



# El mejoramiento barrial como saber transnacional. Del CINVA al Programa Rosario Hábitat

Neighborhood improvement as transnational knowledge. From CINVA to the Rosario Habitat Program

**Florencia Brizuela\***

Palabras clave:

Saberes expertos

Circulación transnacional de saberes

Mejoramiento de barrios

CINVA

## Resumen

El artículo sistematiza los hallazgos de una investigación sobre los programas de mejoramiento de barrios desarrollada a partir de enfoques centrados en la formación de saberes expertos y en la circulación transnacional de saberes, ideas y conocimientos. Desde estas perspectivas, se propusieron dos objetivos: por un lado, analizar los discursos de verdad que configuraron al mejoramiento como un saber experto y, por el otro, describir el modo en que este saber se formó y reconfiguró en el viaje entre fronteras nacionales y a lo largo del tiempo. Para concretar estos objetivos se tomó como caso de estudio el Programa Rosario Hábitat implementado en Rosario, Argentina. La hipótesis que orientó el análisis sostuvo que este programa recuperó una serie de discursos de verdad y técnicas de expertise que se formaron en el Centro Interamericano de Vivienda y Planeamiento (CINVA) en la década de 1950 en Colombia. Con esta hipótesis el trabajo buscó profundizar las conclusiones de investigaciones previas que afirmaron que el CINVA promovió formas de problematizar e intervenir la cuestión habitacional que aún enmarcan los programas de asistencia técnica en vivienda social.

---

\* Becaria posdoctoral del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas. Centro de Investigaciones en Gubernamentalidad y Estado de la Universidad Nacional de Rosario. Contacto: [florencia.agustina.brizuela@hotmail.com](mailto:florencia.agustina.brizuela@hotmail.com).

**Keywords:**

Expert knowledge  
 Transnational circulation  
 of knowledge  
 Neighborhood improvement  
 CINVA

**Abstract**

This article systematizes the findings of an investigation on neighborhood improvement programs developed from approaches focused on expert knowledge and on the transnational circulation of knowledge and ideas. From these perspectives, the work established two objectives: to analyze the discourses of truth that shaped the improvement as an expert knowledge, and to describe the way in which this knowledge was formed and reconfigured in the journey between borders and over time. To achieve these objectives, the research studied the Programa Rosario Hábitat implemented in Rosario, Argentina, as a case study.

The hypothesis that guided the analysis maintained that this program recovered a series of truth discourses and expert techniques that were formed at the Inter-American Housing and Planning Center (CINVA) in the 1950s in Colombia. With this hypothesis, the work sought to deepen the conclusions of previous investigations that affirmed that the CINVA promoted ways of problematizing and intervening the housing issue that still frame the technical assistance programs in social housing.

**E**n los años noventa comenzaron a implementarse en América Latina programas de mejoramiento de barrios bajo el impulso del financiamiento proveniente de organismos como el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y el Banco Mundial (BM). Entre los más difundidos pueden mencionarse el Programa Integral de Mejoramiento de Barrios Subnormales de Medellín, Colombia, el Programa Chile Barrio en Chile, el Programa *Favela Bairro* en Brasil y el Programa Rosario Hábitat (PRH) en la Argentina. En líneas generales, se trató de políticas focalizadas que se propusieron como objetivo la integración física y social de los asentamientos informales a las ciudades a través de acciones como la dotación de infraestructuras, la recuperación de áreas medioambientalmente degradadas, la regularización de la tenencia de la vivienda y la provisión de servicios sociales y comunitarios.<sup>1</sup>

1 Delgadillo, 2014.

Estos programas fueron objeto de diversas investigaciones, en su mayoría desarrolladas desde la perspectiva del análisis y la evaluación de políticas públicas. En esta línea se destacan, por un lado, los informes que realizaron las instituciones de crédito con énfasis en las dificultades, los desafíos y los logros que alcanzaron estos organismos en el desarrollo de políticas de mejoramiento.<sup>2</sup> Por el otro, una serie de pesquisas que analizó la implementación de estos programas con base a dimensiones físico-espaciales, socio-espaciales, de programación, de presupuestos y costos, y de sostenibilidad e impacto a escala local.<sup>3</sup> Por último, se encuentran los trabajos que reflexionaron sobre las características que asumió el diseño y ejecución de este tipo de iniciativas con especial atención a su componente participativo, a los fundamentos teóricos, a los efectos ideológicos que vehiculizaron y a su emergencia en los años setenta.<sup>4</sup>

A diferencia de estas indagaciones, el presente artículo sistematiza los hallazgos de una investigación sobre los programas de mejoramiento de barrios desarrollada a partir de enfoques centrados en la formación de saberes expertos y en la circulación transnacional de saberes, ideas y conocimientos. Desde estas perspectivas el trabajo se propuso dos objetivos: analizar los discursos de verdad que configuraron al mejoramiento como un saber experto, y describir el modo en que este saber se formó y reconfiguró en el viaje entre fronteras nacionales y a lo largo del tiempo. Para concretar estos objetivos se tomó como caso de estudio el PRH implementado en Rosario a partir de 2001.

La hipótesis que orientó el análisis sostuvo que el PRH recuperó una serie de discursos de verdad y técnicas de *expertise* que se formaron en el (CINVA) en la década de 1950 en Colombia. Con esta hipótesis el trabajo buscó profundizar las conclusiones de investigaciones que afirman que el CINVA promovió formas de problematizar e intervenir la cuestión habitacional que aún enmarcan los programas de asistencia técnica en vivienda social.<sup>5</sup>

El artículo está organizado en cuatro grandes secciones. La primera sección sitúa los enfoques teóricos y la estrategia metodológica que orientó la investigación. La segunda, describe el saber experto sobre el mejoramiento de tugurios y barrios marginales, mientras que la tercera caracteriza el saber experto sobre el mejoramiento del hábitat

2 Kessides, 1997; Brakaraz, Greene y Rojas, 2002; Rojas, 2009.

3 Sepúlveda Ocampo, *et al.*, 2005; Tauber *et al.*, 2006; Motta, 2018.

4 Fiori, Riley y Ramírez, 2002; Fernández Wagner, Varela y Silva, 2004; Saborido, 2006; Romagnoli y Barreto, 2006; Mendoza, 2008; Arqueros Mejica, Zapata y Gil y de Anso, 2008; Rosenstein, 2008; Barrios, 2010; Sánchez Mazo y Gutiérrez Tamayo, 2014; Tapia Barría, 2018.

5 Gorelik, 2022; Brizuela, 2022.

presente en el PRH. Por último, la cuarta sección expone las continuidades y diferencias entre ambos saberes, y avanza en una serie de reflexiones finales.

### **Saberes expertos y circulación transnacional de saberes: estrategias teórico-metodológicas**

La investigación se nutrió de dos agendas de trabajo conectadas, los estudios sobre saberes de Estado y los enfoques sobre circulación transnacional de saberes en el campo de la planificación y el urbanismo.

El primer núcleo de indagación se desarrolló con fuerza en la Argentina a partir de los años 2000 y se centró en los ámbitos y las reglas de producción de conocimientos, en sus criterios de validación, y en la articulación entre conocimiento, distintas figuras del saber (profesionales, intelectuales, expertos/as, consultores/as) y el Estado.<sup>6</sup> Los estudios que lo componen recuperaron diversas teorías que abordan la relación Estado, gobierno y saberes, entre las que se encuentran los desarrollos de Pierre Bourdieu sobre los procesos de constitución de campos, la conceptualización de la autonomía del Estado de Theda Skocpol, Peter Evans y Dietrich Rueschemeyer, y el análisis de los vínculos saber-poder-gobierno de Michel Foucault. Buena parte de estos trabajos analizó la vinculación entre conocimiento y toma de decisiones, la manera en que el conocimiento y las ciencias sociales influyen en las decisiones políticas, los factores que propician, o no, esta influencia y las estrategias que se dan los/as profesionales para comercializar su saber y posicionarse en la red de actores públicos.<sup>7</sup> Asimismo, otra línea de estudios dentro de esta área avanzó sobre el modo en que los saberes organizan campos de inteligibilidad para la intervención estatal, desde la pregunta más general acerca del gobierno de las poblaciones.<sup>8</sup>

El segundo núcleo de indagación adquirió relevancia durante la última década en el campo del urbanismo y la planificación, a través de una serie de trabajos, tanto anglosajones<sup>9</sup> como latinoamericanos<sup>10</sup>, sobre circulación, transferencia y movi- lidades de

---

6 A modo de ejemplo pueden mencionarse: Neiburg y Plotkin, 2004; Plotkin y Zimmermann, 2012; Caravaca, Daniel y Plotkin, 2018; Camou y Chain, 2017; Morresi y Vommaro, 2011; Bacolla y Caravaca, 2017.

7 Neiburg y Plotkin, 2004; Bohoslavsky y Soprano, 2010; Morresi y Vommaro, 2011; Plotkin y Zimmermann, 2012; Camou y Chain, 2017.

8 Grondona, 2014; Brizuela, 2022.

9 Ballent, 2008; Palermo, 2006; Salerno, 2015; Menazzi y Jajamovich, 2019, Rigotti, 2012.

10 Novick, 2009; Liernur, 2008; Almandoz 2007; Gorelik, 2022.

políticas, modelos e ideas urbanas. Entre sus principales aportes se destacan las sugerencias de cuestionar las perspectivas que señalan un flujo unidireccional de ideas y conceptos norte-sur o centro-periferia,<sup>11</sup> la necesidad de atender el modo en que las ideas y políticas urbanas viajan, se difunden, traducen y recontextualizan,<sup>12</sup> así como la importancia de evitar el presentismo, preponderante en los estudios sobre saberes urbanos, a través de técnicas como el seguimiento de trayectorias profesionales y la reconstrucción de las condiciones de emergencia de los saberes, modelos o políticas en circulación.<sup>13</sup>

Nuestra investigación recuperó elementos de ambas agendas teóricas. De los enfoques sobre saberes de Estado retomó las indagaciones foucaulteanas de inspiración arqueológica y entendió los saberes expertos como dominios discursivos que intervienen en las estrategias de gobierno a partir de narrativas con pretensión de verdad en base a su aplicabilidad.<sup>14</sup> En esta línea, la investigación se propuso analizar los discursos que configuraron al mejoramiento como un campo de inteligibilidad y prescribieron al Estado un conjunto de formas de pensar y hacer sobre la cuestión de la vivienda. Por otro lado, de la agenda sobre circulación transnacional de saberes el trabajo recuperó las recomendaciones que sugieren analizar las trayectorias históricas que recorren los saberes y el modo en que se traducen una vez que viajan. Como corolario, planteó describir las coyunturas de producción y de recepción del saber experto sobre el mejoramiento y rastrear las diferencias en las prácticas discursivas de ambos saberes.

En función de estos objetivos, la investigación asumió una estrategia metodológica cualitativa y empleó distintas técnicas de recolección de datos: revisión bibliográfica, observación y análisis de documentos y realización de entrevistas en profundidad.

Para desandar la hipótesis establecida, en primera instancia se historizó el CINVA como superficie de emergencia en la que se expresó el saber experto sobre el mejoramiento de barrios marginales y, luego, se trazó una arqueología de las discursividades que formaron este saber, a partir de una grilla orientada a identificar sus objetos, sujetos, conceptos y estrategias.<sup>15</sup> La grilla se aplicó a un corpus integrado por manuales de educación e investigación elaborados por los/as profesores/as del

11 Roy, 2008; Robinson y Parnell, 2011; Jajamovich 2013; Delgadillo, 2014.

12 Callon, Lascoumes y Barthe, 2009.

13 Crot, 2010; Huxley, 2013; Harris y Moore, 2013; Jajamovich, 2016.

14 Morresi y Vommaro, 2011; Grondona, 2014; Brizuela, 2022.

15 Foucault, 2011.

CINVA, monografías de sus estudiantes e informes de los proyectos de rehabilitación de tugurios que la institución realizó en los años 1957 y 1958.<sup>16</sup>

Luego, se implementó la misma estrategia metodológica para estudiar el saber experto sobre el mejoramiento del hábitat en Rosario. Se reconstruyó la coyuntura histórica de recepción de este saber en la ciudad y se analizó de manera arqueológica un corpus compuesto por manuales de gestión y de formación del PRH, su reglamento operativo, las conferencias dictadas con motivos de su implementación, e informes de los proyectos que desarrolló en asentamientos informales rosarinos. En estos documentos se buscó detectar los discursos de verdad que desplegó el saber experto sobre el mejoramiento en torno a los objetos sobre los cuales dispuso intervenir, los estatutos de sujeto que legitimó para pronunciarse sobre el tema, los conceptos que expresó y las estrategias que involucró. Las entrevistas en profundidad a las trabajadoras del Servicio Público de la Vivienda complementaron esta dimensión de análisis.

Tras esta reconstrucción de conjunto, se compararon ambos saberes con el objeto de establecer diferencias y similitudes que permitieran obtener conocimientos sobre las traducciones contemporáneas y locales del saber experto sobre el mejoramiento. En esta tarea la premisa que orientó el análisis fue explorar las reconfiguraciones que siguió este saber más que contrastar una especie de modelo original, localizado en el CINVA, con su réplica, el PRH, en tanto deformidad de aquel.<sup>17</sup> En las líneas que siguen, se presentan los resultados de la investigación.

### **El saber experto sobre el mejoramiento y sus superficies de emergencia: los manuales, informes y cursos del CINVA**

En 1951 la Unión Panamericana creó el CINVA por decisión del Consejo Interamericano Económico y Social y en respuesta al Programa de Cooperación Técnica de la Organización de los Estados Americanos (OEA). La creación del CINVA fue resultado de distintos procesos internacionales: la constitución de América como el área de influencia de los Estados Unidos, en el momento en que este país surgió como poder económico mundial, la apuesta a consolidar un sistema interamericano afín al ideario del progreso, el desarrollo y la confianza en la técnica, el intento de regular el conflicto social derivado del crecimiento urbano fruto de la industrialización y los

---

16 Los documentos fueron digitalizados por el proyecto de investigación que dirige la Dra. Ana Patricia Montoya en la UNAL titulado “Vivienda Social y planeamiento urbano en América Latina. El Centro Interamericano de Vivienda y Planeamiento (CINVA) 1951 - 1972”.

17 Esta premisa recuperó las recomendaciones de Novick, 2009.

desplazamientos poblacionales, y la existencia de espacios intelectuales transnacionales que desde 1930 buscaron forjar soluciones para los problemas de las ciudades.<sup>18</sup>

El centro se estableció en el predio de la Universidad Nacional de Colombia en Bogotá y asumió el objetivo de proporcionar adiestramiento a profesionales de todos los países de América en aspectos constructivos, económicos y sociales de la vivienda, a través de cursos, investigaciones y trabajos experimentales con materiales autóctonos. El programa del CINVA se fundamentó en el concepto de déficit de vivienda como “un problema de la gente capaz de ser resuelto por medio de su voluntad y acción”,<sup>19</sup> y en la apuesta a la integración de la tecnología, la reducción de costos de producción y la autoconstrucción a través del trabajo de las comunidades de base. En este sentido, fue un espacio relevante para reflexionar sobre las prácticas de autoconstrucción y una plataforma de entrenamiento en los primeros intentos para utilizarla como estrategia de desarrollo promovida por el Estado.<sup>20</sup>

Desde 1952 hasta 1972 el CINVA dictó cursos de vivienda urbana y rural de corta y larga duración y puso a disposición de profesionales de la región becas de formación con financiamiento de la OEA.<sup>21</sup> Los cursos contemplaron un período de orientación e intercambio de ideas entre los/as participantes de cada país, posteriormente clases sobre diversos conceptos –como habitaciones, causas del problema de la vivienda, planeamiento, vivienda rural, relación entre administración, tecnología y economía en vivienda, organización de la comunidad, etc.–, y dos proyectos de grupo interprofesionales, uno urbano y otro rural.<sup>22</sup>

Los proyectos interprofesionales se enlazaron a los asesoramientos técnicos que brindó el centro a instituciones ligadas al problema de la vivienda en todo el continente, en especial al Instituto de Crédito Territorial de Colombia con el cual mantuvo una estrecha relación.<sup>23</sup> Se pensaron como parte del entrenamiento de los/as becarios/as y como una oportunidad para desarrollar el trabajo en equipo y en terreno “ajustando así la teoría a la práctica real”.<sup>24</sup> A su vez, se concibieron como ejercicios en los cuales construir modelos que sirvieran como guías útiles para resolver problemas de vivienda en otros países, “fórmulas que ayuden a solucionarlos y que prevean el desarrollo

---

18 Peña Rodríguez, 2010; Faria, 2022; Gorelik, 2020.

19 Peña Rodríguez, 2010, p.55.

20 Healey, 2020.

21 CINVA, 1962.

22 Peña Rodríguez, 2010.

23 Rivera Páez, 2002.

24 Carlson, 1958a, p.1.

de los mismos”.<sup>25</sup> Con este objetivo, al final de cada proyecto sus integrantes (profesores/as, becarios/as y consultores/as) produjeron informes para brindar pautas e información a programas similares implementados en el continente.

Estos manuales, manuscritos, cursos, fueron las superficies donde se inscribieron los discursos que articuló el saber experto en torno al mejoramiento de barrios marginales y tugurios. A continuación, desde una mirada arqueológica, se describen las regularidades discursivas que este saber desplegó.

### **Discursos expertos sobre el mejoramiento de tugurios y barrios marginales**

En primer lugar, el saber experto sobre el mejoramiento participó de las problematizaciones que difundieron los organismos de desarrollo en la década de 1950. Estas problematizaciones sostuvieron que los países subdesarrollados debían promover la mejora de la vivienda y de los barrios marginales, más que invertir grandes sumas de dinero en construir viviendas nuevas, dada la escasez de recursos económicos.<sup>26</sup> En esta línea, el director del CINVA, Eric Carlson, afirmó que los problemas debían resolverse dentro de los recursos disponibles de la comunidad y con su participación a efectos de lograr “mucho sin grandes inversiones por parte del Estado”.<sup>27</sup>

Respecto a los sujetos capaces de desarrollar la tarea de mejoramiento, este saber legitimó a los/as profesionales provenientes de distintas disciplinas: arquitectura, antropología, servicio social, derecho, economía e ingeniería.<sup>28</sup> Organizados/as en equipos interdisciplinarios, cada profesional debía profundizar la investigación del barrio a mejorar en su respectiva especialidad. Así, la ingeniería debía aportar saberes en materia de ambiente físico, la antropología sobre historia, estructura social del barrio y organización de la vivienda, la asistencia social sobre demografía, estructura social, e instituciones sociales barriales, la economía sobre aspectos económicos, el derecho acerca de cuestiones legales y la arquitectura en materia de usos de la tierra, servicios públicos y vivienda. La interdisciplina fue valorada e impulsada por la institución como herramienta que permitiría una “polinización de ideas entre las ciencias, para formular la mejor política y llevar a cabo investigaciones útiles sobre vivienda”.<sup>29</sup>

25 CINVA, 1958, p. XI.

26 Brizuela, 2022.

27 Carlson, 1958b, p. VII.

28 CINVA, 1958b.

29 Fals Borda, 1958a.



En lo que refiere al objeto de intervención, los discursos expertos sobre el mejoramiento establecieron como superficie de mejora los barrios marginales, también denominados tugurios y barrios subnormales. Los barrios marginales fueron definidos como espacios de rápido crecimiento “en los alrededores de las grandes ciudades sin servicios públicos adecuados, sin facilidades comunales y sin reconocimiento por parte de las autoridades públicas”.<sup>30</sup> Asimismo, como “la habitación que, por sus condiciones, constituye una amenaza contra la moral, la seguridad y la salud de la familia que la ocupa y de la colectividad donde se ubica”.<sup>31</sup> Desde el enfoque de la marginalidad,<sup>32</sup> se conceptuó al tugurio como un espacio caracterizado por la promiscuidad, la desorganización familiar, la delincuencia y una cadena incalculable de problemas sociales.<sup>33</sup> A su vez, desde esta misma grilla de lectura los manuales de formación del CINVA establecieron que el ambiente de estos espacios era desfavorable al desarrollo moral ya que la falta de comodidades convertía al habitante de los tugurios en un “individuo enfermo, analfabeto, sin empleo fijo, en un individuo sin ambiciones y rebelde”.<sup>34</sup> Sin embargo, estas lecturas no fueron las únicas. Desde enfoques funcionalistas, profesores del centro como Orlando Fals Borda y Ernesto Vautier, sugirieron que antes que juzgar a los/as habitantes había que estudiar sus normas y valores sociales. Recomendaron despejar una lectura etnocéntrica y urbana, e indagar la vivienda y las condiciones de vida de las poblaciones que llegaban a la ciudad con el objeto de reconocer sus funciones positivas y recuperar los elementos útiles en programas de mejoramiento.<sup>35</sup>

Más allá de estas diferencias, los informes elaborados por el organismo coincidieron en que los tugurios eran resultado del proceso de desarrollo socioeconómico que atravesaban los países de la región, basado en la transición de una economía rudimentaria agrícola-ganadera a una economía industrial. Afirmaron que este proceso era la causa de la afluencia de las fábricas y de la población campesina a las ciudades y de una explosión demográfica que tornaba deficiente el número y la calidad de las viviendas.

30 Carlson, 1958a, p. VII.

31 CINVA, 1958b.

32 La perspectiva de la marginalidad se desarrolló en América Latina en los trabajos del Centro de Desarrollo Económico y Social de América Latina, conocido como DESAL. DESAL postuló que la población marginal tenía una participación pasiva en el disfrute de los recursos de la sociedad, reducidas capacidades para interiorizar las normas sociales del mundo moderno y para organizarse con el propósito de superar sus condiciones de miseria. Estableció, también, que esta desintegración radicaba en su acceso limitado a la toma de decisiones.

33 Albano, 1957, p.3.

34 *Idem.*

35 Fals Borda, 1956.

Indicaron, a su vez, como factor condicionante, la ausencia de medios institucionales para satisfacer demandas de terrenos con servicios o viviendas adecuadas.<sup>36</sup>

Como corolario de estas interpretaciones, para enfrentar el problema, las discursividades sobre el mejoramiento recomendaron implementar programas de rehabilitación. La rehabilitación fue concebida como una técnica más eficiente económica y socialmente que el reemplazo total o el desplazamiento de las familias a nuevas viviendas.<sup>37</sup> Según las expertas en servicio social del CINVA, como la profesora Josephina Albano,<sup>38</sup> la construcción de rascacielos no era una solución al problema, pues no contemplaba las necesidades de la población. Para la especialista, el hecho de que este tipo de soluciones se planeara sobre una mesa de dibujo, a puertas cerradas y en consideración únicamente del aspecto material del problema, produjo que la población de los tugurios no quiera habitar las viviendas, ya que ello suponía vivir en las afueras, costear un transporte caro, pagar un alquiler inabordable y habitar un lugar sin espacios para tareas cotidianas como criar gallinas, lavar la ropa y entretener a los/as niños/as.<sup>39</sup>

Como contrapropuesta, el CINVA sugirió implementar programas de rehabilitación integrados por los siguientes componentes: saneamiento físico ambiental, dotación de servicios comunales, mejoramiento y construcción de viviendas y desarrollo de la comunidad.<sup>40</sup> El organismo planteó tres cursos de acción dentro de lo que denominó una política de rehabilitación: aquel orientado a extinguir el tugurio, construyendo casas nuevas, aquel otro abocado a la renovación urbana del sector ocupado, con el objeto de evitar que la zona se transforme en un tugurio y, por último, el dirigido a mejorar las condiciones de las casas y de los barrios marginales. Los discursos que moldearon este último curso de acción fueron los que orientaron los programas de mejoramiento de barrios implementados a partir de los años 90. Estos discursos establecieron que se debía priorizar el suministro de servicios públicos elementales como agua y luz, sobre el mejoramiento de la vivienda como tal, el cual podría hacerse luego “utilizando sistemas de autoconstrucción o ayuda mutua en pequeños préstamos”.<sup>41</sup>

36 CINVA, 1958a.

37 *Idem*.

38 María Josefina Rabello Albano fue una trabajadora social brasileña que se desempeñó como profesional en distintas áreas gubernamentales relativas a la infancia en Brasil, y como asesora y consultora de las Naciones Unidas y de la Unión Panamericana. En el CINVA trabajó como profesora entre 1957 y 1958.

39 Albano, 1957, p.4.

40 CINVA, 1958a.

41 Carlson, 1958a, p.VII.

A su vez, dispusieron incorporar técnicas de desarrollo comunal para alcanzar objetivos colectivos a través del trabajo en grupo.<sup>42</sup>

La fórmula que sugirió este saber fue rehabilitar y desarrollar a la comunidad. Esta fórmula se inspiró en las campañas de ayuda mutua desarrolladas en Puerto Rico<sup>43</sup> y en las acciones de saneamiento de favelas mediante la organización de las comunidades, propulsadas por la Fundación León XIII en Río de Janeiro.<sup>44</sup> Los/as profesores/as del CINVA valoraron en ambas experiencias la organización comunitaria bajo el argumento de que permitía mejorar las condiciones de vida de la población y, simultáneamente, demostrar que por sí mismo y bien orientado el pueblo tenía “capacidad para dirigirse y resolver sus propios problemas”.<sup>45</sup>

En suma, el saber experto sobre el mejoramiento de tugurios afirmó que se debía proveer servicios básicos y desarrollar la comunidad para economizar recursos estatales. Argumentó, por un lado, que era necesario conocer las comunidades para formular programas exitosos y, paralelamente, que los/as habitantes de los tugurios eran incapaces de autoorganizarse, por ello necesitaban la intervención de agentes externos/as que los/as incentivaran para mejorar. Siguiendo estas premisas, el CINVA propuso formar profesionales en el manejo de dos herramientas, la investigación sociológica y las técnicas de estimulación de la comunidad.

### **Investigar para programar: un marco práctico para el estudio de la vivienda**

Los profesores del CINVA justificaron la necesidad de enseñar a sus becarios/as técnicas de investigación sociológica sobre la premisa de que el fracaso de los programas de vivienda radicaba en el desconocimiento de la cultura de las poblaciones. Estos aseguraron que la solución al problema de la vivienda debía buscarse a través de investigaciones que incluyeran dimensiones sociológicas además de las de “la simple

---

42 CINVA, 1958a.

43 Fals Borda, 1958b.

44 Según Giannotti y Soares (2020), la Fundación representó el esfuerzo de la Iglesia católica brasileña para defender los principios cristianos frente a la expansión comunista e insertarse en los barrios obreros. Basada en los principios de la doctrina social de la Iglesia católica y de las encíclicas sociales, la entidad promovió trabajos de saneamiento y actuó en favelas, implantando en algunas de ellas servicios básicos tales como agua, alcantarillado, luz y mejoras en los accesos.

45 Albano, 1957, p.9.

economía, eficiencia y forma mecánica”<sup>46</sup> utilizadas por la planificación y la arquitectura. Con ese objetivo, los cursillos introductorios del centro incorporaron la enseñanza de métodos de investigación social y un marco de referencia para estudiar la vivienda. La elaboración de este material quedó a cargo de Orlando Fals Borda.<sup>47</sup>

En *Apuntes para una metodología de la investigación social de la vivienda* (1958c) Fals Borda aseveró que la investigación social tenía un compromiso con la verdad y también con la aplicación orientada a hacer de este mundo algo mejor. Desde una perspectiva positivista sostuvo que se debía utilizar el método clásico de la observación y la inferencia lógica y estableció que toda investigación debía pasar por cuatro etapas: una etapa de planeamiento, una de aplicación de métodos, otra de análisis de datos y la última de presentación de los resultados. En la primera etapa recomendó formular una hipótesis de trabajo y definiciones operatorias, delimitar la zona a investigar, realizar una investigación de gabinete –para acumular datos sobre el tema en fuentes primarias o secundarias–, y preparar a la comunidad para la investigación por medio del contacto con sus líderes. Para la segunda etapa presentó como métodos de investigación básicos, herramientas de antropología y sociología como el contacto personal con observación sistemática, las entrevistas con informantes responsables, destinadas a conocer la conducta y la cultura de un grupo, su historia, cambios, los usos de la vivienda, y la observación participante como técnica para estudiar las pautas culturales de la vivienda y sus funciones. Además, planteó como instrumentos auxiliares en el estudio de la historia de la sociedad y de la vivienda, las estadísticas, los censos de vivienda, las fuentes escritas primarias, los archivos, escrituras, diarios, papeles y las fuentes escritas secundarias (libros, artículos, boletines, libros de viaje).

En la tercera etapa recomendó analizar los datos recolectados a través de la inferencia lógica y en la cuarta sugirió presentar los resultados de forma clara, con fotografías, gráficos y cuadros ilustrativos del tema investigado.

En este mismo documento, Fals Borda recomendó contar con una teoría encargada de orientar la investigación. Con ese fin, formuló un “marco práctico de referencia” para estudiar la vivienda que fue integrado en los proyectos interprofesionales que desarrollaron los/as becarios/as.<sup>48</sup> El marco que elaboró el sociólogo ajustó la teoría

46 Fals Borda, 1958a, p. 28.

47 Orlando Fals Borda fue un sociólogo colombiano que se destacó por crear una de las primeras Facultades de Sociología de América Latina, en la Universidad Nacional de Colombia, y por desempeñarse como dirigente político de la izquierda en dicho país. También, desarrolló tareas de consultoría para la Unión Panamericana y el CINVA entre 1956 y 1958.

48 Al respecto puede consultarse el proyecto de Siloé de 1957.

funcional de Robert Merton al enfoque cultural de Ralph Linton y propuso considerar a la vivienda como una institución social, resultado de factores económicos, ecológicos, sociales, económicos, culturales y evolutivos.<sup>49</sup> Asimismo, conceptuó a la vivienda como un complejo con forma, significado, uso y relaciones funcionales con otras instituciones y patrones culturales. En términos operativos, Fals Borda tradujo esta conceptualización en la recomendación de analizar la vivienda de acuerdo a tres niveles de abstracción: las funciones intrínsecas de la vivienda, sus funciones colectivas o comunales y su desenvolvimiento como entidad evolutiva.

El primer nivel distinguió las funciones intrínsecas en funciones intrínsecas primarias y complementarias. Asoció las primeras a las funciones que las viviendas cumplían en relación a sus cualidades materiales y sugirió indagar estas funciones a partir de dimensiones como el abrigo, el alojamiento, la intimidad, el depósito, la salud y la subsistencia. A su vez, ligó las segundas a las funciones que la vivienda desempeñaba en relación a variables psicosociológicas o culturales y aconsejó analizar sus vínculos con la religión, el trabajo, la estética, la recreación, la educación y la administración. Por otro lado, definió las funciones colectivas de la vivienda como aquellas funciones que las viviendas cumplían en el ambiente social y geográfico de su inscripción y propuso estudiarlas a través de la presencia de servicios comunales (trabajo, transporte, comercio y educación, entre otros), las formas de poblamiento, la estratificación social y la conducta del grupo habitacional del conglomerado estudiado. Por último, definió al tercer nivel, la evolución de la vivienda, como la encargada de analizar los procesos de cambio social que atravesaban las funciones de la vivienda a lo largo del tiempo en relación a los factores físicos, demográficos, económicos, culturales y legales que las condicionaban.

Como se observa en cada uno de estos niveles, la metodología que elaboró el colombiano enfatizó la importancia de considerar los significados culturales que las comunidades daban a sus viviendas, sin los cuales los programas fracasaban. Para ilustrar esa importancia, Fals Borda recurrió a una multiplicidad de estudios empíricos –provenientes de la geografía humana, la ecología humana, la arquitectura, la sociología funcionalista y la antropología–, de los cuales extrajo ejemplos sobre el modo en que factores como el clima, la religión y las normas sociales influían en la orientación y estructura de las viviendas. Su apuesta fue interpelar a la disciplina arquitectónica a contemplar los valores sociales que las comunidades atribuían a las viviendas, para cimentar campañas de mejoramiento exitosas.

49 Fals Borda, 1958a.

## Motivar y educar a la comunidad para mejorar

Además de la investigación social, el CINVA promovió como herramienta experta el entrenamiento en técnicas de estimulación de la comunidad.<sup>50</sup> El enfoque que enmarcó estas técnicas, el desarrollo comunal, propuso cambiar los patrones culturales de las comunidades mediante la introducción de hábitos asociados a la responsabilidad, el trabajo y el esfuerzo. Partió del supuesto de que las poblaciones pobres eran apáticas y no tenían ambiciones, por ello había que crear en ellas la voluntad de resolver sus problemas por medio de sus propios recursos, con la ayuda de un agente externo, concebido/a como experto/a y guía.<sup>51</sup> En el caso de los programas de rehabilitación de tugurios, esta perspectiva se incorporó de la mano del servicio social del CINVA el cual enseñó diversas técnicas de motivación.<sup>52</sup>

La primera técnica que recomendó fue invitar a los/as habitantes del tugurio a participar en la colecta de datos para investigar la cultura de su comunidad. Como se mencionó líneas arriba, el enfoque del desarrollo comunitario consideró que la cultura de un grupo era importante y debía ser contemplada para identificar y modificar las costumbres, creencias y actitudes resistentes al cambio y proclives a producir la inercia de la comunidad. Por esta razón, Albano asignó a los/as asistentes sociales entrevistar y entrar en contacto con líderes/as comunitarios/as con el objeto de conocer los hábitos de las familias de los tugurios (sus intereses, rutinas de vida, trabajos, etc.), sus actitudes frente a la vida (la conciencia de sus problemas, el deseo de mejorar, sus potenciales morales y humanos) y los significados que atribuían a las viviendas (qué representaba para estas familias una casa adecuada, por qué querían salir del tugurio, etc.).<sup>53</sup> La profesora argumentó que esta información era importante para precisar la necesidad de mantener o transformar costumbres. A su vez, sostuvo que incentivar la participación de los/as residentes en las investigaciones brindaba la posibilidad de suscitar en ellos/as la conciencia de sus problemas y el deseo de mejora.<sup>54</sup>

Otra técnica que sugirió Albano fue realizar reuniones para que la comunidad exprese sus problemas sentidos. De acuerdo con el enfoque del desarrollo comunal, una necesidad sentida era condición para iniciar una acción comunal, así un motivo de desagrado, una inquietud, era capaz de despertar en la comunidad una ambición de

---

50 Peña Rodríguez, 2010.

51 Albano, 1958.

52 En esta tarea contribuyó Caroline Ware, quien se vinculó con el CINVA en 1953 con el dictado de conferencias en Bogotá, Peña Rodríguez, 2010.

53 *Idem*.

54 Albano, 1958, p.2.

cambio. Para detectar esa necesidad, el grupo debía tener la oportunidad de verbalizar sus sentimientos, y el/la experto/a en desarrollo comunal debía estar atento/a a las palabras, deseos, reacciones de sus miembros para una vez identificadas, explorar la situación a fondo y evaluar si ese problema podía crear la chispa del movimiento y ser canalizado a través de una organización.

Como corolario, la formación de organizaciones fue otra técnica recomendada para estimular la comunidad. El CINVA impulsó la formación de asociaciones vecinales y clubes deportivos, literarios, recreativos, clubes de madres, etc. Para Albano, los seres humanos eran personas con emociones, ideales y tradiciones, por ende, los programas no debían ser solo intelectuales o de trabajo, sino también culturales. De ese modo se podría desarrollar capacidades dentro de la comunidad y otorgar “la ocasión de actuar positivamente”<sup>55</sup> en ella.

En sintonía con el sesgo civilizatorio que caracterizó este enfoque, la rehabilitación del tugurio se tematizó como una tarea educativa a cargo del servicio social en materia de instrucción en sanidad, habilidades laborales y responsabilidad en el sostén y autosuficiencia del proyecto de vivienda. Según Albano, para rehabilitar el individuo de un tugurio no bastaba con retirarlo del ambiente insalubre en el que vivía, sino que, también, era necesario “educarlo, con el fin de que cambie sus hábitos de vida y se convierta en un individuo seguro de sí mismo”.<sup>56</sup> Para ello, recomendó al servicio social que implemente programas sociales como un servicio de orientación y educación de inquilinos/as, con el propósito de acompañarlos/as en la adaptación a la nuevas viviendas, y “enseñarles a aprovechar las ventajas de una casa moderna y comfortable”.<sup>57</sup> A la vez, recomendó formular un manual del inquilino, sencillo, claro e ilustrado, con el objeto de estimular a las personas a utilizarlo bien y conservar sus casas. Asimismo, escuelas primarias y vocacionales, cursos de entrenamiento laboral y un centro social para desarrollar actividades comunitarias para promover el desarrollo cultural, cívico y social de la población.

En suma, estas técnicas mostraron una fuerte desvalorización cultural de las poblaciones que habitaban los tugurios. Asociaron sus costumbres al atraso, a lo tradicional y a lo negativo, y, simultáneamente, propusieron cambiarlas por hábitos positivos que ligaron al esfuerzo, el trabajo y la responsabilidad. El objetivo era doble: elevar culturalmente a las poblaciones y garantizar la sostenibilidad de los programas.

---

55 Albano, 1957, p.15.

56 *Ibidem*, p.17.

57 *Ibidem*, p.12.

## El PRH: condiciones de recepción del saber experto sobre el mejoramiento habitacional

El saber experto sobre el mejoramiento del hábitat, por su parte, tomó fuerza en Rosario a fines de 2001, cuando el Gobierno nacional firmó con el BID el contrato de préstamo para ejecutar el Programa Integral de Recuperación de Asentamientos Irregulares Rosario Hábitat, más conocido como PRH.<sup>58</sup> El contrato estableció como unidad ejecutora al Servicio Público de la Vivienda de Rosario (SPV) y constituyó a la ciudad en la primera jurisdicción local del país en administrar un programa de mejoramiento barrial de estas características. Entre los sucesos nacionales e internacionales que condicionaron su recepción en Rosario se destacaron, por un lado, la reforma del Estado y, por el otro, el consenso internacional en torno al enfoque de la gobernanza urbana empresarial.

La reforma del Estado impulsó a los gobiernos locales a asumir un rol activo para hacer frente a la municipalización de la crisis. En efecto, la primera fase de la reforma, que inició a fines de 1989, implicó cuatro procesos: la descentralización, que trasladó responsabilidades de gestión a los gobiernos subnacionales, la privatización, que puso en manos de empresas privadas la provisión de los principales servicios públicos, la desregulación, que vació o suprimió organismos que cumplían funciones reguladoras de la actividad socioeconómica, y la tercerización de servicios, que llevó a las instituciones públicas a procurarse en el mercado, insumos y servicios antes suministrados por unidades operativas propias.<sup>59</sup> Estas medidas transformaron los modos de intervención gubernamental en el conjunto de soportes físicos urbanos, las redes de infraestructura –agua, saneamiento, electricidad, gas, alumbrado público y telefonía–, y los equipamientos sociales, principalmente la vivienda. El Estado rebajó costos mediante concesiones de tierras, recortó servicios públicos, privatizó las obras de infraestructura e instauró un modelo de provisión de servicios públicos a través de concesionarios.<sup>60</sup> A su vez, orientó las políticas sociales hacia el criterio de la eficiencia del gasto público social, e instaló como sus principios rectores la focalización, descentralización y privatización.<sup>61</sup>

La segunda fase de la reforma del Estado, nominada de rehabilitación y fortalecimiento, inició a mediados de 1990 y adjudicó a los niveles subnacionales –provincias y municipios– la tarea de reconstruir la legitimidad del Estado reformado, resque-

58 Contrato de préstamo Argentina-BID, 2001.

59 Oszlak, 1999.

60 Di Virgilio, Otero y Boniolo, 2011.

61 Draibe, 1994.



brajada una vez constatado el fracaso económico de las medidas de ajuste estructural. En esta fase, los organismos multilaterales de crédito acompañaron la política de descentralización y saneamiento de finanzas públicas, con fondos de inversión social destinados a compensar los costos sociales de las políticas de ajuste y fortalecer la capacidad administrativa, técnica y financiera de provincias y municipios para que asuman la responsabilidad de proveer los servicios transferidos por el Gobierno nacional. En el caso del BID, su estrategia para la Argentina incluyó el financiamiento de obras de mejoramiento de barrios y equipamiento, saneamiento, vialidad y alumbrado público.<sup>62</sup> En este marco, la Argentina firmó con la entidad diversos contratos que involucraron acciones de mejoramiento entre las que se destacó el Programa de Mejoramiento de Barrios (PROMEBA).<sup>63</sup>

El PROMEBA designó al hábitat como espacio de mejora a través de la organización y gestión de las comunidades beneficiarias y estableció distintos objetivos: apoyar proyectos integrados de mejoramiento de barrios subnormales y de regularización de la tenencia de la tierra, estimular los procesos de organización social y de desarrollo comunitario autosustentable, para asegurar la participación activa de estas comunidades en la identificación, priorización, diseño, ejecución, operación y mantenimiento de las inversiones financiadas por el programa, e incentivar las inversiones de las provincias y municipios en estas acciones. Se trató de acompañar a los municipios y provincias con acciones de contención social.

Otra de las condiciones que permitió la recepción del saber experto sobre el mejoramiento habitacional fue el consenso internacional en torno al enfoque de la gobernanza urbana empresarial como herramienta de gestión local. El empresarismo urbano propuso concebir las ciudades como los espacios más importantes para la captación y reproducción de capital en la economía global, y a las políticas habitacionales como las encargadas de impulsar la productividad urbana, el equilibrio ambiental, y el alivio de la pobreza.<sup>64</sup> En esta línea, interpeló a los municipios a incentivar ventajas de localización y asegurar la gobernabilidad necesaria al desarrollo del capital reduciendo para ello el potencial conflicto social que representaban los asentamientos con acciones de mejoramiento.

La Municipalidad de Rosario no fue ajena a estas interpelaciones globales. A partir de 1992 implementó diversos instrumentos que apuntaron a promover el crecimiento económico local, como la modernización y descentralización del aparato adminis-

62 Contrato de préstamo Argentina-BID, 1994.

63 Contrato de préstamo Argentina-BID, 1996.

64 Brizuela, 2015.

trativo, la creación de un plan estratégico para la ciudad y diversas obras urbanas de conectividad, de apertura de espacios públicos y culturales, y estrategias de turistificación.<sup>65</sup> A fines de 1990 el municipio encaró la búsqueda de financiamiento internacional para intervenir en los asentamientos, de cara a la ola de protestas y movilizaciones sociales desatadas contra el proceso de reestructuración económica y a la constatación de que Rosario presentaba un 18% de su población con necesidades básicas insatisfechas y más de la mitad de esta cifra –100 mil personas– habitaba en asentamientos irregulares.<sup>66</sup> Frente a este diagnóstico, la gestión de Hermes Binner entabló contactos con el entonces presidente del BID, Enrique Iglesias, quien sugirió tomar como ejemplo el programa Favela Bairro en Brasil.<sup>67</sup>

Con base a este programa, se formuló el PRH,<sup>68</sup> el cual planteó el objetivo de “encauzar los procesos de ocupación informal y mejorar la calidad de vida de la población en asentamientos irregulares de Rosario”.<sup>69</sup> Los discursos expertos que moldearon el programa tuvieron como superficies de emergencia los manuales, los reglamentos operativos y las conferencias que se dictaron con motivo de su implementación. Estos discursos participaron de las problematizaciones que difundieron los organismos internacionales de financiamiento, pero expresaron, a la vez, lecturas locales. En las líneas que siguen se caracterizan las regularidades enunciativas que ensambló el saber experto sobre el mejoramiento del hábitat con base a los sujetos, objetos, conceptos y estrategias que estableció.

## Discursos expertos sobre el mejoramiento del hábitat

En primer lugar, el saber experto sobre el mejoramiento del hábitat validó a los/as consultores/as y a los/as expertos/as en gestión de programas como las figuras con el conocimiento adecuado para impartir formación sobre mejoramiento habitacional. La legitimidad que les otorgó se evidenció en la invitación a especialistas de organismos internacionales con trayectoria en el tema para desarrollar un taller dirigido a la administración pública local.<sup>70</sup> Asimismo, la ponderación de los saberes gerenciales

65 Sacchi, 2010; Campana, 2012; Brizuela, 2015; Vera y Roldán, 2021.

66 Adler, Benasso y Martín, 2012, p. 2.

67 Binner, 2004.

68 Faelis, comunicación personal, 28 de septiembre del 2021.

69 Binner, 2004.

70 En 2002 el SPV organizó el Seminario Taller “Gestión del Hábitat y gobiernos Locales” con

se expresó en la incorporación de un ítem de financiamiento destinado a capacitar técnicos/as municipales en materia de ejecución y gestión de proyectos sociales<sup>71</sup> y en la política de recursos humanos que asumió el PRH la cual privilegió un modelo de equipo interdisciplinario que “desplazó la visión de profesionales en virtud de títulos universitarios, por una redefinición de los perfiles necesarios, valorando experiencias anteriores y capacidad de aprendizaje y flexibilidad”.<sup>72</sup>

Respecto al objeto de intervención, el PRH estableció como superficie de mejora el hábitat de las familias localizadas en los asentamientos informales de Rosario. Los documentos del programa describieron a los asentamientos informales como espacios habitados por familias con altos niveles de desocupación y con población joven en condiciones de extrema precariedad habitacional. A su vez, adjudicaron su emergencia a un proceso que en los años 40 se caracterizó por las migraciones del campo a la ciudad y en los 90 por la llegada a Rosario de familias aborígenes provenientes de provincias del norte impulsadas por crisis regionales. Según la memoria del SPV, los asentamientos se formaron cuando estas familias no lograron acceder al mercado formal de tierra y vivienda y tomaron predios libres, indeseados del proceso de desarrollo urbano. Como corolario, para el organismo estos espacios eran perjudiciales a “todos los rosarinos”<sup>73</sup> al promover procesos como el aumento de la inseguridad, el entorpecimiento de la circulación vial y del tendido de redes de infraestructura y servicios, la imposibilidad de destinar determinados sitios a usos recreativos y de equipamiento, y la reducción del valor de grandes áreas por la percepción negativa que provocaban en potenciales inversiones externas. Por lo tanto, el municipio entendió la mejora y el ordenamiento de los asentamientos informales como un requisito para integrar la ciudad formal e informal y garantizar así el desarrollo y la competitividad urbana.<sup>74</sup>

Esta lectura se basó en las discursividades que promovió el BID. Según sus consultores/as, la informalidad urbana tenía efectos perjudiciales en distintas esferas.<sup>75</sup> En primer lugar, en el medio ambiente ya que las ocupaciones se realizaban en terrenos

---

motivo del PRH. En esa ocasión disertaron José Brakarz, como representante del BID, Jorge Gaviola, en tanto asesor de ONU-Hábitat, y Martim Smolka, como director del Programa de Políticas de Tierras en Cambridge.

71 SPV, 2000a.

72 SPV, 2005, p. 2.

73 SPV, S/Fa, p. 3.

74 Delgadillo, 2014.

75 Brakarz, Greene y Rojas, 2002.

con riesgos para el uso residencial y en terrenos dedicados a obras públicas no ejecutadas, tierras de protección ambiental o reservas ecológicas. Asimismo, su localización en áreas centrales, con una alta densidad y precariedad constructiva redundaba en la inexistencia de espacios libres y en dificultades para la circulación y prestación de servicios. De igual modo, las urbanizaciones clandestinas en las periferias encarecían la provisión de servicios básicos como agua y alcantarillado. Todos estos procesos provocaban, según los/as expertos/as del organismo, la disminución de la calidad de vida de la población y el encarecimiento de las soluciones para mejorarla.

En segundo lugar, los/as especialistas sostuvieron que las condiciones urbanas deficientes de los asentamientos informales incidían sobre las condiciones sociales. Desde el enfoque de la marginalidad urbana, afirmaron que estos espacios tendían a concentrar la mayor cantidad de problemas sociales: deserción escolar, embarazo precoz, violencia doméstica, tráfico de drogas y altos niveles de desempleo.

En tercer lugar, aseveraron que el hábitat informal era costoso para las ciudades por diversas causas: el alto número de enfermos/as en hospitales, la depreciación del valor de las propiedades vecinas, la reducción del atractivo para la localización de negocios y la disminución en la competitividad de las ciudades. Por último, a partir de los escritos de Hernando de Soto determinaron que la falta de titulación disminuía el sentido de ciudadanía de estas poblaciones.

Frente a estos efectos perjudiciales, afirmaron que había que tratar los asentamientos informales con programas integrados de mejoramiento de barrios. Según los/as asesores, estos programas partían de la visión de que los asentamientos irregulares eran una realidad urbana inerradicable que formaba parte del crecimiento urbano. Por lo tanto, para atenuar sus efectos negativos era necesario incorporar inversiones en mejoramiento de la infraestructura y equipamiento urbano, y desarrollar en forma coordinada programas orientados a mitigar los problemas sociales de las comunidades. En esta línea, para el BID los programas de mejoramiento de barrios constituían un componente en la estrategia de lucha contra la pobreza, un instrumento de desarrollo urbano y un elemento de la política de vivienda.

Siguiendo estos enfoques, el saber experto sobre el mejoramiento a nivel local afirmó que el Estado debía abordar el hábitat popular y sus aspectos físicos, legales —la tierra, el dominio, la infraestructura y los servicios—, y sociales, la calidad de la organización social. A su vez, para cada uno de estos elementos planteó específicas estrategias de acción.<sup>76</sup>

---

76 SPV, S/Fa, p. 4.

En lo que refiere a la infraestructura, determinó que la intervención estatal no debía orientarse más a la entrega de viviendas como en los años setenta, debido a que la construcción de viviendas era cara y “por principio, una actividad propia del sector privado”.<sup>77</sup> Por esta razón, el Estado debía apoyar a las personas con acciones de mejoramiento que eleven sus padrones de urbanización mediante un paquete mínimo de infraestructura,<sup>78</sup> “garantizando lo básico, lo colectivo, lo que sin lugar a dudas tiene que intervenir el Estado”.<sup>79</sup> Sostuvo que, de ese modo, se lograría un efecto casi inmediato sobre las condiciones de vida ya que las personas rápidamente comenzarían “a mejorar sus viviendas”.<sup>80 81</sup> Así, según este saber el Estado debía consolidar y complementar con servicios para que en un futuro las familias pudieran mejorar sus viviendas por esfuerzo propio o ayuda mutua. Asimismo, compensar a quienes autoconstruyeran sus viviendas a la brevedad con canastas de materiales.

Con respecto a la tierra y el dominio, estableció que se debía regularizar las propiedades y garantizar la seguridad jurídica de las familias mediante la transferencia de los terrenos que habitaban a los organismos públicos, como el SPV, o su compra a los propietarios privados.<sup>82</sup> Según Brakarz, la informalidad urbana era resultado de un mercado elitizado que no lograba satisfacer las necesidades de tierra y vivienda con productos “adecuados a la capacidad adquisitiva de los pobres”.<sup>83</sup> En este sentido, de acuerdo con el consultor, el desafío que tenía el sector público era entender cómo funcionaba y desarrollar medidas para abaratar estos productos, tales como flexibilizar las regulaciones urbanas, instituir patrones de construcción más liberales y designar áreas de bajo costo.

Por último, el SPV entendió el programa no solamente como una intervención urbana o de obra pública, sino también como una intervención de desarrollo social sustentable.<sup>84</sup> En tanto intervención social, retomó el enfoque del desarrollo comunitario y el concepto de que el “hombre y los grupos sociales se conforman, desarrollan y maduran fundamentalmente en el proceso vital de solución de sus necesidades materiales

---

77 Brakarz, 2004, p. 26.

78 *Ibidem*, p. 35.

79 Salomón, comunicación personal, 19 de febrero de 2021.

80 Brakarz, 2004, p. 35.

81 Salomón, comunicación personal, 19 de febrero de 2021.

82 SPV, 2000a.

83 Brakarz, 2004, p.24.

84 SPV, S/Fa, p. 5.

y psicosociales”.<sup>85</sup> Como corolario sugirió incentivar la participación de los/as destinatarios/as a lo largo del programa y dispuso proveer servicios sociales a los grupos más vulnerables.

En este esquema de intervención, el BID estableció que los programas debían garantizar la sostenibilidad, eficacia y eficiencia de las acciones. Para ello dispuso que los equipos técnicos de los programas desarrollen técnicas de focalización y participación y se capaciten en materias relacionadas a la ejecución y monitoreo de proyectos.

## Conocer para focalizar

Bajo el criterio de eficiencia de la acción pública, el BID indicó focalizar los esfuerzos en los hogares de menores recursos. Sostuvo que de ese modo se lograría garantizar la equidad en la distribución de fondos, dadas las limitaciones presupuestarias de los países de la región. Por lo tanto, sugirió investigar los barrios para focalizar la actuación en torno a una serie de criterios de orden social, ambiental, legal y urbano.

Los criterios de focalización social estipularon seleccionar los hogares a intervenir con base a indicadores de pobreza relativa (con el índice de NBI) y a la eficiencia de la inversión en función de los costos, priorizando los asentamientos donde el costo de inversión por hogar era más bajo. Los criterios de focalización ambiental, por su parte, apuntaron a asegurar que los barrios regularizados no se encuentren en zonas críticas de riesgos naturales y no afecten áreas arqueológicas, reservas culturales, reservas turísticas, o áreas ecológicas. Los criterios de viabilidad legal buscaron asegurar la factibilidad de la legalización de la propiedad y, por último, los de viabilidad urbana apuntaron a disminuir los costos de inversión y mantenimiento de servicios públicos priorizando las áreas más consolidadas y disuadiendo la elección de asentamientos ubicados en zonas demasiado alejadas de las redes de agua potable, alcantarillado y energía eléctrica.<sup>86</sup>

En términos operativos, en el caso del PRH, estos criterios asumieron el formato de un conjunto de investigaciones cualitativas, cartográficas y dominiales encargadas de recopilar datos e información de los asentamientos preseleccionados para elegir aquellos que serían objeto de mejoramiento. Así, el manual de gestión del PRH<sup>87</sup> dispuso como primera medida realizar análisis de factibilidad dominial, mediante la

---

85 *Idem.*

86 Brakarz, Greene y Rojas, 2002.

87 SPV, S/Fb.

toma de fotografías aéreas de los asentamientos y la realización de informes de la situación jurídica de los inmuebles identificados en los polígonos de intervención.<sup>88</sup> Luego, ordenó avanzar con el análisis de factibilidad de servicios, y solicitar a cada organismo administrador certificaciones sobre la factibilidad de ejecutar redes de servicios. Tras estas indagaciones, indicó realizar un diagnóstico urbano, ambiental y social con base a distintos indicadores y variables orientadas a clasificar los asentamientos mediante un sistema de puntaje para focalizar la actuación.<sup>89</sup>

Los indicadores de impacto urbano midieron el grado de transformación, integración y desarrollo del asentamiento a la ciudad a través de un relevamiento cartográfico, de la comparación de fotos de años viejas y actuales y de observación de campo. Valoraron el modo en que los asentamientos afectaban el paisaje urbano al interior de la ciudad, afectaban la circulación y condicionaban la ejecución de proyectos estratégicos de corto y mediano plazo. Los indicadores de riesgo social cuantificaron los niveles de violencia, delincuencia y los recursos de gestión social disponibles en el barrio, y los ponderaron a través de un sistema de puntos. Por su parte, los indicadores de riesgo ambiental consideraron la presencia de inundaciones, el riesgo de desbarrancamiento, la presencia de basurales y los niveles de salud de la población.

Por último, la calificación de cada asentamiento se completó con la elaboración de un diagnóstico social que privilegió el uso de encuestas institucionales y entrevistas a informantes claves con el objeto de aportar una caracterización económica, política y cultural del asentamiento desde una visión orientada a identificar sus principales problemas y los recursos.<sup>90</sup> La caracterización apuntó a describir la población (sus características demográficas, la historia del asentamiento, la calidad de las relaciones vecinales) y las organizaciones sociales del asentamiento (sus objetivos y funciones, su representatividad, la modalidad empleada en la toma de decisiones, la existencia de personería jurídica y los recursos que disponían para realizar sus objetivos).

En suma, el BID recomendó una serie de herramientas orientadas a conocer, clasificar y ordenar los asentamientos y sus poblaciones, que se enmarcaron en lo que Álvarez Leguizamón denominó focopolítica, un arte de gobierno neoliberal que bajo la premisa de ahorrar energía y recursos estatales busca detectar poblaciones extremadamente pobres, a través de conocimientos estadísticos y clasificatorios sobre la pobreza, como es el NBI.<sup>91</sup> La focopolítica, según la investigadora, no ataca las es-

88 SPV, S/Fc.

89 SPV, S/Fd.

90 SPV, 2000.

91 Álvarez Leguizamón, 2011.

estructuras productoras de desigualdad sino que se sirve de los lazos de solidaridad locales para la autogestión de la vida. En esta línea, como se observa a continuación, la focalización se complementó estratégicamente en el PRH con la promoción de la participación comunitaria.

### **Movilizar a la comunidad para sostener las obras e instalar capacidades**

Los documentos del BID sostuvieron que la experiencia del banco había demostrado que la participación comunitaria en todas las fases del desarrollo del programa permitía alinear los objetivos del programa con los de la comunidad, facilitar la realización de obras y dotarlas de continuidad al minimizar los conflictos y generar aprobación social. Por lo tanto, la entidad recomendó implementar metodologías participativas como la formación de comités de calles y barrios, la educación sanitaria y ambiental, y la capacitación de líderes comunitarios.

El PRH recuperó estas metodologías en sintonía con los discursos sobre el desarrollo comunitario. Partió del supuesto de que la comunidad debía desarrollar diversas capacidades: su capacidad de conocerse a sí misma, de reconocer sus necesidades y recursos y el contexto en el que estaba inserta, su capacidad de fijarse objetivos y diseñar alternativas de solución a sus problemas, y su capacidad de ejecutar, llevar adelante y evaluar las acciones dirigidas a cumplir los objetivos planteados. Para instalar dichas capacidades concibió la participación como herramienta educativa privilegiada.<sup>92</sup>

Según el PRH, la participación presentaba las siguientes ventajas sobre el proyecto y la comunidad: mejoraba el diseño de los proyectos, la calidad de la información sobre los factores ambientales, sociales y culturales, así como sobre las necesidades y prioridades de los actores claves del proyecto, impulsaba a las personas como actores/as y supervisores/as de su propio desarrollo, promovía la adquisición de habilidades, facilitaba el involucramiento y la apropiación del proyecto por parte de los/as vecinos/as, contribuía a resolver o manejar conflictos.<sup>93</sup> En función de estos supuestos, el PRH desarrolló diversas prácticas: visitas a los/as referentes barriales, reuniones informativas, organización de los/as vecinos/as relocalizados/as en comisiones para la utilización de los fondos de recupero destinados a reinversión, asesoramiento sobre sus derechos y deberes como clientes/as de las empresas prestadoras de servicios, formaciones en autoconstrucción y jornadas de limpieza en lotes y espacios públicos.<sup>94</sup> Sobre todo, realizó

92 SPV, 2000b.

93 SPV, S/Fb.

94 SPV, S/Fe.



una multiplicidad de talleres que diagramó como espacios de negociación, sobre las posibilidades reales del proyecto y las expectativas de los/as vecinos/as, e instancias donde generar compromiso y construir sujetos sensibles, informados y capaces de consensuar. En definitiva, mediante la participación se buscó movilizar a la comunidad y garantizar la sostenibilidad del programa.

### Monitorear para cumplir

Por último, los programas de mejoramiento de barrios hicieron un fuerte hincapié en la necesidad de garantizar y respaldar el cumplimiento de sus metas con un sistema de monitoreo y evaluación. Por ello, destinaron financiamiento a capacitar los/as técnicos/as de los programas en materias relacionadas a la gestión y el monitoreo de proyectos.

Para establecer herramientas de gerencia, el PRH dispuso que la entidad a cargo del proyecto debía abandonar el modelo de gestión basado en funciones y servicios y asumir otro orientado a la solución de problemas. En esta línea, recomendó establecer un modelo fundado en el logro de objetivos, con una visión estratégica, con liderazgos proactivos y con capacidad de conducir procesos y cumplir metas.<sup>95</sup>

Las técnicas de gerencia que este saber promovió se asociaron al establecimiento de prácticas propias de la planificación estratégica, un enfoque proveniente de la gestión empresarial que puso énfasis en la competitividad, la planificación como proceso, en la capacidad de adaptación a los cambios del entorno y en la responsabilidad de decisión de sus gestores/as.<sup>96</sup> Entre las técnicas de gerencia que incorporó el PRH pueden mencionarse, en primer lugar, la implementación de un modelo de equipos por proyecto funcionando como pequeñas unidades descentralizadas bajo el entendimiento de que cada trabajo era una misión, un reto y un motivo de aprendizaje, orientados a la rápida circulación de información y de ideas para lograr un mejor cumplimiento de los objetivos planeados. En segundo lugar, el establecimiento de una organización matricial de funcionamiento con un responsable por proyecto, figura encargada de conducir los equipos desde una visión estratégica más que sobre la base de saberes específicos. En tercer lugar, la elección de los/as profesionales en virtud de su experiencia de aprendizaje, flexibilidad, capacidad de planificación, negociación, articulación y control y más que de sus títulos profesionales. En cuarto y quinto lugar, la priorización del logro de metas sobre el cumplimiento de horarios, y la introducción

95 SPV, 2005, p.1.

96 Socoloff, 2007.

del *software* como herramienta de planificación y control de tiempos. Por último, la planeación del proyecto mediante el uso de la matriz de marco lógico y el método de ruta crítica, un calendario destinado a comparar los tiempos previstos en la ejecución con los reales y así detectar errores y corregirlos.<sup>97</sup>

En lo que refiere al monitoreo, los documentos del PRH contrapusieron esta herramienta a la evaluación. Asociaron la evaluación a un enfoque tradicional dirigido a objetivos programáticos predefinidos y cuestionaron la ausencia de monitoreos periódicos capaces de detectar tempranamente conflictos. En contraposición, el PRH sostuvo que la metodología de monitoreo permitía establecer pautas únicas y generar planes capaces de analizar plazos pertinentes para la ejecución de las tareas, hacer un seguimiento de estos plazos y evaluar las consecuencias de su variación, definir responsabilidades de ejecución y comunicarlas, marcar hitos o momentos que manifiesten logros representativos en la ejecución del programa y aprender de la experiencia y transmitir estos aprendizajes, así como enriquecer y cambiar las prácticas.<sup>98</sup> Para incorporar esta metodología el SPV contrató a la consultora Prohabitat XXI, y desarrolló capacitaciones internas, pasantías en unidades ejecutoras de otros programas similares en América Latina y pasantías de los equipos en proyectos diferentes a los suyos.<sup>99</sup>

En suma, recuperando las herramientas del *management* y la planificación estratégica, el saber experto sobre el mejoramiento del hábitat prescribió a las jurisdicciones entrenar a sus trabajadores/as en un conjunto de técnicas orientadas a lograr objetivos en el menor tiempo posible, a asumir misiones y retos que motiven su aprendizaje, su adaptación y a responsabilizarse de sus acciones.

## Reflexiones finales: el mejoramiento barrial como saber experto transnacional

Como se observó a lo largo del artículo, el saber experto sobre el mejoramiento del hábitat retomó discursos presentes en el saber experto sobre el mejoramiento de tugurios. Entre estos, la premisa de que los Estados debían economizar gastos en vivienda, proveer servicios indispensables y promover la participación comunitaria a partir de técnicas de motivación comunal. A su vez, el supuesto de que los espacios físicos de los tugurios y los asentamientos informales eran productores de problemas sociales y de sujetos moralmente apáticos o faltos de capacidades. También, la valoración po-

97 SPV, 2005.

98 SPV, 2000a.

99 SPV, 2005.

sitiva de las experiencias de autoconstrucción y de ayuda mutua, a las que premió como prueba de iniciativa.

Ahora bien, ambos saberes presentaron una serie de diferencias en materia de los sujetos que legitimaron para intervenir, los objetos que dispusieron abordar y las estrategias en que funcionaron. El saber experto sobre el mejoramiento de tugurios validó la figura del/la profesional, concibió a estos espacios como peligrosos por portar enfermedades y problemas sociales y promovió la investigación social para conocer sus valores culturales y encontrar soluciones al problema. Por su parte, el saber experto sobre el mejoramiento habitacional validó a los/as consultores/as, concibió a los asentamientos informales como una realidad costosa y perjudicial para la competitividad urbana y promovió análisis dominiales, urbanos y sociales para focalizar la acción estatal y tornarla eficiente. Estas diferencias no fueron casuales, se ligaron a las coyunturas históricas en que circularon los saberes y a las estrategias de gobierno en que aspiraron a cumplir una función.

En efecto, a mediados del siglo XIX bajo un horizonte modernizador los tugurios fueron interpretados como un problema temporal capaz de resolverse junto a las emergentes ciencias sociales y sus instrumentos de indagación, planeación e intervención social. En aquellos años, los/as expertos/as parecían poseer los secretos de la prosperidad de los estados, y sus conocimientos técnicos fueron requeridos para impulsar estrategias de desarrollo.<sup>100</sup> Las racionalidades de gobierno que compusieron estas estrategias, si bien aplicaron lecturas moralizantes sobre las poblaciones de los barrios marginales, no dejaron de denunciar los patrones de desigual distribución de la tierra y la vivienda y de apostar a solucionar el problema. A fines de siglo, la orientación neoliberal de gobierno reorientó estas racionalidades.

En el campo de la vivienda y el urbanismo, el neoliberalismo interpeló a las gestiones locales a empresarializar espacios y territorios y controlar las poblaciones excluidas. En la voz de los organismos multilaterales de crédito, esta estrategia naturalizó la pobreza, concibió a los asentamientos como una realidad inerradicable y propuso evitar que se convirtiera en un peligro a través de la provisión de ciertos mínimos vitales.<sup>101</sup> De esta manera, cobraron cabal sentido la focalización, el *management* y la planificación estratégica a cargo de consultores/as, como técnicas de conocimiento y gestión orientadas a localizar a los/as más pobres para garantizarles lo básico y adaptar estas realidades al logro de la competitividad buscada.

No obstante, a pesar de los desplazamientos, la fórmula de proveer servicios mínimos e impulsar la participación se mantuvo intacta. En este sentido, puede afirmarse que,

100 Chastain y Lorek, 2020.

101 Murillo, 2008.

si bien la literatura especializada situó en los años setenta los primeros ensayos en materia de mejoramiento de barrios en América Latina,<sup>102</sup> el saber experto sobre el mejoramiento se constituyó mucho antes, en una zona de contacto transnacional, el CINVA, y con base a la recuperación de experiencias brasileñas, portorriqueñas y colombianas, al igual que otros sistemas globales de conocimiento actuales originados en la larga guerra fría de América Latina.<sup>103</sup> Las técnicas y discursividades que ensambló este saber se convirtieron en una receta, un modelo que cobró autonomía respecto a su *locus* inicial, al asumir la forma de estándares incuestionables que luego recuperaron los programas de mejoramiento barrial, como en el caso analizado.

A nivel local, el saber experto sobre el mejoramiento puso énfasis en el hábitat y emergió estratégicamente para hacer frente a la fuerte crisis económica y social que atravesó la Argentina a partir de los años 2000. Aunque el PRH no se conectó directamente con el CINVA a través de sus actores, es decir, no recibió asesoramiento de los/as técnicos/as o profesores/as que participaron en el centro, si recuperó el núcleo argumental que la institución divulgó. En este sentido, la conexión entre saberes estuvo mediatizada por las experiencias de mejoramiento latinoamericanas previas, las cuales, a los discursos de verdad identificados, agregaron nuevos aditamentos con base a las configuraciones programáticas que asumieron a lo largo del tiempo,<sup>104</sup> como promover la empleabilidad, asegurar la tenencia legal y la participación público-privada.

Por último, consideramos que para futuras indagaciones resta explorar la relación entre actores y saberes. Según una de las trabajadoras del SPV, el PRH tuvo variadas instancias de formación e intercambio con otras unidades ejecutoras, y entre los/as compañeros/as de los equipos de proyecto.<sup>105</sup> Por ende, resulta importante examinar con mayor profundidad los conocimientos que los/as expertos/as de Rosario aportaron, con su formación previa y en el intercambio con sus colegas brasileños/as y chilenos/as, al discurso sobre el mejoramiento. Si como sugiere Healey, la historia del urbanismo muestra que a pesar de la cruda imposición quienes adaptan las políticas realizan ejercicios sofisticados y selectivos en su acercamiento a las experiencias de planificación exógenas,<sup>106</sup> puntualizar la mirada en los/as actores/as locales puede re-

102 Fernández Wagner, Varela y Silva, 2004; Romagnoli y Barreto, 2006; Motta, 2018.

103 Chastain y Lorek, 2020.

104 Motta, 2018. Según Motta, la literatura distingue cuatro generaciones de programas de mejoramiento: de radicación en 1970, de integración física en 1980, de integración social en 1990 y de integración económica desde los 2000. La primera apuntó a radicar los asentamientos, la segunda se centró en ampliar cobertura de infraestructura vial, sanitaria y ambiental, la tercera sumó la cobertura en salud, educación y el empoderamiento de la comunidad y la cuarta incorporó un componente de empleo y participación público-privada.

105 Faelis, comunicación personal, 28 de septiembre de 2021.

106 Healey, 2010.

sultar una herramienta metodológica valiosa. En esta línea, analizar los actores que impulsaron este saber, sus itinerarios físicos, intelectuales y profesionales, las relaciones de amistad, trabajo, disputa y negociación que entablaron, puede enriquecer el conocimiento sobre los procesos políticos en que este saber se formó y enraizó localmente y complementar el análisis de las discursividades con pretensión de verdad que este trabajo privilegió.

Fecha de recepción: 10 de diciembre de 2022

Fecha de aprobación: 24 de julio de 2023

### Fuentes primarias

Albano, M. J. (1957). *El factor humano en los programas de rehabilitación de tugurios*. Bogotá: CINVA.

Albano, M. J. (1958). Vivienda y desarrollo comunal. En CINVA, *Curso Básico de introducción a la vivienda de interés social*. c. Los aspectos sociales (pp. 1-9). Bogotá: CINVA.

Binner, H. (2004). Mensaje de Apertura del Sr. Intendente de Rosario. En Municipalidad de Rosario, *Seminario Taller Gestión del Hábitat y Gobiernos Locales* (pp.15-17). Rosario: Municipalidad de Rosario.

Brakarz, J. (2004). La experiencia reciente en Programas de Mejoramiento de Barrios. Conferencia a cargo del Dr. José Brakarz. En Municipalidad de Rosario, *Seminario Taller. Gestión del Hábitat y Gobiernos Locales* (pp. 21-41). Rosario: Municipalidad de Rosario.

Brakarz, J. Greene, M. y Rojas, E. (2002). *Ciudades para todos: la experiencia reciente en programas de mejoramiento de barrios*. Washington D.C.: BID.

Carlson, E. (1958a). Presentación. En CINVA, *El proceso de desarrollo Comunal aplicado a un Proyecto de Rehabilitación Urbana* (p.1). Bogotá: CINVA.

Carlson, E. (1958b). Prólogo. En CINVA, *Bello Horizonte. Proyecto de Rehabilitación urbana* (p.VII). Bogotá: CINVA.

CINVA (1958a). *Bello Horizonte. Proyecto de Rehabilitación urbana*. Bogotá: CINVA.

CINVA (1958b). *El proceso de desarrollo Comunal aplicado a un Proyecto de Rehabilitación Urbana*. Bogotá: CINVA.

CINVA (1962). *CINVA 1952-1962*. Washington, D.C.: Unión Panamericana.

Contrato de préstamo Argentina-BID (1994). N°AR-0058. Programa de Desarrollo Institucional e Inversiones Sociales Municipales.

Contrato de préstamo Argentina- BID (1996). N° AR-0163. Programa de mejoramiento de barrios.

Contrato de préstamo Argentina- BID (2001). N° 1307/OC-AR. Programa Integral de Recuperación de asentamientos informales “Rosario Hábitat”.

Fals Borda, O. (1956). Aspectos psico-sociológicos de la vivienda rural colombiana. *Revista Colombiana de Psicología*, 1(2), 206–229.

Fals Borda, O. (1958a). La sociología de la vivienda: Teoría y marco de referencia. En CINVA, *Curso Básico de introducción a la vivienda de interés social*. c. Los aspectos sociales (pp. 1-28). Bogotá: CINVA.

Fals Borda, O. (1958b). Las pautas culturales de la vivienda: normas y valores. En CINVA, *Curso Básico de introducción a la vivienda de interés social*. c. Los aspectos sociales (pp. 1-12). Bogotá: CINVA.

Fals Borda, O. (1958c). Apuntes para una metodología de la investigación social de la vivienda. En CINVA, *Curso Básico de introducción a la vivienda de interés social*. c. Los aspectos sociales (pp. 1-15). Bogotá: CINVA.

SPV (2000a). Argentina. Programa Rosario Hábitat. Reglamento operativo. Rosario: Municipalidad de Rosario.

SPV (2000b). Anexo D. Recopilación de datos. Rosario: Municipalidad de Rosario.

SPV (2005). Programa Rosario Hábitat. Herramientas de gerencia. Rosario: Municipalidad de Rosario.

SPV (S/Fa). Rosario hábitat. Programa Integral de Recuperación de Asentamientos Irregulares. Rosario: Municipalidad de Rosario.

SPV (S/Fb). Programa Rosario Hábitat. Manual de Gestión. Rosario: Municipalidad de Rosario.

SPV (S/Fc). Programa Rosario Hábitat. Anexo C. Estudios dominiales. Rosario: Municipalidad de Rosario.

SPV (S/Fd). Programa Rosario Hábitat. Anexo 2. Listado para la clasificación de asentamientos. Rosario: Municipalidad de Rosario.

SPV (S/Fe). Programa Rosario Hábitat. Formulación ejecutiva Barrio La cerámica. Sector A. Rosario: Municipalidad de Rosario.

## Bibliografía

Adler, V., Benasso, N. y Martin, M. (2012). *Informe terminación de proyecto. Programa Rosario Hábitat. Programa integral de recuperación de asentamientos irregulares en Rosario*. Rosario: BID.

Almandoz, A. (2007). Modernización urbanística en América Latina. Luminarias extranjeras y cambios disciplinares 1900-1960. *Iberoamericana*, 7(27), 59-78.

Arqueros Mejica, Zapata, M. C. y Gil y de Anso, M. L. (2008). *La política habitacional en el Gran Rosario. Repensando el Programa Rosario Hábitat*. Ponencia presentada en la V Jornadas de Sociología de la UNLP. La Plata, Argentina.

Bacolla, N. y Caravaca, J. (2017). Circulación de ideas en torno a los saberes de Estado. *Estudios Sociales Del Estado*, 3(5), 1-11.

Ballent, A. (2008). Ingeniería y Estado: la red nacional de caminos y las obras públicas en la Argentina, 1930-1943. *História- Ciências, Saúde –Manguinhos*, 15(3), 827-848.

Barrios, R. (2010). *Reflexiones acerca del concepto de participación en programas de mejoramiento del hábitat. La experiencia de implementación del PROMEBA en Argentina*. Ponencia presentada en la VI Jornadas de Sociología de la UNLP. La Plata, Argentina.

Bohoslavsky, E. y Soprano, G. (2010). *Un estado con rostro humano. Funcionarios e instituciones estatales en Argentina (desde 1880 a la actualidad)*. Los Polvorines: Prometeo-UNGS.

Brizuela, F. (2015). La configuración de Rosario en clave empresarial Transformaciones urbanas durante las gestiones socialistas. *Revista Cátedra Paralela* (12), 283-306.

Brizuela, F. (2021). Problematizaciones en torno a la vivienda: una propuesta teórico-metodológica. *Revista Latinoamericana de Metodología de las Ciencias Sociales*, 11(2).

Brizuela, F. (2022). *Saberes, tecnologías y debates en torno al problema de la vivienda. Una historia del presente del caso rosarino (1994-2012)*. (tesis inédita de doctorado). Universidad Nacional de Rosario, Rosario, Argentina.

Callon, M., Lascoumes, P. y Barthe, Y. (2009). *Acting in an uncertain world: an essay on technical democracy*. Cambridge, London: MIT Press.

Camou, A. y Chain, L. (2017). Saberes expertos y elaboración de políticas públicas: el caso de los economistas en el gobierno. En A. Camou y Pagani, M (coord.), *Debates teóricos y metodológicos actuales sobre las políticas públicas* (pp. 15-52). La Plata: Universidad Nacional de La Plata.

Campana, M. (2012). *Medicalizar la asistencia. Asistencializar la salud*. Rosario: Prohistoria Ediciones.

Caravaca, J., Daniel, C. y Plotkin, M. B. (2018). Introducción. En J. Caravaca, C. Daniel, y M. Plotkin. (comps.), *Saberes desbordados: historias de diálogos entre conocimientos científicos y sentido común, Argentina, siglos XIX y XX* (pp. 2-19). Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Instituto de Desarrollo Económico y Social.

Chastain, T. y Lorek, W. (2020). *Itineraries of Expertise: Science, Technology, and the Environment in Latin America's Long Cold War*. University of Pittsburgh Press. doi:[10.2307/j.ctvz939bd](https://doi.org/10.2307/j.ctvz939bd)

Crot, L. (2010). Transnational urban policies: 'relocating' Spanish and Brazilian models of urban planning in Buenos Aires. *Urban Research & Practice*, 3(2), 119-137.

Delgadillo, V. (2014). Urbanismo a la carta: Teorías, Políticas, Programas y otras recetas urbanas para ciudades latinoamericanas. *Caderno. Metrop.* 16(31), 89-111.

di Virgilio, M. M., Otero, M. P. y Boniolo, P. (2011). Las huellas de la pobreza en la ciudad. En M. M. di Virgilio, M. P. Otero y P. Boniolo. (coords.), *Pobreza urbana en América Latina y el Caribe*. Buenos Aires: CLACSO.

Draibe, S. (1994). Neoliberalismo y políticas sociales: Reflexiones a partir de las experiencias latinoamericanas. *Desarrollo Económico*, 34(134), 181-196.

Faria, R. (2022). Crítica transnacional del viaje latinoamericano de la planificación norteamericana: un análisis basado en el origen intelectual del SIAP. *Risco Revista de Pesquisa em Arquitetura e Urbanismo*, 20, 1-16.

Fernández Wagner, R. Varela, O. y Silva, M. R. (2004). *La complejidad ausente en los programas de intervención socio-espacial inscriptos en el paradigma de la reducción de la pobreza. El caso del PROMEBA en el Gran Buenos Aires*. Ponencia presentada en el II Congreso Nacional de Políticas Sociales. Mendoza, Argentina.

Fiori, J., Riley, E. y Ramírez, R. (2002). Mejoramiento físico e integración social en Río de Janeiro: el caso Favela Bairro, *Cuaderno Urbano*, 3(3), 1 - 15.

Foucault, M. (2011). *La arqueología del saber*. Buenos Aires: Siglo XXI Editores.



- Giannotti, E. y Soares, R. (2020). La guerra fría en las favelas y las poblaciones, 1945-1964. Una disputa entre comunistas e Iglesia Católica. *Izquierdas*, 49, 642-662.
- Gorelik, A. (2022). *La ciudad latinoamericana. Una figura de la imaginación social del siglo XX*. Buenos Aires: Siglo XXI Editores.
- Grondona, A. (2014). *Saber de la pobreza. Discursos expertos y subclases en la Argentina entre 1956 y 2006*. CABA: Ediciones del Centro Cultural de la Cooperación Floreal Gorini.
- Harris, A. y Moore S. (2013). Planning Histories and Practices of Circulating Urban Knowledge. *International Journal of Urban and Regional Research*, 37(5), 1499-1509.
- Healey, P. (2010). Introduction. In P. Healey y R. Upton (Eds.), *Crossing borders: International exchange and planning practices* (pp. 1-25). Routledge.
- Healey, M. (2020). Planning, politics, and praxis at Colombia's inter-american housing lab, 1951-1966. En A. Chastain y W. Lorek. (eds.), *Itineraries of Expertise: Science, Technology, and the Environment in Latin America's Long Cold War* (pp. 199-216). University of Pittsburgh Press.
- Huxley, M. (2013). Historicizing planning, problematizing participation. *International Journal of Urban and Regional Research*, 37(5), 1527-1541.
- Jajamovich, G. (2013). Miradas sobre intercambios internacionales y circulación internacional de ideas y modelos urbanos. *Andamios*, 10(22), 91-111.
- Jajamovich, G. (2016). Historicizing the circulation of urban policies through career paths analysis: Barcelonian experts and their role in redeveloping Buenos Aires' Puerto Madero *Iberoamericana*, XVI(62), 167-183.
- Kessides, C (1997) *World Bank Experience with the Provision of Infrastructure Services for the Urban Poor: Preliminary Identification and Review of Best Practices*. Washington D.C.: World Bank.
- Liernur, J. (2008). *Trazas de futuro. Episodios de la cultura arquitectónica de la modernidad en América Latina*. Santa Fe: Universidad Nacional del Litoral.
- Menazzi, M. L. y Jajamovich, G. (2019). *Saberes urbanos: profesionales, técnicos, funcionarios y agencias estatales en la producción de ciudad*. Buenos Aires: Teseo Press. Recuperado de <https://www.teseopress.com/saberesurbanos/>
- Mendoza, M. (2008). La participación de los sectores populares en las políticas de vivienda y hábitat en Argentina. El caso PROMEBA en Villa Tranquila. Ponencia presentada en la V Jornadas de Sociología de la UNLP. La Plata, Argentina.

Morresi, S. y Vommaro, G. (comp.) (2011). *Saber lo que se hace. Expertos y política en Argentina*. Buenos Aires: Prometeo.

Motta, J. M. (2018). Procesos de mejoramiento del hábitat y la vivienda en Latinoamérica. La participación como instrumento de producción de ciudad. *Cuestión urbana* (2), 27-57.

Murillo, S. (2008). Producción de pobreza y construcción de subjetividad. En A. D. Cimaradmore y A. D. Cattani. (comps.), *Producción de pobreza y desigualdad en América Latina* (pp. 41-77). Bogotá: Siglo del Hombre Editores.

Neiburg, F. y Plotkin, M. (2004). *Intelectuales y expertos. La constitución del conocimiento social en Argentina*. Buenos Aires: Paidós.

Novick, A. (2009). La ciudad, el urbanismo y los intercambios internacionales. Notas para la discusión. *Revista Iberoamericana de Urbanismo. Iberoamérica, espacio de oportunidades*, (1), 4-13.

Oszlak, O. (1999). De menor a mejor: el desafío de la segunda "reforma del Estado". *Revista Nueva Sociedad*, (160), 1-18.

Palermo, S. (2006). Élite técnica y Estado liberal: La creación de una administración moderna en los Ferrocarriles del Estado (1870-1910). *Estudios Sociales* (30), 9-42.

Peña Rodríguez, M. L. (2010). *El programa CINVA y la acción comunal: construyendo ciudad a través de la participación comunitaria*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.

Plotkin, M. B. y Zimmermann, M. (2012). *Los saberes del Estado*. Buenos Aires: Edhasa.

Rigotti, A. M. (2012). Las promesas del urbanismo como alternativa tecnocrática de gestión (1928-1958). En M. B. Plotkin, y E. Zimmermann. (comps.), *Los saberes del Estado* (pp. 159-184). Buenos Aires: Edhasa.

Rivera Páez, J.A. (2002). El CINVA: un modelo de cooperación técnica 1951-1972. (Tesis inédita de Maestría). Universidad Nacional de Colombia, Bogotá, Colombia.

Robinson, J. y Parnell, S. (2011). Travelling theory: embracing post-neoliberalism through Southern cities. En G. Bridge and S. Watson. (eds.), *The new Blackwell companion to the city*. Blackwell.

Rojas, E. (ed.)(2009). *Construir ciudades: Mejoramiento de barrios y calidad de vida urbana*. Washington D.C.: BID.

Romagnoli, V. y Barreto, M. (2006). Programas de Mejoramiento Barrial. Reflexiones sobre fundamentos y pertinencia de sus objetivos a partir de un análisis del PROMEBA (Argentina) y su implementación en la ciudad de Resistencia (provincia del Chaco). *Cuaderno Urbano* (5), 151-176.

Rosenstein, C. (2008). El Programa Rosario Hábitat y la Integración como factor de mejora en la calidad de vida. El caso del asentamiento “La Lagunita”. *Estudios del hábitat*, (10), 59-73.

Roy, A. (2008). The 21st-century metropolis: new geographies of theory. *Regional Studies* (6), 819-30.

Saborido, M. (2006). *Experiencias emblemáticas para la superación de la pobreza y precariedad urbana: provisión y mejoramiento de la vivienda*. Santiago de Chile: CEPAL.

Sacchi, E. (2010). Rosario, Argentina: La experiencia política de la ciudad-empresa, *Cuaderno Urbano*, 9(9), 77-90.

Salerno, E. (2015). Los ingenieros, la tecnocracia de los Ferrocarriles del Estado. *H-industri@*, 9(16), 13-34.

Sánchez Mazo, L. M. y Gutiérrez Tamayo, A. L. (2014). Potencialidades de la participación en la construcción de ciudad desde intervenciones urbanas en asentamientos precarios. *América Latina Hoy*, 68, 119-136.

Sepúlveda Ocampo, R. P. y Fernández Wagner, R. (2005). *Estudio sobre las políticas nacionales de vivienda popular en Latinoamérica*. Buenos Aires/Santiago de Chile, Chile: Centro Cooperativo Sueco (scc). Oficina regional para América Latina.

Tapia Barría, V. (2018). Geografías de la contención: el rol de las políticas de escala barrial en el Chile neoliberal. *Scripta Nova*, XXII(592), 1-37.

Tauber, K., Karol, J., Echegaray, A. y Fulco, C. (2006). Evaluación de la gestión del Programa de Mejoramiento de Barrios (PROMEBA). UNLP. <http://sedici.unlp.edu.ar/handle/10915/87129>.

Vera, P. y Roldán, D. (2021). La invención turística de Rosario (Argentina). El patrimonio, la costa y el bulevar. *Turismo y patrimonio*, (17), 79-98.