

La vivienda auto-promovida: soluciones de postguerra en Atenas

Thomas MALOUTAS

Profesor, Departamento de Planificación y Desarrollo Regional, Universidad de Tesalía
Καθηγητής, Τμήμα Μηχανικών Χωροταξίας, Πολεοδομίας και Περιφερειακής Ανάπτυξης, Πανεπιστήμιο Θεσσαλίας Director, Instituto de Sociología Urbana y Rural, Centro Nacional de Investigación Social [EKKE] Διευθυντής, Ινστιτούτο Αστικής & Αγροτικής Κοινωνιολογίας, Εθνικό Κέντρο Κοινωνικών Ερευνών [EKKE]

RESUMEN: El trabajo es una visión de conjunto de la auto-promoción en Atenas, que fue un medio de integración de la población rural en la sociedad urbana, en rápida expansión, de principios del período de posguerra facilitando vivienda barata en las condiciones de un estado de bienestar pobremente desarrollado. El desarrollo de la auto-promoción y auto-construcción están ligados a las características del contexto de la Europa Meridional, donde la urbanización no ha sido predominantemente liderada por el desarrollo industrial y la expansión del mercado de trabajo industrial, sino por la devastación de las áreas rurales que siguió a las guerras y crisis económicas. La vivienda en lugar del trabajo, jugó un papel más importante en tal contexto para la integración de la población que llegó en masa a la sociedad de las grandes ciudades de crecimiento masivo. La importancia de la auto-promoción en los primeros años de la posguerra esta íntimamente relacionado con la reducción de la intervención estatal directa, en contraste con los importantes programas de vivienda pública que se ocuparon de la demanda de vivienda de la Europa Septentrional. La reducida intervención estatal dejó sitio a la iniciativa de la sociedad civil y principalmente de las familias, para abastecer las necesidades de vivienda en formas que combinaban el acceso barato a la propiedad de la vivienda y el clientelismo en la producción de formas peculiares de cohesión social. La herencia de la auto-promoción en Atenas puede compararse con la de grandes urbanizaciones de vivienda pública en otros países, ya que, tras resolver agudos problemas de vivienda a corto plazo, produjo grandes áreas de calidad urbana reducida y se convirtió en el *locus* de la degradación socio-espacial mientras los mecanismos del mercado adquirieron un papel crecientemente dominante en el reparto de la vivienda.

Descriptores: Auto-promoción. Auto-construcción. Vivienda marginal. Urbanizaciones ilegales. Atenas (Grecia).

I. INTRODUCCIÓN

La auto-promoción y auto-construcción masiva, como solución al problema de la vivienda bajo condiciones de rápida urbanización, es una situación que se da principalmente en el Tercer Mundo. La población fluye hacia explosivos centros urbanos que crecen alcanzando abrumadoras proporciones, bajo la presión de condiciones de vida extremadamente pobres en las áreas rurales y, que no pueden ser regulados en términos de vivienda y otras necesidades esenciales mediante los servicios públicos

habitualmente desorganizados y faltos de recursos. Las soluciones auto-organizativas como estrategias de supervivencia e integración en las sociedades urbanas, dan forma a un tipo de reproducción social que no puede acomodarse fácilmente a un sistema social moderno de reproducción, como este último generado en el contexto del desarrollo industrial.

Grecia, como otros países y regiones de la Europa Meridional, aunque más distante del Tercer Mundo que del centro industrial en el período inicial de posguerra, ha ocupado una posición periférica en términos de desarrollo industrial y, sus sistemas de reproducción social se han visto afectados de igual manera. Este tipo de posición intermedia ha recibido,

Recibido 05.02.02
e-mail: maloutas@ath.forthnet.gr

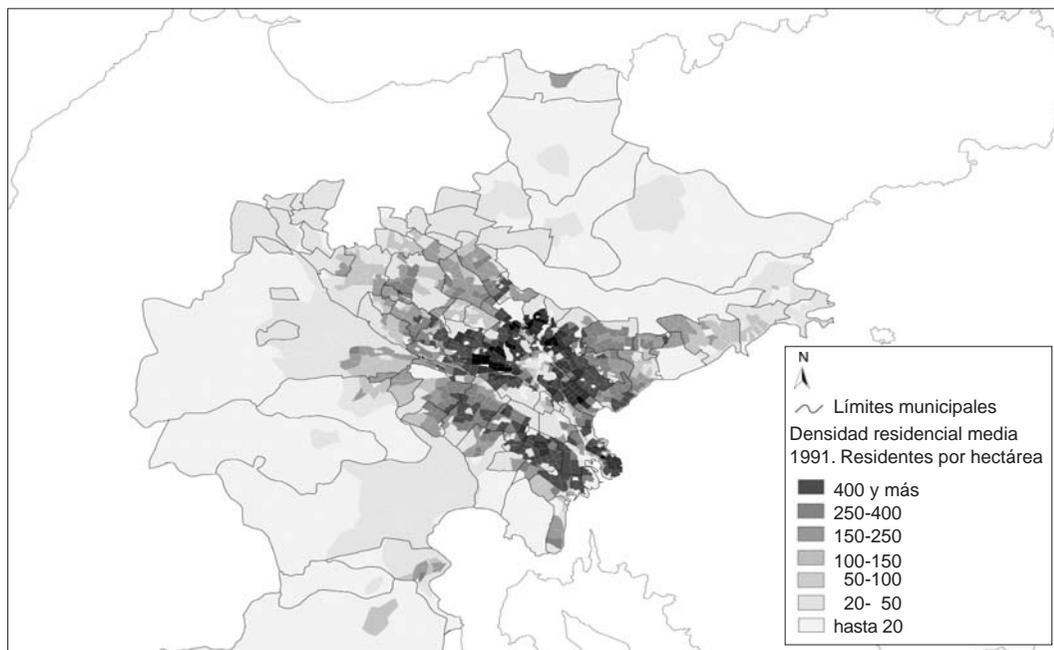


FIG. 1. Área metropolitana de Atenas

más bien, poca atención tanto en lo que se refiere a modelo de desarrollo como a sistema de reproducción social¹.

La particularidad principal de los sistemas de reproducción social en este tipo de situación intermedia de Europa Meridional ha sido la adaptación de las estructuras y prácticas tradicionales a la modernización de los contextos, que afectan ocasionalmente ambos lados de la relación. Podemos reconocer, fácilmente de forma retrospectiva, que esas estructuras y prácticas tradicionales están perdiendo progresivamente su influencia sobre los procesos de reproducción social, jugando en esta dirección la unificación Europea un importante papel.

La vivienda fue, en la Europa Meridional, uno de los ámbitos principales donde se han producido cambios importantes en las estructuras y prácticas tradicionales durante los años de posguerra. El propósito de este

trabajo es mostrar la lógica social alcanzada durante la posguerra en Atenas a través del análisis de las soluciones de vivienda auto-promovida que han sido las principales respuestas a las necesidades producidas por la ola de urbanización.

2. URBANIZACIÓN ATENIENSE

Atenas ha experimentado una ola de urbanización muy importante (FIG. 2) tras la segunda guerra mundial y durante y después de la guerra civil (1946-49). De 1,1 millones de habitantes en 1940, alcanzó los 3 millones en 1981 tras tres décadas de intensa acumulación de población (KOTZAMANIS, 1997: 5). La ciudad experimentó, ya durante el período de entreguerras, una importante ola de inmigración procedente de Turquía tras la evasión de población griega que siguió

¹ La discusión entre desarrollo semi-periférico e industrial (por ejemplo MOUZELIS, 1986 comparando estructuras parlamentarias e industriales en los Balcanes y Latinoamérica) ha carecido de importancia en la bibliografía internacional, probablemente porque no está tratando con modelos y sistemas poderosos, sino con débiles analogías olvidadas progresivamente bajo los importantes cambios geopolíticos y la globalización. Los sistemas de reproducción social desarrollados en estas condiciones semi-periféricas han atraído también poca atención.

Por ejemplo, los modelos de bienestar familiar y tradicional, sólo están relacionados con el corporativismo de Europa Occidental en el mundo del bienestar capitalista de Esping-Andersen y las situaciones en la Europa Meridional necesitaron la discusión de MINGIONE (1996) para acomodarse a estos mundos. Por otra parte, la discusión de estructuras económicas duales, relacionada en parte con la semi-periferialidad, atrajo mayor atención, pero esto sólo sucedió cuando la informalidad fue redescubierta en las áreas urbanas del mundo capitalista avanzado.

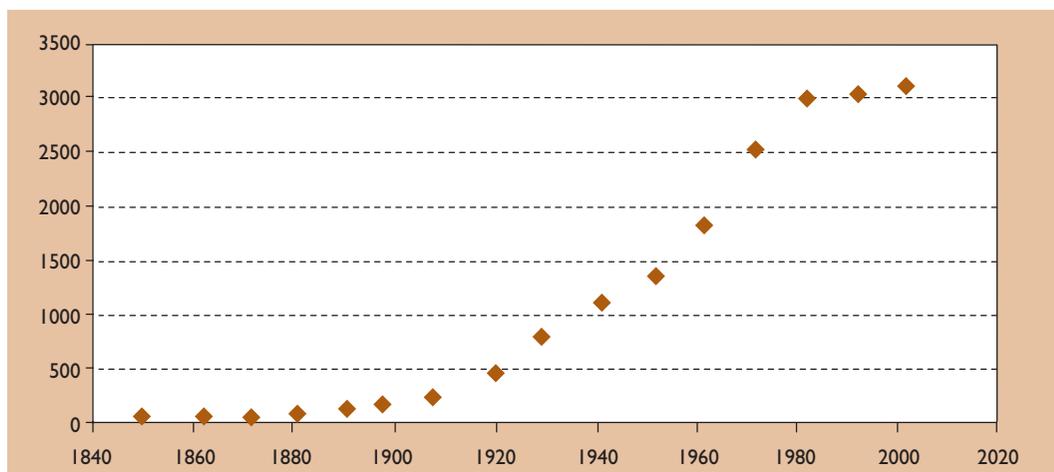


FIG. 2. La población de Atenas 1848 – 2001

Fuente: KOTZAMANIS, 1997 para 1848 – 1991 y NSSG, 2001 para 2001.

a la expedición fallida de la armada griega en Asia Menor (1920-1922) Aunque Atenas ha pasado por esta primera ola de urbanización importante en el período de entre guerras, el crecimiento de la población en la posguerra no tuvo precedentes y en 1961 sólo uno de cada cuatro residentes había nacido en la ciudad (KOTZAMANIS, 1997: 10-11)

La urbanización en la Grecia de la posguerra no estaba ligada a la industrialización, en el sentido de que el mercado de trabajo industrial no actuó como el principal factor de atracción de las áreas urbanas. Estaba más ligado a la represión política durante y después de la guerra civil, cuando las grandes ciudades ofrecían más protección a través del anonimato contra la discriminación política y más posibilidades en comparación con la exacerbada crisis perpetua de la economía rural. Durante las dos décadas iniciales de la posguerra sólo las dos mayores ciudades del país (Atenas y Salónica) ganaron población y su aumento creció menos que las pérdidas del resto de las regiones griegas. La emigración a Europa Occidental —especialmente a la República Federal de Alemania— y la urbanización absorbieron más o menos el mismo número de gente que huía del campo o del resto de áreas urbanas o semi-urbanas. El tamaño de

la emigración es también otra indicación de que la urbanización de Atenas en ese período se debía menos a su efecto de atracción y más al de otros factores que dirigen a masas de griegos fuera de sus regiones.

La urbanización de Atenas y su posición como primera ciudad en la red urbana griega, se debe más a la coyuntura histórica en el siglo XX —siguiendo su, igualmente circunstancial, proclamación como capital del país, pocos años después de la independencia del moderno estado griego el siglo pasado— que a su papel dirigente en el desarrollo industrial o económico general.

La creciente tendencia en la urbanización de Atenas del período inicial de posguerra empezó a frenarse en los años 70, cuando las ciudades medias comenzaron a recuperarse y, casi paró en los años 80 cuando pareció haberse logrado un equilibrio regional de la población (ALLISON, 2000: 16-19) En los años 90 la tendencia ascendente para Atenas recomenzó lentamente, realizándose casi todos los aumentos de población en la periferia de la ciudad. Tanto los años 80 como los 90 son un período de crecimiento relativamente reducido de población para la capital griega, pero al mismo tiempo son un período de intensa redistribución interna marcado por una potente suburbanización².

² Entre 1981 y 1991 el Área del Gran Atenas presentaba un crecimiento de población del 1,1% comparado con el 36% de su región circundante (Resto de Attica).

Entre 1991 y 2001 estos datos eran respectivamente 2,9% y 29,1% (NSSG, 1997: 43 y NSSG, 2001).

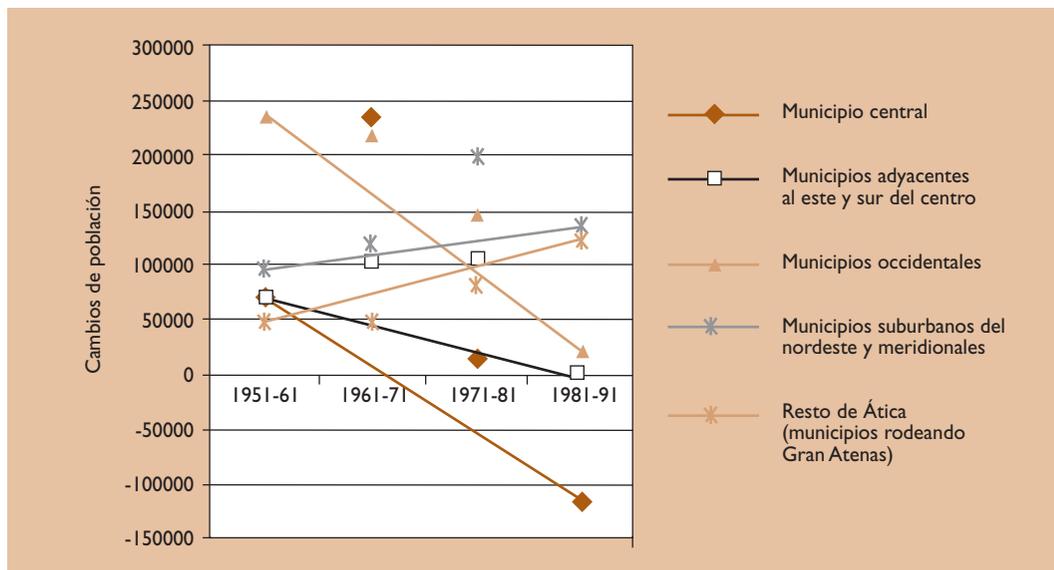


FIG. 3. Incremento de la población en Atenas diferenciada espacialmente 1951-1991

Fuente: MALOUTAS & al., 2001: 712.

3. VIVIENDA AUTO-PROMOVIDA Y VIVIENDA ILEGAL

El período que va desde el fin de la guerra civil hasta mediados de los años 70 fue cuando la vivienda auto-promovida prosperó en Atenas. Durante este período la población de Atenas creció unos 1,5 millones o el 110%. Este crecimiento importante y rápido de la población provocó unas necesidades de vivienda que nunca podrían ser cubiertas con la escasa producción de la vivienda pública, a menos que fuera aumentada substancialmente. Tal aumento, sin embargo, no estaba en el espíritu de la política urbanística dominante, que favorecía el esfuerzo para el crecimiento económico acelerado incluyendo (un tardío) desarrollo industrial, desviando fondos públicos en esa dirección y ahorrándolos en otras partidas incluidos toda clase de servicios públicos³.

³ La relación entre fondos públicos del crecimiento industrial versus el de vivienda fue más complicado. El origen de los recursos privados para vivienda provenía en menor medida de los salarios que de la renta generada por el capital de los pequeños propietarios. Manteniendo las grandes inversiones públicas y privadas (bancos) fuera del próspero sector de la vivienda estaba favoreciendo y protegiendo, de hecho, la rentabilidad de este pequeño y difuso capital (ECONOMOU, 1988).

⁴ Se construyeron más de 320.000 edificios en el Área del Gran Atenas durante las primeras décadas de la posguerra (MALOUTAS & al., 2001: 710, LEONTIDOU, 1990: 143). La participación pública en esta actividad fue mínima con sólo el

El sector privado produjo un impresionante número de casas durante estas décadas iniciales de la posguerra⁴, cubriendo la creciente necesidad y al mismo tiempo mejorando los modestos estándares de la vivienda⁵. La tasa de mejora fue mayor para los grupos de la clase trabajadora (EMMANUEL, 1977: 57) indicación de que estos estándares iniciales eran muy bajos⁶ pero al mismo tiempo indicaban un cambio considerable.

La mayor parte de la vivienda construida en los años 50 y principio de los 60 fue unifamiliar⁷, situada en la periferia de la ciudad y especialmente en la parte occidental (clase trabajadora) La FIG. 3 muestra como la parte occidental de la ciudad atrae la mayor parte del crecimiento de la población en las dos décadas iniciales de la posguerra, con la delimitación espacial de su aumento coincidiendo con un carácter social bastante homogéneo. Esta parte de la ciudad ha sido la

10% de participación media en formación de capital fijo para vivienda, durante los años 50 un porcentaje que bajó entre el 1% y el 2% en los 60 y 70 (ECONOMOU, 1987: 124-125).

⁵ De 2,5 personas por habitación en 1940 la densidad de viviendas cayó a 1,03 en 1976 (KEPE, 1966 y 1976, MALOUTAS, 1990: 15-16).

⁶ En los inicios de los años 20, tres cuartas partes de la población de la ciudad vivían en casas de una habitación (JENKS, 1957) a pesar de que las eran grandes familias y extensas.

⁷ 80% de los nuevos edificios en el Área del Gran de Atenas en 1961 tenía una sola planta. Este porcentaje cayó hasta el 20% para los nuevos edificios en 1984 (LEONTIDOU, 1990: 144).

localización residencial, *por excelencia*, para los inmigrantes de las zonas rurales con escasos medios, reconvertidos en trabajadores manuales urbanos, que llegaban a Atenas. La mayor parte del stock de viviendas ilegalmente construidas se produjo en este período⁸.

El descenso en términos de atracción poblacional de la parte occidental de la ciudad desde los años 70 (FIG. 2) señala el final de una masiva y socialmente difusa, auto-promoción de la vivienda unifamiliar en Atenas, a menudo ligada a prácticas de construcción ilegal. La auto-promoción no termina totalmente con este declive. La vivienda unifamiliar continua siendo auto-promovida, pero el carácter social de esta práctica cambia radicalmente convirtiéndose, la vivienda unifamiliar, en una opción factible solo para los más privilegiados⁹. La auto-promoción popular, como proceso dominante de producción de vivienda fue progresivamente reemplazado por un sistema en el que, la promoción se ejercía conjuntamente por los pequeños propietarios de suelo y pequeñas empresas constructoras en *joint ventures ad hoc* [inversiones de riesgo] para construir pequeños condominios. El nuevo sistema dominante era más interesante para ambas partes inversoras en las zonas circundantes del centro de la ciudad, donde se implantaron sólidamente abocando el viejo stock de edificios de baja altura hacia condominios compactos. El crecimiento agudo de la población en el centro durante los años 60 y en los municipios adyacentes durante los años 60 y 70 (FIG. 2) fue una consecuencia espacial de este cambio en los aspectos del sistema dominante de producción de vivienda¹⁰.

Se puede mostrar el cambio entre los sistemas de abastecimiento de vivienda en los años 70 a través del gran cambio acaecido en las formas de acceso a la propiedad de la vivienda, puesto que el contexto de vivienda

de Atenas está fuertemente dominado por la ocupación de propietarios. Un estudio sobre vivienda a mediados de los años 80, llevado a cabo por el *National centre for Social Research*, mostraba que aquéllos que se convirtieron en propietarios antes de 1970 fueron, principalmente, auto-promotores (47%), habían heredado o recibido de cualquier otra forma de su familia la propiedad de su casa (22%) o compraron su casa en una proporción bastante baja (23%). La situación cambió radicalmente para los que se convirtieron en propietarios después de 1970, aumentando los compradores hasta el 51%, bajando los auto-promotores al 20% y permaneciendo relativamente igual el resto de las categorías (MALOUTAS, 1995: 102).

4. LA PRÁCTICA Y EL PRODUCTO

La vivienda auto-promovida puede denotar una serie de prácticas relacionadas con diferentes desarrollos y/o contextos sociales. La auto-promoción popular en el contexto de la Atenas de posguerra necesitaba cierto número de ingredientes con el objeto de tomar su forma específica y convertirse en el proceso dominante de la producción de vivienda. En primer lugar, tenía que ser asequible. Luego tenía que ser técnica y organizativamente accesible a la amplia entrada de la población rural. Ambas condiciones básicas se alcanzaron durante los años iniciales de la posguerra.

Dos parámetros fundamentales determinaban que fuera asequible: bajos costes de construcción y accesibilidad a suelo urbano. El coste de construcción se redujo, de todos modos, en una rama con muy poca concentración de capital y una estructura de producción artesanal y de pequeños bienes. Por otra parte, la auto-promoción popular consistió en gran manera en auto-construcción, representando, ésta última, una sustitución del coste monetario

⁸ Una gran parte de las viviendas populares, unifamiliares y pequeñas de las primeras décadas de la posguerra se construyó sin autorización legal mediante procesos que se expondrán más adelante. LEONTIDOU (1990: 149) establece un total de 140.000 casas construidas en esas condiciones entre 1940 y 1970 y estima que un total de 570.000 personas vivían de esta forma, una cantidad igual al 35% del crecimiento poblacional de la ciudad durante este período. Estimaciones previas mencionan entre 320 – 380.000 personas (ROMANOS, 1970) pero Leontidou, basado en información no publicada del

Ministerio de Obras Públicas, afirma que las bajas estimaciones están debidas probablemente a subestimaciones de la producción de vivienda ilegal durante e inmediatamente después de la Guerra Civil.

⁹ Este cambio progresivo observado desde los años 70, encontró evidencia justificativa en un amplio informe sobre vivienda llevado a cabo en 1986 (MALOUTAS, 1990: 194-197).

¹⁰ Para una más detallada referencia a este sistema de producción y sus consecuencias ver PREVELAKIS (2000) y MALOUTAS & al (2002).

por inversión de trabajo personal. Esta sustitución fue factible debido a que la población rural entrante era experta en la auto-construcción de viviendas, proceso dominante en las zonas rurales. Y la organización de la auto-promoción en el contexto urbano no era una tarea totalmente nueva, ya que también tenían experiencia de gestión por sus pequeñas explotaciones familiares, que representaban la casi totalidad de la actividad económica agrícola.

Respecto de la reducción del coste de construcción el acento se puso en la reducción en el coste monetario. En un contexto donde los recursos monetarios eran escasos pero el tiempo y el trabajo manual eran abundantes (ej. Fuerza de trabajo en paro y emigración masiva), la inversión de trabajo personal y ayuda familiar fue la norma para la auto-promoción popular¹¹. La familia y la amplia red de ayuda en la construcción de viviendas ha sido una práctica muy extendida, con una oferta de reciprocidad por parte del beneficiario cuando el colaborador o sus familiares se encontraban en necesidad similar. La auto-promoción se invertía con una proporción variable de sustitución del coste monetario por inversión personal y ayuda familiar. Cuanto mayor es esta proporción presumiblemente será más bajo el *status* de la familia que lleva a cabo el proceso¹².

Otras prácticas diversas han contribuido también a la reducción del coste. Materiales de construcción de los que se podía hacer acopio como capital natural público gratis (por ejemplo arena en las costas y riberas), el modo informal de las condiciones de trabajo de muchos trabajadores de la construcción, la falta de control de las medidas de seguridad con respecto a los trabajos de construcción, etc. eran parte de los elementos de reducción de costes del proceso de construcción de la casa.

El elemento más importante que apoyaba la posibilidad de costearse la vivienda fue, sin embargo, el bajo coste de acceso al suelo urbano. Al contrario que en

muchas situaciones en el Tercer Mundo, el suelo para construir en la periferia de Atenas no fue 'okupado' [invadido] sino legalmente adquirido por los futuros nuevos propietarios. Grandes propiedades de suelo calificadas como rurales (ya sea agrícola, pasto o bosque) se convirtieron en suelo urbano mediante un proceso peculiar: Las grandes propiedades se subdividieron por los propietarios en parcelas muy pequeñas denominadas «*agro-lots*» [agro-parcelitas] y se vendieron como tales a los futuros auto-promotores. Éstos convertirían *de facto* estas propiedades en suelo urbano mediante construcciones ilegales en suelo no urbano legalmente adquirido, la ilegalidad consistía en la ausencia de la necesaria licencia de construcción, que no podía ser emitida para esa clase de suelo. Esta conversión de *facto* de suelo rural a urbano se toleró debido a la presión social que representaba el gran número de inmigrantes rurales y su inmediata necesidad de vivienda, lo que no daba otra opción¹³. La tolerancia con esta conversión ha dado lugar a un círculo vicioso en el que los grandes terratenientes estaban vívidamente interesados en este proceso. Sus precios de venta eran muy bajos comparados con los las parcelas urbanas, pero al mismo tiempo de mucho mayor valor en comparación con el inicial de su estatus no urbano (para una reciente descripción del proceso ver PREVELAKIS, 2000).

El proceso auto-promovida y auto-construcción en las áreas urbanas de Grecia no era una novedad del período de posguerra. Se originó como una solución al problema de los refugiados de Asia Menor en el período de entreguerras, cuando el Estado optó inicialmente por una respuesta pública organizada, pero relegó gradualmente esta responsabilidad en los mismos ocupantes. Los fondos públicos necesarios no siguieron a esta relegación y sólo se les dio a los ocupantes acceso gratis (derechos de

¹¹ En el 61% de los casos de autopromoción, en un estudio de 1986 sobre vivienda, la auto-construcción fue una parte del proceso de producción (MALOUTAS, 1990: 241).

¹² Aunque la auto-promoción era una forma socialmente extendida de acceder a la propiedad de la vivienda, estaba más desarrollada en medios de clases trabajadoras. Para los propietarios que pertenecían a categorías tales como profesionales o empleados de oficina, la auto-promoción fue

usada en una proporción del 17% al 20% mientras que para aquéllos que pertenecían a la clase trabajadora, la proporción era superior al 36% (datos provenientes del mencionado informe de 1986 MALOUTAS, 1990: 256).

¹³ LEONTIDOU (1990) se refiere a estos colonos como *semi-squatters* [semi-okupas], denominación, probablemente inadecuada ya que no existían elementos propios de la okupación.

propiedad) a la tierra que estaban ocupando provisionalmente o a alguna otra pequeña porción de propiedad que pudieran edificar (LEONTIDOU, 1990)¹⁴.

La vivienda resultante de este proceso de producción fue de baja calidad, parecidas a las viviendas unifamiliares rurales que los nuevos ocupantes estaban acostumbrados a construir y habitar. Carecían de las comodidades básicas (como agua corriente y electricidad) pero los edificios eran generalmente construcciones sólidas que estaban llamadas a acoger a varias generaciones mediante progresivas mejoras y la construcción de espacio adicional.

5. EL PAPEL DEL ESTADO

A primera vista, parece que en el proceso de provisión de viviendas en la Atenas de posguerra, hay una pronta retirada del Estado, del servicio social que, en la mayoría de la Europa de posguerra facilitaba y organizaba el Estado. Sin embargo, en el caso de Grecia no existió tal retirada puesto que el Estado nunca se tomó en serio la responsabilidad de provisión de viviendas así como en otras áreas de reproducción sociales. Por otro lado, a pesar de la ausencia del Estado de los procesos de provisión directa de viviendas y otros servicios sociales, la forma en que esta provisión fue establecida no fue el dejar hacer de la sociedad civil y a ciudadanos unifamiliares para que se implicaran en cierta clase de auto-regulación; por el contrario esta retirada estuvo fuertemente influenciada por el Estado.

La influencia del Estado en la provisión de viviendas se inscribió en el débil desarrollo general del estado de bienestar, cuyos servicios fueron «reemplazados» por otras formas de prestación y en especial el cuidado familiar. Las políticas estatales relacionadas o que afectaban a la vivienda revelan que los objetivos perseguidos nunca estuvieron directamente relacionados con la vivienda, pero estaban o bien dirigidos a asegurar

apoyo político o para utilizar la construcción de casas como catalizador para dirigir la actividad económica¹⁵. La ausencia de políticas con objetivos concretos para vivienda, excepto en los años muy iniciales de la posguerra, cuando hubo que afrontar daños muy importantes ilustra la falta de interés de la vivienda *per se* por parte del Estado. El hecho de que la vivienda parece que era un problema que podía encontrar una solución barata a través de la iniciativa de los propios ocupantes definitivamente percibido como algo que debía ser impulsado, dado que los fondos públicos se canalizaban, preferentemente hacia otros propósitos. Sin embargo, este tipo de ajuste parecía garantizar el apoyo político y promover cierta clase de cohesión social, después de un intenso período de división política que terminó en una guerra civil.

Los mecanismos para asegurar el apoyo político se inscribían en modelos, más o menos conocidos, de populismo y clientelismo. El impulso del Estado hacia la auto-promoción y la auto-construcción como respuesta a las presiones de las necesidades de vivienda en los años 50 y 60 se materializó en una actitud, que jugaba entre la tolerancia e intolerancia de la ilegalidad, concordante con la mayoría de los procesos de auto-construcción, a través del sistema de adquisición de suelo, descrito anteriormente. La tolerancia era implícita más que explícita, a través del control discriminatorio y político de los espacios de edificación irregular (obligando a cumplir efectivamente la docilidad política) y dirigiendo hacia cierta clase de *fait accompli* [hechos consumados]: devino, políticamente más difícil, decidir la demolición de casas ilegales ya construidas y ocupadas que hubiera sido detener los trabajos de construcción irregular. El juego entre tolerancia e intolerancia no fue una carga que los partidos en el poder estuvieran ansiosos por deshacerse de ella. Por el contrario, se convirtió en algo muy cómodo para maximizar el beneficio político ajeno de las prácticas clientelistas; la tolerancia fue

¹⁴ Esto ocurrió en diversos asentamientos provisionales de refugiados (barracones), que se suponía debían ser sustituidos por viviendas públicas y finalizó con la transferencia a los colonos de los derechos de propiedad de las pequeñas parcelas en las que se instalaron los barracones provisionales, así como cualquier responsabilidad posterior por las condiciones de la vivienda.

¹⁵ ECONOMOU (1988: 69-72) ha mostrado que en Grecia el sistema de vivienda y suelo durante el período de posguerra fue la vivienda la que dirigió, más que frenó, el desarrollo industrial con su fluctuación, puesto que el suelo tenía una autonomía relativa de los ingresos salariales como fuente de inversión y un impacto muy importante en la vivienda que se dirigía principalmente hacia la producción de bienes para el consumo final.

habitual como característica de las actitudes de las autoridades en periodos pre-electorales y el voto para el partido en el poder se convirtió en la manera de legalizar el *statu quo* del Estado vigente. Cada legalización se suponía era la última y siempre se proclamaba que la ilegalidad no volvería a ser tolerada en el futuro, mientras que los futuros infractores eran amenazados con graves consecuencias. Sucesivamente este escenario se convirtió en un modelo establecido permitiendo prácticas clientelistas tanto a nivel nacional, donde nutría tanto a las políticas populistas como al nivel local donde la vivienda se convirtió en uno de los asuntos importantes en la negociación del apoyo electoral entre los parlamentarios locales y amplias familias u otros grupos de votantes.

La legalización de las viviendas no autorizadas significaba, entre otras cosas, que las propiedades podía ser vendidas, heredadas, etc., de hecho fue una gran transferencia de valor (capital social) a los ocupantes que compraron el suelo a precios ligeramente superiores al precio medio de suelo rural y terminó en propiedades urbanas, asumiendo el Estado la provisión de la infraestructura necesaria a través de inversión pública.

La tolerancia hacia la vivienda ilegal fue, sin embargo, una forma de asegurarse el apoyo político en el contexto del sistema político dominante (la oposición estaba obligada a comportarse en la misma línea, a veces pujando más fuerte) mientras el agudo problema de la vivienda en las áreas urbanas y, particularmente en Atenas, se apaciguó progresivamente. La tolerancia fue importante para la provisión de viviendas a través del sistema de auto-promoción, no sólo porque retiró las barreras legales de acceso al suelo urbanizable, sino principalmente porque redujo considerablemente el coste de este acceso (por que los ocupantes ahorran parte del incremento de valor del cambio de uso del suelo y por la construcción *ex post* de la infraestructura) así como el coste de construcción.

Aunque el Estado no estaba directamente presente en la provisión de viviendas, que

parecía estar auto-regulada durante el período inicial de la posguerra, tuvo un importante papel conformando la situación de la vivienda, a través de políticas y procedimientos que no estaban relacionados, necesariamente con la vivienda o, incluso cuando estaban relacionados con ella, no estaban inducidos por tener en mente la situación de la vivienda.

6. URBANIZACIÓN ORIENTADA A LA VIVIENDA FRENTE A URBANIZACIÓN ORIENTADA AL EMPLEO O LA CONTEXTUALIZACIÓN DE LAS CONDICIONES AUTO-PROMOVIDA EN LA EUROPA MERIDIONAL

Existen diferencias importantes en los procesos de reproducción social entre la Europa Septentrional y Meridional. El industrializado Norte, donde la urbanización ha seguido a la industrialización, ha organizado la reproducción social alrededor de las necesidades de desarrollo industrial en términos de las especializaciones necesarias de la fuerza de trabajo (educación, formación), su localización (vivienda, transporte), sus condiciones (sanidad, calidad de la vivienda, nutrición etc.). El Estado del bienestar en tales condiciones reflejaba la necesidad de planificar y organizar la ciudad y la sociedad con base en las fuerzas motrices (industria) del urbanismo. En un contexto dominado por el desarrollo industrial, el elemento central para la integración social es el trabajo asalariado y este es un prerrequisito para cualquiera que desee trasladarse al centro urbano industrial. La vivienda y los demás equipamientos sociales siguen a este prerrequisito y están normalmente asegurados por el Estado y/o los empresarios, estando reducidas las actividades familiares a simples tareas diarias.

En el retrasado y bastante débil industrializado Sur¹⁶, la urbanización no ha estado dirigida por el desarrollo industrial, sino por la progresiva

¹⁶ Esta cruda división norte-sur no tiene en cuenta las diferencias internas en los dos polos. Así lo que se adscribe al Sur no refleja la situación del Norte de Italia y

partes de España que han experimentado un desarrollo industrial más o menos al mismo tiempo que el resto de los países de Europa.

desarticulación de la economía rural y la situación política (guerras civiles y dictaduras), que empujaban grandes masas hacia la protección del anonimato de la vida urbana y las diversas oportunidades que la ciudad podía ofrecer. La urbanización de la Europa Meridional, después de la guerra, ha sido, por tanto, impulsada más por la devastación de las áreas rurales que por la magra atracción del desorganizado mercado de trabajo urbano. La inmigración, importante, desde la Europa Meridional a la Septentrional, en aquel tiempo es un resumen de esta demanda. Las oportunidades de trabajo, en muchas ciudades de la Europa Meridional, se creaban principalmente bajo el efecto del propio crecimiento de la ciudad en construcción y servicios personales y secundarios en la administración pública, en vez de hacerlo a través de un mercado de trabajo estructurado por el trabajo industrial.

Así el mercado de trabajo urbano ofrecía puestos de trabajo precarios e insuficientes y, al mismo tiempo, la necesidad de invertir para la reproducción de la fuerza de trabajo era reducida, puesto que había mucha más fuerza de este tipo que podía ser usada localmente, mientras los requerimientos de cualificación no fueran muy altos. Por otro lado, el -bastante dualista- estado de bienestar (PADOVANI, 1988) (con el apoyo garantizado al sector público y trabajadores a tiempo completo y poca protección para los trabajadores periféricos en trabajos irregulares en la construcción y servicios personales) no ofrecía garantías a la nueva población urbana que llegaba a la parte menos proteccionista del estado de bienestar. En ese contexto, asegurarse un trabajo no era la piedra angular para integrarse en la sociedad urbana, puesto que, incluso si uno tenía un trabajo, no era generalmente suficiente para garantizar las necesidades vitales durante un período razonablemente largo de tiempo. Así, puesto que los equipamientos no estaban garantizadas por el trabajo, se prefería

empezar por asegurar una casa y usarla como una sólida base que permitiera la búsqueda de trabajos eventuales o esporádicamente menos eventuales. Sin embargo, asegurar una casa en estas condiciones significaba, preferentemente, una vivienda que no tuviera costes regulares (como un alquiler), puesto que los trabajadores no tenían regularidad, por ej. una vivienda ocupada por un propietario de bajo estándar, auto-construida o adquirida de cualquier otra manera¹⁷.

La abundancia del paro en las economías de posguerra del área no sólo llevó a la emigración hacia la Europa Occidental y Septentrional, sino que también redujo el esfuerzo de los estados de la Europa Meridional para ofrecer vivienda adecuada ya fuera en la forma de vivienda de alquiler o cualquier otra forma de provisión pública de vivienda. Las familias de la Europa Meridional al ser abandonadas para arreglarse en la satisfacción de sus necesidades de vivienda, el derecho a la vivienda se convirtió en sinónimo de derecho a la propiedad de la vivienda, ya que representaba la única forma factible de acceso a ésta. Bajo esta luz, la ilegalidad en la construcción de viviendas no se percibía como una actividad egoísta, inmoral y antisocial. Las políticas de «condono» [Ley 47/85 de legalización del *abusivismo edilizio*] en Italia (PADOVANI, 1996), y similares en Grecia, indultando las multas y legalizando las casas ilegales construidas promovieron la mentalidad individualista/tribal, mientras el Estado tenía que ser comprensivo y tolerante, ya que no facilitaba otras razones substanciales (por ej.: servicios sociales organizados) que pudieran legitimar una seria observancia de la legalidad.

El papel esencial de la vivienda se convirtió en un asunto familiar para enraizar y sobrevivir en las áreas urbanas, puesto que, en general era muy difícil afrontar el proceso de adquisición individualmente y además, la emigración a la ciudad fue también un asunto familiar llevado a cabo progresivamente mediante estrategias familiares, en las que la

¹⁷ Así, la propiedad de vivienda ha sido muy alta en la Europa Meridional entre los grupos de bajos ingresos, incluso antes de tener apoyo público (CREMASCHI, 1998) La vivienda en propiedad

en Atenas en 1991 es mucho más fuerte en el área periférica que en el centro de la ciudad y, especialmente en la parte occidental (clase trabajadora) de la ciudad (MALOUTAS, 2000: 66).

vivienda era uno de sus principales objetivos. La importancia creciente de la vivienda, respecto al empleo, como el billete para la integración en la sociedad urbana en la Europa Meridional, no hizo sólo de la casa un objetivo primordial de estrategias familiares, si no que la hizo además la localización para desplegar las nuevas estrategias de movilidad social o supervivencia en la vida urbana. Los trabajos eventuales y precarios nunca promoverían un aumento de movilidad residencial por el puesto de trabajo, puesto que, se podía encontrar la misma clase de trabajos en casi cualquier parte de las ciudades. La casa, por tanto, podía permanecer como referencia espacial estable y las redes de parentesco se podrían formar sin la presión fundamental del mercado de trabajo y sí bajo el efecto estabilizador de la amplia difusión social que produce la propiedad de la vivienda.

7. CONCLUSIÓN

La auto-construcción finalizó en Atenas durante los años 70 y la auto-promoción cambió gradualmente de una práctica, socialmente extendida en el período inicial de posguerra a una práctica exclusiva social a finales de los años 80 y 90. El acceso popular a la propiedad de la vivienda fue canalizada hacia una forma más mercantilista, donde los productos de innumerables *joint ventures* entre pequeños propietarios y pequeñas empresas constructoras inundaron el mercado de la vivienda con condominios de pisos bastante asequibles. La mercantilización, sin embargo, introdujo barreras a la propiedad de la vivienda para ciertos grupos, intensificando eventualmente su segregación. Durante los años 80 la producción de viviendas descendió notablemente y el acceso a la propiedad de vivienda incrementó su exclusividad social. A partir de mediados de los 90 el descenso de los tipos de interés ha disparado una nueva difusión social de este acceso, que está teniendo lugar, sin embargo, en un mercado de la vivienda mucho más segmentado social y espacialmente.

¿Qué se ha dejado a la auto-construcción y auto-promoción en Atenas?

Paralelamente a lo que se demanda en relación con el estado de las grandes

viviendas públicas en Europa Occidental, la auto-promoción de vivienda ha respondido a las presiones de las necesidades de vivienda creadas por la destrucción de la guerra y principalmente por la ola importante de urbanización del período inicial de posguerra, pero produjo, al mismo tiempo, otros problemas importantes a medio y largo plazo. Los bajos estándares de calidad y, principalmente el medio ambiente urbano pobremente equipado y sin planificar, carente de infraestructuras y servicios sociales, y el hecho de que una parte importante de esta producción de vivienda no ha sido nunca sustituida o renovada seriamente, hizo de las áreas de auto-construcción el *locus of stagnation*, relativa y algunas veces absoluta degradación y un creciente alejamiento de las condiciones medias de vivienda de la ciudad. Hoy, las áreas construidas principalmente mediante auto-construcción ilegal en la periferia de la ciudad representa uno de los dos tipos de áreas sensibles en Atenas, las otras son las áreas alrededor del centro sobreedificado con condominios de bajo estándar.

La auto-promoción y auto-construcción han desaparecido históricamente de Atenas hace tiempo. Su legado, sin embargo, ha dejado su impronta en el stock de edificios y la calidad del medioambiente urbano y en su desigual distribución social y espacial. La baja calidad, socialmente extendida, del stock de vivienda ocupada por el propietario y el limitado medio ambiente urbano que resultó de la masiva e incontrolada auto-promoción esta experimentando una mejora selectiva debido a la importante ola de suburbanización. Las cartas se ha vuelto a repartir en un proceso de sustitución progresivo pero ya avanzado de los modos tradicionales de acceso a la propiedad de suelo urbano a través de los mecanismos del mercado. Este relanzamiento, sin embargo, tiene lugar en condiciones de casi ausencia de regulación del impacto social de los mecanismos de mercado que llevan a un aumento de la desigualdad socio-espacial reflejada en el aumento de la segmentación social del mercado de vivienda de la ciudad.

Traducción y revisión del inglés PPG & JGB

BIBLIOGRAFÍA

- ΑΛΛΙΣΟΝ Ε. [ALLISON](2000): «σωτερική μετανάστευση» [«migración interna»], en ΜΑΛΟΥΤΑΣ (2000a): 18-19.
- (2000): «Αστική μεγέθυνση», [«crecimiento urbano»] en ΜΑΛΟΥΤΑΣ (2000a): 16-17.
- CREMASCHI M. (1998): «Family strategies and housing practices in Italy», ponencia presentada en la International Housing Conference: *Housing in Southern Europe, a separate path?*, 2-4 Dec. 1998, Madrid.
- ΟΙΚΟΝΟΜΟΥ Δ. [ECONOMOU] (1986): «Πόλη, καταμερισμός της εργασίας και αγορά γης», [Ciudad, división del trabajo y mercado de suelo] *Τεχνικά Χρονικά* [Crónica Técnica] A6.
- (1987) «Η στεγαστική πολιτική στη μεταπολεμική Ελλάδα» [Política de vivienda en la posguerra en Grecia] *Επιθεώρηση Κοινωνικών Ερευνών* [Revista Griega de Investigación Social], 64: 56-129.
- (1988) «Σύστημα γης και κατοικίας στο» [Sistemas de suelo y vivienda] en Μαλούτας [MALOUTAS] & Δ. Οικονομου [ECONOMOU] (eds.) *Προβλήματα ανάπτυξης τον κράτους πρόνοιας στην Ελλάδα* [Problemas del estado de bienestar en Grecia]: 57-113 Exandas, Atenas.
- ΕΜΜΑΝΟΥΗΛ Δ. [EMMANUEL] (1977): *Τρεις μελέτες για τη λαϊκή κατοικία* [Tres estudios para vivienda social] *Τεχνικό Επιμελητήριο της Ελλάδας* [Cámara Técnica de Grecia] Atenas.
- ESPING ANDERSEN C. (1990) *The three worlds of welfare capitalism*, Polity, Cambridge, UK.
- JENKS K. (1957): *The Greek housing situation*, USAOMG. Athens.
- ΚΕΠΕ [KEPE](1966) *Οικισμός*, [Asentamientos] ΚΕΠΕ Atenas.
- (1976) *Κατοικία*, [Vivienda] ΚΕΠΕ, Atenas.
- ΚΟΤΖΑΜΑΝΗΣ Β. [KOTZAMANIS V.] (1997): «Αθήνα 1848-1991. Η δημογραφική ανάπτυξη μιας μητροπολής» [Atenas 1848-1991: La evolución demográfica de una metrópolis], *Επιθεώρηση Κοινωνικών Ερευνών*, [Revista Griega De Investigación Social] 92-93: 3-30.
- LEONTIDOU L. (1990) *The Mediterranean city in transition*, Cambridge: Cambridge University Press.
- ΜΑΛΟΥΤΑΣ Θ. [MALOUTAS] (1990) *Αθήνα – κατοικία – οικογένεια. Ανάλυση των μεταπολεμικών πρακτικών στέγασης* [Vivienda y familia en Atenas. Un análisis de prácticas de vivienda en posguerra]: Exantas, Atenas.
- (1995) «Ségrégation urbaine et relation familiales dans deux villes grecques: Athènes et Volos», *Sociétés Contemporaines*, 22/23: 89–106.
- (ed.) (2000a): *Κοινωνικό και οικονομικό άτλας της Ελλάδας* [Atlas social y económico de Grecia] v. 1: *Οι πόλεις Αθήνα και Βόλος* [Las ciudades, Atenas y Bolos]: ΕΚΚΕ – Πανεπιστημιακές Εκδόσεις Θεσσαλίας, [editorial, Universidad de Tesalia].
- (2000b) *Καθεστώς ενοίκησης* [Tenencia] en Θ. ΜΑΛΟΥΤΑΣ [MALOUTAS]: 66-7 (2000a).
- & A. DEFFNER (2002): «Urbanisation et patrimoine culturel : Athènes face aux jeux olympiques de 2004», in *Premières rencontres: Monaco et la Méditerranée*, Institut d'Études Politiques Méditerranéennes.
- & N. Karadimitriou (2001): «Vertical social differentiation in Athens. Alternative or complement to urban segregation?», *International Journal of Urban and Regional Research*, 12/2001: 699-716.
- MINGIONE E. (1996): «Urban poverty in the advanced industrial world. Concepts, analysis and debates» in E. MINGIONE (ed.) *Urban poverty and the underclass*, Oxford: Blackwell, pp. 3-40.
- ΜΟΥΖΕΛΙΣ Ν. (1986) *Politics in the semi-periphery. Early parliamentarism and late industrialisation in the Balkans and Latin America*, London: Macmillan.
- ΕΣΥΕ [NSSG](1997): *Στατιστική επετηρίδα της Ελλάδας* [Anuario estadístico de Grecia] ΕΣΥΕ Atenas.
- (2001): *Προσωρινά αποτελέσματα της απογραφής πληθυσμού 2001. Πληθυσμός κατά Δήμους και Κοινότητες* [Resultados provisionales del censo de población de 2001. Población por municipios] <http://www.statistics.gr>.
- PADOVANI L. (1988): «Housing provision in Italy: the family as emerging promoter. Difficult relationships with public policies», *International Conference: Housing between State and Market*, Inter-University Centre, Dubrovnik, 16-19 September 1988, in *Quaderni del Dipartimento di Ingegneria*, Università degli Studi di Trento, Trento.
- (1996): «Housing policy in Italy», in P. BALCHIN (ed.) *Housing policies in Europe*, Routledge, London.
- PREVELAKIS G. S. (2000): *Athènes. Urbanisme, culture et politique*, L'Harmattan, Paris.
- PΟΜΑΝΟΣ Α. [ROMANOS] (1970): «Αυθαίρετοι οικισμοί και το στεγαστικό πρόβλημα» [«Asentamientos ilegales y el problema de la vivienda»], *Αρχιτεκτονική στην Ελλάδα* [Arquitectura en Grecia] 4: 25-30.