

# Análisis discursivo de la emergencia del concepto de hábitat en el marco de los Organismos Internacionales

Sección ESTUDIOS

RECIBIDO: 15/01/2023

APROBADO: 30/04/2023

PUBLICADO ONLINE: 15/10/2023

**María Inés Sesma**

Centro Experimental de la Vivienda Económica. Consejo Nacional de  
Investigaciones Científicas y Técnicas (AVE-CEVE-CONICET),

Córdoba, Argentina

[ine.sesma@gmail.com](mailto:ine.sesma@gmail.com)

<https://orcid.org/0000-0003-3338-2124>

## RESUMEN

El siguiente artículo se propone mostrar cómo, por qué y para qué la categoría discursiva de hábitat, fue y es configurada por los organismos internacionales de acuerdo a nociones dominantes, en el marco del proyecto de desarrollo. Para ello, se muestran las diferentes tematizaciones que se hacen del hábitat en tres grandes épocas en función de las Conferencias sobre Hábitat celebradas por la Organización de las Naciones Unidas (HABITAT I, II y III), para poder encontrar en cada una de estas las particularidades discursivas que conformaron los “regímenes de verdad” en torno al hábitat. Para el análisis, se toman la propuesta teórica y analítica de Michel Foucault en torno al discurso y los aportes de Arturo Escobar sobre el concepto de desarrollo. Partiendo de la hipótesis de que estas nociones dominantes de hábitat son posibles de ser agrupadas bajo la noción de “hábitat urbano”, como aquel espacio en donde convergen formas “legítimas” de habitar, el artículo invita a pensar desde una perspectiva crítica sobre el significado y la implicancia de abordar al hábitat desde discursos dominantes.

**PALABRAS CLAVE:** hábitat; discurso; desarrollo; organizaciones internacionales.

## Discursive analysis of the emergence of the concept of habitat in the framework of International Organizations

### ABSTRACT

The following article intends to show how, why and for what the discursive category of habitat, was and is configured by international organizations according to dominant notions, within the framework of the development project. To do this, the different themes that are made of the habitat in three major periods are shown based on the Habitat Conferences held by the United Nations Organization (HABITAT

I, II and III), in order to find in each of these the discursive particularities that shaped the “regimes of truth” around the habitat. For the analysis, the theoretical and analytical proposal of Michel Foucault regarding the discourse and the contributions of Arturo Escobar on the concept of development are taken. Based on the hypothesis that these dominant notions of habitat can be grouped under the notion of “urban habitat”, as that space where “legitimate” ways of inhabiting converge, the article invites us to think from a critical perspective about the meaning and the implication of addressing the habitat from dominant discourses.

**KEYWORDS:** habitat; discourse; development; International organizations.

## Introducción

La Conferencias de las Naciones Unidas sobre los Asentamientos Humanos (más conocida como Hábitat I) llevada a cabo en Canadá en 1976, supuso un punto de inflexión dado que se cree que a partir de ese encuentro, el “hábitat” comenzó a ser utilizado como concepto dentro de las ciencias sociales.

A partir de allí, el hábitat se construyó como campo de intervención. Tal como expresa Cortés Ortiz (2011), “[al plantear] el discurso del hábitat dentro del campo político, se encuentra que el discurso es poder. Es un campo de batalla en el que se lucha por aquel” (p. 149). Abordar al hábitat desde esta perspectiva, implica observar la relación entre discurso y poder, fundamental para comprender la dominación discursiva. De este modo, “los discursos producidos y transferidos desde la ONU en relación con el tema del hábitat pueden considerarse, desde este punto de vista, un discurso de dominación” (Fique, 2006 en Cortés Ortiz, 2011, p.157).

El propósito de este artículo es analizar la manera en que el concepto de hábitat, desde su emergencia y hasta hoy, fue y es construido por los organismos internacionales de acuerdo a nociones dominantes, en el marco del proyecto de desarrollo. Partimos de la hipótesis de que históricamente, el hábitat en general ha sido reducido a la categoría de “hábitat urbano”, como aquel espacio en donde se encuentran las formas “legítimas” de habitar, invisibilizando, al mismo tiempo, otras maneras posibles, tales como aquellos modos y prácticas de hábitat en contacto rurales. De esta forma, este texto se propone dar cuenta de ese proceso de construcción del concepto, cristalizado principalmente en los discursos de los organismos internacionales y su evolución en diferentes formaciones históricas.

Para ello, partimos de la idea de considerar a los organismos internacionales como focos de poder propagadores de discursos y a estos últimos como configuradores de la realidad. De manera que aquí se ofrece una perspectiva sobre cómo cada época nos ha ofrecido determinadas formas históricas de conocer el hábitat,

mediante la instauración de prácticas discursivas particulares, instalando “regímenes de verdad” (Foucault, 1979), distintivos de cada época.

En ese sentido, el artículo mostrará cuáles fueron las condiciones de posibilidad necesarias para hacer posible la emergencia de estos discursos y de ningún otro en su lugar. Es decir, mostrar cuáles son y mediante qué estrategias actúan los focos de poder, a través de los cuales se piensa y configura el hábitat bajo lógicas de dominación urbanocéntricas ligadas profundamente a un modelo de desarrollo que pregona el progreso de las ciudades, basados en el crecimiento económico. Para ello, en un primer momento se establecerán cuáles fueron las condiciones históricas que propiciaron la creación de un sistema multiagencial de organizaciones internacionales, cuyo propósito fundamental fue llevar el proyecto de desarrollo a todos los países del globo, en especial a los subdesarrollados. El artículo mostrará las diferentes tematizaciones que se hacen del hábitat en tres grandes épocas en función de las Conferencias sobre Hábitat celebradas por la Organización de las Naciones Unidas -ONU- (HABITAT I, II y III) para poder encontrar en cada una de estas las particularidades discursivas que conformaron los “regímenes de verdad” en torno al hábitat.

### **Herramientas teórico-metodológicas**

Metodológicamente, el marco temporal de análisis se constituye desde la década del '40 hasta la actualidad, y geográficamente se hace foco principalmente en el plano internacional. Los documentos que componen el corpus son de diverso tipo (históricos, académicos, políticos, etc.) aunque principalmente se tomaron en cuenta Conferencias y Declaraciones de organismos internacionales.

La técnica utilizada para abordar la documentación seleccionada es el análisis del discurso. Para ello, tomamos los aportes teóricos ofrecidos por Michel Foucault en torno al discurso. El autor propone abordar los discursos como algo más que hechos lingüísticos; el propósito es analizar de qué forma las prácticas discursivas se cristalizan en un conjunto de técnicas, de instituciones, de esquemas de comportamiento, de tipos de difusión, que a la vez las imponen y mantienen (Foucault, 1979). De manera que el propósito es señalar cómo se relacionan todos esos elementos (leyes, instituciones, arquitectura, reglamentos, medidas administrativas, enunciados científicos, lo dicho y lo no dicho, etc.) que modelan la definición de hábitat, la identificación e incorporación de sus sujetos destinatarios, y las estrategias e instrumentos puestos en marcha a lo largo de la historia para alcanzarlo.

Arturo Escobar, toma la propuesta teórica postestructuralista<sup>1</sup> planteada por Foucault, para establecer un vínculo entre el análisis discursivo y la perspectiva decolonial. Sobre esa base, despliega su análisis sobre el concepto de desarrollo, al que considera como una mutación específica de la Modernidad (Escobar, 2007). El autor considera que, la reconfiguración económico-política que supuso el fin de la Segunda Guerra Mundial, fue el contexto histórico propicio para el surgimiento y la expansión vertiginosa del proyecto de desarrollo (Escobar, 2007). En ese marco, el desarrollo funcionó como metaconcepto bajo el cual se construyeron objetos, posiciones subjetivas, conceptos y estrategias; se crearon enunciados que orbitaron a su alrededor (pobreza, tercer mundo, subdesarrollo, progreso, modernización, primer mundo) creándose un sistema de categorías y relaciones que transformaron el tejido económico, social y cultural de los pueblos del mundo. Para poder replicar esos enunciados, la creación de instituciones internacionales fue crucial ya que funcionaron como focos de poder propagadores de ese discurso.

Tomando en cuenta estos elementos teóricos, a continuación, se presenta un análisis genealógico de cómo surgieron y se configuraron los discursos de hábitat en el seno de los organismos internacionales, delineando determinadas formas legítimas de habitar en contraposición a otras que no, en el marco del proyecto de desarrollo.

### **La creación del “Tercer Mundo”**

Terminadas las Guerras Mundiales, Estados Unidos consolidó su hegemonía en el sistema capitalista mundial, poniendo bajo su tutela todo el sistema occidental. En ese marco, para las décadas del 40 y 50, el mapa político mundial presentaba, por un lado el “Primer Mundo”, representado por el bloque occidental-capitalista, con Estados Unidos como mayor exponente. Por otro lado, el “Segundo Mundo”, constituido por el bloque soviético-socialista, bajo la figura de la Unión Soviética. Resumidamente, puede decirse que se consideró “Tercer Mundo” a los países situados en la periferia de los dos bloques. En ese marco histórico, las tematizaciones discursivas que hasta fines de los 40, habían estado centralizadas en el conflicto social de las guerras mundiales y la lucha contra el fascismo, reparaban ahora en los países que no habían ocupado un rol activo en la guerra. De manera que la

---

1 Este enfoque parte del reconocimiento de la importancia de las dinámicas de discurso y poder en la creación de la realidad social y en todo estudio de la cultura (Escobar, 2007:12).

atención giró hacia otras temáticas, tales como es la escasez económica de lo que ahora se conocía como “Tercer Mundo”<sup>2</sup>.

En ese marco, se comenzaron a desplegar una serie de acciones con el objetivo de instaurar en los países del “Tercer Mundo” el proyecto de desarrollo, cuya promesa era que “el sueño americano de paz y abundancia podría extenderse a todos los pueblos del planeta” (Escobar, 2007, p.19). En otras palabras, se proponía la reproducción en los países “tercermundistas”, de un modelo económico y productivo presentado como paradigma de éxito en los países del “Primer Mundo”. Así, se dio paso a un período desarrollista cuya expansión, caracterizada por la maximización de la productividad y por modelos organizativos de carácter fordista, fue estrepitosa. El trasfondo de este proyecto aparentemente humanitario era económico y tenía que ver, por un lado, con poder acceder a materias primas baratas para las industrias norteamericanas en crecimiento; y por otro lado, para poder expandir el mercado externo destinado a la venta de sus productos y colocar sus excedentes de capital (Escobar, 2007).

Una de las estrategias llevadas para expandir el proyecto civilizatorio americano, fue la instauración de una relación aparentemente unívoca entre “pobreza” y “Tercer Mundo”. Esto 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” (Escobar, 2007, p. 26). De ahí en más ese fue el núcleo conceptual central del proyecto de desarrollo.

Para expandir el proyecto de desarrollo al resto del planeta fueron necesarias diversas estrategias, entre las que se encuentra como una de las más importantes, la creación de una red de organismos internacionales. Ahora, Estados Unidos ocupaba el lugar de superpotencia y le era preciso conquistar la arena del multilateralismo como una forma de control de las negociaciones y los contactos con otras naciones. Esto constituía una opción eficaz para poder establecer el orden sobre diversos aspectos de la vida internacionales, propiciar espacios comunes a todos los Estados para poder establecer acuerdos generales. La estrategia de fortalecer estas vías, alcanzaría también la relación que Estados Unidos establecería con los países del “Tercer Mundo”.

En este contexto, el 25 de Junio de 1945 se firmó en la ciudad de San Francisco la Carta de las Naciones Unidas y el estatuto de la Corte Internacional de Justicia y con ella se estableció la ONU. Este hecho constituyó un punto de inflexión en el

2 Según los índices, 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 lo que Escobar llama “el descubrimiento de la pobreza” (Escobar en Cejas, 2014, p.26).

escenario político internacional, ya que era la primera organización que a través de uno de sus órganos (el Consejo de Seguridad), que contaba con facultades para adoptar “decisiones obligatorias para los Estados en materia de mantenimiento de la paz y seguridad internacionales, y acciones de intervención tendientes a asegurar el cumplimiento de dichas decisiones” (Comotto, 2014, p. 70). Al mismo tiempo, a través de la creación del “Sistema de Naciones Unidas”, se daba lugar a la creación de un conjunto de normas y órganos para investigar, promover y brindar asistencia, en diversos aspectos del desarrollo económico y social de los Estados Parte.

En línea con esto, se daba lugar a un sistema multiagencial que se transformó de manera progresiva en uno de los más importantes centros de actividad de la arena internacional. Nos referimos a organizaciones internacionales como el Banco Mundial (BM) y el Fondo Monetario Internacional (FMI), la mayoría de las agencias técnicas de las Naciones Unidas, oficinas de planificación nacional y otro tipo de agencias técnicas. A su vez, la Alianza para el Progreso<sup>3</sup>, firmada entre los gobiernos de Estados Unidos y los países latinoamericanos (a excepción de Cuba) en el año 1962, dio el marco de sentido a los fondos que, a través del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), sirvieron para financiar el proyecto de desarrollo destinado a los países del llamado “Tercer Mundo”. La Alianza para el Progreso 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” (Fernández Pose, 2007, p. 19).

Durante la década del ‘70 y con mayor acento en las décadas del 80 y 90, el modo de intervención política y económica que primó fue a través del fortalecimiento de los organismos de crédito y la proliferación de préstamos desde las potencias del norte hacia los países “de la periferia”. Estos acuerdos económicos, se denominaron “créditos de base política” ya que se requería de la aceptación del Estado prestatario, de que los fondos fuesen destinados a emprendimientos comprendidos dentro de los procesos de Reformas Estructurales<sup>4</sup>. Tal como plantea Escobar (2007), el

3 La Alianza para el Progreso fue un programa de ayuda económica, política y social de Estados Unidos para América Latina efectuado entre 1961 y 1970.

4 Las Reformas Estructurales hacen referencia a una serie de determinaciones y definiciones de políticas para el reordenamiento de un sistema económico internacional que, según el diagnóstico de directivos de empresas transnacionales y bancos de los países poderosos (aglutinados en lo que se conoció como Comisión Trilateral), se hallaba en crisis desde la década del 60. En los hechos se trataba de una crisis para el establishment y las empresas norteamericanas, marcada por el debilitamiento de Estados Unidos tanto en el plano comercial (por la alta competencia de Alemania y Japón), interno (por la crisis de credibilidad producto de la guerra de Vietnam y del importante déficit comercial) y externo (por las alteraciones en el

impacto de estos organismos sobrepasaba los aspectos económicos, debiendo ser considerados como “agentes del imperialismo cultural y económico al servicio de la elite global” (p. 284).

### **La consolidación del proyecto de desarrollo**

En línea con el proyecto de desarrollo que venía siendo legitimado y difundido con fuerza, se comenzó a definir un escenario que, como se dijo anteriormente, propició la aparición de determinadas problemáticas necesarias de ser combatidas en los países del “Tercer Mundo”, para ser intervenidas, modificadas y administradas de modo de adaptarlas a “una concepción evolucionista unilineal con pretensión universal” (Lattuada, 2014, p.14). Una de ellas alcanzaba a lo que por aquel entonces se denominaba como asentamientos humanos y que rápidamente se transformó en el concepto de hábitat.

Si bien la emergencia de la categoría de hábitat en el campo de las ciencias sociales puede atribuirse a diversos elementos, en este artículo se toma como punto de inflexión el Congreso Hábitat I. Sepúlveda Ocampo y Ramírez Wagner (2005), plantean tres procesos históricos que atravesaron todo el período histórico y que incidieron para que el hábitat se instalara como problemática: un crecimiento demográfico acelerado; una tendencia a que ese crecimiento se asiente en las ciudades (especialmente de los países del “Tercer Mundo”); y, como consecuencia de estas dos, una tendencia a que el valor del suelo urbano aumente. Estas tres constantes funcionarían como articuladoras del proceso de desarrollo que se presenta a continuación.

En ese marco, el Congreso Internacional de Arquitectura Moderna (CIAM), se posicionó como el laboratorio de ideas del movimiento moderno de arquitectura, y cuyo modelo de gestión estuvo definido de acuerdo a las nociones prevalentes del desarrollismo (Martínez, 2009; Sepúlveda Ocampo y Fernández Wagner, 2005). Las propuestas del CIAM, se basaban en un diseño urbano higienicista y proyectos a gran escala, hecho que llamaría la atención de los grandes empresarios, y redundaría en un auge en la construcción de esos grandes complejos habitacionales y en una política pública orientada al financiamiento de la oferta.

Sin embargo, tal como plantea Martínez (2009) las costosas obras realizadas desde sus concepciones y el bajo impacto cuantitativo y cualitativo de la

---

“Tercer Mundo”, expresadas en 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 siguientes. (Corbalán, 2004).

problemática habitacional logrado con sus propuestas, comenzaron a impactar en su legitimidad, hecho que dio lugar a los primeros desarrollos técnicos y teóricos acerca de la “ayuda mutua”. Estos comenzaron a aparecer en América Latina, aunque de manera incipiente y periférica a los postulados CIAM. Esta emergencia evidenciaba el potencial de las prácticas y saberes de los habitantes de las barriadas populares, constituyendo un aporte mucho mayor al de aquellas “soluciones” costosas.

Así, la participación popular se convirtió en la marca de la época. Esto dio lugar a estrategias que buscaban unidades tipológicas de bajo costo para para implementarlas masivamente, también se dio paso al abordaje de soluciones habitacionales con intervención de los usuarios, la autoconstrucción y/o la subcontratación de albañiles y pequeñas empresas locales para construcción (Martínez, 2009). En ese marco, el Estado tomó el lugar de “proveedor principal de los componentes de soporte (suelo, servicios y materiales de obra) al tiempo que facilitador a la toma de decisiones autogestionarias” (Martínez, 2009, p. 5). De esta manera, se dio paso a una administración estatal que, si bien aún era centralizada, dio mayor lugar a la gestión local y/o municipal descentralizada.

Kozak (2016) expresa que América Latina era 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 prueba” (p. 52). Desde los inicios de los años 70, el Banco Mundial había adoptado el concepto de autoconstrucción/autoayuda en sus documentos y programas. Según Gyger y Bromley (en Kozak, 2016), para el Banco Interamericano de Desarrollo, el atractivo ideológico de estos programas estaba en sus supuestos de superación personal a través del trabajo y de promoción de la propiedad privada en contraposición a la perspectiva del socialismo de la vivienda pública colectiva. Este contexto fue generando las condiciones para que la cuestión de la participación popular en la producción del hábitat y los modelos de autoconstrucción/autoayuda fueran centrales en la Conferencia de Hábitat I de 1976. A partir de allí, esta temática se consolidó dentro de los discursos urbanísticos predominantes a nivel global. Sin embargo, la autoconstrucción/autoayuda tuvo algunas críticas, articuladas principalmente en base a dos cuestiones centrales: que la autoconstrucción trae aparejada 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” (Bohigas, 1969 en Kozak, 2016, p. 63).

## La emergencia del Hábitat

Tal como se planteó con anterioridad, desde su creación, el Sistema de Naciones Unidas (Sistema NU) construyó una enorme red de organismos dando lugar a un dispositivo de instituciones, reglamentos, leyes, medidas, etc.<sup>5</sup> Este dispositivo agrupaba conceptos y tematizaciones de diversa índole y ponía en relación a instituciones especializadas que a partir de la década del 60 fueron puestas al servicio del proyecto de Desarrollo. En ese marco, las Conferencias celebradas por la ONU, funcionaron desde sus comienzos (y lo hacen hasta la actualidad) como instancias en donde se cristalizan discursivamente los lineamientos y recomendaciones que la organización dicta. A partir de estas Conferencias, surgen Declaraciones en donde quedan asentadas las definiciones que sirven para legitimar y poner en marcha una serie de acciones que impactan mundialmente. Cada una de estas Conferencias tratan temas particulares, pero en permanente vinculación con las otras.

En ese marco, se celebra en el año 1975 en Vancouver (Canadá) la Conferencia de Naciones Unidas sobre los Asentamientos Humanos, más conocida como Hábitat I. En ella, los Estados participantes expresaban su preocupación sobre las condiciones de los asentamientos humanos en todo el mundo, especialmente en los países en desarrollo, haciendo hincapié en la necesidad de adoptar medidas conjuntas al respecto.

Unos años antes de 1975, ya se venía trabajando desde las ONU en torno a las problemáticas de los asentamientos humanos, como el establecimiento en enero de 1975 de la Fundación de las Naciones Unidas para el Hábitat y los Asentamientos Humanos (FNUHAH)<sup>6</sup>. Sin embargo, Hábitat I constituyó un punto de inflexión en el rol de la ONU en materia de política habitacional, constituyéndose en un espacio en donde se cristalizaron las ideas que ya venían desarrollándose internacionalmente desde inicios de la década en torno a la política habitacional, en congruencia con las transformaciones políticas, económicas y, sobre todo, ideológicas del período. En la Declaración sobre Asentamientos Humanos derivada de la I Conferencia de las Naciones Unidas sobre Asentamientos Humanos, se presentaron una serie de conceptos que contribuyeron a configurar discursivamente al hábitat en relación

5 Algunos de los nodos de dicha red revestirían el carácter de órganos principales de la Organización; otros, por el contrario serían creados por normas complementarias posteriores -por ejemplo, el PNUD, ONU-HABITAT, etc.; o aún, anteriores a la Carta, serían integrados al sistema de la ONU mediante acuerdos específicos -verbigracia, la OIT y el BM (Comotto, 2014, p.71).

6 El FNUHAH se estableció el 1 de enero de 1975, bajo la responsabilidad del Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente -PNUMA-. Se considera el primer órgano oficial de la ONU dedicado a la urbanización. Su tarea consistía en ayudar a los programas nacionales sobre asentamientos humanos mediante la provisión de capital y asistencia técnica, en particular en los países en vías en desarrollo.

con el contexto histórico que se vivía y en el cual el desarrollo se colocaba en el centro de la escena. A continuación, se presentan algunos elementos analizados de la Declaración.

– *El recetario para los problemas del “Tercer Mundo”*

En el discurso presente en la Declaración, se plantea un escenario dual. De un lado, se establece un problema que debe ser solucionado, y que es asociado a los países en desarrollo: “la situación extremadamente grave de los asentamientos humanos, en particular la que prevalece en los países en desarrollo” (Declaración de Vancouver, 1976, párr.1). Del otro lado, una solución, proporcionada por una comunidad internacional que “debe proporcionar soluciones para los problemas mundiales” (Declaración de Vancouver, 1976, párr. 2). La solución a este problema sirve como la piedra angular para legitimar la expansión del proyecto de desarrollo a todo el mundo. La Declaración enuncia: “Se plantea como la base para la solución de estos problemas, el establecimiento de nuevas prioridades para fomentar (...) el desarrollo económico y un nuevo compromiso político (...) que culmine con la aplicación práctica de un *nuevo orden económico internacional*” (Declaración Vancouver, 1976, párr.16).

– *El proyecto de desarrollo como solución a los problemas del desarrollo*

En primera instancia, el documento plantea que los problemas de los asentamientos humanos deben vincularse al desarrollo económico y social de los países y a las injustas relaciones económicas internacionales. En la misma línea, reconoce que son inaceptables las circunstancias de un gran número de personas en los asentamientos humanos, especialmente de los países en desarrollo, como consecuencia, entre otras cosas del desarrollo económico inequitativo y el deterioro social, económico, ecológico y ambiental. Sin embargo, y en contradicción con ese planteo, se esboza como solución a este escenario problemático, los mismos mecanismos basados en el desarrollo y en la acumulación de capital para “progresar” y “crecer”. Esto se ejemplifica en esta expresión:

el establecimiento de un orden económico justo y equitativo en el mundo, por conducto de los cambios necesarios en las esferas del comercio internacional, los sistemas monetarios, la industrialización, la transferencia de recursos, la transmisión de tecnología y el consumo de recursos mundiales, es indispensable para el

*desarrollo socioeconómico y para el adelanto de los asentamientos humanos, en particular de los países en desarrollo (párr. 15).*

En este sentido, es preciso detenerse, por un lado, en la invisibilización de las causas estructurales que hay detrás de esos órdenes injustos y cuáles son los posibles actores (internacionales y/o nacionales) que manejan los hilos a modo de marionetas. Por el otro, por qué se plantea al proyecto de desarrollo al mismo tiempo como problema y solución.

*– Lo rural y lo urbano como metáfora del atraso y el progreso*

En la Declaración de Vancouver, lo rural y lo urbano aparecen como dos espacios medidos constantemente bajo los parámetros del progreso y “el desarrollo armonioso” (Directrices para la acción, párrafo 4). Bajo esta medición, el espacio rural es asociado a lo urbano, que simultáneamente se presenta como futuro deseable, lo que dictamina la necesidad de que el espacio rural se asimile al escenario urbano. En este esfuerzo por borrar las particularidades urbano y rurales y subsumir lo rural a la lógica urbana, la Declaración plantea: “Es de importancia fundamental que (...) se dé prioridad a *mejorar* el hábitat rural (...) hacer esfuerzos por *reducir las diferencias* entre las zonas rurales y urbanas, a fin de lograr un *desarrollo armonioso* de los asentamientos humanos” (1976, punto 4). Más adelante expresa: “El *desarrollo armonioso* de los asentamientos humanos, requiere que se *atenúen las disparidades entre las zonas urbanas y las no urbanas*” (1976, punto 14).

*– La ruralidad como responsable de sus propios males*

La Declaración presenta una construcción discursiva por el cual se responsabiliza al propio espacio por su condición de atraso, al tiempo que adjudica ese atraso a los conflictos que se generan en el espacio urbano. Esto se expresa en uno de los puntos de la Declaración que enuncia: “*El atraso rural obliga* a una mayoría de seres humanos a vivir en los *niveles más bajos de vida y contribuye al crecimiento urbano improvisado*” (1976, Introducción, párrafo 12). El atribuirle al espacio rural la responsabilidad de estos problemas, demuestra una omisión intencional por parte de las Naciones Unidas de adjudicar las “circunstancias inaceptables en los asentamientos humanos” a las verdaderas causas estructurales de estas diferencias.

– *La tierra como mercancía a explotar*

En la Declaración, la tierra es definida como “un elemento indispensable para el desarrollo de los asentamientos humanos tanto urbanos como rurales” (1976, Directrices para la acción, punto 13), dejando establecida desde el comienzo, la relación tierra-desarrollo. Este abordaje es la base sobre la cual se asienta una idea utilitarista y acumulativa de la tierra, como un bien material disponible al cual usufructuar y explotar en pos del establecimiento de un plan de crecimiento económico. En este sentido, la Declaración plantea que “el crecimiento de los centros de población tanto urbanos como rurales se basa en un plan amplio de utilización del suelo. (...) Esas medidas deben asegurar la realización de los objetivos básicos de reforma social y económica para cada nación” (1976, Principios generales, punto 10).

**Los 80-90: La mercantilización del hábitat**

A partir de la Conferencia de Vancouver se puso en agenda al Hábitat desde su carácter político, ampliando y complejizando el abordaje que hasta ese momento había estado limitado a lo técnico. En el plano institucional, se crearon diversas organizaciones, como el establecimiento en 1978 del Centro de Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos -CNUAH-, cuya función debía ser la de coordinar todas las actividades emprendidas por el Sistema de Naciones Unidas en esta materia y “asistir a los países para enfrentar estos problemas, estudiar medios para suministrar cooperación técnica, promover investigaciones, entrenamiento de recursos humanos, preparar y suministrar a los países material audiovisual y documentación” (Figueroa Pla, 2010, p. 434). En el escenario público, la Conferencia motivó la planificación de instituciones para el diseño, gestión y financiamiento de instrumentos públicos destinados a los asentamientos humanos. Además, surgieron iniciativas de organismos civiles como el Consejo Internacional para el Hábitat; simultáneamente emergieron Organizaciones No Gubernamentales especializadas en el tema, movimientos sociales y proyectos de investigación, en todas las regiones. Estas instituciones que se encargaron de indagar, desde una mirada crítica, sobre las causas estructurales de estos problemas habitacionales y aportar algunas posibles orientaciones para enfrentarlos. A esto se le sumaban múltiples iniciativas sociales que, aunque reducidas en cuanto a alcance, habilitaron la construcción de un proceso más creativo.

Sin embargo, el entusiasmo y los esfuerzos puestos en los propósitos de apoyar a la producción y gestión social de los asentamientos humanos, no pudieron

concretarse. A finales de los 80, con la caída del muro de Berlín, se constituyó un mundo unipolar, con Estados Unidos como única potencia imperante. De esta forma se asistió al fortalecimiento de políticas que:

Conciben la vivienda como mercancía, la ciudad como paraíso de la especulación financiera e inmobiliaria y los bienes comunes y limitados, -el suelo, el agua e incluso el aire- como producto sujeto a las reglas del mercado y de la escasez (Ortiz Flores, 2008, p. 9).

De esta manera, la participación popular, que venía ganando terreno como propuesta alternativa de producción de hábitat, comenzó interrumpirse en la década del '80 ante la aparición del neoliberalismo a nivel global, consolidado en la década del '90. Con el repliegue del Estado, la vivienda se relacionó directamente al sector formal de la construcción, a la oferta privada de suelo urbano y a la operación del sistema financiero formal, replegando la trama social y económica compleja inherente a los procesos urbanos (Echeverría Ramírez, 2009, p. 40).

Sin embargo, los movimientos organizados desde décadas anteriores en torno a las problemáticas habitacionales comenzaron a desarrollar estrategias colectivas para enfrentar la dinámica excluyente del mercado. Un ejemplo de ello, lo constituyeron la agrupación de familias con el objetivo de fortalecer su capacidad de negociación para lograr así un acceso más beneficioso al mercado inmobiliario y la posibilidad de incorporar valor agregado a la obra básica mediante la autogestión.

En esta época adquirieron centralidad tres actores que fueron presentados por el proyecto neoliberal como alternativas superadoras del Gobierno Nacional: la sociedad civil, las empresas y los gobiernos locales. Es así como el concepto de "desarrollo local" tomó una fuerza inusitada, impregnando todo el discurso y actuación de los organismos internacionales durante esta década y las posteriores.

En el contexto de la creciente descentralización, el BM fue ampliando su actuación, poniendo el acento en la necesidad de participar activamente en el diseño de políticas nacionales de vivienda. Como corolario de todo el panorama que se estaba viviendo, en 1989, con el supuesto objetivo de dar respuesta a las problemáticas de los países en desarrollo azotados por la crisis, aparecen, impulsadas por el BM, el FMI, el Departamento del Tesoro de los Estados Unidos y otros organismos y expertos con sede en Washington, un listado de políticas que, lejos de solucionar las desigualdades, incrementaron la pobreza, la exclusión y la devastación de la naturaleza. Este paquete de políticas neoliberales es lo que dio origen al famoso Consenso de Washington.

El Consenso de Washington contaba con 10 puntos. Tal como plantea Ortiz Flores (2008) en relación específicamente a lo habitacional, los tres primeros puntos (disciplina fiscal, reordenamiento del gasto público y reforma impositiva) trajeron como consecuencia, la disminución de la participación del Estado y paralelamente el protagonismo de la iniciativa privada en relación a la producción de vivienda y otros elementos de hábitat; la fragmentación de políticas habitacionales y la disminución de recursos fiscales destinados a las necesidades habitacionales de los sectores de bajos ingresos. El cuarto punto (liberalización de las tasas de interés), y adicionalmente la disminución de los subsidios y la mercantilización desregulada de la tierra, impidió el acceso de una gran porción de la población a las viviendas ahora producidas en exclusividad por el mercado. Los siguientes tres puntos del listado (tasas de cambio competitivas, liberación del comercio internacional y apertura a la inversión extranjera directa) dieron paso al flujo de capitales, materiales y proyectos del exterior a los mercados locales, lo que afectó directamente a los pequeños y medianos productores. El octavo punto de la lista (la política de privatización), transformó el suelo en mercancía, subordinó el derecho a la vivienda a intereses económicos y relegó la producción social del hábitat, a través de la individualización de los problemas, las soluciones y la posesión de la vivienda. El noveno punto del listado (la desregulación) trajo aparejado la eliminación de las áreas y programas de vivienda y por ende la reducción y eliminación de apoyos técnicos, económicos y administrativos a los productores sociales. El último punto de la lista (los derechos de propiedad) dejaron como única opción para la tenencia, la propiedad privada individual, hecho que relegó a los sectores de bajos recursos afuera de toda posibilidad de función social de la propiedad y a grandes sectores de la sociedad en condiciones de vulnerabilidad y sujetos a las presiones de los mercados inmobiliarios y de los negociados de las hipotecas (Ortiz Flores, 2008).

A esta altura ya era evidente que las políticas que se estaban llevando a cabo no contribuían en nada al objetivo de garantizar vivienda para todos para el año 2000. Por el contrario, el impacto de estas políticas fue el crecimiento desorganizado y una producción masiva de casas individuales, proceso que al mismo tiempo contribuyó a la invisibilización y hasta en ocasiones la criminalización de la producción y gestión social del hábitat. La promoción de estas políticas por parte de los organismos multilaterales de crédito, fueron posibles también por estar acompañadas de las negociaciones de la deuda externa de los países en desarrollo y los consiguientes ajustes estructurales, el condicionamiento al momento de otorgar créditos para el desarrollo de vivienda y la amplia difusión de documentos, que sirvieron para legitimar el discurso amparado en sustentos teóricos y técnicos. De esta manera,

se terminaba de consolidar el papel del Estado como facilitador de la producción mercantil privada del hábitat.

Durante el tiempo que duró el proceso del Consenso de Washington, los abordajes que ponían en el centro de la escena a los gobiernos locales, fueron cambiando en gran medida por un relativo reconocimiento de los impactos negativos a causa de estas reformas y de la incapacidad de las instituciones locales de hacerse responsable de las funciones asignadas. Esta intensión de los organismos de crédito de reconstruir las esferas nacionales del Estado, fueron acompañadas por redes y comunidades epistémicas transnacionales afines a estos organismos. No obstante, no se observó en la realidad una transformación sustancial, y el Estado siguió cumpliendo un papel subsidiario.

En esta coyuntura se celebraba en 1992 la Cumbre de la Tierra, en Río de Janeiro. En aquella oportunidad, muchas organizaciones vinculadas al hábitat trabajaron en conjunto en el marco de un Foro que se celebró paralelamente a la Cumbre y que daría como resultado un documento conocido como el *Tratado por Ciudades, Villas y Pueblos Justos, Democráticos y Sustentable*. En él se expusieron entre otras cosas, la necesidad de articular integralmente los asentamientos rurales y urbanos, superando las visiones restrictivas imperantes en la época. Esta era al menos una intención de poner sobre el tapete la importancia de avanzar hacia un abordaje integral y complejo, a repensar la relación campo-ciudad y a pensar al hábitat en relación a cada territorio y a su entorno ambiental.

## **Hábitat II o la consagración de la ciudad como protagonista**

En el año 1996, se desarrolló en Estambul, la Segunda Conferencia de Naciones Unidas sobre asentamientos humanos, conocida como Hábitat II o “Cumbre de las ciudades”. Desde su denominación quedó en claro que la ciudad fue el asunto central del desarrollo. Los ejes temáticos transversales de la Conferencia fueron vivienda para todos y asentamientos humanos sustentables en un mundo en urbanización.

Salas Serrano (1999) expresa que, en la Conferencia se afirmó el protagonismo de las ciudades, ratificando la idea de que no solo continuaría la magnitud de las mismas, sino que su tamaño e importancia social y económica aumentaría, a medida que los países en desarrollo se desplazaran hacia economías dependientes de las urbes y de los bienes y servicios que ellas proporcionan. Así, se consolidó la idea de 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 política” (p. 57).

En ese sentido, resulta elocuente la declaración de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)<sup>7</sup> cuando expresa:

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 lugar (CEPAL, 1996, p. 34).

Al mismo tiempo, en el marco de Hábitat II, quedó asentada la pretensión de hacer alianzas con los gobiernos locales, dejando explicitado en sus documentos las prácticas de descentralización que si bien ya se encontraban presentes, no se habían documentado en las conclusiones del Hábitat I. En ese sentido, el discurso presente en la Agenda Urbana estaba muy influenciado por las tendencias privatizadoras de la época y en consecuencia el papel del Estado como facilitador de este proceso a favor del mercado.

De la misma forma que ocurrió en la Conferencia de Vancouver, la Agenda de Hábitat II, tampoco recogía con claridad las causas estructurales que había por detrás de los crecientes problemas del hábitat a nivel mundial y de los impactos que el modelo neoliberal venía teniendo. En línea con esto, el tema de la producción social del hábitat no fue desarrollado en la Agenda, más allá de pequeñas aportaciones, en gran medida debido a que los organismos internacionales seguían por esa época sembrando la ilusión en los mercados y acentuando el rol del Estado como facilitar de estos procesos.

En ese marco, el discurso de la Cumbre de Ciudades presentó muchas continuidades con respecto a los elementos establecidos en Hábitat I. Al mismo tiempo, aparecieron una serie de elementos para dar respuesta a los acontecimientos que sucedían por aquel entonces, emergiendo formas de nombrar que no habían aparecido hasta el momento en Conferencias anteriores (o no con tanta claridad). Aunque, en su mayoría, los procesos siguieron siendo los mismos.

---

7 La CEPAL es el organismo dependiente de la ONU responsable de promover el desarrollo económico y social de América Latina y el Caribe. Creada en 1948, se dedica a la investigación económica.

– *La centralidad de lo urbano como primera continuidad*

El desarrollo urbano siguió siendo el eje central de los planteos, hecho que se puede advertir fácilmente desde el propio título de la Conferencia (Cumbre de Ciudades) y también en uno de los dos ejes transversales de la misma: “desarrollo de asentamientos humanos sostenibles en un mundo en proceso de urbanización” (Declaración de Estambul, 1996, punto 1). La ciudad sigue siendo presentada como modelo de desarrollo al que se debe aspirar, en este sentido se plantea: “Las ciudades y los pueblos son centros de civilización y fuente de desarrollo económico y progreso social, cultural, espiritual y científico” (Declaración de Estambul, 1996, Punto 2).

Para terminar de confirmar esta configuración de hábitat urbano-rural basta con observar lo expresado en las Conclusiones del documento final de la Conferencia, en donde se sostiene:

Las zonas urbanas son *el tema central*, pero debemos ocuparnos de todos los lugares en que las personas viven sumidas en la desesperación sin los medios más elementales para llevar una vida decente. El bienestar de la población rural también incumbe a esta Conferencia. Su futuro también está en juego en el mundo *en proceso de urbanización* del mañana (Declaración de Estambul, 1996, conclusiones).

– *El nuevo concepto estrella: el desarrollo sostenible*

A su vez, al concepto de desarrollo social y económico articulador de las acciones sobre asentamientos humanos desde la Conferencia de 1976, en Hábitat II se suma el elemento medioambiental y con él, el concepto de desarrollo sostenible. De esta forma se comienza a hablar de “modalidades de producción y consumo insostenibles” (Declaración de Estambul, 1996, punto 4) y surgen compromisos para “adoptar modalidades sostenibles de producción, consumo, transporte y desarrollo de los asentamientos; a prevenir la contaminación; a respetar la capacidad de carga de los ecosistemas y a velar por que se preserven las oportunidades de las generaciones futuras” (1996, punto 10).

Se observa que el concepto de desarrollo sostenible no suma elementos críticos estructurales hacia los modos de producción imperantes. Por el contrario, lo productivo sigue en el centro de la escena, agregando solo que se debe promover una “utilización perfeccionada”. Esto se ve expresado en el siguiente punto:

El mantenimiento y desarrollo de los asentamientos rurales exigen unas actividades agrícolas y forestales sostenibles y *tecnologías agrícolas perfeccionadas*, así como una *diversificación económica* y un aumento de las oportunidades de empleo mediante el estímulo de una *inversión adecuada* y ambientalmente sostenible en la *industria* y en las actividades conexas de *producción económica y servicios* (Declaración de Estambul, 1996, punto 129).

De esto modo, fácilmente se advierte que alrededor del “nuevo concepto” de desarrollo sostenible seguían orbitando las mismas nociones que dan forma al proyecto de desarrollo tradicional, hecho por el cual las prácticas en torno a ello, si bien edulcoradas con palabras medioambientalmente amigables, siguen repitiendo las mismas recetas.

En función a esta misma idea, lo rural es discursivamente colocado como aquel espacio en donde se debe “enseñar” a ser desarrollado, como en el siguiente extracto:

Los gobiernos a los niveles apropiados, incluidas las autoridades locales, al establecer las políticas de desarrollo y ordenación regional sostenible, deben (...) promover programas de educación y capacitación y establecer procedimientos para la plena participación de las poblaciones rurales e indígenas en la fijación de prioridades para un desarrollo regional equilibrado y ecológicamente viable (Declaración de Estambul, 1996, punto 167 “a”)

### **Los 2000: el día después de Estambul**

Los años posteriores a la celebración de Hábitat II terminaron de demostrar que los compromisos vertidos en la Agenda Hábitat por parte de los Estados tuvieron poco impacto en los territorios. Tal como plantea Ortiz Flores (2008), la aplicación de aquel documento “se reduciría a promover dos campañas, internacionales: seguridad de tenencia y gobernabilidad urbana” (p. 18). Estas dos campañas, no son más que la construcción de dos conceptos discursivos que, en el caso del primero, sirvió para justificar las violencias acontecidas en torno al derecho a la vivienda, acrecentando los desalojos y la pobreza; mientras que el segundo, sirvió para amparar a los sectores neoliberalistas frente a los reclamos de empobrecimiento, exclusión y pobreza crecientes a causa de ese mismo sistema.

En ese marco, se configuraban dos actores discursivos opuestos: por un lado, el Centro Hábitat de Naciones Unidas, como impulsor de estas campañas acudiendo

a la “buena voluntad” de los gobiernos, dada la ausencia de recursos con los que la organización contaba en sus arcas. Por otro lado, las organizaciones de la sociedad civil que seguían trabajando para poner en discusión las políticas vigentes e incorporar en el discurso la existencia de otros caminos posibles. Este par dicotómico estaría presente en los inicios del siglo XXI.

En relación al escenario rural, prácticamente desaparecería de los planteos, reforzando el proceso que se había iniciado en la Conferencia de Hábitat II. Las ciudades se terminarían de fortalecer como aquel territorio en donde convergían, “en congruencia con el proyecto de globalización económica neoliberal, el grueso de los recursos y apoyos institucionales” (Ortiz Florez, 2008, p.19).

Así es como los inicios del siglo XXI asistieron no solo a un proceso de reducción de la temática compleja del hábitat, sino que se reafirmaron aquellos mecanismos de antaño a través de los cuales se invisibilizan las causas estructurales que hay por detrás de estos problemas y, por lo tanto, se clausura toda visión estratégica para enfrentar estos problemas. A pesar de que los asentamientos humanos ya llevaban más de 40 años en la escena del multilateralismo, era poco lo que se había avanzado para enfrentar la exclusión y la desigualdad, para reconstruir el tejido social y para fortalecer comprometidamente otros espacios tales como la organización comunitaria

A su vez, en 2002, surge el Programa ONU-Hábitat en reemplazo del Centro de Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (CNUAH). Bajo esta nueva estructura institucional, la Comisión de Asentamientos Humanos dejó de relacionarse directamente con otros actores, y en su lugar surge el Foro Urbano Mundial<sup>8</sup>. A partir de ello, ya no se realizarían encuentros en donde convergieron los Estados Miembros de la ONU con otros actores de la sociedad civil como había sido hasta ese momento, limitando aún más las posibilidades de incidencia de estos últimos.

Mientras tanto, se acrecentaba a nivel mundial y especialmente en Latinoamérica el rol del Estado como facilitador de los grandes negocios inmobiliarios, en detrimento de las estrategias de pobladores rurales y urbanos para efectivizar su derecho a acceder a un lugar donde vivir. Al mismo tiempo, en aquel período se consolida y aparece con fuerza un discurso sobre otro tipo de desarrollo más “amigable” con el medioambiente. En estos años ya eran absolutamente evidentes los límites del modelo tradicional de desarrollo alentado por la sociedad de consumo, lo que da lugar al viraje definitivo hacia el concepto de desarrollo sostenible. Sin

8 La Asamblea General de Naciones Unidas decidió, en su resolución 56/206 que el Foro Urbano Mundial fuera “Un foro técnico no legislativo en el cual los expertos puedan intercambiar puntos de vista en los años que no se reúna el Consejo Directivo del Programa de Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos”.

embargo, tal como se viene planteando, el desarrollo sigue estando en el centro de la escena, en ningún momento se pone en duda que ese sigue siendo el camino. En ese sentido, como plantea Cejas *et al.* (2018) el concepto de desarrollo “se ha instalado en el sentido común de una manera tan definitiva que clausura, monopoliza, impide imaginar y recrear los términos para nombrar el desenvolvimiento de los diversos modos de habitar” (p. 2). En línea con Lattuada (2014), si bien estas iniciativas no cambiaron estructuralmente la perspectiva de los programas de desarrollo, ayudaron a la incorporación progresiva de estrategias de intervención que, incluyeron ciertas condiciones para atenuar el impacto negativo o incentivaron la recuperación de las condiciones de los recursos naturales y el ambiente.

En este marco, en 2015 la Asamblea General de ONU estableció la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, planteado como “un plan de acción para las personas, el planeta, la prosperidad, la paz y asociaciones guiadas por el principio de no dejar a nadie atrás”. Dentro de los 17 Objetivos (ODS) que conforman la Agenda, el número 11 es el que atañe especialmente a la labor de ONU-Hábitat. A través de este objetivo, es fácilmente reconocible la perspectiva que la Agenda tiene del hábitat: es conocido como “ODS urbano” y busca “hacer que las ciudades y los asentamientos humanos sean inclusivos, seguros, resilientes y sostenibles”.

En 2016 se realizó en Ecuador la tercera Conferencia de la ONU, denominada “Vivienda y el Desarrollo Urbano Sostenible” y mayormente conocida como Hábitat III. De ella surgieron una serie de lineamientos que confluyeron en un documento denominado Nueva Agenda Urbana -NAU-. A partir de la publicación del documento, surgieron diversas críticas, especialmente orientadas a los escasos objetivos alcanzados en los últimos cuarenta años y la reincidencia en los temas en la actual agenda<sup>9</sup>. Según Escobar (2007), el discurso del desarrollo opera como un metarrelato que organiza y estructura las ideas dominantes de nuestros tiempos. En esa línea, la NAU se inscribe en el metarrelato del desarrollo, tomando específicamente la forma de desarrollo sostenible. Allí, el nuevo paradigma de hábitat que se propuso es el de “la ciencia de las ciudades” (NAU, 2016, p. IV). A continuación, se presentan algunos supuestos centrales planteados en el documento:

– *Centralidad de lo urbano y negación de lo rural*

Tomando la dinámica demográfica urbana actual como justificativo, el documento de la NAU, plantea como inviables otras alternativas de habitar el mundo, diferentes

9 Algunas de esas críticas se encuentran expresadas en el documento Declaración por la Defensa de Nuestros Territorios realizada en Quito en 2016.

a la urbana. La ruralidad emerge siempre como territorio subordinado y dependiente al urbano. No se plantea a lo rural como una alternativa de habitabilidad que contenga espacios híbridos de ruralidad y urbanidad. En esa línea, el punto 95 hace referencia a las escalas del ordenamiento territorial, y allí lo rural aparece reducido a la 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” (NAU, 2016, punto 95).

Asimismo, la NAU no problematiza el desarrollo como proyecto en sí mismo y su discurso que presenta a la ciudad como estadio evolutivo avanzado y completamente escindido de la ruralidad. De hecho, el texto de la agenda afirma

La Nueva Agenda Urbana incorpora un nuevo reconocimiento de la correlación entre la buena urbanización y el desarrollo. Subraya los vínculos entre la buena urbanización y la creación de empleo, las oportunidades de generar medios de subsistencia y la mejora de la calidad de vida, que deberían incluirse en todas las políticas y estrategias de renovación urbana (NAU, 2006, p.8).

– *Escisiones de lo territorial, lo natural y lo ambiental*

Como significante central de la NAU emerge la naturaleza, aunque se representa como recurso y no como bien común. Esto se expresa 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”.

En el documento, el argumento economicista atraviesa la consideración de los ámbitos sociales y culturales más variados. Como ejemplo de esto, el punto 10 expresa:

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 climático (NAU, 2016, punto 10).

– *Las persistencias discursivas cuarenta años después*

El discurso presente en la NAU, continúa planteando lineamientos estructurales presentes desde 1976, lo que da la pauta que, aunque a lo largo de estos años han emergido conceptos nuevos, las estrategias discursivas siguen siendo las mismas. Algunas de estas continuidades son:

– Crecimiento indefinido como motor del bienestar social. Al sostener este enunciado (núcleo conceptual central del proyecto de desarrollo), la NAU desconoce los límites del crecimiento y quiénes se benefician con ese modelo. En ese sentido cuando se habla de “crecimiento económico sostenido” en el punto 13, expresa “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” (NAU, 2016, p. 6).

– La emergencia de lo local como espacio ideal de la política urbana. La NAU marca como un avance importante el hecho de que “por primera vez dio voz a los gobiernos locales y subnacionales”. Sin embargo, es necesario pensar “lo local” 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, en el marco de relaciones que constituye.

– La igualdad de derechos en detrimento de la igualdad de condiciones. El documento establece como uno de sus objetivos “que todas las personas gocen de igualdad de derechos y de acceso a los beneficios y oportunidades que las ciudades pueden ofrecer” (NAU, 2016, p. IV). 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 (Romero Losacco, 2014).

### **La urbanización no es inevitable**

A lo largo de todo el artículo se pudo observar de qué manera, en el marco del proyecto de desarrollo, se construye una red de actores capaces de dar discursos

válidos en torno al destino de regiones y/o actores cuya voz no es escuchada. Estos discursos son los que prevalecen, componiendo modos de sujeción.

En ese sentido, los Organismos Internacionales representados en Naciones Unidas, han sido productores de documentos y declaraciones que históricamente invisibilizaron formas territoriales diferentes a las urbanas, entre ellas el hábitat rural campesino. Si bien se entiende que existen problemáticas específicas de las ciudades, es central que este tipo de encuentros, tales como las Cumbres de Hábitat, sean la oportunidad y tengan la responsabilidad de asumir lecturas integrales. La dicotomía campo-ciudad, en donde la ruralidad aparece como un modelo de hábitat subsidiario, imperfecto respecto del hábitat urbano, que se presenta como el modelo avanzado de habitar, compone una serie de derivaciones problemáticas.

Ahora bien, es importante ampliar el foco para advertir cuál es el contexto que ha permitido que este tipo de discursos emerjan y cobren sentido. En ese marco, el concepto de *acumulación por desposesión* acuñado por Harvey (2004), nos da claves para comprender los fenómenos del capitalismo en América Latina como marco propicio para la construcción de los discursos hegemónicos sobre hábitat que fuimos mostrando a lo largo del artículo. El autor señala que “la expansión geográfica y la reorganización espacial son opciones posibles” (Harvey, 2004, p. 100) como maneras de absorber el excedente de capital y fuerzas de trabajo, propio de las crisis de sobreacumulación del capitalismo. Harvey remarca la continuidad de la acumulación originaria, señalando que el capitalismo continúa mercantilizando otros campos para continuar su expansión (Vanoli, 2022). A propósito de eso y como manera de ejemplificar el ploteo, Harvey retoma una idea de Marx:

la mercantilización y privatización de la tierra y la expulsión forzosa de las poblaciones campesinas; la conversión de diversas formas de derechos de propiedad —común, colectiva, estatal, etc.— en derechos de propiedad exclusivos; la supresión del derecho a los bienes comunes; [...] los procesos coloniales, neocoloniales e imperiales de apropiación de activos, incluyendo los recursos naturales (2004, p. 113).

Actualmente, estos procesos se mantienen vigentes. Particularmente, Harvey hace énfasis en la expansión de fronteras geográficas, lo cual permite comprender el rol fundamental del espacio para la reproducción del capital. Esto le da el marco de sentido a la emergencia de los discursos sobre hábitat rural que hemos analizado a lo largo del escrito. De esta forma, el discurso sostenido por la ONU y reafirmado en la NAU, pareciera dejar de lado la promesa de un desarrollo equilibrado, al momento

de promover solamente el crecimiento de la ciudad como motor del desarrollo económico mundial. Se plantea que el crecimiento de la urbanización es imparable, pero no se reconoce que ese proceso es fruto de elecciones y decisiones por parte de actores específicos. Al mismo tiempo, en ese mismo interjuego discursivo, se ha modelado una visión de un campo despoblado y extractivista, dedicado casi exclusivamente a la prosperidad de las ciudades, ocultando los modos de habitar propios de la ruralidad.

De allí la importancia de pensar y analizar maneras de ampliar esos discursos e incluir en ellos las voces de quienes habitan los territorios; para ello se propone para futuras indagaciones, abordar discursos locales y expresiones simbólicas que den cuenta de formas empíricas de sedimentación o cuestionamiento de estos discursos.

## Bibliografía

- Cejas, N. (2014). *Procesos comunicacionales en prácticas de co-construcción de conocimiento. Estudio de caso: circuito productivo interactorial para el desarrollo de tecnología social en Concordia, Entre Ríos*. [Tesis Doctoral (inédita), Universidad Nacional de Córdoba, Argentina].
- Cejas, N., Riso, M. y Mandrini, M. R. (2018). *En las rasgaduras de la Nueva Agenda Urbana ¿Porqué escindir lo urbano de lo rural?* [Ponencia III Congreso Internacional de Vivienda y Ciudad "Debate en torno a la nueva agenda urbana". 21 y 22 de Junio de 2018, Universidad Nacional de Córdoba, Córdoba, Argentina]. <http://hdl.handle.net/11086/11577>
- Comotto, S. (2014). *El rol de los órganos y organismos internacionales pertenecientes al sistema de Naciones Unidas en el inicio (1977) y consolidación (1987-1995) del proceso de descentralización de la política habitacional en la Argentina*. [Tesis de posgrado. Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales FLACSO-Sede académica Argentina].
- Corbalán, A. (2004). Intervención y disciplinamiento. Función política de los organismos internacionales de crédito. *Revista Ciclos*, 14 (27), pp. 4-15.
- Cortés Ortiz, B. (2011). El discurso político del hábitat. Algunas consideraciones. *Revista Equidad y Desarrollo*, (15), pp. 147-168.
- Echeverría Ramírez, M. C. (2003). *Hábitat versus vivienda: Mirada crítica sobre el vivendismo*. [Reflexión presentada en el Seminario-Foro Internacional "La construcción del hábitat popular: Experiencias de intervenciones urbanas, arquitectónicas, tecnológicas y pedagógicas" organizado por el Departamento de Investigaciones de la Facultad de Arquitectura de la Universidad La Gran Colombia, Santafé de Bogotá, Octubre 29-31 de 2003].
- Escobar, A. (2007). *La invención del Tercer Mundo*. Editorial el perro y la rana.
- Fernández Pose, L. (2007). *América Latina y Estados Unidos. Un análisis de los objetivos de la Alianza para el Progreso*. [Ponencia presentada en 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].
- Figuroa Pla, U. (2010). *Organismos internacionales: Teorías y sistemas universales. Tomo I*. Editorial Jurídica de Chile.
- Foucault, M. (1979). *Microfísica del poder*. Ediciones de La Piqueta.
- Harvey, D. (2014). *Ciudades rebeldes. Del derecho a la ciudad a la revolución urbana*. Ediciones Akal.

- Kozak, D. (2016). John F.C. Turner y el debate sobre la participación popular en la producción de hábitat en América Latina en la cultura arquitectónico - urbanística, 1961- 1976. *Urbana: Rev. Eletrônica Cent. Interdiscip. Estud. Cid Campinas*. 8, (3), pp.49-68.
- Lattuada, M. (2014). Políticas de desarrollo rural en la Argentina. Conceptos, contexto y transformaciones. *Revista Temas y debates*. 27, (18), pp. 13-47.
- Martínez, E. (2009). *Paradigmas de intervención pública latinoamericana en hábitat urbano*. (inédito). Disponible en: [http://dedicaciontotal.udelar.edu.uy/adjuntos/produccion/1519\\_academicas\\_\\_academicaarchivo.pdf](http://dedicaciontotal.udelar.edu.uy/adjuntos/produccion/1519_academicas__academicaarchivo.pdf)
- Organización de las Naciones Unidas (1976). *Declaración de Vancouver sobre los Asentamientos Humanos*: Vancouver, Canadá. Disponible en [http://www.hlrn.org/img/documents/Vancouver\\_Declaration\\_SP.pdf](http://www.hlrn.org/img/documents/Vancouver_Declaration_SP.pdf)
- Organización de las Naciones Unidas (1992). *Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo*. Río de Janeiro, Brasil. Disponible en <https://www.un.org/spanish/esa/sustdev/documents/declaracionrio.htm>
- Organización de las Naciones Unidas (1996). *Declaración de Estambul sobre los Asentamientos Humanos*. Estambul, Turquía. Disponible en <http://habitat.aq.upm.es/aghab/adecclestambul.html>
- Organización de las Naciones Unidas (2017). *Conferencia de las Naciones Unidas sobre la Vivienda y el Desarrollo Urbano Sostenible. Hábitat III: NUEVA AGENDA URBANA*. Quito, Ecuador. Disponible en [https://onuhabitat.org.mx/index.php/la-nueva-agenda-urbana-en-espanol\\_](https://onuhabitat.org.mx/index.php/la-nueva-agenda-urbana-en-espanol_)
- Ortiz Flores, E. (2008). *De Vancouver 1976 a Vancouver 2006. Una revisión crítica desde la perspectiva no gubernamental*. Disponible en [http://www.hlrn.org/activitydetails.php?id=pHFkaA==#.YAXWE15KjIU\\_](http://www.hlrn.org/activitydetails.php?id=pHFkaA==#.YAXWE15KjIU_)
- Romero Losacco, J. (2014). *La invención de la exclusión. Individuo, Desarrollo e Inclusión*. (inédito). Disponible en: [https://www.alainet.org/images/La%20inveni%C3%B3n%20de%20la%20exclusi%C3%B3n%20\(3\).pdf](https://www.alainet.org/images/La%20inveni%C3%B3n%20de%20la%20exclusi%C3%B3n%20(3).pdf)[https://www.alainet.org/images/La%20inveni%C3%B3n%20de%20la%20exclusi%C3%B3n%20\(3\).pdf](https://www.alainet.org/images/La%20inveni%C3%B3n%20de%20la%20exclusi%C3%B3n%20(3).pdf)
- Salas Serrano, J. (1999). Hábitat: El implacable desarrollo del subdesarrollo. *Revista Urban*. (3), pp. 53-66.
- Sepúlveda Ocampo, R. y Fernández Wagner, R. ( 2005). Un análisis crítico de las políticas nacionales de vivienda en América Latina. *Revista INVI*, 22, (61), pp. 89-91.
- Vanoli, F. (2022). *¿Qué puede un espacio? Sacrificio ambiental y subjetividades disidentes en Ituzaingó Anexo*. Editorial CEA Colección Tesis.