

2: HISTORIA DE LA VIVIENDA JUSTA

PARTE 1 CÓMO NUESTRAS REGIONES METROPOLITANAS SE CONVIRTIERON EN SEGREGADAS RACIALMENTE (1890'S-1950'S)

A FINALES DE 1800, MUCHOS INDIVIDUOS Y FAMILIAS AFROAMERICANAS EMPEZARON A DESPLAZARSE DESDE EL SUR A OTRAS PARTES DE LOS ESTADOS UNIDOS. Este fue el comienzo de lo que los historiadores a menudo denominan la “Gran Migración”, en la que más de cinco millones de afroamericanos se mudaron del sur a otras partes de los Estados Unidos antes de 1960.¹ Sin duda, muchas familias se enfrentaron a una abierta discriminación relacionada a la vivienda, al encontrarse con terratenientes, desarrolladores y propietarios que se negaban a alquilarlas o venderlas. Sin embargo, otros encontraron proveedores de vivienda que estaban dispuestos a transmitir las propiedades sin distinción de raza. Como resultado, algunos hogares afroamericanos pudieron adquirir apartamentos, casas y granjas en varias ciudades y vecindarios en todo Estados Unidos. Aunque los afroamericanos debieron enfrentarse a discriminaciones significativas, e incluso violencia a veces; no fueron sistemáticamente segregados en vecindarios predominantemente afroamericanos durante esa época.² El Censo de 1890 ilustra que ningún área metropolitana importante mostró patrones rígidos de segregación racial residencial.³ Varios eventos cambiarían radicalmente esa realidad.

Primero, en 1896, la Corte Suprema de EE. UU. Dictaminó en *Plessy vs. Ferguson* que una ley de Louisiana que ordenaba la segregación en los vagones de ferrocarril no era inconstitucional. Esta decisión estableció la base legal para muchas leyes estatales y federales, a veces denominadas leyes de “Jim Crow”, que imponían la segregación racial. *Plessy* también avanzó la proposición de que “separado” podría también ser “igual” según la ley, lo que tuvo un profundo impacto en las políticas y prácticas de vivienda a lo largo de la primera mitad del siglo XX.⁴

El segundo desarrollo significativo en el cambio de siglo fue la formación y el crecimiento de una industria inmobiliaria organizada que abrazó, como uno de sus principios rectores, la necesidad de segregar a las razas. La bolsa de valores Asociación Nacional de Bienes Raíces (NAREE), formada en 1908, dio instrucciones a sus miembros en 1913 para que no contribuyeran a la mezcla racial.⁵

Casi al mismo tiempo, muchos gobiernos locales usaron su autoridad legislativa para promover la segregación racial. En 1910, después de que la ciudad de Baltimore aprobó una ordenanza de zonificación racial, las ciudades de Alabama, California, Colorado, Florida, Georgia, Kentucky, Maryland, Misuri, Carolina del Norte, Oklahoma, Carolina del Sur, Texas y Virginia aprobaron leyes similares.⁶ Las ordenanzas identificaban las áreas donde las personas podían vivir según su raza con el propósito expreso de mantener a las razas separadas. Estas leyes de apartheid fueron elaboradas por líderes políticos blancos que estaban interesados en “proteger” a los barrios blancos de la usurpación de los afroamericanos y otras personas de color. En una ordenanza aprobada en 1914 en Louisville, Kentucky se podía leer:

“Una ordenanza para prevenir conflictos y malos sentimientos entre las razas blancas y de color en la ciudad de Louisville, y para preservar la paz pública y promover el bienestar general, al hacer

1 William Cohen, *The Great Migration as a Lever for Social Change*, in *Black Exodus: The Great Migration from the American South* 78 (Alferdteen Harrison ed., 1991).

2 Douglas S. Massey & Nancy A Denton, *American Apartheid: Segregation and the Making of the Underclass* 14-26 (1993).

3 Robert L. Dorman, *The Creation and Destruction of the 1890 Federal Census*, 71 *Am. Archivist* 350, 350-83 (2008).

4 Harvey Fireside, *Separate and Unequal: Homer Plessy and the Supreme Court Decision that Legalized Racism* (2005).

5 Stephen P. Meyer, *As Long As They Don't Move Next Door: Segregation and Racial Conflict in American Neighborhoods* 7 (2001).

6 Richard Rothstein, *The Color of Law: A Forgotten History of How Our Government Segregated America* 45-46 (2017).

provisiones razonables que requieran, en la medida de lo posible, el uso de bloques separados, para residencias y lugares de reunión de personas blancas y de color, respectivamente.”⁷

Contrariamente a los casos anteriores, una decisión de la Corte Suprema de 1917, *Buchanan v. Warley*, sostuvo que la ordenanza de zonificación racial de Louisville era inconstitucional.⁸ A pesar de esta decisión, la Asociación Nacional para el Avance de la Gente de Color (NAACP) pasó más de tres décadas enfrentando el uso continuado del uso de la zonificación racial en todo el sur de los Estados Unidos.⁹

A través de numerosas acciones legales, las ciudades fueron eventualmente proscritas de usar sus poderes de zonificación para dictar explícitamente dónde las personas podían o no vivir en base a su raza. Pero la industria de bienes raíces organizada no fue disuadida fácilmente. En 1916, la NAREE cambió su nombre a Asociación Nacional de Juntas Inmobiliarias (NAREB). En 1917, la NAREB abogó por el uso de “convenios restrictivos de raza” en escrituras de propiedad y por el desarrollo de “Asociaciones de Propietarios” para “proteger” nuevas subdivisiones. Los convenios restrictivos de raza, exigibles ante los tribunales estatales, se usaron para evitar que los afroamericanos y otras personas de color se mudaran a barrios blancos.¹⁰ Un convenio de 1919, a partir de una subdivisión en el suburbio Wauwatosa de Milwaukee, Wisconsin declaró:

“En ningún momento una persona que no sea de raza blanca comprará, tomará posesión, arrendará u ocupará tierras en los Highlands de Washington o cualquier parte de ellas, o cualquier edificio de las mismas. Esta prohibición no incluye a los empleados domésticos mientras estén empleados por el propietario u ocupante de cualquier tierra incluida en el tratado”.¹¹

En 1924, la NAREB adoptó y aplicó un nuevo Código de Ética que establecía que era un deber ético para un agente inmobiliario o corredor miembro de esta asociación discriminar por motivos de raza y origen nacional.¹² En el Artículo 34 del Código, que permaneció vigente hasta 1950, se podía leer:

“Un agente de bienes raíces nunca debe ser instrumental para introducir en un vecindario un carácter de propiedad u ocupación, a miembros de cualquier raza o nacionalidad o individuos cuya presencia claramente se encuentre en detrimento de los valores de las propiedades en ese vecindario”.¹³

Durante este tiempo, el liderazgo de la NAREB consistió en coordinar y apoyar los esfuerzos de muchas juntas locales de bienes raíces para desarrollar e implementar planes para restringir el desplazamiento de personas afroamericanas y otras personas de color hacia barrios blancos. Para ayudar a las Juntas locales con estos esfuerzos, la NAREB desarrolló y divulgó un convenio “modelo” restrictivo de razas en 1927.¹⁴ Una disposición del convenio modelo que se distribuyó declaraba:

“1. La restricción consiste en que ninguna parte de dichos locales debe ser utilizada u ocupada directa o indirectamente por ningún negro o persona de color, a condición de que dicha restricción no impida la ocupación, durante el período de su empleo, de cuartos para empleados o chóferes en el sótano o en un granero o garaje en la parte trasera, o de cuartos de servicio destinados a sirvientes, chóferes o empleados domésticos negros, respectivamente, empleados realmente como tales para el servicio en y alrededor de las instalaciones del propietario u ocupante legítimo de dichas instalaciones”.¹⁵

7 Baltimore, Md., Ordinance 692 (May 15, 1911).

8 *Buchanan v. Warley*, 245 U.S. 60 (1917).

9 Richard A. Epstein, *Lest We Forget: Buchanan v. Warley and Constitutional Jurisprudence of the Progressive Era*, 51 Vand. L. Rev. 787 (1998).

10 Karl Taeuber, *The Contemporary Context of Housing Discrimination*, 6 Yale L. & Pol’y Rev. 339, 340-42 (1988).

11 Lois M. Quinn, *Racially Restrictive Covenants: The Making of All-White Suburbs in Milwaukee County* 2 (1979).

12 Joe R. Feagin, *A House is Not a Home: White Racism and U.S. Housing Practices*, in *Residential Apartheid: The American Legacy* (1994).

13 Margalynne Armstrong, *Race and Property Values in Entrenched Segregation*, 52 U. Miami L. Rev. 1051 (1998).

14 Allen R. Kamp, *The History behind Hansberry v. Lee*, 20 U.C. Davis L. Rev. 481 (1987).

15 *Id.*

En 1928, la mitad de todas las casas de propiedad y ocupadas por blancos en los Estados Unidos tenían títulos con convenios restrictivos.¹⁶ La proliferación de convenios restrictivos racialmente por parte de una floreciente industria inmobiliaria, exigible ante los tribunales estatales, segregó efectivamente a muchos vecindarios estadounidenses en base a la raza.¹⁷ En muchas ciudades, la zonificación racial gubernamental también fue responsable de crear patrones claros de segregación residencial.¹⁸ Mientras las ciudades americanas se tornaban más segregadas por la raza, la economía estadounidense estaba a punto de colapsar.

La Gran Depresión de 1929 impulsó al gobierno federal a establecer políticas y programas de vivienda como parte de “Nuevas Negociaciones”, todas normas diseñadas para estabilizar la economía de nuestra nación y reconstruir a la clase media. Pero las “Nuevas Negociaciones” no eran negociaciones para los ciudadanos afroamericanos. La mayoría de los afroamericanos fueron excluidos de los beneficios de programas que garantizarían el acceso a viviendas de alquiler decentes y oportunidades de propiedad de la vivienda. Cuando se permitió la participación de afroamericanos, casi siempre fue en forma segregada.¹⁹

Fuera de las Nuevas Negociaciones, la Ley del Banco Federal de Préstamos Hipotecarios estableció la Junta Federal de Préstamos Hipotecarios para Viviendas (FHLBB, por sus siglas en inglés) en 1932. La FHLBB proporcionó fondos a las Asociaciones de Ahorro y Préstamo para hacer que la vivienda sea más accesible y asequible, aunque no para todos. La Ley de Préstamos para Propietarios de Viviendas de 1933 estableció la Corporación de Préstamos para Propietarios de Viviendas (HOLC). La HOLC, una agencia pública administrada por la FHLBB, hizo que la refinanciación estuviera disponible a bajo costo para ayudar a los propietarios que tenían dificultades para realizar sus pagos hipotecarios. La FHLBB encargó el desarrollo de un sistema de calificación para que los vecindarios utilicen la HOLC con “Mapas de seguridad residenciales” que incluía cuatro categorías.²⁰ Las áreas menos deseables, donde no había financiación disponible, eran barrios donde los afroamericanos residían y eran codificados en “Rojo”. Este es el origen de la práctica adoptada posteriormente por algunos prestamistas conocida como “codificar rojo” (redlining, según la expresión en inglés). Si bien la HOLC dejó de tomar préstamos en junio de 1936, el gobierno federal siguió discriminando en sus programas de vivienda.

El Congreso, a través de la Ley Nacional de Vivienda de 1934, creó la Administración Federal de Vivienda (FHA). La FHA adoptó el sistema de mapas de seguridad residencial utilizado por la HOLC, aunque adicionalmente ayudó a los evaluadores proporcionando una hoja de trabajo (Formulario FHA 2082) que incluía una “Designación de Ocupación Racial” con espacio para indicar si un vecindario era “Blanco”, “Mixto”, “Extranjero” o “Negro”. La FHA también proporcionó un convenio “modelo” de restricción de raza y requería que se usara como condición para obtener financiamiento de la FHA.²¹ El siguiente es un extracto del Manual de Suscripción de la FHA de 1938:

“Las áreas que rodean un lugar se investigan para determinar si existen grupos sociales y raciales incompatibles, con el propósito de hacer una predicción sobre la probabilidad de que el lugar sea invadido por dichos grupos. Si un vecindario quiere conservar la estabilidad, es necesario que las propiedades deban continuar siendo ocupadas por las mismas clases sociales y raciales. Un cambio en la ocupación social o racial generalmente contribuye a la inestabilidad y a la disminución de los valores”.²²

16 David M.P. Freund, *Colored Property: State Policy and White Racial Politics in Suburban America* 94 (2007).

17 Kenneth T. Jackson, *Crabgrass Frontier: The Suburbanization of the United States* (1987).

18 Paige Glotzer, *Exclusion in Arcadia: How Suburban Developers Circulated Ideas about Discrimination, 1890-1950*, 41 *J. Urb. Hist.* 479 (2015).

19 Susan J. Popkin, George C. Galster, Kenneth Temkin, Carla Herbig, Diane K. Levy, & Elsie K. Richer, *Obstacles to Desegregating Public Housing: Lessons learned from Implementing Eight Consent Decrees*, 22 *J. Pub. Policy Analysis & Mgmt.* 181 (2003).

20 Lois Lee Woods II, *The Federal Home Loan Bank Board, Redlining, and the National Proliferation of Racial Discrimination 1921-1950*, 38 *J. Urb. Hist.* 1036 (2012).

21 Keith F. Gotham, *Urban Space, Restrictive Covenants and the Origins of Racial Residential Segregation in a US City, 1900-50*, 24 *Int'l J. Urb. & Reg'l Res.* 616 (2000).

22 John Kimble, *Insuring Inequality: The Role of the Federal Housing Administration in the Urban Ghettoization of African Americans*, 32 *Law & Soc. Inquiry* 399, 399-434 (2007).

Entre 1930 y 1950, tres de cada cinco viviendas compradas en los Estados Unidos fueron financiadas por la FHA, pero menos del 2% de los préstamos de la FHA se otorgaron a compradores no blancos.²³

A mediados de la década de 1930, el gobierno federal proporcionó financiamiento para el desarrollo de viviendas públicas para aliviar el hacinamiento en áreas urbanas congestionadas y proporcionar viviendas decentes, seguras y asequibles para las familias. Se permitió a las localidades determinar tanto la ubicación de la vivienda pública como quién la ocuparía. Como resultado, la mayoría de las viviendas públicas se operaron inicialmente en base a la segregación racial, distribuyendo viviendas públicas para los blancos ubicados en barrios blancos y viviendas públicas para afroamericanos ubicados en barrios predominantemente negros.²⁴

Durante la Segunda Guerra Mundial, las tropas militares de EE. UU. sirvieron en unidades de combate segregadas por raza. De vuelta en los Estados Unidos, el gobierno federal financió viviendas para trabajadores de guerra que generalmente también estaban segregados por raza.^{25 26} Después de la guerra, los veteranos afroamericanos que regresaban seguían enfrentándose a la segregación y la exclusión.²⁷ La Ley de Reajuste del Servicio Militar de 1944 permitió que la Administración de Veteranos (VA) pusiera hipotecas a disposición de los veteranos que regresaban, pero la VA adoptó los estándares discriminatorios permitidos por la FHA.²⁸ Como resultado, la mayoría de los veteranos afroamericanos no fueron elegibles para comprar viviendas a través de este programa. Se construyeron desarrollos de vivienda adicionales en todo el país para los veteranos que regresaban y la mayoría solo estaban disponibles en base a la segregación racial.

Los programas de préstamos de la FHA y la VA hicieron que la propiedad de la vivienda fuera una realidad para la mayoría de los estadounidenses blancos. Entre 1934 y 1969, la tasa de propiedad de vivienda aumentó del 44 al 63 por ciento.²⁹ Durante este mismo período, menos del uno por ciento de todos los afroamericanos pudieron obtener una hipoteca a través de estos programas.³⁰ Por lo tanto, mientras el gobierno federal reconstruyó a la clase media blanca, la oportunidad de crear riqueza transgeneracional a través de la propiedad de la vivienda fue denegada a los hogares de las minorías.³¹ Como resultado, los hogares blancos no hispanos tienen actualmente un patrimonio neto promedio de \$79.400 en comparación con los \$7.500 de los hogares afroamericanos.³²

Las políticas federales de vivienda en los años 1930 y 40 ayudaron a consolidar la segregación residencial en la mayoría de las regiones metropolitanas de nuestra nación. En 1948, el 85% de todos los nuevos desarrollos residenciales en los Estados Unidos tenían restricciones raciales.³³ Un grupo de políticas públicas, Citizen's Governmental Research Bureau (Agencia de Investigaciones de Gobierno del Ciudadano), en Milwaukee informó en 1946 que el 90% de toda la tierra en la ciudad de Milwaukee transferida desde 1910 contenía convenios restrictivos de raza.³⁴

23 Marc Seitles, *The Perpetuation of Residential Racial Segregation in America: Historical Discrimination, Modern Forms of Exclusions, and Inclusionary Remedies*, 14 J. Land Use & Envtl. L. 89 (1998).

24 Richard H. Sander, *Housing Segregation and Housing Integration: The Diverging Paths of Urban America*, 52 U. Miami L. Rev. 977 (1998).

25 *New Apartment Buildings Exclusively for Negroes*, Milwaukee J., July 11, 1943.

26 *Two Negro Housing Projects Approved; to Hold 42 Units*, Milwaukee Sentinel, Nov. 25, 1943.

27 *Negro Housing Project Leads to Noisy Protests*, Milwaukee Pub. Paper, May 8, 1994.

28 Massey, *supra* note 2 at 53.

29 Douglas S. Massey, *Origins of Economic Disparities: The Historical Role of Housing Segregation*, in *Segregation: The Rising Costs for America* 39-80 (James H. Carr & Nadine K. Kutty eds., 2008).

30 Stella J. Adams, *Putting Race Explicitly into the CRA*, in *Revisiting the CRA: Perspectives on the Future of the Community Reinvestment Act* 167, 168 (Prabal Chakrabarti et al. eds., 2009).

31 *Id.*

32 G. William Domhoff, *Power in America: Wealth, Income, and Power, Who Rules America?* (Apr. 2017), <https://whorulesamerica.ucsc.edu/power/wealth.html>.

33 David M. P. Freund, *Colored Property: State Policy and White Racial Politics in Suburban America* 94 (2007).

34 Metropolitan Milwaukee Fair Housing Council, *Analysis of Impediments to Fair Housing: Milwaukee County, Wisconsin* 2008 98-99 (2008).

Una decisión de la Corte Suprema en 1948, *Shelley vs. Kramer*, declaró que los convenios restrictivos no podían aplicarse en los tribunales.³⁵ Esta decisión, sin embargo, no disuadió a los agentes inmobiliarios y propietarios de viviendas de continuar usando convenios restrictivos de raza y colocarlos en propiedades de propiedad durante la década de 1950 y principios de 1960.³⁶ Los blancos pudieron mudarse, a menudo ayudados por hipotecas aseguradas federalmente, a vecindarios y suburbios más nuevos que tenían restricciones raciales, mientras que la mayoría de los afroamericanos permanecían aislados y contenidos en barrios abarrotados de la ciudad central y con demasiada frecuencia relegados a viviendas inseguras, insalubres y de calidad inferior.³⁷

Muchos de los principales líderes y pensadores dentro de la industria de bienes raíces y el gobierno durante la primera parte del siglo 20 se ocuparon de preservar y proteger a los barrios blancos, los privilegios blancos y su riqueza. Las acciones de estos hombres blancos se basaban en un conjunto de creencias racistas según las cuales los afroamericanos y otras personas de color, debido a su percepción de inferioridad, representaban una amenaza inherente al valor de las propiedades y los intereses económicos de los blancos. Algunos de estos arquitectos de la segregación residencial americana fueron transparentes acerca de sus puntos de vista raciales y eso se refleja en sus escritos. Es de destacar que muchos de los hombres blancos (por ejemplo, Ely, Babcock, Fisher, Hoyt, etc.) que participaron en la elaboración de políticas y programas de vivienda federales discriminatorios que surgieron de las Nuevas Negociaciones fueron las mismas personas que habían sido los arquitectos clave de las políticas segregacionistas promovidas por la industria de bienes raíces en la década de 1920, políticas que crearon un mercado doble de viviendas y barrios segregados racialmente en nuestras regiones metropolitanas.

Es vital entender la interacción y coordinación entre una industria de bienes raíces que fue impulsada por una ideología explícitamente racista y agencias gubernamentales que formularon políticas federales de vivienda igualmente discriminatorias. Es difícil incluso comprender los enormes recursos públicos y privados que se dedicaron a segregar a las razas o la gran cantidad de personas e instituciones que se dedicaron profundamente a la creación y mantenimiento de la segregación racial residencial en los Estados Unidos.

La historia de la segregación de viviendas ilumina muchas verdades sobre nuestra sociedad actual. Primero, es necesario que reconozcamos el hecho de que nuestra nación, tanto a través de nuestros gobiernos como de muchas de nuestras instituciones privadas, segregó intencionalmente a las razas y que estas acciones discriminatorias beneficiaron injustamente a los blancos, social y económicamente, durante generaciones. Estas acciones sistemáticamente dañaron y aislaron a los afroamericanos y otras personas de color. En segundo lugar, esta historia demuestra ampliamente por qué el movimiento de derechos civiles estadounidense luchó arduamente para aprobar la histórica Ley Federal de Vivienda Justa hace cincuenta años. Finalmente, esta historia también proporciona información útil sobre qué nivel de esfuerzo y recursos se pueden requerir a lo largo del tiempo para crear regiones metropolitanas más abiertas, equitativas e integradas.

35 Mark Tushnet, *Shelley v. Kraemer and Theories of Equality*, 33 N.Y.L. Sch. L. Rev. 383 (1988).

36 Joe T. Darden, *Black Residential Segregation Since the 1948 Shelley v. Kraemer Decision*, 25 J. Black Stud. 680 (1995).

37 A. Leon Higginbotham, Jr., *Race, Sex, Education and Missouri Jurisprudence: Shelley v. Kraemer in a Historical Perspective*, 67 Wash. U. L. Rev. 673 (1989).

ALGUNOS DE LOS ARQUITECTOS DE LA SEGREGACIÓN AMERICANA

RICHARD T. ELY, economista, a veces conocido como el “padre de los bienes inmuebles” o “padre de la economía de la tierra”, estableció el Instituto de Economía de Tierras y Servicios Públicos de la Universidad de Wisconsin en 1920. En su libro, *Outlines of Economics* (1914), Ely atribuyó la pobreza de los afroamericanos a la “inercia económica y la falta de movimiento de los propios negros”.³⁸ Ely afirmó que los “grupos de estratos inferiores” son los más adecuados para la tenencia agrícola porque “son deficientes en cualidades económicas”. Los negros del sur proporcionan una ilustración”.³⁹ Ely trabajó estrechamente con el Departamento de Comercio de EE. UU. para dar forma a la Corporación de Préstamos para Propietarios de Viviendas (HOLC, por sus siglas en inglés) en 1933.

NATHAN WILLIAM MACCHESNEY se desempeñó como Asesor Jurídico de la Asociación Nacional de las Juntas de Bienes Raíces (NAREB). Nathan MacChesney es el autor del Código de Ética de los Agentes Inmobiliarios (1924-1950), incluido el Artículo 34. MacChesney también fue autor y, a través de la NAREB, distribuyó un convenio modelo restrictivo de razas disponible para su uso por parte de los agentes inmobiliarios en 1927.

FREDERICK BABCOCK fue un destacado tasador de bienes raíces. En su libro, *The Valuation of Urban Real Estate* (1932), Babcock escribió: “Entre los rasgos y características de las personas que influyen en los valores de la tierra, la herencia y tendencias raciales parecen ser de suma importancia”.⁴⁰ Agregó: “La mayoría de las variaciones y las diferencias entre las personas son leves y las disminuciones de los valores son, como resultado, graduales. Pero existe una diferencia entre las personas, a saber: la raza, que puede provocar una declinación muy rápida. Usualmente, tales declinaciones pueden ser parcialmente evitadas mediante la segregación y este dispositivo siempre ha sido de uso común en el Sur, donde las poblaciones blanca y negra han sido separadas”.⁴¹ Babcock se convirtió en el principal tasador y Administrador Auxiliar de la Administración Federal de Vivienda desde 1934-40 y el autor de varias ediciones del Manual de Suscripción de la FHA.

ARTHUR A. MAY fue el decano del Instituto Americano de Tasadores Inmobiliarios. En *Valuation of Residential Real Estate* (1942), May explicó que el criterio esencial del vecindario es la homogeneidad de sus residentes en el nivel de ingresos, raza y origen étnico y, en menor medida, la religión.⁴² Al discutir la depreciación, May definió la obsolescencia económica como la pérdida de valor que surge de la disminución del atractivo de ocupación del propietario y la consiguiente falta de demanda. Citó, “la usurpación de grupos raciales o nacionales inarmónicos — todo esto, trae consigo una disminución en el atractivo de ocupación de los propietarios y la pérdida de valor”.⁴³ En una sección titulada “Infiltración de personas inarmónicas” May escribió: “La usurpación de un grupo nacional o racial antipático trae consigo, en primer lugar, la amenaza y, en última instancia, el efecto de la disminución de los valores ... En toda ciudad grande que albergue una proporción de personas nacidas en el extranjero o de razas distintas de la blanca, esta situación debe tenerse en cuenta”.⁴⁴ La teoría de May de que la mudanza de grupos raciales inarmónicos a un vecindario tiene un impacto adverso sobre el valor de la propiedad, se incorporó a la política federal. May incluyó un apéndice en su libro que contenía una copia del Informe de Evaluación utilizado por la Administración de Veteranos que requería que el tasador proporcionara información sobre el carácter del vecindario, incluidas las “Influencias típicas” y la primera categoría enumerada es “Racial”.⁴⁵

38 Richard T. Ely, *Outlines of Economics* (1893).

39 *Id.*

40 Frederick Babcock, *The Valuation of Urban Real Estate* (1932).

41 *Id.*

42 Arthur A. May, *Valuation of Residential Real Estate* (1942).

43 *Id.*

44 *Id.*

45 *Id.*

ALGUNOS DE LOS ARQUITECTOS DE LA SEGREGACIÓN AMERICANA (CONTINUACIÓN)

HOMER HOYT fue economista de tierras, tasador y asesor de bienes raíces. En su libro, *One Hundred Years of Land Values in Chicago* (Cien años de valores de la tierra en Chicago), publicado en 1933, Hoyt proporcionó un “ranking” de razas y nacionalidades con impacto en los valores de la propiedad, de los más beneficiosos (1) a los más adversos (10):

1. Ingleses, alemanes, escoceses, irlandeses y escandinavos
2. Italianos del norte
3. Bohemios y Checoslovacos
4. Polacos
5. Lituanos
6. Griegos
7. Judíos rusos
8. Italianos del sur
9. Negros
10. Mexicanos⁴⁶

Hoyt se convirtió en un influyente economista de vivienda para la Administración Federal de Vivienda (FHA) desde 1934 hasta 1940. Mientras trabajó en la FHA, Hoyt desarrolló un sistema de clasificación, de la A a la D, para evaluar el riesgo en los préstamos de la FHA. Las áreas de calificación “A” no presentaban “residentes de una raza que no sea blanca ni de una nacionalidad a una escala económica inferior a la población original americana” y “no existen fábricas o tiendas ... mezcladas con residencias”. Las áreas de calificación “D” presentaban “una mezcla de razas y nacionalidades” y “una mezcla de edificios residenciales, industriales y comerciales”. La FHA aseguraba la hipotecas a largo plazo en áreas de calificación “A”, 20 años en B, 10 años en C y ninguna en áreas calificadas como D. A medida que las calificaciones disminuían, los intereses aumentaban, agravando el riesgo identificado por la FHA.

HERBERT U. NELSON se desempeñó como Secretario Ejecutivo de la Asociación Nacional de Juntas de Bienes Raíces (NAREB), el nombre anterior de la Asociación Nacional de Agentes Inmobiliarios (NAR). En su calidad de Secretario Ejecutivo de la NAREB, Nelson alentó y ayudó a las juntas locales de bienes raíces a adoptar planes para desarrollar “cinturones negros” y a restringir la mudanza de afroamericanos y otras minorías raciales. Nelson estuvo directamente involucrado en la elaboración y grupos de presión sobre la legislación que creó la Corporación de Préstamos de Propietarios (HOLC) en 1933.

⁴⁶ Homer Hoyt, *One Hundred Years of Land Values in Chicago* (1933).

ALGUNOS DE LOS ARQUITECTOS DE LA SEGREGACIÓN AMERICANA (CONTINUACIÓN)

STANLEY L. McMICHAEL era agente de bienes raíces, tasador de bienes raíces y autor. El *Manual de Tasación de McMichael* (1931) se convirtió en el Estándar Nacional de la profesión de tasador y fue respaldado por la NAREB y el Instituto Americano de Tasadores Inmobiliarios (AIREA).⁴⁷ McMichael enumeró “Cambios sociales o raciales” entre los signos de “invasión por usos incompatibles” de acuerdo a las causas de las áreas “arruinadas” y aconsejaba a los tasadores que observen si había “elementos raciales indeseables en el vecindario” y, de ser así, si era probable que se expandieran de una manera que pudiese dañar el valor de la propiedad.⁴⁸ En su libro, *City Growth Essentials* (Conceptos esenciales del crecimiento urbano) (1928), McMichael recomendó la segregación rígida indicando: “Los valores de las propiedades se han depreciado mucho al tener una única familia de color en una calle anteriormente ocupada exclusivamente por residentes blancos”⁴⁹ Los métodos de tasación de McMichael fueron considerados como “mejores prácticas” dentro de la industria de bienes raíces y dentro de los programas de vivienda del gobierno durante muchas décadas.

ERNEST M. FISHER enseñó economía de tierras urbanas en la Universidad de Columbia desde 1945 hasta 1961 y fue nombrado primer director del Instituto de Columbia para el Uso del Suelo y la Vivienda Urbana en 1948. Fue ampliamente publicado en el campo de bienes raíces y política pública. Después de retirarse de Columbia, Fisher prestó servicios de consultoría para varias agencias y organizaciones y fue nombrado director de educación e investigación de la Asociación Nacional de Juntas Inmobiliarias (NAREB). Ernest M. Fisher escribió en *The Principles of Real Estate Practice* (1924), “Es una cuestión de observación común que la compra de propiedades por parte de ciertos tipos raciales es muy probable que disminuya el valor de otras propiedades en la sección”.⁵⁰ Fisher se convirtió en un prominente economista de consultoría para la Administración Federal de Vivienda.

47 Stanley L. McMichael, *McMichael's Appraising Manual*, (1931).

48 *Id.*

49 Stanley L. McMichael & Robert Fry Bingham, *City Growth Essentials* (1928).

50 Ernest M. Fisher, *Principles of Real Estate Practice* (1924).

PARTE 2 LA LUCHA PARA GARANTIZAR LA APROBACIÓN DE LAS LEYES DE VIVIENDA ABIERTA (1950 - 1968)

PARA 1950, LA LARGA HISTORIA DE LA ACCIÓN GUBERNAMENTAL Y LA DISCRIMINACIÓN PREDOMINANTE SOBRE LA VIVIENDA EN EL MERCADO PRIVADO DEJARON A NUESTRAS REGIONES METROPOLITANAS EXTREMADAMENTE SEGREGADAS CON BASE EN LA RAZA. La gente blanca, en grandes cantidades, se trasladaban de áreas urbanas congestionadas a comunidades suburbanas. La mayoría de los afroamericanos permanecieron a menudo en barrios urbanos hacinados y empobrecidos, aislados de muchas oportunidades.

En la década de 1940, los ciudadanos locales en la ciudad de Nueva York comenzaron a organizarse en torno al tema de la vivienda justa. En 1943, la Metropolitan Life Insurance Company (compañía de seguros) anunció planes para construir una urbanización de \$100 millones llamada Stuyvesant Town para blancos solamente.⁵¹ Este esfuerzo de organización local condujo a la creación del Comité Estatal de Nueva York sobre Discriminación en la Vivienda (NYSCDH) y, para 1950, el Comité Nacional contra la Discriminación en la Vivienda (NCDH). El NCDH se dedicó a eliminar la discriminación y la segregación en materia de vivienda en los Estados Unidos. El NCDH se convirtió en la organización renombrada que dirigía el esfuerzo a nivel nacional para promover la vivienda abierta y la legislación de vivienda justa. El NCDH también participó en la promoción de la aprobación de la legislación de vivienda justa a nivel local y estatal.

Sus esfuerzos dieron sus frutos cuando, en 1957, la ciudad de Nueva York se convirtió en la primera ciudad del país en adoptar una ley de vivienda justa que prohibía la discriminación en la vivienda.⁵² Y en 1961, el estado de Nueva York aprobó una ley de vivienda justa que se aplicaba a la vivienda pública y privada.⁵³

Durante la campaña presidencial de 1960, el candidato John F. Kennedy declaró que, de ser elegido, acabaría con la discriminación racial en las viviendas con la ayuda federal “rápido y de un plumazo presidencial”.⁵⁴ Meses después de su elección, los líderes de los derechos civiles criticaron al presidente por hacerlo. En noviembre de 1962, el presidente Kennedy finalmente firmó la orden ejecutiva 11063. La orden del presidente Kennedy exigió que el gobierno federal adopte, “todas las medidas necesarias y apropiadas para prevenir la discriminación por raza, color, credo u origen nacional en la venta, arrendamiento, alquiler u otra disposición de la propiedad residencial ... proporcionada en su totalidad o en parte con la ayuda de préstamos, anticipos, subsidios o contribuciones que en lo sucesivo se acordase por el Gobierno Federal ...”⁵⁵ Desafortunadamente, la orden resultó ser poco más que un gesto simbólico, ya que se hicieron pocos esfuerzos para hacer cumplir la nueva política. Por ejemplo, ese mandato permitió que las agencias individuales de vivienda y financiación se auto protegieran, lo que provocó un continuo incumplimiento en muchos estados y localidades.⁵⁶

51 Charles V. Bagli, *Other People's Money* (2013).

52 Michael H. Schill, *Local Enforcement of Laws Prohibiting Discrimination in Housing: The New York City Human Rights Commission*, 23 *Fordham Urb. L.J.* 991 (1996).

53 *Fair Housing*, New York State Office of the Attorney General, <https://ag.ny.gov/civil-rights/fair-housing> (last visited May 29, 2018).

54 Senator John F. Kennedy, Speech at National Conference on Constitutional Rights and American Freedom (Oct. 12, 1960).

55 Exec. Order No. 11,063, 3 C.F.R. 652 (1962).

56 *Id.*

Los esfuerzos para aprobar la legislación de la vivienda justa se encontraron con una oposición rígida y bien financiada en la mayoría de las ciudades y estados de todo el país, a menudo liderados por la industria organizada de bienes raíces. En Wisconsin, la Asociación de Agentes Inmobiliarios se separó de sus organizaciones colegas y finalmente apoyó la aprobación de una Ley de Vivienda Abierta en 1965. Sin embargo, el apoyo de la Asociación tuvo un precio muy alto — la ley estatal estipulaba solo una multa de \$10-200 para los infractores e hizo que sea ilegal para cualquier persona, incluida una víctima de la discriminación en la vivienda, usara “pruebas” destinadas a reunir evidencias para ayudar en el cumplimiento de la ley.⁵⁷ La incorporación de esta prohibición de la prueba en la Ley de Vivienda Abierta impidió su aplicación, un factor clave que condujo al apoyo de la ley por parte de la industria de bienes raíces.

En Illinois, el Consejo Coordinador de Organizaciones Comunitarias (CCCO), una coalición de organizaciones locales de derechos civiles, invitó al Dr. Martin Luther King Jr. y la Conferencia de Liderazgo Cristiano del Sur (SCLC) a unirse a una campaña en Chicago en 1965 contra la segregación racial relacionada a la vivienda.⁵⁸ En el verano de 1966, el Movimiento por la Libertad de Chicago, como se supo, se centró en la vivienda abierta a través de marchas no violentas, sentadas y manifestaciones. Estas actividades culminaron en una reunión cumbre y un acuerdo con el alcalde de Chicago, Richard Daley, para adoptar una política de vivienda justa y tomar medidas para implementar la vivienda justa en el área de Chicago.⁵⁹

Milwaukee, Wisconsin también se convirtió en un hervidero de activismo a favor de la vivienda abierta en la década de 1960. A partir de agosto de 1967, el Padre James Groppi y el Consejo Juvenil NAACP encabezaron doscientos días consecutivos de manifestaciones y marchas por viviendas abiertas.⁶⁰ Los manifestantes a menudo se enfrentaban a turbas violentas y furiosas de blancos mientras viajaban desde el norte de Milwaukee, cruzando el viaducto de la calle 16, hacia el lado sur de Milwaukee, predominantemente blanco. Las marchas tenían como objetivo lograr que las comunidades locales, incluida la ciudad de Milwaukee, aprobaran leyes de vivienda abierta, lo que finalmente ocurrió en 1968, poco después de la aprobación de la Ley Federal de Vivienda Justa.

En 1968, existían más de cuatrocientas organizaciones de vivienda justa en todo el país, la mayoría con el propósito expreso de abogar por la aprobación de leyes de vivienda justa. Y muchos de estos grupos alcanzaron el éxito. Más de diecinueve estados y el Distrito de Columbia prohibieron la discriminación en la venta y el alquiler de viviendas. Las disposiciones en estas nuevas leyes variaban mucho. El presidente Lyndon Johnson apoyó la aprobación de una ley federal para que hubiera una cobertura más uniforme en toda la nación. Pero desde el momento en que el presidente Johnson presentó su primera ley de vivienda justa al Congreso en 1966, hubo poco apoyo para su aprobación.⁶¹ Varios eventos importantes en 1968 darían nueva vida a esta legislación nacional.

El 1 de marzo de 1968, la Comisión Nacional Asesora sobre Desórdenes Civiles, a menudo denominada “Comisión Kerner” debido al nombre del presidente de la Comisión, el ex gobernador de Illinois Otto Kerner, emitió su informe final.⁶² El presidente Johnson estableció la Comisión en 1967 para estudiar los disturbios civiles generalizados ocurridos en las ciudades estadounidenses.⁶³ El informe Kerner concluyó que Estados Unidos se estaba convirtiendo en “dos sociedades, una negra y una blanca, separadas y desiguales”.⁶⁴

57 Wis. Stat. § 101.222.

58 Stephen P. Meyer, *As Long As They Don't Move Next Door: Segregation and Racial Conflict in American Neighborhoods* 183 (2001).

59 *Id.* at 187.

60 Jean M. White, *James Groppi - From the Church To the 'Real World'*, Washington Post, June 11, 1978.

61 Wendell E. Pritchett, Robert Clifton Weaver and the American City: The Life and Times of an Urban Reformer 257 (2008).

62 The United States Kerner Commission, Report of the National Advisory Commission on Civil Disorders (1968).

63 Exec. Order No. 11,365, 32 Fed. Reg. 11,111 (Aug. 1, 1967).

64 The United States Kerner Commission, *supra* Note 49.

El informe decía:

“Lo que la mayoría de los americanos blancos nunca entendieron, pero que el ciudadano negro nunca puede olvidar - es que la sociedad blanca está profundamente implicada en el gueto. Las instituciones blancas lo crearon, las instituciones blancas lo mantienen y la sociedad blanca lo aprueba”.⁶⁵

Después de considerar diferentes alternativas políticas, la Comisión concluyó que “no hay sustituto para la promulgación de una ley federal de vivienda justa”. La clave para acabar con la discriminación relacionada a la vivienda es la cobertura universal y uniforme y dicha cobertura solo se puede obtener a través de la legislación federal”.⁶⁶

El tema de la vivienda justa no iba a desaparecer. El 1 y 2 de abril de 1968, la Corte Suprema de los Estados Unidos escuchó los argumentos orales en *Jones vs. Alfred H. Mayer Co.*, un caso presentado por Joseph Lee Jones, un afroamericano que intentó comprar una casa en una nueva subdivisión en el área de St. Louis y fue rechazado por el desarrollador debido a su raza.⁶⁷ Jones presentó su demanda alegando que la Ley de Derechos Civiles de 1866 (42 USC §1982), que garantiza el derecho de todos los ciudadanos de los Estados Unidos a “heredar, comprar, arrendar, vender, mantener y transportar bienes muebles e inmuebles”, había sido violada y por lo tanto él tenía el derecho a reclamar por daños y perjuicios.⁶⁸

El 4 de abril de 1968, el Rev. Dr. Martin Luther King Jr. fue asesinado en Memphis, TN. Más de 100 ciudades estadounidenses estallaron violentamente en disturbios civiles y la mayoría de los miembros del Congreso supo que debía que hacer algo para calmar esa violencia.⁶⁹ El presidente Johnson y otros en el Congreso vieron esta tragedia y crisis como una oportunidad para impulsar la legislación de la vivienda justa. Un proyecto bipartidario de ley patrocinado por el Senador Edward Brooke (R) de Massachusetts y el Senador Walter Mondale (D) de Minnesota, que permanecía languideciendo en el Congreso durante un tiempo, pasó por ambas cámaras y fue aprobado con muy poco debate.⁷⁰ Durante el debate relativamente breve sobre el proyecto de ley de la vivienda justa, el senador Brooke declaró, “la vivienda justa no promete el fin del gueto”⁷¹, pero agregó, “promete solo demostrar que el gueto no es una institución inmutable en Estados Unidos”.⁷² El senador afroamericano citó sus propias dificultades para encontrar un hogar después de regresar del servicio militar durante la Segunda Guerra Mundial para ilustrar el prejuicio en el mercado de la vivienda estadounidense.⁷³ Brooke propuso que para combatir la “amargura desmesurada entre blancos y negros estadounidenses, es importante que nuestro Gobierno actúe y actúe ahora”.⁷⁴ El Senador Mondale explicó que el alcance de la ley propuesta era “reemplazar los guetos”⁷⁵ por “un modelo de vida verdaderamente integrado y equilibrado”⁷⁶

El 11 de abril de 1968, el presidente Johnson promulgó el Título VIII de la Ley de Derechos Civiles de 1968, también conocida como la Ley Federal de la Vivienda Justa, justo una semana después del asesinato del Dr. King.⁷⁷ La nueva ley prohibía la discriminación relacionada a la vivienda basada en la raza, religión, color y origen nacional.⁷⁸ El Departamento de Vivienda y Desarrollo Urbano (HUD) de los Estados Unidos recibió autorización para hacer cumplir la nueva ley. El Departamento de Justicia de los EE. UU. (DOJ, por sus siglas en inglés) también tenía la capacidad de presentar demandas mediante medidas cautelares cuando podía identificar un modelo y prácticas de discriminación. Finalmente, cualquier persona puede ir directamente a la corte para buscar reparación de acuerdo a la ley.

65 *Id.*

66 *Id.*

67 *Jones v. Mayer*, 392 U.S. 409 (1968).

68 *Id.*

69 Jonathan Zasloff, *The Secret History of the Fair Housing Act*, 53 *Harv. J. on Legis.* 247 (2016).

70 *Id.*

71 Edward Brooke, *Bridging the Divide: My Life* 176 (2007).

72 *Id.*

73 *History of Fair Housing*, U.S. Dep't of Housing & Urban Development, https://www.hud.gov/program_offices/fair_housing_equal_opp/aboutftheo/history (last visited May 29, 2018).

74 90 Cong. Rec. 2,281 (1968)

75 *Id.*

76 *Id.*

77 The Fair Housing Act, 42 U.S.C. § 3603 (1968).

78 42 U.S.C. § 3604.

La nueva ley contenía diversas disposiciones restrictivas y exenciones que limitaban los poderes de aplicación del gobierno federal y el alcance general de la ley. Por ejemplo, una disposición comúnmente conocida como la exención de la “Sra. Murphy”, excluía de la cobertura a más de dos millones de unidades de vivienda, principalmente edificios ocupados por sus propietarios con cuatro unidades o menos. Sin embargo, los propietarios de estos edificios más pequeños pronto aprenderían que estaban cubiertos por otra ley. El 17 de junio de 1968, la Corte Suprema emitió su decisión en el caso *Jones vs. Mayer* que sostenía que la Ley de Derechos Civiles de 1866 prohibía la discriminación racial contra los ciudadanos en relación a todas las viviendas y podía ejecutarse mediante demandas ante los tribunales federales.⁷⁹

Otra disposición importante, pero menos conocida, de la Ley Federal de Vivienda Justa establece que el HUD y los receptores de asistencia financiera federal deben “administrar los programas y actividades relacionados con la vivienda y el desarrollo urbano de forma afirmativa para promover” la Ley.⁸⁰ Esta disposición estaba destinada a garantizar que, en adelante, las actividades relacionadas a la vivienda y el desarrollo comunitario de nuestra nación se diseñarían e implementarían para revertir el daño causado por la historia de discriminación relacionada a la vivienda y políticas segregacionistas de Estados Unidos, eliminando las barreras restantes en el momento de la elección de la vivienda y reduciendo la segregación racial residencial.

El creciente movimiento nacional de la vivienda justa de los años 50 y 60 se centró principalmente en los esfuerzos para asegurar la aprobación de una ley federal de vivienda justa que prohibiría la discriminación relacionada a la vivienda en base a la raza, color, religión y origen nacional. Si bien el apoyo político para la aprobación de una ley de vivienda justa se había incrementado en 1968, la legislación podría no haber sido promulgada en ese momento, si no fuera por el trágico asesinato del Dr. King. Muchos defensores tenían la esperanza de que la nueva ley también obligaría al gobierno federal, a través de sus futuras actividades de vivienda y desarrollo comunitario, a abordar los problemas planteados por la Comisión Kerner y a revertir el daño causado por la larga historia de políticas segregacionistas y de discriminación racial de nuestra nación.

Si bien la aprobación histórica de las leyes de vivienda justa explícitamente hizo que la discriminación en materia de vivienda fuera ilegal, quedaban pendientes algunas cuestiones importantes. ¿Era la ley lo suficientemente fuerte como para disuadir la futura discriminación relacionada a la vivienda? ¿Los gobiernos federales, estatales y locales dedicarían los recursos necesarios para hacer cumplir enérgicamente las leyes de vivienda justa? ¿Los gobiernos locales, estatales y federales cumplirían con su obligación de promover afirmativamente una vivienda justa y trabajar para eliminar las barreras a la elección de la vivienda y reducir la segregación racial residencial?

⁷⁹ Jones v. Mayer, 392 U.S. 409 (1968).
⁸⁰ 42 U.S.C. § 3608.

PARTE 3 LECCIONES APRENDIDAS: 50 AÑOS DE LA POLÍTICA FEDERAL DE VIVIENDA JUSTA (1968-2018)

LUEGO DE LA APROBACIÓN DE LA LEY FEDERAL DE VIVIENDA JUSTA (FHA) EN 1968, MUCHOS DEFENSORES DE LA VIVIENDA JUSTA CON CIERTA CAUTELA FUERON OPTIMISTAS ACERCA DE QUE LOS RECURSOS DEL GOBIERNO SE APLICARÍAN PARA CUMPLIR CON LA LEY.

Sin embargo, al principio quedó muy claro que gran parte del trabajo de hacer cumplir la nueva ley recaería desproporcionadamente en individuos privados y organizaciones de derechos civiles que trabajan con abogados para presentar demandas. Inmediatamente después de la aprobación de la Ley de Vivienda Justa, el Secretario del HUD, Robert C. Weaver, solicitó \$11 millones del Congreso para financiar 850 nuevos puestos de trabajo en el HUD para ayudar a hacer cumplir la nueva ley de vivienda justa.⁸¹ Recibió solo \$2 millones para financiar alrededor de 200 puestos a nivel nacional.⁸² Más tarde, el Dr. Weaver dijo a los periodistas que sin la debida dotación de personal para hacer cumplir la ley, “la legislación sobre la vivienda justa es un gesto sin sentido”.⁸³ Al ver en el tiempo la aplicación de la ley por parte del gobierno durante las dos décadas posteriores a su aprobación, esas palabras resultaron ser proféticas.

Aunque las demandas privadas presentadas bajo la nueva Ley de Vivienda Justa sí tuvieron un impacto y crearon una impresionante jurisprudencia que apoyó los derechos a la vivienda justa. Por ejemplo, en 1972, el Tribunal Supremo de los EE. UU. Sostuvo que tanto arrendatarios afroamericanos como blancos podían entablar una demanda en virtud de la FHA impugnando la supuesta práctica de manipulación de listas de espera y el uso de estándares de aceptación discriminatorios basados en la raza.⁸⁴ El Tribunal reconoció que la FHA protegió el derecho de todos a disfrutar los beneficios sociales, comerciales y profesionales de una comunidad integrada. Debido en gran parte al movimiento de mujeres de principios de los 70, la definición de “todos” se expandió explícitamente para prohibir la discriminación sexual en la enmienda de la FHA del Congreso en 1974.

La capacidad de hacer cumplir la FHA también obtuvo una gran victoria en 1975 cuando un tribunal federal dictaminó que la disposición anti-prueba de la Ley de Vivienda Abierta de Wisconsin era inconstitucional y ya no se podía imponer.⁸⁵ Esta decisión judicial y muchas otras posteriores dejaron en claro que las pruebas eran una herramienta de investigación vital para hacer cumplir la Ley de Vivienda Justa y que dicha actividad no podía ser restringida por la acción del gobierno.

A lo largo de la década de 1970, los individuos privados recurrieron rutinariamente a los tribunales para hacer valer sus derechos de vivienda justa, particularmente cuando se hizo cada vez más claro que los poderes de cumplimiento del HUD y el DOJ estaban limitados por el texto de la propia FHA. Por ejemplo, el HUD no tenía autoridad de aplicación administrativa y solo podía mediar en las denuncias. El Departamento de Justicia solo podía solicitar medidas cautelares en casos de modelos y prácticas. Aunque no había límite en los daños compensatorios que los litigantes privados podrían buscar, la Ley de Vivienda Justa estableció un tope a los daños punitivos de \$1000. Además de estas limitaciones, muchas agencias de aplicación de la ley carecían de la voluntad política para hacer cumplir las leyes de vivienda justa y no estaban dispuestas a asignar los recursos necesarios para hacer cumplir enérgicamente estas leyes. Como resultado, la cantidad de organizaciones locales relacionadas a la vivienda justa comenzó a crecer nuevamente.

81 Wendell E. Pritchett, Robert Clifton Weaver and the American City: The Life and Times of an Urban Reformer (2008).

82 *Id.*

83 *Id.*

84 *Trafficante v. Metro. Life Ins. Co.*, 409 U.S. 205 (1972).

85 *United States v. Wisconsin*, 395 F. Supp. 732 (W.D. Wis. 1975).

A mediados de la década de 1970, el Comité Nacional contra la Discriminación relacionada a la Vivienda (NCDH) convocó a conferencias llamando a participar a más de tres docenas de organizaciones de vivienda justa. Los objetivos de estas organizaciones eran bastante similares. Llamaron la atención sobre el continuo daño causado por la discriminación generalizada en la vivienda y la pronunciada segregación racial residencial, a la vez de proporcionar recursos legales y de investigación para ayudar a las víctimas de discriminación a realizar sus demandas más a menudo a través de los tribunales.

En 1977, el HUD trabajó con la NCDH para realizar un estudio nacional de pruebas de las prácticas del mercado de la vivienda en las áreas metropolitanas.⁸⁶ Los resultados mostraron un nivel alarmantemente alto de discriminación racial ilegal en los mercados de vivienda de los Estados Unidos. Los resultados del estudio también estimularon la formación de más organizaciones locales de vivienda justa en todo el país durante los años siguientes.

Las organizaciones de vivienda justa ganaron una herramienta esencial cuando, en 1982, la Corte Suprema sostuvo en *Havens Realty vs. Coleman* que, bajo ciertas circunstancias, los tasadores y las organizaciones de vivienda justa tienen la capacidad legal de presentar demandas ante los tribunales bajo la Ley de la Vivienda Justa, procurando daños y medidas cautelares.⁸⁷ En los años transcurridos desde la decisión de los *Havens*, los defensores de la vivienda justa han podido abrir innumerables unidades de vivienda y comunidades desafiando y deteniendo la discriminación ilegal de viviendas, sin depender únicamente de inquilinos individuales o compradores de vivienda para presentar sus demandas.

Durante esa misma época en Nueva York, un importante caso de desegregación escolar y vivienda presentado por la NAACP y el Departamento de Justicia contra la Ciudad de Yonkers y el Estado de Nueva York, se abrió camino en los tribunales federales.⁸⁸ En 1985, un juez federal emitió una decisión de más de 600 páginas que detalla más de treinta años de decisiones del gobierno para construir viviendas subsidiadas solo en áreas minoritarias de Yonkers y mantener un sistema de escuelas públicas segregadas.⁸⁹ Después de una enorme oposición local, se estableció un mandato para construir viviendas públicas y viviendas privadas asequibles, unidades de alquiler y condominios privados en áreas blancas de Yonkers para promover la integración residencial. El plan también incluyó varios programas pro-integradores de asesoramiento y asistencia a la vivienda, así como asistencia para el pago inicial a quienes compran casa por primera vez.⁹⁰

A fines de la década de 1980, varias fundaciones nacionales anunciaron que estaban abandonando el apoyo al NCDH e invirtiendo en otras prioridades. Incapaz de encontrar otras fuentes de financiación para sostener la organización, el NCDH cerró sus puertas en 1987. La pérdida del NCDH ocurrió en un momento en que el número de organizaciones locales de vivienda justa estaba creciendo rápidamente. Para 1988, la Alianza Nacional para la Vivienda Junta (NFHA, por sus siglas en inglés) se formó para llenar el vacío dejado por el cierre del NCDH y para proporcionar liderazgo en cuestiones de vivienda justa a nivel nacional.

Hubo numerosos intentos a fines de la década de 1970 y principios de la de 1980 para aprobar una legislación que fortalecería la Ley federal de Vivienda Justa. Todos ellos fallaron hasta 1988.

En 1988, el Congreso promulgó la Ley de Enmiendas de la Vivienda Justa (FHAA o “Las Enmiendas”), que amplió la cobertura y las protecciones de la ley a las personas con discapacidades y familias con niños.⁹¹ Las nuevas disposiciones de la FHAA incluían el derecho a cambios razonables en las reglas y las políticas como por ejemplo, adaptaciones para permitir que las personas con discapacidades tengan acceso al uso de esas viviendas y el derecho a modificaciones físicas razonables en viviendas existentes para proporcionar una mayor accesibilidad.⁹² La FHAA también exigía que todas las viviendas multifamiliares nuevas (4 unidades anexas o más) construidas después de 1991 se diseñen y construyan con ciertas características mínimas accesibles y adaptables.⁹³

86 Ronald E. Wienk, *Measuring Racial Discrimination in American Housing Markets: The Housing Market Practices Survey* (1979).

87 *Havens Realty Corp. v. Coleman*, 455 US 363 (1982).

88 Lena Williams, *Judge Finds Yonkers Has Segregation Policy*, N.Y. Times, Nov. 21, 1985.

89 *Id.*

90 *Id.*

91 Fair Housing Amendments Act of 1988. H.R. 1158, 100th Cong. 1987.

92 *Id.*

93 *Id.*

Además de las protecciones ampliadas, la FHAA amplió el papel de aplicación de la ley tanto por parte del HUD como del DOJ. La FHAA autorizó al HUD a emitir conclusiones iniciales de discriminación, citar evidencia durante las investigaciones y celebrar audiencias administrativas para determinar si la FHA había sido violada. Los jueces de ley administrativa del HUD ahora tenían la autoridad para emitir mandatos sobre daños compensatorios, medidas cautelares y sanciones civiles (pagadas al gobierno federal). Las Enmiendas también otorgan autoridad al Secretario del HUD para presentar denuncias administrativas autoiniciadas que aleguen formas sistemáticas de discriminación.⁹⁴

El Congreso incluso incluyó una ruta alternativa para el cumplimiento de la FHAA, al exigir al Departamento de Justicia que presente una demanda ante el tribunal buscando alivio para los demandantes individuales luego de ciertas referencias del HUD.⁹⁵ Y las Enmiendas específicamente autorizaron al DOJ a procurar sanciones civiles para el gobierno federal y daños monetarios en nombre de las personas perjudicadas o ante los daños provenientes de modelos o prácticas de discriminación. Durante la década de 1990, el DOJ aumentó su Sección de Vivienda de una docena a más de cincuenta abogados dedicados a hacer cumplir la FHA en los tribunales federales de todo el país. El DOJ también inició su propio programa de pruebas internas durante esa misma época, que condujo a investigaciones de prueba que llevaron a la presentación de docenas de casos de modelos o prácticas que alegaban discriminación debido a la raza, origen nacional, discapacidad y estado familiar.

Si bien las Enmiendas crearon cierta esperanza de que el gobierno finalmente proporcionaría un mecanismo más eficiente y efectivo para hacer cumplir la FHA, quedaron dos cuestiones pendientes. ¿El gobierno finalmente podría dedicar los recursos necesarios para apoyar esta nueva función de aplicación de la ley de manera sostenida? Y, a su vez, ¿podría el gobierno ser más proactivo en ese cumplimiento y menos dependiente al recibir demandas individuales de discriminación en la vivienda?

En 1990, el Congreso aprobó la Ley de Americanos con Discapacidades (ADA).⁹⁶ Si bien la ADA tiene aplicaciones limitadas e relación a la vivienda, abrió muchas oportunidades para que las personas con discapacidades tengan mayor acceso al empleo, servicios públicos, lugares públicos, transporte, y otras áreas de la vida comunitaria. En 1999, la decisión de la Corte Suprema en *Olmstead vs. LC* ordenó que las personas con discapacidad no sean segregadas ni institucionalizadas para que puedan vivir en la comunidad en el entorno más integrado posible.⁹⁷

En las últimas cinco décadas, muchas localidades y estados han aprobado leyes de vivienda justa, algunas reflejan la Ley Federal de Vivienda Justa y otras ofrecen una cobertura más amplia o incluso protecciones mayores. Por ejemplo, la Ley de Derechos Humanos del Estado de Nueva York prohíbe actualmente la discriminación por edad, estado civil, orientación sexual y estado militar.⁹⁸ La Ley de Derechos Humanos de la Ciudad de Nueva York también incluye el estatus como ciudadano/extranjero, identidad de género, ocupación legal, estado de pareja doméstica, fuente legal de ingresos y estado como víctima de violencia doméstica/acoso.⁹⁹ Si bien la efectividad de las agencias de aplicación de la ley del gobierno local y estatal varía mucho en función de las prioridades del liderazgo político en cualquier momento dado, tanto las leyes estatales como las leyes locales de Nueva York otorgan el derecho a presentar una demanda ante un tribunal estatal o un reclamo administrativo para hacer cumplir los derechos a la vivienda justa.

Entre 2013 y 2016, el HUD promulgó regulaciones significativas destinadas a ayudar con la aplicación de la Ley de Vivienda Justa, incluyendo una regulación que define los reclamos de acoso de acuerdo a la FHA y una que proscribe el proceso por parte de los estados y ciudades que reciben fondos del HUD para evaluar sus esfuerzos en la imposición afirmativa de la vivienda justa. Una regla clave del HUD, llamada la Discriminatory Effects Rule (Regla de Efectos Discriminatorios), explicó la carga de la prueba cuando se alega que una norma o política injustificada, aparentemente neutral, tiene un impacto desfavorable y dispar en un grupo de personas protegidas por la FHA o mantiene o crea discriminación relacionada a la vivienda.¹⁰⁰

94 *Id.*

95 *Id.*

96 42 U.S.C. 126 § 12101.

97 *Olmstead v. LC.*, 527 US 581 (1999).

98 N.Y. Exec. Law § 296(5).

99 New York City Human Rights Law, N.Y.C. Admin. Code §§ 8-101, 8-203 (2018).

100 Discriminatory Effect Rule, 24 C.F.R. § 100.500 (2013).

Aunque los tribunales de apelación federales habían acordado durante décadas que la FHA no exige prueba de intención para establecer discriminación ilegal, estos tribunales aplicaron diferentes estándares de prueba, lo que hace que la aplicación sea desigual en todo el país. La Corte Suprema aclaró el problema en 2015 cuando dio su decisión en el caso *Proyecto de Comunidades Inclusivas vs. Asuntos del Departamento de Vivienda y Comunicaciones de Texas* que, bajo ciertas circunstancias, una política neutral puede violar la FHA.¹⁰¹ Esta guía, combinada con la Regla de Efectos Discriminatorios del HUD, ha fortalecido aún más la aplicación de la vivienda justa.

La necesidad de revitalizar los barrios desfavorecidos que históricamente han enfrentado desinversiones y la necesidad de eliminar las barreras a la elección de vivienda y reducir la segregación residencial a veces se enmarcan erróneamente como objetivos de política en conflicto o competitivos. Los objetivos paralelos de la Ley de Vivienda Justa, tal como los expresaron sus patrocinadores, reconocieron la necesidad tanto de no discriminación en la vivienda como de la creación de modelos de vida residenciales integrados.¹⁰² Aunque los legisladores patrocinadores también reconocieron que la ley necesitaba reparar el daño de “toda la comunidad” que muchas décadas de discriminación y desinversión habían causado.¹⁰³ Esto significa que, como nación, la ley nos desafía a eliminar las barreras a la elección de vivienda e implementar políticas de inclusión en vecindarios y comunidades que históricamente han sido poco acogedoras o cerradas a las personas en base a la raza u origen nacional. Es esencial que se promueva el desarrollo equitativo en los barrios afectados, revitalizando o llevando la cividad para garantizar que estos vecindarios se transformen genuinamente en lugares de oportunidad para todos. Ambos esfuerzos requieren voluntad política y una importante inyección de recursos. Ambos requieren equidad y justicia. Y para lograr una vivienda justa, nuestro éxito en el logro de cualquiera de los objetivos está inextricablemente vinculado a nuestra capacidad para avanzar en ambas instancias.

Desde la aprobación de la Ley de Vivienda Justa de 1968, el carácter o la naturaleza de la discriminación en materia de vivienda ha cambiado profundamente. Este cambio presagia importantes desafíos para los consumidores y las agencias encargadas del cumplimiento de la ley. En 1968, no era inusual que una persona de color procurando vivienda se viera ante una puerta cerrada o incluso un epíteto de carácter racial. Si bien, lamentablemente, ese tipo de discriminación todavía ocurre, es más la excepción que la regla. Para comprender cómo ocurren la mayoría de las discriminaciones relacionadas a la vivienda en la actualidad, se debe reemplazar la imagen de una “puerta cerrada” por la de una “puerta giratoria” donde las personas ahora son acompañadas educada y sutilmente dentro, fuera y lejos de la vivienda deseada, a menudo sin saber que ocurrió una discriminación. Si los consumidores no saben que están siendo discriminados, no tienen motivos para presentar una demanda. Si no se presentan las quejas, la mayoría de las agencias gubernamentales no iniciarán ninguna acción de imposición de la ley. Si no se toman medidas de aplicación, la discriminación continuará. Esta realidad hace que las pruebas sean más importantes que nunca porque a menudo es la única herramienta que se puede utilizar para descubrir y eliminar las prácticas discriminatorias relacionadas a la vivienda. Organizaciones como el Centro de Justicia de Vivienda Justa a menudo poseen la capacidad de prueba más efectiva, el papel de las organizaciones privadas de vivienda justa sigue siendo crítico.

En los cincuenta años transcurridos desde la aprobación de la Ley Federal de Vivienda Justa, la segregación residencial se ha reducido ligeramente y el nivel de discriminación ilegal relacionada a la vivienda ha disminuido, aunque el progreso en ambos frentes ha sido extremadamente lento e incremental. Durante el mismo período, las leyes de vivienda justa se fortalecieron significativamente. Los tribunales continuaron emitiendo decisiones que afirman y afectan el propósito de esta importante ley de derechos civiles. Desafortunadamente, todos los niveles de gobierno no han dedicado el nivel de recursos necesarios para apoyar la aplicación enérgica de las leyes de vivienda justa. Como resultado, la discriminación ilegal en el alquiler, la venta, el financiamiento y el aseguramiento de la vivienda aún es generalizada. Las barreras discriminatorias todavía se pueden encontrar en algunas políticas y programas gubernamentales de vivienda. Por otra parte, el deber de una vivienda justa afirmativa ha demostrado ser una prioridad baja para la

101 Texas Dep't of Hous. & Cmty. Affairs v. Inclusive Cmty. Project, Inc., 135 S.Ct. 2507 (2015).

102 114 Cong. Rec. 2708 (1968).

103 *Id.*

mayoría de las unidades gubernamentales que reciben fondos federales. Como resultado, nuestra nación no ha podido reparar los daños causados por casi un siglo de políticas y prácticas discriminatorias.

Los últimos cincuenta años de política federal de vivienda justa han demostrado tanto el valor de la ley como la necesidad de una aplicación más enérgica de la misma. Las promesas de la Ley de Vivienda Justa todavía no se han cumplido. Muchos segmentos de la población no disfrutaban de igualdad de oportunidades de vivienda y nuestras regiones metropolitanas aún están bastante segregadas por raza y origen nacional. ¿Cuál es el daño que resulta de continuar con la discriminación y la segregación residencial? ¿Qué medidas podemos tomar todos nosotros para reducir la discriminación ilegal relacionada a la vivienda y crear comunidades abiertas, accesibles e inclusivas?