

Neoliberalismo reciente:

LA FINANCIALIZACIÓN DE LA VIVIENDA PROPIA Y EL DERECHO A LA VIVIENDA*

LATE NEOLIBERALISM:

The Financialization of Homeownership and Housing Rights

NEOLIBERALISMO RECENTE:

O financiamento da vivenda própria e o direito à vivenda

Raquel Rolnik

Arquitecta y urbanista brasilera, profesora de la Universidad de São Paulo y especialista en planeamiento y gestión del suelo urbano. Relatora especial de las Naciones Unidas para el derecho de una vivienda adecuada

PREFACIO Y TRADUCCIÓN:

Luis Dapena

Profesor Asociado, Facultad de Arquitectura, Universidad Nacional de Colombia
ldapena@unal.edu.co

Recibido: 23 de Octubre de 2013

Aprobado: 13 de Marzo de 2014

Resumen

Durante estas últimas décadas hemos sido testigos de un global giro en U de las prevalentes agendas de vivienda y política urbana esparcidas por el mundo por las fuerzas de la globalización y del neoliberalismo. El nuevo paradigma se basó, principalmente, en la retirada de los Estados del sector de la vivienda, y de la implementación de políticas diseñadas para crear modelos más fuertes y amplios de financiación de la vivienda con un enfoque de mercado. La mercantilización de la vivienda, junto con la aumentada utilización de ésta como inversión dentro de un mercado financiero globalizado, ha afectado profundamente al disfrute del derecho a la vivienda adecuada. Tomando el manifiesto del Banco Mundial de 1993 como un punto de partida, y la crisis del subprime como el primer gran punto de ignición internacional, este ensayo rastrea algunos elementos claves del enfoque del neoliberalismo para la vivienda y sus impactos en el disfrute del derecho a la vivienda en diferentes contextos y tiempos.

Palabras clave: financiación de vivienda propia, derecho a la vivienda, vivienda adecuada, políticas de vivienda, mercado de la vivienda

Abstract

Over the last few decades we have witnessed a global U-turn in prevailing housing and urban policy agendas, spread around the world by the driving forces of globalization and neoliberalism. The new paradigm was mainly based on the withdrawal of states from the housing sector and the implementation of policies designed to create stronger and larger market-based housing finance models. The commodification of housing, together with the increased use of housing as an investment asset within a globalized financial market, has profoundly affected the enjoyment of the right to adequate housing. Taking the World Bank's 1993 manifesto as a starting point and the subprime crisis as its first great international flashpoint, this essay traces some key elements of the neoliberal approach to housing and its impact on the enjoyment of the right to housing in different contexts and times.

Keywords: financialization of homeownership, right to housing, adequate housing, housing policy, housing markets

Resumo

Durante estas últimas décadas hemos sido testemunhas de um global giro em U das prevalentes agendas de vivenda y política urbana dispersas pelo mundo pelas forças da globalização e do neoliberalismo. O novo paradigma se baseou, principalmente, na retirada do Estado do setor da vivenda, e da implementação de políticas desenhadas para criar modelos mais fortes e amplos de financiamento da vivenda com um enfoque de mercado. A mercantilização da vivenda, junto com a aumentada utilização de esta como inversão dentro de um mercado financeiro globalizado, tem afetado profundamente o disfrute do direito à vivenda adequada. Tomando o manifesto do Banco Mundial de 1993 como um ponto de partida, e a crise do subprime como o primer gran ponto de ignição internacional, este ensaio rastrea alguns elementos claves do enfoque do neoliberalismo para a vivenda e seus impactos em disfrute do direito à vivenda em diferentes contextos e tempos.

Palavras-chave: financiamento da casa própria, direito à habitação, moradia adequada, política de habitação, mercado imobiliário

* Artículo original: "Late Neoliberalism: The Financialization of Homeownership and Housing Rights". International Journal of Urban and Regional Research. Vol. 37. Núm. 3, 1058-1066. Traducción al español de Luis Fernando Dapena, Profesor Asociado Facultad de Arquitectura, Universidad Nacional de Colombia, diciembre de 2013

Este ensayo es una versión revisada, actualizada y editada de un reporte temático sobre la crisis financiera y el derecho a la vivienda adecuada presentado por la autora como Relatora Especial para las Naciones Unidas ante el Consejo de Derechos Humanos de esa misma organización, en marzo de 2009. El reporte se escribió con la ayuda de Bahram Ghazi, quien para la época era el asistente del mandato de vivienda de la Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos

Las escenas descritas corresponden a Estados Unidos, España, Méjico y Kazakstán respectivamente, todos ellos visitados por la autora como Relatora Especial en misión oficial o en viaje de trabajo durante los años 2009 y 2011.

Prefacio

El pensamiento de Raquel Rolnik en el marco del Séptimo Foro Urbano Mundial en Medellín

Raquel Rolnik no solamente será un foco de atención en el foro, sino que también tendrá un lugar central en la revista *Bitácora* con su artículo titulado “Neoliberalismo reciente: la financialización de la vivienda propia y el derecho a la vivienda” en la traducción al español. Desde el concepto de esta nueva palabra explica asuntos pertinentes para el debate del foro y para el momento y lugar en que se escenifica. Raquel Rolnik no solamente plantea el marco abstracto del fenómeno, sino que permanentemente, en su artículo, lo ilustra y relaciona a escenarios territoriales específicos de diferentes escalas y complejidades, en donde caben todos los casos de posible estudio.

Recorre el continuum entre lo global y local, entendiéndolo y exponiéndolo como un solo sistema.

Con la pertinencia de su visita se esperan aportes y reafirmaciones importantes para las instituciones y organizaciones internacionales, y para la puesta en común con la ciudad y el país. Cuando juega con la expresión “the West and the rest” (Occidente y el resto), propone una manera de catalogar al mundo donde diferentes variables operarán en distintas categorías pero dentro de un mismo universo. En una de esas particularidades, en Colombia, el gerente del Banco Emisor ha declarado recientemente que los precios de la vivienda en este país se encuentran en su punto más alto en las series históricas registradas y que la cartera hipotecaria está creciendo por encima de la economía, pero descarta de plano que esto implique una burbuja inmobiliaria. La meteorología de la economía espera pronosticar el tiempo para la vivienda. En ese sistema caótico la visión metódica, cuidadosa, estructural e integralmente organizada de Raquel Rolnik aporta dedicada-mente al conocimiento de algunas posibles trayectorias de las naves de vela de este sector.

Un estudio publicado por el Banco de la República asegura que los precios de la vivienda son predecibles, y que la razón del aumento en los precios se debe a la escasez de suelo. El *Tiempo.com*, en febrero de este año, informó cómo el estudio concluye que “se requieren medidas estructurales que permitan liberar suelo urbanizable, especialmente en las grandes ciudades, lo cual exige esfuerzos conjuntos de las autoridades nacionales y locales”. Coincide esto con el momento en el cual en la ciudad sede del Séptimo Foro Urbano Mundial las fuerzas neoliberales a través de la Cámara Local de la Construcción abogan por destrabar y liberar el acceso al suelo para la inversión y el mercado (erradicar el aeropuerto regional insertado en el perímetro urbano para aprovechar a cabalidad el cono de aproximación de despegue y aterrizaje con probables torres de gran altura). El neoliberalismo global, el mismo de la financialización de la vivienda, que es la arena de su economía, opera simultáneamente en la gran escala y en la pequeña escala, como un sistema totalizador.

En un marco más amplio e integral, Raquel Rolnik, como importante crítica, arquitecta, planificadora y gestora urbana, a través de su artículo explora, estudia y explica en diferentes profundidades el fenómeno. En una perspectiva de una década nos presenta el auge del *subprime*, que finalmente corresponde a los préstamos hipotecarios de alto riesgo (por la desconfiguración misma de las garantías, porque si bien el mercado libre tiene su orden también tiene la

capacidad de “desordenar” la tradición a través de la innovación ingresando al espacio del riesgo). Este riesgo ha producido un calentamiento económico, del cual se tiene la expectativa de que afecte el “West and the rest”.

La globalización ha llevado al mundo a pensarse como un conjunto de sistemas universales de funcionamiento de la economía y por ende de su devenir. Cada región o país, en su particularidad, recibe los impactos de la evolución de la economía en el contexto de su propia escala y realidad construida históricamente.

En el marco del WUF7, con su interés en el tema de la equidad urbana en el desarrollo, resultan imprescindibles las referencias a la arquitecta Rolnik.

La creencia de que los mercados podrían regular la asignación de la vivienda como el más racional de los medios de la distribución del recurso, combinado con productos experimentales “creativos” financieros sostenidos por la vivienda, llevó al diseño de políticas públicas hacia el abandono del significado conceptual de la vivienda como un bien social, como parte de lo común acordado por una sociedad para compartir y proveer a aquellos con menos recursos: un medio para distribuir la riqueza.

También nos presenta la falacia de que el Estado se ausentó del escenario de la provisión de vivienda, entendida como una de sus responsabilidades. Asumiendo que la desregulación alivianaría sus cargas y que la privatización de la propiedad por otra parte autorregularía la oferta y la demanda, el Estado nunca se ausentó. Las políticas y estrategias en el campo de la vivienda, desde el mismo Estado, crearon las condiciones para la mercantilización de ésta, la socialización del crédito y la crisis envolvente, la cual aún hoy persiste y se manifiesta de manera conocida por todo el mundo a través de los indignados al ver esfumarse el disfrute prometido de sus derechos.

Buen momento el del Foro para reafirmar, como dice Rolnik, lo público de los asuntos de la gobernanza, la justicia social y las políticas de Estado. Buen momento para revisar la dependencia misma de los gobiernos del mundo en el modelo neoliberal, cuando parece que la economía no sirve a la construcción del proyecto moderno, a cuyos principios el pensamiento humano no ha podido renunciar aunque esta ideología de mercantilización se imponga en un mundo paralelo pero subyugante.

Introducción

Millones de endeudados y embargados propietarios de vivienda víctimas del ya decenal boom del crédito del *subprime*; vecindarios vacíos, ciudades despobladas y nuevos desarrollos en quiebra, manifestantes ocupando por meses las calles y los espacios públicos y una huelga de hambre llevada a cabo por dueños que han sido privados de sus apartamentos prometidos, son las escenas que se dan en diferentes ciudades y regiones al final de la primera década del siglo XXI.¹ Una crisis del mercado hipotecario estadounidense se convirtió en un envolvente crac crediticio que rápidamente se diseminó por todo el mundo. No es sorprendente que el primer sector gravemente impactado fuera el de la vivienda. Alimentado por fondos de pensiones, valores, bienes privados, fondos de protección y otras clases de “mercancía ficticia”, la vivienda misma se convirtió en una mercancía falsa cuando pasó a la finanza (Fix, 2011; Rossi, 2013, en esta misma publicación [Rolnik, 2013]). La intensidad de este cambio se puede describir como un movimiento que transformó una “bella durmiente”—un bien poseído por medios tradicionales—en un “fantástico ballet” donde los bienes cambian de manos a través de rápidas y constantes transacciones (Zivkovic, 2006, citado en Carvalho, 2011:155). La vivienda representó una de las más dinámicas fronteras del neoliberalismo reciente durante las décadas del boom económico, y al inicio de la crisis, ella misma se convirtió en una de las principales estrategias keynesianas para la recuperación. De acuerdo con Aalbers (2013: en esta publicación [Rolnik, 2013]): “el neoliberalismo es así: puede adelantar su agenda, de ambas maneras, durante los booms económicos y durante los colapsos económicos”.

¹ Este ensayo es una versión revisada, actualizada y editada de un reporte temático sobre la crisis financiera y el derecho a la vivienda adecuada presentado por la autora como Relatora Especial para las Naciones Unidas ante el Consejo de Derechos Humanos de esa misma organización, en marzo de 2009. El reporte se escribió con la ayuda de Bahram Ghazi, quien para la época era el asistente del mandato de vivienda de la Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos. Las escenas descritas corresponden a Estados Unidos, España, Méjico y Kazakstán respectivamente, todos ellos visitados por la autora como Relatora Especial en misión oficial o en viaje de trabajo durante los años 2009 y 2011.

Respaldo por la fuerza política, de la ideología de la vivienda propia (Ronald, 2008), profundamente enraizada en algunas sociedades y recientemente adoptada por otras, y por la “socialización del crédito”, con su resultante inclusión de consumidores de clase media y de bajos ingresos en los circuitos financieros, el relevo del sector de la vivienda por la finanza global abrió una nueva frontera a la acumulación de capital, permitiendo la libre circulación de valores, virtualmente, a lo largo y ancho de todo el suelo urbano (Harvey, 1989; Rossi, 2013). Este movimiento ha resultado en un cambio sendero-dependiente (path-dependent) del paradigma de la vivienda en casi cada Estado-nación. Este cambio, iniciado por Wall Street y los políticos neoliberales estadounidenses, transformó el significado y el rol económico de la vivienda que ganó impulso con la caída del Muro de Berlín y la consecuente hegemonía de la ideología del mercado libre. Ya fuera libremente decidido por gobiernos, o impuesto por las instituciones financieras internacionales y otros actores, como condiciones para préstamos, el nuevo paradigma estaba principalmente basado en la implementación de políticas diseñadas para crear más fuertes y grandes mercados financieros basados en la vivienda, para incluir a consumidores de ingreso mediano y bajos ingresos.

Hace veinte años, un influyente informe del Banco Mundial (1993), “Housing; Enabling Markets to Work”, resumió el nuevo pensamiento sobre las políticas de vivienda: no solamente contenía argumentos extensos sobre qué tan importante podría ser para la economía, sino que también contenía directrices para los gobiernos sobre cómo diseñar, de la mejor manera, políticas adecuadas. Desde los años noventa la financiación de la vivienda ha crecido dramáticamente en las economías desarrolladas. En los Estados Unidos, el Reino Unido, Dinamarca, Australia y Japón, los mercados hipotecarios residenciales, hoy, representan entre el 50% y el 100% del Producto Interno Bruto (PIB) (Schwart y Seabrooke, 2009: 16). Desde el anterior bloque soviético de Asia central y Europa del Este (v.g. Kazakstán y Ucrania) hasta Latinoamérica (v.g. Chile, Méjico, Perú y Brasil), y desde África (v.g. Suráfrica) hasta Asia (v.g. India, Tailandia, China), el cambio del sector de la vivienda ha sido masivo y con tendencia prevalente, tanto que la publicación del Banco Mundial, una década después, manifestó que “el genio (de la financiación de la vivienda) salió de la botella” (Buckley y Kalarickal, 2005:41).

La mercantilización de la vivienda, así como el uso incrementado de ésta como un bien de inversión, integrado al mercado financiero globalizado, ha afectado profundamente el disfrute del derecho a la vivienda en todo el mundo. La creencia de que los mercados podrían regular la asignación de la vivienda como el más racional de los medios de la distribución del recurso, combinado con productos experimentales “creativos” financieros sostenidos por la vivienda, llevó al diseño de políticas públicas hacia el abandono del significado conceptual de la vivienda como un bien social, como parte de lo común acordado por una sociedad para compartir y proveer a aquellos con menos recursos: un medio para distribuir la riqueza. En la nueva economía política, que se centra en la vivienda como un medio para alcanzar la riqueza, es posible crear aún más valor según la velocidad y el número de transacciones que generen mayor apreciación. De la misma ma-

nera que en otros campos sociales, la vivienda ha sido afectada por el desmantelamiento a gran escala del bienestar institucional básico, y de la movilización de un rango de políticas que tienen la intención de extender la disciplina del mercado, la competencia y la mercantilización (Brenner y Theodore, 2002). En cada país, estas nuevas ideas confrontaron los sistemas nacionales de bienestar existentes y las coaliciones de vivienda.

En ninguna parte el cambio ha sido mayor que en las políticas residenciales y urbanas. Los gobiernos de todo el mundo pronto endosaron las prioridades neoliberales, tales como la restricción fiscal, el libre comercio, la reducción en los gastos de bienestar y la disminución de los gravámenes. En los países post-socialistas, en los Estados Unidos y la mayoría de los países europeos, la privatización de los complejos de vivienda pública, los drásticos cortes de las inversiones y fondos para vivienda más las reducciones de los programas de bienestar y de los subsidios al arriendo, estuvieron acompañados por la desregulación de los mercados financieros y de una nueva estrategia urbana para permitir la movilización del capital doméstico y el reciclaje del capital internacional. Estas nuevas tendencias también golpearon a los países menos desarrollados, donde los sistemas de bienestar residencial, o nunca han existido o fueron débiles y marginales en comparación con las necesidades de vivienda. La imposición del neoliberalismo ha sido altamente dispar, tanto social como geográficamente, y sus formas institucionales y sus consecuencias sociopolíticas han variado significativamente en todo el mundo, dependiendo de interacciones contextualmente específicas entre los paisajes regulatorios heredados y los proyectos reestructurantes emergentes de orientación mercantil (Brenner y Theodore, 2002). Tomando el manifiesto del Banco Mundial (1993), como un punto de partida, y la crisis del *suprime* como su primer gran punto de ignición internacional, este ensayo rastrea algunos elementos claves de la aproximación neoliberal a la vivienda y su impacto en el disfrute del derecho a la vivienda en diferentes contextos y tiempos, discutiendo, en conclusión, la presente crisis y sus perspectivas.

El desmantelamiento de los sistemas de bienestar residencial en Occidente

Cuando la aguda miseria de los pobres urbanos empezó a ser reconocida por reformadores del siglo XIX en Europa y los Estados Unidos, los gobiernos activaron la asistencia a individuos y hogares a través de la provisión directa de vivienda (Harloe, 1995). Este tipo de intervención requirió de grandes instituciones burocráticas y grandes fondos públicos. En los Estados Unidos, por ejemplo, como resultado de la Gran Depresión, muchos propietarios de vivienda no pudieron costear sus pagos hipotecarios mensuales; esto provocó una ejecución hipotecaria a gran escala y el colapso de toda la industria de la vivienda. En respuesta, la administración Roosevelt estableció programas e instituciones que “pavimentaron el camino para el destacable

aumento nacional de la propiedad sobre la vivienda desde los años 1940 a los de 1960 y estableció un nuevo sistema estable para la financiación de vivienda que se mantuvo sólido por más de cuarenta años” (Schwartz, 2006:19). Generosas suspensiones de gravámenes para los propietarios de vivienda representaron un subsidio declase para los más pudientes. Al mismo tiempo, el enfoque “New Deal” para la vivienda también incluyó la construcción de vivienda pública asequible para los pobres, y la creación de una autoridad de vivienda que subsidió bajos alquileres para las familias de bajos ingresos, y préstamos de largo plazo a las agencias locales que asumieron parte del costo de la construcción de la vivienda pública y su mantenimiento (Russo, 2000).

Al final de la Segunda Guerra Mundial, un grandísimo número de personas en toda Europa quedaron sin techo. La reconstrucción de las ciudades y la construcción de la vivienda social generó un rápido crecimiento constante, por más de dos décadas, sostenido por una coalición política, en la cual las clases trabajadoras tuvieron un rol pivotante (Vroelant y Tutin, 2010). Para el final de los años setenta, la demanda por vivienda, en los países de Occidente, estaba relativamente estable y los costos de los principales programas de vivienda pública continuaron su incremento. Con la desaceleración de la economía, al inicio de esta misma década, el costo del Estado de bienestar se vio como un excesivo drenaje de las finanzas públicas (Dodson, 2006). Convencidos de que debían disminuir su inversión social en bienes, los gobiernos empezaron a adaptar sus presupuestos y a disminuir la financiación de vivienda pública y de subsidios. Desde los años ochenta, Estados Unidos y muchos países europeos cortaron subsidios y fondos para la construcción y el mantenimiento de la vivienda pública/social, dirigiéndose (así) al deterioro físico del *stock* de la vivienda pública y de una provisión alternativa para los recién llegados al sistema (Czischke y Pittini, 2007; Rolnik, 2009; 2010a).

La reducción del *stock* de la vivienda pública afectó adversamente la disponibilidad de vivienda para los pobres, como también afectó la geografía social de las ciudades. Los vecindarios, con alta concentración de vivienda social, fueron discriminados, vistos como “dependientes” “perdedores” en una sociedad de emprendedores y consumidores. Predominaron entonces los proyectos para hogares de migrantes no blancos y aquellos de ingresos bajos se estigmatizaron, siendo asociados, frecuentemente, con tráfico de drogas, violencia y robo. Estas áreas y sus vecindades hicieron un mapa de *redlining*, una imaginaria cartografía de áreas “indeseables” compartida por agentes inmobiliarios, gobiernos locales y los medios, preparando el camino para que siguieran más tarde, legítimas intervenciones radicales (Aalbers, 2011). El deterioro y la consiguiente demolición de los apartamentos públicos produjeron una población todavía más vulnerable, la cual ya era, por lo demás, una población en desventaja; y entraban en una larga lista de espera mientras se hacían en condiciones de vivienda inadecuada, viendo afectados sus gastos en otras áreas, tales como alimento, ropa y salud (Rolnik, 2009). Esta fue una situación particularmente difícil si consideramos que: el crecimiento de la movilidad del capital, la intensificación de la competencia

interlocal y el asalto al trabajo organizado—todo parte de una nueva agenda política—habían incrementado el desempleo y reducido los trabajos socialmente protegidos, especialmente en localidades de tradición industrial. La reducción de la financiación y la estigmatización de la vivienda pública, como también la legislación adoptada para desregular los mercados rentables, fueron esenciales en constituir la demanda material y simbólica por el nuevo producto a la espera de su lanzamiento: créditos para todos promoviendo la propiedad de la vivienda, un elemento central de una sociedad crecientemente individualizada y basada en el consumo (Saunders, 1990). La geografía del *redlining* se tradujo a un lenguaje de puntuación crediticia, generando lo que en el mercado hipotecario de los Estados Unidos se conoció como el préstamo *subprime* (Aalbers, 2011).

...y el “resto”

Luego de la crisis de la deuda de principios de los años ochenta, programas de restructuración neoliberal se extendieron globalmente a través de los esfuerzos de los Estados Unidos y otros estados miembros del G7. Las instituciones de Bretton Woods, tales como el Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco Mundial, entre otras, se movilizaron para extender el dominio de una globalización capitalista de forma política e ideológica del “tercer mundo” a través del ajuste estructural y de programas de austeridad fiscal (Brenner y Theodore, 2002). En muchos países en desarrollo, las políticas neoliberales interactuaron con el patrón “tradicional” de entrega de vivienda a los pobres—en contextos donde el impacto urbano del desarrollo industrial atraía migrantes de las áreas rurales a las ciudades, generando una fuerte demanda de vivienda—. La ausencia de políticas urbanas y de vivienda para afrontar tal demanda, combinada con la falta de políticas de suelo urbanizado para acoger esta nueva (mayormente pobre) población urbana, condujo a esquemas de vivienda muy precarios, generalmente marcados por una severa falta de infraestructura y de servicios básicos, y por un ambivalente estatus de la tenencia.

En la mayoría de los países en desarrollo, especialmente aquellos que sufrieron intensos procesos de urbanización, en los años sesenta y setenta (como Brasil y otros países latinoamericanos), los cortes en los gastos del Estado interrumpieron frágiles intentos de establecer sistemas de bienestar. En Latinoamérica, la construcción de vivienda pública fue impactada por severos cortes de gastos del Estado. Por ejemplo, entre 1990 y 2000, el déficit de vivienda en la región aumentó de 38 millones a 52 millones de unidades de vivienda. El resultado en la mayoría de los casos fue un aumento de la pobreza y de arreglos informales, empeorando los estándares de vida de los pobres (MINURVI, 2005). Aunque los asentamientos informales han sido la solución de vivienda de la mayoría de la clase trabajadora durante décadas de rápida urbanización, fue en los años de 1990 y los primeros de la década del 2000, que las *favelas* condensaron la perversa convergencia de las precarias condiciones de vida y la violencia, generando distritos *redlined* en las ciudades del sur. Como se argumentó luego en este ensayo, la retórica—y la práctica—de la “regeneración” se

dirigió hacia proyectos de vivienda social y hacia sus moradores en Occidente y a pobladores informales en el resto.²

Países desarrollados y no desarrollados han representado un papel prominente en la creación y promoción de una habilitación del ambiente para atraer capital internacional e inversión extranjera (también para retener excedente doméstico). Este nuevo papel está lejos de ser uno pasivo; es un papel activo que crea condiciones, instituciones y regulaciones apuntadas a apoyar actividades financieras, así como también moviliza e invierte una gran cantidad de fondos públicos. Dada la importancia que la vivienda y el mercado inmobiliario tienen en el desarrollo del sector financiero, y el papel de las ciudades como la arena geográfica en donde tales estrategias se materializan y articulan, las siguientes secciones examinan algunas de estas estrategias.

Propiedad de la vivienda: primer paso – privatización

La transferencia de la responsabilidad de la provisión de vivienda al mercado ha estado acompañada de la visión de que la propiedad sobre la vivienda es la mejor opción para todos, y consecuentemente esta forma de tenencia ha ocupado un lugar central para casi todas las políticas de vivienda. En algunos países, el vender vivienda de propiedad pública a moradores se ha visto como una manera de aumentar el número de propietarios, mientras se disminuye el gasto del Estado (especialmente en los costos de mantenimiento). La privatización de la vivienda pública/social ha tomado varias formas, incluida la de venta de vivienda pública alquilada a través de las políticas de derecho a la compra por los moradores (en el Reino Unido), transferencias de propiedad a actores sin ánimo de lucro (en los Países Bajos y en el Reino Unido) y en algunos casos a actores maximizadores de utilidades (Alemania) (Murie *et al.*, 2005 [s. d. e.]; Czischke y Pittini, 2007). La privatización a gran escala de la vivienda pública también ha tenido lugar en países de transición de sus economías planificadas a economías de mercado. De acuerdo con el Banco Mundial, una considerable cantidad de propiedad residencial cambió de manos públicas a privadas en tales países en transición (Buckley y Kalarickal, 2005).

Paralelamente a la reducción de la vivienda pública, la legislación sobre protección a moradores se revisó en algunos países desarrollados y en desarrollo. En Canadá, por ejemplo, en 1998 se rescindieron las leyes de protección a moradores en Ontario, llevando esto a un aumento en los desahucios (Wellesley Institute, 2008). En España, la liberalización de los contratos de arriendo iniciados en 1985 por el llamado Decreto Boyer continuó en 1994 con la Ley de Arrendamientos Urbanos, buscando facilitar que los propietarios alquilaran casas. De todas maneras, parece que esta medida no ha sido completamente productiva o que haya incentivado el mercado del arrendamiento, y que posiblemente haya

afectado negativamente la seguridad de la tenencia (Observatorio Metropolitano, 2007).

Segundo paso - financiación de la propiedad de la vivienda

Los gobiernos promovieron el acceso de hogares con bajos ingresos a la propiedad sobre la vivienda, con un par de ideas: aumentar los activos de estos hogares y reducir su dependencia de la ayuda del gobierno. La liberalización del mercado hipotecario se promovió a través de un rango de desarrollos de políticas y de normativa. La Unión Europea, por ejemplo, decidió abolir los techos de los intereses, decidió relajarse en el control del crédito y acabó con las restricciones de la entrada al mercado hipotecario (Ball, 2005). En Estados Unidos, la derogación en noviembre de 1999 de la Ley Glass-Steagall permitió que los bancos comerciales colaboraran con firmas corredoras de “servicio completo” y que participaran en la banca de inversión. Las finanzas de la vivienda basadas en el mercado se convirtieron en una creciente actividad importante del sector financiero y contribuyeron a la burbuja global del precio de los bienes raíces. La burbuja misma tuvo un gran impacto en la accesibilidad a la vivienda – ya que los bienes raíces y los arriendos subieron y se indexaron a través de las utilidades financieras globales en vez de las locales – así que más hogares tuvieron dificultades para acceder a vivienda adecuada en el mercado.

Por otra parte, los créditos se asignaron, por el sector privado, a hogares que bajo circunstancias normales no serían elegibles, lo cual generó lo que se conoció como préstamos *subprime*. Consecuentemente, no sólo se aumentó el riesgo para las compañías privadas, sino que los hogares con bajos ingresos se tornaron todavía más vulnerables a las fluctuaciones económicas y financieras. Mientras los precios continuaron subiendo, las expectativas de que estos aumentos fueran más grandes que la discrepancia entre los costos de la vivienda y los ingresos mantuvieron a todo el mundo contento. Uno de los efectos de la globalización sobre la vivienda se relaciona con la burbuja del precio, la cual, en 2002 motivó a *The Economist* a publicar sus índices globales del precio de la vivienda que cubrió veinte países: el valor total de la propiedad residencial en las economías desarrolladas aumentó en un estimado de US\$ 20 billones (a más de US\$ 60 billones) entre 2000 y 2003. Los cálculos de *The Economist* (2005) sugerían que los precios de la vivienda alcanzaron niveles record en relación a los ingresos en Australia, Francia, Irlanda, los Países Bajos, Nueva Zelandia, España, el Reino Unido y Estados Unidos. Como se esperaba, las alzas en los precios no podían continuar indefinidamente. La “mayor burbuja de la historia se venía venir, pero poco o nada hicieron los gobiernos para prevenir que se diera la crisis” (*The Economist*, 2005). Tan pronto como los precios dejaron de subir, los problemas se empezaron a amontonar, resultando en la ejecución hipotecaria y la crisis financiera de la cual todavía somos testigos (Marcuse, 2008).

Este proceso ha sido particularmente grave en los países donde las sofisticadas matemáticas financieras han creado nue-

² Rolnik hace un juego de palabras con the West and the rest [N. del T.].

vos productos que produjeron una desconexión entre prestamistas y prestatarios, poniendo el mismo paquete de hipotecas y otras modalidades de fianzas. (Aalbers, 2008). En Estados Unidos, especialmente, las hipotecas *subprime* fueron promocionadas como una manera de expandir la propiedad sobre la vivienda a las familias de alto riesgo, a menudo de bajos ingresos. Esto ocurrió en el contexto de la abundancia de liquidez que indujo una rápida expansión del crédito en muchos países desarrollados como también en países emergentes (incluyendo los post-socialistas). Los mercados emergentes como Kazakstán, que extendió el uso de la *securitización* global, fueron severamente afectados por la crisis. En 2010, más de cuarenta mil prestatarios seguían esperando la finalización de sus apartamentos mientras las constructoras entraban en quiebra (Rolnik, 2011). En Estados Unidos, más de tres millones de ejecuciones hipotecarias empezaron en enero de 2011. En España, Estados Unidos y Kazakstán, migrantes y minorías estuvieron entre los más afectados por la crisis y la caída en picada financiera. Sin ninguna otra opción de acceso a vivienda asequible, tuvieron que dirigirse a planes crediticios, quedando atrapados por hipotecas ejecutables y sin lugar adónde ir.

“Liberando valores del suelo” y las nuevas geografías de las ciudades

En un ambiente definido por los movimientos especulativos del capital financiero, de las estrategias de la implantación global de las corporaciones transnacionales, la competencia interlocal y las restricciones fiscales, casi todos los gobiernos locales se han visto obligados a comprometerse con la competencia interespatial de corto plazo, movilizandoinstrumentos como el mercadeo de ciudad, zonas francas y empresariales, alianzas público-privadas y otros experimentos de política urbana (Brenner y Theodore, 2002). Entre estas estrategias, la creación de nuevas oportunidades para las inversiones especulativas en los mercados inmobiliarios del centro de la ciudad y la construcción de megaproyectos, con la intención de atraer corporaciones, han afectado inmensamente la asequibilidad a la vivienda en las ciudades. El resultado ha sido la creación de enclaves de clase mundial para los ricos y los turistas, donde aquellos que no pueden vivir en tales áreas son empujados a un tipo de vivienda inadecuada, en sitios con poco o nada de servicios básicos y a distancia de los recursos de subsistencia. En el contexto de esta incongruencia, entre necesidad y disponibilidad, y de la falta de asequibilidad, muchos son incapaces de competir por una vivienda adecuada debido a su ingreso. Más aún, la integración de los mercados financieros de la vivienda dentro de los circuitos generales financieros significa que los propietarios individuales están compitiendo con corporaciones multinacionales por una localización, generando consecuencias predecibles. El efecto centrifugo de la apreciación del suelo en áreas metropolitanas tan diversas como Madrid, ciudad de Méjico, Estambul y Santiago, han llevado a nuevas formas de discriminación basadas en el estatus económico o clase social (Observatorio Metropolitano, 2007). En Chile y Méjico se han promovido estrategias de vivienda masiva privada accesible para aquellos habitantes de menores ingresos, vía crédito subsidiado. En Estambul, un programa de “regeneración”

ha desplazado a la periferia a miles de pobladores informales de los vecindarios centralmente localizados (Özdemir, 2011). Se había pensado que el nuevo stock de vivienda sería parte de los esfuerzos por mejorar el acceso a la vivienda, ya que se diseñaron y justificaron políticas con el objeto de reducir la informalidad, mejorando la calidad de vida de las familias pobres al ayudarles a trasladarse de asentamientos precarios a vivienda nueva. Sin embargo, estudios desarrollados desde mediados de la década de los noventa en Santiago (donde este tipo de política de vivienda fue pionera) revelan el resultado opuesto: la nueva vivienda social no fue parte de esta solución, y más bien creó un nuevo problema –guetos urbanos en las periferias metropolitanas– (Rodríguez y Sugraves, 2008).

Otra dimensión de las estrategias urbanas fue el cambio de suelo público bien localizado por bienes de infraestructura, al vender o incorporar este suelo a alianzas público-privadas. En algunos países, el suelo donde se localizaba la vivienda pública se convirtió en un blanco preferido, ofreciendo esto una doble ventaja: la demolición de complejos de vivienda estigmatizados y la vinculación a operaciones rentables (¡para los inversionistas!) (Rolnik, 2010a). En el caso de los países menos desarrollados, el blanco preferido fue el de los asentamientos informales localizados en áreas centrales, nuevamente, con una doble agenda: crear un escenario urbano donde los pobres no existen y a la vez, “destrabar” (o liberar) el valor del suelo (Peterson, 2009). En tales casos se dio lugar a masivos desalojos y desplazamiento de hogares y comunidades, escasamente acompañados por alternativas adecuadas de vivienda para los afectados. El *anfitriónazgo* de grandes eventos deportivos ha sido una de las estrategias adoptadas para promover la renovación urbana a gran escala, combinando la movilización de la inversión con el gran apoyo patriótico, habilitando que las ciudades y países generen un “estado de emergencia” local capaz de contrarrestar la resistencia y pasar de largo por las reglas y leyes existentes que protegen los derechos (Rolnik, 2010b).

Conclusión

¿La profunda crisis económica que ha barrido al mundo desde 2007 marca el final de los límites del neoliberalismo? Aparentemente (y en especial con relación a los primeros meses de la debacle precipitada por la crisis del *subprime* residencial estadounidense en 2008), la crisis financiera se ha considerado como una expresión de un neoliberalismo “tóxico” como opuesto al teóricamente “saludable” (Smith, 2009:408). ¿Un mercado desregulado que requiere la intervención del Estado para volverse a levantar, estaría en principio en contra de la doctrina liberal de un mercado completamente libre, verdad? ¡Falso! Tomando el ejemplo de la vivienda está muy claro que no solamente el Estado nunca estuvo ausente, sino, que más que ello, siempre jugó un papel central en el proceso de mercantilización y financiación. Los bancos públicos o semipúblicos en todo el mundo lentamente desviaron sus fondos públicos desde *aide-à-la-pierre* (subsidiando a los constructores de vivienda social pública o semipública) a *aide-à-la-personne* (subsidiando el consumo de

vivienda producida por el mercado). A través de los privatizados fondos de pensión de los trabajadores, las IPOs (oferta pública de activos financieros) y la participación privada, el sector financiero tomó el control de la industria de la construcción, sometiendo la vieja lógica ingenieril del emprendimiento inmobiliario a los requerimientos financieros de los inversores (Fix, 2011). Es a través de la intervención de gran escala de los gobiernos centrales y locales que la masiva espoliación de los bienes de los pobres ha tenido lugar, abriendo nuevas fronteras –siendo el suelo hasta ahora parte de lo común (tales como vivienda pública y asentamientos informales tradicionales)– a los inversores financieros.

La respuesta predominante a la crisis fue la de inyectar más fondos públicos a la maquinaria financiera (Aalbers, 2013). Desde salvar bancos y compañías aseguradoras en Europa y Estados Unidos en 2008, hasta la nacionalización del sector de la construcción en quiebra en Kazakstán en 2009 y la masiva movilización de fondos públicos en Brasil en 2010 para subsidiar a las familias de bajos ingresos que compraban vivienda, el heterodoxo neoliberalismo reciente ha combinado doctrinas nuevas y viejas para mantener su ficticio capital andando. Esto no es una nueva crisis o una postcrisis; el caso de China (y otros países asiático orientales) ha mostrado cómo es posible combinar estados fuertes en desarrollo con prácticas e ideologías neoliberales (Park *et al.*, 2003)

El simple hecho de que el catalizador de la crisis emergiera del mercado de la vivienda provee soporte para los argumentos expuestos por Brenner y Theodore (2002) y Harvey (2003) de que los espacios construidos no son arenas localizadas donde más amplios proyectos globales de reestructuración neoliberal se despliegan. La reforma a las políticas de vivienda –con todos sus componentes de propiedad de la vivienda, de propiedad privada y la obligatoriedad de los compromisos financieros– han sido centrales en las estrategias políticas e ideológicas a través de las cuales se mantiene el dominio del neoliberalismo. La crucial participación de los fondos de pensiones de los trabajadores en la financiarización de la vivienda también fue central, en romper las coaliciones políticas que se soportaban el viejo Estado de Bienestar.

Por otro lado, la crisis y sus orígenes en el mercado de la vivienda reflejan la inhabilidad de los mecanismos de mercado para proveer una vivienda adecuada y asequible para todos. El resultado no es nada ficticio: individuos, familias y comunidades viven sin techo en condiciones precarias, y además en el daño real que se inflige a su cotidianidad. Mientras es verdad que los más pobres y que los más vulnerables han sido desposeídos, la crisis actual también ha empeorado los problemas de asequibilidad a la vivienda y al suelo, no solamente para los más pobres sino que también para los grupos de bajos ingresos y los crecientes grupos de medianos ingresos. La discrepancia entre alzas e ingresos y el alza de los precios de la vivienda y el arriendo es crucial en este contexto y lleva a que los hogares constantemente teman perder sus viviendas por incumplir pagos de arrendamientos o de hipoteca. Los temores se exacerbaban por la promoción de la inseguridad de la tenencia a través de los “imperativos para desarrollar un sistema de financiación de vivienda”, como el de reforzamiento del embargo a prestatarios hipotecarios y la reforma legislativa a la protección a moradores (Chiquier y Lea, 2009).

En el último par de años la reacción de los desposeídos, incluyendo aquellos en peligro de perder sus espacios de vida, ha variado en diferentes partes del mundo. ¿Qué tienen en común la plaza Tahrir de El Cairo, el parque Zuccotti de Nueva York (para citar solamente algunos de los movimientos de “ocupación”)? Todos son reapropiaciones simbólicas de los espacios públicos, reafirmando la existencia de lo “público” con respecto a asuntos de gobernanza, justicia social y políticas (Marcuse, 2011). Demuestran los límites de concentrar el poder y la riqueza en manos del “uno por ciento”, quienes controlan y se benefician de los flujos financieros. ¿Tienen estos movimientos la capacidad de generar nuevas coaliciones políticas para cambiar los regímenes económicos? Aún es muy temprano para decir.

Referencias bibliográficas

- AALBERS, M.B. (2008). "The financialization of home and the mortgage market crisis". *Competition & Change*. Vol. 12. Núm. 2, 148-166.
- (2011). *PLACE, exclusion, and mortgage markets*. Wiley-Blackwell: Oxford.
- (2013). "Neoliberalism is dead... long live neoliberalism!". *International Journal of Urban and Regional Research*. Vol. 37. Núm. 3, 1083-1090.
- BALL, M. (2005). *European housing review 2005*. Royal Institute of Chartered Surveyors: Londres.
- BRENNER, N. y N. Theodore (2002). *Spaces of neoliberalism: urban restructuring in North America and Western Europe*. Blackwell: Oxford.
- BUCKLEY, R. y J. Kalarickal (eds.) (2005). *Thirty years of World Bank shelter lending-what have we learned?* World Bank: Washington.
- CARVALHO, H. (2011). "A cidade como canteiro de negócios [The city as a business site]" [Tesis de grado Colegio de Arquitectura y Urbanismo]. Universidad de São Paulo.
- CHIQUEIR, L. y M. Lea (2009). *Housing finance policy in emerging markets*. World Bank: Washington.
- CZISCHKE, D. y A. Pittini (2007). *Housing Europe 2007: Review of social cooperative and public housing in the 27 EU member states*. Bruselas: CECODHAS European Social Housing Observatory.
- DODSON, J. (2006). "Rolling the state: Government, neoliberalism and housing assistance in four advanced economies". Queensland: Griffith University-Urban Research Program [texto inédito].
- FIX, M. (2011). "Financeirização e transformações recentes no circuito imobiliário no Brasil. [Financialization and recent transformations of real estate in Brazil]" [tesis para optar al título de Ph.D. en el Instituto de Economía] Universidad Estatal de Campinas.
- HARLOE, M. (1995). *The people's home: social rented housing in Europe and America*. Oxford: Blackwell.
- HARVEY, D. (1989). *The urban experience*. Oxford: Blackwell.
- (2003) *The new imperialism*. Oxford: University Press.
- MARCUSE, P. (2008). "Subprime Housing Crisis". Sitio web: *Habitat International Coalition*. Disponible en: <http://www.hic-net.org/articles.php?pid=2281>. Consulta: julio 15 de 2012.
- MARCUSE, P. (2011). "Occupy and the provision of public space: the city's responsibilities".
- DISPONIBLE en: <http://pmarcuse.wordpress.com/2011/12/01/occupy-and-the-provision-of-public-space-Debates and Developments 1065> International Journal of Urban and Regional Research 37.3.2013 Urban Research Publications Limited the-citys-responsibility/. Consulta: 1 de diciembre de 2011.
- MINURVI (2005, septiembre 1-3). "XV Asamblea General. Instrumentos financieros para mejorar el acceso a la vivienda a los sectores de menores ingresos en América Latina y el Caribe [Financial instruments to improve the housing access to the lower income sectors in Latin America and the Caribbean]" [texto presentado en la General Assembly of Latin America's Housing and Urban Development Ministries and Authorities-Sustainable Development and Human Settlements Division]. CEPAL.
- MURIE, A.; I. Tosics, M. Aalbers; R. Sendi y B. Mali (2005). "Privatisation and after. In R. van Kempen, K. Dekker, S. Hall and I. Tosics" (eds.). En: *Restructuring Large Housing Estates in Europe*. Bristol: Policy Press.
- OBSERVATORIO Metropolitano (2007). *Madrid, ¿la suma de todos?* Madrid: Editora Traficante de Sueños.
- ÖZDEMİR, D. (2011). "The role of the public sector in the provision of housing supply in Turkey 1950-2009". *International Journal of Urban and Regional Research*. Vol. 35. Núm. 6, 1099-1117.
- PARK, B.; R. Hill y A. Saito (2013). *Locating neoliberalism in East Asia*. Oxford: Wiley-Blackwell.
- PETERSON, G.E. (2009). *Unlocking Land Value to Finance Infrastructure*. Washington: World Bank/PPIAF.
- RODRIGUEZ, A. y A. Sugranyes (2008). *Los con techos*. Santiago de Chile: Ediciones Sur.
- ROLNIK, R. (2009). "Financial crisis and the right to adequate housing. Special Rapporteur on the right to adequate housing report — A/HRC/10/7". Sitio web: *Wiley Online Library*. Disponible en: <http://daccess-ods.un.org/TMP/1873640.56706429.html>. Consulta: 14 de julio de 2009.
- (2010a). "Special rapporteur on the right to adequate housing report — A/HRC/13/20/Add.4: Mission to United States of America". Sitio web: *Wiley Online Library*. Disponible en: <http://daccess-ods.un.org/TMP/9480910.3012085.html>. Consulta: 14 de julio de 2009.
- (2010b). "MEGA-EVENTS and the right to adequate housing. Special rapporteur on the right to adequate housing report — A/HRC/13/20". Sitio web: *Wiley Online Library*. Disponible en: <http://daccess-ods.un.org/TMP/6025767.32635498.html>. Consulta: 14 de julio de 2009.
- (2011). "SPECIAL rapporteur on the right to adequate housing report — A/HRC/10/7/Add.3: Mission to Kazakhstan". Sitio web: *Wiley Online Library*. Disponible en: <http://daccess-ods.un.org/TMP/4183314.74065781.html>. Consulta: 14 de julio de 2009.
- RONALD, R. (2008) *The ideology of homeownership*. Basingstoke: Palgrave-Macmillan.
- ROSSI, U. (2013). "On life as a fictitious commodity: cities and the biopolitics of late neoliberalism". *International Journal of Urban and Regional Research*. Vol. 37. Núm. 3, 1067-1074.
- RUSSO, D.J. (2000). *American history from a global perspective: an interpretation*. Santa Bárbara: Praeger.
- SAUNDERS, P. (1990). *A nation of home owners*. Londres: Unwin.
- SCHWARTZ, A.F. (2006). *Housing Policy In the United States: An Introduction*. Londres: CRC Press.
- SCHWARTZ, H. y L. Seabrooke (2009). *The Politics of Housing Booms and Busts*. Basingstoke: Palgrave-Macmillan.
- SMITH, N. (2009). "Toxic capitalism". *New Political Economy*. Vol. 14. Núm. 3, 407-412.
- THE ECONOMIST (2005, junio 16). "The global housing boom: in come the waves". Sitio web: DISPONIBLE en: <http://www.economist.com/node/4079027>. Consulta: Julio 21 de 2012.
- VROELANT, C. y C. Tutin (2010). *Le logement social en Europe au début du XXI siècle: la révision générale*. Rennes: Presses Universitaires de Rennes.
- WELLESLEY Institute (2008). "Canada. The Universal Periodic Review". Disponible en: [HTTP://WWW.WELLESLEYINSTITUTE.COM/NEWS/CANADA-HAS-FAILED-TO-MEET-ITS-INTERNATIONAL-HOUSING-COMMITMENTS/](http://www.wellesleyinstitute.com/news/canada-has-failed-to-meet-its-international-housing-commitments/). Consulta: 29 de junio de 2012.
- WORLD Bank (1993). *Housing: enabling markets to work*. Washington: World Bank.
- ZIVKOVIC, P. (2006). "Financiarisation de l'immobilier: la réponse innovante du groupe BNP Paribas". En: P. Zivkovic y A. Papiasse. *Les entretiens de la Maison Dorée*. Disponible en: [http://compresse.bnpparibas.com/applis/wCorporate/wCorporate.nsf/docsByCode/ADIA-78SDZQ/\\$FILE/CR_FR-financiarisationimmobilier\[1\].pdf](http://compresse.bnpparibas.com/applis/wCorporate/wCorporate.nsf/docsByCode/ADIA-78SDZQ/$FILE/CR_FR-financiarisationimmobilier[1].pdf). Consulta: 10 de septiembre de 2010.