

WORKING PAPER SERIES

CONTESTED_CITIES

**EL PROBLEMA DE LA VIVIENDA EN LA CIUDAD NEOLIBERAL.
Políticas públicas y luchas por la vivienda.**

Michael Janoschka

WPCC-16001

Septiembre 2016



CONGRESO INTERNACIONAL

CONTESTED_CITIES

EJE 2

Artículo nº 2-503

**CIUDADES HOSTILES Y DESIGUALES.
LA CUESTIÓN DE LA VIVIENDA, MOVIMIENTOS
SOCIALES Y CRISIS DE LA URBANÍSTICA EN ITALIA**

**GENNARO AVALLONE
SALVO TORRE**

CIUDADES HOSTILES Y DESIGUALES

La cuestión de la vivienda, movimientos sociales y crisis de la urbanística

Gennaro Avallone

Università di Salerno / FLACSO-España

gavallone@unisa.it

Salvo Torre

Università di Catania / FLACSO-España

s.torre@unict.it

ABSTRACT

Las ciudades italianas se han caracterizado en los últimos 40 años por haber vivido un fuerte proceso de transformación social, política y territorial, que ha cambiado la forma de inserción socio-espacial de las poblaciones, especialmente de las nuevas, y las maneras de gobernar la cuestión urbanística. Estas transformaciones, especialmente en los últimos diez años, han determinado una verdadera reestructuración de las relaciones socio-espaciales y las prácticas de conflictos activas por parte de los movimientos sociales por la vivienda, que han estado caracterizados, sobre todo, por el protagonismo conflictivo de las poblaciones inmigradas.

Este movimiento es un indicador social y político de una parte de la estructura de desigualdad activa en la sociedad italiana y, al mismo tiempo, de los límites de las intervenciones de las instituciones públicas.

En esta comunicación se pone en evidencia que el movimiento por la vivienda propone políticas urbanas diferentes, centradas en la defensa y reconstrucción del espacio público, en la participación de las poblaciones en los procesos de toma de decisión, especialmente de las poblaciones excluidas por las políticas vigentes, y en la construcción de una política por la vivienda de nivel nacional, a través de un plan estatal y recursos económicos suficientes para garantizar el derecho a la vivienda, y, así, a la ciudad, de toda la población.

PALABRAS CLAVE: Derecho a la ciudad; Urbanística; Movimientos sociales; Vivienda.

1. CIUDADES DESIGUALES, CIUDADES HOSTILES

Las ciudades italianas se han caracterizado en los últimos 40 años por haber vivido un fuerte proceso de transformación social, política y territorial, que ha cambiado la forma de inserción socio-espacial de las poblaciones, especialmente de las nuevas, y las maneras de gobernar la cuestión urbanística.

Este cambio ha profundizado las desigualdades que han afectado sobre todo a la población migrante y juvenil, que ha sufrido el crecimiento de las dificultades de acceso a la vivienda de manera autónoma, especialmente desde los años 90.

Una reseña de los estudios sobre los procesos de urbanización pone en evidencia los factores que han incrementado las condiciones de hostilidad y las condiciones de desigualdad que afectan a una parte de la población urbana (Avallone y Torre, 2016; Agustoni, 2011; Anci, 2010; Daminato y Kulic, 2013). En síntesis, se señalan los siguientes factores principales:

- las dificultades de acceso a la vivienda;
- las condiciones de polarización social y espacial que afectan, sobre todo, a una parte de la población inmigrante, con especial referencia a la presencia en los centros históricos no cualificados y en las nuevas áreas agrícolas periurbanas;
- la ausencia de políticas públicas activas en los campos de la vivienda y de la acogida, sustituidas por un conjunto de intervenciones ocasionales, dirigidas por la lógica de la emergencia;
- la aceleración de las políticas de *partnership* público-privado (a través de la así llamada “urbanística contratada”) que han favorecido el negocio asimétrico entre empresas y administraciones locales.

Estas transformaciones han determinado una verdadera reestructuración de las relaciones socio-espaciales y las prácticas de resistencias y conflictos activas de forma explícita y, en parte, políticamente organizada, especialmente en los últimos diez años. En ese mismo período de tiempo, el movimiento por la vivienda en Italia se ha caracterizado, sobre todo, por el protagonismo conflictivo poscolonial de las poblaciones inmigradas, evidente, por ejemplo, en las experiencias mestizas de lucha por la vivienda en diferentes ciudades, especialmente en Roma.

Como se ha puesto de relieve ya en otras publicaciones, el movimiento por la vivienda ha cambiado, respecto al pasado, su composición social y nacional en la última década, integrando a poblaciones italianas e inmigrantes y, también, a poblaciones de clase media con crecientes dificultades (Avallone y Torre, 2016; Careri y Muzzonigro, 2012; Vereni, 2015).

Así, también se han articulado las formas de lucha y de acción, que han añadido a las modalidades tradicionales de las manifestaciones públicas y de las ocupaciones de viviendas o edificios vacíos, las acciones de defensa frente a los desahucios y la creación de oficinas para el derecho a la vivienda donde recoger reivindicaciones, demandas y propuestas (Avallone, 2016).

2. LA LUCHA POR LA VIVIENDA COMO INDICADOR SOCIAL Y POLÍTICO

La acción del movimiento por la vivienda no es suficiente para garantizar el derecho a la vivienda a toda la población. Su acción es fundamental tanto para una parte de las familias y las personas con dificultades en el acceso a la vivienda como para evidenciar las debilidades de las políticas públicas. En este sentido el movimiento por la vivienda es un indicador social y político de una parte de la estructura de desigualdad activa en la sociedad

italiana y, al mismo tiempo, de los límites de las intervenciones de las instituciones públicas.

Las ocupaciones, las manifestaciones por el derecho a la vivienda y a la ciudad así como las resistencias a los desahucios son formas que el conflicto social alrededor de la vivienda adopta y, al mismo tiempo, son indicadores de las condiciones y procesos de desigualdad creciente. Contemporáneamente, el repertorio de acciones del movimiento por la vivienda también muestra el estado de las políticas públicas urbanas y por la vivienda. Lo que ello refleja es que estas políticas favorecen las condiciones de desigualdad y, por lo tanto, la necesidad de un cambio, es decir, la necesidad de cuestionar no solo a nivel social sino también a nivel institucional las políticas vigentes para pensar otras políticas.

El análisis de los fenómenos evidenciados hace necesaria una nueva reflexión, dirigida a afrontar la cuestión de la producción del espacio urbano. Se trata, sobre todo, de un conjunto de problemáticas que destacan la debilidad del urbanismo frente a la contracción de las políticas públicas. De manera particular, las experiencias de ocupación de inmuebles, no reglamentadas por instituciones locales, ponen en evidencia dos urgencias a las que el pensamiento urbano y la práctica urbanística tendrán que enfrentarse en el futuro inmediato.

Lo que ello pone de manifiesto es, en primer lugar, la necesidad de escuchar tanto las experiencias llevadas a cabo en los últimos años como las solicitudes expresadas por los actores implicados. Los procesos de recuperación directa están haciendo visibles nuevas formas de organización política y nuevas instancias, que solicitan alianzas más amplias con el mundo del *planning*, así como reflejan la redefinición de las ideas subyacentes a los proyectos de intervención y gestión propuestos en la etapa neoliberal. Los procesos de recuperación directa no son solo una forma de resistencia inmediata, sino que se están transformando en algunas experiencias, como Metropoliz en Roma y en formas cotidianas de vida en común, conformando procesos que persiguen definir planes a futuro y no quedarse en ser simplemente una respuesta a una condición de grave dificultad material (Goni Mazzitelli, 2012).

En segundo lugar, la difusión de prácticas de ocupación también aclara la necesidad de plantear una re-proposición de la planificación urbana así como de la función, históricamente reformista, que ésta ha jugado durante muchas fases desde la últimas décadas del 800. Tal propuesta requiere de conjugar la construcción de formas innovadoras de gobierno basadas en la participación popular ampliada, asumiendo la perspectiva alternativa de la ciudad como bien común, con la definición de un plan nacional por la vivienda y la ciudad además de un plan nacional por el alojamiento del que las poblaciones interesadas serían parte protagonista.

Todo ello conforma el mensaje más claro del movimiento por la vivienda: la emergencia de un cambio de rumbo. La combinación entre la subordinación de la satisfacción de las necesidades sociales y colectivas a los intereses y las iniciativas de las empresas privadas y la escasa disponibilidad de recursos económicos invertidos por el Estado y su articulaciones territoriales es un límite, estructural, que está convirtiendo los derechos sociales en retóricas sin éxito. Este movimiento y sus acciones también son importantes porque proponen políticas alternativas, que, en primer lugar, necesitan ser reconocidas como políticas posibles. Es decir, estos actores ya son productores de políticas orientadas a satisfacer las necesidades sociales colectivas. Sin embargo, las políticas por la vivienda necesitan no solo de la participación de las poblaciones locales, sino también de recursos económicos y temporales coherentes.

3. ¿HACÍA UNA NUEVA URBANÍSTICA?

La afirmación de la ciudad como espacio de vida hostil plantea preguntas nuevas al saber urbanístico y a sus relativas prácticas, haciendo emerger diferentes dudas sobre el sentido

de la urbanística contemporánea. En otras palabras ¿cuál es el sentido de la planificación en una ciudad en que la transformación es determinada por la iniciativa privada, legitimada por la contratación directa con las administraciones públicas? ¿Cuál es el espacio de acción de la planificación si ésta se ve reducida a ser una práctica administrativo-ideológica necesaria para dar legitimidad a la producción de lugares funcionales a la valorización de la renta inmobiliaria? ¿Es posible, en definitiva, la acción de la planificación en una ciudad dominada por los intereses inmobiliarios privados, cuyas relaciones sociales están organizadas por la lógica del mercado, y por lo tanto, por relaciones de fuerza?

Frente a estas preguntas y procesos estructurales y políticos, la urbanística certifica su crisis y la falta de capacidad de continuar siendo la práctica científico-institucional de mediación entre intereses públicos y privados. Desde los años 90, la institucionalización de la “urbanística contratada” (De Lucia, 2013; Tocci, 2009) ha puesto de relieve el hecho de que las administraciones públicas democráticas han dejado de marcar los límites hacia los procesos de privatización y degradación de la dimensión pública. Las instituciones de gobierno local se han convertido en actores que participan en la construcción de ambientes favorables para atraer inversiones, subordinando las necesidades de la población local a este tipo de objetivos. De esta manera, los que poseen los capitales se convierten en las fuerzas que construyen los intereses sociales e institucionales de referencia general para la acción pública en el marco de la urbanística y de la transformación urbana. En consecuencia, en este contexto la práctica urbanística se reduce al papel de simple práctica administrativa.

Sin embargo, a través del reconocimiento de esta tendencia y del conflicto urbano en marcha, la urbanística también puede abandonar esta deriva y convertirse, de nuevo, como en su origen entre 800 y 900, en la fuente de propuestas de nuevas formas de gobierno del espacio. En este caso, la alternativa se plantea entre la opción de la ciudad hostil - espacio de las relaciones de fuerza y de la reproducción de las desigualdades - y la opción de la ciudad como bien común, como espacio orientado a satisfacer las necesidades sociales colectivas.

La redefinición de las prácticas urbanísticas puede empezar por el reconocimiento de las prácticas de los diferentes actores sociales presentes en el espacio urbano. Así, siguiendo una de las preguntas del Congreso - cómo se pueden articular los debates y discusiones teóricas en el campo de los estudios urbanos críticos para que puedan convertirse en una herramienta al servicio de las luchas urbanas y la transformación social – se puede ver si ese tipo de experiencias y su reconocimiento pueden hablar a los estudios urbanos y, sobre todo, a los que organizan las políticas públicas.

Lo que parece fundamental es construir una diferente calidad del vivir en la ciudad, a través de una radical reformulación de las prácticas urbanísticas, que empiece desde el reconocimiento de los diferentes actores sociales y políticos activos en el espacio urbano. Hace falta repensar las premisas de la urbanística, asumiendo que sus clásicos y originarios principios de referencia, como la centralidad del espacio público, han desaparecido en la ciudad de las últimas tres décadas. La creciente dificultad del acceso a los espacios de la ciudad ha sido alimentada por la desaparición progresiva de todos los espacios que en el pasado cualificaban la identidad de los habitantes, especialmente de los espacios públicos y colectivos.

Los conflictos por la defensa de las viviendas y la búsqueda de alternativas colectivas a la falta de accesibilidad a las mismas también son conflictos orientados a construir un nuevo espacio público, en el que se puede vivir como habitantes de la ciudad y no como simples consumidores. Vivir la ciudad, de hecho, significa formar parte del espacio público, vivir el espacio de manera heterogénea entre lugares privados, como las viviendas y las tiendas, y una multiplicidad de lugares que son públicos, y por lo tanto, colectivos. Si esta relación se ha roto en los últimos decenios, a través de la progresiva anulación del espacio público,

entonces es imposible pensar que la práctica urbanística, que ha perdido su punto de referencia, haya perdido totalmente su significado, convirtiéndose en un conjunto de técnicas orientadas a secundar los procesos de disolución de la ciudad que están en marcha.

Una nueva urbanística necesita sustentar y promover lógicas alternativas en la producción de la ciudad, promoviendo modalidades distintas en la producción del espacio, orientadas a reconstruir la centralidad del espacio público, que solo se puede hacer fuera de la lógica público-privado, que en los últimos 20 años ha sido denominada como “urbanística contratada” a través de las *partnership*, definiendo el objeto de la urbanística como la concepción de la ciudad en tanto que bien común, es decir, como bien de toda su población.

¿Desde dónde se puede alimentar esta tendencia alternativa? Las experiencias que cuestionan esta tendencia constituyen una referencia, también para la urbanística, de pensar en una urbanización diferente. Los conflictos sociales y los procesos de reapropiación y producción alternativa de los espacios de vida son indicaciones útiles para introducir una discontinuidad en el gobierno y la práctica urbanística. Un ejemplo de este tipo de innovación que nace en y a través de los conflictos sociales es la de las ocupaciones de edificios y viviendas vacías no reglamentadas por las instituciones que se han difundido en la ciudad de Roma desde el año 2009. Estas han mostrado:

una capacidad de transformación informal de la ciudad, es decir la capacidad de desarrollar actividades de socialización en lugares donde no estaban previstas y modificar, así, el espacio público. [...] Esta capacidad de transformación informal ha dado vida a lugares públicos, medios de transporte y nuevas tiendas étnicas dedicadas a la ciudad (Goni Mazzitelli, 2012).

Las ocupaciones de viviendas muestran, por un lado, que la ciudad contemporánea tiende a excluir y aislar a parte de su población a través de la intersección de clase y nacionalidad, negando presencia y derechos sociales, y, por el otro lado, los márgenes de acción de los que pertenecen a las áreas sociales empobrecidas. Frente a la ausencia de políticas institucionales, la capacidad de acción de las diferentes formas de organización política colectiva han crecido. La ciudad no es necesariamente solo el espacio del aislamiento social, sino que también puede ser producida como un espacio de socialidad y cooperación. Las experiencias de las ocupaciones con finalidad residencial en la ciudad de Roma confirman esta posibilidad. En las ocupaciones se organiza una vida cotidiana:

no solo hay viviendas, sino también servicios importantes que el *Comune* [el Ayuntamiento] es incapaz de ofrecer: oficinas [*sportelli*] para la emergencia habitacional, oficinas legales, escuelas populares, actividades extraescolares para los niños y escuelas de italiano para los padres, lugares para la música, cocinas en común, restaurantes populares, bares, palestras populares, campos de fútbol (Careri y Muzzonigro, 2012, 158).

El caso romano no constituye un hecho aislado en el contexto nacional. Desde el 2009, experiencias análogas de ocupaciones con finalidad residencial se han observado en muchas ciudades, de diferentes dimensiones.

Las ocupaciones y los casos de reapropiación de espacios públicos por parte de migrantes y, aún más, por parte de inmigrantes e italianos unidos ponen en cuestión el principio de exclusión y aislamiento sobre que se basa la organización socio-espacial de la ciudad contemporánea.

El hecho de que existan solicitudes concretas que no pueden ser satisfechas en los contextos urbanos existentes evidencia que estas experiencias y estos movimientos proponen una radical alternativa a la política urbana y a la práctica urbanística tal y como se han estructurado en las últimas décadas. Todo ello pone de relieve una fuerte exigencia de participación directa en las elecciones así como la ampliación y superación de los órdenes actuales de la ciudadanía social, basada en la pertenencia nacional.

4. CONCLUSIONES: LA NUEVA URBANÍSTICA ENTRE PARTICIPACIÓN Y DIFERENTES ESCALAS TERRITORIALES

La creación no reglamentada e informal del espacio con finalidad residencial de tipo inclusivo, así como las experiencias de reapropiación, como las ocupaciones, demuestran que es posible proponer una idea de ciudad constituida sobre diferentes principios de los aún vigentes. Sin embargo, estas experiencias muestran que nuevas modalidades de producción de la ciudad necesitan de políticas urbanísticas que abran el espacio político de la toma de decisiones, introduciendo, de manera estructural y vinculante, el principio de participación popular. La implementación de una diferente práctica urbanística, orientada hacia procesos inclusivos desde el punto de vista de la proyección y de la decisión, cuestiona las modalidades verticales del ejercicio del poder político.

Sin embargo, la escala territorial de los movimientos por la vivienda, que es especialmente local por que estos son necesariamente ¡ activos en específicas áreas urbanas o metropolitanas, no es totalmente suficiente. Falta la integración con una escala territorial superior, la escala nacional. Aquí se desvela el estado de las políticas nacionales por la vivienda y, al mismo tiempo, la vigencia de una orientación hacia la valoración de la renta de bienes raíces. La necesidad de un plan nacional por la vivienda necesita de una nueva propuesta de espacio público orientada a combatir los procesos de exclusión social. La ciudad como bien común tiene que ser concebida desde su construcción: ampliando la participación y produciendo, de esta manera, nuevos ámbitos de decisión en los que se encuentran los sujetos y las necesidades sociales generalmente escondidas o negadas por las políticas vigentes.

BILIOGRAFÍA

- Agustoni, A. (2011). “Il caso italiano. Aree critiche, politiche e iniziative a livello nazionale e regionale”. In: Agustoni, A. y Alietti A. (coord.), *Migrazioni, politiche urbane e abitative. Dalla dimensione europea alla dimensione locale*. Milano: Fondazione Ismu, Regione Lombardia, Osservatorio regionale per l'integrazione e la multietnicità.
- Anci (2010). *I Comuni e la questione abitativa. Le nuove domande sociali, gli attori e gli strumenti operativi*. Roma: Cittalia-Fondazione Anci ricerche.
- Avallone, G. (2016). “El movimiento por la vivienda como práctica antiracista. La perspectiva de la ciudad mestiza contra la ciudad hostil en Italia”. *Revista Movimentos Sociais e Dinâmicas Espaciais*, en prensa.
- Avallone, G. y S. Torre (2016). “Dalla città ostile alla città bene comune. I migranti di fronte alla crisi dell'abitare in Italia”. *Archivio di studi urbani e regionali*. Vol. 115, pp. 51-74
- Carelli F. y Muzzonigro A. (2012). “Roma. I migranti, i senza tetto e il diritto alla città”. In: B. Ravazzini y M. Saraceno (coord.), *Le sfide della felicità urbana*. Milano: il Saggiatore.
- Daminato C. y Kulic N. (2013). “Disuguaglianze e differenze nell'abitare”. In: Saraceno, C., N. Sartor y G. Sciortino (coord.), *Stranieri e disuguali. Le disuguaglianze nei diritti e nelle condizioni di vita degli immigrati*, Bologna: il Mulino.
- De Lucia, V. (2013). *Nella città dolente, Mezzo secolo di scandali urbanistici. Dalla sconfitta di Fiorentino Sullo alle cricche di Silvio Berlusconi*. Roma: Castelvecchi edizioni.
- Goni Mazzitelli, A. (2012). *Roma, una Pidgin City Okupada*. En <http://www.metropolitiques.eu/Roma-una-Pidgin-City-Okupada.html>
- Tocci, W. (2009). “L'insostenibile ascesa della rendita urbana”. *Democrazia e diritto*, Vol. 1: pp. 17-59.
- Vereni, P. (2015). “Addomesticare il welfare dal basso. Prospettive e paradossi delle occupazioni abitative romane”, *Meridiana*, Vol. 1, pp. 147-169.