

# Uruguay. El antes, durante y después de las tres “Hábitat”

*Benjamín Nahoum\* , Marcelo Pérez Sánchez\**

**Resumen.** El presente trabajo intenta realizar un análisis crítico de las Conferencias Hábitat, en sus tres ediciones y tres momentos, procurando efectuar lecturas que den cuenta de las continuidades y rupturas, desde una mirada latinoamericana. Específicamente, trataremos de pensar situándonos en esos procesos históricos desde Uruguay, y haciendo hincapié en los horizontes de posibilidad y la implicación que para el campo de lo popular contienen.

Para ello el trabajo parte de preguntarse para qué sirven las Conferencias Hábitat, para luego detenernos en el antes, el durante y después de las dos primeras, y el antes y posible después de la que se avecina, particularizando en el caso Uruguay.

En cada caso analizamos el potencial de la participación popular, y cómo las conferencias han incluido o se han enfrentado a ellas. Finalmente realizamos algunas reflexiones que surgen de esta revisión histórica sobre las perspectivas que abren las conferencias y las acciones que deberían contemplar, y planteamos la necesidad de evitar que estas instancias queden más en intenciones que en instrumentos y acciones concretas para la actuación de los Estados a la hora de garantizar derechos colectivos.

**Palabras clave:** conferencias Hábitat-pensamiento crítico-participación popular

## ¿Para qué sirven las conferencias Hábitat?

La pregunta guía de este trabajo podría ser la del título, o precisándola más: ¿para qué le sirven a los pueblos las conferencias Hábitat de las Naciones Unidas (ONU)? Partiendo de que creemos que ni su preparación, ni su desarrollo, ni sus conclusiones, ni sus efectos, cambian el mundo, también pensamos que ningún espacio de reflexión es desdeñable, y que importa hacer un esfuerzo para darles contenido, para lo cual es imprescindible la participación protagónica de los sectores populares organizados.

Una visión retrospectiva nos muestra que en la definición de las políticas nacionales (de vivienda y hábitat, pero también en otras políticas sociales) han importado más los lineamientos que establecen los organismos internacionales de crédito, y qué financian y qué no, que las grandes definiciones de las asambleas mundiales. Y que el de la lucha social y no éste, es el ámbito donde los pueblos logran sus grandes conquistas.

Pero también es cierto que para potenciar esas luchas muchas veces ha sido importante para el campo popular la existencia de definiciones y recomendaciones de organismos internacionales de

---

\* Ingeniero Civil, Facultad de Arquitectura, Diseño y Urbanismo, Universidad de la República Uruguay.

\* Politólogo, Doctorando en Estudios Urbanos, Programa Integral Metropolitano, Universidad de la República, Uruguay.

amplio espectro, donde los pueblos estén representados, cuya letra no alcanza para que las cosas se hagan, pero sí puede ayudar a pelear para que así sea.

Por eso en este artículo nos preocupamos, tomando como caso el que mejor conocemos, el de nuestro Uruguay, y de cara a la ya muy próxima Hábitat III, en hacer una sintética historia de estas conferencias, tratando de describir en qué marco se dieron, tanto a nivel del país como de la región, y tomando como una dimensión central la participación del campo popular, buscando así generar un mirada “desde abajo”: no desde los gobiernos y los organismos, sino desde la gente.

Para ello revisaremos la situación previa contextualizada, las declaraciones y resoluciones, y sus efectos posteriores (políticas de organismos internacionales, como el Banco Mundial, Fondo Monetario Internacional, y otros, y de los propios gobiernos nacionales): desde Hábitat I en Vancouver a Hábitat II en Estambul, y lo que está sucediendo respecto a la Hábitat III de Quito.

### **El antes, durante y después de “Hábitat I” (Vancouver, 1976)**

Hábitat I se gesta en un contexto internacional marcado por la guerra fría (donde dos potencias: la URSS y EEUU, se disputaban el orden mundial), a partir de la cual este tipo de organismos eran espacios o usinas de ideas y políticas. En lo que respecta concretamente al camino a Vancouver, cabe destacar una serie de hitos a nivel internacional que ayudan a explicar lo que sucedió en Hábitat I, tanto en lo referido a la Conferencia en sí misma como en el Hábitat Forum realizado en paralelo. Entre los hitos es de señalar la conferencia de ONU de 1973, donde se dice:

*“El propósito principal de la Conferencia-Exposición debe ser servir de modelo práctico para el intercambio de información sobre las soluciones a los problemas de los asentamientos humanos, habida cuenta de una amplia serie de factores ambientales y de otro orden, que conduzca a la formulación de políticas y actividades por los gobiernos y organizaciones internacionales”*  
(Asamblea General de la ONU, 13 de diciembre de 1973).

Por otro lado, cabe destacar las instancias preparatorias de técnicos de 1975 en Dubrovnik, donde un panel de expertos estableció un “marco ideológico” para la conferencia (Gyger, 2013). Participaron 31 expertos entre ellos John Turner, Fernando Cardoso, Albert Hirschman, Panayotis Psomopoulos, Charles Correa, Yona Friedman, Eduardo Neiras, Nuno Portas y Ernest Weissmann. Quedó clara allí la fuerte influencia de la teoría de la dependencia: subdesarrollo como el resultado de relaciones políticas y económicas desiguales entre naciones.

Hábitat Forum, congreso para la sociedad civil realizado de forma paralela y financiado por el gobierno canadiense, implicó la reunión de más de cinco mil representantes de ONG de noventa países. Turner organizó en este marco un simposio sobre “Vivienda de auto-ayuda y bajo costo” donde expuso como experto, promoviendo que la articulación profesional y política lograra la redefinición del problema de los asentamientos en el documento final. Algunas de esas ideas quedaron reflejadas en la Declaratoria de la Conferencia; entre ellas podemos señalar:

Oportunidades y soluciones: “La creación de posibilidades para la participación efectiva de todos los habitantes en la planificación, construcción y gestión de los asentamientos humanos” (pág. 1142).

Principios generales: “13. Todas las personas tienen el derecho y el deber de participar, individual y colectivamente, en la elaboración y aplicación de políticas y programas de sus asentamientos” (pág. 1145).

Directrices para la acción. “10. (...) Las políticas eficaces de asentamientos humanos requieren relaciones de colaboración continua entre el gobierno y el pueblo a todos los niveles. Se recomienda que los gobiernos nacionales promuevan programas que fortalezcan y orienten a las autoridades locales para una mejor participación en el desarrollo nacional” (pág. 1147).

“18. (...) mediante acuerdos bilaterales, teniendo en cuenta la soberanía y los intereses de los Estados participantes. Los conocimientos y experiencias acumulados en materia de asentamientos humanos deben estar a disposición de todos los países. Las instituciones de investigación y académicas deberán contribuir más plenamente a este esfuerzo prestando mayor atención a los problemas de los asentamientos” (pág. 1149).

Para el campo popular, como señala Ortiz, la fecunda participación previa y durante el Hábitat Forum fue positiva, aunque no se recogieran en la Conferencia las críticas a los problemas estructurales (por la falta de control público del uso del suelo y la propiedad) que generaban los problemas vinculados al hábitat a nivel planetario.

El evento favoreció la vinculación y articulación de organizaciones de la sociedad civil que venían trabajando desde los años ´60 en el tema hábitat, y a su vez cohesionó y dio lugar a un grupo denominado Tercer Mundo, que rápidamente se puso a trabajar en un documento para la conferencia oficial. Varios de sus aportes recogidos en la declaración fueron: la atención a promover mayor equidad entre naciones y personas; el reconocer la vivienda como derecho humano, y la importancia de la participación popular.

Respecto a la participación, algunos integrantes del foro, como el propio Ortiz, cuestionaron documentos de la secretaria de la Conferencia, que la planteaban como condición para la ayuda. La participación en ese sentido podía quedar en el lugar de la culpa o la instrumentalización, y lejos de ser un deseo o necesidad de los pueblos “para construir una sociedad más justa” (Ortiz, 2008, 2-3).

Más allá de esos señalamientos, existió un diálogo real entre la conferencia y el Foro, que favoreció el abordaje de los problemas de la vivienda y la urbanidad. Además, se creó el Centro de Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (CNUAH) y en el campo de organismos civiles algunos espacios internacionales como la Coalición Internacional por el Hábitat (HIC).

Algunos de estos ámbitos, relata Ortiz (2008), sirvieron para multiplicar actores a nivel país, dialogar con los movimientos sociales y defender los planteos de Vancouver ante el abandono sostenido de los organismos internacionales de financiación al desarrollo (Fondo Monetario Internacional, Banco Mundial y bancos regionales) que a partir de Bretton Woods se subordinaron completamente al gran capital internacional.

Todas estas instancias remarcaron la figura del arquitecto inglés John Turner y su propuesta a partir de la experiencia en las barriadas en Perú, que promovió la autoconstrucción de las poblaciones en la realización de sus viviendas en base al manual puertorriqueño impulsado como experimento en los años ´40 desde EEUU.

Desde las aportaciones de revisión crítica académica de Gorelik (2008), Connolly (2011) y Kozak (2016), la instancia muestra una convergencia de la política de EEUU a través de su plan “Alianza para el Progreso”, que buscaba frenar el avance socialista en América Latina (A.L.) tras la revolución cubana (1959) y una experiencia que promovía desde arriba la participación popular en la producción del hábitat como una respuesta a las acuciantes necesidades existentes, que no interpelara sus causas estructurales y consolidara la propiedad privada individual (Kozak, 2016).

En otra aproximación crítica desde la sociedad civil, Ortiz (2008), recupera la figura de Turner en su empatía con el campo popular que venía demostrando con variadas experiencias autogestionarias de respuesta a sus necesidades, el potencial del poblador y la desburocratización de las instituciones de apoyo al hábitat popular, si bien no tenía claras las causas de los asentamientos informales y el poder real de los pobladores para lograr un hábitat digno.

En esa línea, Ortiz señala que fueron trivializados los aportes de Turner por los organismos internacionales y traducidos de forma distorsionada a través de los programas de lotes y servicios y la autoconstrucción dirigida, que promovieron para los países del llamado tercer mundo. Afirma, respecto a la cooptación del poder económico de los enunciados de Turner, que “su idea de las redes de servicios de apoyo especializados de autoproducción individual fue retomada muchos años después por algunas corporaciones cementeras trasnacionales -por ejemplo, Holsim y Cemex- convirtiéndola en un gran negocio” (2008, 4-5).

Luego de Vancouver, organismos internacionales y gobiernos se distanciaron a nivel global de cumplir lo allí resuelto, lo cual se combinó simultáneamente con procesos crecientes de pobreza, burocratización, tecnocracia y magnitud de las problemáticas a resolver. No obstante, desde el campo social se multiplicaron las experiencias y la lucha por efectivizar el derecho humano a la vivienda, consagrado en 1966 en ONU. Para dicha tarea, el escenario del Año Internacional de Vivienda para los Sin Techo (proclamado por la Asamblea General de ONU en 1982) a realizarse en 1987n parecía un espacio propicio.

HIC, liderado entonces por el propio Turner, inició un proceso de sistematización de 341 experiencias de organizaciones de 75 países vinculadas a producción y mejora de viviendas y barrios, de las cuales 20 fueron expuestas en el Hábitat Forum de Berlín (1987). Ese trabajo, junto a un encuentro realizado en Limuru (Kenya), un poco antes del Foro Global de ONG organizado en Nairobi por ONU y del Hábitat Forum en Berlín, ubicó a HIC como punta de lanza en el trabajo por el derecho fundamental a una vivienda adecuada, asequible y con servicios básicos (Ortiz. 2008, 8).

El cúmulo de experiencias sistematizadas parecía adelantarse a la noción con la que se organizó el Año Internacional del 1987: “llegar con medios al año 2000 que sirvan para mejorar las viviendas y barrios de los pobres”. Todo esto quedó trunco, tras la caída del muro de Berlín (1989) y la apertura al libre mercado especulativo financiero, a partir de lo que se denominó Consenso de Washington, impulsado por los organismos multilaterales de crédito en sintonía con la ahora principal potencial mundial: Estados Unidos, cuyas consecuencias en las ciudades y las personas evidenciamos hasta ahora, tras la retirada del Estado Benefactor y la desregulación de los mercados, con saldos de pobreza, desigualdad, marginación, segregación y fractura social.

Por su parte, la situación social, económica y política del Uruguay al momento de preparación y realización de Hábitat I era, probablemente, la peor de su historia. Entre febrero y junio de 1973 un golpe de Estado dado por los militares con la colaboración de una parte del sector político (incluido el propio presidente de la República en ejercicio) había clausurado el Parlamento, declarado disueltos los partidos políticos y las organizaciones sindicales y estudiantiles, cerrado la prensa de oposición y encarcelado a numerosos dirigentes y militantes sociales y políticos. La cárcel, las desapariciones y las torturas eran la réplica a toda forma de resistencia o intento de organización popular. No era un panorama distinto al que se vivía en otros países de la región, sacudida por el autoritarismo y la represión, pero era un hecho singular en una nación a la que se había llamado la “Suiza de América”.

La dictadura uruguaya, que había tomado como pretexto el surgimiento de movimientos guerrilleros urbanos, ya a esa altura derrotados, era en realidad la respuesta que los sectores dominantes daban a la lucha de los trabajadores por mejorar sus condiciones de vida y no pagar los costos de la crisis económica que vivían el país y la región. El Uruguay, que durante muchas décadas había gozado de una prosperidad económica relativa, al amparo de las favorables relaciones de intercambio y las condiciones naturales de un país donde todo parecía crecer y reproducirse fácilmente, de repente se había latinoamericanizado.

¿Qué pasaba en ese momento en materia de vivienda y hábitat en el Uruguay? Los datos del censo de 1975 empezaban a conocerse y revelaban que pese al importante esfuerzo realizado a partir de la aprobación de la Ley Nacional de Vivienda (LNV) en 1968, el panorama no había cambiado demasiado respecto al censo anterior (1963). Aunque la evolución tecnológica y la popularización de materiales duraderos de tipo económico (como chapas de techo y bloques de mortero) habían permitido sustituir o mejorar al menos algunos de los tipos edificatorios más precarios, y la emigración en aumento atenuaba el crecimiento de la demanda, la estimación del déficit habitacional absoluto permanecía casi incambiada y los asentamientos precarios constituían la “solución” que se daban quienes llegaban del interior del país buscando trabajo en la capital.

Desde el comienzo de la dictadura, además, la política de vivienda había cambiado

sustancialmente, abandonándose los criterios sociales que sustentaban la LNV, para pasar a un enfoque netamente empresarial, en sintonía con los postulados neoliberales de la política económica del país. El primer paso en este camino se había dado al aprobarse (1974) la ley 14.219, que implantaba el libre mercado de arrendamientos, reemplazando la visión fuertemente reguladora puesta en marcha con la ley 13.659 (1968), que creaba un organismo estatal para laudarse en los casos en que inquilinos y propietarios no llegaran a acuerdos para la renovación de los contratos.

El paso siguiente había sido la suspensión de los préstamos a las cooperativas de vivienda, modalidad surgida de tres experiencias piloto (1966) que había adquirido gran impulso al incluirla como forma de producción en la LNV y que había generado un movimiento social muy vigoroso.

El tercer y definitivo episodio de este proceso se dio en el “Cónclave” del Balneario Solís (1977). Los cónclaves reunían a los gobernantes civiles y militares, y se realizaban periódicamente para discutir y tomar posición sobre diferentes temas de gobierno. El de 1977 se dedicó a la situación social y política del país, y dentro de él tuvo un destaque particular la vivienda.

Un informe posterior del Banco Hipotecario del Uruguay sobre los lineamientos que allí se definieron, citado en CCU (1982), dice que “corresponde hacer presente la compatibilidad de las pautas otorgadas al Sector (Vivienda), con las ideas básicas del modelo económico vigente: un lugar preponderante ocupará el Sector Privado, identificado en materia de vivienda y construcción con la ya antes definida figura de ‘Promotor Privado’”. Esto completaba el golpe de timón y la evolución del financiamiento público para vivienda de ahí en más lo muestra claramente. Las políticas sociales cedían prioridad al Mercado y la macroeconomía, y el Estado de Bienestar al estado de malestar.

En el contexto de la dictadura, la participación uruguaya en “Hábitat I” fue la del gobierno exclusivamente. No hubo discusión previa fuera de ese ámbito ni debate posterior sobre lo concluido en Hábitat I: la discusión pública no era la característica del momento. Y hasta se dio la ironía que la delegación uruguaya presentó como experiencia exitosa del país al cooperativismo de vivienda, cuyo desmontaje había comenzado el año anterior con la suspensión de préstamos.

¿Cuánto influyó Hábitat I en las decisiones del Cónclave y en las medidas tomadas posteriormente para aplicarlas? De la revisión no surgen indicios de una alianza entre organismos internacionales y gobierno para aplicar los postulados de Vancouver, seguramente porque la atención a la ciudadanía allí planteada lejos estaba de su interés, centrado en desregularizar el mercado, lo que fue acompañado por la financiación para construir grandes complejos de viviendas (Euskal Erria, Complejo América, el por suerte no nacido Boizo Lanza) para sectores medios-bajos, realizados por grandes constructoras privadas bajo parámetros modernistas y alejados del involucramiento de la población en la producción que postulaba Hábitat I.

En síntesis, en tentativa de respuesta, el gobierno dictatorial, más allá de su lazo político con

el imperio norteamericano, no asumió las orientaciones surgidas de Hábitat I, que contaban con cierta aura progresista que atentaba contra el giro neoliberal que tomaron el país y la región en la época.

### **El antes, durante y después de “Hábitat II” (Estambul, 1996)**

El contexto internacional cambió para esta segunda conferencia, tras la caída del muro de Berlín y el fin de la guerra fría, abriéndose paso al mundo unipolar. Asimismo, como ya señalamos, el Consenso de Washington se instaló como propuesta ideológico-programática desarrollada a partir de los organismos multilaterales de crédito en los países desarrollados y en particular en la región.

En el campo social, las estrategias alternativas al discurso del fin de la historia y triunfo del capitalismo salvaje en su fase neoliberal, encontraron nuevos espacios de prácticas y construcción de articulaciones en defensa de los derechos individuales y colectivos, entre ellos la Conferencia sobre Medio Ambiente y Desarrollo (“Cumbre de la Tierra”); ellas fueron instancias claves para tejer articulaciones y buscar ámbitos donde introducir el tema del hábitat en los debates.

En el campo popular, varias organizaciones vinculadas a la temática, como el Foro de Reforma Urbana de Brasil, Frente Continental de Organizaciones Comunales y HIC, promovieron un foro paralelo donde dieron lugar al Tratado por Ciudades, Villas y Pueblos Juntos, Democráticos y Sustentables (Ortiz, 2008, 11). El otro resultado, tras la distancia física y política entre el foro paralelo y la Cumbre de Río de ONU, fue la movilización -pasando de la cordialidad en los escasos espacios institucionales para las ONG a la movilización- protagonizada por los movimientos sociales urbanos de las favelas que llegaban a respaldar el Tratado por Ciudades.

En ese escenario, la propuesta del Secretario de Hábitat ONU de crear comités nacionales preparatorios con la participación en ellos y en la conferencia de todos los actores para dialogar con los gobiernos, fue aprovechada. Según Hans Van Putten (que presidía HIC) nunca una reunión oficial preparatoria de una conferencia ONU había considerado tanto a las ONG (Ortiz, 2008, 13).

Esa participación social, en un contexto de avance neoliberal, sirvió para matizar dicho proyecto neoliberal en la Agenda Hábitat que salió de la Conferencia y para que no se olvidara que Vancouver había reconocido el derecho humano a la vivienda y los servicios vinculados, que los estados no se desentendieran de sus responsabilidades, y poco más. No prosperó en cambio -al oponerse el Reino Unido- el planteo de varias ONG y otras organizaciones sociales, para reconocer las causas de los problemas de hábitat mundial y los impactos negativos del modelo neoliberal (Id.).

En definitiva, el saldo muestra una mayor participación de las ONG, pero con una menor incidencia en lo que resultó de la conferencia con relación a los intereses del campo popular<sup>1</sup> (como

---

<sup>1</sup> El cambio cualitativo desde la comisión preparatoria 1 (Ginebra, 1994), donde se pretendía avanzar sobre el derecho a la vivienda, a la comisión preparatoria 2 (Nairobi, 1995), que contó con el rechazo activo a reconocer ese derecho por parte de Estados Unidos, mostró un franco retroceso, incluso respecto a lo que ya recogía Hábitat I. Ello obligó a poner

el derecho a la ciudad), lo que remarca la importancia de analizar esos resultados en su contexto.

En el Uruguay, los veinte años que van de Hábitat I a Hábitat II muestran, luego de una consolidación inicial de la dictadura, el crecimiento y potenciación de la resistencia civil, que al cabo de trece años acabaría derribando aquélla, en un proceso que no fue insurreccional, sino que se compuso de muchos miles de gotas silenciosas horadando una piedra que terminó siendo de utilería.

La vuelta de los gobiernos electos democráticamente (1985) prometía cambios que no fueron tales finalmente. Los auspiciosos acuerdos de la Concertación Nacional Programática (CONAPRO) logrados hacia el final de la dictadura, en los que fuerzas sociales y grupos políticos de izquierda fueron determinantes, resultaron rápidamente desconocidos por el gobierno electo, que se movía más cómodamente en el marco de la democracia representativa que con la dialéctica de masas.

En diciembre de 1986, además, el Parlamento, presionado por los militares, votó la llamada “Ley de Caducidad de la Pretensión Punitiva del Estado” (popularmente “Ley de Impunidad”) que establece la renuncia a investigar y castigar los delitos cometidos por el terrorismo de Estado.

La década del '90 planteó un escenario con menos matices: la ideología neoliberal, predominante desde fines de los '50 y reafirmada durante la dictadura, se hizo hegemónica y hubo un esfuerzo consciente y declarado por achicar el Estado, despojarlo de sus cometidos sociales y convertirlo meramente en “facilitador” del mercado, al que se apostaban todas las fichas.

Las piezas maestras en esta estrategia eran, en lo social, la minimización de las políticas correspondientes, y en lo económico, la privatización de las empresas públicas (finalmente frenada por el plebiscito de octubre de 1992, que derogó la ley 16.211, en la que se basaba) y la proclamación del Mercado como el gran productor, planificador y asignador de recursos y bienes.

En el campo de la vivienda, pese a la creación para conducir el sector de un largamente reclamado Ministerio, la aplicación de la receta neoliberal condujo a la producción por empresas privadas; la asignación de acuerdo a la capacidad de pago de cada familia, y la consagración de la vivienda mínima (“Núcleo Básico Evolutivo”, creado por ley en 1992) como el menú casi exclusivo de la política habitacional. La ciudad aumentó su fragmentación; crecieron en flecha los asentamientos precarios, ahora habitados por población que la propia ciudad expulsaba; por el otro lado, se comenzaron a gestar los primeros “barrios privados” en los alrededores de Montevideo<sup>2</sup>, y la reja pasó a ser el separador natural entre el espacio público y el privado residencial.

El contexto social y político había sufrido grandes cambios entre los escenarios de Hábitat I y II. Recuperado el ordenamiento democrático, no existían organizaciones ni dirigentes políticos

---

los esfuerzos en asegurar que la declaración de los gobiernos tomara en cuenta ése y otros derechos (como el de no ser desalojados forzosamente), lo cual finalmente se logró fuera incorporado en la Agenda. (Ortiz, 2008, 15-16).

<sup>2</sup> Los barrios privados (Pérez Sánchez: 2015) empezaron a aparecer -ante la negativa de autorizar estas urbanizaciones de la Intendencia de Montevideo- en los otros dos departamentos del área metropolitana, siendo precursoras la Marina Santa Lucía como urbanización cerrada en el departamento de San José y Lomas de Carrasco en Canelones.

proscritos, sindicatos y gremios recuperaban su pleno funcionamiento, y en el campo de la vivienda, existían organizaciones nucleando a los distintos sectores de destinatarios (cooperativas de ayuda mutua, federadas en FUCVAM; de ahorro previo, en FECOVI; habitantes de otros conjuntos habitacionales y deudores individuales). FUCVAM, especialmente, emergía fortalecida por su papel en la salida de la dictadura y había crecido también en lo ideológico, pasando, de una organización con objetivos sectoriales, a ser un verdadero movimiento, con visión global de la realidad social.

Esto generó una participación interesante de la sociedad civil en la preparación de Hábitat II, en la discusión y elaboración de los documentos y hasta por la concurrencia de representantes a la propia conferencia (de FUCVAM, de varias ONG), al igual que lo que pasó en otros países (Ortiz, 2008). Pero eso sólo se vio reflejado parcialmente en los documentos finales de la conferencia, donde si bien se pudo introducir algunos cambios, como ya mencionamos, para salvar vacíos de los borradores iniciales y frenar el avance neoliberal, el peso mayor lo tuvieron los gobiernos.

La contradicción plasmada en la Agenda Hábitat, evidencia de los distintos intereses en juego, terminó mostrando cómo las agencias multilaterales de financiamiento se centraron en aspectos técnicos y financieros basados en la participación público-privada. Eso llevó a desarrollar políticas de atención básica a los sectores pobres, obligando a la participación, individualizando los problemas, y estratificando las respuestas en función de las posibilidades de contraer crédito en base a un subsidio que terminó siendo a la oferta; se urbanizó en la periferia, sin construir ciudad, desarraigando a los pobres. Como apunta Gorelik (2008), hubo una operación ideológica por la que el Banco Mundial auspició la autoayuda individual que sorteaba al Estado burocrático, basándose en la idea que así se germinaba una economía de mercado en vez de una revolución proletaria.

Es así que, visto el impacto de las políticas neoliberales en la precarización del hábitat, el campo popular tomó centralmente otros espacios, como el Foro Social Mundial (Porto Alegre, 2001) y no los de ONU. La aplicación de la Agenda Hábitat se redujo, desde un CNUAH sin recursos, a promover campañas por seguridad en la tenencia y gobernabilidad urbana<sup>3</sup>. Ante ello y la búsqueda sin éxito de espacios de diálogo con los gobiernos, las organizaciones comenzaron a desencantarse tanto de la aplicación de la Agenda como de esos ámbitos.

### **El antes, y los posibles durante y después de “Hábitat III” (Quito, 2016)**

La primera conferencia del siglo XXI llega en un contexto de grandes cambios a nivel global: pasaje del mundo unipolar al multipolar, sobre todo por la centralidad que adquiere China; conflictos y acciones armadas; desplazamientos masivos de personas, y ciclos económicos con

---

<sup>3</sup> Dichas campañas de seguridad en la tenencia y gobernanza urbana se redujeron a la mitad en la Asamblea de ONU de 2000, tras adoptarse las Metas del Milenio. Pero no sólo se redujo el alcance cuantitativamente, sino también la comprensión de la temática compleja del hábitat y sus causas más profundas, dejando su producción en manos de empresas, privatizando las políticas sociales, y desalentando la producción social organizada (Ortiz, 2008, 21).

crisis recurrentes. Vale recordar que la reciente crisis financiero-económica en EEUU (2007), cuyo disparador fue la especulación inmobiliaria con las hipotecas *subprime*, se expandió como crisis global en 2008 y encontró en los países “desarrollados” un retorno a las políticas neoliberales de ajuste, trabas a las corrientes migratorias y un rebrote del pensamiento conservador (hasta neo-nazi).

En A. L., luego de un periodo sostenido de crecimiento económico y desarrollo de políticas públicas en el marco de la era “progresista” (desde 1999, con la llegada de gobiernos de ese signo en la región, que mostraron un Estado más activo y presente, que ensayó diversas políticas de atención a los sectores postergados), ese ciclo comienza a mostrar signos de agotamiento (Moddonesi, 2015).

Eso sucede tanto a nivel económico (cambio en los mercados, para una región aún dependiente de los productos primarios) como político, lo que se evidencia en la llegada al poder de gobiernos liberal-conservadores de discurso más “*aggiornado*” pero con representantes directos del poder económico (Macri, Piñera, ministros, jefes) así como por los procesos de desestabilización política-económica-social (Honduras, Paraguay, Brasil, con los golpes institucionales a los presidentes Zelaya, Lugo y Rousseff) o con la baja de popularidad demostrada en las últimas instancias electorales (rechazo a la reforma constitucional impulsada por Evo Morales, pérdida de la mayoría chavista en el parlamento) o fisuras en el campo popular que presentan los gobiernos progresistas que persisten (en el Chile de la Nueva Mayoría, en el Uruguay frenteamplista).

No obstante, es destacable que la tercera Hábitat, primera en A. L., se hará en un país con un presidente (Rafael Correa) ubicado dentro de esa oleada progresista, que cumple -aun no exento de problemas dentro del campo popular- su último periodo presidencial tras una serie de reelecciones.

La preparación de Hábitat III<sup>4</sup> cuenta con un “borrador cero” denominado “La Nueva Agenda Urbana” (NAU), que forma parte de las tres comisiones preparatorias y de otras regionales, que no parecen muy auspiciosas para la participación social<sup>5</sup>. En dicho borrador se da cuenta de algunos giros en la propuesta con relación a la centralidad de la ciudad y lo urbano como aporte al desarrollo económico y social, que podrían resumirse de esta manera: lo urbano más allá de la vivienda; lo urbano como posibilidad para contribuir a la lucha contra la pobreza y generador de

---

<sup>4</sup> En 2002 la Asamblea General de ONU tras la reestructuración del ahora llamado Programa Hábitat separaría las funciones de la Comisión de Asentamientos Humanos de los encuentros con otros actores, surgiendo la figura del Foro Urbano Mundial (FUM, pensado como foro técnico). Además, ya no se darían encuentros paralelos con participación de la sociedad civil, sino alternos a las Conferencias. Por otro lado, en 2004 se realizó el II FUM en Barcelona que coincidía con el Forum Universal de las Culturas; en ambos, Jordi Borja promovió diálogos sobre el tema de la ciudadanía y se intentó reinstalar la voz de las personas, pues los Foros se habían convertido más en una feria de negocios que en un espacio político para generar acuerdos. Por último cabe destacar como antecedente el III FUM (Vancouver, 2006, a 30 años de Hábitat I), donde participaron más de diez mil personas en diversos espacios, que nuevamente tuvieron poco eco en los tomadores de decisiones de los organismos multilaterales que siguen apostando al Estado facilitador y el mercado como proveedor (Ortiz, 2008, 23-24).

<sup>5</sup> Vale mirar las condiciones y ámbitos de participación de la sociedad civil en: <http://hic-gs.org/news.php?pid=6558>

condiciones para la igualdad de oportunidades y la atención a las necesidades de los diversos grupos sociales (etarios, género, discapacitados, migrantes, trabajadores y habitantes informales).

Para ello, hay una clara apuesta a las posibilidades de los niveles de gobierno subnacionales en articulación con lo nacional, a las asociaciones público-privadas para financiar las acciones, un énfasis en la búsqueda de transparencia y cuidado del medio ambiente, y una importante apelación a romper con la culpabilidad que recae a menudo en los migrantes y en las personas en condición de informalidad (laboral y habitacional).

Aun así, aunque no sorprenda, no hay un claro y exhaustivo abordaje de las condiciones estructurales que generan los problemas sociales y espaciales descritos, lo cual llevaría a una crítica, eludida, al rebrote neoliberal y al sistema capitalista en su conjunto. Además, se olvida al campo popular y se reafirma la idea de Conferencias o Foros sobre las ciudades. Con menos ambición, se suprimen -a diferencia de Hábitat I- alusiones a la necesidad de un nuevo orden mundial que parta de entender que el capitalismo funciona distinto en los países llamados desarrollados y aquellos en vías de desarrollo, y por ende no se menciona la necesidad de un cambio en el orden global.

En relación a la vivienda hay enunciados (que reivindican las Hábitat anteriores) sobre la necesidad que se brinde vivienda decorosa, la función social del suelo y la regulación por el Estado, pero sin propuestas claras ni alternativas a las intentadas antes y que apunten a una universalización del derecho más allá de los deseos. Falta una revisión de lo sucedido en las conferencias anteriores y sus logros y deficiencias. Se reafirman los mecanismos e instrumentos existentes para coordinar y orientar la declaración, como el Programa de ONU para Asentamientos Humanos (ONU-Hábitat), en la búsqueda de efectivizar lo que proponen ésta y las declaraciones anteriores, como la Agenda 2030 por un desarrollo sostenible. Por último, sobre la participación -como también era esperable- se apela a que todos los actores participen, sin reconocer diferencias en términos de poder entre los mismos y aspirando a que ello suceda en un proceso de gobernanza<sup>6</sup> urbana.

Aunque no está detallado en la NAU, a nivel de los espacios especializados de arquitectura se vive -al decir del abordaje crítico de Kosak (2016)- un *revival* del PREVI, la experiencia de los sesenta iniciada en Lima, una recuperación a través de la figura del arquitecto chileno Alejandro Aravena de la participación popular como clave en la producción del hábitat. Pero hay que preguntarse ¿qué participación? ¿La de los pobres autoconstruyendo sus viviendas asistidos por el Estado y organismos internacionales, impulsada por Turner en Hábitat I? ¿La del neoliberalismo que atribuye a los pobres el problema y su solución, atendiendo la situación de forma focal y con una lógica del esfuerzo propio como redención? ¿O la de las organizaciones populares de

---

<sup>6</sup> El uso de la expresión “gobernanza”, más allá de cierta aspiración tecnocrática que obviamente no es neutra, merece hacer una “genealogía” del concepto en términos teóricos y políticos que exceden este trabajo. No obstante, apoyándose en Guttman (2004) y Boaventura Sousa Santos (2007), se ve que el término se empieza a usar en nuestro continente hace unos treinta años, de la mano de las políticas de ajuste neoliberal de las instituciones financieras (Banco Mundial, Banco Interamericano de Desarrollo) y por reflejo luego en los organismos de ONU.

trabajadores que participan de forma activa en la producción de su vivienda, hábitat y ciudad, para lo cual demandan al Estado garantizar esos derechos de forma universal?

Es importante, al realizar el repaso historiográfico, entender el proceso de las conferencias a partir de una lectura crítica, como la realizada por Gorelik-Kozak, para valorar la participación popular en la producción del hábitat, que es central para quienes aspiramos a un mundo más justo, pero también, hacer una lectura “desde abajo”, conjunta con los movimientos sociales, que promueva la reflexión y la construcción de otro relato que potencie las prácticas que se desarrollan a nivel global y en nuestra A. L. en clave de transformación social del orden existente.

Numerosas experiencias latinoamericanas muestran que los pueblos, pese al desinterés del mercado y la carencia del Estado, autoproducen dos tercios de su hábitat (Nahoum: 2013). Ahora bien, al discutir el problema gobiernos, organizaciones sociales y el conjunto de los pueblos (y aspiramos que también la academia), esperamos que el Estado asuma su responsabilidad en garantizar los derechos individuales y colectivos en torno a la vivienda, el hábitat y la ciudad. Y ello obliga a repasar estos aprendizajes sin descontextualizarlos, para no volver a cometer errores o reproducir -intencionalmente o no- un discurso que desaliente poder cambiar la realidad.

En el contexto actual, si los movimientos sociales organizados, junto a otros actores, no presionan e impulsan desde los ámbitos y formas que entiendan mejores la internacionalización de estas luchas, es difícil pensar que funcionarios o gobiernos (por más cercanos o sensibles que sean), cambien el devenir de una historia nuevamente proyectada desde lo alto.

En Uruguay, las dos décadas que transcurrieron entre Hábitat I y Hábitat II registraron, en la primera, el final del período de predominio de las corrientes neoliberales y en la segunda, el advenimiento y consolidación del “progresismo”, con la llegada al gobierno (2005) del Frente Amplio y su triunfo en las dos elecciones siguientes. Hasta 2005 las políticas, tanto sociales como económicas y particularmente de vivienda mantuvieron una trayectoria sin grandes variantes, acorde con el hecho que, aun con cambios de nombres, correspondían al gobierno de una coalición de los dos partidos “tradicionales” (Colorado y Blanco o Nacional), ambos, a esa altura, de marcada impronta conservadora y neoliberales en su pensamiento económico. El campo popular aparecía en clara oposición a estos gobiernos, y apoyado en él se logró frenar algunas de las medidas más duras que el gobierno intentó llevar adelante, aunque no pudo derogarse la Ley de Impunidad de 1986.

A fines de los ´90 se implementaron en el país los primeros programas de regularización de asentamientos, que los organismos internacionales de crédito venían propiciando y financiando en la región y que, aunque el objetivo era mejorar la calidad de vida de los sectores más desfavorecidos, al concentrarse principalmente en lo dominial, más bien parecían atender las preocupaciones de Hernando de Soto y sus seguidores de transformar a los pobres en propietarios, para hacerlos sujeto del crédito hipotecario e incorporar las tierras ocupadas informalmente al

mercado.

El año 2005 marca un claro giro en las políticas, al asumir el gobierno el Frente Amplio. Se da un peso mucho mayor a lo social; se fomenta el cooperativismo; se utiliza un variado menú de acciones que abarca los diferentes aspectos del problema habitacional (atención a las carencias extremas, incluyendo los casos de vivienda insalubre; mejoramiento del estoc; garantías de alquileres; aplicación de subsidios diferenciales, y otros) y se implementan espacios de participación, como la Comisión Asesora de Vivienda, que aunque de funcionamiento irregular, constituye una posibilidad de información, debate y propuesta, que, instituida en la LNV, hasta entonces no había funcionado. El talón de Aquiles aparece en la escasez de recursos, que siguen siendo absolutamente insuficientes (inversión pública bastante menor al 1% del PIB), lo que impide obtener verdaderos impactos y transforma a muchos de los programas implementados en acciones casi testimoniales.

Por otra parte, con una situación en las antípodas de la de Hábitat I, la preparación de la presencia uruguaya en el nuevo evento se parece más a la de aquélla que a la de Hábitat II. No se convocó un Comité Nacional para elaborar y discutir el documento-país, y aun las organizaciones más representativas del sector recibieron los borradores del gobierno sin tiempo material para opinar. La presencia de Uruguay en las reuniones preparatorias regionales tampoco fue difundida ni preparada participativamente. El texto del documento-país, por otra parte, se parece más a una rendición de cuentas, con un listado exhaustivo pero escasamente crítico de lo que se hizo, que a una propuesta consensuada de acción hacia el futuro, y carece además de una visión prospectiva.

Desde el lado de la sociedad civil tampoco hubo mucho entusiasmo, quizá por la valoración ambigua de la instancia, mencionada al principio, como no confiando en que lo va a pasar en Quito pueda cambiar algo. La iniciativa de crear un Comité Popular<sup>7</sup>, integrado por organizaciones de la sociedad civil, en sustitución o como una figura de diálogo con el Comité Nacional que jamás nació, no pasó de algunas reuniones en las que se plantearon entre conocidos cosas también conocidas.

Toda esta atonía hace pensar que la participación uruguaya será más rutinaria que otra cosa y que difícilmente realice los aportes que podría hacer con 50 años de experiencias importantes de producción social organizada del hábitat y una legislación que aún hoy es de avanzada.

¿Qué puede pasar en Hábitat III y qué consecuencias puede tener lo que allí se discuta y decida sobre las políticas uruguayas? La NAU contiene una cantidad de conceptos interesantes a nivel de (buenas) intenciones. Pero avanza poco en concreciones. Quizá se abra una nueva época en estos eventos ecuménicos, que en un momento se proponían establecer derechos, pero sin aportar

---

<sup>7</sup> La propuesta de Comités Populares promovida desde HIC, no prosperó en todos los países, aunque se registran declaraciones de Argentina, Bolivia, El Salvador, Paraguay y otros.

demasiado sobre cómo ellos se efectivizarían; en las últimas décadas se especializaron en plantearse metas (para el 2000, para el 2020, para el 2030), pero sin ocuparse de revisar su cumplimiento antes de postular las siguientes, y ahora vuelven a dedicarse más a los enunciados que a las acciones.

Si el resultado de Hábitat III es un (otro) listado de buenas intenciones, Uruguay las aplaudirá, pero eso aportará poco a cambiar la vida de la gente, porque sobre ellas ya estamos de acuerdo, y quienes no lo están, no lo dirán en voz alta. Pero si se consiguiera acordar definiciones sobre cómo actuar, eso puede servir a las organizaciones sociales para avanzar en sus luchas, que al fin y al cabo es la única forma que se consiguen verdaderas conquistas en materia de derechos.

Algunas cosas que pensamos deberían contener esas definiciones son:

- la obligación de los Estados de invertir un porcentaje importante, que debería fijarse, del PIB nacional, en las políticas de vivienda y hábitat y en la universalización del derecho a la ciudad;
- la obligación de dar prioridad en esas políticas a las formas de producción y gestión que se enfocan en el derecho y no en la mercancía y que suelen denominarse Producción Social del Hábitat;
- la necesidad de abordar estos problemas no como cuestiones meramente sectoriales sino en el marco de políticas sociales más amplias e incluyentes;
- la obligación de elaborar y ejecutar planes de diferente plazo, con objetivos y metas claros y recursos suficientes, con la participación de la gente en su diseño, monitoreo, evaluación y ajuste;
- la obligación de crear los marcos legales para el desarrollo de las modalidades participativas; de establecer subsidios diferenciales, para permitir el acceso universal, y que el Estado participe en el mercado de suelo, y establezca e imponga penas cuando la propiedad no cumpla su función social.

Esta revisión de los Hábitat, que evidencia el lugar de la participación popular en general y en particular en Uruguay, nos deja algunas preguntas para la reflexión: ¿quién se queda con el resumen del devenir histórico de la organización y participación popular en la producción del hábitat y la disputa por consagrar sus derechos?, ¿podemos pensar en construcciones -en plural- de reflexión crítica, donde en un caso se alimenta una pedagogía de la esperanza y se parte de identificar la potencia de los sujetos, y en otro de una resignación que centra su atención en comprender la cooptación del campo popular por parte del poder económico?; en ese sentido, ¿cuál es el aporte a la construcción de una nueva hegemonía cultural que hace nuestra acción académica?

Dos preguntas finales, retomando algunas de Enrique Ortiz (2008) sobre apostar o no a estos ámbitos internacionales: ¿habrá voluntad de reconstruir los puentes y espacios que conectan las iniciativas y propuestas surgidas desde la práctica social organizada, con las decisiones y prácticas institucionales de los organismos internacionales y los gobiernos?, y: ¿persistirá la voluntad social de incidir en las políticas públicas, o llegó el tiempo de separar caminos y asumir nuevos desafíos?

## **Bibliografía**

- Centro Cooperativista Uruguayo: *Cinco años de política neoliberal de vivienda en el Uruguay: 1977-1982*, Inédito, Montevideo, 1983.
- Connolly, Priscilla: “La ciudad y el hábitat popular: Paradigma latinoamericano”. Ponencia presentada en el Seminario Teorías sobre la ciudad contemporánea en América Latina. Universidad Autónoma Metropolitana Xochimilco, México DF., Octubre 2011.
- Guttman, Dan: *De gobierno a gobernanza: la nueva ideología de la rendición de cuentas, sus conflictos, sus defectos y sus características en Gestión y Política Pública*, I Semestre, Año XIII, N° 1, Centro de Investigación y Docencia Económicas, México, 2004.
- Gyger, Helen: *The Informal as a Project: Self-Help Housing in Perú, 1954–1986*. Tesis Doctoral, Columbia University, 2013.
- Kosak, Daniel: *Revisitando el debate sobre la participación popular en la producción de hábitat en América Latina en la cultura arquitectónico-urbanística, 1961-1976*”, URBANA: Revista do centro interdisciplinar de Estudos sobre a Cidade, UNICAMP, 2016. En prensa.
- Moddonesi, Massimo, *Fin de la hegemonía progresista y giro regresivo en América Latina. Una contribución gramsciana al debate sobre el fin de ciclo*, Revista Viento Sur, N° 142, Octubre 2015.
- Nahoum, Benjamín: “Uruguay. Cooperativas de ayuda mutua: la autoproducción organizada y solidaria”, en *El Camino Posible. Producción Social del Hábitat en América Latina*. Centro Cooperativo Sueco- Ed. Trilce, Montevideo, 2011.
- Ortiz Flores, Enrique: *De Vancouver 1976 a Vancouver 2006. Una revisión crítica desde la perspectiva no gubernamental*. Septiembre, 2008.
- Pérez Sánchez, Marcelo: “Barrios privados y sectores populares en el Cono Sur: algunas formas de dominación territorial. Análisis a partir del estudio de dos casos en las Regiones Metropolitanas de Montevideo y Santiago de Chile”. Tesis de Maestría, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República. Montevideo, 2015.
- Santos, Boaventura de Sousa: “Más allá de la gobernanza neoliberal: el Foro Social mundial como legalidad y política cosmopolitas subalternas”, en Santos y Rodríguez Garavito (Eds.) *El derecho y la globalización desde abajo. Hacia una legalidad cosmopolita*. UAM-Anthropos, 2007.
- Terra, Juan P. y Camou, Juan E.: *El proceso de la vivienda de 1963 a 1980*, Serie Investigaciones, N° 33, CLAEH, Montevideo, 1983
- UN Habitat, *Report of Habitat: United Nations Conference on Human Settlements*, Vancouver, 31 mayo-11 junio 1976. Nueva York: United Nations, 1976.