alemán.

Jaussely, Léon (1875-1932) arquitecto, paisajista y urbanista francés.

Jessop, Bob (1946-) sociólogo británico.

Johnson, Lyndon B. (1908-1973) político demócrata estadounidense, 36º Presidente de Estados Unidos (1963-69).

Jones, Martin (s.f.) profesor de Geografía Humana de la Universidad de Staffordshire.

Kalmanovitz Krauter, Salomón (1943-) filósofo y economista colombiano, secretario permanente de la Asociación Colombiana de Historia Económica y miembro de la Academia de Ciencias Económicas.

Kaplan, Marcos (1927-2004) sociólogo argentino.

Kennedy, John F. (1917-1963) político demócrata y diplomático estadounidense, 35º Presidente de los Estados Unidos (1961-63), promotor de la Alianza para el Progreso.

Keynes, John Maynard (1883-1946) economista y académico británico, graduado en la Universidad de Cambridge, promotor de los acuerdos de Bretton-Woods, que incluyeron la creación del BM y el FMI.

Krieger Vasena, Adalberto (1920-2000) economista argentino y ministro de Economía y Trabajo (1966-69) durante el gobierno *de facto* de Juan Carlos Onganía, primero en aplicar políticas neoliberales.

Kubitschek, Juscelino (1902-1976) médico, político y presidente brasileño (1956-61), promotor de Brasilia, conocido como JK.

Kummer, Ernst Nathaniel (1847-1923) ingeniero alemán, trabajó en el proyecto del puerto de Montevideo.

Lambert, Jacques (1891-1948) arquitecto y urbanista francés con trabajo en Chile y Venezuela.

Lanusse, Alejandro (1918-1996) militar y dictador argentino (1971-73), tras la autodenominada «Revolución Argentina».

Latorre Jampen, Lorenzo (1844-1916) militar y político uruguayo, gobernador provisorio (1876-79), y presidente constitucional (1879-80).

Lebret, Louis-Joseph (1897-1966) economista y religioso francés, promotor del movimiento de Economía y Humanismo.

Le Corbusier (1887-1965) (Charles-Édouard Jeanneret-Gris), arquitecto y urbanista de origen suizo, nacionalizado francés en 1930, pionero de la arquitectura moderna.

Lefebvre, Henri (1901-1991) filósofo y sociólogo francés, cuya reinterpretación marxista ha influido en la geografía y los estudios urbanos.

Leme, María Cristina da Silva (s.f.) arquitecta brasileña especializada en historia urbana.

Leoni, Raúl (1905-1972) abogado, político socialdemócrata y presidente venezolano (1964-69).

Le Play, Frédéric (1806-1882) ingeniero, sociólogo y economista francés, muy influyente en la geografía anarquista.

Lerena Acevedo, Raúl (1887-1970) arquitecto y urbanista uruguayo.

Levigstone, Roberto (1920-2015) militar argentino, presidente *de facto* (1970-71), tras haber sido designado por la Junta de Comandantes en Jefe, en reemplazo de Juan Carlos Onganía.

Lleras Camargo, Alberto (1906-1990) abogado y político colombiano, dos veces presidente (1945-46; 1958-62) y primer secretario de la OEA.

Lleras Restrepo, Carlos (1908-1994) abogado, periodista y político colombiano, presidente durante el período 1966-70.

Lonardi, Eduardo Ernesto (1896-1956) militar y dictador argentino, presidente *de facto* a finales de 1955, al comenzar la Revolución Libertadora.

López Contreras, Eleazar (1883-1973) general y presidente venezolano (1935-41), restaurador de la democracia tras la dictadura de Juan Vicente Gómez.

López Michelsen, Alfonso (1913-2007) político, catedrático, diplomático y abogado colombiano, presidente entre 1974 y 1978.

López Portillo, José (1920-2004) abogado, profesor, escritor y político mexicano, presidente entre 1976 y 1982.

López Pumarejo, Alfonso (1886-1959) empresario colombiano, dos veces presidente (1934-38; 1942-45), líder de la «Revolución en Marcha».
Lusinchi, Jaime (1924-2014) médico pediatra y presidente venezolano (1984-89).
Mailhos, Horacio (1893-1967) capitalista industrial uruguayo.
Mallon, Richard (s.f.) miembro emérito del Instituto de Harvard para el Desarrollo Internacional, asesor en política macroeconómica y planificación en quince países.
Marfán, Álvaro (1914-1992) ingeniero comercial chileno, asesor económico del presidente Eduardo Frei, jefe del Departamento de Planificación de Corfo.
Marini, Ruy Mauro (1931-1992) economista y sociólogo brasileño, pionero de la teoría de la Dependencia.
Martínez Olavarría, Leopoldo (1919-1992) arquitecto y urbanista venezolano, especializado en vivienda.
Maynard, Geoffrey (1921-2017) economista británico, especializado en macroeconomía keynesiana y economía de la inflación.
Medina Angarita, Isaías (1897-1953) general y presidente venezolano (1941-45).
Mejía Pavony, Germán (s.f.) historiador y académico colombiano, especializado en historia urbana.
Mendoza Goiticoa, Eugenio (1906-1979) empresario, ministro y filántropo venezolano.
Mibelli, Elbano (1869-1956) general y político venezolano.
Monroe, James (1758-1831) quinto Presidente de los Estados Unidos (1817-25) y promotor de la doctrina epónima: «América para los americanos».
Mor Roig, Arturo (1914-1974) político argentino de origen español, diputado nacional por la Unión Cívica Radical, ministro de la dictadura de Lanusse.
Morales Tucker, Alberto (1939-1991) arquitecto, urbanista y académico venezolano.
Moreno, Oscar (s.f.) académico argentino, investigador del CEUR.
Morresi, Sergio (1972-) doctor en Ciencia Política por la Universidad de San Pablo, investigador del Conicet, Argentina.
Moses, Robert (1888-1981) planificador urbano estadounidense, con obra destacada en el estado de Nueva York.
Muñoz Gomá, Oscar (1938-) ingeniero comercial de la Universidad de Chile, doctorado en Economía por la Universidad de Yale.
Myrdal, Karl Gunnar (1898-1987) economista sueco y premio Nobel, especializado en subdesarrollo.

Nazer Ahumada, Ricardo (s.f.) doctor en Historia e investigador chileno, asociado al Centro Internacional de Investigación de Historia Económica, Empresarial y de la Administración Pública (Ciheap), Universidad de Santiago de Chile.

Negrón, Marco (1938-) arquitecto, urbanista y académico venezolano.

Neira Alva, Eduardo (1924-2005) arquitecto y urbanista peruano.

Novick, Alicia (s.f.) arquitecta y académica argentina, especializada en historia del urbanismo.

Onetti, Juan Carlos (1909-1994) escritor uruguayo perteneciente a la Generación Crítica de 1945.

Onganía, Juan Carlos (1914-1995) militar y dictador argentino (1966-70), durante la primera etapa de la autodenominada «Revolución Argentina».

Ospina Pérez, Mariano (1891-1976) ingeniero, empresario y político colombiano, presidente entre 1946 y 1950.

Ospina, Pedro Nel (1858-1927) militar, político, educador, empresario, escritor, diplomático e ingeniero colombiano, presidente entre 1922 y 1926.

Pallares, Alfonso (1882-1964) arquitecto y urbanista mexicano.

Pani, Alberto José (1878-1955) ingeniero, higienista y ministro mexicano.

Parsons, Talcott (1902-1979) sociólogo y académico estadounidense.

Pastrana Borrero, Misael (1923-1997) abogado, diplomático, periodista y político colombiano, presidente entre 1970 y 1974.

Pérez, Carlos Andrés (1922-2010) político venezolano socialdemócrata y dos veces presidente (1974-79; 1989-93), conocido como CAP.

Pérez Alfonzo, Juan Pablo (1903-1979) abogado y ministro venezolano, promotor de la OPEP.

Pérez Carvajal, Andrés Mauricio (s.f.) asesor académico en el Instituto Colombiano de Antropología e Historia.

Pérez Jiménez, Marcos (1914-2001) político, militar y dictador venezolano, presidente *de facto* entre 1952 y 1958, promotor de la doctrina del Nuevo Ideal Nacional.

Perón, Juan Domingo (1895-1974) político y militar argentino, tres veces Presidente de Argentina (1946-52; 1952-55; 1973-74), fundador del peronismo.

Perroux, François (1903-1987) economista francés, pionero de los polos de desarrollo.

Pesquera, Numa (1888-1964) capitalista industrial uruguayo.

Picó, Rafael (1912-1998) geógrafo y político portorriqueño, presidente de la Junta de Planificación de Puerto Rico, presidente del Banco Gubernamental de Fomento para Puerto Rico, senador entre 1965 y 1968.

Pinochet, Augusto (1915-2006) militar y dictador chileno (1973-90), propulsor de las reformas neoliberales.

Poëte, Marcel (1866-1950) urbanista e historiador francés.

Portes, Alejandro (1944-) sociólogo y demógrafo cubano-estadounidense.
Portinho, Carmen (1903-2001) ingeniera civil, urbanista y feminista brasileña, coordinadora de obras habitacionales en Río de Janeiro.
Porto, Rubens (s. f.) arquitecto e ingeniero brasileño, responsable del servicio de Ingeniería del Consejo Nacional del Trabajo (CNT), en la década de 1930.
Prebisch, Raúl (1901-1986) economista, político y ministro argentino, primer secretario general de la Cepal, reconocido por sus aportes a la teoría estructuralista del desarrollo económico.
Prestes Maia, Francisco (1896-1965) ingeniero y urbanista brasileño, prefecto de São Paulo (1938-45).
Prost, Henri (1874-1959) urbanista francés.
Quadros, Jânio (1917-1992) político y presidente brasileño (1961).
Quenan, Carlos (s.f.) economista argentino especializado en América Latina.
Quijano, Aníbal (1928-2018) sociólogo marxista y politólogo peruano, exponente de la teoría de la Dependencia.
Quilici, Juan (1913-2003) político, economista y contador argentino, ministro de Hacienda, Economía e Industrias de la provincia de Santa Fe durante la dictadura de Alejandro Lanusse.
Quiroz, Héctor (s.f.) arquitecto y profesor de la Licenciatura de Urbanismo en la Universidad Nacional Autónoma de México.
Racine, Louis-Ernest (1861-1902), ingeniero horticultor francés, responsable de la Dirección de Paseos de la Municipalidad de Montevideo.
Rama, Ángel (1926-1983) escritor, crítico y editor uruguayo exiliado en Venezuela, perteneciente a la Generación Crítica de 1945.
Ramírez, Pedro Pablo (1884-1962) militar y dictador argentino (1943-44), durante la Revolución del 43.
Ramírez Vázquez, Pedro (1919-2013) arquitecto, urbanista, escritor, y funcionario público mexicano.
Razetti, Luis (1862-1932) médico venezolano pionero del higienismo.
Reagan, Ronald (1911-2004) actor y político republicano estadounidense, 40° Presidente de Estados Unidos (1981-89).
Real de Azúa, Carlos (1916-1977) abogado, profesor, crítico literario, historiador y ensayista uruguayo, miembro de la Generación Crítica de 1945.
Reidy, Affonso Eduardo (1909-1964) arquitecto modernista brasileño, de origen francés.
Reis, Aarão (1853-1936) ingeniero, urbanista y empresario brasileño, coordinador de la comisión que construyó la capital Belo Horizonte.
Reissman, Leonard (1921-1975) sociólogo y académico estadounidense.
Ricaldoni, Américo Mario (1901-?) arquitecto y académico uruguayo.
Ricardo, David (1772-1823) economista inglés, pionero de la corriente clásica.

Ríos, Juan Antonio (1888-1946) abogado y político chileno del Partido Radical, presidente entre 1942 y 1946.
Rísquez, Francisco Antonio (1856-1941) médico y académico venezolano.
Roberts, Bryan R. (1939-) historiador y sociólogo estadounidense, especializado en América Latina.
Rockefeller, Nelson (1908-1979) hombre de negocios, político y vicepresidente estadounidense.
Rodríguez Monegal, Emir (1921-1985) docente, crítico literario, articulista y ensayista uruguayo, fundador de la Generación Crítica de 1945.
Rodríguez, Gumersindo (1933-2015) economista, político y ministro venezolano de Cordiplán.
Rodwin, Lloyd (1919-1999) planificador urbano y académico estadounidense.
Rofman, Alejandro Boris (1932-) economista argentino, investigador del CEUR especializado en temas urbanos y regionales latinoamericanos.
Rojas Pinilla, Gustavo (1900-1975) ingeniero, militar y dictador colombiano, presidente *de facto* (1953-57).
Rolland, Modesto C. (1881-1965) ingeniero, político y revolucionario mexicano.
Roosevelt, Franklin Delano (1882-1945) político y abogado estadounidense, 32º Presidente de los Estados Unidos (1933-45), único por cuatro períodos, promotor del New Deal.
Rosenblitt Berdichesky, Jaime (1963-) historiador chileno, doctor en Historia por la Pontificia Universidad Católica de Chile.
Rostow, Walt Whitman (1916-2003) economista, académico y asesor político estadounidense.
Rotival, Maurice (1892-1980) ingeniero y urbanista francés.
Sáez, Raúl (1913-1992) ingeniero civil y político chileno, ministro de Hacienda durante el gobierno de Eduardo Frei Montalva (1968).
Sagredo Baeza, Rafael (1959-) profesor, historiador y académico chileno.
Salazar Vergara, Gabriel (1936-) historiador y académico chileno de orientación marxista.
Salmon, Daniel Elmer (1850-1914) veterinario y académico estadounidense con trabajo en Uruguay.
Sambricio, Carlos (1945-) historiador del arte y académico español, especializado en historia de la arquitectura y el urbanismo.
San Tiago Dantas, Francisco Clementino de (1911-1964) periodista, abogado, profesor, diplomático y político brasileño, ministro de Hacienda y de Relaciones Exteriores.
Sánchez, Gerardo (s.f.) arquitecto y académico mexicano especializado en historia del urbanismo.
Santos, Eduardo (1888-1974) abogado, político, humanista y periodista colombiano.

Santos, Milton (1926-2001) geógrafo, abogado y académico brasileño, exponente de la teoría de la Dependencia.
Schmidt, Robert (1869-1934) planificador urbano y regional alemán.
Serrato, José (1868-1960) economista, ingeniero y político uruguayo, presidente entre 1923 y 1927.
Sert, Josep Lluis (1902-1983) arquitecto modernista, urbanista y académico de origen español, establecido en Estados Unidos y con obra en Latinoamérica.
Sitte, Camillo (1843-1903) arquitecto austríaco, historiador y teórico del urbanismo, autor de *Der Städtebau* (1889).
Soja, Edward (1940-2015) geógrafo y académico estadounidense, exponente de la así llamada Escuela de California.
Solow, Anatole A. (s.f.) responsable de la División de Vivienda y Planeamiento de la Unión Panamericana.
Soprano, Germán (s. f.) profesor de historia y doctor en Antropología Social de la Universidad Nacional de Misiones, Argentina.
Soria, Arturo (1844-1920) urbanista y constructor español, conocido por el diseño y desarrollo de la ciudad lineal de Madrid.
Sourrouille, Juan (1940-2021) economista argentino, ministro de Economía durante el gobierno de Raúl Alfonsín, cuando propulsó el Plan Austral.
Steinberger, Marília (s. f.) profesora titular del Departamento de Geografía, Universidad de Brasilia.
Stöhr, Walter (s. f.) experto de la fundación Ford.
Sucre Figarella, Leopoldo (1926-1996) ingeniero venezolano, ministro de Obras Públicas y presidente de la CVG.
Sudriers, Víctor (1874-1958) ingeniero uruguayo en puentes y caminos, ministro de Obras Públicas (1911-1912).
Svampa, Maristella (1961-) socióloga argentina, profesora de la Universidad Nacional de La Plata.
Terra, Juan Pablo (1924-1991) arquitecto, académico y político uruguayo, perteneciente al Partido Demócrata Cristiano.
Thatcher, Margaret Hilda, baronesa (1925-2013) primera ministra conservadora de Gran Bretaña (1979-90).
Tönnies, Ferdinand (1855-1936) sociólogo alemán, introductor de la distinción entre *Gemeinschaft* (comunidad) y *Gesselschaft* (sociedad).
Trachta, Ladislao (s. f.) contador público argentino, egresado de la Facultad de Ciencias Económicas, Universidad Nacional de Córdoba.
Truman, Harry (1884-1972) 33º Presidente de los Estados Unidos (1945-53), miembro del Partido Demócrata.
Turbay Ayala, Julio César (1916-2005) político y diplomático colombiano, presidente entre 1978 y 1982.
Uchôa Cavalcanti, Hélio (1913-1971) arquitecto y urbanista brasileño reconocido por su participación en la construcción de Brasilia.

Ulhôa Cintra, João Florence de (1887-1944) ingeniero y urbanista brasileño, participante en importantes proyectos de la ciudad de São Paulo.
Undurraga, Joaquín (s.f.) economista chileno, ministro de Odeplan (1966-1967).
Unwin, Sir Raymond (1863-1940) ingeniero, arquitecto y urbanista inglés, autor de *Town Planning in Practice* (1909).
Uslar Pietri, Arturo (1906-2001) abogado, político, escritor y diplomático venezolano.
Van Rijkeghem, Willy (1935-?) economista belga, especialista de América Latina, trabajando como asesor en Argentina y Brasil.
Varela, José Pedro (1845-1879) escritor, educador y político uruguayo.
Vargas, Getúlio (1882-1954) político brasileño, dos veces Presidente de Brasil (1930-45; 1951-54) y líder del Estado Novo.
Vásquez Acevedo, Alfredo (1844-1923) jurista y educador uruguayo de origen argentino.
Velut, Sebastien (1967-) geógrafo francés especializado en América Latina.
Vera Canelo, Paula (1972-) académica argentina, doctora en ciencias sociales, e investigadora del Conicet.
Vietorisz, Thomas (1926-) economista estadounidense nacido húngaro, especializado en planificación urbana y regional.
Violich, Francis (1911-2005) urbanista y académico estadounidense, especializado en América Latina.
Vommaro, Gabriel (1976-) académico argentino, doctor en Sociología por la Escuela de Estudios Superiores en Ciencias Sociales (Ehess).
Weissmann, Ernest (1903-1985) arquitecto neerlandés, colaborador de Adolf Loos (1926-27) y Le Corbusier (1927-28), oficial de Planificación y Vivienda de la ONU.
Wiener, Paul Lester (1895-1967) arquitecto y urbanista alemán y estadounidense, de orientación funcionalista.
Wilhelm, Harry (s.f.) director de la Oficina para América Latina y el Caribe con sede en Nueva York.
Wonsewer, Israel (1918-1997) economista y académico uruguayo de origen polaco, miembro de la CIDE y presidente del Consejo Nacional de Innovación Ciencia y Tecnología.
Yaffé, Jaime (1967-) profesor de historia y escritor uruguayo, doctor en Ciencia Políticas.
Yujnovsky, Oscar (s. f.) académico y escritor argentino, investigador sobre temas urbanos.

Población urbana y rural de países latinoamericanos, 1950-2000 y niveles de urbanización

Población urbana y rural de países latinoamericanos (miles) y niveles de urbanización (porcentaje de población urbana), 1950-2000											
Países	1950	1955	1960	1965	1970	1975	1980	1985	1990	1995	2000
América Latina											
Población total	156.120	178.802	205.916	237.200	273.520	315.889	365.098	390.512	429.775	468.889	507.932
Población urbana	61.371	77.063	96.572	119.362	146.344	178.435	216.172	266.416	305.252	343.909	380.274
Población rural	94.751	101.739	109.344	117.838	127.176	137.454	148.896	124.096	124.524	124.980	127.658
Urbanización	39	43	47	50	54	56	59	68	71	73	75

Argentina												
Población total	17.189	19.122	20.956	22.909	24.937	27.068	29.334	30.305	32.527	34.768	37.032	
Población urbana	11.038	12.657	14.161	15.767	17.431	19.179	21.043	25.731	28.256	30.715	33.166	
Población rural	6.151	6.465	6.795	7.142	7.506	7.889	8.291	4.574	4.271	4.053	3.865	
Urbanización	64,2	66,2	67,9	68,8	69,9	70,9	71,7	85	87	88	90	
Bolivia												
Población total	3.013	3.322	3.696	4.136	4.658	5.277	6.000	5.895	6.573	7.414	8.329	
Población urbana	778	915	1.104	1.345	1.652	2.040	2.514	2.978	3.657	4.480	5.383	
Población rural	2.235	2.407	2.592	2.791	3.006	3.237	3.486	2.917	2.915	2.934	2.945	
Urbanización	25,8	27,5	29,9	32,5	35,5	38,7	41,9	51	56	60	65	
Brasil												
Población total	52.178	60.453	70.309	81.300	93.752	107.863	123.566	135.262	148.030	159.608	170.693	
Población urbana	16.083	21.526	28.329	36.026	44.926	55.207	66.779	96.068	110.579	123.776	136.337	
Población rural	36.095	38.927	41.980	45.274	48.826	52.656	56.787	39.195	37.451	35.832	34.356	
Urbanización	30,8	35,6	40,3	44,3	47,9	51,2	54	71	75	78	80	
Chile												
Población total	6.073	6.761	7.627	8.567	9.636	10.872	12.300	12.047	13.100	14.210	15.211	

Población urbana	3.327	4.005	4.861	5.791	6.850	8.024	9.274	9.775	10.848	11.987	13.034
Población rural	2.746	2.756	2.766	2.776	2.786	2.848	3.026	2.272	2.251	2.223	2.177
Urbanización	54,8	59,2	63,7	67,6	71,1	73,8	75,4	81	83	84	86
Colombia											
Población total	11.679	13.441	15.468	17.787	20.514	23.774	27.691	31.659	34.970	38.542	42.321
Población urbana	4.253	5.574	7.134	8.958	11.161	13.865	17.163	21.184	24.251	27.773	31.516
Población rural	7.426	7.867	8.334	8.829	9.353	9.909	10.498	10.475	10.719	10.769	10.805
Urbanización	36,4	41,5	46,1	50,4	54,4	58,3	62,1	67	69	72	74
Costa Rica											
Población total	801	984	1.206	1.467	1.769	2.110	2.491	2.642	3.049	3.554	4.023
Población urbana	232	297	377	494	647	836	1.071	1.184	1.423	1.725	2.029
Población rural	569	687	829	973	1.122	1.274	1.420	1.458	1.626	1.829	1.994
Urbanización	29,9	30,1	31,3	33,7	36,6	39,6	43	45	47	49	50
Cuba											
Población total	5.508	6.127	6.797	7.523	8.307	9.146	10.034	10.115	10.628	10.964	11.201
Población urbana	2.753	3.261	3.816	4.423	5.083	5.792	6.546	7.246	7.948	8.505	8.951
Población rural	2.755	2.866	2.981	3.100	3.224	3.354	3.488	2.870	2.680	2.459	2.250

Urbanización	50	53,2	56,1	58,8	61,2	63,3	65,2	72	75	78	80
República Dominicana											
Población total	2.243	2.587	3.030	3.588	4.277	5.124	6.174	6.376	7.110	7.823	8.495
Población urbana	482	634	834	1.096	1.435	1.874	2.444	3.332	3.821	4.466	5.111
Población rural	1.761	1.953	2.196	2.492	2.842	3.250	3.730	3.043	3.289	3.357	3.385
Urbanización	21,5	24,5	27,5	30,5	33,6	36,6	39,6	52	54	57	60
Ecuador											
Población total	3.197	3.691	4.317	5.036	5.909	6.933	8.080	9.099	10.264	11.460	12.646
Población urbana	878	1.100	1.423	1.803	2.297	2.898	3.573	4.672	5.684	6.785	7.930
Población rural	2.319	2.591	2.894	3.233	3.612	4.035	4.507	4.427	4.581	4.675	4.716
Urbanización	27,5	29,8	33	35,8	38,9	41,8	44,2	51	55	59	63
El Salvador											
Población total	1.868	2.142	2.490	2.914	3.417	4.022	4.730	4.769	5.110	5.669	6.276
Población urbana	515	595	721	892	1.105	1.378	1.708	2.239	2.543	2.978	3.467
Población rural	1.353	1.547	1.769	2.022	2.312	2.644	3.022	2.530	2.567	2.691	2.809
Urbanización	27,6	27,8	29	30,6	32,3	34,3	36,1	47	50	53	55
Guatemala											
Población total	2.805	3.258	3.765	4.343	5.053	5.906	6.942	7.738	8.749	9.976	11.385

Población urbana	674	886	1.124	1.403	1.780	2.262	2.885	2.904	3.327	3.854	4.483
Población rural	2.131	2.372	2.641	2.940	3.273	3.644	4.057	4.834	5.422	6.122	6.902
Urbanización	24	27,2	29,9	32,3	35,2	38,3	41,6	38	38	39	39
Haití											
Población total	3.380	3.722	4.140	4.645	5.255	6.001	6.912	6.134	6.942	7.622	8.357
Población urbana	340	401	513	683	927	1.274	1.749	1.671	2.118	2.612	3.185
Población rural	3.040	3.321	3.627	3.962	4.328	4.727	5.163	4.464	4.823	5.010	5.172
Urbanización	10,1	10,8	12,4	14,7	17,6	21,2	25,3	27	31	34	38
Honduras											
Población total	1.428	1.660	1.950	2.315	2.750	3.266	3.879	4.186	4.879	5.654	6.485
Población urbana	249	321	432	593	797	1.051	1.367	1.579	1.989	2.510	3.126
Población rural	1.181	1.339	1.518	1.722	1.953	2.215	2.512	2.608	2.889	3.144	3.359
Urbanización	17,3	19,3	22,2	25,6	29	32,2	35,2	38	41	44	48
México											
Población total	26.366	30.612	36.018	42.681	50.733	60.554	72.659	75.465	83.226	91.145	98.881
Población urbana	12.144	15.397	19.741	25.268	32.105	40.626	51.340	51.764	59.464	66.902	74.601
Población rural	14.222	15.215	16.277	17.413	18.628	19.928	21.319	23.701	23.762	24.244	24.280
Urbanización	46,1	50,3	54,8	59,2	63,3	67,1	70,7	69	71	73	75

Nicaragua												
Población total	1.060	1.245	1.477	1.754	2.083	2.474	2.938	3.404	3.827	4.426	5.074	
Población urbana	297	383	502	638	819	1.047	1.343	1.749	2.011	2.387	2.807	
Población rural	763	862	975	1.116	1.264	1.427	1.595	1.655	1.817	2.039	2.267	
Urbanización	28	30,8	34	36,4	39,3	42,3	45,7	51	53	54	55	
Panamá												
Población total	797	923	1.055	1.209	1.387	1.591	1.823	2.167	2.398	2.631	2.856	
Población urbana	282	363	447	548	669	811	975	1.121	1.289	1.466	1.646	
Población rural	515	560	608	661	718	780	848	1.046	1.109	1.165	1.210	
Urbanización	35,4	39,3	42,4	45,3	48,2	51	53,5	52	54	56	58	
Paraguay												
Población total	1.397	1.565	1.768	2.007	2.296	2.645	3.065	3.609	4.219	4.828	5.496	
Población urbana	392	444	508	583	674	785	920	1.621	2.052	2.531	3.085	
Población rural	1.005	1.121	1.260	1.424	1.622	1.860	2.145	1.988	2.167	2.297	2.411	
Urbanización	28,1	28,4	28,7	29	29,4	29,7	30	45	49	52	56	
Perú												
Población total	7.969	8.790	10.025	11.650	13.586	15.869	18.527	19.492	21.569	23.532	25.662	
Población urbana	2.498	3.003	3.904	5.021	6.345	7.935	9.782	12.929	14.814	16.759	18.555	

Población rural	5.471	5.787	6.121	6.629	7.241	7.934	8.745	6.564	6.755	6.773	7.106
Urbanización	31,3	34,2	38,9	43,1	46,7	50	52,8	66	69	71	72
Uruguay											
Población total	2.195	2.348	2.491	2.647	2.802	2.960	3.126	3.009	3.106	3.218	3.337
Población urbana	1.734	1.887	2.030	2.186	2.341	2.499	2.665	2.684	2.812	2.950	3.089
Población rural	461	461	461	461	461	461	461	324	294	268	248
Urbanización	79	80,4	81,5	82,6	83,5	84,2	85,3	89	91	92	93
Venezuela											
Población total	4.974	6.049	7.331	8.722	10.399	12.434	14.827	17.138	19.502	21.844	24.170
Población urbana	2.422	3.414	4.611	5.844	7.300	9.052	11.031	13.986	16.365	18.748	21.129
Población rural	2.552	2.635	2.720	2.878	3.099	3.382	3.796	3.152	3.137	3.096	3.041
Urbanización	48,7	56,4	62,9	67	70,2	72,8	74,4	82	84	86	87

Fuente: elaboración propia, basada en Latin American and the Caribbean Demographic Observatory, *Urbanization Prospects* (2009). Santiago de Chile: UN, Eclac, 2012. Disponible en http://www.eclac.cl/publicaciones/xml/8/38298/lcg2422P.pdf. Consultado en 14 de junio 2012; Walter D. Harris, Jr., *The Growth of Latin American Cities*. Athens: Ohio University Press, 1971. Tomado de Arturo Almandoz, *Modernization, Urbanization and Development in Latin America, 1900s-2000s* (2015). Londres y Nueva York: Routledge, 2017.

Este libro se terminó de imprimir
en Santiago de Chile,
junio de 2024

Teléfono: 22 22 38 100 / ril@rileditores.com

Se utilizó tecnología de última generación que reduce
el impacto medioambiental, pues ocupa estrictamente
el papel necesario para su producción, y se aplicaron
altos estándares para la gestión y reciclaje de desechos
en toda la cadena de producción.

INSTITUTO DE ESTUDIOS URBANOS Y TERRITORIALES
FACULTAD DE ARQUITECTURA, DISEÑO Y ESTUDIOS URBANOS

Dando continuidad temporal y epistemológica al período de emergencia disciplinaria revisado por los editores en *Vísperas del urbanismo en Latinoamérica, 1870-1930. Imaginarios, pioneros y disciplinas* (2018), los ejes temáticos de este libro resultan en buena medida de los cambios políticos y económicos, territoriales y disciplinares ocurridos en el arco temporal entre la segunda posguerra y el inicio de la «década perdida» de 1980. Apoyado en la industrialización por sustitución de importaciones y los lineamientos de la Comisión Económica para América Latina (Cepal) desde 1948, seguidos por programas como la Alianza para el Progreso en los años sesenta, el desarrollismo latinoamericano, vigente como modelo hasta finales de la década de 1970, estuvo durante ese ciclo penetrado por nacionalismo económico de diferentes signos políticos. En consonancia con el crecimiento industrial, la materialización de ese desarrollo fue buscada a través de la infraestructura territorial y de la articulación regional, junto a programas sectoriales, apoyados todos en sistemas de planificación nacional, donde las corporaciones tuvieron un papel destacado. Ese cuadro político, económico, territorial y urbanístico, bosquejado en tres capítulos panorámicos, es también ilustrado en este volumen colectivo a través de casos de estudio, correspondientes a los países más urbanizados y dinámicos del ciclo desarrollista: Argentina, Brasil, Chile, Colombia, México, Uruguay y Venezuela.



RiL editores

ISBN 978-956-01-1580-5