

Entrevista a Raquel Rolnik

# **Desmercantilizar y desfinanciarizar la vivienda social**

*A fines del año pasado estuvo en Montevideo, invitada por FUCVAM para formar parte del panel de presentación del libro colectivo "La vivienda, entre el derecho y la mercancía. Las formas de propiedad en América Latina", la arquitecta y urbanista brasileña Raquel Rolnik, que acababa de concluir los dos períodos posibles como Relatora Especial de las Naciones Unidas para el Derecho a la Vivienda. En esa ocasión dictó una conferencia en la Facultad de Arquitectura, ante un salón de actos repleto de público y aprovechamos para hacerle una entrevista exclusiva para VIVIENDA POPULAR, que tenemos la satisfacción de publicar en este número\*.*

\* La entrevista fue realizada por Raúl Vallés y Benjamín Nahoum.

## ENTREVISTA



FACULTAD DE ARQUITECTURA  
 Depto. de D.O.C. y BIBLIOTECA

**VIVIENDA POPULAR-** A partir de tu experiencia como relatora de Naciones Unidas, ¿cuál crees que es la situación de la vivienda de los sectores populares en el mundo?

**Raquel Rolnik-** En este momento es muy difícil, porque una situación precaria, muy precaria, de inserción urbana y de no inclusión en el territorio de la ciudad, deja una marca muy fuerte en países que están sufriendo procesos masivos de urbanización y de migración rural-urbana, como está aconteciendo en varios países de África y Asia que ya tenían una inmensa cantidad de gente en situación de precariedad y necesitando intervención, y también en América Latina, donde el proceso de urbanización ha sido mucho más antiguo y más consolidado, pero que aún tiene un problema muy fuerte de presencia de asentamientos precarios. Pero lo que ha agravado el problema recientemente es la crisis de vivienda

en Europa y Norte América, especialmente en Estados Unidos y algunos países europeos. Yo diría que a excepción de Alemania, Suiza, un poco Austria, en casi todos los demás hay una crisis, incluso en países que en el período de posguerra prácticamente habían resuelto o al menos mitigado mucho, sus necesidades de vivienda.

**VP-** ¿Cuáles son las causas de esa crisis?

**RR-** La cuestión es que hemos presenciado, en los últimos años, un verdadero desmantelamiento de los sistemas de vivienda social, que han residualizado sus ofertas a la gente, con el concepto de que la vivienda como una mercancía podría ser ofrecida por el mercado por la vía del crédito inmobiliario. La crisis hipotecaria financiera que estalló en 2007, 2008, comenzando en Estados Unidos, rápidamente transformó este panorama en la realidad que tenemos hoy, con

una cantidad increíble de sin techo en varios países europeos y en Estados Unidos, donde esto no existía o existía muy poco y ahora estamos en una crisis de vivienda. Lo más contradictorio es que en este momento de crisis de este modelo de vivienda, se sigue haciendo exactamente lo mismo, y el modelo que ha destruido las políticas de vivienda se sigue presentando como la solución en África, en América Latina, como si nada hubiera pasado.

**VP-** ¿Cuáles son los principales problemas que hacen que los gobiernos no encuentren solución a esta situación?

**RR-** Creo que la cuestión fundamental es que el tema vivienda, desde el período más desarrollista, de los años '50 -ya era así antes, pero ahora mucho más-, ha sido tomado como una cuestión económica y más recientemente financiera, y no

como un tema de necesidad, de espacio, de la gente, incluso en países que han tenido políticas sociales de vivienda, y esto es parte del desmontaje del Estado de Bienestar. Entonces el sector vivienda sale de las políticas sociales y es tomado por el sector económico, considerando la vivienda como una estrategia de generar empleo rápidamente, como si fuera una máquina de producción de objetos materiales, que a la vez, como hay una economía política de la vivienda, como la vivienda es tan importante para los grupos, las familias, las comunidades, entonces es una tentación increíble para los gobiernos hacer políticas keynesianas, de promoción de empleo, a partir de la vivienda. Eso ya existía, pero una tendencia más reciente es lo que la literatura está llamando una "financiarización" de la vivienda, o sea su transformación en un vehículo de expansión financiera, capaz de generar más capacidad de préstamo a través de los mecanismos colaterales de hipotecas.

**VP-** La captura del sector vivienda por el financiero...

**RR-** Claro. Y al tomarse el sector de producción inmobiliaria residencial por el sector financiero, aquél se transforma aún más radicalmente y como en esta fase que estamos del capitalismo hay una clara hegemonía del capital financiero sobre el capital productivo, lo cual ya es absolutamente generalizado, esa captura del sector vivienda como un campo más de actuación del capital financiero es muy poderosa. Y aunque hay una acción fuerte del Estado en el tema de la vi-

vienda, no es una acción destinada a resolver el problema de vivienda de la gente, mucho menos de la gente que más necesita, sino a resolver el problema del excedente de capital financiero que busca dónde invertir. Por eso es que nunca hemos tenido tanta intervención estatal, tanto gasto público, tanto subsidio en vivienda, pero nunca hemos tenido tampoco políticas tan, tan desconectadas de la necesidad de la gente.

**VP-** ¿Cómo opera el sector financiero en este tema?

**RR-** A través de la securitización de las hipotecas, o sea la creación de mercados secundarios de hipotecas, de modo que no solamente se transformó la vivienda en una mercancía, sino que ahora la hipoteca también es una mercancía y eso ha generado dos procesos muy perversos en el campo de la vivienda: uno que es que hay todo un empuje de la sociedad, incluso de los propios compradores, para impulsar los precios, porque eso es lo que asegura que todo este negocio va a seguir, con lo cual están dadas las condiciones para la creación de una burbuja, es decir, un aumento de precios que no tiene relación con lo que la gente gana y puede pagar; la segunda cosa perversa es que cuando empiezan a circular los bienes en el mercado secundario de hipotecas, a partir de allí se desconecta totalmente la vivienda como valor de uso, se desconecta de lo que significa para la gente, porque para el fondo de inversión que compró la hipoteca empaquetada con otros papeles financieros, la persona que habitaba esa casa

no existe, es sólo un pequeño detalle, y cuando llega una crisis financiera, con caída de todos los precios, lo que es común porque el capital financiero tiene crisis y *booms*, crea burbujas y estallidos, ahí la gente se queda sin su vivienda y entonces, tarde, es que la materialidad real de la vivienda aparece.

**VP-** ¿En qué medida pesa en el problema habitacional la dificultad de acceso al suelo con servicios?

**RR-** Es absolutamente fundamental, porque la vivienda no se produce en el aire, la vivienda necesita un territorio donde asentarse y desde el punto de vista del concepto de la vivienda adecuada, en el marco general de los derechos humanos, el techo y las paredes, el cobijo, son solamente una de las dimensiones de la vivienda: en realidad la vivienda es la posibilidad que una persona, una familia, una comunidad tienen de acceder a las ofertas, las calidades y los servicios, a las oportunidades que le brinda la ciudad o el territorio rural; en el caso rural eso se asocia más con las fuentes, con el agua, con la tierra fértil, pero en el urbano tiene que ver con el transporte público, los servicios físicos y sociales. No se puede disociar la cuestión del suelo urbanizado de la de la vivienda, pero como también el suelo urbano ha sido absolutamente mercantilizado y financiarizado, resulta cada vez más difícil, bajo ese marco, que la vivienda para sectores de bajos ingresos esté asociada a un suelo bien ubicado, con buenos servicios, un suelo de gran valor. La máxima del mercado y de la política neoliberal

## ENTREVISTA

en las ciudades es que cada suelo debe tener el mejor uso, y el mejor uso para ellos es el más rentable desde un punto de vista económico y el uso más justificado es el que permite una mayor ganancia. Por eso tenemos un problema muy, muy serio, respecto a las políticas de vivienda, que es justamente la disponibilidad de suelo urbanizado para esa producción.

**VP-** ¿Cuál es el camino, entonces?

**RR-** El camino pasa por la desmercantilización de la vivienda urbana. Efectivizar el derecho a la vivienda adecuada como un derecho humano, implica que sea universal, porque si es un derecho humano es para todas las personas, sin discriminación, y eso incluye a los sectores más vulnerables. Pero la única posibilidad que estos sectores, los de más bajos ingresos, puedan tener acceso a una vivienda adecuada es a través de la desmercantilización. Esto es verdad para lo que ya ha sucedido en el pasado, porque si tomamos el caso de Holanda, por ejemplo, siempre las políticas de vivienda de tipo más universal han tenido dos ejes: uno en el suelo, las políticas para aumentar la accesibilidad al suelo, y por otro lado las políticas de apoyo al espacio construido. Las políticas de vivienda y de suelo tienen que ser políticas de redistribución del ingreso. Y la intervención del Estado en un sentido redistributivo implica intervenir en el mercado.

**VP-** ¿Qué forma de intervención?

**RR-** Lo puede hacer de varias maneras: por ejemplo, las políticas de protección de alquiler. En Nueva York, la práctica del alquiler protegido es una práctica generalizada; Alemania, para no hablar de cosas utópicas, ideales, sino casos concretos, es una excepción en el proceso de financiarización de la vivienda, porque la mayor parte de la vivienda es de alquiler, pero incluso el mercado privado es un mercado absolutamente regulado, donde el propietario no puede hacer subas salvajes, como en los mercados de alquileres que tenemos en nuestras ciudades hoy. Esto significa regulación: regulación de alquiler, regulación del suelo, condicionalidades sobre el suelo, de un lado; del otro lado: subsidios, plata pública, fondos públicos, para poder invertir en

producir ciudad y vivienda para los que no pueden comprar en el mercado.

**VP-** ¿También planes masivos de construcción?

**RR-** Bueno, pero depende para qué. Una de las señales más claras que las políticas de vivienda tienen poco que ver con las necesidades reales de la gente, es esto de lanzar programas de un millón de viviendas: no sé qué hay en este número mágico, pero revisando políticas de vivienda en varios países con gran población se reiteran estos planes. Claro que en Uruguay las cifras serán menores, pero Suecia en su tiempo, en los años '50, lanzó el programa de un millón de casas; Brasil, con *Minha Casa, Minha Vida*: un millón de



Raquel Rolnik durante la entrevista en Museo Casa Vilamajó. Fotografía de Andrea Sellanes, SMA-Faq



Raquel Rolnik en conferencia dictada en Facultad de Arquitectura. Fotografía de Silvia Montero, SMA-Faq

casas; México, con su programa de vivienda: un millón de casas. Un millón de casas parece ser la gran aspiración. Ahora: cuando se habla de un millón de casas, se habla de cantidades, no se habla de dónde, ni cómo, ni para qué ni cuáles.

**VP-** Y muchas veces todas iguales...

**RR-** Es que cuando se habla de un millón de casas inmediatamente viene la idea, que es clara y es la realidad, de una producción en masa, de un producto genérico y estandarizado, y un producto genérico claro que no tiene que ver con las necesidades, porque las necesidades no son genéricas, son específicas. A los arquitectos, la primera cosa que nosotros les enseñamos es que antes de hacer el proyecto hay que es-

tudiar la demanda: quién demanda el proyecto, sus características, su manera de vivir, cuál es el territorio específico: no es lo mismo la Amazonia, la humedad de la floresta inundable, que Río Grande do Sul, que es básicamente como Uruguay. ¿Cómo vamos a hacer el mismo producto, el mismo proyecto, para todos los casos? Entrevistando a un gran constructor de viviendas, yo le pregunté por esto y él me dijo que no, que lo que ellos hacían no era arquitectura, era industria, una línea de montaje. Ahí entendí que la vivienda cantidad, la vivienda mercancía, la vivienda finanzas, no tiene relación con la vivienda territorio, la vivienda ciudad, la vivienda cultura.

**VP-** Tú hiciste recientemente un importante informe sobre el concepto de "tenencia segura" de la

vivienda, distinguiendo este concepto del de propiedad individual exclusiva. ¿En qué medida este abordaje podría ayudar a resolver problemas?

**RR-** Yo descubrí, trabajando sobre la crisis, las razones de la crisis, viendo la situación de las políticas de vivienda y del acceso de los sectores populares en los distintos países, que uno de los pilares esenciales del modelo mercantilizado y financiarizado fue la reducción de los distintos modos de tenencia a un solo tipo y forma: el modelo de propiedad individual titulada. Esta modalidad, que era considerada como superior desde el punto de vista de la seguridad, con la crisis inmobiliaria acabamos de descubrir que al final no era tan segura, porque mucha gente perdió su vivienda y se quedó sin nada. Pero ¿por qué tiene que ser la propiedad individual la única forma? Porque justamente ella es exactamente la forma, el lenguaje, a partir del cual operan el mercado económico y el mercado financiero. Es la seguridad de los contratos, el lenguaje de los registros, es el lenguaje y la cultura de la mercancía y de las finanzas, que tiene que ver con la propiedad individual.

**VP-** Pero hay otras formas...

**RR-** Claro que sí. Hay múltiples formas de tenencia: lo que llamamos tenencia consuetudinaria, que en realidad no es una sola cosa sino múltiples formas de organización del territorio, de comunidades, de pueblos, múltiples lógicas y no una sola; lo que llamamos tenencia informal, lo que en realidad es una tontería, porque no

## ENTREVISTA

existe un tipo de tenencia informal: lo que llamamos asentamientos precarios, irregulares, son combinaciones inteligentísimas de múltiples formas de tenencia combinadas con territorios; el alquiler es otra, que ha sido enormemente fragilizada en los países que han priorizado la compra de la vivienda, y también hay variadas formas colectivas en la tenencia de la tierra, como la tenencia comunal. Todo esto se fue transformando, se fue fragilizando, de manera de abrir el camino al modelo de la propiedad individual registrada y permitir al mercado económico y financiero avanzar en el control de nuevos territorios que antes controlaban las poblaciones. Observamos también, y en el caso de Estados Unidos es muy claro, que una parte de las viviendas que resistió a la crisis hipotecaria y financiera, fue la pequeña parcela, muy pequeña en ese caso, de viviendas cooperativas.

**VP-** Les permitía defenderse mejor...

**RR-** Sí. Es que hay formas de protección a la vivienda, más colectivas, que actúan como una especie de defensa a este ataque sobre la tierra y la vivienda. Fue por esto que yo me dediqué a hacer un informe sobre el tema, porque creo que hay que fortalecer múltiples formas de tenencia: no solamente la individual, sino también la colectiva; no solamente la propiedad, sino también otras formas como el alquiler. La seguridad de tenencia es un elemento esencial de la vivienda adecuada como derecho humano, por lo tanto lo que tenemos que hacer es fortalecer la seguridad de tenencia en el alquiler, en la propiedad colecti-

va, en la propiedad individual, y no fragilizar todas las otras formas de tenencia dejando como único modelo la propiedad individual. Eso fue una cosa que aprendimos en la relatoría en cuanto a que el tema de la tenencia es fundamental porque es lo que vincula a la gente con el territorio, con la tierra.

**VP-** Aquí tenemos un programa de vivienda que se llama "Más oportunidades", que procura atraer inversiones privadas para que se produzca más vivienda, exonerando impuestos a los empresarios, con lo que el precio debería bajar y accedería más gente. ¿Cómo ves esto?

**RR-** El camino de las exenciones fiscales es un camino que se ha recorrido en todo el mundo y el mejor ejemplo que creo hay en este momento es el de España, donde también hubo exenciones. Pero el efecto de éstas nunca ha sido bajar el precio de los inmuebles. El precio es determinado por lo que el mercado puede pagar, y punto. Las exenciones sólo significan el aumento de la ganancia de los constructores. Con el pequeño detalle que el Estado deja de percibir un monto importante de impuestos. Lo que tenemos entonces es una transferencia de fondos públicos a una pequeña parte de la población, en definitiva una transferencia de los sectores de ingresos bajos y medios a los ricos, lo que acentúa la concentración del ingreso, que ha sido el gran resultado de las políticas del neoliberalismo.

**VP-** Otra cosa en la que se depositan muchas expectativas es que el avance tecnológico permita reducir costos con nuevos materiales y pro-

cedimientos. ¿Qué pensás que se puede esperar de la tecnología?

**RR-** Debo decir que éste no es mi campo específico, nunca me involucré mucho en el tema de la tecnología, pero pienso que es importante. Sin embargo, el problema mayor de la vivienda, a mi juicio, no es techo, *es suelo*. El problema es *dónde*, en el territorio; porque cuando digo suelo no es suelo en medio de la nada, es suelo con calidad urbanística. Esto es lo más difícil y lo más importante, y no hay tecnología que lo solucione. Claro, se puede trabajar con densidades mayores para enfrentar ese tema del suelo, y bajar los costos, pero el costo más importante tampoco es el de la casa sino el costo social de producir una ciudad que brinde a la gente una condición de hábitat: ése es el gran reto y no el costo de fabricar una casa.

**VP-** ¿Queda algo por agregar?

**RR-** Yo creo que es muy importante decir aquí que la experiencia uruguaya, la experiencia de FUCVAM, la experiencia uruguaya de manera más general, con las cooperativas de vivienda, ha sido un referente importante para las políticas de vivienda en América Latina, y yo diría que hoy, en tiempos de crisis de este modelo financiarizado de vivienda, es más que nunca una experiencia importante, relevante, no solamente para la región sino en el mundo, para poder dar prueba que otro modelo sí es posible, sí es necesario.