

Derecho a la vivienda y crisis económica: la vivienda como problema en la actual crisis económica

Eva GARCÍA PÉREZ & Michael JANOSCHKA

Departamento de Ciencia Política y Relaciones Internacionales. Universidad Autónoma de Madrid.

RESUMEN: La vivienda constituye un problema de múltiples dimensiones cuyo abordaje requiere tener en cuenta los factores históricos, sociales, económicos y financieros que en ella se entrelazan, así como los aspectos legales, jurídicos y su dimensión política. Este artículo pretende contribuir a dicha comprensión mediante un análisis entre vivienda y política macroeconómica en sus diferentes facetas, tanto para el caso español como europeo, que señala las principales contradicciones y carencias de décadas anteriores. A continuación, y considerando los impactos de la crisis económica y la conformación del problema social de la vivienda, se examina cómo la vivienda ha pasado de ser objeto de acumulación a ser el detonador de amplios procesos de desposesión. Finalmente se enfocan las políticas actuales, destinadas a promover una nueva ronda de liberalización y financiarización de la vivienda y se concluye con una reflexión acerca del rol de la vivienda en la sociedad española contemporánea.

DESCRIPTORES: Vivienda. Políticas públicas. Crisis. Fondos transnacionales de inversión.

1. Derecho a la vivienda y crisis económica-introducción

Desde el estallido de la burbuja inmobiliaria en España, la vivienda, que había constituido un activo patrimonial en alza en la riqueza de los hogares, se convirtió en

muchos casos en su peor pesadilla. Desahucios que ponían los dramas personales en la primera página de los periódicos y paisajes fantasma de desarrollos urbanísticos a medio construir sustituyeron a la euforia económica de la revalorización constante del precio de la vivienda. Después del reajuste del mercado inmobiliario parece difícil que los precios vuel-

Recibido: 29.11.2015; Revisado: 03.06.2016.

Correo electrónico: urb.evagarciaperez@gmail.com; michael.janoschka@uam.es

Esta investigación se desarrolla en el marco de los proyectos de investigación «CIUDAD Y CRISIS» (MINECO, Plan Nacional I+D+i: CSO-2012-34729, duración 2013-2015) y «CONTESTED_CITIES» (Comisión Europea; PIRSES-GA-2012-318944, duración 2012-2016). Se realiza en el Departamento de Ciencia Política y Relaciones

Internacionales de la Universidad Autónoma de Madrid, cuyo entorno ha sido un factor estimulante en la elaboración y redacción de ese artículo. Adicionalmente, los autores agradecen el apoyo brindado por el programa Ramón y Cajal del Ministerio de Economía y Competitividad del Gobierno de España (RYC-2010-06177, duración 2011-2015). Los autores agradecen también los comentarios de los evaluadores anónimos.

van a los niveles anteriores a la crisis. Entre tanto, el *stock* de vivienda vacía en España se cifra al menos en los 3,4 millones de unidades que arrojó el último censo de viviendas (INE, 2011), y de este número, más de medio millón es vivienda nueva sin vender (MINISTERIO DE FOMENTO, 2015). A la vez, se estima en casi 360.000 los lanzamientos ejecutados desde 2008 (ÁLVAREZ DE ANDRÉS & *al.*, 2015; JANOSCHKA, 2015).

Sin embargo, más allá de una cuestión de magnitudes, la vivienda constituye un problema de múltiples dimensiones sin cuya comprensión es difícil apreciar como ésta representa un pilar central del bienestar —o *malestar*— social. Por ende, abordar el problema de la vivienda requiere tener en cuenta los factores históricos, sociales, económicos y financieros que en ella se entrelazan, así como los aspectos legales, jurídicos y su dimensión política. Bajo este enfoque multifacético este artículo pretende ahondar en aspectos históricos que han nutrido las contradictorias y erráticas políticas de vivienda en el país, cuya equívoca naturaleza reside en no haber sabido equilibrar el derecho universal de vivienda, como garantía prioritaria, frente a la promoción de la vivienda como motor de la economía. La débil trayectoria de España en unir políticas de vivienda con la construcción del estado de bienestar, ha dado lugar a un parque de viviendas sobredimensionado y atrofiado, con grandes diferencias respecto de sus homólogos europeos en aspectos como la tasa de propiedad frente al alquiler, y la escasa, por no decir inexistente, vivienda social, que apenas supera el uno por ciento del *stock* total.

Con este escenario, la crisis económica no ha hecho más que impactar fuertemente sobre las condiciones que eran el germen de un grave problema social. Convertida en objeto de consumo bajo el paradigma de la producción económica del *boom* inmobiliario, la vivienda, a través de mecanismos de financiarización de las economías domésticas, se convirtió en una trampa para numerosas familias sobre las que recae una deuda impagable. De objeto de acumulación, la vivienda se transformó en un poderoso mecanismo de desposesión de la población (HARVEY, 2004). Este ciclo se ha profundizado a lo largo de los años de crisis. Las políticas de austeridad, enmarcadas en postulados neoliberales, han marcado el camino hacia la siguiente ronda de liberalización del sistema de provisión habitacional. Esta liberalización está signada por un lado, por la reestructuración del mercado inmobiliario de la mano de mecanismos de financiarización y el

desembarco de fondos de inversión transnacionales; por otro lado, por el desmantelamiento de las instituciones públicas de vivienda y la venta de patrimonio público. A raíz de esto, la vivienda continúa siendo hoy un bien en el que se expresa una fuerte desigualdad social.

En este artículo se irá desarrollando un análisis acerca de la relación entre vivienda y política macroeconómica, que implica el desarrollo de cuatro pasos argumentativos. En primer lugar, se irán explicitando las diferentes dimensiones del problema complejo que constituye la vivienda en la sociedad española y más allá de ella. A partir de ello, se efectúa una revisión comparativa de las políticas de vivienda en los países europeos que sirve de base para comprender las múltiples carencias y situaciones insólitas que se han producido en el país. En un tercer paso, se irá analizando mediante qué pasos concretos la vivienda ha pasado de ser objeto de acumulación a ser el detonador de amplios procesos de desposesión. Esto nos sirve para enfatizar finalmente, a partir del ejemplo de la amplia gama de políticas destinadas a promover una nueva ronda de liberalización y financiarización de la vivienda, ocurrida principalmente a partir de 2012. El artículo concluye con una serie de reflexiones acerca de la cuestión del rol de la vivienda en general y del derecho a la vivienda en especial en la sociedad española contemporánea.

2. La vivienda – un problema complejo

La vivienda desempeña un papel múltiple en la cohesión económica y social de un país, lo que la convierte en un problema complejo que requiere abordarse desde el desdoble de sus múltiples facetas, entre las cuales podemos distinguir diversos factores socioeconómicos que nos permiten al tiempo mantener una visión global:

a) **Histórico.** La vivienda es un elemento esencial en la expresión material de las condiciones de vida, condición fundamental para la reproducción social y objeto al mismo tiempo de acumulación y expropiación a lo largo de la historia tal y como expresó Engels respecto a la situación de la clase obrera londinense a principios del siglo XX. Así la cuestión de poder disponer de cobijo para el hogar familiar dista mucho de ser un problema nuevo, más bien al revés, es tan antiguo como la práctica de la especulación inmobiliaria en el desarrollo de las ciudades. Desde la Roma clásica al París de

Hausman, la vivienda ha sido en esencia un problema urbano que ha protagonizado diversos episodios en la historia donde ha sido el núcleo de revueltas sociales: como las huelgas de inquilinos de principios del siglo XX tanto en diversas ciudades españolas como Barcelona o Bilbao, como en otras metrópolis de la época, como Nueva York, Glasgow o Buenos Aires. Asimismo, la vivienda constituyó un motivo de reclamo social en la constitución del movimiento vecinal ligado a la llegada de la democracia. Estos acontecimientos pueden considerarse germen y parte de una historia de lucha por la vivienda que llega hasta nuestros días.

- b) **Social.** Conforme crece el ciclo inmobiliario de la década anterior y debido al encarecimiento progresivo de la vivienda, ésta se convierte en una preocupación mayoritaria de la sociedad, hasta ser señalado como el principal problema social en 2007 (CIS, 2007). Durante la larga década de *boom* económico, el precio de la vivienda se había triplicado, superando con creces la inflación (40,5%; JANOSCHKA 2015). Con el estallido de la crisis, el aumento del desempleo y las dificultades económicas precipitan el impago de las hipotecas contraídas con las entidades bancarias. Poder mantener la casa propia supone un drama para muchos hogares, el problema de la vivienda se judicializa y se disparan los lanzamientos y desahucios de vivienda habitual. También numerosas asociaciones y colectivos que trabajan en defensa del derecho a la vivienda denuncian el problema, señalando cómo la deuda permanente resultado del impago condena a la exclusión a muchas familias y poniendo de relieve la situación de emergencia habitacional que vive el país (AI, 2011 y 2015; CÁRITAS, 2012; OXFAM, 2012; UNICEF, 2012). Por otro lado, la movilización social resultante logró transformar el impago de la hipoteca de un problema individual en un problema de orden social, conformando una causa colectiva que requiere una articulación y respuesta por parte de la sociedad civil que toma la forma de nuevos sindicatos sociales, como lo es efectivamente la Plataforma de Afectados por la Hipoteca.
- c) **Económico.** Las políticas de vivienda en España han estado tradicionalmente orientadas a facilitar el acceso a la primera vivienda o residencia habitual, principalmente a través de instrumentos de desgravación fiscal. Los bajos tipos de interés asociados a la coyuntura internacional y estas ayudas protagonizaron la explosión del crédito fácil. Como consecuencia de esta financiación de las economías domésticas, las

familias vieron como aumentaba el peso del gasto en vivienda dentro de sus presupuestos. El efecto riqueza derivado de la posesión de bienes inmobiliarios se había tornado en un problema de sobreendeudamiento familiar. Y la cuestión de la vivienda se había convertido en un problema de doble dirección, de acceso y mantenimiento. Desde un punto de vista macro el lastre de la deuda inmobiliaria se transforma en un problema financiero al ser los bancos y cajas de ahorros los depositarios de una gran cantidad de hipotecas de difícil pago, los principales proveedores de créditos de inmobiliarias en proceso de quiebra, y al convertirse la vivienda en un activo tóxico de sus carteras. Mediante la intervención estatal y el rescate bancario con fondos públicos, que deriva posteriormente en el proceso de reestructuración bancaria (FROB) y en la creación del banco malo (SAREB), se traslada la responsabilidad de la crisis al conjunto de la sociedad. La transferencia de fondos públicos que saneó el balance de la banca privada mediante la colocación y concentración de carteras de activos tóxicos en la SAREB ha sido interpretada ideológicamente como la salvación de los bancos por encima de la de las personas.

- d) **De derechos/jurídico.** La dificultad a la hora de salvaguardar el derecho a la vivienda por encima de otros intereses como los económicos reside en su conceptualización como un derecho subjetivo, débil, y no justiciable. Es decir, un derecho que a pesar de estar reconocido en el artículo 47 de la Constitución, carece de garantías reales. Sin embargo es manifiesta la trascendencia que el derecho a la vivienda digna y adecuada tiene sobre el normal ejercicio de otros derechos fundamentales, como la igualdad, la integridad física y moral, la intimidad personal y familiar, la propiedad, la salud, el medio ambiente o la integración de las personas (DEFENSOR DEL PUEBLO, 2010). Debido a las contradicciones e insuficiencias que provoca el actual marco legal en aras de solucionar el problema habitacional y ante la falta de respuestas institucionales, muchos problemas derivados de la vivienda se judicializan, bien para denunciar cláusulas abusivas o para hacer valer la prevalencia de los derechos humanos en casos de derribo y desalojo, bien para impedir la venta de pisos públicos a fondos transnacionales. Los principales obstáculos se encuentran en la actual regulación del mercado hipotecario y la Ley concursal. La legislación hipotecaria permite que una entidad financiera se adjudique en subasta

judicial el inmueble por un importe inferior al que en su día fue tasado y que sirvió como punto de partida para la concesión del crédito. En lo que respecta a la ley concursal, ésta no es apta en lo relativo a la insolvencia de particulares.

- e) **Legislativo.** En ausencia de una ley de vivienda de carácter general, el problema legislativo en torno a la vivienda no lo es sólo respecto de las garantías sociales sino respecto del objeto mismo. Por un lado al influir o regir sobre la vivienda diferentes legislaciones cuyas competencias están repartidas entre la escala nacional, regional y local (Presupuestos Generales del Estado, Ley del Suelo, Urbanismo) y que producen divergencias, solapamientos y contradicciones. Por otro lado debido a la naturaleza equívoca de la vivienda, donde ha prevalecido su reconocimiento como bien de cambio sobre bien de uso, o activo financiero sobre la función social de la propiedad o como elemento fundamental de la reproducción social o formación de hogares. En cualquier caso el marco legislativo debería orientarse para garantizar la función social de la propiedad.
- f) **Político.** El hito que supuso la iniciativa legislativa popular (ILP) presentada en el Congreso en la que se solicitaba la aprobación de una ley que recogiera la dación en pago retroactiva y la paralización de desahucios, y su frustrada tramitación, representan bien la preocupación no sólo de las organizaciones que iniciaron este proceso, sino de gran parte de la sociedad española, que considera que no se han dado los pasos necesarios para atender al problema de la vivienda. Mientras que los movimientos sociales han logrado articular y transformar un problema social en demanda política, se encontraron con la absoluta falta de voluntad política de reconocerlas e introducir nada más que unos cambios políticos cosméticos, quedando patente que los actores políticos tradicionales conceptualizan el problema de la vivienda exclusivamente desde una perspectiva macroeconómica.

3. La vivienda y las políticas de vivienda en España y Europa

3.1. La vivienda que tenemos como producto de las políticas de vivienda

España presenta particularidades con respecto del panorama de la vivienda en Europa. Éste

es resultado de largas trayectorias de políticas de vivienda que han diferido entre sí sobre todo a partir de la II Guerra Mundial y que están muy vinculadas a la construcción y diferente materialización del Estado de Bienestar en cada contexto, con la aplicación de diferentes instrumentos donde el mercado de alquiler marca la gran diferencia. Ello ha determinado sistemas de funcionamiento de los mercados inmobiliarios y dinámicas sociales muy diferenciadas que condicionan la capacidad de respuesta a los problemas actuales.

Cabe señalar que la política de vivienda en Europa ha sido más ambiciosa e intervencionista cuanto más ha estado ligada (en tiempo e intensidad) a la creación del Estado de Bienestar. Teniendo en cuenta la caracterización de los regímenes de bienestar de ESPING-ANDERSEN (1990, 2000) en su diferente ideología, se puede destacar la siguiente relación: los modelos oscilan entre un predominio claro del alquiler público como garantía accesible a la vivienda (regímenes socialdemócratas) o con una presencia del alquiler privado fomentado desde el Estado (regímenes corporativos-conservadores), por un lado, y la propiedad como sector dominante, con un Estado poco intervencionista en materia de vivienda (regímenes liberales), salvo para una población residual, donde también se inscriben los países mediterráneos con patrones que se centran en el rol de la familia. Sin embargo, las tendencias liberalizadoras van vinculadas a la desarticulación de los Estados de Bienestar.

Las características que conforman los parques europeos de vivienda trazan una frontera clara entre los países del norte de Europa y los del sur, basada sobre todo en la distribución del régimen de tenencia y el peso de la vivienda principal, la cantidad de viviendas por cada mil habitantes, la antigüedad y el grado de conservación del parque y sobre todo la importancia de la vivienda social (véase FIG. 1). España es un exponente claro de algunas de ellas. Es el país europeo con más porcentaje de vivienda en propiedad (85%). También es el país que más viviendas por cada mil habitantes posee (544 frente a 438), al ser el que más porcentaje de segundas residencias dispone. Asimismo es de los países con mayor porcentaje de vivienda multifamiliar, un 65% de la población vive en pisos, junto con otros países mediterráneos como Grecia o Italia. Las viviendas tienen una superficie media superior a la europea, al igual que el tamaño familiar medio (2,7 miembros sobre 2,4). En la misma línea los hogares

Fig. 1/ Indicadores de vivienda en el contexto europeo y español

VARIABLES vivienda	España	Media Europea	Países que destacan
Viviendas por cada 1.000 habitantes	544 viviendas	438 viviendas	España, Finlandia, Portugal y Francia
Parque principal de viviendas: vivienda multifamiliar	60%	41,6%	Grecia o Italia (más del 60%, también Alemania)
Tamaño familiar medio de las viviendas	2,7 pax	2,4 pax	Dinamarca, Alemania (2) Rumania, Bulgaria (2,9)
Distribución de las viviendas en función del tamaño: familiar-hogares unifamiliares	18%	28%	Suecia (44%), Finlandia (41%) Dinamarca (39%), Alemania (39%)
Tamaño de las viviendas	99 m ²	84 m ²	Dinamarca, Irlanda (+100 m ²)
Régimen de tenencia - propiedad	85%	73%	Grecia, Portugal e Italia (más 70%). Europa del Este, en torno al 90%
Régimen de tenencia - alquiler	13%	23%	Alemania, Suecia o Austria (+40%)
Vivienda protegida de alquiler	<2%	9%	Países Bajos (32%), Austria (23%), República Checa (20%), Reino Unido (20%), Dinamarca (19%) y Francia (17%)

Fuente: Elaboración propia a partir de EUROSTAT (2009 y 2012).

unipersonales tienen menos importancia que en Europa. La siguiente cuestión que marca una notable diferencia entre la vivienda en España y el resto de Europa es la escasa importancia del alquiler como oferta de mercado y la provisión de vivienda social. El alquiler en Europa representa un 23% del parque de viviendas, frente al 13% español. Y de esta parte, menos de un 2% corresponde a vivienda protegida de alquiler, frente a países como Bélgica (32%) o Reino Unido, Alemania y Francia (en torno al 20%).

A día de hoy surgen tendencias comunes en Europa en torno a la problemática de vivienda y a su vez se da una progresiva convergencia de los modos de actuación. En los últimos veinte años se acentúan las problemáticas emergentes en relación al acceso a la vivienda, en la mayoría de los países europeos no hay suficientes viviendas asequibles disponibles para satisfacer la creciente demanda de vivienda, consecuencia de la transformación de las políticas de vivienda y la privatización progresiva del parque de vivienda pública. Desde los años noventa del siglo veinte el precio de la vivienda aumenta de manera generalizada en Europa convirtiendo la compra de vivienda en propiedad en una opción cada vez más restringida, a su vez, el sector del alquiler es caro (*Housing EU*, 2015).

3.2. Políticas de vivienda en España – una profundización

La política de vivienda en España ha tenido una orientación constante desde la mitad del siglo XX, con un marcado carácter liberal en su trayectoria, según el cual el sistema de vivienda no ha formado parte de las políticas sociales sino como elemento de políticas de fomento económico (TRILLA, 2003). Las políticas de vivienda se han construido como un sumatorio de diversos planos normativos, ya sea del suelo, de la vivienda, y de la fiscalidad aplicada; como de diferentes escalas estatales y regionales. Un elemento clave global que recorre la política de vivienda española es la regulación de los tipos de vivienda protegida y sus criterios de acceso, existiendo dos grandes tendencias dentro de la misma: ayudas a la piedra (o a la oferta) y ayudas a la persona (o la demanda, SÁNCHEZ & PLANDIURA, 2003; PAREJA & SÁNCHEZ, 2012). Se ha caracterizado por ser universalista (a la compra), por su subsidiariedad (respecto de la renta/rangos) y residual respecto del alquiler (como opción general destinada únicamente para jóvenes y como herramienta en casos de exclusión y marginalidad; VINUESA & *al.*, 2009). Los planes de vivienda, como instrumentos, se han caracterizado por la complejidad de los regímenes de

protección, la ampliación progresiva de los márgenes de renta de los adjudicatarios, el aumento progresivo de las superficies máximas protegidas, y por aplicar los regímenes de cesión en casos de marginalidad (MOYA, 2004). Como resultado la política de vivienda en España tendría como singularidades: el fuerte desequilibrio entre las formas de tenencia, un gran protagonismo del sector inmobiliario —del que depende fuertemente el crecimiento económico—, la casi inexistencia de vivienda pública y la ausencia de un parque de vivienda social, así como la familia como cobertura social intergeneracional, resultado del débil Estado de Bienestar (PAREJA & SÁNCHEZ, 2012).

Mientras que la construcción masiva de viviendas en Europa se produce paulatinamente a lo largo de tres décadas, en España su impulso empieza con dos décadas de retraso y se concentra en apenas diez años, entre 1964 y 1976. Desde sus inicios se fomentó el acceso en propiedad y no se planteó la creación de un parque de vivienda social como tal. Hasta 1975, en la etapa correspondiente al franquismo, el objetivo primordial era cubrir un déficit de vivienda estimado en cuatro millones. Para ello se redactaron dos Planes de Vivienda, en los que se establecen diferentes regímenes de vivienda para la concesión de un amplio abanico de ayudas. En general se traducían en facilidades crediticias para convertir a los trabajadores en propietarios, teniendo además una marcada orientación hacia el estímulo de la oferta privada del sector inmobiliario (PAREJA & SÁNCHEZ, 2012). A pesar del gran volumen de vivienda desarrollado en esta época ésta adolece de defectos de planeamiento, de ejecución y de adjudicación (MOYA, 2004).

Estos aspectos se mantendrán constantes también durante la democracia, a pesar de que se maticen con objetivos sociales. Durante la Transición aún una parte de la población se mantiene de forma endémica sin posibilidad de acceso a la vivienda. En esta época se mejora el sistema de financiación y el tratamiento fiscal y se van a adoptar medidas de tipo macroeconómico, que mediante deducciones en el IRPF, se orientan a favorecer a grandes capas de la población, siempre incentivando la adquisición de vivienda en propiedad. Es el momento en que la política de vivienda se decanta por las ayudas a la persona. Los planes se transforman en plurianuales y sus objetivos estarán centrados en la construcción de un determinado volumen de vivienda protegida en propiedad (PAREJA & SÁNCHEZ, 2012).

En las siguientes tres décadas la política de vivienda mantiene un pronunciado continuismo, que se expresa a través de la financiación de la vivienda y/o de la construcción. A lo largo de los 1980, el acceso a la financiación cualificada se convierte en el principal instrumento de la política habitacional, mediante la cual el Estado subsidiaba los intereses de los préstamos a través de convenios con cajas y bancos privados. El acceso a la vivienda protegida incorpora criterios de renta de los solicitantes. Llegados los años 1990 la vivienda se convierte en un objeto destino de la clase media, como un formato de inversión de ahorro mediante la compra. La política de vivienda pierde peso y se centra solamente en los colectivos más desfavorecidos. En general, la población queda expuesta a las condiciones de mercado: disminuye la construcción de vivienda protegida, al tiempo que comienza un sostenido crecimiento de los precios. Es la gestación del *boom* inmobiliario correspondiente a la larga década de 1996 a 2007. Y curiosamente, España destaca por ser uno de los países donde menos crece el índice del precio de la construcción. Esto indica que la subida de precios que se experimenta es consecuencia del aumento del precio del suelo y/o del beneficio del promotor, ambas vinculadas a la especulación inmobiliaria (PAREJA & SÁNCHEZ, 2012).

Desde 2007 en adelante, el estallido de la burbuja inmobiliaria, la crisis económica y las situaciones de emergencia social, otorgan un nuevo protagonismo a la política de vivienda. La intervención pública retoma un rol relevante, con la creación de agencias públicas y nuevos instrumentos facilitadores del acceso a la vivienda como la Sociedad Pública de Alquiler (SPA-2006) y la Renta Básica de Emancipación (RBE-2008). En 2011 se produce un giro programático en el que destacan la aprobación de la Ley 2/2011 de Economía Sostenible (LES), y la Ley 8/2007 del Suelo. Ambas orientadas a amortiguar la caída de la burbuja, introduciendo medidas contra-cíclicas que reorientasen la construcción hacia la vivienda protegida y la rehabilitación, al tiempo que se propone un nuevo régimen de valoración del suelo potencialmente urbanizable. Sin embargo, muchos de estos objetivos tienen un escaso alcance.

En la etapa más reciente, de vuelta con un ejecutivo conservador, y ante la imposibilidad de impulsar de nuevo un modelo de crecimiento desarrollista, se ha consolidado la idea de que la vuelta a la ciudad consolidada es el único camino, el cual queda marcado en la aprobación de la Ley 8/2013 de Rehabilitación, Regeneración y Renovación Urbana. Sin embargo,

poco se ha hecho respecto a la emergencia habitacional. Las medidas adoptadas para limitar los desahucios y aliviar la deuda financiera de las familias —RDL 27/2012 de medidas urgentes para reforzar la protección a los deudores hipotecarios y RDL 1/2015 de Mecanismos de Segunda Oportunidad y Reducción de la Carga Financiera y Otras Medidas de Orden Social— han llegado tarde y con una estrecha capacidad para incidir de forma contundente en el problema de la vivienda.

3.3. Las contradicciones de las políticas de vivienda en España

En la medida en que la política de vivienda y las actuaciones que la atañen han seguido unas pautas y orientación firmes, y que el problema de la vivienda sigue estando vigente, podemos articular una serie de contradicciones estructurales y trampas discursivas inherentes:

- **La trampa de la bipolaridad.** El núcleo conceptual de las políticas de vivienda ha sufrido de cierta bipolaridad, al estar vinculado a dos objetivos contrapuestos: procurar una vivienda digna y garantizar el derecho universal de alojamiento, e impulsar la economía a través de la construcción. En este sentido, los planes de vivienda han atendido a propósitos de doble naturaleza difícilmente compatibles, estando atados a fines dispares, que contraponen el valor de cambio de la vivienda por encima de su valor de uso, convirtiendo así a la vivienda en objeto de acumulación. Como consecuencia se ha producido un desfase entre objetivos sociales de la política de vivienda y su aplicación práctica, subsidiaria siempre del mercado inmobiliario. El resultado ha sido que el mercado marca el ritmo de construcción y genera una demanda de inversión, mientras que el resto de instrumentos reguladores se muestran incapaces de contrarrestar este efecto.
- **La trampa del desajuste entre oferta y demanda.** El aparente desequilibrio entre la oferta de vivienda y la demanda ha sido un argumento que ha servido para justificar la promoción y estimulación del mercado inmobiliario. Bajo esta idea, una oferta holgada de vivienda produciría un descenso de los precios por el efecto de la competencia (argumento base para la liberalización del suelo) y atendería mejor la demanda de vivienda. Sin embargo existen

dos trampas en esta tesis. Por un lado, la demanda de vivienda no implica literalmente la necesidad de la misma, como queda comprobado por la demanda de vivienda por inversión especulativa. Por otro lado, la demanda es más compleja y comprende la efectiva y la insatisfecha. Las políticas de vivienda traducen la segunda en la primera mediante la reducción del esfuerzo y su prolongación mediante mecanismos de financiación. En otras palabras, se atiende la demanda efectiva a través del mecanismo de la desgravación fiscal. Sin embargo, sólo un pequeño porcentaje de demanda insatisfecha es atendido mediante la vivienda de promoción pública (MOYA, 2004).

- **La trampa de la intervención pública anti-cíclica.** Otro aspecto perseverante en la política española de vivienda es que la presencia de la intervención pública resulta inversamente proporcional al funcionamiento del mercado inmobiliario. Cuando el ciclo económico-inmobiliario ha registrado tendencias al alza, se produce un decaimiento de la promoción, producción y de los presupuestos correspondientes a la vivienda protegida. Al contrario, cuando el mercado privado de vivienda se contrae, se retoman medidas de incentivación del mismo a través del impulso de la iniciativa pública. El volumen de vivienda pública resulta así opuesto al de la vivienda libre, pero no responde ni corresponde al contexto de las necesidades sociales, y se adapta más bien como vehículo que articula las necesidades concretas del sector inmobiliario.
- **La trampa de la vivienda protegida.** El plazo temporal limitado asociado al régimen de protección de la vivienda pública ha sido la causa principal para que en España no exista a día de hoy un parque social de vivienda propiamente dicho, es decir una bolsa de viviendas sociales en alquiler con precios controlados. No sólo la promoción pública ha estado destinada a la propiedad como régimen principal. También la posible descalificación posterior de la vivienda de su condición protegida (y en ausencia de medidas del control del fraude especulativo) ha producido la dilución de la vivienda pública dentro del mercado inmobiliario privado. Esto representa por una parte una transmisión de recursos públicos a patrimonios privados sin retorno, y además, provoca que el precio de venta de la vivienda protegida tienda hacia el precio de la vivienda libre. Esa condición efímera de la vivienda protegida obliga a reinvertir constantemente nuevos recursos en la construcción de un nuevo parque ‘público’.

— **La falta de voluntad política.** En parte por las razones ya esgrimidas, se produce un cierto fracaso o límite/agotamiento en la funcionalidad de los instrumentos aplicados. Reducir el problema de la vivienda a las ayudas económicas respecto de la fiscalidad, y mantener las reservas de suelo específicas destinadas a la vivienda pública, perpetúa solamente el problema y el modelo perseguido. El suelo es en exceso protagonista y responsable de la provisión de vivienda, y el planeamiento se presenta como la herramienta asociada que sin embargo ha resultado fallida respecto a objetivos más ambiciosos como la cohesión social. Cabe destacar que no se ha prestado suficiente atención al urbanismo como mecanismo de hacer ciudad, quedando la vivienda social como fiel reflejo de la segregación espacial.

4. La vivienda – de objeto de acumulación a objeto de desposesión

Durante la larga década de 1996 a 2007, España vivió uno de los episodios más significativos en relación al territorio y la economía donde la vivienda fue protagonista indiscutible. A lo largo de los años de *boom* inmobiliario español se construyeron viviendas de la mano de un proceso de financiarización de las economías domésticas que a través de bajas tasas de crédito y una legislación que se amoldaba a la economía del ladrillo promovía la liberalización del mercado de suelo y sus agentes de desarrollo (BURRIEL, 2008; LÓPEZ & RODRÍGUEZ, 2010). En algunas regiones como Madrid este modelo de crecimiento funcionó como paradigma del modelo de acumulación neoliberal, cuyo éxito macroeconómico en forma de ‘máquina de crecimiento’ (LOGAN & MOLOTCH, 1987) precisó sin embargo de ciertos requerimientos espaciales y de alianzas en los modos de gobernabilidad para llevarse a cabo.

El resultado condujo a una modificación sustancial de los paisajes sociales y territoriales de las ciudades españolas, donde se impuso un modelo *ciudad única* (SANTIAGO, 2007) basado en el crecimiento residencial y el desarrollo de infraestructuras. Dicha reconfiguración socio-espacial respondía estrechamente a los efectos de un modelo neoliberal aplicado a la gobernanza de los espacios urbanos, que en el caso de algunas ciudades españolas como Madrid (CALVO & *al.*, 2007) o Valencia

funcionaron como recetas en territorios de experimentación de políticas neo-conservadoras dentro de un nuevo marco de competencias cada vez más descentralizado del Estado. Dentro de los factores que contribuyen a describir este modelo (DÍAZ ORUETA, 2013: 87-89) se encuentra la centralidad de la producción inmobiliaria dentro del crecimiento económico y el aprovechamiento al límite de las oportunidades urbanísticas, tanto en proyectos de expansión, como de regeneración urbana o megaproyectos vinculados a la realización de eventos. El virtuosismo económico del ladrillo plantea en la práctica fuertes dudas sobre las consecuencias sociales del modelo de partenariados público-privados que acaban beneficiando a unos pocos en perjuicio de todos. Para algunos autores la adopción de este tipo de agendas urbanas basadas en la competitividad y el crecimiento responde a un modelo de neoliberalismo urbano que alude tanto a un conjunto de políticas como, en primer término, a una tecnología de gobernanza (JANOSCHKA, 2011) que se camufla en una práctica sin ideología revestida de soluciones «técnicas», logrando enmascarar con éxito su condición de proyecto político de dominación de clases y de construcción del espacio urbano (ONG, 2006). En esa línea, durante la construcción del milagro español, se produjo una auténtica despoltización de las agendas urbanas acompañado de un fuerte respaldo social al modelo, donde el poder empresarial y el político terminaron por quedar en gran medida mimetizados (DÍAZ ORUETA, 2009; DÍAZ ORUETA & LOURÉS, 2014).

Tras ocho años del estallido de la burbuja inmobiliaria, la vivienda continúa siendo protagonista. De forma macabra la historia le otorga un protagonismo encarnado en los dramas sociales. El legado de una década de ladrillo ha dejado tras de sí multitud de paisajes fantasma y periferias zombi, grandes terrenos que no completaron su urbanización, construcciones que quedaron sin terminar y falta de equipamientos y conexiones. De la mano de este desmoronamiento urbano en las ciudades se presentan los signos más representativos de la crisis: pisos en manos de los bancos, ejecuciones hipotecarias, desahucios y ocupaciones de vivienda. Sólo desde 2008, se produjeron más de 360.000 lanzamientos (ÁLVAREZ DE ANDRÉS & *al.*, 2015), cifra que equivale al 6,8 por ciento de todos los hogares con crédito hipotecario (CANO & *al.*, 2013; JANOSCHKA, 2015). Grandes porciones de población quedan hoy expuestas a una vulnerabilidad extrema en entornos cada vez más frágiles y dualizados, sobre todo en

las grandes metrópolis, debido en gran medida al problema de la vivienda. La brecha de desigualdad se ha traducido también en una crisis urbana y social que ha producido una erosión de la legitimidad política de los principios rectores de la gobernanza neoliberal, que había orientado la producción espacial urbana en los últimos años. Junto a la ausencia de voluntad política se han producido importantes movilizaciones sociales en apoyo de los problemas que muchos hogares tienen a la hora de hacer frente a los créditos y los alquileres y cuyo exponente más mediático ha sido la Plataforma de Afectados por la Hipoteca (ABELLÁN, 2014; BARBERO, 2015; ROMANOS, 2014).

En su genealogía sobre las olas expansivas de la neoliberalización, HARVEY (2005) argumenta que la financiarización de la economía es uno de los métodos estructurales para desposeer a grandes partes de la población. Para Harvey, 'acumulación por desposesión' es una suerte de acumulación originaria que se produce de manera continuada, coexistiendo así las dos formas tradicionales de reproducción del capital: la ampliada, relativa a los conflictos capital/trabajo y que aún remitiría a una esfera productiva; y la acumulación por desposesión: una sustracción continua necesaria para contribuir a resolver las crisis de acumulación en sus diversos ajustes espacio-temporales que desplazan la sobreabundancia de capital y trabajo a otras esferas (ya sean geográficas o postergándolas a futuro). En este sentido, CASSIERS & KESTELOOT (2012) indican que cada ciclo económico crea nuevas formas de acumulación de capital, siempre que la anterior haya sido agotada. En España, estas fases de destrucción creativa (THEODORE & *al.*, 2009: 10) alcanzaron a las instituciones y gobiernos urbanos en donde las políticas de vivienda, constituyeron un elemento clave en los mecanismos de acumulación de capital de la década anterior. En esta desposesión, el recurso al crédito funciona como la principal vía de operacionalizar la sustracción colectiva. Mediante la apropiación de activos devaluados, sean estos procedentes de la deuda pública o activos «productivos o patrimoniales», la vivienda vuelve a ser una pieza central que engrasa ambos mecanismos. Por un lado, como eficaz instrumento para la financiarización de las economías domésticas, convirtiendo los créditos hipotecarios en un complejo instrumento que alimenta los mercados financieros globales a través del endeudamiento masivo de grandes capas de población. A esta primera transferencia le siguió una segunda

desposesión de alcance mayor que socializa las pérdidas de manera generalizada cuando el balance de los bancos requirió de la intervención y rescate con dinero público de las ganancias privadas. Y por último, cuando los activos del Estado quedaron devaluados debido al peso de la deuda asumida, la privatización y liberalización de la vivienda pública resolvieron la obtención de liquidez impuesta en el recorte del gasto público.

5. La nueva liberalización y financiarización de la vivienda – otra vuelta de tuerca neoliberal

Como se ha argumentado hasta el momento, toda comprensión de la crisis requiere de una lectura anclada en largos procesos de índole social, política y cultural, que no se entienden sin dos factores explicativos adicionales. Por un lado el efecto del mercado, de un marco regulatorio que exige ajustes en un proceso de mercantilización y neoliberalización de la vida; y de otro lado, de las políticas públicas que han acompañado este proceso, de tinte neoliberal, pero con fuertes dosis de intervención pública, que se han caracterizado por explotar los recursos en los que se ha centrado el núcleo del modelo de acumulación anterior: sobre-explotación del territorio y la vivienda, precariedad del empleo, y privatización de servicios públicos (RODRÍGUEZ & *al.*, 2013). A pesar de lo cual, la crisis no ha supuesto una ruptura, ni ha sido un impedimento para la profundización de la aplicación de postulados neoliberales al gobierno de la ciudad, más bien al contrario, ha sido la excusa para un recrudescimiento de estas condiciones apelando al carácter ineludible de las políticas de ajuste como única posibilidad de volver a la senda del crecimiento (DÍAZ ORUETA & LOURÉS, 2013). En este contexto, la vivienda se torna otra vez un sujeto central en la reestructuración del mercado. En España, los ajustes han tomado la expresión de la liberalización del mercado de la vivienda y del suelo, del abandono de las políticas de vivienda social o la privatización de la vivienda pública. Esto se condensa fundamentalmente en dos aspectos:

- a) la reestructuración del mercado inmobiliario con nuevos actores y mediante capital extranjero y
- b) el desmantelamiento de lo público, con la liquidación de las instituciones de vivienda y venta de patrimonio. Veamos cada uno de ellos más detenidamente.

5.1. Reestructuración del mercado inmobiliario

La devaluación de activos ha propiciado la reorganización de un mercado inmobiliario que protagonizó el *boom* en torno a nuevas oportunidades de inversión especulativa. Las grandes empresas inmobiliarias, hoy promotoras y constructoras en concurso de acreedores, han dado paso a nuevos actores de la mano de capital extranjero especulativo. Estos actores se componen de: la inversión privada extranjera, los bancos con grandes carteras de activos devaluados y sus gestoras, las SOCIMI —Sociedades Anónimas Cotizadas de Inversión Inmobiliaria— y los fondos de inversión internacional el *nuevo tablero inmobiliario* (*El País*, 2014). La quiebra de los grandes grupos inmobiliarios que protagonizaron el *boom* dejó en manos de los bancos una gran cantidad de activos tóxicos. El saneamiento de los balances bancarios obligó al rescate público de estas entidades a través de la reestructuración bancaria (FROB) y la creación de la SAREB o *banco malo*. Consecuencia de ello es que los bancos se han convertido en grandes propietarios de vivienda y suelo, modificando la estructura de propiedad tradicionalmente desagregada. Se estima que los bancos acumulan un *stock* de más de 65.000 viviendas, para lo cual han creado gestoras inmobiliarias propias. En el caso de la SAREB ésta representa la primera inmobiliaria de Europa, con 107.000 activos inmobiliarios y 90.000 préstamos.

Algunos de los nuevos inversores han visto sin embargo una oportunidad de rentabilidad en el mercado de alquiler. Efectivamente, la drástica disminución del acceso de amplias capas sociales a la compra ha derivado parte de la demanda hacia otros regímenes de tenencia hasta ahora minoritarios, y la desvalorización de la vivienda hace atractiva la rentabilidad del alquiler también para refugio de ahorradores. El alquiler registra un cambio de tendencia respecto de la propiedad — que pasa al 77,7% en 2014 (LA CAIXA, 2013; JANOSCHKA, 2015) pero es especialmente singular en el caso de los jóvenes, donde el descenso registra hasta diez puntos. El mercado del alquiler como la oferta pública de alquiler, antes un aspecto marginal, se transforma ahora en el nicho donde se están produciendo grandes transformaciones. Las SOCIMI son un instrumento creado al efecto. Se trata de compañías que cotizan en bolsa disfrutando de un tipo del 0% en el impuesto de sociedades siempre que destinen sus inmuebles al alquiler. Una fórmula que liberaliza el alquiler trasladándolo al mercado de inversión financiera, como ya se hizo en

otros países como Estados Unidos, Reino Unido o Irlanda. Esto perpetúa uno de los primeros efectos que registró el mercado inmobiliario tras el pinchazo de la burbuja, y que fue el aumento de la demanda extranjera, sobre todo en las regiones turísticas, en el mercado de las segundas residencias. Junto con la demanda extranjera han llegado a este nuevo tablero los fondos de inversión internacionales, que representan casi un 40% de la cuota de mercado actual. Este capital extranjero toma la forma de fondos de capital riesgo, fondos buitre y otros, pero, ¿de qué se trata realmente, de dónde provienen y cómo operan?

Según HERNÁNDEZ VIGUERAS (2015) estos fondos, conocidos como fondos de alto riesgo (*hedge funds*) o firmas de capital riesgo (*private equity firms*), practican estrategias inversoras especializadas en el negocio de las deudas, sean corporativas o soberanas, de tipo especulativo. Se utiliza la expresión tanto para referirse a fondos de inversión especializados en deuda con dificultades de cobro (*distressed debt funds*), que aprovechan la bajada de precios de toda clase de activos o la devaluación de la deuda privada o pública; como para aquellos que propiamente invierten sobre la deuda de países emitida en moneda internacional que circula en el mercado secundario, conocidos como fondos buitre (*vulture funds*). Estos últimos se caracterizan por ser de origen generalmente anglosajón, realizar inversiones de tipo temporal, y buscar altas rentabilidades o descuentos muy agresivos. Su auge y transformación responde a un proceso político más amplio de financiarización de las economías en el que la deuda se convierte en algo comercializable en los mercados de capitales, ampliando así el funcionamiento de los mercados financieros. Estos fondos utilizan los vaivenes de la economía global cuando se dan situaciones de insolvencia. En ese instante las devaluaciones de empresas, propiedades inmobiliarias o carteras de activos financieros, aparecen como verdaderas oportunidades comerciales. En otras palabras, aprovechan los descuentos para comprar barato en momentos de crisis.

La crisis económica en España —su reestructuración de deuda, la devaluación de activos, y las políticas de austeridad— ha propiciado el escenario adecuado para la llegada de este tipo de inversiones especulativas. Las dimensiones económicas que representa la llegada de los fondos al nuevo mapa inmobiliario los convierte en actores clave de su reestructuración. En Europa, los once mayores fondos de pensiones destinan como media el 11%

de sus inversiones al inmobiliario, y 2014 pudo superar los 5.000 millones de euros en operaciones con bienes raíces según las consultoras del gremio (*El País*, 2015). En España, se puede señalar que están operando en cuatro áreas de negocio: viviendas sociales y edificios públicos; los activos de la SAREB, los bancos y sus plataformas inmobiliarias; y las energías renovables (HERNÁNDEZ VIGUERAS, 2015). En un primer momento los fondos compraron carteras de deuda debido a la necesidad de los bancos de sanear sus balances deteriorados. Después han ido haciéndose con inmuebles en alquiler y entrando

en este mercado a través de su participación en las SOCIMI. Luego han adquirido las plataformas inmobiliarias de los propios bancos que servían para colocar los activos tóxicos en un mercado inmobiliario en recesión. Estas filiales bancarias o plataformas de servicio de las entidades financieras les otorgan el conocimiento necesario para realizar operaciones de compra-venta esta vez ya de bienes inmuebles, o de suelo para su posterior desarrollo. En este caso aprovechan la venta del patrimonio público para hacerse con grandes proporciones de suelo, edificios, y viviendas sociales (véase en detalle, FIG. 2).

FIG. 2/ **Nuevos actores inmobiliarios**

Sociedades Cotizadas					
Titular	Fórmula	Nº de acciones (X 1.000)	Capital admitido/en circulación (Miles de euros)	Año	
Merlin Properties. Socimi, S.A.	SOCIMI	323.030	3.519.412	2014	
Hispania Activos Inmobiliarios S.A.	SOCIEDAD COTIZADA	82.590	1.025.768	2014	
Axiare Patrimonio Socimi, S.A.	SOCIMI	71.875	861.781	2014	
Lar España Real State Socimi, S.A.	SOCIMI	59.998	513.581	2014	
Entrecampos cuatro	SOCIMI	49.092	54.668	2013	
Trajano Iberia Socimi, S.A.	SOCIMI	9.500	23.750	2015	
Uro Property Holding Socimi, S.A.	SOCIMI	5.194	5.194	2015	
Promorent.Promociones Renta y Mantenimiento Socimi, S.A.	SOCIMI	4.074	8.149	2013	
Mercal inmuebles Socimi, S.A.	SOCIMI	876	5.266	2014	

Fuente: Elaboración propia. BOLSA DE MADRID Y MAB (MERCADO ALTERNATIVO BURSÁTIL).

Filiales inmobiliarias de la Banca

Titular comprador	Plataforma tipo de operación: servicer	Entidad de origen	Activos adjudicados und.	Valor (mill. €)	Año	
Texas Pacific Group (TPG)	Servihabitat	Caixa Bank	66.200	310 (51%)	2013	
Sin vender	Solvía	Banco Sabadell	12.855	—	—	
Kennedy Wilson y Vårde Partners	Aliseda	Banco Popular	11.678	800	2013	
Sin vender	Anida	BBVA	10.229	—	—	
Apollo Global Management	Altamira Asset Management	Banco Santander	6.004	664 (85%)	2013	
Cerberus Capital Management L.P.	Haya Real Estate (Bankia Hábitat)	BFA	5.457	90	2013	
Centerbridge Capital Partners L.P.	Aktua	Banesto	—	100	2012	
Magic Real Estate y Blackstone	CX Inmobiliaria	Catalunya Bank y Banco Popular	—	40	2014	
Lone Star Funds y JPMorgan	Eurohypo	Commerzbank	—	3.500	2014	
Goldman Sachs, Bank of America y Centerbridge	Habitat Inmobiliaria	Catalunya	—	-70%	2015	

Fuente: Elaboración propia. Prensa especializada.

FIG. 2 CONTINUACIÓN / Nuevos actores inmobiliarios

Fondos de inversión					
Titular Fondo de inversión	Tipo de operación portafolio bancario	Entidad de origen	Activos – tipo y unidades	Valor (Mill. €)	Año
Cerberus Capital Management L.P	Proyecto IBERO	SAREB	FINANCIERO - 52.000 préstamos	18.000	2014
Apollo Global Management	Proyecto IBERO	SAREB	INMOBILIARIO - 44.000 inmuebles FINANCIERO - préstamos al promotor	14.000	2014
Texas Pacific Group (TPG)	Proyecto IBERO	SAREB	INMOBILIARIO - 30.300 inmuebles FINANCIERO - créditos	9.200	2014
Burlington Management Limited	Operación BERMU- DAS	SAREB	FINANCIERO - préstamos sindicados	245	2013
Blackstone	Cartera ANETO	SAREB	FINANCIERO - préstamos garantía residencial y suelo	237	2014
Hayfin	Cartera AGATHA	SAREB	FINANCIERO - 38 préstamos performing, con subyacente residencial alquiler	194	2014
—	Operación ABACUS	SAREB	FINANCIERO - préstamos y créditos con garantía real hipotecaria	158	2013
Fortress y Grupo Lar	FAB Teide	SAREB	INMOBILIARIO - 2.441 activos (1.109 viviendas con sus anexos)	146	2014
Hayfin	Cartera OLIVIA	SAREB	FINANCIERO - préstamos performing con subyacen- tes residenciales y comerciales	140	2014
Cerberus Capital Management L.P	Cartera MERIDIAN	SAREB	FINANCIERO - préstamos garantía activos turísticos	133	2014
HIG Capital	FAB Bull	SAREB	INMOBILIARIO - 1.687 activos (939 viviendas y anexos)	100	2014
—	FAB Corona	SAREB	INMOBILIARIO - oficinas alquiladas Madrid cuatro edificios	81	2014
D.E. Shaw	Cartera AGATHA	SAREB	FINANCIERO - préstamos INMOBILIARIO - 10 promociones de vivienda en alquiler	65	2014
Castlelake	FAB May	SAREB	INMOBILIARIO - 17 Suelos Alicante, Baleares, Barcelona, Madrid	57	2014
—	FAB Crossover I	SAREB	INMOBILIARIO - 8 Suelos Alicante, Barcelona, Madrid	43	2014
Blackstone	Cartera DORIAN	SAREB	INMOBILIARIO - vivienda en alquiler	40	2014

Fuente: Elaboración propia. SAREB.

5.2. Desmantelamiento de lo público, de las instituciones de vivienda y venta de patrimonio

La liquidación de las instituciones de vivienda pública a través de la venta de patrimonio a fondos de inversión internacionales, como es el caso del IVIMA (Instituto de la Vivienda de Madrid) y la EMV (la Empresa Municipal de Vivienda) para Madrid, son hechos paradigmáticos. También otras comunidades como Valencia o Cataluña se han deshecho de parte de su vivienda social. La vivienda no es el único activo del que desprenderse, la enajenación de suelo y edificios públicos forma parte de una estrategia general de desamortización de los bienes del Estado. Diversas comunidades

han elaborado planes de optimización de su patrimonio inmobiliario a raíz de la descapitalización inmobiliaria iniciada por el Estado. El *Programa para la puesta en valor de los activos inmobiliarios del Estado* convertía en enajenable un 25% de su patrimonio, entre lo que se incluía una gran repertorio de activos: viviendas, oficinas, locales comerciales y edificios industriales; solares y fincas rústicas; garajes y trasteros; e inmuebles asistenciales así como edificios singulares. De esta forma, tanto el aniquilamiento de la —poca— vivienda social como las nuevas oportunidades de inversión especulativa en el centro de la ciudad entran a formar parte de las enmiendas de ajuste estructural de la economía.

Pero ¿por qué puede resultar atractivo para fondos de inversión invertir precisamente en

viviendas sociales, sabiendo que sus inquilinos no son la mejor demanda solvente de vivienda? Como decíamos antes, este tipo de agentes buscan altas rentabilidades y un gran apalancamiento de la inversión, su interés se centra en el inmobiliario en la medida que permite recoger beneficios vía desinversiones cuando se reactive la demanda. Por supuesto estos nuevos arrendadores no se dedican a atender a las características de la población habitante —que habían obtenido la vivienda como prestación social—. Así, la transmisión de las 3.000 viviendas del IVIMA realizada a Goldman Sachs y los 1.860 pisos de alquiler de la EMV a Blackstone, si bien incluían el mantenimiento de las condiciones de los contratos para los inquilinos, en la práctica no ha sido así, y solo cabe concluir que las condiciones de habitabilidad han acabado empeorando sensiblemente. Pero lo más importantes que cuando los contratos vigentes expiren no se podrán renovar y las viviendas pasarán a ser alquileres de mercado, alterando las condiciones contractuales iniciales de los vecinos.

El aterrizaje de los fondos buitres en la vivienda social no es un caso excepcional. Otros estudios reflejan el efecto de estos nuevos tenedores en países como Alemania, Reino Unido o Estados Unidos (SAEGERT & *al.*, 2009; FIELDS & UFFER, 2014). En suma, la mercantilización de la vivienda induce al desplazamiento de población con menos recursos. El incremento de los alquileres produce una renovación de los arrendatarios aparentemente bajo efecto único del mercado, cuando en realidad se trata de desalojos de población encubiertos y sin ningún coste social para las empresas propietarias, que no responden del origen de la función social de las viviendas que han comprado.

6. La vivienda, deudas pendientes – reflexiones finales

En este artículo se ha efectuado un análisis de la problemática de vivienda cuya conceptualización ha tratado de abordar y remarcar la complejidad de los factores, actores y coyunturas que le dan forma. Derivado de ello podemos sintetizar en tres las facetas que constituyen el problema habitacional en España a día de hoy: (i) la dificultad del acceso a la vivienda, acceso que se efectúa principalmente a través del mercado y mediante endeudamiento de los hogares; (ii) la incapacidad de permanecer en la vivienda durante la profundización de la crisis económica que ha padecido el país desde 2008; (iii) la calidad en el ejercicio del derecho habitacional, con-

templando la vivienda como producción del hábitat. El agravamiento de cada uno de ellos y su combinación, transforma a la vivienda en el exponente sobre el que se despliegan otros problemas de índole social cuyo resultado da cuenta de la gravedad de la materia: desamparo infantil, mafias y ocupaciones, pobreza sobrevenida, pobreza energética, desestructuración familiar y social, etc.

Si nos acercamos a las conclusiones en relación a las contradicciones de la política de vivienda fruto de este debate, es posible destacar una serie de reflexiones que resumen las deficiencias y articulan las principales medidas que serían prioritarias para su remedio. En primer lugar, destacar la errática política fiscal, que implica un excesivo enfoque al sector inmobiliario. A lo largo de las décadas, produjo un parque de viviendas sobredimensionado que requeriría una serie de drásticas intervenciones regulatorias y redistributivas, para corregir los profundos desequilibrios del mercado. Además, sería necesaria una diversificación de las formas de acceso a la vivienda o, en otras palabras, fomentar el alquiler y gestionar un alquiler social que requiere destinar vivienda protegida al alquiler, para que lo puedan disfrutar varios usuarios a lo largo del tiempo, evitando una demanda continua de suelo. En otros términos, la política de vivienda debe ir encaminada a garantizar derecho de alojamiento de manera similar a la educación o sanidad, con oferta suficiente sin tener en la renta un factor excluyente. En relación a ello y de manera retrospectiva podemos decir que sobre una base de políticas de vivienda que arrastraban vacíos estructurales se sustentó un modelo que no hizo sino ahondar en los problemas de acceso a la vivienda, dejando su provisión en manos del mercado inmobiliario. La capacidad de éste de generar una amplia oferta no se tradujo en una garantía real de acceso, más bien al contrario; la vivienda entendida como producto o mercancía resultó de la *producción de escasez* de un bien de primera necesidad que otorgaba un poder hegemónico al mercado inmobiliario en la construcción de la ciudad. Haciendo abuso del requisito imperioso de vivienda como elemento de la reproducción social, el mercado inmobiliario se hace con el monopolio de la carencia. Sin una adecuada intervención en el mercado del suelo que rescate las plusvalías para su redistribución urbana es difícil que las políticas públicas puedan garantizar un efectivo derecho a la vivienda. Para ello estas medidas debieran estar contenidas en un marco jurídico donde prevalezca la función social de la propiedad y en un contexto más

amplio de garantías del Derecho a la Ciudad para todos los habitantes.

El modelo de desarrollo urbano que se ha consolidado, donde el mercado inmobiliario es el único gestor de la satisfacción de la necesidad de vivienda, ha tenido como consecuencia directa la implantación de una suerte de *ciudad inmobiliaria*. La constitución de este modelo como visión hegemónica del hecho urbano (FERNÁNDEZ & ROCH, 2012) ha pasado por presentar los intereses particulares de los empresarios como los intereses de toda la sociedad, acompañándolo por un discurso fuertemente ideologizado, que ha construido un imaginario colectivo que asume la vivienda como una mercancía. Este modo de producir ciudad ha obviado la condición equi-distributiva originaria del urbanismo y, acompañada por instrumentos jurídicos que han configurado un nuevo marco de actuación, ha desencadenado una grave crisis habitacional y un espacio social cada vez más segregado y estratificado.

En este sentido, la aparición de nuevos actores capaces de promover la financiarización de

la vivienda hacia cotas antes desconocidas es solamente una expresión de una serie de políticas que han pasado, al menos parcialmente, desapercibidas. En la medida que los fondos de inversión trabajan sobre los mercados secundarios de deuda, y a pesar de la materialización de algunas de sus operaciones —como la gestión de vivienda—, el tipo de funcionamiento de los fondos de inversión no remite a la economía productiva, es decir, a proyecto económico alguno de tipo industrial, tecnológico o de servicios. HERNÁNDEZ VIGUERAS (2015) se plantea en este sentido, si existen beneficios concretos para la sociedad, o más bien sólo daños sociales. Como podemos ver debido a la transversalidad de sus acciones, los fondos de inversión se convierten en un poderoso instrumento de control y gobernanza urbana. En relación a ello, HARVEY (2005: 114) señala que:

«debemos prestar atención a los ataques llevados a cabo por los fondos especulativos de cobertura y otras grandes instituciones del capital financiero como la punta de lanza de la acumulación por desposesión».

7. Bibliografía

- ABELLÁN, J. (2014): «Ciudad, crisis y desobediencia: una aproximación a las luchas por la vivienda en Madrid» en R. HIDALGO & M. JANOSCHKA, (eds.): *La Ciudad Neoliberal, Gentrificación y exclusión en Santiago de Chile, Buenos Aires, Ciudad de México y Madrid* (Serie GEOLibros). Pontificia Universidad Católica de Chile, Santiago de Chile.
- AMNISTÍA INTERNACIONAL (AI) (2011): *Derechos a la intemperie. Obstáculos para hacer valer los derechos sociales, económicos y culturales en España*. En línea: <https://doc.es.amnesty.org/uploads/pics/derechos_a_la_intemperie.pdf>.
- (2015): *Derechos desalojados. Derecho a la vivienda y desalojos hipotecarios en España*. En línea: <<https://doc.es.amnesty.org/cgi-bin/ai/BRSCGI/EUR4170015-26156%20Derechos%20desalojados?CMD=VEROBJ&MLKOB=33284655858>>
- ÁLVAREZ DE ANDRÉS, E. & M. J. ZAPATA & P. ZAPATA (2015): «Stop the evictions! The diffusion of networked social movements and the emergence of a hybrid space: The case of the Spanish Mortgage Victims Group». *Habitat International* 46: 252-259.
- BANCO DE ESPAÑA (2012): *Indicadores del mercado de la vivienda*. <<http://www.bde.es/>>
- BARBERO, I. (2015): «When rights need to be (re): claimed: Austerity measures, neoliberal housing policies and anti-eviction activism in Spain». *Critical Social Policy*. Online first, DOI: 10.1177/0261018314564036
- BRENNER, N. & J. PECK & N. THEODORE (2009): «Neoliberal Urbanism: Models, Moments, Mutations» *SAIS Review*, XXIX (1): 49-66, The Johns Hopkins University Press.
- (2010): «Variegated neoliberalization: geographies, modalities, pathways», en *Global Networks* 10 (2), 182-222.
- BURRIEL, E. «La «década prodigiosa» del urbanismo español (1997-2006)». *Scripta Nova. Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales*. Barcelona: Universidad de Barcelona, vol. XII, núm. 270 (64), 2008. <<http://www.ub.es/geocrit/sn/sn-270/sn-270/sn-270-64.htm>>
- CALVO, R. & E. GARCÍA & P. MOLINA & N. RIEZNIK & A. SÁNCHEZ (2007): «La explosión urbana de la conurbación madrileña» en *Madrid: ¿la suma de todos? Globalización, territorio, desigualdad*. Observatorio Metropolitano. Traficantes de sueños, Madrid.
- CARBAJO, C. (2012): «Cincuenta años de política fiscal en materia de vivienda» en *Pecunia: revista de la Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales*, 14 (enero-junio): 169-205.
- CÁRITAS (2012): *VII Informe del Observatorio de la Realidad Social*. En línea: <http://www.caritas.es/noticias_tags_noticia.aspx?Tag=VII%20Informe>
- CARMONA, P. & A. SÁNCHEZ & B. GARCÍA (2012): *Spanish Neocon La revuelta neoconservadora en la derecha española*. Observatorio Metropolitano. Traficantes de sueños, Madrid.
- CASSIERS, T. & C. KESTELOOT (2012): «Socio-spatial Inequalities and Social Cohesion in European Cities», *Urban Studies*, 49 (9): 1909-1924.

- CENTRO DE INVESTIGACIONES SOCIOLOGICAS (CIS) (2007): *Barómetro*. <http://www.cis.es/cis/open-cm/ES/11_barometros/index.jsp>
- DÍAZ ORUETA, F. (2009): «El impacto de los megaproyectos en las ciudades españolas. Hacia una agenda de investigación» en *Estudios Demográficos y Urbanos*, 24.1 (70): 193-128.
- & M. L. LOURÉS SEOANE (2014): «El análisis de la gentrificación y la crisis en la ciudad neoliberal» en *Working Paper Series / Contested Cities*. Serie (I). Gentrificación, resistencias y desplazamiento en España. En línea: <<http://contested-cities.net/working-papers/2014/gentrificacion-y-la-crisis-en-la-ciudad-neoliberal/>> [ISSN 2341- 2755]
- El País (2014): *El nuevo tablero inmobiliario. Las gestoras de los bancos y las Socimi crean otro tablero empresarial impulsadas por el capital extranjero*. En línea: <http://economia.elpais.com/economia/2014/03/28/actualidad/1396041229_504954.html>
- (2015): *La demanda de inversión es diez veces mayor que la oferta. En el mercado español hay más dinero disponible que inmuebles de calidad*. <http://economia.elpais.com/economia/2015/06/11/vivienda/1434037342_647625.html>
- ESCUADERO ALDAY, R. & E. GARCÍA PÉREZ (2012): «Defensor del pueblo, derecho a la vivienda y crisis económica».
- ESPAÑA. DEFENSOR DEL PUEBLO (2010): *Informe anual*. Disponible en: <<https://www.defensordelpueblo.es/infomes>>
- (2013): *Crisis económica e insolvencia personal: actuaciones y propuestas del Defensor del Pueblo*. Informe Monográfico.
- ESPAÑA. MINISTERIO DE FOMENTO (2015): *Vivienda y actuaciones urbanas*. Información estadística. <http://www.fomento.gob.es/MFOM/LANG_CASTELLANO/ATENCION_CIUDADANO/INFORMACION_ESTADISTICA/Vivienda/Estadisticas/>
- ESPING-ANDERSEN, G. (1990): *Three Worlds of Welfare Capitalism*. Cambridge: Polity Press.
- (2000): *Fundamentos sociales de las economías postindustriales*. Ariel: Barcelona.
- EUROSTAT *European Statistics* <<http://ec.europa.eu/eurostat>>
- FERNÁNDEZ, C. & F. ROCH (2012): «La quiebra de la ciudad global y sus efectos en la morfología urbana. Madrid, bajo la lógica inmobiliaria de la acumulación-desposesión», en *Urban NS03*: 45-63, Madrid.
- FIELDS, D. & S. UFFER (2014): «Financialisation and the production of urban space» en *Urban Studies*. Special issue *The financialisation of rental housing: A comparative analysis of New York City and Berlin*: 1-17.
- HARVEY, D. (2001): «From managerialism to entrepreneurialism: the transformation in urban governance in late capitalism», en *Spaces of capital: towards a critical geography*, Nueva York: Routledge. (Se cita la versión castellana, «De la gestión al empresarismo: la transformación de la gobernanza urbana en el capitalismo tardío». *Espacios de Capital: Hacia una geografía crítica*, Madrid: Akal, 2007).
- (2004): «El nuevo imperialismo: acumulación por desposesión» en *Socialist Register 2004: El nuevo desafío imperial*: 99-129.
- (2005): *A brief history of neoliberalism*. Oxford University Press. Oxford.
- HERNÁNDEZ VIGUERAS, J. (2015): *Los fondos buitre, capitalismo depredador. Negocios y litigios financieros: de Argentina a Grecia*. Clave Intelectual. Madrid.
- Housing Europe (2015): *The State of Housing in the EU 2015*. The official launch of the Housing Europe Review. <<http://www.housingeurope.eu/>>
- INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA (INE) (2011): *Censos de Población y Viviendas 2011*. <http://www.ine.es/censos2011_datos/cen11_datos_inicio.htm>
- JANOSCHKA, M. (2011): «Geografías urbanas en la era del neoliberalismo. Una conceptualización de la resistencia local a través de la participación y la ciudadanía urbana.» *Investigaciones geográficas*, (76): 118-132.
- (2015): «Politics, citizenship and disobedience in the city of crisis: a critical analysis of contemporary housing struggles in Madrid.» en *DIE ERDE, Journal of the Geographical Society of Berlin* 146 (2): 79-89.
- LA CAIXA (2013): *Informe Mensual*, 374, diciembre.
- LÓPEZ, I. & E. RODRÍGUEZ (2010): *Fin de ciclo. Financiarización, territorio y sociedad de propietarios en la onda larga del capitalismo hispano*. Traficantes de Sueños, Madrid.
- MOLOTCH, H. & J. LOGAN (1987): *Urban Fortunes: The Political Economy of Place*: University of California Press. Berkeley and Los Angeles.
- MOYA, L. (2004): «La vivienda de promoción pública. Análisis de la actividad en Madrid en los últimos años y propuestas para el futuro», *Cuadernos de Investigación Urbanística*, Ci[ur] 43, Escuela Técnica Superior de Arquitectura de Madrid.
- ONG, A. (2006): *Neoliberalism as Exception: Mutations in Citizenship and Sovereignty*. Durham, Londres: Duke U. P.
- OXFAM (2012): *Crisis, desigualdad y pobreza*. En línea: <<http://www.intermonoxfam.org/es/que-hacemos/campanas-educacion/crisis-pobreza-desigualdad>>
- PALACIOS GARCÍA, A. J. & J. VINUESA ANGULO (2010): «Un análisis cualitativo sobre la política de vivienda en España. La opinión de los expertos.» en *Anales de Geografía*, 30 (1): 101-118.
- PAREJA, M. & M. T. SÁNCHEZ (2012): «La política de vivienda en España: lecciones aprendidas y retos de futuro» en *Revista Galega de Economía*, 21 (2): 1-32.
- RODRÍGUEZ, E. & B. GARCÍA & Ó. MUÑOZ (2013): «Del Madrid global a la crisis urbana. Hacia la implosión social.» en *Paisajes Devastados. Después del ciclo inmobiliario: impactos regionales y urbanos de la crisis*. Observatorio Metropolitano de Madrid (eds). Traficantes de sueños, Madrid.
- RODRÍGUEZ, J. (2013): «Un mercado dominado de vivienda dominado por inversores y extranjeros.» *Diario El País*, Negocios, domingo 25 de Agosto.

- RODRÍGUEZ, R. (2010): «La política de vivienda en España en el contexto europeo. Deudas y retos» en *revista INVI*, 2569 / agosto /: 125-159. Instituto de la Vivienda. Facultad de Arquitectura y Urbanismo. Universidad de Chile.
- ROMANOS, E. (2014): «Evictions, Petitions and *Escrachas*: Contentious Housing in Austerity Spain». *Social Movement Studies: Journal of Social, Cultural and Political Protest* 13(2): 296-302.
- SAEGERT, S. & D. FIELDS & K. LIBMAN (2009): «Deflating the dream: radical risk and the neoliberalization of homeownership» *Journal of Urban Affairs*, 31 (3): 297-317.
- SÁNCHEZ, A. B. & R. PLANDIURA (2003): «La provisión del régimen de protección oficial de la vivienda pública en España» en *Scripta Nova. Revista electrónica de geografía y ciencias sociales*. Barcelona: Universidad de Barcelona, VII, 146(090) 1 de agosto <[http://www.ub.es/geocrit/sn/sn-146\(090\).htm](http://www.ub.es/geocrit/sn/sn-146(090).htm)> [ISSN: 1138-9788]
- SANTIAGO RODRÍGUEZ, E. (2007): «Madrid, 'ciudad única'. Pautas y lógicas espaciales recientes en la región madrileña: las grandes transformaciones estructurales; el despliegue del nuevo 'paradigma único' en la región urbana de Madrid.» En *Urban 12*, Madrid.
- THEODORE, N. & J. PECK & N. BRENNER (2009): «Urbanismo neoliberal: la ciudad y el imperio de los mercados» *Temas Sociales* 66. En línea: <<http://www.sitiosur.cl/publicacionescatalogodetalle.php?PID=3532>>
- TRILLA, C. (2001): *La política de vivienda en una perspectiva europea comparada*, Colección Estudios Sociales, 9. Fundación «la Caixa», Barcelona.
- UNICEF (2012): *El impacto de la crisis en los niños*. En línea: <<http://www.unicef.es/infancia/ong-espana/infancia-espana/infografias>>
- URBÁN, M. (2007): «La vivienda, un problema con historia», en revista *Viento Sur*, XVI (92): 59-65.
- VINUESA, J. & J. M. DE LA RIVA & A. J. PALACIOS (2009): «Política de vivienda y urbanismo» en *CyTET*, XLI (161-162): 505-520.