

Mercado Global, Territorio Urbano, Derecho a la Vivienda y Los Mitos del Norte

Por Tom Angotti

Profesor, Hunter College and Graduate Center, City University of New York

tangotti@hunter.cuny.edu

Congreso Nacional de Vivienda

Universidad Nacional Autónoma de México

12-14 Marzo, 2013

Este ensayo tiene el objetivo de analizar la cuestión de la vivienda dentro del tema del proceso de urbanización global en lo cual se encuentra América Latina.¹ Parte de la necesidad de garantizar el derecho a la vivienda, y concluye que las tendencias del mercado financiero global están fragmentando el territorio urbano, produciendo las metropolis de enclaves, desplazando residentes, y haciendo más problemático el derecho a la vivienda y el derecho a la ciudad. Pero el enfoque del presente es que los mitos y las prácticas sobre la vivienda privada y la vivienda social que lleguen del Norte – en particular de los Estados Unidos de América – han tenido un fuerte impacto en América Latina, sobre todo desde los años 80 y la entrada en vigor de las políticas neoliberales y el Consenso de Washington. Estos incluyen el mito de la propiedad privada (el “Sueño Americano”), el mito de los gobiernos pobres e incapaces, y los mitos de la necesidad de siempre construir más, de densificar más, y el mito de las supuestas ventajas de la ciudad vertical.

Hablamos aquí del derecho a la vivienda en un mundo urbano donde predomina el derecho del movimiento de capital y donde los que trabajan no tienen derechos de moverse ni de quedarse en un sitio. Que significa el derecho a la vivienda en un mundo donde el capital requiere y comanda una fuerza de trabajo internacional flexible pero dependiente? La movilidad constante del capital requiere el mantenimiento de las reservas laborales urbanas bajo un mínimo standard de vida para así pagarles a los que trabajan menos, cuando (y si) deciden invitarles a trabajar. Entonces para asegurar

¹ En parte esta es una síntesis y revisión del artículo "Urban Latin America: Violence, Enclaves and Struggles for Land," *Latin American Perspectives*. Issue 189, 40:2, March 2013, 5-20.

el derecho a la vivienda se necesita el derecho al trabajo, y para el derecho al trabajo se necesita reclamar el derecho a la ciudad -- el derecho de quedarse y no moverse, el derecho a no ser desplazado, confrontándolo a la tiranía y el desorden del mercado global.

El derecho a la vivienda es mucho más que el derecho al techo y a la casa. Incluye el derecho a una vida sana y segura en una comunidad vivible, con servicios de agua y desagüe, transporte, educación y espacios verdes. El derecho a la vivienda requiere una sociedad que premia la libertad individual y colectiva y que busca la igualdad social más que la acumulación de riquezas personales. En este siglo de crisis climatológico, el derecho a la vivienda deberá también incluir los derechos de la naturaleza -- los derechos de las otras especies, el ecosistema, y el ambiente global -- para que los humanos puedan sostener sus vidas juntos con las otras vidas y elementos de los ecosistemas locales y globales. Pero hoy confrontamos la otra globalidad donde el derecho a la expansión de capital es lo que mueve la política de la naturaleza, el hábitat, y las metrópolis.

El mercado global ha producido una América Latina donde hoy el 80% de la población vive en las ciudades con más de 750,000 personas. Esta es la misma proporción que rige en América del Norte. Pero las condiciones de vida en las ciudades del norte y del sur son obviamente distintas y desiguales, prueba que no son las ciudades grandes en sí mismos que son el problema, y que no son las densidades en las ciudades que son problemáticas, como nos dicen muchos urbanistas quienes nos ofrecen ideas “iluminadas” para desconcentrar las poblaciones. Las ciudades no son ellas mismas problemáticas por su diversidad social y étnica, como nos dicen algunos sociólogos de la Escuela de Chicago, haciendonos creer que los conflictos y las divisiones sociales son fenómenos naturales y inevitables de las ciudades que no permitan la consolidación de una vida cívica y sana. Pues, estos argumentos enfocados en el rol independiente de la ciudad en el mundo resultan en lo que llamamos la *falacia urbana* – la noción equivocada que el problema es la ciudad y no las relaciones económicas y sociales que la rigen. Estas relaciones también afectan el campo, las aldeas y los pueblos rurales. Ciudad y campo forman parte de los sistemas nacionales y globales donde la urbanidad y el cosmopolitismo del siglo XXI llegarán en pocos años a ser universales. En fin, si el problema no es la ciudad, también podemos

decir que la solución no es la ciudad. Al contrario, las soluciones solo se encontrarán en la transformación de las relaciones económicas y sociales.²

El Capital Global y El Suelo Urbano

La problemática del derecho a la ciudad y el derecho a la vivienda muchas veces se trata como una extensión de los derechos humanos escritos como derechos legales. En muchos países de América Latina y en todo el mundo encontramos constituciones y leyes que incluyen garantías de estos y otros derechos fundamentales. Estas reformas seguramente reflejan avances progresistas y nacieron en las luchas democráticas en las metrópolis y con los movimientos sociales. Las reformas más avanzadas han también identificado la importancia del derecho al uso del suelo – urbano y rural – como la base de los derechos a la ciudad y a la vivienda. Pero sin confrontar el capital global y su influencia política en las administraciones urbanas los derechos legales quedarán en el aire, como está pasando ahora en el Brasil.³

La historia larga de las ciudades en las Américas desde la época de la colonia hasta hoy día es básicamente la historia de las luchas por la tierra rural y por el suelo urbano, luchas que hasta ahora, con pocas excepciones, han sido dominadas por el capital global. Durante la colonia se crearon los nuevos núcleos urbanos como fortalezas y centros comerciales para facilitar la explotación de las tierras rurales y mineras y la exportación de sus productos. Fue el modelo de urbanización dependiente en el capitalismo dependiente, y ha durado hasta hoy día, aunque ahora que la mayoría de la población vive en las metrópolis hay un mito popular que los conflictos urbanos-rurales y los conflictos entre centro y periferia no son importantes.

En las últimas décadas hubieron cambios dramáticos en las relaciones entre los centros imperiales y las periferias dependientes. Lo más obvio es la formación de los centros de finanzas tanto en los centros como en las periferias de las grandes metrópolis, repitiendo más o menos el modelo del Wall Street, el Central Business District. La globalización de las inversiones en el suelo urbano y la financiarización del sector de la vivienda han aumentado la importancia de los bancos, asociaciones

² Angotti, Tom *The New Century of the Metropolis: Urban Enclaves and Orientalism*. NY: Routledge, 2012; Angotti, Thomas *Metropolis 2000: Planning, Poverty and Politics*. NY: Routledge, 1993.

³ Ver Maricato, Erminia *O Impasse da Política Urbana no Brasil*. Petrópolis: Editora Vozes, 2011.

internacionales de inversionistas, *real estate investment trusts*, *hedge funds* y otros especuladores. Estos han creado nuevos enclaves comerciales y residenciales como fortalezas para la protección de los miembros de la clase global y sus familiares. Según Eduardo Galeano:

Son lujosos campos de concentración, donde los poderosos sólo se encuentran con los poderosos y jamás pueden olvidar, ni por un ratito, que son poderosos. En algunas de las grandes ciudades latinoamericanas, los secuestros se han hecho costumbre, y los niños ricos crecen encerrados dentro de la burbuja del miedo. Habitan mansiones amuralladas, grandes casas o grupos de casas rodeadas de cercos electrificados y de guardias armados, y están día y noche vigilados por los guardaespaldas y por las cámaras de los circuitos cerrados de seguridad. No conocen, más que de vista, su ciudad....En plena era de la globalización los niños ya no pertenecen a ningún lugar, pero los que menos lugar tienen son los que más cosas tienen.⁴

La Metropolis y el Urbanismo de Enclaves

Los primeros asentamientos urbanos en el mundo fueron, por definición, enclaves – lugares de privilegio separados de la vida cotidiana del pueblo rural y los clanes y familias que vivían solamente de la producción agropecuaria. En la época colonial, los enclaves asumieron grande importancia para la protección y reproducción del poder y sus riquezas materiales. Después de la independencia, los enclaves mantuvieron su integridad y crecieron como centros de la nueva burguesía nacional. Pero en la época post-colonial la producción y reproducción del enclave urbano llegó a ser un componente integral del capital global, y la fórmula para su creación responde principalmente a las necesidades del global en vez de las condiciones locales. No me refiero a la forma física del enclave – al diseño y la planificación urbana – sino a la función y su integración y separación del ambiente local. Por ejemplo, los rascacielos de New York City, Ciudad de México, São Paulo, Buenos Aires – y por supuesto entran en la lista tantos ejemplos de la China, la Rusia, el Africa, la India y todos los continentes – responden a la necesidad del capital global de invertir una gran parte de sus siempre más extensas ganancias – mejor dicho, “estacionarlos” – en la tierra firma

⁴ Eduardo Galeano *Patatas Arriba: La Escuela del Mundo Al Revés*. México: Siglo XXI, 1998, 11-12.

donde las corporaciones financieras suelen practicar sus actividades cotidianas.⁵ Ahora no tenemos solo a Wall Street y a Fleet Street pero las bolsas financieras están en todos los países, en sus metrópolis. La comunicación y el transporte global ahora es la infraestructura básica para relaciones entre los centros de capital, la base para la red internacional de enclaves. Estos permiten, también, el acceso para el capital a un vasto mercado de trabajo cuyo bajo costo se mantiene gracias a las políticas oficiales de descuido y la agresión oficial hacia la mayoría de los pobladores urbanos. Los nuevos enclaves incluyen los centros comerciales auto-céntricos, los centros de recreación turística, los mini-Disneyworlds, y sobre todo los complejos residenciales alambrados, con su estacionamiento propio, que facilitan una nueva vida urbana donde el residente quien pertenece a las clases favorecidas nunca tiene que pisar la calle, no tiene que encontrar los "otros" y mirarles la cara, y donde puede vivir toda su vida moviéndose desde un enclave a otro, en su propio país y en el mapa de enclaves al nivel mundial.

La financiarización del mercado inmobiliario esta promoviendo una nueva integración de capital global y local y la integración de la propiedad financiera y la propiedad del suelo urbano. De esta integración provienen nuevos problemas urbanos, como por ejemplo fuerte divisiones sociales, la segregación, y el nuevo apartheid. El territorio dividido y fragmentado garantiza el derecho a la vivienda solo para la minoría. A medida que la tierra en los *barrios* y las *favelas* se valoriza en dólares el suelo urbano entra en el mercado internacional, y los bancos reemplazan los pobladores como maestros del destino urbano.

El Mito de la Necesidad de Construir Más

Para el capital global y para los capitales locales la solución preferida para asegurar la vivienda digna es crear más viviendas. Para sobrevivir el capital necesita siempre crecer, aumentando la cantidad de artículos de consumo. Pero esta no es solo la preferencia para el capital, también involucra muchos sectores populares. En mi país existe una fuerte "máquina de crecimiento" (*the growth machine*)⁶ que propone resolver los problemas de la vivienda estimulando la nueva construcción con capital privado -- relativamente libre de restricciones -- y con capital público. En realidad, la máquina del

⁵ Harvey, David *Spaces of Hope*. Berkeley: University of California Press, 2000, 24-31.

⁶ Molotch, Harvey, "The City as Growth Machine: Toward a Political Economy of Place," *The American Journal of Sociology*. 82:2, 1976, 309-32.

mercado inmobiliario siempre construye viviendas para el mercado de lujo y solo con subsidios masivos construye para satisfacer las necesidades de la mayoría. La prioridad que recibe la nueva construcción se contrasta con la falta de inversiones en la vivienda social, la vivienda construida y los barrios consolidados, donde las mismas inversiones podrían extenderse a numerosos beneficiarios, muchísimos más de los que benefician de los apartamentos nuevos, y en muchos centros urbanos, incluyendo São Paulo, Nueva York, Dubai y la ciudad de México, hay vivienda nueva que queda vacía porque su uso principal es de especulación.

El Mito de la Densificación y la Verticalidad

Hay una nueva ficción ganando terreno en el campo de la planificación urbana. Es la idea que los nuevos centros urbanos más densos, construidos por el capital financiero y inmobiliario, son por definición más eficientes en el uso de energía, más “verdes,” y la solución a la crisis del calentamiento de la planeta. El alcalde de Nueva York, Michael Bloomberg, uno de los hombres más ricos en el mundo, ha creado la impresión que su fuerte promoción durante la última década de la construcción de miles de condominios de lujo es necesario para la sostenibilidad ambiental de la ciudad y la planeta. Su *PlanNYC2030* propone la construcción de viviendas para más de un millón nuevos habitantes y el mejoramiento del ambiente urbano en los centros más densos (con nuevos espacios públicos, ciclovías, y parques); pero PlanNYC no es un plan sino una prescripción para la especulación inmobiliaria, y vestida de verde.⁷ Ahora la ciudad de Nueva York bajo Bloomberg, donde cada noche más de 50,000 personas duermen en refugios y más de un millón reciben ayuda para alimentarse, ha sido nombrado por varios estudiosos como modelo para las otras ciudades.⁸

El Mito de la Casa en Propiedad: El Sueño de Norte América

⁷ Angotti, Tom “Is New York’s Sustainability Plan Sustainable?” Sustainability Watch Working Paper, www.hunter.cuny.edu/ccpd/sustainability-watch. Ver Brash, Julian *Bloomberg’s New York: Class and Governance in the Luxury City*. University of Georgia Press, 2011; Angotti, Tom *New York For Sale: Community Planning Confronts Global Real Estate*. Cambridge: MIT Press, 2008.

⁸ Glaeser, Edward *Triumph of the City*. NY: Penguin, 2011. Owen, David Green *Metropolis: Why Living Smaller, Living Closer, and Driving Less are the Keys to Sustainability*. NY: Riverhead Books, 2009.

En mi país la política nacional sobre la vivienda en los últimos 60 años ha sido la promoción de la construcción nueva y la difusión de la casa en propiedad. Basado en el mito de la frontera, del oeste de North América, y la expansión del imperio norteamericano durante el siglo XIX y el siglo XX, el mito de la casa unifamiliar en propiedad como el “sueño americano” ha dominado la política de vivienda de los dos grandes partidos políticos, los Republicanos y los Demócratas. Por medio de sus programas de ayuda económica en América Latina, el gobierno norteamericano promueve la ficción que la solución para los problemas urbanos reside en la transformación de la vivienda social en propiedad privada, generando un mercado en la compra y venta del suelo que debería funcionar como mágica, estimulando la acumulación de capital a beneficio de los residentes humildes de los barrios de todas las ciudades. A pesar de las décadas de promoción de la propiedad privada en los EE.UU. de Norteamérica, y los grandes beneficios fiscales a favor de los propietarios, después de la última crisis financiera de 2008 más de 10 millones de personas perdieron sus casas, y hasta hoy el privilegio de ser propietario ha sido negado a una gran proporción de los negros porque la discriminación racial es otra institución histórica que no se da por vencido. A pesar de esto, mi gobierno sigue promoviendo el mito que la solución de la crisis de vivienda en América Latina es la división del suelo urbano en propiedades privadas.

El Mito del Gobierno Pobre y Sin Capacidad

Si el sueño liberal se basa en la gloria de la propiedad privada también requiere la convicción que el estado siempre carece de la capacidad de actuar en el campo de la vivienda y nunca posee los recursos suficientes. Según este mito la solución es una “public-private partnership,” en la cual el privado domina. Estas creencias promovidas por el Consenso de Washington no incluyen el dato más relevante, que el gobierno de los EE.UU. ha ejercido una intervención masiva en los mercados del suelo urbano y de la vivienda. Dos grandes intervenciones del estado – el sistema de subsidios públicos a las hipotecas privadas, y la construcción del sistema nacional de carreteras – hicieron posible la gran onda de crecimiento urbano después de la Segunda Guerra Mundial. Y el subsidio de viviendas más generoso del gobierno nacional no es el subsidio al programa de viviendas públicas – este subsidio se reduce cada año y en la última década más de 100,000 unidades de viviendas públicas fueron demolidas – sino el beneficio fiscal a favor de los dueños de casas en propiedad.

El Mito de la Vivienda Social Sin Planificación

Si la historia de los siglos XIX y XX en América Latina fue dominada por las grandes luchas revolucionarias por las tierras campesinas, desde la mitad del siglo pasado han sido las luchas por el suelo urbano que han dominado. Las resistencias a la invasión del capital en los medios rurales no fueron suficientes para detener el monopolio del capital sobre la producción agrícola – en cada país y en el mercado internacional. Siguiendo el modelo del capitalismo industrial que llegó a dominar en Europa in el siglo XIX, la industrialización de la agricultura rural ha facilitado la formación de una gran reserva laboral en los centros urbanos.

Pero, a pesar del rol dominante de capital, los hacedores de la ciudad no fueron mayormente los propietarios urbanos, grandes y pequeños, ni sus arquitectos y urbanistas. Una parte de la infraestructura urbana fue construida por los estados bajo los modelos importados del Norte y Europa, en pocas instancias integradas con las tradiciones locales. Pero las grandes ciudades crecieron con la infraestructura y las casas diseñadas y construidas por los mismos habitantes en terrenos de ajenos y terrenos públicos. Las *favelas*, *barriadas*, y *barrios* representan la mayoría de las construcciones y la gran mayoría del territorio regional.

La gran mentira es que estos asentimientos humanos no fueron planificados. Si la planificación urbana es la aplicación de los conocimientos de los seres humanos a la formación del ambiente urbano, entonces fueron planificados, pero no en la manera dictada por la economía y la cultura dominante, ni reflejando las ideas iluminantes de las clases dominantes, pero obedecieron las necesidades de la sobrevivencia y representan el ajuste práctico de los habitantes a la realidad. Respondiendo a estos acontecimientos, los gobiernos y las profesiones urbanas adoptaron políticas de pasividad antes los hechos o, en los peores de los casos, promovieron la represión abierta y violenta.

Las luchas para defender el suelo urbano – utilizando ocupaciones, protestas, huelgas, y la formación de movimientos políticos – son fundamentales para las luchas por el derecho a la ciudad, aunque, como todos los movimientos, no duran mucho tiempo y nunca persisten en las mismas formas. Lo que sí es importante subrayar es que al fondo el problema no es mayormente el derecho legal y constitucional sino la lucha por el poder – el poder sobre el acceso, el control y el uso del suelo urbano. En

este sentido el desarrollo urbano y la planificación urbana son básicamente procesos políticos donde se presenta la lucha milenaria por la tierra.

El Orientalismo Urbano: A La Raíz de los Mitos

El brillante análisis de Edward Said⁹ nos puede ayudar a entender la profunda división en la teoría y la práctica del urbanismo. Said reconoció el *orientalismo* como la apropiación de las culturas de las colonias por los intelectuales del imperio Británico. Yo creo que también podemos reconocer que hay un *orientalismo urbano*, nacido en los centros imperiales de la época "pos-colonial," manejado por los grandes expertos del urbanismo y de planificación urbana, y asimilado y adaptado por los profesionales y expertos nacionales entrenados en el Norte o entrenados en las universidades nacionales que han copiado los esquemas orientalistas.

Una parte de la ideología orientalista es la *falacia urbana* -- la idea que el problema es en la estructura física de la ciudad, y que la solución es en cambiar la estructura urbana, creando nuevos enclaves más modernos y perfectos, más densos, más limpios (y más occidentales) y eliminando los asentamientos supuestamente "caóticos" que, dicen, mancan todo tipo de planificación, racionalidad y armonía. Es la noción dualista de la ciudad y la metrópolis formal y informal, el barrio formal y informal, y la vivienda formal y moderno versus la vivienda informal, insalubre y peligrosa. Con el orientalismo también se maneja el tema de la violencia en el continente. Las grandes metrópolis nacieron en el mar de violencia que, desde la colonia hasta hoy día, ha sido utilísimo para conservar el poder. La violencia es tal vez el problema social más grave en todas las Américas, pero el orientalismo urbano maneja el tema para justificar más segregación, más inequidad, y para asegurar más segregación y inequidad. En este mundo dual el derecho a la ciudad y el derecho a la vivienda son reservados solo a los que tienen el privilegio de vivir en la ciudad formal y planificada.

Las Alternativas

Anticipando la urbanización total en el siglo XXI, y también los trastornos debidos al cambio climatológico y la contaminación ambiental en el mundo, hay pocas esperanzas que las soluciones puedan originarse desde los países que controlan, consuman y

⁹ Said, Edward *Orientalism*. NY: Vintage, 1979.

desgasten más recursos, que utilizan la violencia organizada para mantener su supremacía, y que están tan invertidos en la cultura orientalista. Creo que hay muchas esperanzas todavía para cambiar ruta pero las alternativas más factibles están hoy en las periferias y no en los centros, a los márgenes del orientalismo, del capitalismo global, y en las tierras urbanas y rurales que todavía quedan afuera del mercado global.

Yo creo que las esperanzas residen en las comunidades indígenas donde todavía la noción de la tierra como mercancía es ajena; en una Bolivia posiblemente refundada bajo principios que respetan no solamente el derecho a la ciudad sino también el derecho de la naturaleza y de otras especies vivientes; en los Zapatistas y sus antiguas y nuevas formas de democracia vinculada a la tierra; en el Movimiento Sin Tierras de Brasil, donde millones de habitantes en las ciudades y el campo traten de cambiar el régimen del suelo, tanto urbano como rural, a un modelo más justo; y en los habitantes de la vivienda social en las metrópolis que siguen luchando por un futuro más justo. Pero estos son corrientes demasiado minoritarios en un mar siempre más lleno de explotación, enclaves, desplazamiento, y injusticia, donde los derechos del capital anulan las declaraciones y reformas que buscan el derecho a la vivienda.