

Crítica transnacional del viaje latinoamericano de la planificación norteamericana: un análisis basado en el origen intelectual del SIAP

Rodrigo de Faria*

Resumen Este estudio analiza las discusiones sobre planeamiento urbano que fundamentaron la creación de la Sociedad Interamericana de Planificación, en un proceso aquí denominado *origen intelectual*, en el Seminario “Formación de Personal para la Planificación Urbana y Regional” celebrado en marzo de 1956. El análisis sobre el origen intelectual de la SIAP fue elaborado teórico-metodológicamente a partir de una aproximación a la perspectiva histórica transnacional para (re)pensar la idea de *origen* del planeamiento urbano-regional en los Estados Unidos. El trabajo analiza críticamente el *lugar* de la Nación en la construcción de las ideas sobre planeamiento urbano-regional en América Latina.

Palabras clave: historia del planeamiento urbano, América Latina, Sociedad Interamericana de Planificación.

Crítica transnacional sobre a viagem latino-americana do *planning* norte-americano: uma análise a partir da origem intelectual da SIAP

Resumo Este estudo analisa as discussões sobre planejamento urbano que fundamentaram a criação da Sociedade Interamericana de Planificación, num processo aqui denominado de origem intelectual, no Seminário “Formación de Personal para la Planificación Urbana y Regional” em março de 1956. A análise sobre a origem intelectual da SIAP foi elaborada teórico-metodologicamente neste estudo a partir de uma aproximação à perspectiva histórica transnacional para (re) pensar uma ideia de origem do planejamento urbano-regional nos EUA. Nesse sentido, analisar criticamente o lugar da Nação na construção das ideias sobre planejamento urbano-regional na América Latina.

Palavras-chave: história do planejamento urbano, América Latina, Sociedad Interamericana de Planificación.

Transnational critique of the Latin American journey of North American planning: an analysis based on the intellectual origin of SIAP

Abstract The present study analyzes the discussions that took place on urban planning and were the basis for creating the Interamerican Planning Society, in a process herein denominated the intellectual origin in the seminar “Training of Personnel for Urban and Regional Planning in March 1956. The analysis on the intellectual origin of SIAP has been elaborated theoretically and methodologically in this study from an approximation to the transnational historical perspective in order to (re)think an idea of the origin of urban-regional planning in the USA. Hence, the analysis sets out to critically analyze the place of the nation in constructing ideas on urban-regional planning in Latin America.

Keywords: history of urban planning, Latin America, Interamerican Planning Society.

Las implicaciones relacionadas a los problemas urbano-regionales de las ciudades latinoamericanas –en cierta medida como consecuencia del creciente y acelerado proceso de urbanización, asociado a la consolidación de la industrialización de la economía durante el siglo– no pasaron inadvertidas a los gobiernos nacionales, provinciales y municipales de sus respectivos países en el continente. Aunque pautados por las diversidades nacionales y por las posibles diferencias y desequilibrios regionales internos a los países, los gobiernos respondieron a estos problemas con inversiones públicas de carácter social, especialmente en vivienda e infraestructura urbana. Es evidente que este proceso no se inició apenas en la década de 1950, siendo observado también en las primeras décadas del siglo. Un ejemplo de ello son las acciones conducidas por el Gobierno de Vargas en Brasil con relación a la estructura productiva económica y a la modernización de la gestión pública, ambas con alcances importantes en la institucionalización del urbanismo en las administraciones municipales. Como observó Sarah Feldman,

la década de 1930 viene siendo estudiada también como un momento en el que se desencadena un proceso de reflexión y producción colectiva sobre la cuestión de la habitación social. La vivienda emergió como un aspecto crucial de las condiciones de vida del obrero en el contexto de la Era Vargas, en la que comienzan a producirse obras de conjuntos, y en ese proceso intervienen profesionales del campo de la ingeniería, la arquitectura y el urbanismo, así como de la sociología, la economía, el derecho, además de empresarios y políticos (FELDMAN, 2008, p. 9-10).

Entre las acciones de los gobiernos nacionales de una parte de los países de América Latina, algunas de ellas indicaron posibles articulaciones entre un plano de desarrollo en una dimensión productiva macroeconómica y acciones más directamente relacionadas con las ciudades planeadas. Los dos casos más singulares de este proceso en América Latina fueron sin duda Brasilia en Brasil y Ciudad Guayana en Venezuela. Por otro lado, no se pueden asumir estos dos casos particulares como ejemplos de los procesos más generales que venían ocurriendo en el conjunto de los países latinoamericanos o como ejemplo de aquello que Adrián Gorelik denominó la “producción de la ciudad latinoamericana”, a pesar de que ambas ciudades hayan sido también producto de las contradicciones y complejidades de la misma América Latina y de sus propios países.

Tal vez, lo que se puede asumir como eje de convergencia de la producción de la ciudad latinoamericana en todas sus homogeneidades y heterogeneidades, es un cierto ideal de futuro, de algo a ser concebido-proyectado-planeado. Y nada más representativo de este ideal de futuro que el rol asumido por las diversas instituciones supranacionales creadas en el continente americano desde la década de 1930, cuyas actividades contemplaban acciones en los campos del urbanismo y del planeamiento urbano-regional desde donde deberían enunciarse ideas que pudiesen orientar el continuo proceso de construcción de dicha ciudad latinoamericana.

Rodrigo de Faria é Arquiteto Urbanista, Professor da Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de Brasília, ORCID <<https://orcid.org/0000-0001-5355-8532>>.

La Organización Interamericana de Cooperación Intermunicipal (O.I.C.I.), el Centro Interamericano de Vivienda y Planeamiento (CINVA), la Sociedad Interamericana de Planificación (SIAP) y la División de Vivienda y Planeamiento de la Unión Panamericana (DVPUP), todas creadas entre las décadas de 1930 y 1950, conformaron diversas tramas institucionales tendientes a fomentar un proyecto interamericano según especificidades que las caracterizaban. En ese sentido, no se trataba de un único proyecto, sino de proyectos diversos y siempre de acuerdo con las concepciones de los profesionales integrados a esta red de instituciones, responsables por una infinidad de ideas en planeamiento y urbanismo que buscaban forjar soluciones para el desarrollo de los países y para los problemas de las ciudades latinoamericanas. Soluciones que, por otro lado, no pueden ser desplazadas de los debates sobre las relaciones entre los Estados Unidos y los países de América Latina en el contexto de construcción de una política panamericanista (FARIA, 2020), inclusive en relación a la denominación de interamericanas y no latinoamericanas que todas estas instituciones recibieron.

Al mismo tiempo que intentaron engendrar y diseminar sus proyectos, estas instituciones serían también *producto* de las importantes transformaciones sociales, económicas y urbano-regionales que todo el continente, más específicamente América Latina, vivía desde el inicio del siglo XX. Así, las referidas instituciones fueron forjadas para responder, en cierta medida, a todos estos aspectos. O sea, la creación de cada una de ellas está aquí pensada como resultante de los procesos que implicaron la urbanización, la industrialización, el crecimiento urbano, la metropolización, la suburbanización, las demandas sociales por vivienda e infraestructura urbano-regional, y no como algo que habría ocurrido “naturalmente”.

En ese sentido, también es necesario considerar las discusiones que desde la década de 1920 estaban siendo formuladas por el pensamiento municipalista interamericano para responder a los cambios sociales, económicos y urbano-regionales. Para ese pensamiento fue central la idea de cooperación intermunicipal forjada en Cuba en la década de 1920. La creación, en 1938, de la Organización Interamericana de Cooperación Intermunicipal (O.I.C.I.), demarca la consolidación de esa idea en las discusiones sobre el planeamiento urbano y regional que realizarían los municipalistas del continente.

Sin embargo, si 1938 es la fecha en la que se define la creación de la O.I.C.I. a partir de la realización del Primer Congreso Panamericano de Municipios, su gestación es anterior y está también relacionada a la década de 1920. El primer indicio de la creación de la O.I.C.I. se dio en la VI Conferencia Interamericana realizada en Cuba (en 1928), al ser aprobada, conforme la Resolución n. 47, la realización del Primer Congreso Panamericano de Municipios –que ocurrió, como mencionamos, en 1938– para discutir los temas del urbanismo y de la administración municipal.

La recurrente presencia de Cuba en el proceso de creación de la O.I.C.I. y en la fundamentación del pensamiento municipalista interamericano no fue una simple coincidencia. El debate sobre prácticas municipalistas orientadas hacia un desarrollo cooperativo de las localidades ya estaba en la agenda del Consejo Municipal de La Habana desde las décadas de 1910 y 1920. Desarrollada por el profesor de derecho municipal Ruy de Lugo y Viña, la idea de cooperación intermunicipal (o intermunicipalidad) había sido aprobada por ese Consejo en noviembre de 1922. Y una vez formulada en Cuba, esta idea se internacionalizaría rápidamente: fue aprobada en 1923 como

resolución n. 44 de la V Conferencia Internacional Americana realizada en Chile en 1923 y, después, incorporada a la IV Asamblea de la Liga de las Naciones, momento en el que influenció el mismo debate en el ámbito de la Unión Internacional de Ciudades (FARIA, 2017, p. 61).

A partir de los posicionamientos de los profesionales implicados no sólo en la O.I.C.I., sino también en la SIAP, como se va a analizar todavía, es posible captar una creencia con relación al papel que estas instituciones podrían cumplir en la construcción de ideas necesarias para una transformación urbano-regional de América Latina. Siendo así, de la misma forma que la ciudad latinoamericana *no puede ser tomada, entonces, como una realidad natural*, por lo tanto, necesariamente pensada como una construcción cultural (Gorelik, 2005, p. 112), esas instituciones y el papel que asumieron en la formulación de “soluciones” para las problemáticas de las ciudades deben ser estudiadas como parte de esta construcción. Para ello, es preciso comprender que las instituciones y los debates profesionales realizados en cada una de ellas forman *parte de un proyecto histórico completo y coherente, en el interior del cual tal vez haya sido formulada, con mayor intensidad, la idea de América Latina como proyecto* (GORELIK, 2005, p. 117).

Esas instituciones supranacionales (OICI; SIAP, CINVA, DVPUP) forman parte de ese proyecto y, al mismo tiempo, de aquello que mantuvo la realidad urbano-regional latinoamericana en permanente proyección hacia el futuro, aunque de forma más concentrada a partir de final de la década de 1950, pero también desde la década de 1930, como es el caso de la O.I.C.I. Al mismo tiempo, en muchos países también se crearon instituciones que actuaban en los campos del urbanismo y el planeamiento en paralelo a aquellas instituciones supranacionales. Entre ellas, la Oficina Central de Coordinación y Planificación (1958), el Centro de Estudios del Desarrollo (1960), la Sociedad Venezolana de Planificación, todas en Venezuela; la *Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste* (1959), el *Serviço Federal de Habitação e Urbanismo/Banco Nacional da Habitação* (1964/65), la *Sociedade Brasileira de Planejamento* (1968), la *Comissão Nacional de Regiões Metropolitanas e Política Urbana*, todas en Brasil; el Ministerio de Vivienda y Urbanismo (1965) de Chile, y otras más.

Es esa compleja red de instituciones nacionales y supranacionales –incluyendo a los profesionales que actuaron en ellas–, y de ideas en urbanismo y planeamiento formuladas entre los años 1930 y 1970 la que de a poco viene recibiendo atención en los estudios urbanos, algo que hasta comienzos de la década de 2010 había sido poco explorado. Hasta ese año, dos importantes trabajos señalaban la relevancia y la necesidad de investigaciones sobre la construcción de redes profesionales en el continente: uno de ellos realizado por Jorge Francisco Liernur Y Pablo Pschepiurca sobre la “Red Austral” (Liernur; Pschepiurca, 2012), aunque centrado en la investigación sobre la producción arquitectónica y urbanística y no tanto en el campo del planeamiento urbano-regional.

El otro, producido por Margareth da Silva Pereira sobre la Red del *Rotary Club Internacional* y los primordios del urbanismo en Brasil. En otros términos, pero reforzando el carácter incipiente de las investigaciones sobre estos temas, Gorelik también observó, en un estudio sobre la cultura urbana y territorial de los Estados Unidos y sus relaciones con los países de América Latina, que apenas “han comenzado a realizarse algunos estudios puntuales” (Gorelik, 2014, p. 1). Sin embargo, y es este el aspecto positivo,

desde entonces se viene consolidando una producción relevante y diversificada (MONTI, 2017; BOTAS, 2012; ATIQUE, 2014; FELDMAN, 2014; PONTUAL, 2016; CERASOLI, 2012) y sobre todo y según el interés de este estudio, el trabajo de Adrián Gorelik *Miradas cruzadas. El viaje latinoamericano del planning norteamericano* publicado en el año 2014.

Una mirada transnacional: pensar el planeamiento urbano fuera de la Nación

Entre los trabajos mencionados, el texto *Miradas Cruzadas* de Gorelik presenta un conjunto de enunciados que son importantes para pensar los posibles caminos analíticos sobre las redes profesionales y la circulación de ideas en el ámbito del urbanismo y del planeamiento urbano en todo el continente americano. Un primer enunciado se refiere al recorte temporal entre 1930 y 1970, que el autor considera un período “de máxima expansión mundial de una *maniere* norteamericana de la planificación y de emergencia de una red de pensamiento urbano latino-americano” (GORELIK, 2014, p. 1). Gorelik organiza este recorte general en dos partes: una inicial, entre 1930 y 1960, caracterizada por la expansión de una matriz inglesa/norteamericana y una final, posterior a 1960, cuando se configuró un proceso de crítica y refutación por parte del campo latinoamericano de intelectuales y profesionales, de los paradigmas y de las instituciones oriundas de la matriz que prevaleció en el primer período. Esta delimitación temporal interesa ya que permite analizar la construcción de redes municipales interamericanas y sus articulaciones iberoamericanas en el siglo XX, en especial a partir de la creación formal de la Organización Interamericana de Cooperación Intermunicipal, en 1938, hasta su transformación en Organización Iberoamericana, en 1976.

Un segundo enunciado está en la propia idea de “viaje latinoamericano del planning norteamericano” propuesto por Gorelik a partir de la metáfora de *ida y vuelta* de ese mismo viaje, siendo la *ida* exactamente el trayecto recorrido entre 1930 y 1960 y la *vuelta* en los años posteriores a 1960, un viaje entendido como “el proceso de circulación y transmigración de ideas, personas e instituciones de la planificación norteamericana en América Latina” (Gorelik, 2014, p. 2). A pesar de metafórica, la idea se estructura en el enunciado del origen previo, donde se conformó un saber, en este caso, el urbano-territorial, inherente a los campos del urbanismo y el planeamiento. Según la interpretación de Gorelik, ese saber, o *maniere norteamericana de la planificación*, tuvo un doble foco de irradiación: el primero en la Escuela de Chicago en los años 1920, el segundo en la experiencia de planeamiento de *Tennessee Valley Administration* en el contexto del *New Deal* en los años 1930. Todavía según Gorelik, “lo cierto es que fue durante ese ciclo (...) cuando se construyó la red continental de pensamiento urbano que convirtió a toda América Latina en un campo de debate, con las instituciones de la planificación norteamericana” (GORELIK, 2014, p. 4).

En un análisis preliminar de algunos documentos de aquellas cuatro instituciones creadas en el continente a partir de 1938 (O.I.C.I.; CINVA; DVP-UP; SIAP) se puede constatar la relevante presencia de profesionales de los Estados Unidos en los debates fomentados en sus revistas, congresos y consultorías, entre ellos Anatole Solow, Francis Violich, Lloyd Rodwin. Es decir, la interpretación elaborada por Gorelik es precisa y está muy bien formulada cuando se piensa el movimiento que esos profesionales hicieron en dirección a los países con los que establecieron relaciones laborales. Sin embargo,

cuando analizamos el proceso de creación y actuación de esas instituciones, constatamos una organización más diversificada de profesionales oriundos de diferentes países del continente. Por lo tanto, no se trataría de un movimiento tan lineal como el que da a entender la idea de “viaje latinoamericano del planning norteamericano”, sino de una construcción en red (FARIA, 2018), en diversos sentidos, orientaciones teóricas y orígenes institucionales. Lo que se constata es que ocurrieron muchas discusiones y propuestas sobre lo que podría caracterizarse como un planeamiento interamericano que resolvería los problemas urbanos del continente y no apenas un planeamiento norteamericano que se desplazaría en dirección a América Latina.

En ese sentido, para revertir el punto de observación con relación a ese viaje y, con eso, revertir la propia interpretación sobre el lugar que los profesionales latinoamericanos ocuparon en el debate continental, es oportuno un ejercicio historiográfico/interpretativo transnacional para fundamentar un contrapunto crítico a dos aspectos estructurantes del argumento elaborado por Gorelik. El primero, caracterizado por un análisis organizado espacial-política-culturalmente por la dimensión de la Nación, en este caso, los Estados Unidos. El segundo, relacionado al argumento de circulación y también de transmisión de ideas, que en el texto se enuncia como parte de un recorrido unidireccional y se organiza a partir de la primera parte de la metáfora, la del viaje de *ida*.

Con relación al primer aspecto, el de la Nación, como observó Bárbara Weinstein en el artículo “*Pensando a história fora da Nação: a historiografia da América Latina e o viés transnacional*”, la propuesta “no es la de negar la importancia de la nación, sino la de cuestionar la noción teleológica de la nación como el descubrimiento inevitable de la historia y de la modernidad (...) y mientras sigamos pensando en la historia de las Américas desde el punto de vista de la Nación, se hace difícil construir una historiografía que no privilegie el protagonismo de los Estados Unidos (WEINSTEIN, 2013, p. 13-16). En base a los presupuestos organizados por la autora, es importante destacar que lo que se coloca como problematización al protagonismo de los Estados Unidos en el ámbito del urbanismo y del planeamiento, no pasa por negar el papel que los profesionales (Francis Violich, John Friedman, Richard Morse, entre otros), las instituciones (la Escuela de Chicago o *Tennessee Valley Administration*) y las políticas públicas (el New Deal) tuvieron en la construcción de lo que Gorelik llamó “cultura urbana y territorial”. El ejercicio necesario es historiografiarlos, como mínimo, en “zonas de contacto, es decir, los puntos no necesariamente físicos ni geográficos donde los encuentros internacionales más intensos aparecen” (WEINSTEIN, 2013, p. 17), externos a cualquier nación.

¿Y dónde estarían esas zonas de contactos? Estarían justamente en las instituciones que, no solo no eran nacionales, sino que tampoco estaban definidas por la dicotomía América del Norte (Estados Unidos y Canadá) y América Latina (de México hasta Argentina, incluido Brasil) o, en otro sentido, por la oposición centro-periferia. Y eso por una cuestión de origen: todas las instituciones fueron forjadas a partir de una perspectiva técnica-política-cultural interamericana. O sea, no eran instituciones latinoamericanas que recibían asesoría de los profesionales norteamericanos, sino instituciones interamericanas creadas con la presencia directa de profesionales de todo el continente. Por eso, las ideas que desde esas instituciones circularon por todo el continente americano, inclusive en parte dirigidas a los problemas surgidos como consecuencia del subdesarrollo latinoamericano, denotan una cultura profesional

urbanística no lineal, diversa y no pasiva por parte de aquellos profesionales oriundos de los países de América Latina.

Lo que no cambia, evidentemente, es la necesidad de considerar el juego político que permeó las relaciones y tensiones entre las naciones en la construcción del propio *panamericanismo* como etapa de un movimiento de construcción de la hegemonía de los Estados Unidos sobre el continente. Tal hegemonía fue forjada, sobre todo, en las Conferencias Internacionales Interamericanas (DULCE, 2008) a partir de 1889, siendo ese contexto histórico-político la base estructural de creación de la Organización de los Estados Americanos (OEA) en la década de 1940. Sin embargo, observar y considerar esa coyuntura no implica mirar la actuación de los profesionales del urbanismo y del planeamiento urbano latinoamericano como algo que estaría siempre subyugado, o, tal vez, poco cualificado con relación a las ideas urbanísticas que circulaban entre Europa y América.

En ese sentido, el contrapunto a la interpretación de Gorelik –aquí vinculado a la concepción historiográfica transnacional– es el de no concordar con la idea de que la Sociedad Interamericana de Planificación (SIAP) y el Centro Interamericano de Vivienda (CINVA) serían *instituciones panamericanas que nacieron con impulso e inspiración norteamericana* (GORELIK, 2014, p. 2). Y no concordamos porque esas dos instituciones, y otras, pueden y deben ser problematizadas “fuera de la nación” norteamericana, o sea, insertadas en el juego de los debates y posibles tensiones y contradicciones del referido panamericanismo que, en términos más generales, forma parte del debate sobre la propia construcción de las identidades latinoamericanas.

El segundo aspecto es el argumento sobre el *proceso de circulación y transmigración de ideas, personas e instituciones de la planificación norteamericana en América Latina* que en el texto está vinculado a la diseminación de la *maniere norteamericana de la planificación* por los países latinoamericanos. Aquí, nuevamente recupero parte de los presupuestos formulados por Bárbara Weinstein: las relaciones interamericanas “no pueden pensarse como una calle de mano única. Y no será una simple cuestión de incorporar el ‘lado latinoamericano’ o la ‘respuesta latinoamericana’, porque eso ya implica que existen ‘dos lados’ claros y distintos, un binomio Estados Unidos/América Latina” (WEINSTEIN, 2013, p. 17). El argumento de Gorelik se fundamenta en la idea de que el conocimiento urbanístico y territorial a partir de la década de 1930 se originaría en los Estados Unidos, y sólo después viajaría en dirección a América Latina. El riesgo de asumir ese argumento es que se colocaría a América Latina en la posición de receptora de esos saberes exógenos que forjarían su desarrollo. Siendo así, el argumento terminaría por estructurar la lógica de la importación de ideas y transferencias culturales, en este caso, la cultura profesional en los campos del urbanismo y del planeamiento urbano-regional, tan recurrente en la historiografía urbana, inclusive en la latinoamericana. Algo que se evidencia hace muchas décadas, por ejemplo, si recuperamos el artículo “Teorías y prácticas urbanísticas en Europa entre 1850 y 1930: su traslado a América Latina” publicado por Jorge Hardoy en el libro “Repensando la ciudad de América Latina” (1988) que organiza junto a Richard Morse.

Según la perspectiva analítica del viaje de *ida* formulada por Gorelik, a los urbanistas y planificadores ubicados geográficamente abajo de la línea divisoria definida por el Río Grande (frontera Estados Unidos-México) no les quedaría mucho para proponer

y, de esa forma, permanecerían en sus respectivas naciones esperando las soluciones en el campo del urbanismo y el planeamiento. Es posible que para deshacer esa pasividad receptora por parte de los profesionales latinoamericanos, la metáfora del viaje de *vuelta* tenga como función, en su argumento, la identificación de lo que sería una probable reacción latinoamericana. Una reacción –que en el texto está como “regreso”– radicalizada y en gestación desde fines de la década de 1950 en Santiago de Chile, debido a que allí se crearon diversas instituciones supranacionales como CEPAL, ILPES (Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social), FLACSO (Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales), DESAL (Centro para el Desarrollo Económico y Social de América Latina) y otras nacionales como el CIDU (Centro de Investigaciones en Desarrollo Urbano y Regional de la Escuela de Arquitectura de la Universidad Católica), MINVU (Ministerio de Vivienda y Urbanismo) y la ODEPLAN (Oficina de Planificación Nacional), todas ellas en Chile. Todavía según Gorelik:

el regreso desde el sur va a ser explosivo, por la rapidez con que se produce y va quemando etapas en su radicalización teórica y política. Y, como ya señalamos, son los mismos planificadores y las mismas instituciones formados con aportes de fondos y de ideas norteamericanas los que van a protagonizar el cambio político (des desarrollismo al dependentismo) y teórico (del funcional-estructuralismo al estructuralismo marxista), que va a enrarecer hasta volver inviable cualquier relación con los Estados Unidos (Gorelik, 2014, 16).

El argumento del regreso radicalizado desarrollado en la cita tiene dos puntos sobre los que proponemos algunas consideraciones. El primer punto está en la propia idea de regreso, presuponiendo así un origen externo que será transferido a un determinado receptor. Aquí podemos localizar el juego metafórico conceptual del viaje de *ida* y *vuelta*. El problema de esta metáfora es que refuerza la idea, contra la que la historia transnacional se presenta, de que existe un lado latinoamericano, una “respuesta latinoamericana” y, así, la idea de que habría dos lados, como lo formulaba Bárbara Weinstein.

Para escapar de la dicotomía de los “dos lados”, el camino adoptado tiene como premisa establecer la construcción de una interpretación “fuera de la nación” sobre aquella *cultura urbana y territorial*, o sea, en las “zonas de contactos” creadas a lo largo del siglo XX, especialmente entre las décadas de 1930 y 1970. Zonas que estarían conformadas por las instituciones interamericanas, cada una de ellas de forma aislada o en conjunto y todas ellas entendidas como redes institucional-profesionales concebidas como “espacios intelectuales transnacionales”. Y el camino analítico adoptado –sin desconsiderar las asimetrías políticas y económicas entre Estados Unidos y América Latina desde la Doctrina Monroe (para mantenernos en un recorte delimitado históricamente por las independencias de los países latinoamericanos), pero problematizándolas en los debates y polémicas sobre la construcción de las identidades latinoamericanas– es el de la interpretación en el “espacio intelectual” de las redes profesionales e institucionales supranacionales de urbanismo y planeamiento urbano.

El segundo punto está en el enunciado que argumenta que el regreso radicalizado fue forjado por las mismas instituciones formadas con aportes de fondos y de ideas norteamericanas. Como ya mencionamos, en su texto, Gorelik trabaja sobre dos instituciones a partir de la idea de que “nacieron con impulso e inspiración norteamericana”:

la Sociedade Interamericana de Planificación (SIAP) y el Centro Interamericano de Vivienda (CINVA). Afirmar que estas instituciones son el producto de los recursos y de las ideas norteamericanas no es un problema en sí, incluso porque esto fundamenta la concepción analítica de Gorelik y estructura el argumento de los “dos lados”. De esa forma, el lado latinoamericano se organizaría como respuesta, por tanto, como una acción receptora, siempre objeto de la historia y nunca su sujeto (WEINSTEIN, 2013).

Para observar el caso específico de la SIAP, es imprescindible comprender como se dio la propuesta de creación, no como una idea norteamericana, sino en un evento aquí denominado “origen intelectual” de la Sociedad: el seminario sobre “Formación de Personal para la Planificación Urbana y Regional”, ocurrido en San Juan de Puerto Rico en marzo de 1956. En el cierre del Seminario se formó una comisión *ad hoc*—presidida por el portorriqueño Rafel Picó—, cuyos trabajos configuraron el “origen jurídico” de la SIAP en Bogotá, también en 1956, durante la Primera Reunión Técnica Interamericana en Vivienda y Planeamiento promovida y coordinada por la Unión Panamericana/OEA.

SIAP: origen intelectual y cuestiones centrales

El Seminario de Puerto Rico fue organizado por la Organización de los Estados Americanos (OEA) y la Organización de las Naciones Unidas (ONU) con la colaboración de la Junta de Planificación de Puerto Rico, la Escuela de Administración de la Universidad de Puerto Rico y el Departamento de Estado y Hacienda del Estado Libre de Puerto Rico. En aquella ocasión estuvieron presentes representantes de Brasil, Argentina, Canadá, México, Perú, Uruguay, Cuba, Puerto Rico, Inglaterra, Panamá y los Estados Unidos, que debatieron las relaciones entre el planeamiento físico y el desarrollo económico y social, la formación de planeadores y el papel de las instituciones de investigación en América Latina (Camacho, 2007; ONU, 1957). Anatole Solow presentó un informe de las actividades de la OEA con un panorama sobre la realidad urbano-industrial latinoamericana:

En América Latina se está produciendo un rápido desarrollo económico, acompañado de un ritmo acelerado de industrialización, lo cual implica un incremento de la población, movilidad y notable crecimiento urbano (...). Las ciudades de América Latina están creciendo a un ritmo cada vez más acelerado y seguirán desarrollándose en proporción directa al avance de la industrialización y al desenvolvimiento de los respectivos países. Existe un rápido desplazamiento de la población rural hacia los núcleos urbanos que crea cada vez mayor congestión en el centro y mayor confusión en su periferia (...). Todos estos problemas demandan urgente solución. Pero, son contadas e insuficientes las instituciones de formación y escasos los profesionales dedicados a la planificación urbana y regional en América Latina (ONU, 1957, p.82).

Según los profesionales presentes en el Seminario realizado en Puerto Rico, la pauta intelectual sobre el planeamiento urbano y regional debería fundamentar las acciones necesarias para actuar en esa compleja realidad urbano-industrial. Una concepción importante que surgió de ello fue que la articulación entre la escala nacional y la local debería ocurrir en la escala regional y por el planeamiento regional. En la apertura de las sesiones del “Seminario sobre Formación de Personal para la Planificación Urbana y Regional”, el arquitecto Ernest Weissman, en aquellos años Subdirector de la Directoría de Asuntos Sociales de la ONU, presentó la defensa de esa concepción,

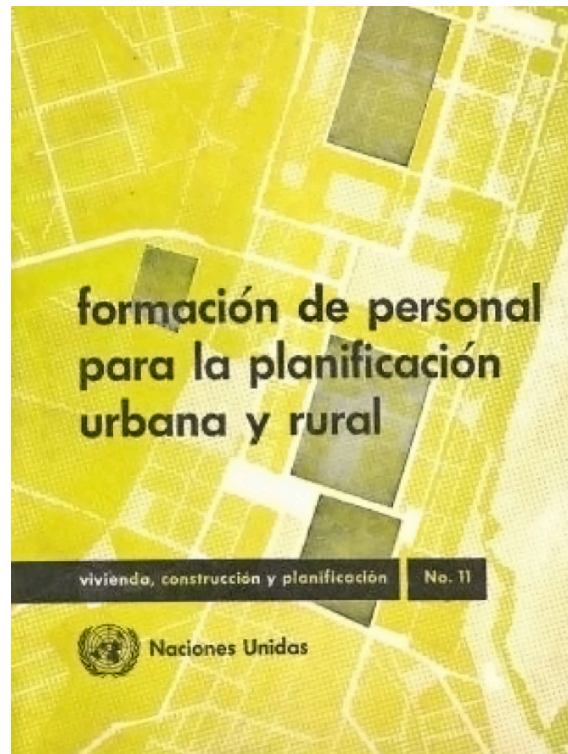


Figura 1: Portadas del Seminario “Formación de personal para la planificación urbana y rural”. Fuente: Pertenece al acervo del autor.

la región constituye el eslabón fundamental entre la comunidad local y la nación. Una planificación regional facilita la identificación de los objetivos nacionales en función de la acción local. En otras palabras, la planificación regional constituye el cuadro adecuado dentro del cual los proyectos de desarrollo, tanto de alcance nacional como de carácter local, pueden encontrar su equilibrio y su propio lugar (ONU, 1957, p.6).

La contribución de Brasil en ese Seminario la presentó Hélio Modesto quien dictó la conferencia “Los problemas de la planificación en el Brasil”, de cierta forma reproduciendo la parte central de sus propios argumentos críticos sobre la “ausencia de planificación” en el país y que ya habían sido publicados en las Revistas municipalistas del Instituto Brasileño de Administración Municipal (IBAM) y de la Asociación Brasileña de Municipios (ABM). Según Helio Modesto,

contamos con planes de desarrollo físico, planes sociales y económicos, pero se encuentran aislados entre sí y funcionan como fines en sí y no como medios para alcanzar un objetivo; la mayor parte de ellos fracasa precisamente por esta ausencia de interrelación. Entre los administradores no existe una mentalidad y una conciencia de planificación que reconozca el hecho de que los problemas de la comunidad sólo pueden enfocarse en conjunto, si se desea aprovechar plenamente los medios disponibles para su solución. La creación de esta mentalidad propicia es la medida más

importante que deben adoptar quienes se interesan por el futuro del país. El mejor medio de lograrlo es la acción educativa en problemas de planificación (MODESTO, 1957, p.95).

Si Hélio Modesto hizo esa crítica a partir de un contexto nacional específico, Brasil, la base de ese argumento también permeó otras consideraciones, como las formuladas por Luis Lander –que había actuado como ministro de Obras Públicas de Venezuela y por aquellos años actuaba como asesor de la Junta de Planificación de Puerto Rico– para toda América Latina. En su conferencia “Evolución futura de la planificación en la América Latina” fue incisivo en la crítica sobre el equívoco que existía en relación a lo que debería ser la “planificación”,

Muchas personas en América Latina pueden creer en la planificación, pero lamentablemente la mayoría de ellas sinceramente cree que están planificando simplemente porque preparan planes para la construcción de carreteras o para el mejoramiento físico de una ciudad (un equivalente del movimiento para embellecer la ciudad), o para la edificación de escuelas, hospitales o casas o porque planifican ciertos aspectos de su economía (...) Desearía que en América Latina existiera otro tipo de planificación, una planificación integral que abarque el desarrollo adecuado de todos los recursos disponibles para el mejoramiento de las condiciones de vida de la población. Esto es planificación general, en la cual se tienen en cuenta los aspectos económicos, sociales y físicos en un desarrollo equilibrado (LANDER, 1957, p. 94).

Otro punto relevante de las discusiones del Seminario, ciertamente el más importante y sobre el cual Hélio Modesto y Luis Lander también coincidieron en sus posiciones, fue sobre la propuesta de escuelas para la formación de planificadores. En todas las otras conferencias se discutió mucho sobre las características de esa formación, sobre las escuelas implementadas en occidente –desde la primera experiencia en Inglaterra, en 1909, con una cátedra de diseño urbano en la universidad de Liverpool¹–, sobre criterios para ejercer la profesión de planificador, sobre la relación entre planificación y sociología y otros asuntos relativos al tema. Pero solo Modesto y Lander fueron más incisivos en la propuesta de creación de escuelas *regionales de planificación para estudiantes postuniversitarios* (Hélio Modesto) o de un *Instituto Latinoamericano de Planificación, no sólo para la formación profesional de técnicos, sino también para educar al pueblo en esta cuestión* (Luis Lander). Al final del Seminario, se realizó una reunión entre los miembros organizadores locales, la ONU y la OEA para debatir las posibilidades de creación de una escuela de planificación en América Latina que estaría ubicada en Puerto Rico (y que también sería sede de la SIAP) y que se organizaría en función de los siguientes puntos,

a) Puerto Rico es partidario de la planificación general y coordinada que alienta y pone en práctica; b) su Junta de Planificación desempeña sus funciones en forma excelente y durante los años ha logrado merecidamente el respecto y la cooperación del Pueblo y de todos los órganos y entidades del Gobierno; c) ha formado un ambiente favorable, una especie de laboratorio, ideal y práctico a la vez, que se necesita para la formación de planificadores competentes (...) Aunque la escuela sería de carácter nacional, se considera que por razones geográficas podría dar formación profesional a estudiantes de otros países, especialmente de la región del Caribe, y de otros países de América Latina (KAYANAN, 1957, p. 12).

¹ Información presentada por Frederick J. Adams –del Departamento de Planificación Urbana y Regional do MIT– en la conferencia “Situación de la planificación y de su enseñanza” (Adams, 1957, p. 41).

En la documentación publicada por la ONU con las conclusiones del “Seminario sobre Formación de Personal para la Planificación Urbana y Regional” no consta la indicación de que una escuela sería o hubiera sido efectivamente creada, sino la referencia a la propuesta mencionada en la reunión. En los seis temas de las conclusiones –“Importancia de la planificación en el desarrollo económico y social; Escala regional de la planificación; La formación de planificadores; Plan de Estudios; Instituciones de investigación y de enseñanza de la planificación en América Latina; Cooperación y acción internacional”– desarrollados en veintisiete tópicos, tampoco hay informaciones claras sobre ello. Sólo consideraciones más genéricas sobre la necesidad de relacionar el planeamiento urbanístico con aspectos del planeamiento económico y social y de equilibrar la enseñanza práctica y teórica del planeamiento.

Ese escenario indefinido y general de las conclusiones del Seminario no cambia el hecho de que la OEA ya había creado, en 1951, una institución de enseñanza, el CINVA (dirigido por la División de Vivienda y Planeamiento de la Unión Panamericana/OEA), en el ámbito de los programas de cooperación técnica n. 22, desarrollados por el Consejo Interamericano Económico y Social. Según informó Solow –al describir las actividades de la OEA orientadas al fomento de la educación en el campo del planeamiento urbano y regional – *El Centro Interamericano de Vivienda tiene como misión proporcionar instrucción y capacitación práctica a profesionales de todos los países americanos que deseen especializarse en los aspectos tecnológicos, económicos, sociales y administrativos de la vivienda* (SOLOW, 1957, p.82). A continuación, hace mención al Proyecto n. 23 del mismo Programa de Cooperación Técnica de la OEA, cuyo objetivo sería el “establecimiento de institutos para la enseñanza e investigación especializada del urbanismo y la planificación” basados en la necesidad de *establecer centros de estudios postuniversitarios de planificación donde se formen los especialistas* (SOLOW, 1957, p.83).

Las informaciones presentadas por Solow a partir del Programa de Cooperación Técnica de la OEA parecen indicar algún contrapunto con la idea de un centro único con sede en Puerto Rico, como también lo señala la propuesta inserida en las conclusiones del “Seminario sobre Formación de Personal para la Planificación Urbana y Regional”. A continuación, el autor formuló justamente una defensa de los centros menores, o centros regionales de estudios, o sea, prácticamente la misma idea sostenida por Hélio Modesto. Así lo manifestaba,

En vez de crear una institución central única, se considera más conveniente y práctico ayudar al establecimiento de centros más pequeños que presten servicio a grupos más reducidos de países, sobre bases más homogéneas y definidas (...) Se ha considerado más factible comenzar gradualmente, dentro de un plan continental, con un centro, estableciendo luego otros dos más con carácter regional. En esta forma podría desarrollarse por etapas un programa de largo alcance que incluiría las siguientes actividades: a) cursos de planificación urbana y regional (...) b) trabajos de investigación complementados con períodos de servicio en organizaciones especializadas; c) asesoría técnica; d) cursillos sobre planificación en universidades de los diferentes países (SOLOW, 1957, p.83).

Solow también clamó por el respeto a la Resolución XXXV de la X Conferencia Internacional Interamericana, por ser el órgano supremo de la OEA y en el que se

había decidido que el CINVA tendría un carácter permanente y que, siendo así, era fundamental fortalecer su acción. Solamente cuando las circunstancias lo justificasen, se crearían organismos similares en otros países del Continente. Asimismo, según Solow, eso no debería significar un impedimento al incentivo y fomento de instituciones de enseñanza previamente existentes en los diversos países del continente para actuar en una escala más regional. Para el autor, se debería respetar la referida Resolución XXXV y que funcionasen como subcentros del CINVA establecidos fuera de Colombia y en instituciones que tuvieran condiciones de ofrecer los servicios necesarios para un buen funcionamiento de la enseñanza de la planificación urbana y regional.

Terminada la Conferencia de Puerto Rico, en 1956, –y con el desarrollo de las actividades de la SIAP después de su “fundación jurídica” en Bogotá, el mismo año, cuando también tuvo lugar la Primera Asamblea– hubo que esperar hasta 1958 para que fuera tratado oficialmente el debate sobre la enseñanza y la formación de planificadores. Ese mismo año, ocurrió en Huampaní, Perú, la “Segunda Reunión Técnica Interamericana en Vivienda y Planeamiento” de la Unión Panamericana/OEA, durante la cual la SIAP realizó su Segunda Asamblea.

Durante el evento se adoptó, como parte de la propuesta programática de la SIAP, un subsidio al trabajo de una Misión Técnica sobre Educación y Planificación, formada por tres miembros: Cesar Garcés (Colombia), José Vera (Chile) y Humberto Espinoza (Panamá), asesorados por Rafael Picó (Puerto Rico), Francis Violich (EUA) y John Blandford (EUA).

La propuesta fue analizada por una junta directiva que aprobó la misión y en seguida solicitó el apoyo de la Fundación Ford, la ONU y la OEA para que fuese puesta en práctica. Se concretó el apoyo y la Misión comenzó a trabajar durante la realización del Congreso Mundial de Planificación –celebrado en San Juan de Puerto Rico– entre el 28 de mayo y el 3 de junio de 1960, concluyendo sus actividades en septiembre del mismo año. Tras visitar Argentina, Chile, Colombia, Costa Rica, Porto Rico, México, Panamá, Perú, Venezuela y Brasil, se publica el documento “Informe de la Misión para la Enseñanza de la Planificación en América Latina”, en el que se reconoce que el *Centro de Estudos e Pesquisas Urbanísticas* de la Universidad de San Pablo (CEPEU, dirigido por Anhaia Mello) era la institución de América Latina que más había avanzado en la “colaboración interdisciplinaria”² con relación a los diversos aspectos del desarrollo de la nación, de la región y de los municipios (SIAP, 1961³).

²La otra fue el Centro de Planificación Económica de la Universidad de Chile (SIAP, 1960).

³El ejemplo utilizado por la Misión para esa interpretación fue el “*Estudo para o desenvolvimento do litoral norte do Estado de São Paulo*”, desarrollado con la colaboración de economistas, ingenieros y arquitectos. El nombre de Anhaia Mello no aparece en esa referencia.

Consideraciones finales

Nos parece oportuno retomar los argumentos debatidos por Gorelik sobre el papel de las ideas norteamericanas en la creación de las instituciones. También es importante resaltar que no proponemos apenas una oposición a los significados contenidos en el debate, sino la idea de que el análisis puede ser ampliado. El proceso de “creación intelectual” de la SIAP con el Seminario sobre la formación de planificadores expone un papel activo incuestionable y no simplemente receptivo por parte de los profesionales latinoamericanos, entre los que se encontraba el brasileño Hélio Modesto.

Si miramos el debate que se dio en Puerto Rico en 1956 desde una perspectiva historiográfica/interpretativa transnacional, podremos invertir el papel histórico de

América Latina con relación a los saberes urbanos y debatir críticamente la visión general de la historiografía latinoamericana sobre la transferencia e importación de ideas urbanísticas de Europa y los Estados Unidos hacia América Latina, hecho que la convertiría en objeto de un saber externo. Una mirada que puede transformar América Latina en sujeto de la (de su) historia y no apenas en objeto.

Al mismo tiempo, la propia dimensión interamericana del origen de las redes institucionales (O.I.C.I., SIAP, CINVA, entre otras) puede abrir caminos para una comprensión transnacional sobre el papel de los profesionales en la creación y actuación de estas instituciones. Esto es, la mirada transnacional a partir de esta dimensión "interamericana" no niega el protagonismo asimétrico de los profesionales anglo-americanos en relación con los latinoamericanos, sino que entiende que en esa asimetría se puede investigar "fuera de la nación", deshaciendo la existencia (conceptual) de los dos lados e invirtiendo, así, la mirada interpretativa, como lo hace la metáfora del mapa político y cultural de "América Invertida" propuesta por el artista uruguayo Joaquín Torres García.

La SIAP - e incluso el CINVA -, no fue la "respuesta" de América Latina, sino un proyecto común desarrollado por los profesionales de todo el continente, o sea, no fue una idea o producto del viaje norteamericano del *planning*. Aquél Seminario sobre la formación de personal para la planificación celebrado en Puerto Rico es el punto clave para que se pueda reconocer las ideas y propuestas de los profesionales latinoamericanos en la concepción de la SIAP y del planeamiento en el continente americano.

Referencias bibliográficas

- Adams, F J. Situación de la planificación y de su enseñanza. En: NACIONES UNIDAS. Departamento de Asuntos Económico y Sociales. *Formación de personal para la planificación urbana y rural: seminario sobre formación de personal para la planificación urbana y rural*. New York, 1957.
- Atique, F. *Arquitetando a "Boa Vozinhança": arquitetura, cidade e cultura nas relações Brasil-Estados Unidos – 1876-1945*. São Paulo: Pontes Editores. 2010.
- ATIQUÉ, Fernando. Congresso pan-americano de arquitetos: ethos continental e herança europeia na formulação do campo do planejamento (1920-1960), publicado en la *Revista URBANA*, 2014.
- BOTAS, Nilce Aravecchia. Conexões Brasil-América Latina a partir do Centro Interamericano de Vivienda e Planejamento, publicado en los *ANALES del II ENANPARQ*, 2012;
- Camacho, L. Sociedad Interamericana de Planificación, SIAP 50 años Vida institucional y programática. *Revista Bitácora Urbano Territorial*, - Colombia, v. 1, n. 11, p. 268-284, 2007.
- CERASOLLI, Josiane. O lugar da América: por uma expressão arquitetônica moderna, panamericana e universal nos anos 1920, publicado en los *ANALES del ENANPUH-SP*, 2012;
- Dulci, T. M. S. *As conferências pan-americanas (1889 a 1928): identidades, união aduaneira e arbitragem*. São Paulo: Alameda Casa Editorial, 2013.
- Dulci, T. M. S. Conferências Panamericanas (1889-1928): a questão das identidades. *Anais Eletrônicos do VIII Encontro Internacional da ANPHLAC*. Vitória, 2008.
- Dulci, T. M. S. O pan-americanismo em Joaquim Nabuco e Oliveira Lima. *Anais do VII Encontro Internacional da ANPHLAC*, 2006.

- FARIA, R. de. Por dentro do panamericanismo e do interamericanismo: a OICI e o pensamento urbano sobre a cidade latinoamericana. *URBANA: Revista Eletrônica do Centro Interdisciplinar de Estudos sobre a Cidade*, Campinas, SP, v. 12, p. 1–32, 2021.
- Faria, R. S. de. Pensar por Redes: Instituições Interamericanas e o campo profissional do planejamento urbano-regional no século XX. In: Paola Beresntein Jacques; Margareth da Silva Pereira. (Org.). *Nebulosas do Pensamento Urbanístico*. 1ed.Salvador: EDUFBA, 2018.
- Faria, R. S. de. Urbanismo e desenvolvimento municipal na Europa: os congressos municipalistas da Unión de Municipios Españoles. En: *Revista CIUDADES*, n. 19. Valladolid: Instituto de Universitario de Urbanística, 2017.
- FELDMAN, Sarah. Do primer congreso panamericano de la vivienda popular (1939) ao seminário de habitação e reforma urbana (1963): planejamento e habitação na perspectiva da metrópole latino-americana, publicado en la *Revista URBANA*, 2014;
- Feldman, Sarah. Instituições de Urbanismo no Brasil na década de 1930: olhar técnico e dimensão urbano-industrial. *Tesis de Libre Docencia*. Departamento de Arquitetura y Urbanismo. Escola de Engenharia de São Carlos da Universidade de São Paulo. São Carlos, 2008.
- Gorelik, A. A produção da 'cidade latino-americana. En: *Tempo Social – Revista de Sociologia da USP*. Vol. 17, n. 1. São Paulo: FFLCH-USP, 2005.
- Gorelik, A. Miradas cruzadas. El viaje latinoamericano del planning norteamericano. En: *Revista Bifurcaciones*, n. 18, p. 1-20, 2014.
- Gorelik, A. Sobre la imposibilidad de (pensar) Brasilia. En: *Revista Serrote*, n.10, Rio de Janeiro, 2012,
- Gorlik, A. *Das Vanguardas a Brasília: cultura urbana e arquitetura na América Latina*. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2005.
- Hardoy, J. Teoría y prácticas urbanísticas en Europa entre 1850 y 1930. Su traslado a América Latina. En: Hardoy, J.; Morse, R. M. (1988) *Repensando la ciudad de América Latina*. Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano, 1988.
- Kayanan, A. C. Antecedentes, organización y procedimientos del Seminario. In: NACIONES UNIDAS. Departamento de Asuntos Económico y Sociales. *Formación de personal para la planificación urbana y rural: seminario sobre formación de personal para la planificación urbana y rural*. New York, 1957.
- LANDER, L (1957) Evolución futura de la planificación en América Latina: In: NACIONES UNIDAS. Departamento de Asuntos Económico y Sociales. *Formación de personal para la planificación urbana y rural: seminario sobre formación de personal para la planificación urbana y rural*. New York, p. 94-95.
- LIERNUR, J. F; PSICHEPIURCA, P. *La Red Austral: obras y proyectos de Le Corbusier y sus discípulos en la Argentina*. Bernal; Universidad Nacional de Quilmes; Buenos Aires: Prometeo Libros, 2012.
- MODESTO, H. Los problemas de la planificación en Brasil. En: NACIONES UNIDAS. Departamento de Asuntos Económico y Sociales. *Formación de personal para la planificación urbana y rural: seminario sobre formación de personal para la planificación urbana y rural*. New York, p. 95-98, 1957.
- MONTI, Alejandra. La Revista SIAP como mecanismo para la consolidación del saber experto en América Latina, publicado en *Estudios del Hábitat*, junio de 2017;
- MONTI, Alejandra. Más que un experto. El rol de Jorge Enrique Hardoy en el desarrollo de la disciplina urbana en América Latina, publicado en la *Revista URBANA*, 2014;
- ONU. Organización de las Naciones Unidas. *Formación de personal para la planificación urbana y rural*. New York: ONU, 1957.
- PONTUAL, Virginia. *Louis-Josep Lebreton na América Latina: um exitoso laboratório de experiências em planejamento urbano*, publicado em 2016.

SIAP. *La Enseñanza de la planificación en America latina*. Informe de la Misión Técnica organizada pela Sociedad Interamericana de Planificación. SIAP; Fundación Ford. Puerto Rico, 1961.

SOLOW, A. Acción de la OEA dirigida a estimular la educación en planeamiento urbano y regional. En: *NACIONES UNIDAS. Departamento de Asuntos Económico y Sociales. Formación de personal para la planificación urbana y rural: seminario sobre formación de personal para la planificación urbana y rural*. New York, 1957

Weinstein, B. Pensando a história fora da nação: a historiografia da América Latina e o viés transnacional. *Revista Eletrônica da ANPHLAC*, n. 14, p. 9-36, 2013.

Weissmann, E. Importancia de la formación de planificadores por la parte que desempeñan en desarrollo económico y social. En: *NACIONES UNIDAS. Departamento de Asuntos Económico y Sociales. Formación de personal para la planificación urbana y rural: seminario sobre formación de personal para la planificación urbana y rural*. New York, 1957.

Recibido [Jun. 14, 2021]

Aprovado [Fev. 03, 2022]