



EURE

ISSN: 0250-7161

eure@eure.cl

Pontificia Universidad Católica de Chile
Chile

Hayden, Dolores
Revisando la comedia suburbana
EURE, vol. XXVIII, núm. 83, mayo, 2002
Pontificia Universidad Católica de Chile
Santiago, Chile

Disponible en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=19608309>

- Cómo citar el artículo
- Número completo
- Más información del artículo
- Página de la revista en redalyc.org

redalyc.org

Sistema de Información Científica
Red de Revistas Científicas de América Latina, el Caribe, España y Portugal
Proyecto académico sin fines de lucro, desarrollado bajo la iniciativa de acceso abierto

suburbana¹

Dolores Hayden²

Introducción

Lo más favorable para los suburbios posteriores a la Segunda Guerra Mundial fue el tamaño de las ciudades, con poblaciones de entre cincuenta mil y ochenta mil personas, pero que parecían subdivisiones en exceso crecidas. En Levittown, Lake-wood y Park Forest, casas modelo en calles curvas acogían a familias similares en edad, raza e ingreso, cuyos estilos de vida suburbanos fueron reflejados en las populares series nacionales de televisión durante la década de los cincuenta. La planificación de aquellos suburbios era a menudo presentada en la prensa como apresurada, impulsada por la necesidad de entregar viviendas a los héroes que regresaban de las batallas de Bulge y Bataan; cualquier problema podía ser excusado por el apuro. *But, haste was not the case*. La presión política realizada durante los años veinte, treinta y cuarenta le dio forma a la política habitacional y el diseño urbano de la posguerra. Los suburbios de la posguerra fueron construidos con gran rapidez, pero esa es una parte diferente de su historia.

Los suburbios de la posguerra representaron la intervención deliberada del gobierno federal en el financiamiento de la provisión de viviendas unifamiliares en toda la nación. Por primera vez, el gobierno federal entregó masivamente ayuda directa a los desarrolladores inmobiliarios (cuyos préstamos estaban asegurados por la *Federal Housing Administration*, FHA) y a los propietarios de raza blanca y sexo masculino (los cuales podían obtener garantías hipotecarias de la *Veteran's Administration* al cuatro por ciento, con poco o nada de pie, y luego deducir los pagos de interés hipotecario de su ingreso imponible por treinta años). El gobierno federal adoptó esta política luego de fieros debates que incluyeron tanto a arquitectos, urbanistas y políticos como intereses comerciales y de bienes raíces.

Herbert Hoover, como secretario de comercio (1921-1928) y luego desde el cargo de presidente (1929-1933), condujo al gobierno federal hacia una

política habitacional que promovía la construcción de casas como una estrategia de negocios para la recuperación económica, después de la Depresión. Trabajando junto con la *National Association of Real Estate Boards* (NAREB), el Departamento de Comercio de Hoover estableció una División de Construcción Habitacional en 1921, y procedió instituyendo y apoyando *Better Homes in America, Inc.* Hacia 1930, esta coalición tenía más de siete mil filiales locales compuestas por banqueros, operadores de bienes raíces, constructores y fabricantes, los cuales presionaban por apoyo gubernamental al desarrollo privado de viviendas pequeñas, a fin de fomentar el consumo.

En 1931, Hoover dirigió una Conferencia Nacional de Construcción y Propiedad Inmobiliaria, la que analizó la inversión federal, discutiendo no sólo el financiamiento y la construcción de casas, sino que también los códigos de construcción y zonificación, los trazados de loteo y la localización de las industrias y el comercio. El presidente Franklin D. Roosevelt continuó con la política de Hoover y lanzó numerosos programas *New Deal* en planificación y política habitacional. El Acta Nacional de Vivienda creó la FHA en 1934; la *Resettlement Administration*, creada por Orden Ejecutiva en 1935, auspició los *Greenbelt Towns*; el Acta de Vivienda de EE.UU. (*Wagner Act*) creó la Autoridad de Vivienda de EE.UU. para auspiciar la vivienda pública en 1937. ¿Cuál de estos programas sería el más influyente?

La RPAA y la *Labor Housing Conference*

Los activistas de la vivienda, tales como Catherine Bauer y Edith Elmer Wood, eran miembros de la *Regional Planning Association of America* (RPAA), junto con los urbanistas Lewis Mumford, Clarence Stein y Benton MacKaye. Ellos defendían el apoyo federal a la vivienda pública a través de la *Wagner Act*. Bauer, una crítica de arquitectura y autora de *Modern Housing*, era además secretaria ejecutiva de la *Labor Housing Conference*, que promovía el diseño de viviendas multifamiliares, con jardines infantiles e instalaciones recreativas. Proyectos tales como el *Hosiery Workers Housing*, en Filadelfia, y el *Harlem River Houses for African American*, en Nueva York, diseñados por equipos de connotados arquitectos en los años '30, demostraron las excelentes posibilidades de proyectos urbanos

multifamiliares. Sin embargo, los republicanos conservadores se rehusaron a votar la *Wagner Act* en 1935 y 1936, aprobándola en 1937 con restricciones severas de costo, instrumentos para fiscalizar a los arrendatarios y medidas para evitar los tugurios, a fin de proteger a los terratenientes privados. Estas medidas significaron que el diseño sería mínimo y los residentes, más pobres. Los miembros de la *Labor Housing Conference* lamentaron el resultado final, denominándolo como la "*Anti- Housing Act*".

El Comité de Corredores de Bienes Raíces de Washington (*Realtor's Washington Comittee*)

Muchas de las empresas afiliadas a la NAREB, y subdivisoras de tierra a gran escala durante los años '20, no eran originalmente constructoras, sino corredoras de bienes raíces (éstas le cedieron el rubro de la construcción a pequeños contratistas o empresas de casas a pedido por correspondencia). Hacia la década del '30, muchas de estas empresas loteadoras se dieron cuenta de que podían aumentar sus beneficios edificando casas en algunos de sus lotes, a fin de realzar la imagen de comunidad y estabilidad que vendían. Así, se autodenominaron "constructores de comunidades". Herbert U. Nelson, jefe del directorio de la NAREB, se convirtió en el director ejecutivo del Comité de Corredores de Bienes Raíces de Washington, el cual presionó duramente a favor de la FHA, de modo que las fuentes federales de capital y las garantías hipotecarias proveyeran de una red de seguridad para las operaciones de construcción de las loteadoras. El *Urban Land Institute* (ULI) y la *National Association of Home Builders* (NAHB) se formaron a comienzos de los '40 como extensiones de la NAREB.

Desde 1943, la FHA aseguraba los préstamos bancarios para los desarrolladores, de modo que éstos pudiesen comprar tierra, lotearla y construir casas con sólo una pequeña parte de su propio capital involucrado. Estos préstamos, del orden del ochenta o noventa por ciento del costo del proyecto, eliminaban el riesgo y tuvieron lugar mucho antes de que los desarrolladores contaran con compradores. En retribución, los desarrolladores tuvieron que acordar el someter sus planes de sitios y viviendas a la revisión de la FHA, la cual publicaba folletos ofreciendo consejos conservadores acerca de arquitectura y diseño de los sitios.

Confeccionados para corregir los peores abusos de constructores corruptos, estos manuales sobre casas pequeñas y "planificación de vecindarios con beneficios" rechazaban los estilos regionales, despreciando la arquitectura moderna, y de acuerdo con el arquitecto Keller Easterling, institucionalizando los mediocres "productos subdivididos". Kenneth Jackson ha documentado que el interés de la FHA en el precio de la reventa le permitió además rechazar préstamos para vecindarios racialmente heterogéneos. Sólo los loteos "para blancos", reforzados por restricciones por escrito, calificarían. El Comité de Corredores de Bienes Raíces de Washington apoyó a la FHA. También presionó contra los fondos del gobierno federal destinados a cualquier otra propuesta de política habitacional diferente, incluyendo tanto a poblaciones completas planificadas por la *Resettlement Administration*, como la política habitacional de tiempo de guerra para trabajadores elaborada por el gobierno –la cual significaba una competencia para los esfuerzos privados–, y la construcción de vivienda pública en las ciudades. Junto a la NAREB se habían aliado la *U.S. Chamber of Commerce*, la *U.S. League of Savings and Loans* y la *National Retail Lumber Dealers Association*, entre otras.

Las Audiencias de Vivienda (*Housing Hearings*) 1947-1948

Después del fin de la guerra, la demanda por vivienda era intensa. La gente vivía hacinada con parientes, amigos y extraños. Los veteranos se hospedaban en gallineros refaccionados y acampaban en automóviles. Sólo se esperaba que la necesidad de albergue se incrementara, mientras que oleadas de veteranos licenciados, con sus ahorros de guerra preparados, se casaban y formaban nuevos hogares.

A pesar de que estaban profundamente molestos con algunos aspectos de la legislación sobre vivienda de 1937, Catherine Bauer y otros defensores de las viviendas multifamiliares en vecindarios residenciales urbanos, no retrocedieron. Ellos se movilizaron para expandir la vivienda pública a través de una mejor legislación bajo la forma del documento bipartidista de vivienda *Taft Ellender Wagner*, introducido por primera vez en 1945 y apoyado por algunos grupos como la AFL, la CIO y la Conferencia de Alcaldes.

Estos activistas se vieron envueltos en un *match* con los agentes de la

NAREB, los cuales estaban ocupados desacreditando la construcción pública de albergues como "antiamericana", y promoviendo subsidios gubernamentales para el desarrollo privado de viviendas. Las historiadoras Rosalyn Baxandall y Elizabeth Ewen, en su libro *Picture Windows*, documentaron las audiencias de vivienda dominadas por el senador Joseph McCarthy en 1947 y 1948. McCarthy se querellaba contra los defensores de la vivienda pública y las poblaciones planificadas. Criticando un proyecto multifamiliar para veteranos con fondos federales, reclamaba que el gobierno había pagado por "un campo maduro para comunistas". Herbert U. Nelson, de la NAREB, creía también que la construcción de vivienda pública era comunista, pero que en cambio, el apoyo público a los negocios privados era correcto. Sostenía que "el crédito público puede ser utilizado adecuadamente para ayudar a mantener la propiedad de las viviendas y la empresa privada", y se lanzó contra las dueñas de casa activistas que trataban de promover viviendas accesibles para los trabajadores. El comité de McCarthy atacó además a los trabajadores de la construcción en las tradicionales uniones gremiales de la AFL, tratándolos de incompetentes que producían trabajo "flojo" y que impedirían el proceso habitacional de la posguerra.

McCarthy encontró en el desarrollador William Levitt un aliado que daba fe de que sólo la ayuda federal a los grandes constructores privados, junto con la abolición de los códigos de zonificación y la imposición de restricciones sindicales, podía solucionar la escasez de vivienda de la posguerra. *Levitt and Sons*, de Long Island, se convirtió en la empresa constructora más grande del país hacia 1952, creando su primer suburbio de la posguerra, de más de setenta mil casas económicas en pequeños lotes. Levitt acató las restricciones de la FHA respecto de la raza, negándose a vender a afroamericanos, de modo que Levittown se convirtió en la comunidad "sólo para blancos" más grande de la nación. Nunca hubo un plan general para Levittown, el cual se extendió sobre dos poblaciones ya existentes en Long Island: Hempstead y Oster Bay, en el condado Nassau. *Levitt and Sons* no proveyó de alcantarillado, confiando, en lugar de éste, en tanques sépticos individuales, además de construir calles residenciales que conectaban

defectuosamente con las autopistas del condado y las autopistas estatales. El proyecto se trataba sólo de vender casas, y no del hecho básico de albergar a miles y miles de personas, de acuerdo a estándares profesionales de construcción y diseño urbano.

En octubre de 1952, la revista *Fortune* publicó enfáticamente "*The Most House for the Money*", y ensalzó el "progreso de Levitt", divulgando sus quejas contra la interferencia gubernamental expresada a través de las inspecciones y estándares demasiado estrictos de la FHA y la VA. Con expresión compungida, y a pesar de recibir cientos de millones de dólares en financiamiento por parte de la FHA, Levitt dijo: "La utopía en este negocio sería librarse del gobierno, excepto de su función propia de agente de seguros".

Mientras tanto, Catherine Bauer y sus aliados encaraban el mismo tipo de oposición que habían enfrentado con el anterior documento de vivienda. El Acta de Vivienda de 1949 no satisfizo sus expectativas, y sus medidas para las demoliciones iniciaron el patrón de destrucción de vecindarios que devendría más tarde en la llamada "renovación urbana". Por cada año exitoso, menos unidades de nuevas viviendas públicas eran autorizadas.

El doble legado

En *Modern Housing in America*, la historiadora Gail Radford define las décadas de 1930 y 1940 como la época en que los estadounidenses desarrollaron una política "doble" para el subsidio habitacional. Los apretados complejos residenciales multifamiliares para los pobres serían construidos por las autoridades públicas, mientras que las viviendas unifamiliares para familias de raza blanca y con un jefe de hogar de sexo masculino, mucho más generosas, serían edificadas por desarrolladores privados con apoyo gubernamental. Esta política desfavorecía a las mujeres y a las personas de color, así como también a los adultos mayores y a la gente de bajos ingresos. Además tuvo profundas implicancias en el diseño urbano. Los recursos financieros inadecuados obstaculizaron los complejos multifamiliares, mientras que los recursos materiales se desperdiciaban en la producción de viviendas unifamiliares sin una planificación urbana adecuada. Lo peor de todo fue que la política federal engañó a muchos

estadounidenses de la clase trabajadora y la clase media, quienes observaban que unos subsidios apenas visibles ayudaban a los pobres, pero que nunca entendieron que sus propias viviendas fueran subsidiadas de una manera mucho más generosa a través de deducciones de impuestos a la renta, las cuales se incrementaban junto con el tamaño de sus hipotecas.

A pesar de la gran envergadura de las instalaciones urbanas públicas, propuesta por la legislación *New Deal*, que permitía además la participación federal en la construcción de ciudades y viviendas públicas, fue el seguro hipotecario de la FHA a los loteos privados el que probó tener el efecto más duradero en los patrones de urbanización estadounidenses. Como historiador inmobiliario, Marc A. Weiss ha expresado que "esta nueva agencia federal, manejada en gran medida por y para banqueros, constructores y corredores, ejerció un gran poder político, al presionar a planificadores locales y oficiales gubernamentales para que se ajustaran a sus requerimientos". Entre 1934 y 1940, Weiss concluye que "la FHA dejó completamente establecida la planificación del suelo, los procesos de desarrollo y los patrones que una década más tarde capturaron la atención de los *media* como la "suburbanización de la posguerra". Barry Checkoway señala que los informes sobre la "explosión" de los loteos a menudo atribuían su crecimiento a la elección de los consumidores, pero en realidad éstos tenían pocas opciones. El buen diseño urbano de los proyectos multifamiliares que Bauer y otros imaginaron, no estuvieron disponibles como alternativas a los grandes loteos de viviendas económicas edificadas por las grandes constructoras, quienes ahora controlaban el mercado inmobiliario.

La desconfianza y el rencor generados por la doble solución al problema de la vivienda perduran hasta hoy. La política pública ha separado a pobres y pudientes, blancos y negros, jefes de hogar hombres y jefas de hogar mujeres, familias jóvenes y familias de edad. Los defensores de la vivienda barata y de las instalaciones urbanas vieron a menudo a los suburbios blancos y sus residentes como enemigos, mientras que muchos propietarios suburbanos, blancos y pudientes, así como constructores exitosos, no querían lidiar con los problemas de la ciudad. La doble solución desalentó

además el idealismo en las profesiones de planificación y diseño. Los arquitectos perdieron la oportunidad de construir grandes cantidades de viviendas multifamiliares económicas, con diseños sofisticados. Los planificadores regionales perdieron la ocasión de dirigir la locación y el asentamiento de la masiva construcción de la posguerra. Sesenta años después, las regiones metropolitanas son aún configuradas por el resultado de estos viejos debates.

Referencias

- Bauer, Catherine (1934). *Modern Housing*. Boston: Houghton Mifflin.
- Baxandall, Rosalyn y Elizabeth Ewen, (2000). *Picture Windows: How the Suburbs Happened*. Nueva York: Basic Books.
- Checkoway, Barry (1986). "Large Builders, Federal Housing Programs, and Postwar Suburbanization". Bratt, Rachel G.; Hartman, Chester y Ann Mayerson, *Critical Perspectives on Housing*. Filadelfia: Temple University Press.
- Easterling, Keller (1999). *Organization Space*. Cambridge: The MIT Press.
- Hayden, Dolores (1984). *Redesigning the American Dream: The Future of Housing, Work and Family Life*. Nueva York: W. W. Norton.
- Jackson, Kenneth T. (1985). *Crabgrass Frontier*. Nueva York: Oxford University Press.
- Radford, Gail (1996). *Modern Housing in America: Policy Struggles in the New Deal Era*. Chicago: University of Chicago Press.
- Weiss, Marc A. (1987). *The Rise of Community Builders: The American Real Estate Industry and Urban Land Use Planning*. Nueva York: Columbia University Press.

¹Publicado originalmente como "Revisiting the sitcom suburbs" *Land Lines*, 14, 2 (march 2001), Lincoln Institute of Land Policy. Traducido por Diego Campos, Licenciado en Sociología PUCCH.

²Profesora de Arquitectura, Urbanismo y Estudios Estadounidenses en la Universidad de Yale.