



# El programa Cinva y la acción comunal:

CONSTRUYENDO CIUDAD A TRAVÉS  
 DE LA PARTICIPACIÓN COMUNITARIA

Martha Liliana Peña Rodríguez

Editorial Universidad Nacional de Colombia, Facultad de Artes, Bogotá, 2010

236 p., 14 x 21 cm, rústica COP\$ 36.000

ISBN: 9789587193893

**Maira Judith Contreras Santos**

Profesora Asociada de la Universidad  
 Nacional de Colombia, Colombia.  
 mjcontrerass@unal.edu.co

## Contreras Santos, Maira Judith

Colombiana. Trabajadora Social de la Universidad Industrial de Santander. Magíster en Planificación y Administración del Desarrollo Regional de la Universidad de los Andes. Candidata a doctora en Urbanismo de la Universidad Central de Venezuela, en convenio con la Universidad Nacional de Colombia. Posee amplios conocimientos y experiencias en las áreas de planeación del desarrollo, planeación participativa, formulación de proyectos de desarrollo a escala internacional, nacional, regional y local. Ha sido asesora y directora de proyectos en diferentes instituciones y organizaciones nacionales e internacionales. Actualmente es profesora asociada de la Universidad Nacional de Colombia.

El texto contiene el informe de la investigación realizada para comprender las prácticas de participación comunitaria –intervención de grupos organizados en prácticas de planeación urbana a través de procesos de rehabilitación y erradicación de tugurios– promovidas por el Centro Interamericano de Vivienda y Planeamiento Urbano –Cinva–, desde 1951 hasta 1974, y, por esta vía, para reconocer su aporte al establecimiento de la acción comunal como programa de gobierno en Colombia y Bogotá.

Según su autora, la investigación permitió identificar los factores que estimularon el surgimiento de acciones institucionales de dotación de vivienda enmarcadas en una lógica progresista y desarrollista; reconocer la participación impulsada “desde afuera” que brindó asesoría constante para incentivar en las comunidades los deseos de superar sus necesidades al potenciar sus capacidades; rescatar el papel del Cinva en la creación de escenarios de planeación urbana ligados a la interdisciplinariedad, el uso de tecnologías apropiadas y el trabajo comunitario; aportar a la línea de investigación Bogotá años 50 de la maestría en Urbanismo de la Universidad Nacional de Colombia; enriquecer la caracterización del modelo de planeación integral de la segunda mitad del siglo XX en el país y su capital.

El libro se desagrega en seis capítulos:

En el primer capítulo, titulado “Las ciudades se transforman”, la autora identifica el proceso de urbanización ocurrido en Colombia desde las primeras décadas del siglo XX; resalta sus causas y consecuencias sociales, económicas y políticas señalando el déficit cuantitativo y cualitativo de vivienda presentado durante la segunda mitad del siglo XX en Bogotá, Cali, Medellín y Barranquilla; y circunscribe la intervención –que conjuga al Estado, la planificación y la construcción de vivienda en serie– para resolver el problema y superar el **subdesarrollo**<sup>1</sup> en el discurso modernizador y desarrollista del periodo.

1 Los resaltados en negrilla en este texto son de la autora para llamar la atención sobre nominaciones propias de algunos discursos de la época que se interpelaron en su momento y aún hoy se mantienen en cuestión.

Entonces revela cómo el esquema institucional de dotación habitacional dispuesto en Latinoamérica fracasó, aunque fueron promovidos grandes proyectos estatales de vivienda con modelos establecidos casi todos por centros internacionales y entidades gubernamentales como el Cinva. Detalla que en éstos las relaciones entre usuarios de vivienda y entes públicos fueron fijadas por formas de apoyo a la organización comunitaria y a la autoconstrucción así como por mecanismos de financiación para adjudicar vivienda que, de hecho, ya aplicaban los usuarios.

En el segundo capítulo, “Surgimiento del Cinva”, la autora afirma que la creación del Cinva, consistente con la política del *New Deal*, respondió al ideario de progreso y desarrollo del sistema de relaciones instalado entre los países del continente americano tras la Segunda Guerra Mundial y expresó un intento por regular el conflicto social debido al crecimiento urbano descontrolado y la amenaza comunista. Indica que fue el resultado de la iniciativa del Programa de Cooperación Técnica de la Organización de los Estados Americanos –OEA– para superar la escasez de personal capaz de solucionar los problemas sociales y económicos de sus países miembros.

Especifica que el Cinva tuvo como sede la Universidad Nacional de Colombia; fijó como objetivo atender el déficit de vivienda para poblaciones **urbano-marginadas**, y como medios, la reducción de costos en la producción de vivienda, la cualificación de técnicas de diseño y construcción, el uso eficiente de materiales locales y tecnologías modernas, la investigación sobre vivienda y urbanismo, la preparación de expertos de distintas disciplinas en el tema habitacional y la inclusión de la participación comunitaria en los programas gubernamentales como un pilar en la producción de la ciudad enmarcada en un modelo de integración popular y desarrollo económico. Anota que sus orientaciones características y complementarias fueron educación, investigación y documentación y que, en un principio, su carácter académico estuvo influido por la vertiente del *City and Regional Planning* que fue puesta en cuestión años más tarde.

En el tercer capítulo, “De los discursos del Cinva”, muestra cómo en sus inicios el Cinva tuvo una valoración negativa de la **marginalidad** que luego cambió para fortalecer la comprensión sobre los roles de los **sectores marginales** en la promoción de **sociedades desarrolladas** y definir la participación comunitaria como factor clave en la planificación de las ciudades. En parte, porque adoptó y consolidó ideas provenientes de fuentes como: *Advocacy Planning*, Promoción Popular del Centro de Desarrollo Económico y Social de América Latina –Desal–; Coordinación Comunitaria y Cooperación Local del padre Lebre; Acción Comunal de Fals Borda; y Organización Comunitaria de Turner.

Advierte que su giro coincidió con replanteamientos estatales que adoptaron la planeación integral y el crecimiento económico como base política de la planeación del desarrollo conjugando iniciativas sociales económicas y de la vivienda y enmarcaron la regulación de la acción comunal en Bogotá. Por esta vía, sostiene que el Cinva estimó la planeación y los programas de acción comunal como elementos inmovibles en un esquema de intervención estatal que pudiera garantizar la aplicación de los principios de la planeación integral y legitimar toda iniciativa gubernamental orientada al desarrollo social.

En el cuarto capítulo, “Acerca de la acción comunal como acción colectiva”, explica que el Cinva, más que hacer obras materiales, usó la acción comunal para alcanzar el desarrollo de la comunidad, considerándolo categoría de análisis y objetivo final de su asistencia técnica dado el creciente cuerpo de opinión académica e institucional que respaldó su uso como elemento indispensable para alcanzar metas de desarrollo nacional a largo plazo; y porque se estimó que el desarrollo de la comunidad ampliaba las posibilidades de hacer más productivas las inversiones estatales en el desarrollo social, particularmente en los programas de vivienda, en tanto las comunidades participasen en la planificación y ejecución de los servicios resultantes de dichas inversiones.

Manifiesta que el Cinva asumió como pilar la contribución organizada e institucionalizada del esfuerzo propio y la ayuda mutua de los **sectores marginales** para solucionar su problema de vivienda y equipamientos comunales así como para contribuir a la planeación urbana y la consecución del desarrollo desde la escala barrial cuando la acción estatal fue, cada vez, menos efectiva, y se hizo prioritario generar procesos alternos para afrontar el déficit habitacional.

Reconoce que la autoconstrucción siempre fue una actividad en Bogotá pero que el Cinva mostró la importancia de aprovechar el potencial humano en esta práctica y en el desarrollo progresivo para suministrar vivienda digna; ayudó a su formalización e impulsó la iniciativa pública para su implementación, particularmente desde finales de la década de los años cincuenta. Detalla que la estrategia institucional combinó obras y acción comunal. Obras, en programas de emergencia como rehabilitación y mejoramiento de barrios y erradicación y prevención de tugurios. Acción comunal, como movilización consciente de recursos y como medio y fin de las obras en programas educativos para cambiar hábitos de la población intervenida e integrarla como fuerza productiva y activa a la vida nacional. Afirma que el Cinva posicionó al servicio social para que en estrecha relación con otros profesionales planeara, orientara y ejecutara los programas educativos de desarrollo comunal. Agrega que el servicio social en los proyectos de vivienda fue considerado como un programa de desarrollo comunal cuyo objetivo debía ser la elevación del nivel social del grupo para que resolviera sus propios problemas y fuera autónomo en sus decisiones. Establece cómo, pese a sus beneficios y efectos –reducción en el número de desarrollos habitacionales irregulares a nivel nacional–, a finales de los setenta perdió impulso dado que sus operadores estimaron altos sus costos y más efectivo construir por contrato las viviendas para luego adjudicarlas.

En el quinto capítulo, “De las realizaciones: análisis de caso y formas locales de producción de vivienda”, la autora señala que la asesoría técnica del Cinva instauró un esquema de intervención general adaptable, que ubicó los programas de acción comunal como parte de un riguroso proceso con una lógica interna compuesta de cinco etapas –investigación y organización, programación y selección de participantes, organización, ejecución y evaluación del proyecto–. Describe cuatro casos en los que implementó el esquema que agrupa en dos modalidades: una, en la que intervino para subsanar fallas de gobierno sobre prevención o atención de los asentamientos de Siloé, en Cali, y Bello Horizonte, en Bogotá; y otra, en la que asesoró iniciativas institucionales de Los Laches y

Las Colinas, en Bogotá. Aclara, que en todos los casos, los actores construyeron sus agendas colectivas, priorizaron sus necesidades y rescataron sus papeles dinamizadores mediante toma de decisiones conjuntas. Destaca que, pese a sus dificultades, subyació la idea de reorganizar el aparato local creando condiciones para reivindicar los conocimientos de las comunidades, orientar su autonomía hacia la solución de sus carencias y delegar poder en las juntas de acción comunal que ejercieron algún tipo de control frente a decisiones de carácter público.

En el sexto capítulo, “De la acción comunal como programa de gobierno: la institucionalización del discurso”, la autora describe cómo por la época se hizo evidente un modelo de planificación participativa producto de la experiencia divulgada por el Cinva, los postulados de las sociedades de planificación y las influencias de prácticas sobre el ejercicio del poder público en la solución de problemáticas físicas y sociales mediante técnicas de planeación y participación de las comunidades del Valle de Tennessee, en Estados Unidos, y de Puerto Rico. Amplía cómo, en este contexto, tras un periodo de dictadura militar y con auspicio del frente nacional –surgido como distribución de poder entre partidos políticos tradicionales que excluyó a los **sectores marginales**–, la acción comunal no solo se reguló (Ley 19 de 1958, en Colombia, y Acuerdo 4 de 1959, en Bogotá) sino que se consideró parte importante de la estrategia de modernización del Estado colombiano poniendo en marcha acciones de desarrollo comunitario para incorporarlas al proceso general de desarrollo y creación de riqueza beneficiándolas de él. Recalca que todo significó la superación del modelo de planeación tradicional y el surgimiento de otro que definía la relación imprescindible entre la planificación urbana y la participación comunitaria como respuesta a la crisis de urbanización masiva que vivía la ciudad.

En las conclusiones la autora afirma que el Cinva formalizó e institucionalizó un cuerpo conceptual y metodológico que se sumó a la idea general según la cual la planeación de la ciudad dependía en gran medida de proyectos de vivienda y prestación de servicios públicos domiciliarios para **sectores marginales**. Deduce que tal énfasis inició un tipo de planeación del desarrollo centrado en la participación comunitaria, la legitimación del Estado y la posibilidad de emplear mano de obra local mientras se favorecía la industria privada de la construcción. Sostiene que la participación comunitaria se utilizó como medio de control social de los **asentamientos marginales** calificados de amenaza potencial para la estabilidad social y como medio de dotación de vivienda a través de la autoconstrucción reduciendo costos al Estado.

Admite que la promesa de un terreno para edificar vivienda, un empleo basado en habilidades constructivas y mejores condiciones de vida, sentó las bases en los **sectores marginales** para transitar de la organización a la acción y de la acción a la consolidación de la acción comunal como programa de gobierno.

Menciona que el modelo institucionalizado de acción comunal facilitó al Frente Nacional el uso de las juntas de acción comunal como mecanismo para regular el conflicto político entre partidos tradicionales y a los dirigentes locales utilizarlas como instrumentos para acceder e influir en las comunidades, desvirtuando sus objetivos. Postula que el Estado no solo se legitimó sino que promovió estas juntas como elementos anexos a su estructura ad-

ministrativa, asignándoles una serie de tareas que las agotaron y redujeron las organizaciones comunitarias a la creación de juntas nominadas como sus delegatarias permanentes en la decisión de sus problemas, siendo orientadoras, intérpretes y enlaces con los entes estatales para facilitar sus tareas, exigir y vigilar.

Pese a las críticas, rescata el aporte de la acción comunal para construir identidades locales, superar acciones de gobierno centralizadas, propiciar la disposición estatal de escucha de las demandas sociales, y plantear nuevas relaciones entre el Estado y las organizaciones comunitarias que modificaron la percepción sobre el papel de éstas en el desarrollo urbano, pasando de una actitud asistencialista que veía gérmenes de rebeliones sociales en ellas a una de respaldo.

Manifiesta que, en este contexto, el Cinva fue un intermedio entre la acción estatal y las necesidades de las comunidades intervenidas que promovió valores (auto superación, independencia) e impulsó la participación comunitaria como medio para reducir desigualdades materiales –no como acción política para superar condiciones de inequidad y desigualdad– y validar las decisiones tomadas por los técnicos del mismo Cinva. Estima que se le debe reconocer su puesta en escena de la problemática habitacional; su aporte al fomento de la acción comunal como estrategia para mejorar la calidad de vida de la población en un contexto de visión y misión pública reducida sobre la construcción de ciudad; su examen de los asuntos urbanos, sociales, políticos y económicos que marcó un hito en la planeación urbana, permitiendo repensar el urbanismo en función de sus implicaciones comunitarias; y sus resultados en autogestión de vivienda y mejoramiento barrial que fortalecieron la autonomía comunitaria para pensar la ciudad.

En mi opinión<sup>2</sup>, el libro aporta elementos para comprender la planeación participativa impulsada en Bogotá, desde la década de los cincuenta hasta la década de los setenta del siglo XX, ya que en la retrospectiva se describen con amplitud orígenes, actores, objetivos, medios, trayectorias y resultados de las prácticas formales cumplidas.

Los exámenes de los hechos permiten visualizar oportunidades y fortalezas (información, formación, organización, movilización) de la participación en la planeación, que fueron relegadas en la época, por algunos, con falsos argumentos (altos costos, extensos periodos) así como registrar amenazas y debilidades (manipulación, cooptación, división, despolitización, dispersión, corrupción) que redujeron las opciones de traducir esta práctica en proceso urbano para construir idearios de futuros compartidos en la ciudad y, más bien, parecieron convertirla en instrumento para legitimar visiones ajenas a los intereses de los sectores sociales “beneficiarios” de las intervenciones efectuadas por burócratas locales e internacionales, académicos, profesionales de distintas disciplinas, técnicos y dirigentes comunales, probablemente con las mejores voluntades e intenciones por “educarlos para sacarlos del atraso” como si la cuestión fuera propia de aquéllos y lejana de nosotros.

Con todo, esta investigación corrobora la importancia de producir, poner en circulación y usar valoraciones crítico-propositi-

2 Reflexiones provenientes de la tesis doctoral en curso.

vas de las experiencias en planeación participativa, para extraer lecciones que contribuyan a potenciar sus prácticas contemporáneas ya que, al parecer, muchas de sus limitaciones continúan vigentes. Quizá fortalecer esta senda permita obtener elementos relevantes para diseñar, ejecutar, seguir, evaluar y ajustar proyectos, programas, planes y políticas con referentes éticos, conceptuales y metodológicos que les faciliten a los grupos involucrados, especialmente a los más vulnerables, mejorar sus condiciones y posiciones sociales, ambientales, económicas, políticas y culturales, y por este medio, alcanzar propósitos superiores.

Uno de los retos que emana de lo visto alude a la conversión de los obstáculos señalados en desafíos de las intervenciones públicas y privadas para no hacer más de lo mismo o para no proseguir con prácticas “innovadoras” que acompañen la pobreza en todas sus dimensiones. En nuevas acciones, por ejemplo, se debería considerar básica la puesta en perspectiva de la participación en la planeación urbana con referentes que contribuyan a elevar los niveles de vida de hombres y mujeres, de tal manera que se avance en la materialización de sus idearios compartidos sobre la ciudad en armonía con la naturaleza. **IS**