

LA NUEVA AGENDA URBANA. LAS VIEJAS RELACIONES COLONIALES

Virginia Martínez

María Inés Sesma

Fernando Vanoli

Cecilia Quevedo

CIECS. CONICET-UNC

INVIHAB. FAUD, GV. CEUR, CONICET

ine.sesma@gmail.com

Resumen

La ponencia presenta un análisis de la Nueva Agenda Urbana (NAU) a partir del esfuerzo por deconstruir algunos de sus supuestos y evidenciar relaciones de poder que, de manera más o menos tácita, refuerza y reproduce ese documento. Conformamos un Grupo Interdisciplinario de Estudios sobre el Hábitat (GIEH) desde donde surge un análisis, complementario a la ponencia *En las rasgadas de la Nueva Agenda Urbana. ¿Por qué escindir lo urbano de lo rural?*, al advertir la evidente invisibilización de la ruralidad que la NAU produce a la hora de abordar lo urbano. En ese sentido, si bien consideramos pertinente la propuesta del congreso de reflexionar acerca de las temáticas delineadas en la NAU y las controversias que produjeron, nos interesa ir un poco más allá con las preguntas: ¿cómo fue que la NAU construyó y consolidó su referencia tanto en los debates académicos como en la definición de las políticas públicas en materia de hábitat?, ¿qué objetivos persigue y qué efectos produce? Para comenzar a responderlas es preciso reconstruir históricamente la trama de relaciones de colonialidad (geopolíticas, académicas, institucionales) en la que la NAU surgió y en la que actualmente opera. De allí que el trabajo postula los siguientes objetivos: por un lado, contribuir con la historización de nociones centrales como la de hábitat en el discurso académico y político y, por el otro, comprender el modo específico en que esos discursos organizan los planteos de la NAU. En este sentido, el propósito del trabajo busca poner en diálogo tanto los discursos sobre hábitat y vivienda producidos en los centros y sus efectos en las periferias, como así también las interrelaciones entre supuestos académicos, procesos históricos y discursos de dominación.

Palabras clave:

Colonialidad – hábitat – discurso - dominación

Introducción

“Así que lejos de denunciar las nefastas consecuencias de las lógicas globales de acumulación de los capitales financieros, la agenda urbana que propone el Programa Hábitat de la ONU es que las ciudades capturen de manera *creativa e inteligente* los capitales que circulan en los flujos financieros, y en su caso que desplieguen una capacidad de *resiliencia* si es que

le va mal en esta competencia económica o con el cambio climático”.

Víctor Delgadillo Polanco.¹

El concepto de hábitat, que en la actualidad presenta características hegemónicas, surge en los pliegues de relaciones de dominación y se consolidó en los discursos políticos de actores internacionales diversos. En este sentido, para poder reflexionar de manera compleja sobre cuáles son las temáticas delineadas en la Nueva Agenda Urbana (NAU) (es decir, porqué, para qué y en qué contexto se discuten esas temáticas y se invisibilizan otras -específicamente la cuestión de la ruralidad-²) creemos necesario, en primer lugar, intentar deconstruir algunos supuestos que el acuerdo internacional presenta como concluyentes e inobjetables. Es aquí que tomamos como punto de referencia la elaboración de distintas críticas a la NAU en tanto diagnóstico de la cuestión urbana mundial³. En segundo lugar, consideramos pertinente analizar las tensiones y las controversias que estas temáticas generan tanto en el ámbito académico como en el político.

El propósito del trabajo radica en distinguir las relaciones de poder y tópicos recurrentes que reproduce el documento como discurso de verdad⁴, focalizando en regularidades discursivas. En este marco, es preciso remarcar que el discurso planteado en la NAU y la forma en que éste se organiza fue construyendo al hábitat como campo problemático e instituyendo sentido de referencia tanto en el ámbito político como académico internacional⁵. Por lo cual, situamos su enunciación dentro de una trama de relaciones de poder más amplia así como parte del derrotero histórico singular. Además, haremos referencia al papel que han jugado (y continúan jugando) en la promoción de este acuerdo los organismos internacionales de financiamiento.

En el primer apartado planteamos a la noción de *colonialidad* como marco geopolítico para entender el discurso de la NAU. Para ello, tomamos la perspectiva de Aníbal Quijano sobre la persistencia del dominio colonial (una vez superado el colonialismo), bajo otras formas dentro de relaciones *centro/periferia* a escala mundial. A partir de esta noción expondremos cómo es que esta se presenta junto a la idea de modernidad como indisolublemente asociadas, es decir, como “dos caras de una misma moneda”⁶. En este sentido, advertimos que en América Latina la relación de dominación colonial subsiste hasta nuestros tiempos bajo formas heterogéneas de reproducción del capital⁷. A partir de allí, nos detendremos en el proyecto de desarrollo “como una mutación específica de la modernidad”⁸. La construcción de este marco analítico nos posibilita revisar críticamente las modalidades por las cuales la economía de mercado se configura como el núcleo conceptual central del proyecto del desarrollo internacional⁹.

Siguiendo en esta línea, en el segundo apartado expondremos que para “llevar” la fórmula del desarrollo al resto de mundo se crearon diversas instituciones: el Banco Mundial (BM); el Fondo Monetario Internacional (FMI); la mayoría de las agencias técnicas de las Naciones Unidas; oficinas de planificación nacional y agencias técnicas de otros tipos. La meta de “ayudar a países subdesarrollados” no es voluntarista ni mucho menos neutral, y su precedente fueron los lineamientos

1 Delgadillo Polanco, 2016, p. 18.

2 Conformamos un Grupo Interdisciplinario de Estudios sobre el Hábitat (GIEH) desde donde surge un análisis, complementario a la ponencia *En las rasgaduras de la Nueva Agenda Urbana. ¿Por qué escindir lo urbano de lo rural?*, al advertir la evidente invisibilización de la ruralidad que la NAU produce a la hora de abordar lo urbano.

3 Delgadillo Polanco, 2016.

4 Foucault, 2007.

5 Cortes Ortiz, 2011.

6 Grosfoguel, 2007, p. 27

7 Harvey, 2003.

8 Escobar 2007, p. 32.

9 Arturo Escobar (2007) sitúa la emergencia de la noción de desarrollo en el discurso que dio el presidente estadounidense Harry Truman en 1949. El proyecto de desarrollo desde su inicio ha planteado que el rasgo esencial del “Tercer mundo” era su pobreza y que la solución radicaba en el crecimiento económico que sólo era plausible de ser alcanzado a partir de políticas de desarrollo social.

en torno a las ayudas económicas de la denominada “Alianza para el Progreso”¹⁰, apenas unos años antes que Naciones Unidas creara la Fundación de las Naciones Unidas para el Hábitat y los Asentamientos Humanos (FNUHAH). El diagnóstico del agudo déficit habitacional en América Latina era la excusa perfecta para introducir la ideología norteamericana canalizada a través de fondos impulsados por esa alianza. El plan tenía el claro objetivo de contrarrestar la posible expansión de la revolución cubana¹¹.

En el tercer apartado, nos centramos en analizar la intervención de los países “desarrollados” a los países “subdesarrollados” a través de “ayudas” económicas que irían en paralelo al surgimiento e institucionalización del concepto de hábitat. Al respecto podemos reconocer que este término fue acuñado institucionalmente por la Asamblea General de Naciones Unidas en el año 1975, cuando estableció FNUHAH. Allí se estandarizó una forma de usar el término “hábitat” en referencia al conflicto social urbano. Se instituyó un significado dominante a partir de rol de un organismo dedicado a promover la urbanización desde la asistencia técnica a programas nacionales que trabajaban en asentamientos irregulares¹².

En el cuarto apartado nos centraremos específicamente en la NAU para poder analizar las temáticas que pone en la mesa y las que invisibiliza. A partir de problematizar las cuestiones que discute y de las que da por sentado, focalizamos en su discurso como construcción neocolonial en tanto dimensión que nos permite pensar al hábitat y a la manera de diseñar las políticas públicas dentro de relaciones asimétricas. Finalmente analizamos tres puntos del documento de la NAU. A partir de deconstruir esos postulados sostendremos que la idea de desarrollo/subdesarrollo se actualiza dentro de agenda urbana contemporánea.

2. Colonialidad: el desarrollo como mandato

Para definir el concepto de colonialidad, Aníbal Quijano comienza por diferenciarla del colonialismo. Éste último refiere a una estructura de dominación y explotación donde el control de la autoridad política, de los recursos de producción y del trabajo de una población determinada lo detenta otra de diferente identidad, y cuyas sedes centrales están en otra jurisdicción territorial¹³. En cambio, la colonialidad refiere a la persistencia del dominio colonial a escala mundial, en el contexto posterior a los procesos de independencia. En América Latina, el quiebre de la dependencia formal con las colonias (es decir, la superación del colonialismo) tuvo lugar tras los procesos de conformación de los estados-nación en el siglo XIX, aunque, como veremos, la relación de dominación colonial subsiste hasta nuestros tiempos; es decir lo que continúa es la condición de la colonialidad inscrita en relaciones internacionales.

Según la perspectiva decolonial, el período de la *modernidad* y la persistencia de la *colonialidad* se encuentran indisolublemente asociadas (de allí la denominación de modernidad/colonialidad¹⁴ para nombrar a este fenómeno). En contraposición a las miradas hegemónicas sobre la modernidad que datan su nacimiento con la Ilustración del siglo XVIII, esta perspectiva plantea que la modernidad, si bien se consolida en el siglo XVIII, comienza en el momento de la primera expansión europea¹⁵. La modernidad tendrá su origen, entonces, en la empresa colonial

10 La Alianza para el Progreso se desarrolla entre 1961 y 1970 como iniciativa del presidente Kennedy.

11 Gorelik, 2008, enKozak, 2016.

12 Al año siguiente de la conformación de la FNUHAH, se realizó en Canadá la primera conferencia internacional denominada Hábitat I. Este acontecimiento continuó veinte años después con la segunda conferencia en Turquía en 1996, y recientemente en Ecuador en el 2016.

13 Quijano, 2000, p. 285.

14 El término modernidad/colonialidad fue acuñado originalmente por el filósofo Nelson Maldonado-Torres y dio nombre al grupo de intelectuales que trabajan en la construcción y profundización de la perspectiva decolonial. También conforman al grupo: A. Quijano, E. Lander, R. Grosfoguel, W. Mignolo, Z. Palermo, C. Walsh, A. Escobar, E. Dussel, S. Castro-Gómez, M. Lugones, entre otros/as. Para conocer más acerca de su trayectoria ver: “Prólogo. Giro decolonial, teoría crítica y pensamiento heterárquico” (2007).

15 Teniendo como eje fundamental el año 1492 con la expulsión de judíos y musulmanes de la Península Ibérica y, simultáneamente, con la llegada de Colón a tierras del Nuevo Mundo (posteriormente llamadas americanas) que dará origen al circuito comercial del Atlántico (Dussel, 1994; Quijano, 1991)

y la llamada acumulación originaria¹⁶. Por lo cual modernidad y colonialidad son procesos mutuamente constitutivos, es decir, son “dos caras de una misma moneda”¹⁷. Dejando de lado visiones dominantes y románticas de la modernidad, lo que ilumina este planteo de co-constitución es el lado sacrificial y violento basado en la promesa de salvación y progreso para todos los pueblos.

Para imponerse, la modernidad europea definió a todo lo que no se correspondía con sus principios fundamentales como lo no-moderno, inventando así su exterioridad constitutiva: sin aquello definido como *no-moderno* no podría existir lo *moderno*. En el mejor de los casos, lo no moderno fue subsumido a la lógica de lo moderno, o directamente aniquilado. De esta manera, la modernidad se expande por formas violentas de dominación; formas que despojan de sus tierras a poblaciones enteras, de sus recursos, de sus formas de vida, de su energía vital y de sus saberes, ocupando sus territorios, yuxtaponiendo formas de sociabilidad a las redes de relaciones comunitarias ya existentes; cartografiando territorios y marcando cuerpos. De esta forma la colonización se apropia de los territorios y los recursos mediante cuerpos y subjetividades explotables¹⁸.

Escobar propone pensar al proyecto del desarrollo “como una mutación específica de la modernidad”¹⁹. Ante una Europa devastada tras las consecuencias de las guerras mundiales, Estados Unidos logró consolidar en el período de la posguerra una posición de fortaleza en el escenario global. La nueva potencia norteamericana apoyó a Europa en su proceso de recomposición política y económica (a través del Plan Marshall) y en sus esfuerzos por mantener el control sobre los países del “tercer mundo”. En el período 1945-1955 la consolidación de la hegemonía estadounidense en el sistema capitalista mundial, posicionó la preeminencia militar y económica, poniendo bajo su tutela todo el sistema occidental.

Desde esa posición hegemónica fue que Estados Unidos comenzó a desplegar un abanico de acciones tendientes a instituir a nivel mundial el proyecto del desarrollo, cuya promesa era que “el sueño americano de paz y abundancia podría extenderse a todos los pueblos del planeta”²⁰. A partir de la implantación a nivel mundial de un modelo económico y productivo ejemplarmente instalado en el “primer mundo” fue susceptible proponer su reproducción en el “tercer mundo”. De este modo, comenzó un período desarrollista de rápida expansión en países de todo el mundo, caracterizada por la maximización de la productividad y por los modelos organizativos gestados dentro del patrón fordista.

Como proyecto radicalmente opuesto al comunismo, la promesa de mundializar ese sistema económico para llevar el “sueño americano” al resto de los países del globo. Bajo una máscara humanitaria, tenía un trasfondo económico: la necesidad tanto de acceder a materias primas baratas para respaldar la creciente capacidad de las industrias norteamericanas como de expandir y profundizar el mercado exterior para la venta de sus productos y colocar sus excedentes de capital²¹. Una de las acciones llevadas a cabo por Estados Unidos para expandir su proyecto de desarrollo fue la instauración de una relación aparentemente natural e inevitable entre “pobreza” y “tercer mundo”²². La solución radicaba en el crecimiento económico que sólo era plausible de ser alcanzado a partir de la economía de mercado, de ahí en más ese fue el núcleo conceptual central del proyecto del desarrollo.

16 Marx, 1965.

17 Grosfoguel, 2007, p.27.

18 Prada Alcoreza, 2010, p.49.

19 Escobar, 2007, p.32.

20 Escobar, 2007, p.19.

21 Escobar, 2007, p.67.

22 Para las décadas del '40 y '50, había dos protagonistas denominados primer y segundo mundo: el bloque occidental –capitalista y bajo el dominio de los Estados Unidos– y el bloque soviético –socialista y bajo el dominio de la Unión soviética–, respectivamente. De manera sucinta, puede decirse que se calificó de tercer mundo a todos los países que se situaban en la periferia de los dos bloques. Hasta fines de los '40, las tematizaciones referidas al conflicto social estaban ligadas a la segunda guerra mundial y la lucha contra el fascismo. Sin embargo, en ese marco histórico, la producción discursiva repara en nuevo escenario: los países que no habían ocupado un rol activo en la guerra. Así, las tematizaciones acerca de lo conflictivo giraron hacia otras áreas sociales, como es la escasez económica del tercer mundo: los índices arrojaban que, para mediados de los '50, casi dos tercios de la población mundial vivían en condiciones de pobreza, en su mayoría asentada en África, Asia y Latinoamérica. Este desplazamiento en los tópicos discursivos es algo que Escobar llama “el descubrimiento de la pobreza” (Escobar en Cejas, 2014, p.26).

De este modo, el principio de clasificación de las humanidades del planeta que instaló la modernidad entre modernos/no-modernos viró a desarrollados/subdesarrollados. Lo relevante de este principio (que Quijano ha denominado racismo y que trasciende la cuestión del color de piel para constituir un modo de deshumanización del otro), es que habilitó una “posición objetivista y empirista que dictaminó que el tercer mundo y su gente existen ‘allá afuera’, para ser conocidos mediante teorías e intervenidos desde el exterior”²³.

3. El papel de los organismos internacionales

Para hacer “llevar” la fórmula del desarrollo al resto del mundo fue preciso crear instituciones adecuadas. Nos referimos a organizaciones internacionales como el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional, creados en 1944 en el marco de los acuerdos del Bretton Woods; la mayoría de las agencias técnicas de las Naciones Unidas, también producto de mediados de los '40, oficinas de planificación nacional y agencias técnicas de otros tipos.

Bagattolli *et al* plantean la importancia de distinguir entre a) organizaciones multilaterales, que asesoran, recomiendan y promueven la realización de estudios y sistematizan buenas prácticas de política, como (OCDE, UNESCO, OEA)²⁴ y b) organismos de crédito, que promueven sus modelos y políticas a cambio de recursos financieros, dando lugar a relaciones más coercitivas o coactivas, no de imposición, pero de ciertos niveles de condicionamiento, (como el BID y el BM)²⁵.

Dentro de los primeros, se destacan los programas de asistencia técnica (derivados primero del punto IV²⁶ de Truman y luego de la Alianza para el Progreso) instrumentados principalmente por la UNESCO²⁷. Dentro de las segundas se destaca el Banco Interamericano de Desarrollo (BID). A su vez, la Alianza para el Progreso, firmada en el año 1962 en Punta del Este, dio el marco de sentido a los fondos que, a través del BID, fueron destinados a financiar el desarrollo de los países del tercer mundo. El discurso pacifista también estuvo presente en ese tratado, ligado automáticamente al control de un posible despliegue del comunismo en América Latina, sobre todo ante la amenaza que representaba la reciente victoria de la Revolución Cubana. Como plantea Abarzua, la Alianza para el Progreso redobla los esfuerzos del Punto IV. En este sentido establecía que “toda política hacia la región debía estar encaminada en acentuar el desarrollo de los recursos básicos de los que una economía depende, como caminos, energía y escuelas, recursos que la inversión privada no puede proporcionar. La ayuda se destinaría principalmente a estas cuestiones: infraestructura, recursos naturales y formación de recursos humanos”²⁸.

Hasta inicios de la década del '70 la intervención de Estados Unidos en los países del “tercer mundo” había sido a partir de inversiones directas en el plano económico y de violencia directa (con ocupaciones de territorios, golpes de estado, apoyo a las dictaduras militares, etc.) en el plano político. En lo que resta de la década del '70, y especialmente los '80 y los '90, tras el excedente de liquidez que el aumento del precio del petróleo produjo en Estados Unidos, se asistió al fortalecimiento de los

23Escobar, 2007, p.26.

24 OCDE (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos); UNESCO (Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura); OEA (Organización de Estados Americanos).

25 Bagattolli *et al*, 2015, p.205.

26 El Punto IV fue un programa de asistencia técnica para “países en desarrollo” anunciado por el presidente de los Estados Unidos Harry S. Truman en su discurso inaugural de 1949. Tomó su nombre del hecho de que era el cuarto objetivo de política exterior mencionado en el discurso. Para su implementación se estableció un nuevo comité dentro del Departamento de Estado, conocido como el Grupo de Asistencia Técnica, presidido por Samuel Hayes. El programa fue aprobado por el Congreso de los Estados Unidos en 1950 con la Ley de Asistencia Económica Extranjera, que asignó al programa un presupuesto de U\$S 25.000.000 para el año fiscal 1950/51 (Fuente: Wikipedia).

27 La UNESCO se creó en 1945 y estuvo dedicada, desde los inicios, a la producción de conocimiento y, según Ellen Wilkinson –ministra de educación de Gran Bretaña en ese momento-, a preparar las vías para la transmisión de las grandes corrientes de la ciencia y del pensamiento que eran las bases de una verdadera civilización. El colonialismo constituyó un antecedente inmediato para la “asistencia técnica” de posguerra, lo cual se constata en la presencia de numerosos administradores coloniales entre el personal de la UNESCO y su compromiso limitado con las luchas por la descolonización (Abarzua, 2017, p.37-38).

28Fernández Pose, 2007, p.19.

organismos de crédito y la proliferación de préstamos desde las potencias del norte al “tercer mundo” como modo de intervención política y económica²⁹.

Los instrumentos de influencia de los países centrales hacia los países periféricos no se limitaban a los ya frecuentes programas de asistencia técnica (como el Punto IV y la Alianza para el Progreso), sino también a los mismos préstamos. Estos acuerdos económicos a partir de la década del 1980, pasaron a denominarse “créditos de base política” pues requerían de la aceptación, por parte del estado prestatario, de que los mismos fuesen destinados a emprendimientos enmarcados dentro de los procesos de Reformas Estructurales³⁰.

Debajo del manto de la ayuda humanitaria bienintencionada que estos organismos proponían para “estabilizar” las relaciones internacionales después de la guerra estaban en juego algunos principios claros de autoridad, que tenían que ver con el rol de los expertos, con los criterios de conocimiento y competencia necesarios; con instituciones como Naciones Unidas, que detentaban la autoridad moral, profesional y legal para nominar objetos y definir estrategias, y con los organismos financieros internacionales que ostentaban los símbolos del capital y del poder. Esos principios de autoridad también concernían a los gobiernos de los países pobres con la autoridad política legal sobre la vida de sus súbditos; y, finalmente, la posición de liderazgo de los países ricos que poseían el poder, el conocimiento y la experiencia para decidir lo que debía hacerse³¹.

El análisis del papel de los organismos internacionales será clave para comprender la relación entre el “primer mundo” y el “tercer mundo”. Siguiendo a Arturo Escobar, el impacto de estos organismos sobrepasa los aspectos económicos, debiendo ser considerados como “agentes del imperialismo cultural y económico al servicio de la elite global”³². No obstante, a pesar de la clara función de exportar un sistema económico y social que favorezca a la consolidación y reproducción de la hegemonía eurocéntrica, Abarzua (2007) plantea que no es posible pensar que los estados latinoamericanos hayan tenido un rol pasivo en esa relación³³. Lo que interesa del planteo de Abarzua es que logra ilustrar el modo en que las relaciones coloniales que operan a través de estos organismos,

29 Estas políticas de concertación y cooperación, que se oponen a la típica intervención directa, va a seguir preservaba celosamente los niveles de asimetría y la capacidad de imponer, al menos, las reglas del juego por parte de EEUU. En ese sentido, EEUU mantuvo (y aún lo hace) en los momentos de intervenciones de cooperación entre los países, una política de seguridad nacional que conservaba cierta concepción territorial y la apelación a estrategias intervencionistas desestabilizadoras, también encubiertas en lo que hace a la intervención (Corbalán, 2004, p.6)

30 Es importante destacar el papel que desempeñó la Comisión Trilateral en la definición de esas Reformas Estructurales. La Comisión, que es una organización internacional de iniciativa privada impulsada por David Rockefeller, aglutinó inicialmente a directivos de empresas transnacionales y bancos (en principio norteamericanos) para luego ampliarse a los países europeos y Japón, como también a los dueños de los diarios más importantes, representantes de cierto sindicalismo, académicos y políticos. El objetivo de la Comisión era la determinación y definición de políticas para el reordenamiento de un sistema económico internacional que, según sus propios diagnósticos, se hallaba en crisis desde la década del 60. Se trataba de una crisis principalmente para el establishment norteamericano y para empresas y bancos de esa nacionalidad, marcada por el debilitamiento de Estados Unidos no sólo en el plano comercial (por la alta competencia que se crearon con Alemania y Japón), sino también en el interno (por la crisis de credibilidad producto de la guerra de Vietnam y del importante déficit comercial) y en el externo (por las alteraciones acaecidas en el tercer mundo, como la revolución cubana y los movimientos de liberación en África). Si bien la comisión fue creada en el año 1973, Corbalán propone pensar la década del '70 como una etapa preparatoria de un proyecto que se plasmará en las dos décadas subsiguientes. No sólo sucederá que buena parte de los argumentos y estrategias orientados al reordenamiento del sistema económico internacional -Reformas Estructurales- pueden encontrarse en los documentos de la Comisión, sino también que algunos trilateristas pasarán a ocupar en los '80 y '90 lugares de poder en los estados y las organizaciones neurálgicas para concretar el proyecto de reordenamiento (Corbalán, 2004, p.5).

31 Escobar, 2007, p. 81.

32 Escobar, 2007, p. 284.

33 A modo de ejemplo, la autora plantea que así como la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura -UNESCO, una de las agencias internacionales más influyentes en materia de internacionalización del conocimiento- se nutría de campos académicos periféricos relativamente institucionalizados, profesionalizados e internacionalizados para la ejecución de su programa a nivel territorial, estos campos académicos, según sus condiciones particulares, podían capitalizar (o no) los recursos materiales y simbólicos puestos a disposición por la UNESCO, sobre todo a través del prestigio internacional que otorgaba participar de la organización. En las décadas del '50 y del '60, el aval de la UNESCO fue fuente de reconocimiento para los físicos y matemáticos locales al momento de posicionar sus investigaciones internacionalmente, sobre todo a nivel regional, como fuentes de conocimiento científico de carácter universal y no ya como productos de una situación nacional particular (Abarzua, 2017, p.56).

lejos de presentarse de modo lineal, se aparecen como una relación de disputa que tensiona permanentemente las formas y los grados de independencia de los sistemas nacionales de ciencia y tecnología de los países periféricos. Esa tensión, que permanece hasta nuestros tiempos, evidencia el carácter político de esa relación, donde las elites políticas nacionales han participado activamente.

4. El concepto de hábitat y las Naciones Unidas

Si bien no hay consenso respecto a cuándo fue que el término “hábitat” cruzó las fronteras de la ecología para aterrizar en las ciencias sociales, existe una amplia aceptación de que la Conferencia de las Naciones Unidas sobre los Asentamientos Humanos) realizada entre mayo y junio de 1976 en Vancouver –Canadá- y denominada Hábitat I) constituye un punto de inflexión en la historia del concepto.

Dado lo ambicioso de reconstruir la historia de un concepto tan amplio como el de hábitat, tomaremos aquí como partida el punto de inflexión del Hábitat I, reconociendo los sentidos que recupera de algunas conceptualizaciones anteriores gestadas en las décadas del '50 y '60³⁴.

Siguiendo a Sepúlveda Ocampo y Ramírez Wagner hay tres constantes históricas que atraviesan todo el período señalado y que inciden sobre el problema del habitar: el acelerado proceso de crecimiento demográfico, la propensión a que ese crecimiento se concentre en las ciudades (especialmente en los países del tercer mundo) y, como consecuencia de las dos anteriores, la tendencia al aumento de valor del suelo urbano³⁵. Estas constantes operarán como articuladoras del desarrollo histórico que a continuación se presenta.

El CIAM (Congreso Internacional de Arquitectura Moderna), fundado en 1928 y disuelto en 1959, fue el laboratorio de ideas del movimiento moderno en arquitectura³⁶. Martínez (2009), señala la influencia determinante que este movimiento tuvo en América Latina en el período de la posguerra (principalmente en la década del '50), lo cual es advertible en las políticas públicas de la época que en general estuvieron basadas en sus concepciones. Algunos autores tales como Martínez (2009) y Sepúlveda Ocampo y Fernández Wagner (2005) lo definen como un modelo de gestión afianzado a las nociones prevalentes del desarrollismo, consistente esencialmente en erradicar a los ocupantes de los asentamientos llamados informales³⁷ y relocalizarlos en viviendas nuevas planificadas y construidas por el Estado (específicamente por sus nuevas oficinas públicas de vivienda normalmente dentro de la órbita de los ministerios de obras públicas), ubicadas en lugares alejados y consideradas “modernas”. Como tal, ejemplificadoras de un modo de vida civilizado que se contraponía al modo de vida de las barriadas populares. Se destacaba un diseño urbano higienicista, proyectos a gran escala y una marcada polarización entre planificadores/construtores dedicados a la realización y adjudicación de los conjuntos habitacionales y beneficiarios/ocupantes destinados exclusivamente al uso o consumo de los mismos. La gran escala despertaría los intereses de grandes empresarios, lo que configuró un fuerte *lobby* en torno a la construcción de esos grandes complejos habitacionales y redundará en una política pública orientada al financiamiento de la oferta.

Mientras tanto, las primeras elaboraciones teóricas acerca de la “ayuda mutua” comienzan a perfilarse en América Latina durante el mismo período de posguerra, aunque de manera muy incipiente y periférica a las discusiones centrales que orbitaban sobre los postulados CIAM. El “Informe acerca de las Urbanizaciones Populares de Arequipa” publicado en 1954 por Eduardo Neira es una expresión de aquello. En él, la propuesta del autor es “aprovechar el ‘enorme esfuerzo’ evidente en las viviendas

34 En 1561, la editorial de Universidad de Buenos Aires, EUDEBA, publica el texto del francés J. E. Havel titulado Hábitat y vivienda (título original es Habitat et logement [1957]) traducido por Ricardo Zelarayán y con la revisión técnica de Eliseo Verón. El ejemplo demuestra usos previos al Hábitat I del concepto en ciencias sociales y el vínculo semántico entre hábitat y vivienda. A su vez, es necesario destacar las críticas a la tutela del Estado de Bienestar que se van cristalizando tanto en el período previo como posterior al Hábitat I.

35 Sepúlveda Ocampo y Ramírez Wagner, 2005, p.14.

36 El CIAM no sólo fue destinado a formalizar los principios arquitectónicos del movimiento moderno, sino que también vio la arquitectura como una herramienta económica y política que se podría utilizar para mejorar el mundo mediante el diseño de edificios y el urbanismo. En el cuarto congreso, llevado a cabo en 1933, el grupo hizo la Carta de Atenas, un documento que fue fuertemente influyente en la época. Fuente: Wikipedia.

37 Generados en buena medida por la migración campo-ciudad provocada por los procesos de industrialización que se desarrollaron en la época.

auto-construidas en las barriadas por medio de una ‘asistencia técnica inteligentemente dirigida’, enfocada en la ‘ayuda mutua’ de los residentes a quienes se les podría demostrar cómo a partir del trabajo en conjunto, bajo la guía de un experto designado, podrían construir sus casas del modo más eficiente y económico posible”.³⁸

En los años ‘60, en un contexto en el que el discurso modernista del desarrollo se vio puesto en cuestión principalmente por parte de movimientos sociales que articularon críticas incisivas sobre sus supuestos beneficios, el paradigma CIAM no salió ileso. Siguiendo a Martínez (2009), los altos costos de las obras realizadas bajo sus concepciones y el bajo impacto de los resultados en términos de satisfacción cuantitativa y cualitativa de la problemática habitacional comenzaron a erosionar su legitimidad y abrieron paso a los incipientes desarrollos técnicos y académicos (como los de Neira) que evidenciaban que el potencial de las prácticas y saberes de los habitantes de las barriadas populares constituía un aporte mucho mayor al de aquellas “soluciones” costosas, que se transformaban, a su vez, en un nuevo tipo de problema.

Daniel Kozak señala los siguientes episodios que se dieron en la década del ‘60 como manifestaciones de una transición paradigmática que “evidenciaron el fin de la ideología CIAM”³⁹: las bases del llamado y los resultados del concurso del Proyecto Experimental PREVI en Perú; la exposición del MoMA “Arquitectura sin arquitectos” montada por Rudofsky; el interés de Aldo van Eyck por la arquitectura popular en el Sahara; el redescubrimiento de la arquitectura vernácula en general y la experiencia de John F.C. Turner en las barriadas peruanas quien, según Kozak, jugará un rol fundamental en esa transición. Días y Novaes (2009) agregan a esta lista el Grupo de Arquitectura Nova que se estaba desarrollando en Brasil con Rodrigo Lefèvre, Sérgio Ferro y Flávio Império a la cabeza, con fuerte influencia en la Universidade de Sao Paulo y que denunciaban el modo en el que el conocimiento técnico de la arquitectura era usado como instrumento de dominación e implicaba una práctica alienada del profesional.

La participación popular en la producción de hábitat fue la marca de la época. Eso se tradujo en diversas estrategias que, muchas veces agrupadas bajo la idea de “desarrollo progresivo” o “vivienda progresiva”, involucraban búsquedas tipológicas de unidades de bajo costo para implementación masiva, la intervención de los usuarios en el abordaje de las soluciones habitacionales, la autoconstrucción o, también, la subcontratación de albañiles y pequeñas empresas locales para la actividad de construir⁴⁰. El papel del Estado quedó definido, en el marco de este paradigma, como el “proveedor principal de los componentes de soporte (suelo, servicios y materiales de obra) al tiempo que facilitador a la toma de decisiones autogestionarias”⁴¹. Se pasa así de una concepción de la erradicación promovida por un Estado altamente concentrado propio de los años ‘50 y principios de los ‘60 para pasar a la idea de radicación apoyada por una administración estatal que, si bien aún es centralizada, da mayor protagonismo a la gestión local y/o municipal descentralizada.

Kozak plantea que América Latina era probablemente considerada en ese momento como el centro de producción de teoría urbana más dinámico a nivel global y sus barrios pobres los laboratorios donde ese nuevo pensamiento urbano era pensado y puesto a prueba⁴². John F.C. Turner, que siendo británico se mudó a Perú en el año 1957 y desarrolló allí un extenso trabajo en las barriadas populares del país, fue un actor fundamental para fortalecer esa idea sobre América Latina al menos en dos sentidos: a) en la internacionalización del paradigma de la participación popular a partir de su influencia en revistas internacionales de arquitectura que marcaban la agenda de las discusiones importantes de la época⁴³ y b) en la consolidación de ese paradigma como modelo de intervención en el tercer mundo, sobre todo a partir de su lugar como negociador con el BID y, luego, como figura central en el Hábitat I.

38 Neira, 1954 en Kozak, 2016, p.54.

39 Kozak, 2016, p.65.

40 Martínez, 2009, p.5.

41 Martínez, 2009, p.5.

42 Kozak, 2016, p.52.

43 La revista Architectural Record publicó en el año 1976, a propósito del Hábitat I, que la participación popular en la producción del hábitat en América Latina fue una “lección para el mundo desarrollado” (Kozak, 2016, p.65).

En el año 1962, el BID había otorgado a Perú, negociación de Turner mediante, 22 millones de dólares para viviendas sociales por autoconstrucción/autoayuda. Para principios de los '70, el Banco Mundial ya había comenzado a adoptar el concepto de autoconstrucción/autoayuda en sus políticas y documentos. Según Gyger y Bromley, el atractivo ideológico de estos programas para el BID radicaba en sus supuestos de superación personal a través del trabajo y de promoción de la propiedad privada que interpelaba de lleno a la perspectiva del socialismo de la vivienda pública colectiva. Esto resultaba particularmente interesante para Estados Unidos en un contexto en el que se veía amenazado por la victoria de la Revolución Cubana en 1959 y el posible avance del comunismo en la región⁴⁴.

Todos estos acontecimientos fueron generando las condiciones para que la cuestión de la participación popular en la producción del hábitat y los modelos de autoconstrucción/autoayuda ocuparan un lugar central en la Conferencia del Hábitat I en 1976 y, a partir de allí, finalmente se consolidaran dentro de los discursos urbanísticos predominantes a nivel global.

Sin embargo, la autoconstrucción/autoayuda no careció de críticas. Las principales, provenientes sobre todo de la izquierda socialista y de autores como Emilio Pradilla y Rod Burgess, se articularon en base a dos cuestiones centrales: que la autoconstrucción enmascara una autoexplotación de las clases trabajadoras y que, a través de su carácter experimental, expone "al proletariado, que ya está resistiendo demasiadas presiones e injusticias como para que, también él, tenga que subvencionar las investigaciones de una sociedad"⁴⁵.

El proyecto de la participación popular en la producción de hábitat, que aún con todas sus críticas venía ganando terreno y desarrollándose en tanto propuesta alternativa de producción de hábitat, comenzó a ser interrumpido en la década del '80 por la irrupción del neoliberalismo a nivel mundial, lo cual llega a su momento de consolidación en la década del '90. El repliegue del Estado dio lugar, como dice Martínez (2009), al establecimiento del mercado como el mecanismo único, capaz y suficiente para convertir los bonos de subsidios (que era la iniciativa de política pública predominante en ese momento) en unidades de vivienda⁴⁶. Al mismo tiempo, la vivienda se configuró en esta perspectiva como movilización del empleo, directamente relacionada con el sector formal de la construcción y asociada a una oferta privada de suelo urbano y a la operación del sistema financiero formal, dejando de lado la compleja trama social y económica inherente a los procesos urbanos⁴⁷.

No obstante, los movimientos que se venían organizando en torno a las problemáticas habitacionales a partir de los '60, otrora apoyados por el Estado en el marco de sus políticas de facilitación a la autogestión y ahora lanzados a la lógica del mercado, comenzaron a desarrollar estrategias colectivas para enfrentar la dinámica excluyente del mercado. Se destacan, entre ellas, la agrupación de familias para aumentar su capacidad de negociación y lograr así un acceso más beneficioso al mercado inmobiliario del que hubieran logrado cada una por separado y la posibilidad de incorporar valor agregado a la obra básica mediante la autogestión. Ambas innovaciones resultaron consagradas en el reconocimiento a la constitución de Grupos de Adjudicatarios del Subsidio Habitacional luego de interceder ante el BID para incorporar en el Reglamento de Adjudicación de Subsidios la opción por reconocer y asistir a emprendimientos Grupales^{48,49}.

44 Gyger, 2013 y Bromley, 2003 en Kozak, 2016, p.55.

45 Bohigas, 1969 en Kozak, 2016, p.63.

46 Este modelo de subsidio directo a la demanda ha implicado desregular y privatizar las áreas de producción y servicios, disminuir la inversión del Estado y descentralizar o desconcentrar políticamente las competencias sobre estas áreas (Sepúlveda Ocampo y Fernández Wagner, 2005)

47 Echeverría Ramírez, 2009, p.40.

48 Martínez, 2009, p.10.

49 Una de las experiencias contra hegemónicas que se desarrolla en la época fueron los mutirões brasileiros. Aunque eran periféricos en las recomendaciones del BID, en comparación a la lógica de las empresas contratistas privadas que dominaban el sentido común de la época, no deja de ser importante señalarlas como uno de los modos de resistencia que adoptaron los movimientos sociales que luchaban por el hábitat. Evitando la intermediación de una constructora capitalista que imponga su forma de organización y expropiación del trabajo, el mutirão organizado por los movimientos permitía el control de las decisiones y la administración de los recursos por los propios constructores y futuros habitantes. En los mutirões, la participación de los/as arquitectos/as críticos/as era fundamental porque sustituían a los/as técnicos/as del gobierno y de las constructoras, estableciendo otra práctica y una técnica innovadora que sustentaban el poder de organización de los movimientos (Arantes, 2002 en Díaz

Fue en ese contexto que se desarrolló en junio de 1996 en Estambul la Segunda Conferencia de Naciones Unidas sobre asentamientos humanos denominada Hábitat II y conocida como la “cumbre de las ciudades”. En ella, la ciudad quedó definida como “el asunto central del desarrollo”⁵⁰. Salas Serrano plantea que en el Hábitat II se afirmó el convencimiento de que las ciudades no sólo persistirían en sus magnitudes actuales, sino que aumentarían en tamaño y en importancia social y económica a medida que los países en desarrollo se desplazasen hacia economías dependientes de las ciudades y de los bienes y servicios que sólo ellas pueden proporcionar. Así, adquirió firmeza el pensar la ciudad como generadora de riqueza, creadora de empleo y protagonista del cambio social, que permitiría a los países en desarrollo integrarse en la corriente internacional del comercio y la política⁵¹.

Es sugerente, en ese sentido, la declaración de la CEPAL en el documento “Alojar el Desarrollo: Una tarea para los asentamientos humanos” (1996) en el que determina que:

la idea de una urbanización necesariamente vinculada a la pobreza, el hacinamiento, la degradación ambiental, la violencia y la pérdida de identidad cultural, hoy ha cedido lugar a un enfoque más positivo del fenómeno urbano, que sin desconocer los problemas críticos que predominan o se acentúan en las ciudades, descubre en ellas un potencial sinérgico indispensable para el progreso. Lo importante no sería ya combatir el crecimiento urbano, por lo demás inevitable, sino mejorar las condiciones en que este crecimiento tenga lugar⁵².

Por otra parte, si bien es cierto que los destinatarios oficiales en el discurso del Hábitat II seguían siendo los gobiernos nacionales, quedó explícita la necesidad de establecer alianzas con los gobiernos locales, plasmando en sus documentos las prácticas de descentralización que ya venían siendo practicadas pero que no se habían documentado en las conclusiones del Hábitat I.

El inicio del siglo XXI asiste el resurgimiento del ideario de los '60-'70 asociado a una arquitectura con “mayor compromiso social” y “esfuerzos humanitarios”⁵³ o, en palabras de McGuirk en su reciente e influyente obra “Ciudades radicales”, un “arquitecto activista” (2015). Este *revival* actualiza ideas muy discutidas en los '60 y '70 sobre participación popular en la producción de hábitat, el rol de los/as arquitectos/as en ese proceso y los planes de autoayuda y de autoconstrucción⁵⁴.

Sin embargo, es importante resaltar lo que Kozak señala como “una distancia importante entre lo que se le critica a los postulados iniciales de AC/AA [autoconstrucción/autoayuda] y el pensamiento de inspiración turneriana más progresista del pasado reciente, donde la noción de participación popular no es necesariamente entendida como una forma de mano de obra barata, sino que principalmente se orienta a la inclusión de los usuarios en los procesos que determinan sus viviendas y hábitat en general”⁵⁵. Aun así, los temores a repetir los mismos errores del pasado, constituyen los principales reparos y alertas sobre este resurgimiento.

5. Hábitat III: La Nueva Agenda Urbana

Luego de cuatro décadas de celebrada la primera Conferencia de las Naciones Unidas sobre los Asentamientos Humanos, se realizó en octubre de 2016 en Quito (Ecuador) la tercera Conferencia que llevó el nombre de “Vivienda y el Desarrollo Urbano Sostenible” (Hábitat III). También atravesada por cumbres y contracumbres, dejó como resultado una serie de lineamientos, reunidos en la Nueva Agenda Urbana. Las críticas a este documento no tardaron en aparecer, sobre todo de quienes trazan un rápido recorrido por los pocos objetivos alcanzados hace cuarenta años y la reincidencia en varios de los temas en la actual agenda⁵⁶. Con el propósito de aportar a esas miradas críticas -desde el

Novaes, 2009, p. 127). Para conocer más sobre la experiencia de los mutirãoes, ver Arantes (2002) “Arquitetura Nova– Sérgio Ferro, Flávio Império e Rodrigo Lefèvre, de Artigas aos mutirãoes”, São Paulo, Editora 34.

50 González Escobar, 2009, p.11.

51 Salas Serrano, 1999, p.57.

52 (UN CEPAL, 1996, en Salas Serrano, 1999, p.57)

53 Dos hechos significativos que dan cuenta de esta transición son la selección de Alejandro Aravena como ganador del Pritzker en el 2016 y de Shigeru Ban en el 2014 (Kozak, 2016)

54 Kozak, 2016, p.50.

55 Kozak, 2016, p.58.

56 Algunas de esas críticas se encuentran expresadas en el documento “Declaración por la Defensa de Nuestros Territorios” (2016, Quito)

entendimiento de que tanto la NAU como las propuestas de inclusión y de sostenibilidad que promueve son sentidos en disputa y nos interesa participar en esa construcción/negociación- nos ocuparemos ahora de señalar cómo aún hoy, muchos de los contenidos propuestos, continúan reproduciendo las *viejas relaciones coloniales*.

Dados los alcances de este trabajo, nos limitaremos a puntualizar algunas cuestiones en las que identificamos que operan de manera más o menos tácita “presupuestos coloniales”, quedando pendiente la profundización en cada una de ellas. En ese sentido, recordamos que este trabajo es parte de las reflexiones que venimos haciendo con el Grupo Interdisciplinar de Estudios del Hábitat y que dialoga con el de otros/as compañeros/as del grupo, presentado también en este encuentro bajo el nombre de “En las rasgaduras de la Nueva Agenda Urbana. ¿Por qué escindir lo urbano de lo rural?”, que se propuso profundizar en uno de estos presupuestos coloniales: el del determinismo urbano y su consecuente negación de la ruralidad.

Siguiendo a Escobar, reconocemos que el discurso del desarrollo opera como un metarrelato que organiza y estructura las ideas dominantes de nuestros tiempos. En esa línea, identificamos que la NAU no es ajena a ese fenómeno inscribiéndose también en el metarrelato del desarrollo, bajo su forma específica de desarrollo sostenible. Allí, el nuevo paradigma de hábitat que propone es de “la ciencia de las ciudades”⁵⁷. Veamos, en ese marco epistemológico, algunos supuestos centrales:

a. Determinismo urbanístico y negación de lo rural

Bajo la excusa del diagnóstico de la dinámica demográfica urbana actual, en el documento de la NAU pareciera inevitable pensar otras alternativas de habitar el mundo. La obsesión moderna de orden, materializada en este caso en la ciudad como parámetro ordenador de la población mundial, aparece ocultando la relación que tuvieron los sectores campesinos con los movimientos revolucionarios.

Lo rural como espacio cultural emerge siempre subordinado y dependiente a lo urbano. El punto 5 de la agenda plantea que este acuerdo internacional “ayudará a poner fin a la pobreza y al hambre”⁵⁸. También enfatiza en el punto 22 que se adopta la agenda para “hacer realidad el desarrollo urbano sostenible, y como una oportunidad histórica para aprovechar el papel clave de las ciudades y los asentamientos humanos *como impulsores del desarrollo sostenible en un mundo cada vez más urbanizado*”⁵⁹. Como advertimos, la agenda no ve en lo rural una forma de vida a potenciar, o una posibilidad alternativa de habitabilidad que contenga espacios híbridos (de ruralidad y urbanidad). Sólo es mencionado lo rural en los puntos 26 y 28, donde se plantea “el fortalecimiento de los vínculos entre las zonas urbanas y rurales”, bajo una mirada que continúa fortaleciendo una polarización entre ambos y naturalizando un tipo de vínculo en el cual “lo rural” está al servicio de la ciudad, a su disposición, *alimentándola*. De hecho, en el punto 95 hace referencia a las diversas escalas del ordenamiento territorial, donde el lugar de lo rural aparece subsumido a una mera producción comercial para el uso de las ciudades, “facilitando vínculos comerciales eficaces en todo el espacio continuo entre zonas urbanas y rurales, y garantizando que los pequeños agricultores y pescadores estén asociados a mercados y cadenas de valor locales, subnacionales, nacionales, regionales y mundiales”.

En el punto 88 se menciona que se velará “por la coherencia entre los objetivos y las medidas de políticas sectoriales, entre otros, en materia de desarrollo rural”. Sin embargo, luego agrega que se tendrá “en cuenta las esferas funcionales pertinentes, a fin de fortalecer los enfoques integrados para la urbanización y de aplicar estrategias integradas de planificación urbana”. Las políticas sectoriales, lejos de contribuir a un enfoque integrado, refuerzan la mirada fragmentada sobre el mundo (heredera del pensamiento moderno/colonial). No se trata de negar la singularidad específica de la experiencia rural, sino de cuestionar su abordaje en términos de sectorialidad.

⁵⁷ NAU, 2016, p.IV.

⁵⁸ Documento Nueva Agenda Urbana, 2016, p. 3.

⁵⁹ Documento Nueva Agenda Urbana, 2016, p. 10.

Desde nuestro punto de vista, el documento construye la autosubsistencia económica de las ciudades dada por la prescindencia del campo/ruralidad como sitio productivo. En el punto 14b, la NAU menciona:

Asegurar el desarrollo de *economías* urbanas sostenibles e inclusivas, aprovechando los *beneficios que se derivan de la aglomeración* resultante de una *urbanización planificada*, incluida la alta productividad, la competitividad y la innovación, lo que supone fomentar el empleo pleno y productivo y el *trabajo decente* para todos, garantizar la creación de *empleos decentes* y el acceso equitativo para todos a las oportunidades y los recursos económicos y productivos, impedir la especulación con los terrenos, promover la tenencia segura de la tierra y gestionar la contracción de las zonas urbanas, cuando proceda⁶⁰.

Las “economías urbanas” se trama con la urbanización planificada y el desarrollo sostenible. Los excedentes necesarios para reproducir estas economías urbanas son resultados de la operatoria de un mercado encapsulado en la ciudad y solo resultado de sus modalidades (moralizadas) de productividad. En este sentido, el “trabajo decente” es una dimensión única de las economías urbanas bajo las reglas del capital industrial y sobretudo especulativo que impera en las ciudades contemporáneas. De esta manera, responsabiliza al dinamismo de la autosubsistencia económica de las ciudades a los trabajadores generalmente informales que deben ser “incluidos” en estructuras históricas que los expulsan.

b. Geopolíticas y sujetos de las intervenciones

Sostenemos que el discurso de la NAU se sustenta en una construcción eufemística de la dicotomía atraso/progreso para referirse a los países del Tercer mundo. En este sentido, el acuerdo internacional instituye nuevos sentidos a viejas estructuras geopolíticas. Si tenemos en cuenta el carácter eficiente en que se funda el saber experto de la NAU, basados en “principios y prácticas probadas”, entonces resulta sencillo interpretar el carácter enlatado de los principios y métodos a replicar en el “Tercer mundo”.

Como ejemplo, podemos mencionar en punto 6 donde refiere al “Programa de Acción de Estambul en favor de los *Países Menos Adelantados* para el Decenio 2011-2020”; o el punto 19 en donde sostiene que “en particular los países en desarrollo, incluidos los países africanos, los países menos adelantados, los países en desarrollo sin litoral y los pequeños Estados insulares en desarrollo, así como a las dificultades específicas a que se enfrentan los países de ingresos medianos”.

En este documento, los países “en desarrollo”, “menos adelantados” o en “países de ingresos medianos” aparecen nuevamente como espacio simbólico de intervención, pero esta vez desde una agenda que problematiza el hábitat. Como construcción de tipología de los sujetos vulnerables reconocidos y por lo tanto objetos de intervención, podemos reconocerlos siguientes:

las mujeres y las niñas, los niños y los jóvenes, personas con discapacidad, las personas que viven con el VIH/SIDA, las personas de edad, los pueblos indígenas y las comunidades locales, los habitantes de barrios marginales y asentamientos informales, las personas sin hogar, los trabajadores, los pequeños agricultores y pescadores, los refugiados, los repatriados, los desplazados internos y los migrantes, independientemente de su situación migratoria.

Los discursos sobre vivienda y hábitat promovidos y reproducidos desde la ONU hacia las áreas geopolíticas de intervención erigen un discurso de dominación. En efecto, las diferencias etarias, étnicas o de género se equiparán con enfermos, migrantes y trabajadores no formales. En el momento que clasifican, diferencian y marcan a grupos sociales heterogéneos, los inscriben en tipologías a intervenir y modos de vida a transformar de manera simétrica y homogénea. De esta manera, la división geopolítica coincide con una malla de inteligibilidad que, a su vez, categoriza y subordina sujetos bajo un estándar de normalidad (léase blanco, sano, adulto, propietario, masculino, etc.) propio del mundo occidental.

60 Documento Nueva Agenda Urbana, 2016, punto 14 b. El énfasis es nuestro.

La asimilación natural de la efectiva existencia de la exclusión de esos sujetos (como si no hayan estado siempre “incluidos” en su condición de explotados⁶¹) y de su definición y categorización atenta contra las potencialidades instituyentes que dichos sujetos vienen construyendo en sus prácticas cotidianas (organizadas o no), ya que el éxito de la persistencia de la hegemonía capitalista/colonial no dependerá tanto de que anule su oposición, sino de que la resistencia a los sectores dominantes se realice en los términos en que los sujetos son interpelados: como obreros, como negros, como indígenas, como campesinos, como varones, como soldados, como consumidores⁶².

c. Escisiones en las esferas de lo territorial, lo natural y lo ambiental

Dentro de los significantes centrales de la NAU advertimos que la naturaleza (como podría ser el territorio en un contexto no urbanizado) aparece reiteradamente como recurso y no como bien común. Esta dimensión se materializa en el punto 49 cuando dice que se pretende garantizar “el suministro fiable y las cadenas de valor que conectan la oferta y la demanda en las zonas urbanas y rurales para fomentar el desarrollo regional equitativo en todo el proceso continuo de las zonas urbanas y rurales y colmar las brechas sociales, económicas y territoriales”. Más claro es planteado por el punto 70 donde, sin mencionar lo rural, se hace referencia a este como recursos aislados a aprovechar: “Nos comprometemos a apoyar la prestación local de bienes y servicios básicos y a aprovechar la proximidad de los recursos, reconociendo que la utilización intensa de fuentes distantes de energía, agua, alimentos y materiales puede plantear problemas de sostenibilidad, como la vulnerabilidad a las alteraciones en el suministro de servicios, y que el proveimiento local puede facilitar el acceso de los habitantes a los recursos”.

En la declaración del Hábitat I en el 1976, la Declaración de Vancouver y el Plan de Acción de Vancouver, la referencia explícita a la tierra y la posibilidad de instrumentar reformas agrarias nos permite comparar con la propuesta del Hábitat III y contemplar las transformaciones de los aspectos “políticamente” correctos en cada contexto⁶³. Si bien la Conferencia de Canadá hacía referencia al “atraso rural” inscribía a la propiedad de la tierra como derecho colectivo, aspecto que la agenda reciente pierde por completo.

En la NAU, la lógica argumentativa economicista atraviesa la consideración de los ámbitos sociales y culturales más variados. Como ejemplo, podemos mencionar el punto 10 en donde menciona:

La Nueva Agenda Urbana reconoce que la *cultura* y la *diversidad cultural* son *fuentes de enriquecimiento* para la humanidad y realizan *un aporte* importante al desarrollo sostenible de las ciudades, los asentamientos humanos y los ciudadanos, empoderándolos para que desempeñen una función activa y singular en las *iniciativas de desarrollo*. La Nueva Agenda Urbana reconoce además que la cultura debería tenerse en cuenta en la promoción y aplicación de nuevas *modalidades de consumo y producción sostenibles* que contribuyen a la utilización responsable de los recursos y contrarrestan los efectos adversos del cambio climático⁶⁴.

⁶¹ “Los programas y políticas sustentadas en el discurso de la inclusión presentándose a sí mismo como planes de incorporación de los excluidos al mundo moderno han ignorado que la exclusión es una ficción retórica funcional a lógica de la colonialidad (...) ocluye que el “excluido” forma parte del sistema, que lo constituye, no está fuera de él” Romero Losacco (2014, p.13)

⁶² Grimson, 2011

⁶³ “La *tierra* es un elemento indispensable para el desarrollo de los asentamientos tanto urbanos como rurales. Por su disponibilidad limitada, el empleo y la tenencia de la tierra deben estar sujetas al control público mediante medidas y leyes adecuadas, incluidas políticas de *reforma agraria* -como base de un desarrollo rural integrado- que permitan el traslado de recursos económicos hacia el sector agropecuario y el fomento de la agroindustria, permitiendo una mayor integración y organización de los asentamientos humanos, de acuerdo de los planes y programas nacionales de desarrollo. El aumento del valor de la tierra de dominio privado como resultado de inversiones públicas debe reintegrarse a la sociedad en su conjunto. Los gobiernos deben asegurar también que las tierras agrícolas de primera clase se destinen a su uso más importante” (Declaración de Vancouver, 1976: 1148. En énfasis es nuestro.

⁶⁴ Documento Nueva Agenda Urbana, 2016, punto 10. El énfasis es nuestro.

De este modo, advertimos que mientras lo territorial se escinde de lo económico y de lo ambiental, la cultura aparece como epifenómeno. Es decir, las características singulares de las poblaciones se circunscriben a ser identificadas como capital cultural, una característica más de la población objeto de intervención, o una plusvalía a explotar. Del mismo modo, el documento remite a la noción de “patrimonio natural y cultural que, como sabemos, se inserta en procesos de mercantilización y cosificación de la cultura promovidos desde la actividad turística. Veamos el siguiente punto:

Nos comprometemos a aprovechar de forma sostenible el patrimonio natural y cultural, tanto tangible como intangible, en las ciudades y los asentamientos humanos, según proceda, mediante políticas urbanas y territoriales integradas e inversiones adecuadas en los planos nacional, subnacional y local, para salvaguardar y promover las *infraestructuras y los sitios culturales, los museos, las culturas y los idiomas indígenas, así como los conocimientos y las artes tradicionales*, destacando el papel que estos desempeñan en la rehabilitación y la revitalización de las zonas urbanas y en el fortalecimiento de la participación social y el ejercicio de la ciudadanía

Desde este ángulo que es que reflexionamos sobre la naturalización acentuada de los procesos de mercantilización de las prácticas “ancestrales” y de idea de diversidad cultural a la que alude la agenda. Asimismo, resultan evidentes las transformaciones en la racionalidad económica que produce un cambio en la producción de valor de lo material a lo inmaterial. De allí que la NAU enfatice nuevas evidencias del “progreso” vinculadas a actividades de explotación del patrimonio natural así como a procesos de museificación y turistificación de las ciudades.

6. Conclusión

Este trabajo pretende dar cuenta de la construcción histórica de las relaciones de dominación ejercidas hacia América Latina y sobre el campo del hábitat en particular. La instrumentalización política del hábitat como campo problemático definido por el “primer mundo” tiene un abordaje colonial que sigue siendo sectorizado en su formulación y sin dar respuestas adecuadas a las poblaciones intervenidas. De allí que este tipo de documento puede ser un objeto de estudio para rastrear intervenciones novedosas y formas actuales de la dominación. La necesidad de reconstruir el contexto de posibilidad del problema de hábitat como discurso nos interpeló a reconstruir procesos históricos, debates académicos y emergencias de estrategias políticas en diversos contextos. De este modo, las relaciones establecidas entre instituciones, procesos económicos y sociales⁶⁵ dieron lugar a la emergencia de una forma de problematizar dicotómicamente la cuestión urbana entre otras posibles.

El derrotero del campo del hábitat ha sido mayormente disputado entre discursos políticos y académicos⁶⁶ y en el presente se profundiza la dimensión experta y difundida desde foros internacionales. En este sentido, la NAU, y los eventos que la circundan, son muestra de cómo estas tensiones ideológicas tienen sus efectos concretos en la materialidad de los espacios y las relaciones sociales. El discurso opera dentro de una perspectiva que nace de los lineamientos dictados por la ONU y desde allí se desprenden los presupuestos hegemónicos sobre el hábitat y las políticas de urbanización en los países latinoamericanos. En este trabajo nos detuvimos en la deconstrucción de tres ejes discursivos: el determinismo urbanístico y los recursos discursivos que invisibilizan lo rural; la instauración de cartografías globales y tipologías de las poblaciones a intervenir; y, finalmente, nos centramos en describir las escisiones en las esferas de lo territorial, lo natural y lo ambiental.

Existen en la agenda otros ejes que pueden ser problematizados y desarrollados desde el reconocimiento de las mismas lógicas de dominación. A pesar que la extensión de este trabajo nos imposibilita profundizarlos, a continuación los mencionaremos brevemente y quedan pendientes para futuros trabajos del GIEH:

65 Foucault, 2007.

66 Cortés Ortiz, 2011.

- Participación de baja intensidad. La NAU propone una dinámica que reproduce la jerarquía experto-no experto (tanto la introducción como el primer punto remiten a esta cuestión), lo cual habilita una participación limitada a los confines que “los expertos” definen como posibles y deseables. La declaración elaborada por el espacio denominado “resistencia popular habitar III” hace una clara referencia a este punto, dice que la NAU “ha sido elaborada en un bunker militarizado a espaldas de la gente, nosotrxs, pueblos, comunidades y habitantes, provenientes de 35 países del mundo, hacemos un llamamiento por el derecho a decidir con plena autonomía”.⁶⁷

- Crecimiento indefinido como motor del bienestar social. La NAU, al sostener este enunciado que es el núcleo conceptual del proyecto del desarrollo, desconoce los límites del crecimiento y quiénes se benefician de tal modelo. En la mención que realizan como “crecimiento económico sostenido” en el punto 13, dice “la alta productividad, las actividades con valor añadido y la eficiencia en el uso de los recursos, aprovechando las economías locales y tomando nota de la contribución de la economía informal, al tiempo que prestan apoyo a la transición sostenible hacia una economía estructurada”⁶⁸. Es una clara referencia a las bases de la economía de mercado, dejando de lado las nociones políticas de expresiones alternativas, como por ejemplo la economía social y solidaria.

- La emergencia de lo local como espacio ideal de la política urbana. La NAU remarca como un avance significativo el hecho de que “por primera vez dio voz a los gobiernos locales y subnacionales”. Sin embargo, pensar la importancia de lo local únicamente desde su definición jurídica/estatal es tan restrictivo como pensarlo en tanto recorte de una espacialidad mayor. Es preciso pensar “lo local” en el entramado de relaciones que se constituye, no desde una mirada dicotómica entre lo micro y lo macro, como si fueran estamentos separados de lo real, sino lo local como inmanente de lo global, constituido por las mismas fuerzas.

- La igualdad de derechos en detrimento de la igualdad de condiciones. Establece la NAU como uno de sus propósitos “que todas las personas gocen de igualdad de derechos y de acceso a los beneficios y oportunidades que las ciudades pueden ofrecer”. Al principio liberal de igualdad de oportunidades se le oponen condiciones desiguales. Para acortar las distancias entre condiciones y oportunidades, debemos partir de las condiciones, de lo contrario al brindar sólo oportunidades deja las posibilidades en manos del mercado.⁶⁹

Así como durante el trabajo acentuamos las relaciones de dominación que reproduce (o pretende reproducir) la NAU, quisiéramos subrayar que, a la vez, muchos esfuerzos sociales dan cuenta de otras posibilidades que intentan escapar de estas lógicas, recordándonos permanentemente -e imprescindiblemente- que la hegemonía nunca es absoluta, sino que supone la existencia de procesos contrahegemónicos, más o menos confrontativos, más o menos autónomos que, enfrentando o desconociendo las propuestas hegemónicas, operan allí donde la hegemonía instituye un sentido del ridículo para la acción, ampliando las fronteras de lo posible y es justamente en ese punto donde radica su potencial instituyente⁷⁰. Las discusiones volcadas en la NAU no nacen con la creación de la FNUHAH, al menos no todas. Como se mencionó al pasar, experiencias de autogestión de los sectores populares fueron de alguna manera apropiadas por estas relaciones de dominación y reconceptualizadas a favor de estos. No obstante, de la disputa política-académica también participan movimientos sociales, asociaciones civiles, redes, etc. Por ejemplo, la “producción social del hábitat” es un campo que fue fruto de luchas. Esta experiencia marca su reivindicación de procesos autogestivos que tuvieron la capacidad de abordar la integralidad y complejidad del territorio en el que habitan, resaltando la capacidad de decisión sobre cómo y dónde vivir. Ortiz Flores destaca que “las variantes autogestionarias incluyen desde la auto producción individual espontánea de vivienda hasta la colectiva que implica un alto nivel organizativo de las/os participantes y, en muchos casos, procesos complejos de producción y gestión de otros componentes del hábitat”⁷¹.

67 Documento disponible en: http://www.hic-al.org/noticias.cfm?noticia=2129&id_categoria=19

68 NAU, p. 6

69 Romero Losacco, 2014

70 Williams, 1980 en Grimson, 2011

71 Ortiz Flores, 2012 p.73.

Así mismo, estos esfuerzos no pueden desconocer las relaciones que hemos resaltado en este trabajo, ya que sería engañoso plantearse como propuestas transformadoras del problema del hábitat. Teniendo en cuenta que el desarrollo académico -muchas veces articulado con organizaciones sociales- también tiene un largo recorrido en la definición del concepto de hábitat, destacamos su condición como problema estructural. Barreto (2008) señala que, bajo una perspectiva estructural, “se entiende el problema como consecuencia de la fuerte desigualdad que produce la alta informalidad que caracteriza a las estructuras sociales de América Latina y a los obstáculos que ella impone a la distribución más equitativa de los recursos”⁷², tal estructuralidad, debería dar cuenta también de las relaciones coloniales mencionadas.

BIBLIOGRAFÍA

- ABARZÚA CUTRONI, Anabella. (2017). Partículas universales: las misiones científicas de la UNESCO en Argentina (1954–1966). *Revista Iberoamericana de Ciencia, Tecnología y Sociedad - CTS*, 12 (36), pp.33-60.
- BAGATTOLLI, Carolina; BRANDÃO, Tiago; DAVYT, Amílcar; NUPIA, Carlos Mauricio; SALAZAR, Mónica y VERSINO, Mariana. (2015). Organismos internacionales y gobiernos en la definición de las políticas de ciencia, tecnología e innovación en Iberoamérica en R. Casas y A. Mercado (coord.) *Mirada iberoamericana a las políticas de ciencia, tecnología e innovación: perspectivas comparadas*, pp. 187-220. Madrid: CLACSO/CYTED.
- BARRETO, Miguel (2008). La comprensión del problema habitacional desde una perspectiva compleja para su abordaje integral. ULACAV, XIV Encuentro de la Red Universitaria de Cátedras de Vivienda. [CD ROM] Buenos Aires: Edición FADyU-UBA.
- CEJAS, Noelia. (2013). Procesos comunicacionales en prácticas de co-construcción de conocimiento. Estudio de caso: circuito productivo interactoral para el desarrollo de tecnología social en Concordia, Entre Ríos. Tesis Doctoral (inédita).
- CORBALAN, Alejandra. (2004). América Latina frente a los organismos internacionales de crédito. Intervención y disciplinamiento. Función política de los organismos internacionales de crédito. *Revista Ciclos*, 14 (27), pp. 3-15.
- CORTÉS ORTIZ, Brigitte (2011). El discurso político del hábitat. Algunas consideraciones. *Equidad & desarrollo*. Núm.15, pp. 147-168.
- DELGADILLO POLANCO, Víctor (2016), “Prólogo I”. En: *Rodríguez, M.C y Virgilio, M.M. (comp.), Territorio, políticas habitacionales y transformaciones urbanas*. Buenos Aires: Espacio editorial.
- ESCOBAR, Arturo. (2007). *La invención del Tercer Mundo. Construcción y deconstrucción del desarrollo*. Caracas: Fundación Editorial el perro y la rana.
- FERNANDEZ POSE, Leandro Javier. (2007). América Latina y Estados Unidos. Un análisis de los objetivos de la Alianza para el Progreso. XI Jornadas Interescuelas/Departamentos de Historia. 19 al 22 de septiembre de 2007, Facultad de Filosofía y Letras. Universidad de Tucumán, San Miguel de Tucumán, pp.1-27.
- FOUCAULT, Michel. (2007), *La arqueología del saber*. Buenos Aires: Siglo XIX editores.
- GORELIK, Adrián. (2008) “La aldea en la ciudad: Ecos urbanos de un debate antropológico”. *Revista del Museo de Antropología. Universidad Nacional de Córdoba*. Vol. 1, pp. 73-96.
- GRIMSON, Alejandro. (2011). Los límites de la cultura. Buenos Aires: Siglo XXI.
- GROSFUGUEL, Ramón. (2007). Descolonizando los universalismos occidentales: el pluriversalismo transmoderno decolonial desde Aimé Césaire hasta los zapatistas. En S. Castro-Gómez y R. Grosfoguel (comp.) *El giro Decolonial: reflexiones para una diversidad epistémica más allá del capitalismo global*. Bogotá: Siglo del Hombre Editores.
- HARVEY, David. (2003). *El nuevo imperialismo*, Madrid: Akal.
- HAVEL, J. E. (1961), *Hábitat y vivienda*. Buenos Aires: Eudeba
- KOZAK, Daniel. (2016). John F.C. Turner y el debate sobre la participación popular en la producción de hábitat en América Latina en la cultura arquitectónica - urbanística, 1961-1976. *Urbana: Rev. Eletrônica Cent. Interdiscip. Estud. Cid Campinas*. Vol. 8, n.3 [14] pp.49-68.
- ROMERO LOSACCO, José. (2014). La invención de la exclusión. Individuo, Desarrollo e Inclusión. (inédito). Disponible en: [https://www.alainet.org/images/La%20invencci%C3%B3n%20de%20la%20exclusi%C3%B3n%20\(3\).pdf](https://www.alainet.org/images/La%20invencci%C3%B3n%20de%20la%20exclusi%C3%B3n%20(3).pdf)

72 Barreto, 2008, p. 6

- MARTINEZ, Edgardo. (2009). Paradigmas de intervención pública latinoamericana en hábitat urbano. (inédito). Disponible en: http://dedicaciontotal.udelar.edu.uy/adjuntos/produccion/1519_academicas_academicaarchivo.pdf
- MARX, Karl. (1965), "La Llamada Acumulación Originaria" en *El Capital. Crítica de la Economía Política*. Tomo I. La Habana:Ediciones Venceremos.
- ORTIZ FLORES, Enrique (2012). *Producción social de la vivienda y el hábitat. Bases Conceptuales y Correlación con los Procesos Habitacionales*. México: HIC-AL
- PRADA ALCOREZA, Raúl. (2010). Umbrales y horizontes de la descolonización. En A. García Linera, R. Prada Alcoreza, L. Tapia y O. Vega Camacho, *El Estado. Campo de lucha*, pp. 43-96. La Paz: CLACSO.
- QUIJANO, Aníbal. (2000). Colonialidad del Poder, Eurocentrismo y América Latina. En E. Lander, (comp.) *La colonialidad del saber: Eurocentrismo y ciencias sociales*, pp-201-246. Buenos Aires:UNESCO-CLACSO.
- SALAS SERRANO, Julián. (1999). Hábitat:El implacable desarrollo del subdesarrollo. *Revista Urban*, (3), pp. 53-66.
- SEPULVEDA OCAMPO, Rubén y RAMIREZ WAGNER, Raúl. (2005). Estudio sobre las políticas nacionales de vivienda popular en Latinoamérica. Buenos Aires/Santiago de Chile: Centro Cooperativo Sueco.
- WILLIAMS, Raymond. (1980). *Marxismo y literatura*. Barcelona: Península.
-

Fuentes

- Hábitat I (Vancouver, Canadá, 1976). Disponible en:http://www.hlrn.org/img/documents/Vancouver_Declaration_SP.pdf
- Nueva Agenda Urbana, Hábitat III (Quito, Ecuador, 2017). Disponible en: <http://habitat3.org/wp-content/uploads/NUA-Spanish.pdf>
- Resiste Hábitat 3 (Quito, Ecuador, 2016). Disponible en http://www.hic-al.org/noticias.cfm?noticia=2129&id_categoria=19
- Wikipedia

ISBN 978-987-4415-46-2

