

# FRAGMENTOS URBANOS DE GUERRA FRÍA EN EL *TERCER MUNDO*

FRANCISCO QUINTANA<sup>1</sup>; BÁRBARA SALAZAR<sup>2</sup>; MELINKA BIER<sup>3</sup>

Pontificia Universidad Católica de Chile, Escuela de Arquitectura, Santiago, Chile,

1. fquinta@uc.cl, 2. bbsalazar@uc.cl, 3. mgbier@uc.cl

## RESUMEN

En 1949, en el discurso inaugural para su segundo período presidencial, Harry S. Truman proclamó una agenda de colaboración entre los Estados Unidos y las áreas *subdesarrolladas* del mundo, con el objetivo de reducir la pobreza a través de un desarrollo impulsado por los conocimientos y avances tecnológicos de su país. En 1973, Robert McNamara, presidente del Banco Mundial, instaba a erradicar la *pobreza absoluta* promoviendo estrategias que lograsen una *distribución más equitativa de los beneficios del crecimiento económico*. En ambas agendas internacionales se incluyeron políticas habitacionales para alcanzar sus objetivos. El artículo explora el rol que cumplieron la arquitectura y el diseño urbano en estos programas, a través de la revisión de conjuntos de vivienda construidos en ciudades y paisajes de

América Latina, África y Asia, en el contexto de la Guerra Fría.

En ambos momentos históricos se utilizó la estrategia de autoconstrucción asistida para llegar a la población con menos recursos económicos. Por una parte, entre las múltiples críticas que recibieron estas operaciones, estuvo la segregación social que producirían. Por otra, veremos cómo estos conjuntos se articularían como *fragmentos urbanos* que, a través de su diseño y equipamiento comunitario, apoyarían el desarrollo social de los pobladores. El primer momento que revisaremos corresponde a los inicios de la promoción internacional de políticas de autoconstrucción por parte de instituciones estadounidenses; el segundo, es el instante en que el Banco Mundial expande esta agenda globalmente incorporando, por primera vez, el problema habitacional urbano entre sus proyectos. En estos dos períodos la vivienda

fue incluida para promover un crecimiento económico, así como para extender las fronteras geopolíticas del *primer mundo* –liderado por Estados Unidos– hacia los países del *tercer mundo*.

**Palabras clave: Autoconstrucción, Políticas de vivienda, Estados Unidos, Banco Mundial, Tercer Mundo**

## ABSTRACT

In 1949, in the inaugural speech for his second presidential term, Harry S. Truman proclaimed an agenda of collaboration between the United States and the *underdeveloped* areas of the world, aiming to reduce poverty through development driven by U.S. knowledge and technological advances. In 1973, Robert McNamara, president of the World Bank, called for the eradication of *absolute poverty*, promoting strategies that would achieve a *more equitable distribution of the benefits of economic growth*. Both international agendas included housing policies to achieve their objectives. This article explores the role of architecture and urban design in these programs by reviewing housing developments built in cities and landscapes in Latin America, Africa and Asia in the context of the Cold War.

In both historical moments, assisted self-construction was used to reach populations with low economic resources. On one side, among the many criticisms made to these operations was the social segregation they would generate. On the other side, we will see how these developments would articulate *urban fragments* that, through their design and community equipment, would support the social

growth of the inhabitants. The first reviewed moment corresponds to the beginning of the international promotion of self-construction policies by U.S. institutions; the second is the moment when the World Bank expanded this program globally incorporating, for the first time, the urban housing problem into its agenda. In these two periods, housing was included to promote economic development, as well as to extend the geopolitical frontiers of the *first world* –led by the United States– towards *third world* countries.

**Key words: Self-help, Housing policies, United States, World Bank, Third World**

## RESUMO

Em 1949, no discurso inaugural do seu segundo mandato como presidente, com o objetivo de reduzir a pobreza através do desenvolvimento impulsionado pelo conhecimento e avanços tecnológicos dos EUA, Harry S. Truman proclamou uma agenda de colaboração entre os Estados Unidos e as áreas *subdesenvolvidas* do mundo. Em 1973, Robert McNamara, presidente do Banco Mundial, apelou à erradicação da *pobreza absoluta*, promovendo estratégias que permitissem uma *distribuição mais equitativa dos benefícios do crescimento econômico*. Ambas as agendas internacionais incluíam políticas de habitação para alcançar os seus objetivos. Este artigo explora o papel desempenhado pela arquitetura e pelo *urban design* nestes programas, revisando conjuntos habitacionais construídos em cidades e paisagens da América Latina, África e Ásia, no contexto da Guerra Fria.

Em ambos os momentos históricos, a estratégia de auto-construção assistida foi utilizada para alcançar a população com menos recursos econômicos. Por um lado, entre as muitas críticas a estas operações estava a segregação social que elas produziriam; por outro, veremos como estes conjuntos habitacionais articulariam *fragmentos urbanos* que, por meio da concepção e implementação de equipamentos comunitários, apoiariam o desenvolvimento social dos habitantes. O primeiro momento que iremos rever corresponde ao início da promoção internacional de políticas de auto-construção por instituições norte-americanas; o segundo, é o momento em que o Banco Mundial expandiu esta agenda a nível global, incorporando, pela primeira vez, o problema da habitação urbana em sua agenda. Nestes dois períodos, a habitação foi incluída para promover o crescimento econômico, assim como para alargar as fronteiras geopolíticas do *primeiro mundo* –lideradas pelos Estados Unidos– para países do *terceiro mundo*.

**Palavras-chave: Auto-construção, Políticas de habitação, Estados Unidos, Banco Mundial, Terceiro Mundo**

## 1. INTRODUCCIÓN

*“Un día cualquiera fuimos llamados todos los de la directiva central; se nos quería informar de un plan que traían unos señores norteamericanos, el cual se llamaba Esfuerzo propio y ayuda mutua. Era un plan de autoconstrucción de nuestras propias viviendas, y consistía en que nosotros, como pobladores, debíamos ser la*

*mano de obra, levantar nuestras casas con material sólido, dejar las mejoras que teníamos —que eran de madera— y así vivir en una casa digna.” Posteriormente, en el día de la inauguración de la población, “...naturalmente se izó la bandera norteamericana junto a la chilena” (Escalona 1989, 43-44).*

Este relato de Adrián Escalona, poblador fundador del conjunto Germán Riesco –iniciado hacia 1953 en Santiago de Chile–, da cuenta de una las aproximaciones que promovió Estados Unidos en su política habitacional de colaboración internacional durante la segunda mitad del siglo XX. Ante la crisis en vivienda que se extendía entre la población con menos recursos económicos en países en desarrollo, se proponía una solución a través de sitios urbanizados *sin casas*. Éstas tendrían que ser construidas por las familias –ahora propietarias de un terreno– sobre el trazado de un diseño urbano que sentaba las bases de un fragmento de ciudad que consideraba diversos programas comunitarios para el desarrollo social. A continuación, exploraremos cómo la vivienda fue parte de agendas de crecimiento económico dirigidas a la población más desfavorecida, a la vez que se instrumentalizó para extender las fronteras geopolíticas del *primer mundo* hacia los países en desarrollo. Nos aproximaremos así a los efectos que tuvo en el medio ambiente construido la promoción de una política de vivienda –adoptada como estrategia de expansión estadounidense– en el contexto de las confrontaciones territoriales de la Guerra Fría.

En la primera parte del texto, revisaremos cómo el programa del Punto Cuatro, relativo a la política de asistencia internacional de los Estados Unidos, exportó ensayos de

vivienda autoconstruida a través de proyectos en diversos países del entonces denominado *tercer mundo*. En particular, exploraremos la experiencia habitacional producida tras el convenio de colaboración técnica firmado en 1951 entre Chile y los Estados Unidos, en los inicios de la implementación de estas operaciones de vivienda fuera de territorio norteamericano, lo que originó poblaciones autoconstruidas en Santiago y que luego se replicó a través de diversas políticas públicas. En la segunda parte del artículo revisaremos cómo esta agenda de autoconstrucción asistida fue continuada y expandida en las décadas de 1970 y 1980 por medio del Banco Mundial, institución que incluyó en ese momento, por primera vez, la vivienda

urbana entre sus proyectos de desarrollo. Describiremos el programa *Sitios y Servicios*, implementado por esta institución en treinta y siete países de América Latina, África y Asia entre los años 1972 y 1985. De esta manera, revisaremos cómo la arquitectura y el diseño urbano fueron parte de una estrategia para erradicar la *pobreza absoluta*, a la vez que extendieron lógicas del capital –con procesos de reestructuración espacial y normativa orientadas al mercado– en territorios muy diversos.

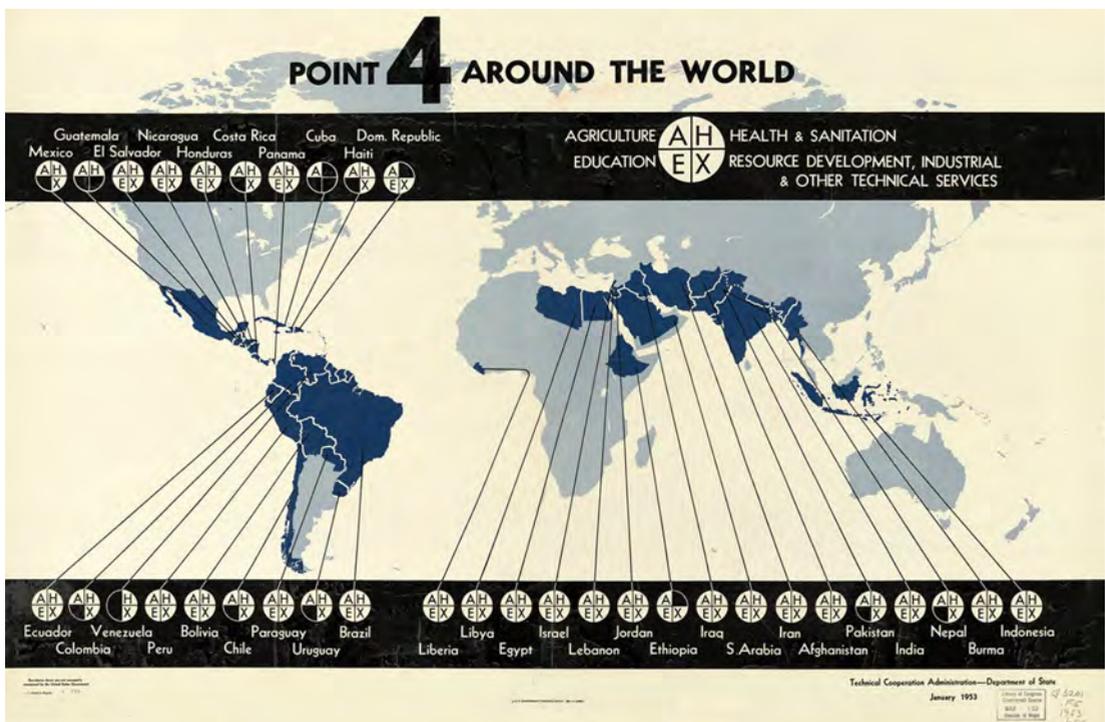


Fig. 1. Point 4 around the world. Administración de Cooperación Técnica de los Estados Unidos, enero de 1953. Fuente: División de Mapas y Geografía de la Biblioteca del Congreso de los Estados Unidos.

## 2. EL PUNTO CUATRO Y LA VIVIENDA EN EL DESARROLLO DEL *TERCER MUNDO*

*“Cuarto, debemos embarcarnos en un nuevo y audaz programa para que los beneficios de nuestros avances científicos y del progreso industrial estén al servicio del crecimiento y mejora de las zonas subdesarrolladas. Más de la mitad de la población mundial vive en condiciones cercanas a la miseria. Su alimentación es inadecuada. Son víctimas de enfermedades. Su vida económica es primitiva y está estancada. Su pobreza es un obstáculo y una amenaza, tanto para ellos como para las zonas más prósperas” (Truman 1961).<sup>1</sup>*

El 20 de enero de 1949, en el discurso inaugural para su segundo período presidencial, Harry S. Truman delineó la agenda de colaboración internacional de los Estados Unidos en el contexto de la Guerra Fría. Esta se enfocaba en un proyecto de asistencia técnica entre el país norteamericano y las denominadas áreas *subdesarrolladas* del mundo. Lo que posteriormente se conocería como el programa del Punto Cuatro, fue precedido en el discurso de Truman por una larga comparación entre las virtudes de la democracia y las falencias del comunismo: “Expongo estas diferencias, no para trazar cuestiones de creencia como tales, sino porque las acciones resultantes de la filosofía comunista son una amenaza a los esfuerzos que realizan las naciones libres por lograr la recuperación del mundo y una paz duradera”

<sup>1</sup> Extracto del discurso inaugural del segundo período presidencial de Harry S. Truman en los Estados Unidos. Traducción de los autores

(Truman 1961).<sup>2</sup> A su vez, la pobreza en los países en desarrollo era comprendida en su texto como una *amenaza* que podía ser revertida a través de los avances tecnológicos.

Cuatro años antes, en octubre de 1945, Truman daba un discurso frente la represa Kentucky, uno de tantos proyectos planificados por el Tennessee Valley Authority (TVA). Esto ocurrió pocos meses después de haber asumido como presidente de los Estados Unidos, y a pocas semanas de haber arrojado las bombas atómicas sobre Japón, iniciando así el fin de la Segunda Guerra Mundial y el comienzo de la Guerra Fría.<sup>3</sup> De cierta manera, la represa Kentucky –visitada entonces por expertos provenientes de distintos contextos del mundo– representó para Truman lo que será posteriormente su Punto Cuatro de política exterior, basada en la modernización de los territorios a través de una agenda de colaboración que expandió *el modo americano de hacer las cosas* fuera de los Estados Unidos.<sup>4</sup>

El Punto Cuatro se basó en lógicas de transferencia de conocimiento, extendiendo las trayectorias de técnicos y expertos a través de los países en vías de desarrollo (figura 1). Los

<sup>2</sup> *Ibid.*

<sup>3</sup> Harry S. Truman fue vicepresidente de los Estados Unidos entre el 20 de enero y el 12 de abril de 1945, antes de convertirse en el 33° presidente de ese país, y ganando posteriormente las elecciones de 1948, para culminar su segundo período presidencial el 20 de enero de 1953.

<sup>4</sup> La estrategia de colaboración y asistencia técnica que se implementaría globalmente a través de diversos proyectos del Punto Cuatro, se podría comprender como una internacionalización de la planificación estadounidense de esa época, la que Harry Truman conocía de cerca –ya desde su período como senador de los Estados Unidos–, por proyectos de infraestructura territorial desarrollados por agencias como el TVA durante el New Deal en la década de 1930.

principales focos de atención del Punto Cuatro fueron la agricultura y salud, seguidos por programas de educación e industria, así como proyectos hidroeléctricos y de transporte. Si bien la vivienda era un elemento secundario dentro de la agenda, sus impactos se pueden apreciar en diversos territorios del mundo.<sup>5</sup> En el caso de la crisis habitacional de la población urbana con menos recursos económicos, se exportó la experiencia sobre autoconstrucción asistida con tenencia de suelo que se venía ensayando en Puerto Rico –Estado libre asociado del país norteamericano– y que habían promovido agentes estadounidenses como Jacob Crane, quien habría acuñado el término *aided self-help housing* (Harris 1998, 166).<sup>6</sup>

Desde la década de 1940, Crane trabajó en diversas instituciones públicas estadounidenses –incluyendo un periodo en la TVA– para concluir a cargo de la Oficina Internacional de la Agencia de Vivienda y Financiamiento de Viviendas de Estados Unidos (HHFA) hasta su retiro en 1954. Su experiencia estuvo fuertemente ligada a los esquemas de vivienda planificados en Puerto Rico, donde trabajó junto a la Autoridad de Vivienda de Ponce en la implementación de las primeras estrategias de autoconstrucción en ese país, a través del programa *Land and Utilities*. En la política puertorriqueña

**5** La historiadora del arte, Andrea Renner, traza la trayectoria e impactos de políticas de asistencia habitacional promovidas por los Estados Unidos tras el Punto Cuatro, en territorios como Guatemala y el Caribe, entre otros. Ver: Andrea Renner, “Housing Diplomacy: US Housing Aid to Latin America, 1949-1973” (Ph.D. thesis, New York, Columbia University, 2011).

**6** Sobre el rol de Jacob Crane como promotor de estrategias de autoconstrucción asistida, ver: Richard Harris, ‘A burp in church: Jacob L. Crane’s vision of aided self-help housing’, *Planning History Studies*, 11 (1997):3–16.

para viviendas de bajo costo, el gobierno local promovía el acceso y tenencia de un terreno urbanizado al que los residentes podían trasladar sus viviendas informales, o donde podían iniciar nuevos proyectos de construcción. Además de brindar fondos para la compra del predio, las autoridades entregaban asistencia técnica en la construcción de las nuevas casas. Desde su puesto en la HHFA, Crane ayudó en la promoción de estas ideas, invitando a expertos como Otto Koenigsberger y Ernst Weissmann a visitar Puerto Rico. En los años posteriores, como indica la historiadora Nancy Kwak: “los expertos estadounidenses en vivienda abrazaron la autoayuda por su quintaesencia capitalista y ética anticomunista” (Kwak 2015, 89).

Operaciones de vivienda urbana como las mencionadas fueron particularmente relevantes en América Latina, dado que hacia la segunda mitad del siglo XX esta era una de las regiones más urbanizadas del planeta, exhibiendo extensas áreas de crecimiento informal. Esto se produjo por masivas migraciones desde áreas rurales, entre otras razones, por la rápida industrialización debido a agendas de desarrollo y modernización que se implementaron en la región. Los asentamientos informales, por su parte, daban cuenta de ciertas capacidades de la población para solucionar la escasez de viviendas con sus propias manos. Así fue como surgieron las *barriadas* en Perú, las *favelas* en Brasil, las *villas miseria* en Argentina, o las *poblaciones callampa* en Chile; soluciones espontáneas de los pobladores ante la incapacidad de los gobiernos y del mercado privado por proveer una respuesta al problema habitacional.<sup>7</sup> Los

**7** Sobre asentamientos informales en Brasil y Chile en contextos de la Guerra Fría, ver: Emanuel Giannotti y Rafael Soares-Gonçalves, “La guerra fría en las favelas

países de América Latina, además, mantenían una cercana relación con los Estados Unidos, bajo políticas como la del *Buen Vecino*, promovida por el presidente norteamericano Theodore Roosevelt en 1933, para potenciar la reciprocidad económica entre los países americanos.<sup>8</sup> Estas características regionales hacían factible el ensayo de políticas de autoconstrucción asistida como las estudiadas por los Estados Unidos en ese período. A continuación, revisaremos el caso chileno, en el extremo sur del continente, en el contexto de los años iniciales de las operaciones urbanas implementadas por el país norteamericano en el exterior.

### 3. EXPANSIÓN DE PROPIETARIOS Y AUTOCONSTRUCCIÓN EN PROGRAMA CHILENO-ESTADOUNIDENSE

Las ciudades chilenas tuvieron un acelerado crecimiento durante el siglo XX. Si en 1907 sólo un 38% de la población nacional correspondía a sectores urbanos, esta cifra se incrementó a 57,9% en 1952, y hasta un 71,6% en 1970 (Geisse 1983, 185). Santiago, capital política y económica de Chile, atrajo el mayor desplazamiento de personas. Las ofertas formales de vivienda fueron insuficientes para absorber la alta migración rural, dando paso al crecimiento exponencial de asentamientos informales

y las poblaciones, 1945-1964. Una disputa entre comunistas e Iglesia Católica”, *Izquierdas* 49 (abril de 2020): 642-62.

<sup>8</sup> Una aproximación a la relación entre Latinoamérica y los Estados Unidos en términos de cultura urbana del período que cubre este artículo se puede leer en: Adrián Gorelik, “Pan-American routes: a continental planning journey between reformism and the cultural Cold War”, *Planning Perspectives* 32, n° 1 (enero de 2017): 47-66.

desde la década de 1940. Una de las soluciones ante esta crisis fue la adopción de estrategias de autoconstrucción asistida con tenencia de suelo, valiéndose de la experiencia de los habitantes y apoyándolos a través de la asistencia técnica de agentes e instituciones nacionales e internacionales.<sup>9</sup>

Uno de los impactos que tuvo la mencionada agenda del Punto Cuatro fue el *Acuerdo Básico para Cooperación Técnica*, firmado entre los Estados Unidos y Chile en 1951.<sup>10</sup> En un breve documento se establecieron las bases para el intercambio de conocimientos y viajes norte-sur de expertos, los que se materializaron –entre otros múltiples proyectos y políticas públicas– en la integración de la autoconstrucción como una estrategia formal para abordar la vivienda de los sectores de la población más desfavorecidos. La Corporación de la Vivienda (CORVI) –fundada en 1953– fue la institución pública chilena encargada de abordar esta situación habitacional. Fue durante el gobierno de Carlos Ibáñez del Campo (1952-58) que se estableció en Chile el *Programa de Autoconstrucción*, el primero de este tipo en ser abordado por una política pública en el país (Hidalgo 2005, 217). Su origen está directamente ligado al acuerdo firmado con Estados Unidos (CORVI 1960, 13).

A través del *Programa de Autoconstrucción*, la CORVI estaba facultada para adquirir sitios, urbanizarlos y luego venderlos a personas de escasos recursos económicos, quienes tendrían quince años para pagar sus terrenos.

<sup>9</sup> Para una comprensión de la historia de la vivienda social en Chile ver: Rodrigo Hidalgo, *La vivienda social en Chile y la construcción del espacio urbano en el Santiago del siglo XX* (Santiago, Chile: Instituto de Geografía UC, 2005): 214-221

<sup>10</sup> Decreto 392 promulgado el 26 de junio de 1951, Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile.

Lo mismo ocurría con los materiales de construcción, los cuales eran costeados por créditos a pagar en cinco años (Bravo 1959, 59). De esta manera, la población que vivía de manera informal podría regularizar su situación y ser propietarios de un terreno donde autoconstruir su vivienda.

El conjunto Germán Riesco fue el primero en Chile en practicar esta política habitacional, obteniendo, además, apoyo técnico y financiamiento estadounidense. En 1953, la CORVI asignó sitios con una caseta sanitaria a 651 familias que vivían informalmente en el sector. Posteriormente, un *Convenio de Fondo Común* suscrito en 1954 entre la CORVI y el Instituto de Asuntos Interamericanos, estableció que la organización local aportaría \$100 millones de pesos para préstamos en materiales de construcción, mientras que el gobierno de los Estados Unidos invertiría 100 mil dólares “en maquinarias, herramientas y otros artículos de procedencia extranjera” (Bravo 1959, 58). De esta manera, a fines de 1955, comenzaron los trabajos de autoconstrucción con asistencia técnica. El diseño urbano trazaba un fragmento de ciudad ubicado en la periferia sur de Santiago, comprendido por una red de calles principales y una multiplicación de pasajes peatonales, además de prever al centro del conjunto un área libre para espacio público, con un colegio, juegos infantiles y servicios generales (figura 2).

Estas prácticas de autoconstrucción de viviendas unifamiliares en sitio propio eran seguidas de cerca por las agencias de los Estados Unidos, para su posterior promoción en otros contextos: “...los norteamericanos trajeron un equipo especializado en películas, y todas las etapas de la autoconstrucción fueron filmadas. Se buscó un poblador como actor, y los nortea-

mericanos, como lo saben hacer, hicieron el guion, colocaron el argumento y se echó a rodar la película” (Escalona 1989, 45). De esta manera, la vivienda para la población con menos recursos económicos del mundo se hacía parte de las estrategias de propaganda para promover internacionalmente los valores e ideales del país norteamericano. Como indican Helen Hester y Nick Srnicek –en su caso en relación con la casa suburbana del *sueño americano*–, el impacto de estas estrategias iba más allá de las repercusiones económicas, utilizando la vivienda para “perpetuar una configuración de valores en torno al trabajo duro, el individualismo, la autosuficiencia y la estructura familiar” (Hester y Srnicek 2021).

El primer ensayo de política habitacional con autoconstrucción asistida aplicada en Chile fue posteriormente replicado en el *Programa de Erradicación*, establecido en el periodo presidencial de Jorge Alessandri (1958-64). Este consistía en el desplazamiento de asentamientos informales hacia sitios periféricos adquiridos por la CORVI, siguiendo el esquema antes descrito para formalizar la tenencia de un predio, e incluyendo estrategias de autoconstrucción para las viviendas. La población San Gregorio fue la primera de este tipo, la que también contaba con financiamiento estadounidense (Koth et al 1965, 160). Iniciada en 1958, fue el conjunto más grande para la época, con cerca de cuatro mil sitios para una población aproximada de 25.000 personas, donde la mayoría de las casas fueron edificadas por medio de autoconstrucción.<sup>11</sup> El fragmento urbano contemplaba pla-

<sup>11</sup> Más detalles sobre la población San Gregorio se pueden encontrar en: Corporación de la Vivienda, *Chile 1960: 6-7*; Centro interamericano de vivienda y planeamiento, *Guía de Autoconstrucción* (Bogotá: CINVA,

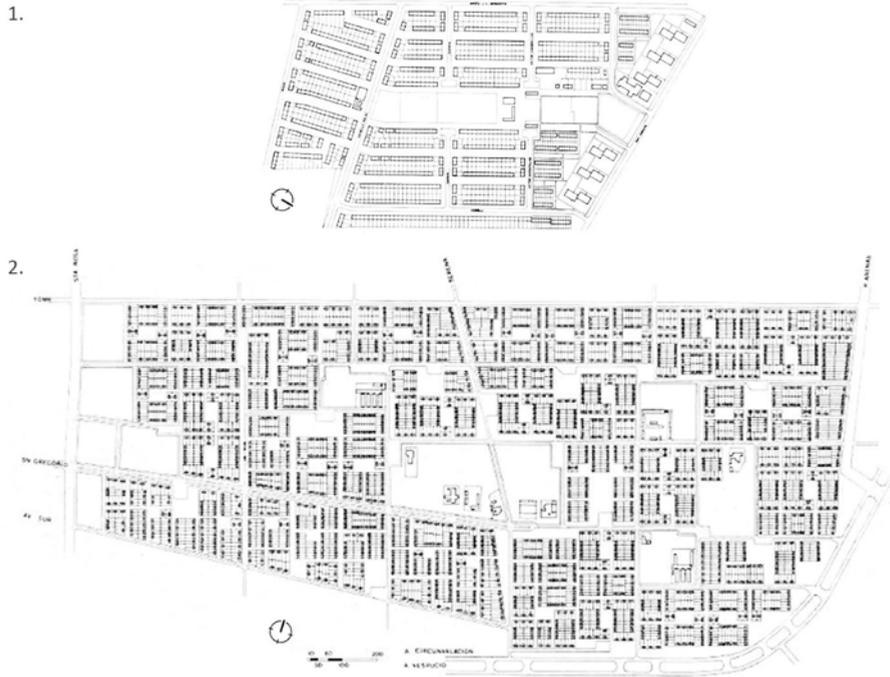


Fig. 2. Superior: Planta Población Germán Riesco, Santiago, Chile. 1953. Fuente: Haramoto 1985, 70. Inferior: Planta Población San Gregorio, Santiago, Chile. 1959. Fuente: Haramoto 1985, 74.

zas, locales comerciales, mercados, un teatro, un hogar social, colegios, un centro materno-infantil, juzgado local, espacio para culto religioso, y canchas deportivas, “es decir, todos aquellos elementos de uso público que la transformen en una unidad autosuficiente” (CORVI 1960, 7) (figura 2). Como precisan los arquitectos Emanuel Giannotti y Hugo Mondragón, conjuntos habitacionales como los de Germán Riesco y San Gregorio –entre otras poblaciones de Santiago que analizan en su estudio–, se habrían diseñado siguiendo una lógica interna del

barrio, estableciendo unidades vecinales que, a modo de islas, articularon un *archipiélago* en la periferia de la capital chilena durante la segunda mitad del siglo XX (Giannotti y Mondragón 2017, 43).

A pesar de los esfuerzos de la CORVI por solucionar la crisis habitacional, la escasez de viviendas seguía creciendo. Es así como el gobierno del presidente Eduardo Frei Montalva establece la *Operación Sitio*, política pública que expandió los alcances de la autoconstrucción y la tenencia de sitios, abarcando una población aproximada de 380.000 personas en el período entre 1965 y 1970. Nuevamente se planificaron barrios con programas que apoyaban el desa-

1961): 18-19; Edwin Haramoto, “Casos de Conjuntos entre 1950/85”, *Revista CA*, n° 41 (1985): 74-75

rrollo de las personas, si bien en muchos casos esas promesas no se lograron cumplir.

Posteriormente, en 1970, el presidente Salvador Allende, miembro del partido socialista –y electo con el apoyo del partido comunista–, descartaba la autoconstrucción como una alternativa que podía ser apoyada por su gobierno, entre otras razones, porque se entendía como una explotación de las personas.<sup>12</sup> Entre las críticas se encontraba la baja calidad constructiva y la escasa participación de los pobladores en el proceso de diseño y gestión de sus conjuntos, además del retraso producido en las obras y la ineficiencia en el uso de los recursos (Palma y Sanfuentes 1979, 44). El gobierno socialista terminó abruptamente el 11 de septiembre de 1973, tras un golpe de estado liderado por las Fuerzas Armadas chilenas, contando con el apoyo de la Agencia Central de Inteligencia de los Estados Unidos (CIA). Salvador Allende muere durante el golpe y el dictador Augusto Pinochet asume como jefe de la nueva junta militar de gobierno. La segregación social que había germinado tras los proyectos de autoconstrucción –particularmente por proyectos de erradicación–, fue expandida durante la dictadura de orden neoliberal (1973-1990).

<sup>12</sup> Entre otras políticas habitacionales, la administración de Salvador Allende apoyó una industrialización de la vivienda. Entre los proyectos se encontró la donación por parte de la Unión Soviética de una fábrica de viviendas en paneles prefabricados de hormigón. La planta KPD –*krupnopanelnoye domostroyeniye*– se estableció en la región de Valparaíso en 1972, y se enfocó en construir conjuntos de vivienda colectiva, edificada en cuatro pisos de altura. En este caso, fueron expertos de la Unión Soviética los que visitaron el país para entrenar a técnicos locales. Sobre estos temas se puede revisar: Pedro Ignacio Alonso y Hugo Palmarola, eds., *Flying Panels: How Concrete Panels Changed the World* (Berlín: Dom Publishers, 2019); Corporación de la Vivienda, *Planta KPD* (Santiago: CORVI, 1971).

En esta sección se exploró cómo el acuerdo de cooperación firmado entre Estados Unidos y Chile, en el contexto del programa Punto Cuatro, permitió el desarrollo del proyecto habitacional Germán Riesco, construido como primera iteración de lo que luego resultó en una masiva política nacional de autoconstrucción para fines de la década de 1960. Esta es sólo una fracción de las trayectorias de implementación de viviendas unifamiliares a través de la autoconstrucción en sitio propio.<sup>13</sup> El Banco Interamericano de Desarrollo, la Organización de las Naciones Unidas o instituciones de investigación y práctica como el Centro Interamericano de la Vivienda y Planeamiento –fundado en 1952 en Colombia, por la Organización de Estados Americanos–, entre muchas otras organizaciones, también extendieron estas ideas arquitectónicas a múltiples países en desarrollo.<sup>14</sup> A continuación, ve-

<sup>13</sup> El historiador de la arquitectura, Ijlaj Muzaffar, realiza una detallada revisión sobre la historia y características de la vivienda por autoconstrucción asistida que se promovía a través de distintas instituciones internacionales: M. Ijlaj Muzaffar, “The Periphery within: Modern Architecture and the Making of the Third World” (Ph.D. Thesis, Massachusetts Institute of Technology, 2007)

<sup>14</sup> Sobre el rol de la ONU en la promoción de vivienda en distintos territorios del planeta, ver: Jorge Francisco Liernur, “Mutaciones de cáncer a capricornio. La construcción del discurso occidental sobre la vivienda en territorios tropicales: de instrumento colonialista a factor de conflicto en la Guerra Fría”, *Estudios del hábitat* 13, n° 1 (junio de 2015): 1–60. Sobre el papel que cumplió el CINVA en la diseminación de ideas de vivienda por autoconstrucción en América Latina, ver: Luis Fernando Acebedo, “El CINVA y su entorno espacial y político”, *Revista Mimesis* 24, n° 1 (2003): 59–89; Mark Healey, “Planning, politics, and praxis at Colombia’s Interamerican Housing lab, 1951 - 1966”, en *Itineraries of Expertise. Science, Technology, and the Environment in Latin America’s Long Cold War*, ed. Andra B. Chastain y Timothy W. Lorek (Pittsburgh: University of Pittsburgh Press, 2020), 199–216.

remos cómo en la década de 1970, en paralelo a la supresión de la autoconstrucción en Chile, el Banco Mundial continuó y extendió esta agenda habitacional de expansión estadounidense a través del programa *Sitios y Servicios*. Como indica Andrea Renner: “(e)n 1973, el gobierno de los Estados Unidos redujo significativamente sus programas habitacionales y cedió el campo de la vivienda internacional al Banco Mundial” (Renner 2011, 229), externalizando sus políticas de ayuda habitacional en instituciones vinculadas al modo de vida estadounidense.

#### 4. AGENDA URBANA DEL BANCO MUNDIAL

*“Los Estados Unidos quieren, después de esta guerra, la plena utilización de sus industrias, sus fábricas y sus granjas; pleno empleo y estable para sus ciudadanos, particularmente sus veteranos; y la plena prosperidad y paz. (...) Con los valores asegurados y estables, es deseable promover la reconstrucción mundial, reavivar el comercio y poner fondos a disposición de empresas sólidas, todo lo cual requerirá a su vez productos estadounidenses, de ahí la segunda propuesta, la del Banco de Reconstrucción y Desarrollo” (Departamento de Estado de los Estados Unidos 1948).<sup>15</sup>*

<sup>15</sup> El Banco de Reconstrucción y Desarrollo posteriormente será llamado Banco Mundial. Conferencia Monetaria y Financiera de las Naciones Unidas, Julio 1, 1944. Comunicado de prensa. US Department of State, *Proceedings and Documents of the United Nations Monetary and Financial Conference, Bretton Woods, New Hampshire, 1-22 July 1944*, vol. II (Washington: US Government Printing Office, 1948). Traducción de los autores.

En 1944, aún durante la Segunda Guerra Mundial, el gobierno de los Estados Unidos extendió una invitación a los países aliados para organizar la Conferencia Monetaria y Financiera de las Naciones Unidas –también conocida como la Conferencia de Bretton Woods. El objetivo de esta reunión era anticipar el fin de la guerra y planificar la trayectoria financiera mundial de las próximas décadas, para evitar una situación como el colapso económico ocurrido tras la Primera Guerra. Los resultados de esta reunión marcaron el curso económico del siguiente período, promoviendo un orden occidental cimentado en mercados abiertos y un sistema de libre comercio. Se sentaron, además, las bases para el Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco Internacional para la Reconstrucción y el Desarrollo –posteriormente conocido como el Banco Mundial. El FMI promovería la cooperación monetaria internacional y garantizaría la estabilidad de los tipos de cambio y de los flujos financieros, mientras que el Banco Mundial se dedicaría a la reconstrucción de las ciudades europeas, promoviendo el desarrollo económico. Sus proyectos se centrarían, por una parte, en la reconstrucción urbana y, por otra, en estimular el crecimiento económico mediante la recuperación y construcción de distintos proyectos industriales y de infraestructura territorial.

El Banco Mundial comenzó a operar en 1946 con sede en Washington, con la participación de 38 países miembros, donde cada miembro es un accionista que contribuye económicamente a la institución.<sup>16</sup> En un comienzo, y durante varias décadas, Estados Unidos aportó un tercio de los fondos del Banco, otor-

<sup>16</sup> El Banco Mundial cuenta actualmente con 189 países miembros (diciembre 2021).

gándole mayor porcentaje en las votaciones. El primer préstamo de la institución se concedió a Francia en 1947, por un monto de \$250 millones de dólares. Su objetivo fue ayudar a la recuperación económica y modernización de diversas industrias de ese país en el período de posguerra, importando materias primas y rehabilitando el sistema de transportes, además de modernizar la industria siderúrgica y agrícola. La mayor parte del préstamo se invirtió en compras a empresas estadounidenses (World Bank 1950, 2).

En abril de 1948, el gobierno de los Estados Unidos inició el Plan Marshall, otorgando ayuda económica directa a Europa Occidental. Esto provocó un drástico cambio en organismos internacionales como el Banco Mundial, el que redirigió su foco de atención hacia los países en desarrollo. El mismo año, el Banco financió la primera operación fuera de Europa, entregando al gobierno de Chile dos préstamos, por \$2,5 y \$15 millones de dólares cada uno –una cifra muy menor en comparación con la realizada a Francia. El primero se destinó a un proyecto de maquinaria agrícola, y el segundo a mejorar la producción eléctrica, a fomentar las industrias forestales, mejorar el transporte urbano y suburbano, y a la mecanización de los puertos. Nuevamente, fueron empresas estadounidenses en las que se invirtió la mayor parte del préstamo (World Bank 1953, 2). Este tipo de proyectos de infraestructura se replicaron posteriormente en diversos países en desarrollo, financiando centrales eléctricas en India, carreteras en Bolivia y represas en El Salvador y Pakistán, entre muchos otros. La confianza en la planificación y la tecnología –emulando esquemas de como el de la TVA– se manifestó en masivas intervenciones en el *tercer mundo*.

*“Históricamente, la violencia y agitación civil son más comunes en las ciudades que en el campo. Las frustraciones que afloran entre los pobres de las ciudades son fácilmente aprovechadas por extremismos políticos. Si las ciudades no empiezan a ocuparse de la pobreza de forma más constructiva, la pobreza puede empezar a ocuparse de las ciudades de forma más destructiva” (World Bank 1981, 316).– Robert McNamara, presidente del Banco Mundial entre 1968 y 1981.*

La llegada de Robert McNamara a la presidencia del Banco Mundial en 1968 marcó una nueva etapa en la institución. Durante su administración, McNamara logró incrementar los fondos del Banco y sumó más países en desarrollo a la agenda de colaboración. Además, inauguró un nuevo enfoque centrado en las ciudades, incluyendo por primera vez a la vivienda para los sectores más desfavorecidos en los préstamos que realizaba la institución.<sup>17</sup> Según Edward V. K. Jaycox –primer director del departamento de Proyectos Urbanos– no era evidente que McNamara se ocupara de problemas urbanos ya que, por ese entonces, estaba más interesado en los conflictos rurales y en la generación directa de empleos.<sup>18</sup> Aún así, la División de Proyectos Especiales publicó en 1972 un documento de trabajo titulado *Urbanization*, en el que esbozaban el programa de desarrollo urbano del Ban-

<sup>17</sup> Edward Ramsamy ha escrito el estudio más completo sobre el papel del Banco Mundial como promotor de desarrollo urbano, dedicando algunas de sus secciones al análisis del programa de Sitios y Servicios. Ver: Edward Ramsamy, *World Bank and Urban Development* (New York: Routledge, 2006).

<sup>18</sup> Jaycox, Edward V. K., entrevistado por Jochen Krasken y Lou Galambos, 9 de marzo de 1995, Oral Histories, World Bank Group Archives.



Fig. 3. El mapa presenta la ubicación de alrededor de 300 operaciones de Sitios y Servicios desarrolladas entre 1972 y 1985 por el Banco Mundial en más de 140 ciudades de 37 países en vías de desarrollo. Fuente: Elaboración de los autores en base a los informes del Banco Mundial.

co para la siguiente década (World Bank 1972). Posteriormente, en 1975, McNamara se dirigiría a su Junta de Gobernadores proclamando que: “En el fondo, las ciudades existen como expresión de un intento del hombre por alcanzar su potencial. Es la pobreza la que contamina esa promesa. Es la pobreza la que contamina esa promesa. Es la tarea del desarrollo poder restaurarla” (World Bank 1981, 333). Hasta 1972, el Banco no había intervenido en el ámbito de la vivienda de bajo costo dado que se consideraba un sector de alto riesgo económico, donde difícilmente el país beneficiado podría devolver el préstamo en el plazo establecido.

No obstante, en 1973, Robert McNamara se dirigió a su Junta de Gobernadores instando la erradicación de la *pobreza absolu-*

*ta* en los países en desarrollo para fines del siglo XX. Se encontraba en Nairobi, Kenia, buscando apoyo político para aumentar el financiamiento de la institución con el fin de cumplir su ambicioso objetivo. Para ello, era necesario llevar a cabo diversos proyectos que impulsaran el desarrollo, entre los que se incluyó la generación de empleos asociada a la vivienda urbana. El Banco Mundial había puesto en marcha su primera operación para construir un conjunto habitacional en Senegal sólo un año antes de este discurso. Trece años después, una vez concluido el período de McNamara, el Banco había apoyado más de trescientos proyectos de este tipo en treinta y siete países en desarrollo.

Lo que Robert McNamara no menciona en su discurso en Nairobi puede deducirse de su anterior trabajo como Secretario de Defensa de los Estados Unidos entre los años 1961 y 1968, durante la denominada *escalada* de la Guerra de Vietnam. En cierto modo, el presidente estadounidense Lyndon B. Johnson trasladó a McNamara en 1968 desde la *guerra armada* a la *guerra contra la pobreza* siguiendo unos ideales similares: detener el avance comunista y expandir *el estilo de vida americano*, esta vez, por medio de una agenda de crecimiento económico en los países en desarrollo.<sup>19</sup> En este contexto es que se concibe el programa de Sitios y Servicios, con la autoconstrucción asistida con tenencia de suelo como una manera de poder llevar estos ideales a la población urbana con menos recursos económicos del planeta (World Bank 1974a). De esta manera, el Banco Mundial comienza a expandir globalmente estrategias habitacionales similares a las que el gobierno estadounidense financió veinte años antes en Chile, como las que revisamos en la sección anterior.

## 5. OPERACIÓN DE SITIOS Y SERVICIOS: FRAGMENTOS URBANOS EN CIUDADES Y PAISAJES

Hacia agosto de 1973, tan sólo un año después de que comenzara a implementarse el programa de Sitios y Servicios, el Banco Mundial ya había

financiado conjuntos de vivienda con autoconstrucción asistida en los tres continentes del entonces denominado *tercer mundo*, en contextos culturales, climáticos y geográficos extremadamente diversos (figura 3). Historiadoras como Nancy H. Kwak (2015) o Felicity D. Scott (2016, 283-337), entre otras autoras, han identificado estas prácticas arquitectónicas en sitio propio como una herramienta para expandir ideas y estrategias del capitalismo, a la vez que se buscaba impedir el avance del comunismo en las confrontaciones geopolíticas entre el *primer* y *segundo* mundo –liderados por los Estados Unidos y la Unión Soviética, respectivamente.

Algunas de estas ideas, como la propiedad de la tierra, eran esenciales para implementar los planes de autoconstrucción. En los nuevos barrios de Sitios y Servicios, las familias de bajos ingresos –que hasta entonces vivían como ocupantes ilegales en asentamientos informales– pudieron acceder a la compra de un sitio. Así, hombres, mujeres, niños y ancianos construyeron sus viviendas y, paulatinamente, mejoraron sus barrios, ya que la tenencia de tierra les proporcionaba la seguridad de que no serían desalojados. Se trató de una estrategia en que las familias superarían sus problemas habitacionales de forma individual y a través de su propio esfuerzo, reduciendo el apoyo y asistencia de instituciones públicas al mínimo requerido, siendo apoyados por el crédito otorgado por el Banco Mundial. Finalmente, en la mayoría de los proyectos de este tipo, serían las personas de menores ingresos las que pagarían los préstamos para comprar el terreno y materiales de construcción, además de dedicar sus horas de trabajo –de forma gratuita– a edificar

<sup>19</sup> Sobre la trayectoria profesional de Robert McNamara, tanto en el Banco Mundial como en organismos públicos y empresas privadas, ver: Patrick Allan Sharma, *Robert McNamara's Other War: The World Bank and International Development* (Philadelphia: University of Pennsylvania Press, 2017); Errol Morris, *The Fog of War: Eleven Lessons from the Life of Robert S. McNamara*, Documentary (Sony Pictures Classics, 2003)

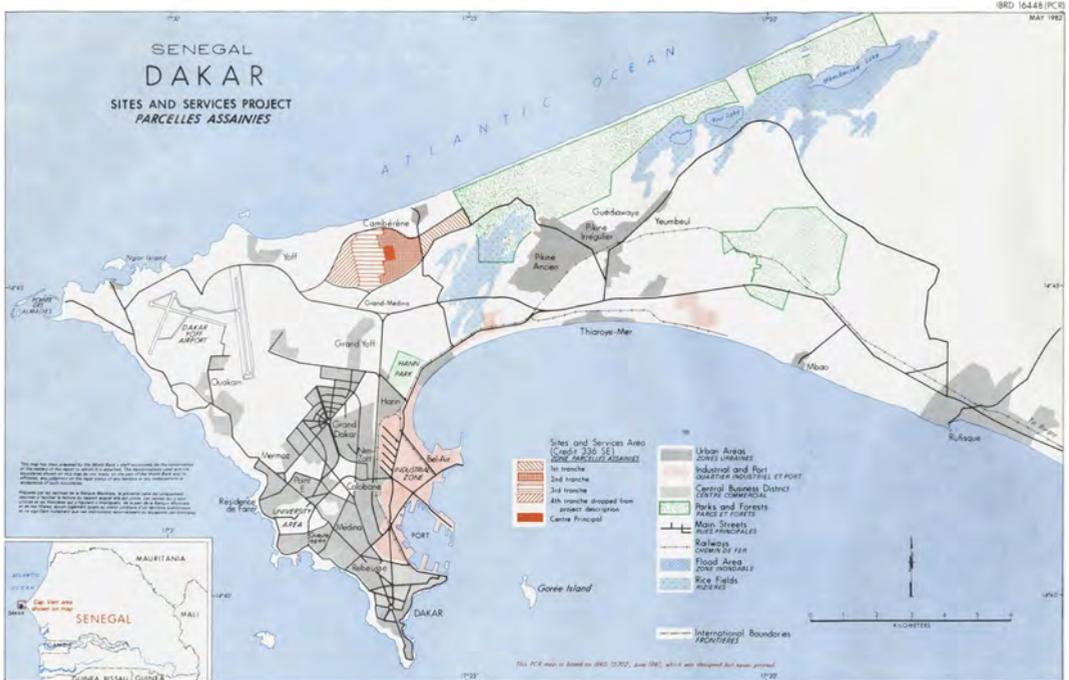


Fig. 4. Primer proyecto de Sitios y Servicios financiado por el Banco Mundial. Dakar, Senegal. 1972. Fuente: Project Completion Report - Senegal - Sites and Services Project - Credit 336 SE - Report 4768 - October 31, 1983, Folder ID 437631, World Bank Group Archives, Washington, D.C., United States, p. 92.

sus viviendas. Todo ello bajo la ilusión de una participación ciudadana activa.<sup>20</sup>

**20** Si bien la literatura especializada tendió a relacionar mayoritariamente la estrategia de autoconstrucción adoptada por el Banco Mundial directamente con la experiencia que tuvo el arquitecto británico John Turner en Perú –hacia 1957–, lo cierto es que la trayectoria de las ideas de autoconstrucción apoyada por expertos y organizaciones occidentales es bastante más extensa y compleja que la gran influencia que tuvo Turner. Por lo demás, el mismo Turner fue muy crítico de los programas de Sitios y Servicios desarrollados por el Banco Mundial. Para más detalles sobre su trabajo, además de sus propias publicaciones, ver: Kathrin Golda-Pongratz, José Luis Oyón, y Volker Zimmermann, eds., *Autoconstrucción. Por una autonomía del habitar. Escritos sobre urbanismo, vivienda, autogestión y holismo* (Logroño: Pepitas de Calabaza, 2018); Helen Gyger, *Improvised Cities: Architecture, Urbanization & Innovation in Peru* (Pittsburgh: University of Pittsburgh

Similar al esquema descrito anteriormente en el Chile de los cincuenta, el Banco Mundial concedía un préstamo a largo plazo para adquirir los terrenos de estos proyectos, y luego se distribuían los sitios a cada familia – con la deuda correspondiente. En cierta manera, esto ponía en marcha el capitalismo en mercados a los que organismos financieros no habían tenido acceso previamente. Esta tarea requería, además, una reestructuración institucional en términos administrativos, políticos y financieros de cada país en que se intervenía, junto a la formación de nuevos expertos locales, así como

Press, 2019); Richard Harris, “A Double Irony: The Originality and Influence of John F.C. Turner”, *Habitat International* 27, n° 2 (junio de 2003): 245–69.

la asesoría de técnicos extranjeros. De esta forma, la situación informal en que se encontraba la población más desfavorecida –la que vivía en condiciones precarias– se intentaba regularizar a través de grandes paños urbanos de viviendas unifamiliares en sitio propio, con el objetivo de que estos proyectos piloto posteriormente pudieran replicarse a mayor escala en cada región.<sup>21</sup>

Senegal fue el primer país donde el Banco Mundial implementó el programa de Sitios y Servicios, firmando en 1972 el convenio para desarrollar proyectos en Thies y Dakar (figura 4). Como la mayoría de los países en vías de desarrollo, Senegal sufrió una crisis habitacional producto del rápido crecimiento de sus ciudades, problema que se agravó por el desempleo y la falta de infraestructura adecuada para recibir a la nueva población urbana. Esto provocó un acelerado aumento de asentamientos informales –correspondiente al 60% de la población de Dakar en 1971– quienes no tenían acceso a servicios básicos como agua potable y electricidad. Ubicados en diferentes zonas de la capital, los sitios cercanos al núcleo urbano –como Grand Dakar y Grand Joff– eran considerados como *transitorios*, mientras que los hogares periféricos –como Pikine Ancien y Pikine Irrégulier– correspondían a asentamientos informales que se consideraban como *definitivos*. Estos últimos se catalogaban de esa

manera, según los reportes del Banco, porque “se trata de hogares que han obtenido un ingreso relativamente estable que les permite asumir los costos adicionales de transporte y el gasto de construcción de una nueva vivienda” (World Bank 1972, 121).

En un intento por reutilizar los terrenos centrales de Dakar para usos comerciales y viviendas de altos ingresos, el gobierno senegalés promovió la erradicación de los habitantes *en transición*, con el objetivo de trasladarlos a viviendas formales ubicadas en las afueras de la ciudad –sin tener en consideración el impacto negativo que esto generaría en sus habitantes. La falta de presupuesto público hizo inviable el desarrollo de estas políticas habitacionales, por lo que en 1970 se solicitó asistencia al Banco Mundial para lidiar con la creciente demanda habitacional. Así, considerando que el esquema habitacional desarrollado por el gobierno previamente en Pikine Extension era de naturaleza similar, se llegó al consenso de desarrollar la primera operación de Sitios y Servicios en Senegal. Ya desde 1965 que se venían realizando en este país esquemas similares, como los de *Parcelles Assainies*, que consistían en despejar terrenos y dotarlos de servicios públicos y equipamientos comunitarios, además de reservar espacio para comercio y pequeña industria; los residentes, por su parte, resolvían su problema habitacional en la medida de sus posibilidades (Van Huyck 1971, 25-26).

En comparación a Pikine Extension, el Banco propuso sustanciales cambios legales y económicos, además de ajustes en los sistemas constructivos. En primer lugar, se insistió en la tenencia de suelos por sobre derechos de ocupación, ya que esto generaría un incentivo a la inversión privada en la vivienda. Luego, en

<sup>21</sup> Michael Cohen, quien trabajó en área de proyectos urbanos del Banco Mundial entre 1972 y 1999, indica que uno de los problemas que tuvieron operaciones como la de Sitios y Servicios, es que su escala de intervención no resolvía la crisis habitacional, y que su replicabilidad dependería de una mayor atención a las políticas y funciones de los gobiernos locales. Para más detalles, ver: Michael Cohen, “Urban assistance and the material world: learning by doing at the World Bank”, *Environment and Urbanization* 13, n° 1 (1 de abril de 2001): 37–60.

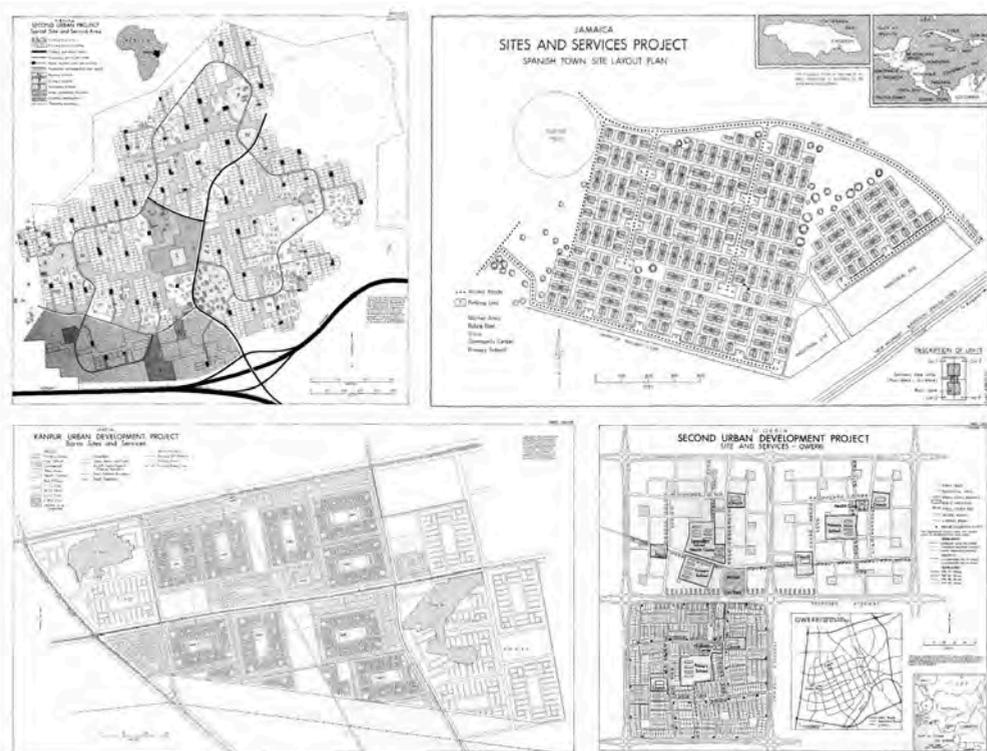


Fig. 5. Diseños urbanos de conjuntos de vivienda de Sitios y Servicios financiados por el Banco Mundial. Superior Izquierda: proyecto para Mombasa, Kenya. 1978. Fuente: World Bank 1978, 67. Superior Derecha: conjunto en Jamaica. 1974. Fuente: World Bank 1974, 143. Inferior Izquierda: barrio propuesto para Kanpur, India. 1981. Fuente: World Bank 1981, 91. Inferior Derecha: macromananzas en Owerri, Nigeria. 1985. Fuente: World Bank 1985, 85.

consideración a los limitados recursos económicos, se reduciría la contribución del gobierno al mínimo, trasladando la carga del Estado al sector privado, a través de la autoconstrucción. Por último, para reducir la segregación social, se escogió un terreno que se consideraba con buena localización, evitando el efecto negativo de las erradicaciones.

En general, se acordó que el Banco Mundial debería limitarse a la provisión de infraestructura y servicios básicos, donde los beneficios se centrarían en la creación de empleo y en el ahorro de costos que resultaría de la

planificación y gestión eficiente del desarrollo en áreas urbanas de rápido crecimiento. Como en el caso chileno, la autoconstrucción tendría un rol crucial en el proyecto, ya que se esperaba que el costo de las viviendas fuera lo más bajo posible a través de la reducción de mano de obra remunerada. A su vez, el Banco proporcionaría asistencia técnica y capacitación de expertos a sus habitantes, desarrollando nuevas opciones laborales y fomentando la replicabilidad del programa a nivel nacional. De esta manera, el proyecto en Dakar implementaría, a través de diferentes etapas, 14.000 lotes con viviendas

en el sector de Cambérène, los cuales contarían con redes de servicios básicos, además de 16 colegios y 4 centros de salud. Si bien el objetivo era planificar un fragmento urbano con las condiciones necesarias para el desarrollo social de sus habitantes, la alta densidad del conjunto y la creciente población que se fue incorporando, tuvo como consecuencia que el equipamiento comunitario –en especial colegios y centros de salud– fuera insuficiente para satisfacer la demanda social (Cohen 2007, 152).

La operación en Senegal se puede considerar como un primer laboratorio de ideas, a modo de ensayo de prueba y error, en particular porque la implementación tuvo múltiples complicaciones en torno a los objetivos, plazos de ejecución y estándares de diseño. Por una parte, el enfoque del gobierno era subsidiar viviendas de clase media, mientras que el Banco buscaba asistir a la población urbana con menos recursos económicos. Esto suscitó detractores en el sector privado, quienes temían un posible surgimiento de *ghettos*, lo que iría en desmedro del avalúo de Cambérène. Los agentes del Banco Mundial, por su parte, defendían exactamente lo contrario, afirmando que este tipo de proyecto reduciría –al menos en el largo plazo– el malestar social, precisamente porque brindaría una oportunidad a la población con menos recursos económicos de encontrar empleo y ser dueños de sus propias casas en un sitio con buena localización (World Bank 1983, 71). Por lo demás, ya hacia 1980, este sitio había subido su valor de suelo, en parte por las inversiones en infraestructura (Laquian 1983, 142) y la escasez de ofertas para la población de clase media, lo que significó que algunos de los beneficiados vendieran sus terrenos, produciendo una gentrificación del área (Cohen 2007, 153).

Posteriormente, la experiencia de Senegal se expandiría a más de 140 ciudades del *tercer mundo*. En base a la experiencia adquirida en los diferentes proyectos, el diseño urbano de cada proyecto de Sitios y Servicios seguiría criterios de trazado y distribución similares, a la vez que era capaz de adaptarse a diversos contextos geográficos y culturales, absorbiendo diferentes escalas según las necesidades de cada país. La unidad básica del programa habitacional consistía en un lote unifamiliar estrecho y profundo, conectado a las redes de la ciudad: agua potable, electricidad, alcantarillado y calles o pasajes peatonales. El diseño urbano buscaba agrupar el mayor número de viviendas y espacio público en el área más pequeña posible, maximizando la cantidad de sitios abastecidos por las redes de servicios. Así, se desarrollaron patrones urbanos que formalizaron y regularizaron el tejido urbano a través de los conjuntos habitacionales propuestos por el Banco Mundial, siendo observables en proyectos en América Latina, África y Asia, en países como Jamaica, República Dominicana, Kenia, Tanzania, India, Indonesia y Yemen, entre muchos otros, (figura 5) con proyectos como el de Owerri, en Nigeria, en que la propuesta de tres macromanzanas ortogonales se diferencian del tejido urbano más orgánico que predominaba en la ciudad.

La construcción de lo que denominamos *fragmentos urbanos* se realizaba gracias a una planificación integral, siendo este un rasgo relevante en la estrategia del programa de Sitios y Servicios. Como se puede apreciar en la propuesta para Owerri, estos proyectos no se limitaban a la provisión de terrenos para la autoconstrucción de casas, sino que el conjunto urbano contemplaba el diseño de barrios con

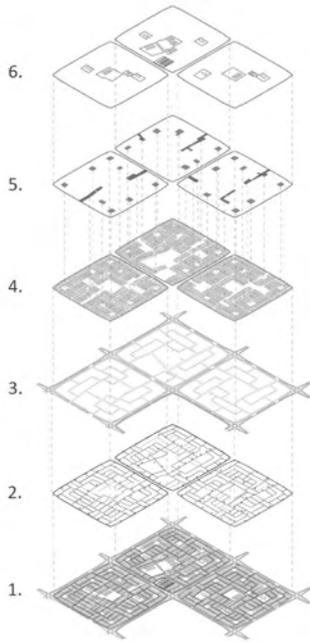


Fig. 6 Izquierda: Diseño urbano del proyecto de Sitios y Servicios para la ciudad de Owerri, en Nigeria. El fragmento urbano consideraba equipamiento comunitario que apoyaría el desarrollo social de los nuevos habitantes. 1. Proyecto de Sitios y Servicios en Owerri / 2. Redes de alcantarillado, agua potable y electricidad. / 3. Calles conectoras y circulación interna / 4. Predios y unidades habitacionales. / 5. Plazas y paseos / 6. Equipamiento comunitario. Redibujo: Carlos Díaz en base a información del Banco Mundial. Derecha: Foto aérea de la ubicación del proyecto de Sitio y Servicios en relación con la ciudad de Owerri hacia 1985. Fuente: Google Earth.

espacios para colegios, mercados, zonas para pequeñas industrias, centros de salud, centros de formación técnica y espacios para el culto religioso, plazas y parques infantiles, (figura 6) los que se adaptaban y traducían a distintos contextos culturales del mundo. Sin embargo, si bien estas piezas se planificaban como unidades con cierto grado de autosuficiencia, una de las críticas a estas operaciones fue que –por distintos motivos– no se lograban construir las instalaciones, y los barrios se debían ir completando incrementalmente a lo largo de los años, teniendo sitios en desuso reutilizados con muy

diversos destinos.<sup>22</sup> Por otra parte, los terrenos para los proyectos de Sitios y Servicios solían adquirirse en la periferia de las ciudades –para abaratar costos–, desconectados de las oportunidades de empleo y de servicios de salud y educación presentes en los núcleos urbanos consolidados. En el caso de erradicaciones, por

<sup>22</sup> Los proyectos de Sitios y Servicios recibieron múltiples análisis y severas críticas en las décadas de 1970 y 1980. Un exhaustivo análisis sobre el diseño, implementación, gestión y resultados de estas operaciones urbanas se puede leer en: Jan Van der Linden, *The Sites and Services Approach Reviewed: Solution or Stopgap to the Third World Housing Shortage?* (Aldershot: Gower, 1986).

ejemplo, el desplazamiento de las personas podía hacerlos perder las redes sociales y laborales que generaban de manera informal. Además, se podían crear bolsones de pobreza socioeconómicamente homogéneos en los nuevos barrios. Sociólogos como Manuel Castells (1971), entre otros autores, previeron ya a principios de los años setenta que este tipo de política de vivienda pronto catalizaría una masiva segregación socioespacial. Así, estos diferentes proyectos impulsados por Estados Unidos –a través de su propia agenda o bien a través de instituciones relacionadas– conformaron fragmentos urbanos repartidos por el *tercer mundo* bajo la ilusión de la autosuficiencia, generando, en muchos casos, aislamiento de la red de sistemas, y de las oportunidades y derechos propios de la ciudad.

*“Estos y otros desarrollos en el campo de la agricultura contienen los ingredientes de una nueva revolución. No se trata de una violenta Revolución Roja como la de los soviéticos, ni de una Revolución Blanca como la del Sha de Irán. Yo la llamo la Revolución Verde” (USAID 1968).<sup>23</sup>*

Otra medida que repercutió en la distribución socioespacial –esta vez a escala territorial–, tiene relación con la explotación de materias primas, en lo que se podría considerar como fragmentos urbanos injertados en *paisajes de la Guerra Fría*. En estos casos, el Banco Mundial apoyó la fundación o expansión de *ciudades secundarias* para fomentar, por ejemplo, polos de desarrollo industrial –que la institución también financiaba–, y que tuvieron lugar en diversos territorios para impulsar la extracción

de minerales o promover la modernización de la agricultura. Siguiendo este modelo de desarrollo económico, el Banco Mundial construía barrios con equipamientos comunitarios cercanos a las nuevas fuentes de trabajo, ubicadas en sitios remotos, lo que también se podría comprender como una manera de propiciar el control territorial mediante la colonización de sectores extremos.

En el caso de Nicaragua, se buscaba la desconcentración poblacional de su capital, Managua, promoviendo núcleos urbanos en zonas rurales de la región, apoyando e incrementando la industria agrícola en uno de los países con mayor extensión en América Central (World Bank 1973 a y b). En Indonesia –el cuarto país más poblado del mundo– se apoyaron los *proyectos de transmigración*, en los que se erradicaban familias de escasos recursos desde las islas más pobladas –las que concentraban tres cuartos de la población en tan sólo en un 7% del área del país– hacia sectores menos habitados del archipiélago, fomentando así la colonización y explotación de nuevos terrenos fértiles para la exportación de productos (World Bank 1976). Similares desplazamientos de la población se apoyaron en el territorio de Malasia, quienes deforestaron extensas zonas de bosque tropical hasta convertir al país en el principal productor de aceite de palma del mundo durante el período de postguerra. En este caso se planificaban concentraciones urbanas cercanas a las zonas agrícolas, comprendiendo edificios públicos, oficinas, colegios, instalaciones médicas, centros comunitarios, puestos de policía y mezquitas, con el fin de proporcionar a los pobladores un mayor nivel de servicios públicos y una variedad de oportunidades de empleo más allá de la industria agrícola. Estas

<sup>23</sup> Discurso de William S. Gaud, director de la U.S. Agency for International Development (USAID) en 1968. Traducción de los autores.

piezas urbanas se preveían como futuros centros de crecimiento, atrayendo tanto a nuevos servicios como a industrias manufactureras (World Bank 1974b). Esta estrategia por distribuir la población, la industria y la vivienda en el territorio, es parte de una propuesta urbana con un enfoque de crecimiento económico, donde los Sitios y Servicios son parte de un modelo de desarrollo para cada país.

## 6. LA CIUDAD DESDE SUS FRAGMENTOS

Como vimos, en estos dos momentos históricos comenzaron a implementarse masivos programas de vivienda por autoconstrucción asistida –en Chile en 1953 y en Senegal en 1972– en un intento por resolver la enorme crisis habitacional que crecía exponencialmente en los países en desarrollo, y que afectaba principalmente a la población de menos recursos económicos. Tanto el primero, como consecuencia del Punto Cuatro, y el segundo, como parte de la agenda del Banco Mundial, se sustentaban en la expansión de programas de desarrollo que se centraban en el crecimiento económico, siguiendo los paradigmas que Occidente impulsaba en el contexto de la Guerra Fría. Los detractores de estas operaciones urbanas surgieron prontamente, criticando el enfoque imperialista estadounidense oculto en estas soluciones económicamente eficiente, así como el trabajo no remunerado, la disminución de los estándares del entorno construido, y la ineficacia en la regulación de la tenencia de la tierra en el sector informal, entre muchos otros aspectos.<sup>24</sup>

<sup>24</sup> Algunas de estas críticas se pueden encontrar en: Rod Burgess, “Helping Some to Help Themselves: Third

El artículo se concentró en una revisión panorámica de fragmentos urbanos autoconstruidos con orígenes similares y que se encuentran distribuidos –sólo en estas dos trayectorias que revisamos–, en más de 140 ciudades de América Latina, África y Asia. Historias que comienzan con el anhelo de la casa propia, la búsqueda de trabajo y el acceso a los derechos de la ciudad, pero que terminan, en muchos casos, en la segregación social al interior de las ciudades y en forzados desplazamientos de la población en el territorio. Actualmente, a setenta años del inicio de estas *ciudades autoconstruidas*, somos testigos de las desigualdades urbanas con que se gestaron, así como podemos apreciar los consecuentes desafíos, pero también oportunidades, que hoy presentan.

## AGRADECIMIENTOS

Los autores quisieran agradecer especialmente a los estudiantes que participaron en los cursos y talleres “Ciudades de la Guerra Fría” dictados en 2020 y 2021 en la Escuela de Arquitectura de la Pontificia Universidad Católica de Chile: L. Altamirano, M. Arriagada, F. Böhm, A. Cabezas, M. J. Cisternas, C. Díaz, F. Galecio, F. González, J. Gubbins, A. Guzmán, L. Hernández, C. Hurtado, L. Jorquera, F. Kattan, M. J. Lienlaf, H. Ming-Yu, S. Molina, D. Muñoz, D. Nicholls, J. Noroña, M. I. Ovando, A. Pávez, F. Pizarro, F. Riffo, J. Roa y F. Valdés. El presente texto fue financiado por la Agencia Nacional de Investigación y Desarrollo (ANID) / Doctorado

World Housing Policies and Development Strategies”, en *Beyond Self-Help Housing*, ed. Kosta Mathéy (London: Mansell, 1991), 75-94; Rod Burgess, “Self-help housing: a new imperialist strategy? A critique of the Turner school”, *Antipode* 9, n° 2 (1977): 50-59.

en el extranjero Becas Chile #2019-72200418, y por el proyecto de investigación Fondart “Ciudades autoconstruidas en Chile y el Tercer Mundo” #598204.

## REFERENCIAS

- Acebedo, Luis Fernando. 2003. “El CINVA y su entorno espacial y político”. *Revista Mimesis* 24, n° 1: 59–89.
- Alonso, Pedro Ignacio y Hugo Palmarola (eds). 2019. “Flying Panels: How Concrete Panels Changed the World”. Berlin: Dom Publishers.
- Bravo, Luis. 1959. *Chile el problema de la vivienda a través de su legislación (1906 - 1959)*. Santiago: Editorial Universitaria.
- Burgess, Rod. 1991. “Helping Some to Help Themselves: Third World Housing Policies and Development Strategies”. *Beyond Self-Help Housing*, editado por Kosta Mathéy, 75–94. London: Mansell.
- Burgess, Rod. 1977. “Self-help housing: a new imperialist strategy? A critique of the Turner school”. *Antipode* 9, n° 2: 50–59.
- Castells, Manuel. 1971. “Campamentos de Santiago: movilización urbana.” Center discussion paper (University of Wisconsin-Milwaukee. Language and Area Center for Latin America); n° 37. Milwaukee: University of Wisconsin.
- Centro interamericano de vivienda y planeamiento. 1961. Guía de Autoconstrucción. Bogotá: CINVA.
- Cohen, Michael. 1 de abril de 2001. “Urban assistance and the material world: learning by doing at the World Bank”. *Environment and Urbanization* 13, n° 1: 37–60.
- Cohen, Michael. 2007. “Aid, Density, and Urban Form: Anticipating Dakar”. *Built Environment (1978-)* 33, n° 2: 145–56.
- Corporación de la Vivienda (CORVI). 1960. *Chile 1960*. Santiago: CORVI.
- Corporación de la Vivienda (CORVI). 1971. *Planta KPD*. Santiago: CORVI.
- Escalona, Adrián. 1989. “Comité ‘Agregado de Nueva la Legua’ hoy ‘Población Germán Riesco’”. *Constructores de ciudad. Nueve historias del primer concurso “Historia de las poblaciones”*, editado por Luis Solís: 36–48. Santiago: Ediciones Sur.
- Geisse, Guillermo. 1983. *Economía y política de la concentración urbana en Chile*. México DF: Colegio de México, PISPAL.
- Giannotti, Emanuel y Hugo Mondragón. 2017. “La inestabilidad de la forma. Proyectos para barrios populares en Santiago de Chile, 1953-1970”. *Bitácora Urbano Territorial* 27, n° 1: 35–46.

- Giannotti, Emanuel, y Rafael Soares-Gonçalves. Abril de 2020. "La guerra fría en las favelas y las poblaciones, 1945-1964. Una disputa entre comunistas e Iglesia Católica". *Izquierdas* 49: 642-62.
- Golda-Pongratz, Kathrin, José Luis Oyón y Volker Zimmermann (eds). 2018. *Autoconstrucción. Por una autonomía del habitar. Escritos sobre urbanismo, vivienda, autogestión y holismo*. Logroño: Pepitas de Calabaza.
- Gorelik, Adrián. Enero de 2017. "Pan-American routes: a continental planning journey between reformism and the cultural Cold War". *Planning Perspectives* 32, n° 1: 47-66.
- Haramoto, Edwin. 1985. "Casos de Conjuntos entre 1950/85". *Revista CA*, n° 41.
- Harris, Richard. 1997. "A Burp in Church: Jacob L. Crane's vision of aided self-help housing". *Planning History Studies*, n° 11: 3-16.
- Harris, Richard. Junio de 2003. "A Double Irony: The Originality and Influence of John F.C. Turner". *Habitat International* 27, n° 2: 245-69.
- Harris, Richard. 1998. "The Silence of the Experts: 'Aided Self-Help Housing', 1939-1954". *Habitat International* 22, n° 2: 165-90.
- Healey, Mark. 2020. "Planning, politics, and praxis at Colombia's Interamerican Housing lab, 1951 - 1966". *Itineraries of Expertise. Science, Technology, and the Environment in Latin America's Long Cold War*, editado por Andra B. Chastain y Timothy W. Lorek, 199-216. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press.
- Hester, Helen; Nick Srnicek. 2021. "Shelter Against Communism". xi, Acceso 11 diciembre, 2021. <https://www.e-flux.com/architecture/workplace/430312/shelter-against-communism/>.
- Hidalgo, Rodrigo. 2005. *La vivienda social en Chile y la construcción del espacio urbano en el Santiago del siglo XX*. Santiago: Instituto de Geografía Pontificia Universidad Católica de Chile.
- Koth, Marcia, Albert G. H. Dietz, y Julio A. Silva. 1965. *Housing in Latin America*. M.I.T. Report; No. 1. Cambridge: MIT Press.
- Kwak, Nancy. 2015. *A World of Homeowners: American Power and the Politics of Housing Aid*. Chicago: The University of Chicago Press.
- Laquian, Aprodicio. 1983. *A. Basic Housing: Policies for Urban Sites, Services, and Shelter in Developing Countries*. Ottawa: International Development Research Centre.
- Liernur, Jorge Francisco. Junio de 2015. "Mutaciones de cancer a capricornio. La construcción del discurso occidental sobre la vivienda en territorios tropicales: de instrumento colonialista a factor de conflicto en la Guerra Fría". *Estudios del hábitat* 13, n° 1: 1-60.
- Morris, Errol. 2003. *The Fog of War: Eleven Lessons from the Life of Robert S. McNamara*. Documentary. Sony Pictures Classics.
- Muzaffar, M. Ijlal. 2007. "The Periphery within: Modern Architecture and the Making of the Third World". Ph.D. Thesis,

- Massachusetts Institute of Technology.
- Palma, Eduardo, y Andrés Sanfuentes. 7 de octubre de 1979. "Políticas estatales en condiciones de movilización social: las políticas de vivienda en Chile (1964-1973)". *Revista EURE - Revista de Estudios Urbano Regionales* 6, n° 16: 23-55.
- Ramsamy, Edward. 2006. *World Bank and Urban Development*. New York: Routledge.
- Renner, Andrea. 2011. "Housing Diplomacy: US Housing Aid to Latin America, 1949-1973". Ph.D. thesis, Columbia University.
- Scott, Felicity. 2016. *Outlaw Territories: Environments of Insecurity/Architectures of Counterinsurgency*. New York: Zone Books.
- Sharma, Patrick Allan. 2017. *Robert McNamara's Other War: The World Bank and International Development*. Philadelphia: University of Pennsylvania Press.
- Truman, Harry S. 1961. "Public Papers of the Presidents of the United States: Harry S. Truman". April 12 to December 31, 1945. Washington: United States Government Printing Office.
- US Department of State. 1948. "Proceedings and Documents of the United Nations Monetary and Financial Conference, Bretton Woods, New Hampshire, 1-22 July 1944. Vol. II". Washington: US Government Printing Office.
- Van der Linden, Jan. 1986. *The Sites and Services Approach Reviewed: Solution or Stopgap to the Third World Housing Shortage?* Aldershot: Gower.
- Van Huyck, Alfred. 1971. "Planning for Sites and Services Programs". *Ideas and Methods Exchange Report* N° 68. Washington: USAID. Office of International Affairs, U.S. Department of Housing and Urban Development.
- World Bank. 22 de mayo de 1950. "France - Loan administration report on the \$250,000,000 loan to the Credit National (English)". *Loan series*. Washington: World Bank.
- World Bank. 23 de noviembre de 1953. "Chile - First Loan Administration Report on the Bank Loans to Chile (English)". Washington: World Bank.
- World Bank. 26 de abril de 1972. "Senegal - Sites and Services Project (English)". Staff Appraisal Report. Washington: World Bank.
- World Bank. 31 de octubre de 1973a. "Nicaragua - Agricultural Credit Project (English)". Staff Appraisal Report. Washington: World Bank.
- World Bank. 30 de abril de 1973b. "Nicaragua - Earthquake Reconstruction Project (English)". Staff Appraisal Report. Washington: World Bank.
- World Bank. 1974a. *Sites and Services Projects*. Washington: World Bank Group Publications.
- World Bank. 31 de enero de 1974b. "Malaysia - Johore Land Settlement Project (English)". Staff Appraisal Report. Washington: World Bank.
- World Bank. 12 de abril de 1974c. "Jamaica - Sites and Services Project (English)".

Appraisal of a Sites and Services Project. Washington: World Bank.

World Bank. 10 de junio de 1976. "Indonesia - Transmigration and Rural Development Project (English)". Staff Appraisal Report. Washington: World Bank.

World Bank. 31 de marzo de 1978. "Kenya - Second Urban Project (English)". Staff Appraisal Report. Washington: World Bank.

World Bank. 25 de septiembre de 1981a. "India - Kanpur Urban Development Program (English)". Staff Appraisal Report. Washington: World Bank.

World Bank. 1981b. *The McNamara Years at the World Bank*. Washington: World Bank Group Publications.

World Bank. 31 de octubre de 1983. "Senegal - Sites and Services Project (English)". Project Completion Report. Washington: World Bank.

World Bank. 25 de junio de 1985. "Nigeria - Imo Urban Development Program (English)". Staff Appraisal Report. Washington: World Bank.

**Francisco Quintana** Arquitecto y Magíster en Arquitectura, Pontificia Universidad Católica de Chile, 2010. Master in Design Studies: Urbanism, Landscape, Ecology concentration, Harvard University, Estados Unidos, 2014. Estudiante de Doctorado en Arquitectura, Royal College of Art, Reino Unido. Fue co-editor de la serie ARQ Docs, de Ediciones ARQ, publicando textos de teoría e historia de la arquitectura y el urbanismo de autores como Ines Weizman, J. Francisco Liernur, Neil Brenner y K. Michael Hays, entre otros. Su investigación reciente aborda procesos de autoconstrucción en Chile y países en desarrollo en contextos de la Guerra Fría. Actualmente es profesor asistente de la Escuela de Arquitectura de la Pontificia Universidad Católica de Chile.

**Bárbara Salazar** Arquitecta y Magíster en Arquitectura, Pontificia Universidad Católica, 2019. Su tesis para obtener el grado de magíster titulada "Domesticidades ficticias" fue selec-

cionada para participar en la XXI Bienal de Arquitectura y Urbanismo de Chile, además de la conferencia internacional Critic|all IV. Ha sido ayudante de diversos cursos del área de Teoría, Historia y Crítica en la Pontificia Universidad Católica de Chile. Ha sido coordinadora de investigación en el proyecto Fondart "Ciudades autoconstruidas en Chile y el Tercer Mundo" (2021), asistente de investigación en el proyecto Fondedoc "Ciudad y Género" (2020-2021), y co-autora de la exposición "Las otras ciudades de la Guerra Fría" (2021).

**Melinka Bier** Magíster en Arquitectura (c), Pontificia Universidad Católica de Chile. Ha sido asistente en investigaciones como "Semejanzas y Transferencias. Paralelismos entre la arquitectura moderna de Brasil y Colombia según la revista proa" (2019) y en el proyecto Fondart "Ciudades autoconstruidas en Chile y el Tercer Mundo" (2021).



L F Krige