

GRECIA

Dimitra SIATITSA

Universidad Nacional Técnica de Atenas.

1. La vivienda en Grecia después de seis años de austeridad

La implementación de políticas de austeridad en Grecia está marcada por su introducción en el Mecanismo Europeo de Estabilidad en 2010 y los consecutivos memorándums de entendimiento adoptado bajo el monitoreo de la Troika (EC, ECB, IMF). Hoy se reconoce ampliamente que las medidas de manejo de deuda pública de los últimos cinco años tuvieron efectos devastadores en lo social, económico y político al implementar de modo irracional medidas de dura austeridad que han conducido a una crisis humanitaria, un colapso económico y un círculo vicioso de recesión y endeudamiento. Las medidas de austeridad han tornado a la deuda pública social y económicamente insostenible.

A pesar de no haberse establecido un vínculo cercano entre la vivienda, tanto en términos de producción (burbuja de bienes raíces y construcción) como de consumo (deuda privada), y las causas de la crisis —como sí se demostró

para el caso de España—, el tema emergió como uno de sus más dramáticos efectos secundarios. Grecia enfrenta hoy una severa y creciente crisis de vivienda que afecta a amplios segmentos de la población al multiplicarse la precarización de la vivienda, la privación y la exclusión. El problema de la vivienda tiene que ser reconocido primordialmente como uno de ingresos y trabajo¹, en lugar de mirarlo como un problema que deriva del funcionamiento del mercado inmobiliario. La mayoría de problemas se relacionan con la incapacidad de la gente para pagar los gastos mensuales de vivienda², lo que también se debe al aumento de los costos de servicios básicos tales como electricidad y la excesiva carga de impuestos sobre los ingresos y la propiedad, un pilar de los programas de ajuste estructural que han afectado de manera desproporcionada los ingresos bajos y medios³. Como resultado, la deuda privada de los hogares con los bancos, el Estado y los fondos de seguridad social ha alcanzado un clímax. El paisaje de la crisis de vivienda también se compone de una creciente privación de vivienda⁴ y población sin hogar⁵, mayor necesidad de refugios

Correo electrónico: dimisiat@gmail.com

¹ Las tasas de desempleo alcanzaron el 25,6%; el desempleo juvenil más del 50%; los ingresos cayeron en 30 a 50% tanto en el sector público como en el sector privado.

² Según Eurostat (EUSILC 2013) la tasa de sobrecarga en el costo de la vivienda ha alcanzado el 33,1% para el total de hogares, 15,8% para la población no empobrecida y 90,5% para la población empobrecida. Es del 29,1% para dueños en pleno derecho, 21,6% para dueños con hipotecas, 53% para arrendatarios y 42,1% para quienes viven gratuitamente.

³ La excesiva carga de impuestos afectó a los bajos ingresos en un 337% mientras solo afectó en un 9% a los estratos ricos; en el caso de los ingresos bajos, se redujeron en un 86%; los más altos en un 16% a 20%; la inequidad en la distribución del ingreso aumentó, en tanto el 20% más rico tiene un ingreso 6,6 veces más alto que

el 20% más pobre. El cuartil de población de ingresos más bajos tiene el 8,9% del ingreso total nacional, mientras el cuartil de población de ingresos altos acapara el 47% del ingreso nacional (GIANNITSIS & ZOGRAFOU 2015).

⁴ Según información de 2012 de la Autoridad Estadística Griega (ELSTAT 2014), el hacinamiento ha alcanzado el 27,3% (22,9% para la población empobrecida), la sobrecarga de costos de vivienda ha alcanzado el 36,9% (población no empobrecida 19,9%, población empobrecida 93,1%); el 29,4% no cuenta con calefacción adecuada (24,3% población no empobrecida y 48,6% para población empobrecida).

⁵ De acuerdo con investigaciones recientes sobre la carencia de techo, en el área metropolitana de Atenas (3,8 millones de habitantes), se estimó que 17.800 personas, con base en la tipología de FEANTSA, no tienen techo o están sin hogar, mientras otras 514.000 personas viven en condiciones precarias en calidad de arrendatarios (ARAPOGLOU & GOUNIS 2014).

de emergencia para los miles de refugiados e inmigrantes que arriban de las zonas en Guerra de Medio Oriente y África (más de 800.000 llegadas por mar en 2015), y la creciente marginalización de los grupos vulnerables. Esto se apareja con una profunda recesión en el mercado inmobiliario y el sector de la construcción, la desestabilización de estructuras económicas y sociales previas para el acceso a la vivienda y la ausencia total de herramientas y medios para la implementación de una política de vivienda.

2. Particularidades del sistema de vivienda griego

Al realizar un análisis comparativo de los sistemas de vivienda en Europa (ver ALLEN & *al.*, 2004, LEAL 2004), Grecia aparece en el grupo sureuropeo con otros países como España, Italia y Portugal, con los que comparte similitudes significativas pero también importantes diferencias. Entre las primeras destacan los altos porcentajes de vivienda en propiedad privada, el papel relevante de las redes familiares y sociales en la provisión de protección social e incluso de vivienda, la construcción de vivienda como motor principal de la economía y el carácter limitado de la vivienda social.

Pero en cada contexto, hay que tener en cuenta unas características específicas del sistema de vivienda que determinan el carácter de los problemas relacionados con este tema y las respuestas y alternativas que se pueden implementar. Nos centraremos en dos características decisivas.

La primera tiene que ver con el carácter específico del sector de personas propietarias de viviendas. Debido a razones históricas, en Grecia no hay grandes propietarios en el sector de la vivienda (ni el Estado, ni fondos de seguridad social o empresas⁶). El sector de la vivienda se compone principalmente de propiedades fragmentadas en pequeña escala. Las y los dueños de vivienda en muchos casos (~18%) tienen más de un bien inmobiliario (usualmente heredado o comprado como un

bien para quienes integran la familia), mientras la posibilidad de tener una vivienda está distribuida equitativamente entre los distintos grupos por nivel de ingresos⁷. Este es el resultado de los muy particulares procesos de producción basados en construcción informal realizada por las mismas personas y auto promoción en pequeña escala (ver MALOUTAS 2003). Dichos procesos han experimentado importantes transformaciones desde la década de los 90 (ver DELADETSIMAS 2006 sobre el crecimiento y concentración del sector de la construcción y EMMANUEL 2004 sobre los efectos de la expansión de las hipotecas).

Durante los años de la actual crisis, la pequeña propiedad de vivienda ha funcionado como un recurso valioso para hogares pobres y de ingresos medios, un último bastión contra la exclusión social y la privación total, constituyendo así un contrapeso a un sistema de protección social muy débil. Las políticas de austeridad no solamente expandieron y exacerbaron los problemas de vivienda, también establecieron las bases para cambios estructurales profundos de estos modelos de propiedad de vivienda y tenencia. La protección de la primera vivienda con la moratoria de subastas desde 2009 y el marco legal protector para los hogares sobreindeudados han restringido la desposesión masiva de hogares y el desahucio de la gente de sus casas, a pesar de que los préstamos disfuncionales y el endeudamiento han alcanzado topes inauditos paralelamente al incremento del desempleo; esto ha colocado a la amplia mayoría de dueños de vivienda en condiciones precarias. La continua presión de la Troika para que se liberen las subastas y se debilite el marco legal protector (incorporado en el acuerdo reciente con la UE) provocará transformaciones profundas en el modelo de tenencia de vivienda griego con los consiguientes efectos sociales.

La segunda particularidad tiene que ver con la total ausencia de políticas sociales de vivienda. La intervención estatal en la vivienda se ha realizado principalmente a través de medios indirectos tales como la exoneración de impuestos⁸ y los préstamos subsidiados para ac-

⁶ Los mayores propietarios de tierra en Grecia son el Estado y la iglesia, que en su mayoría tienen otros bienes además de vivienda (terrenos, reservas naturales, edificios de oficinas y para arrendar, etc.). Hay un pequeño número de pisos dispersos que son propiedad de entidades estatales (por ejemplo instituciones de protección a la infancia, casas de retiro para personas de edad, etc. o la iglesia), pero suman apenas un porcentaje menor del stock total.

⁷ Según EURSTAT (2014) la tasa de propiedad en pleno derecho era 60,7%; 61,6% para la población empobrecida y 57,6% para población no empobrecida. Las diferen-

cias están en los términos de acceso a hipotecas pues la tasa de propiedad con hipoteca era 13,3%; 9,5% para población empobrecida y 14,4% para población no empobrecida, además del sector de rentas con un promedio de 20%; 25,8% para población empobrecida y 18,4% para población no empobrecida; finalmente, la vivienda gratuita alcanza el 6%; 7,2% para población empobrecida y 4,9% para población no empobrecida.

⁸ El gasto público para exoneración de impuestos por primera vivienda (herencia y transferencia de los padres) en 2014 estuvo alrededor de 102 millones de euros.

ceder a la propiedad de una vivienda. La única entidad pública que implementó programas de vivienda fue la autónoma Organización de Vivienda de los Trabajadores (OEK)⁹ que fue abolida con el segundo memorando en 2012 como una inversión no prioritaria. Otras políticas públicas en el sector de la vivienda como subsidios para arriendo con evaluación de medios económicos para los estudiantes (~50.000 estudiantes por año) y subsidios de arriendo para personas de la tercera edad sin seguro social (~7.000 personas al año) son marginales. De modo similar, el sector de políticas para las personas sin hogar se ha desarrollado pobremente, aunque se ha expandido tanto mediante financiamiento público (UE y fondos estatales) y donantes privados durante los últimos cinco años a fin de hacer frente a unas necesidades crecientes (FEANTSA 2012).

3. Nuevas directivas de política de vivienda

Pese al hecho de que el acceso a una vivienda adecuada y decente ha emergido como una de las mayores preocupaciones en la sociedad griega durante los años de la actual crisis, la falta de elaboraciones concretas del lado de los partidos políticos y los movimientos sociales, la falta de mecanismos administrativos y personal con competencias y disposición para llevar a cabo reformas importantes, así como el sofocamiento económico al gasto público hace muy difícil la empresa de desarrollar una nueva agenda de políticas desde cero.

El acceso a la vivienda para todas las personas ha sido una prioridad para el gobierno recientemente elegido en Grecia. Se introdujo un subsidio de arriendo para 30.000 hogares sumidos en la extrema pobreza como parte de las medidas inmediatas para enfrentar la crisis

humanitaria (junto con la reconexión eléctrica, la gratuidad de este servicio, además de una tarjeta de comida y provisión de bienes básicos). El gobierno también busca expandir y mejorar la oferta de la red de albergues transitorios y de corto plazo, introducir esquemas de vivienda con apoyos para aliviar la sobrecarga de costos de vivienda y equipar la administración con la infraestructura necesaria para el monitoreo y planificación estratégica de políticas de vivienda a largo plazo. La protección de la primera vivienda de los hogares sobrendudados se considera indispensable a fin de evitar que más personas pierdan su hogar.

Sin embargo, las precondiciones del tercer acuerdo con la Troika que reproducen una austeridad irracional, recortes en el gasto público, más sobreimposición fiscal horizontal y mayor liberación de subastas colocan inmensos obstáculos a cualquier intento en la dirección de una política de vivienda socialmente justa.

Se necesitan una fuerte voluntad, inventiva e imaginación para poner en marcha un amplio proceso social de formulación de exigencia y elaboración de política que aproveche al máximo los recursos disponibles. Los ejes en este sentido tienen que ver con a) la creación de una entidad pública responsable de la política de vivienda social que asuma todas las acciones necesarias para documentar, diseñar la política e implementar medidas y programas contra la carencia de un techo (en el sentido más abarcador) y a favor del derecho a vivienda para todas las personas, b) el redireccionamiento del sector de la construcción hacia la rehabilitación y reuso de la vivienda en existencia disponible, tanto de propiedad estatal como privada, y c) la elaboración de un marco regulatorio para apoyar la economía social y solidaria en el sector de la vivienda.

4. Bibliografía

- ALLEN, J. & J. BARLOW & J. LEAL, T. MALOUTAS & L. PADOVANI (2004): *Housing and welfare in Southern Europe*, Blackwell, Oxford.
- ARAPOGLOU V. P. & K. GOUNIS (2014): *Final Report: Caring for the homeless and the poor in Greece: Implications for the future of social protection and social inclusion*, disponible en <<http://www.lse.ac.uk/europeanInstitute/research/hellenicOb>

servatory/CMS%20pdf/Research/NBG_2013_Research_Call/Arapoglou-Gounis-%28PROJECT-REPORT%29.pdf, accessed 24/12/2014>

- DELLAETSIMA, P. M. (2006): The emerging property development pattern in Greece and its impact on spatial development, *European Urban and Regional Studies*, 13 (3): 245-278.

⁹ El presupuesto de OEK estuvo dirigido principalmente hacia préstamos subsidiados para acceder a la propiedad de una vivienda, construcciones en pequeña escala, (en su punto más alto fue el 3% del total de la construcción) de nuevas casas para compra (similar al sistema español VPO), y parte

importante de los programas de subsidio a la renta (escogido en 2009 con 150.000 beneficiarios). Las personas beneficiarias de OEK fueron trabajadores del sector privado con financiamiento obtenido mediante un sistema de contribución tripartita (trabajadores, empleados y el Estado).

- EMMANUEL, D. (2004): «Socio-economic inequalities and housing in Athens: impacts of the monetary revolution of the 1990s», *The Greek Review of Social Research*, 113: 121-143.
- EUROPEAN CENTRAL BANK (ECB) (2013): The Eurosystem household finance and consumption survey, *Statistics paper series*, 2 April.
- HELLENIC STATISTICAL AUTHORITY (2015) *Living conditions in Greece*, Abril 30, disponible en: < <http://www.statistics.gr/portal/page/portal/ESYE/PAGE-livingcond>>
- FÉDÉRATION EUROPÉENNE D'ASSOCIATIONS NATIONALES TRAVAILLANT AVEC LES SANS-ABRI (FEANTSA) (2011): *Impact of austerity measures on Homeless Services: about the use of structural funds*, disponible en: www.feantsa.org.
- (2012): *Greece. FEANTSA Country Fiche*, disponible en: <<http://www.feantsa.org/spip.php?article853&lang=en>>
- GIANNITSIS, T. & S. ZOGRAPHAkis (2015) *Greece: solidarity and adjustment in times of crisis*, estudio auspiciado por la Hans-Boeckler-Foundation y su Macroeconomic Policy Institute < http://www.boeckler.de/pdf/p_imk_study_38_2015.pdf>
- LEAL, J. (2004): El diferente modelo residencial de los países del sur de Europa: el mercado de viviendas, la familia y el Estado, *ARXIVS*, 10: 11-37.
- MALOUTAS, T. (2003): «La vivienda de autopromoción: soluciones de postguerra en Atenas», *CIUDAD y TERRITORIO Estudios Territoriales*, 136-137: 335-345.