



Universitat Autònoma de Barcelona

**ADVERTIMENT.** L'accés als continguts d'aquesta tesi queda condicionat a l'acceptació de les condicions d'ús establertes per la següent llicència Creative Commons:  [http://cat.creativecommons.org/?page\\_id=184](http://cat.creativecommons.org/?page_id=184)

**ADVERTENCIA.** El acceso a los contenidos de esta tesis queda condicionado a la aceptación de las condiciones de uso establecidas por la siguiente licencia Creative Commons:  <http://es.creativecommons.org/blog/licencias/>

**WARNING.** The access to the contents of this doctoral thesis it is limited to the acceptance of the use conditions set by the following Creative Commons license:  <https://creativecommons.org/licenses/?lang=en>

**La Red de Política de Vivienda en Cataluña: transformación  
de las relaciones de poder entre la Plataforma de Afectados  
por la Hipoteca, la Banca y los poderes públicos**

**Tesis Doctoral**

**Autor:**

**Matías Gabriel Durán Quintanar**

**Directores:**

**Ismael Blanco Fillola**

**Marc Parés Franzí**

**Doctorado en Políticas Públicas y Transformación Social  
Instituto de Gobierno y Políticas Públicas (IGOP)  
Universidad Autónoma de Barcelona  
Octubre de 2016**



## Contenido

|  |           |
|--|-----------|
| <b>Lista de Gráficos, tablas y esquemas .....</b>  | <b>6</b>  |
| <b>Prefacio .....</b>  | <b>7</b>  |
| <b>Introducción .....</b>  | <b>9</b>  |
| <b>Capítulo 1. Policy y Governance Networks, fallas y tensiones de las colaboraciones en red .....</b>                               | <b>18</b> |
| 1.1. De las Policy Networks a la Network Governance .....  | 19        |
| 1.1.1. ¿Evolución o Coexistencia de gobernanzas? .....   | 25        |
| 1.1.2. Las redes, ¿reacción o extensión del sistema neoliberal? .....  | 29        |
| 1.2. Tensiones, Fallas y Limitaciones de las Redes.....  | 33        |
| 1.2.1. Fallas en las interacciones y algunos criterios analíticos.....   | 36        |
| 1.2.2. Limitaciones de las redes para el estudio del cambio .....  | 45        |
| 1.3. El enfoque micro-relacional en las Redes.....   | 47        |
| 1.4. La Microfísica del Poder y las Mutaciones en los diagramas de Poder para explicar el cambio.....                                | 52        |
| Conclusiones del Capítulo .....  | 56        |
| <b>Capítulo 2. La <i>Grounded Theory Methodology</i>, una metodología para hacer emerger las fuerzas impulsoras del cambio. ....</b> | <b>58</b> |
| 2.1. Delimitación del Objeto de estudio, Selección, Recolección y Tratamiento de los Datos.....                                      | 59        |
| 2.2. La <i>Grounded Theory</i> como Metodología para la Investigación.....   | 62        |
| 2.2.1. Qué es la <i>Grounded Theory</i> .....  | 65        |
| 2.2.2. Situaciones convenientes para el uso de la metodología .....  | 69        |
| 2.2.3. Diferencias más significativas respecto de la investigación convencional.....   | 71        |
| 2.2.4. Riesgos en el uso de la metodología.....  | 75        |
| Conclusiones del capítulo .....  | 77        |
| <b>Capítulo 3. La vivienda en Cataluña: el paso de una <i>involved network</i> a una <i>contested network</i>.....</b>               | <b>79</b> |
| 3.1. El Propósito Público y los Objetivos de la Red de Política de Vivienda .....  | 80        |
| 3.2. La Red de Política de Vivienda en Cataluña Frente a la Crisis: Exceso de Consenso, Cierre e Involución.....                     | 85        |

|  |            |
|--|------------|
| 3.2.1. Consecuencias del modelo producción-consumo de vivienda .....   | 88         |
| 3.3. Inefectividad y Cooptación Frente a la Emergencia Habitacional, el Contexto<br>para la Impugnación de la Red de Vivienda..... | 96         |
| 3.3.1. La vivienda: una red impugnada por nuevos actores y transformada por<br>nuevas fuerzas.....                                 | 105        |
| Conclusiones.....  | 111        |
| <b>Capítulo 4. Las Transformaciones en la Red de Política de Vivienda en Cataluña:<br/>un Nuevo Diagrama de Poder.....</b>         | <b>113</b> |
| 4.1. La Red Local de la Vivienda .....   | 114        |
| 4.2. Metagobernanza Exógenamente Inducida.....   | 118        |
| 4.2.1. La estrategia tipo hard: forzando la regulación - regulando el conflicto. ....  | 119        |
| 4.2.2. La estrategia tipo soft: el proceso forzando la negociación – mediando el<br>conflicto. ....                                | 132        |
| 4.3. El Recambio Gubernamental.....  | 150        |
| 4.3.1. El cumplimiento de la responsabilidad social.....   | 150        |
| 4.3.2. Garantizar el Derecho a la vivienda.....  | 157        |
| 4.3.3. La provisión de vivienda como bien público.....   | 163        |
| 4.4. Gobernanza Socialmente Compartida. ....   | 166        |
| 4.4.1. La legitimidad, apertura e inclusión de nuevos actores en la red. ....  | 167        |
| 4.4.2. La dinámica en la gobernanza socialmente compartida. ....   | 171        |
| 4.4.3. La efectividad en la gobernanza socialmente compartida. ....  | 175        |
| Conclusiones del Capítulo .....  | 180        |
| <b>Capítulo 5. La Visibilización del Conflicto y el Daño de Imagen: la Fuerza<br/>Impulsora del Cambio y su Afectación.....</b>    | <b>182</b> |
| 5.1. La Visibilización del Conflicto.....  | 183        |
| 5.1.1. La construcción de colectividad .....   | 187        |
| 5.1.2. El circuito de empoderamiento técnico-pragmático .....  | 196        |
| 5.1.3. capacidad comunicativa.....   | 206        |
| 5.1.4. difusión de victorias.....  | 220        |
| 5.2. El Daño de Imagen como Afectación de Visibilizando el Conflicto .....   | 224        |
| Conclusiones del capítulo.....   | 230        |
| <b>Conclusiones Finales.....</b>   | <b>233</b> |

|   |     |
|---|-----|
| 6.1. La Visibilización del Conflicto: un modelo analítico para aprehender el cambio en las <i>policy networks</i> ..... | 233 |
| 6.2. Cinco proposiciones de carácter teórico y empírico.....  | 236 |
| Proposición 1. ....   | 237 |
| Proposición 2. ....   | 240 |
| Proposición 3. ....   | 242 |
| Proposición 4. ....   | 244 |
| Proposición 5. ....   | 246 |
| 6.3. Reflexiones finales .....  | 249 |
| 6.3.1. Observaciones a la visibilización del conflicto como teoría sustantiva..   | 249 |
| 6.3.2. La relevancia del enfoque relacional en el análisis de las <i>policy networks</i><br>.....                       | 251 |
| 6.3.3. Algunos puntos a observar en el futuro .....   | 254 |
| Bibliografía y Otras Referencias .....  | 257 |
| Anexo 1. Listado de personas entrevistadas.....   | 272 |
| Anexo 2. Guía para entrevistas (ejemplos).....  | 273 |

## Lista de Gráficos, tablas y esquemas

|  |     |
|--|-----|
| GRÁFICO 1 VIVIENDA INICIADA POR CADA 1.000 HABITANTES. AMB Y PROVINCIA. 2002-2014.....                                   | 85  |
| GRÁFICO 2 SÍNTESIS DE ACTORES EN LA POLÍTICA DE VIVIENDA.....  | 116 |
| GRÁFICO 3 TENDENCIAS DE BÚSQUEDA EN INTERNET.....  | 185 |
| GRÁFICO 4 VISUALIZACIÓN DE LA ACCIÓN EN TWITTER DE LA PAH CONTRA EL PARTIDO POPULAR .....                                | 218 |
| GRÁFICO 5 VISUALIZACIÓN EN TWITTER DE LA ACCIÓN POR PARTE DE LA PAH VS BBVA .....  | 219 |
| GRÁFICO 6 PERCEPCIÓN CIUDADANA RESPECTO DE ILP PAH .....   | 222 |
|  |     |
| TABLA 1 DIFERENCIAS EN LAS <i>POLICY NETWORKS</i> .....  | 21  |
| TABLA 2 FALLAS ABSOLUTAS Y RELATIVAS. ....   | 37  |
| TABLA 3 MONTO Y TÉRMINO PROMEDIO DE LAS HIPOTECAS.....   | 87  |
| TABLA 4 DIFERENCIA PORCENTUAL ENTRE VIVIENDAS Y HOGARES, 2000. ....  | 89  |
| TABLA 5 CARGA DE LA DEUDA .....  | 91  |
| TABLA 6 LISTADO SIMPLIFICADO DE PARTICIPANTES EN LA POLÍTICA DE VIVIENDA EN CATALUÑA .....                               | 117 |
|  |     |
| ESQUEMA 1 NIVELES DE ANÁLISIS EN LAS <i>POLICY NETWORKS</i> .....  | 48  |
| ESQUEMA 2 PROCESO DE INVESTIGACIÓN EN LA GROUNDLED THEORY .....  | 69  |
| ESQUEMA 3 TRABAZÓN COGNITIVA, FUNCIONAL Y POLÍTICA. ....   | 94  |
| ESQUEMA 4 LA RED DE POLÍTICA DE VIVIENDA COMO UNA <i>INVOLUTED NETWORK</i> .....   | 95  |
| ESQUEMA 5 LA RED DE POLÍTICA DE VIVIENDA COMO UNA <i>CONTESTED NETWORK</i> .....   | 110 |
| ESQUEMA 6 DIMENSIONES DEL NUEVO DIAGRAMA DE PODER.....   | 114 |
| ESQUEMA 7 LA METAGOVERNANZA EN LA RED DE LA POLÍTICA DE VIVIENDA, UN PROCESO EXÓGENAMENTE INDUCIDO.<br>.....             | 119 |
| ESQUEMA 8 LA FUERZA DE RESISTENCIA Y SU AFECTACIÓN.....  | 183 |
| ESQUEMA 9 LA VISIBILIZACIÓN DEL CONFLICTO Y LA AFECTACIÓN COMO DAÑO DE IMAGEN.....                                       | 187 |
| ESQUEMA 10 CONSTRUYENDO COLECTIVIDAD Y SUS IMPACTOS.....   | 194 |
| ESQUEMA 11 PROCESO DE RETROALIMENTACIÓN ODESC-PAH .....  | 197 |
| ESQUEMA 12 RELACIÓN ENTRE EL ALCANCE DE LOS OBJETIVOS Y SU ÓRBITA DE ACTUACIÓN.....                                      | 204 |
| ESQUEMA 13 CAPACIDAD COMUNICATIVA DE LA PAH .....  | 207 |
| ESQUEMA 14 VISIBILIZANDO EL CONFLICTO: CONDICIONES Y SUS PROPIEDADES .....   | 232 |
| ESQUEMA 15 LA VISIBILIZACIÓN DEL CONFLICTO: UN MODELO ANALÍTICO PARA APREHENDER EL CAMBIO EN LAS<br>POLICY NETWORKS..... | 234 |

## Prefacio

Noviembre 3 de 2010. Bisbal del Penedés, Tarragona<sup>1</sup>.

Lluís Martí, en paro y con un hijo de 9 años, espera la comitiva judicial que ejecutará la orden de desahucio. Lluís había trabajado como mecánico y animado por la bonanza y el incontenible crecimiento económico que se pregonaba por el 2007, decidió hipotecar su casa para hacerse del taller en el que laboraba. Sin embargo, la crisis del 2008 lo dejó en paro y con una deuda de 100.000 euros a Caixa Catalunya. La negativa del banco para encontrar una solución a la imposibilidad de afrontar los pagos de la hipoteca se trasladó en una primera fecha de lanzamiento de la que se logró obtener una prórroga por quince días. Al igual que para Lluís, la crisis económica del 2008 resultó en por lo menos 5 millones de personas sin trabajo al 2015, y según cifras del Consejo General del Poder Judicial en ese mismo periodo han sido 598.747 procedimientos de ejecución hipotecaria.

Sin embargo, Lluís no estaba dispuesto a quedarse en la calle con su hijo por lo que buscó alternativas. En su andar, encontró a un grupo de personas en situación similar en Barcelona y entre todas consideraron conveniente que se compareciera primero en juzgados para obtener más tiempo. No obstante, una nueva fecha de lanzamiento fue recibida. Ante la postura de los juzgados que priorizaba la protección de los derechos de propiedad privada frente a los humanos, alrededor de 40 personas se instalaron a las puertas de la casa de Lluís el 10 de noviembre de 2010 con la firme intención de evitar pacíficamente la ejecución del lanzamiento. La acción realizada por todas las personas ahí congregadas surtió efecto y fue suspendida la acción. El caso de Lluís es el primer #StopDesahucios de la Plataforma de Afectados por la Hipoteca: emergía así una nueva fuerza que oponía resistencia a las prácticas que la banca desarrollaba apoyada por las ejecuciones judiciales y solapada con la pasividad y el desdén de las autoridades gubernamentales.

---

<sup>1</sup> Con base en hechos y datos referidos por “Cinco años exigiendo Stop Desahucios” en *Radicales Libres*, noviembre 16 del 2015; y “El primer Stop Desahucios: la PAH ha significado conservar mi casa y que mi hijo tenga un techo” en *eldiario.es*, febrero 2 del 2014.



A partir de ese primer desahucio suspendido, en Barcelona y en cientos de ciudades y localidades de todo el territorio español, la PAH a base de luchar cuerpo a cuerpo, literal y figurativamente, se ha constituido como un actor con el que están obligados a interaccionar las entidades financieras, los fondos de inversión, los gobiernos locales y nacionales, así como los partidos políticos. Desde las acciones más informales como la referida anteriormente o mediante estrategias en terrenos formales como el impulso de iniciativas legislativas en diferentes niveles de gobierno, lo cierto es que la PAH ha incidido en la red de política de vivienda y en el comportamiento de sus participantes desde su nacimiento hasta hoy en día.

Las soluciones que de manera auto-gestionada han encontrado cientos de familias en la Plataforma, así como los impactos en la política de vivienda, son razones suficientes para despertar el interés en el tema desde lo académico, pero por encima de ello, despiertan la empatía y la solidaridad con todas las madres y padres, con todas las afectadas y no-afectadas que día con día luchan, negocian, acuerdan, ceden su tiempo y energía, que lloran, ríen, callan, gritan, triunfan... Es cierto, la Plataforma se integra de afectadas por las hipotecas y los alquileres, pero ante todo en la PAH no son números, son personas en igualdad. La PAH es (re)conocida en general por la efectividad de sus acciones ante la banca y las administraciones públicas, pero mayor es su incidencia en los valores humanos. Ahí las personas devastadas encuentran refugio y amplían su familia. En la Plataforma todas las personas reencuentran la valía de la colectividad, de lo común, del cuidado mutuo, del acuerdo y del desacuerdo, de la potencia del grupo (“¡sí se puede!”) y de la solidaridad (“Hoy por ti mañana por mi”).

Si bien este trabajo intenta establecer algunas propuestas teóricas y normativas que puedan ser útiles para el análisis de las políticas públicas, es necesario reconocer que en esencia es un relato que recoge todo el conocimiento que la experiencia de todas y cada una de las personas activistas de la PAH han desarrollado en todos estos años de lucha. Por tanto un sincero y total agradecimiento a todas las personas que a pesar de cargar la incertidumbre, el dolor y el cansancio de sus respectivas luchas, abrieron su corazón y siempre con una sonrisa compartieron su experiencia. Así mi pleno reconocimiento, respeto y solidaridad con todas las personas que han experimentado y defendido el derecho que tenemos los seres humanos a vivir dignamente.

## Introducción

Esta tesis doctoral defiende dos grandes argumentos: primero, que la Plataforma de Afectados por la Hipoteca (PAH) ha logrado incidir en la red de política<sup>2</sup> de vivienda en Cataluña al conducir una transformación hacia un nuevo equilibrio de poderes caracterizado por una *metagobernanza exógenamente inducida*, un *recambio gubernamental*, y una *gobernanza socialmente compartida*; y segundo, que la *visibilización del conflicto* es la fuerza de resistencia mediante la cual se ha inducido el cambio en las relaciones de poder hasta entonces establecidas.

Uno de los objetivos de la investigación era analizar la manera en que se transformó la red de política de vivienda antes y después de la crisis, a partir de la emergencia de nuevos actores como la PAH. Dichos cambios y transformaciones se han dado en un contexto de crisis económica y política a partir del 2008 que, entre muchas otras cosas, han tenido como resultado la emergencia habitacional como nuevo problema público. Junto con la problemática socioeconómica, surgieron nuevos actores con la finalidad de incidir en la legislación habitacional y detener la alarmante cifra de familias vulneradas en sus derechos sociales. La PAH surgió en el 2009 y es hasta la fecha una de las organizaciones sociales más significativas dentro del movimiento social en defensa del derecho a la vivienda. Su importancia radica en las soluciones que un gran número de personas afectadas han encontrado gracias al agrupamiento colectivo y a la presencia que tiene por todo el Estado Español. Adicionalmente, la relevancia de la Plataforma en los últimos siete años está dada por el impacto que ha tenido en la política de vivienda, en los comportamientos de los funcionarios públicos e instituciones gubernamentales, e incluso en las instituciones financieras y sus representantes. Si bien las transformaciones han sido oscilantes, asimétricas y aún inciertas, es un hecho que la PAH se ha hecho un lugar en la red de política de vivienda en Cataluña y en todo el territorio Español.

Uno de los resultados de la investigación, es el registro del proceso de cambio y transformación de la red de política de vivienda en Cataluña que se hace en el capítulo

---

<sup>2</sup> Se advierte que se preferirá su traducción al inglés (*policy network*), pero cuando se haga referencia a la dimensión empírica, se usará: *red de política de vivienda*. Igualmente, se usará el concepto de *network governance* a excepción de que la cita utilice expresamente *gobernanza de red*.

tercero. Se argumenta que ésta pasó de una *involved network* existente hasta el 2008 a una *contested network* a partir del 2009 (Marin & Mayntz, 1991; Marsh, 1998; Richardson, 2000; M. J. Smith, 1993). Los actores participantes de la *red pre-crisis* (Terrones & Serratusell, 2014) manifestaron un *exceso de consenso* en la toma de decisiones (Koppenjan, 2008), con interacciones que evidenciaron *trabazones* del tipo *funcional, cognitivo y político*, y con fuertes barreras de entrada (Schaap, 2008). Estos rasgos permiten calificar la red previa a la crisis como una *involved network* (Schrank & Whitford, 2011), es decir, sin la capacidad de anticipar y responder a cambios ambientales, ni para detectar y corregir dinámicas oportunistas e ineficientes en su interior. Por el contrario, a partir de la crisis del 2009 la red pasó a ser una *contested network*, es decir, una red que incorporó un nivel de *conflicto funcional* (Koppenjan, 2008) al ser impugnados los actores participantes, los resultados generados y que resultó en dinámicas más abiertas, inclusivas y participativas en la toma de las decisiones. En la dimensión de gobernanza, la red previa a la crisis se caracterizaba por el desuso y desaprovechamiento de espacios decisorios y participativos<sup>3</sup>, mientras que en años recientes muchos de esos espacios se han reactivado e incluso otros se han creado.

Si bien existen factores *económicos, políticos, ideológicos y tecnológicos* (Marsh & Rhodes, 1992) que han influido en las transformaciones que la red de política de vivienda en Cataluña ha tenido en los últimos ocho años, este trabajo pone especial interés al peso que las afectadas por la hipoteca han tenido en dichas transformaciones. Si se considera el fuerte ostracismo de la red, incluso una vez estallada la crisis, un tema de natural interés fue preguntarse la manera en qué un *outsider* como la PAH promovió dinámicas de apertura e introdujo un nivel de conflicto funcional en una red que se encontraba en involución. A partir del proceso de cambio identificado, esta investigación busca dar respuesta a cinco preguntas:

1. ¿Cuáles son las características del nuevo equilibrio de fuerzas que actualmente se configura?
2. ¿De qué manera la PAH promovió la apertura de la red a nuevas visiones?

---

<sup>3</sup> Un ejemplo es el Consejo Social de la Vivienda que se reunía solo una vez al año y generaba informes no vinculantes como productos principales.

3. ¿De qué forma introdujo un nivel de conflicto funcional entre los participantes de la red?
4. ¿De qué manera destrabó las interacciones en las que se encontraban los participantes?
5. ¿Qué aprendizajes se pueden obtener del caso estudiado para el análisis de las *policy networks* respecto a los procesos de cambio promovidos por *outsiders*?

*La conveniencia de un enfoque micro-relacional.* Responder las preguntas planteadas implican ciertos retos metodológicos pues supone encontrar los porqués, es decir, las dinámicas que han favorecido las incidencias, los cambios y las transformaciones. Sin embargo, la teoría de las *policy networks* posee limitaciones para dar respuesta a los intereses de investigación aquí planteados pues tiende a favorecer la estabilidad y la estructura de las participaciones y no el cambio (Bevir & Rhodes, 2007; Rhodes, 2007; M. J. Smith, 1993). Es decir, es posible registrar los recursos de cada actor, las relaciones establecidas entre ellos, los beneficios de las colaboraciones, pero el análisis de redes no tiene como finalidad identificar las causas que han motivado cambios en las relaciones de poder, ni los procesos de deliberación y ajuste mutuo, y en general la manera en que se ha desarrollado la transformación.

Desde las redes es posible ver dos momentos distintos en la política de vivienda en Cataluña: uno antes de la crisis del 2008 y otro aún vigente a partir del 2009. Son dos lapsos en los que se puede identificar a los actores, los recursos existentes, las interrelaciones establecidas. Sin embargo, lo que no es posible es encontrar los eslabones que den cuenta de los factores y causas del cambio. Se requiere de enfoques *decentrados* (Bevir & Rhodes, 2007) que eviten el determinismo de las estructuras, pero sin caer en el convencional sobrepeso que se da en ocasiones a la capacidad de agencia. La investigación apuesta entonces por un enfoque pragmático que acepte la influencia que tienen los agentes y sus relaciones para promover el cambio con base en las constricciones estructurales pero que también incorpore su capacidad para transformarlas. Se trata de una *pragmática relacional* (Emirbayer, 1997) que parte de “(...) una doble concepción: la realidad sociopolítica se encuentra cruzada por múltiples contradicciones (de valores, de intereses ...) y las relaciones de poder que se establecen son de naturaleza relacional” (Goma et al., 2002, p. 15).

Las implicaciones para estudiar el cambio en las redes implica entonces considerar las dinámicas relacionales como procesos políticos (Robins, Bates, & Pattison, 2011): una especie de juegos donde los actores constantemente hacen y rehacen las estructuras (klijn 1997) de un modo estratégico que crea significado de acción (Cohen, March, & Olsen, 2011; DiMaggio & Powell, 1983; Scott, 2008; Sørensen & Torfing, 2008e). Por lo tanto, si el cambio en las redes tiene que ver con vínculos relacionales múltiples entre actores, el escenario resalta el conflicto natural y por lo tanto justifica poner la atención al ejercicio del poder (Flyvbjerg, 1998) en las relaciones resultantes que se desarrollan en el día a día entre los participantes (Arellano, 2010b). Como Rhodes afirma, “To pursue micro-level analysis in order to explore personal networks will provide a wealth of detail” (Marsh y Rhodes 1992 p, 22). Esta es la brecha que el trabajo pretende acortar, específicamente el poco trato que desde las redes se ha hecho al cambio, a las relaciones de poder y al conflicto entre los participantes.

Este trabajo considera que la *microfísica del poder* (Deleuze, 2014; Foucault, 1999) es un enfoque apropiado para explorar el nivel relacional y los factores con los que la PAH ha incidido en la red de política de vivienda en Cataluña y concretamente en las relaciones de poder previamente existentes. La microfísica del poder pone el énfasis en las relaciones entre los actores y explícitamente se interesa por aprehender el cambio al orientarse en la identificación de nuevas fuerzas que promueven las transformaciones. Deleuze y Foucault afirman que en cualquier interacción es posible identificar por un lado dos tipos de poder: un poder de afectar y un poder de ser afectado. Sin embargo, por otro lado, el cambio en las relaciones de poder solo comienza cuando surge una nueva fuerza que opone resistencia a las relaciones previamente establecidas. Es por eso que se considera el poder en una lógica relacional, de hecho una relación de fuerzas. Por lo tanto, y con la finalidad de descubrir las fuerzas impulsoras del cambio, el foco de esta investigación se pone en los poderes de resistencia: “...solamente anclándose, apoyándose en los puntos de resistencia, se puede comprender la mutación de un diagrama, es decir por qué un diagrama cambia en provecho de una nueva distribución de las relaciones de poder” (Deleuze, 2014, p. 402).

*La metodología de investigación.* La investigación utiliza la *grounded theory* (B. Glaser & Strauss, 1967) con especial atención a la versión constructivista de Charmaz (Bryant & Charmaz, 2007; Charmaz, 2008). Son tres situaciones del campo social

estudiado las que imponen condiciones metodológicas especiales y que encuentran en la GTM un enfoque apropiado:

1. Dar respuesta a las preguntas del tipo *cómo* anteriormente planteadas;
2. Las limitaciones que la teoría de redes tiene para explicar el cambio; y,
3. La necesidad por descubrir las fuerzas de resistencia que la PAH opone a las relaciones de poder preexistentes.

Los intereses de la investigación están en indagar las condiciones por las que ocurre un fenómeno social de cierta manera. Más que comprobar la relevancia que un determinado conjunto de variables independientes tiene sobre una dependiente, las necesidades de la presente investigación están en *identificar* al menos un primer grupo de variables con incidencia en la transformación de las relaciones de poder entre la PAH, las entidades financieras y las administraciones públicas.

## **Estructura de la tesis**

El desarrollo de esta tesis doctoral se establece en cinco capítulos y un apartado final de conclusiones. El primer capítulo tiene por finalidad delimitar desde la literatura el punto donde se sitúa este trabajo y los *conceptos sensitivos* (Charmaz, 2006) que servirán de guía durante el proceso analítico. Por lo tanto, se refiere la literatura acerca de las *policy networks* pero más que elaborar un recuento convencional, el capítulo recupera el debate acerca de la supuesta evolución desde las *policy networks* hasta la *network governance*. Se resalta que más que una evolución, las redes deben ser vistas como una coexistencia y un traslape con las gobernanzas de mercado y burocrática. Posteriormente, el capítulo destaca una serie de criterios que serán utilizados en la revisión de la red de política de vivienda posteriormente y que permiten advertir el fallo respecto de sus objetivos y funcionamiento. También se presentan las limitaciones que tiene la teoría de redes para explicar el cambio en sus dinámicas y tipologías, por lo que finalmente, se introduce la relevancia del enfoque relacional en las redes y de la microfísica del poder como enfoques útiles para el estudio del cambio en las *policy networks*.

El segundo capítulo tiene como finalidad justificar el uso de la *grounded theory* como metodología de investigación y se divide en dos secciones. La primera detalla todas las decisiones estratégicas que se hicieron durante el proceso de investigación. Ahí se delimita el objeto de estudio y se menciona la manera en que se trataron los datos y sus fuentes. La segunda sección presenta el proceso que debe seguir una investigación bajo la metodología de la *grounded theory*. Ahí se refiere a los estudios que originaron la metodología, se presenta una definición y se destacan las situaciones de investigación más convenientes para usar la GTM. En un afán de aclarar su entendimiento y uso, el capítulo también destaca las diferencias más significativas respecto de las investigaciones convencionales, además de advertir los riesgos más comunes en cuanto a su uso.

El tercer capítulo tiene como finalidad resaltar que la red de política de vivienda en Cataluña se encuentra en un actual proceso de cambio y transformación. Con base en la literatura de las redes referida en el primer capítulo y apoyado por literatura especialista en política de la vivienda, se presentan los argumentos que permiten calificar como una *involved network* a la red constituida hasta estallada la crisis. De igual manera, se detectan factores en los años posteriores a la crisis que son evidencia de cambios en la efectividad, dinámica y legitimidad de la red, y que dan cuenta de una transformación hacia una *contested network* caracterizada por dinámicas de impugnación, conflicto y mayor apertura.

El capítulo cuarto tiene como objetivo responder a la primera de las preguntas de investigación antes referidas: ¿Cuáles son las características del nuevo equilibrio de fuerzas que actualmente se configura? Se describen entonces las transformaciones en la red de política de vivienda y se presentan los tres rasgos principales que caracterizan el *nuevo diagrama de poder*: 1. Una *metagobernanza exógenamente inducida* en la que las acciones de la PAH han obligado a que los gobiernos locales desplieguen acciones encaminadas a regular y mediar el conflicto habitacional; 2. *el recambio gubernamental* caracterizado por acciones de auto-organización como la campaña de la *obra social* en que las afectadas suplen a las instituciones en su obligación de proteger y garantizar el derecho a la vivienda; y, 3. *La gobernanza socialmente compartida* donde es posible observar interacciones entre la Plataforma y las instituciones que impactan en la gobernanza de la política habitacional.

Si el capítulo cuarto da respuesta al *qué* características toma el actual proceso de re-equilibrio de fuerzas, el capítulo quinto tiene como finalidad responder al *cómo*. Concretamente tiene por objetivo dar respuesta a tres de las preguntas anteriormente planteadas:

- ¿De qué manera la PAH promovió la apertura de la red a nuevas visiones?
- ¿De qué forma introdujo un nivel de conflicto funcional entre los participantes de la red?
- ¿De qué manera destrabó las interacciones en las que se encontraban los participantes?

La *visibilización del conflicto* y el *daño de imagen* representan la teoría sustantiva resultante que responde las preguntas. Ambas categorías constituyen respectivamente el proceso *fuerza-afectación* que explica el cambio en la red de política de vivienda en Cataluña; especialmente, la incidencia que la PAH ha tenido en las relaciones de poder con la banca y con las instituciones gubernamentales. Se proponen la *construcción de colectividad*, el *empoderamiento técnico-pragmático*, la *capacidad comunicativa* y la *difusión de victorias* como las cuatro condiciones necesarias para que la *visibilización del conflicto* se constituya como una fuerza con la potencia suficiente para resistir y trastocar las relaciones de poder establecidas.

Finalmente, el último apartado tiene la finalidad de responder la quinta pregunta de investigación. Para ello se sintetiza la propuesta de un modelo analítico para aprehender las transformaciones impulsadas por agentes externos a una *policy network*. También presenta cinco proposiciones teóricas y empíricas que el estudio realizado permite abstraer a manera de conclusiones. Si bien es cierto que la *visibilización del conflicto* cumple con el objetivo de cualquier estudio de *grounded theory* en presentar una teoría que explique una situación problemática, se ha decidido incorporar una especie de diálogo con la literatura más relevante acerca del cambio en las redes. También se reflexiona sobre la utilidad que tiene un enfoque micro relacional como es la microfísica del poder para el *policy network analysis*, por lo que en esta última parte se abordan temas como el peso que tiene la *pragmática relacional* en las interacciones estudiadas. Adicionalmente, se presentan algunas consideraciones acerca de la *visibilización del conflicto* como teoría sustantiva, así como sus límites y potencialidades para convertirse en una teoría formal que pueda ser usada en otras áreas y contextos donde haya cambio



en las relaciones de poder. Finalmente, el capítulo y el trabajo, cierra con algunos puntos que son interesantes a observar en el futuro acerca de la red de vivienda en Cataluña y de la PAH como un nuevo actor en el escenario local.

### **Tres precisiones a tener en cuenta**

1. Aunque la atención de la investigación se centra en la influencia que la PAH ha tenido en las transformaciones, se reconoce que hay otros actores y factores de cambio como por ejemplo, los aspectos *económicos, políticos, tecnológicos e institucionales* (Marsh & Rhodes, 1992). Todos ellos también facilitan el cambio y con seguridad han influido no solo en la red sino incluso en las posibilidades de acción que la PAH ha ejercido. Sin embargo, aunque estos factores se refieren en los capítulos analíticos, no es objetivo de esta investigación profundizar en este tipo de correlaciones o el grado de incidencia de cada uno de ellos en el proceso de transformación. En síntesis, el trabajo no pretende establecer un modelo donde los factores ambientales constituyen variables independientes que explican el cambio en la red como variable dependiente.

2. Es importante resaltar que el proceso de cambio y transformación es uno que se presenta inacabado y en constante movimiento. Si bien el trabajo tiene como marco temporal y espacial las interacciones dentro del periodo comprendido entre el 2009 y 2015, al momento de la elaboración del presente trabajo aún en Barcelona suceden 49 desahucios por día en promedio (Teresa & Cols, 2016). Por lo tanto, a pesar de la incidencia que la Plataforma ha tenido en la política de vivienda y en los actores participantes, no es posible afirmar que los rasgos del diagrama de poder representa un proceso acabado y totalmente transformado. Por el contrario, la oscilación del problema habitacional, la intervención asimétrica gubernamental, la apertura y el cierre de las entidades financieras, la tolerancia o severidad contra la PAH por parte de los *mossos de esquadra*<sup>4</sup>, son ejemplos de la viva expresión que tiene la confrontación entre fuerzas ejercidas por todos los actores. Todos y cada uno de ellos afectan, son afectados y resisten entre si, no solo a nivel local sino con incidencias de actores de nivel Estatal y

---

<sup>4</sup> La PAH ha denunciado recientemente un aumento en la fuerza física ejercida por los mossos de esquadra en contra de las familias que no tienen garantizado un piso para vivir (Rodríguez, 2016).

hasta comunitarios. Como Foucault y Deleuze (2014) advierten, las fuerzas de resistencia se despliegan en innumerables puntos de enfrentamiento y es así que seguirá continuamente su despliegue entorno al tema de la vivienda.

3. Es necesario hacer explícito que el uso de la *grounded theory* en este trabajo fue utilizado íntegramente en los capítulos cuarto y quinto, mientras que los resultados del capítulo tercero derivan de los criterios analíticos identificados en la literatura del análisis de redes. En ese sentido, las referencias en el capítulo primero a la *microfísica del poder* y a los enfoques relacionales responden al uso de *conceptos sensitivos* durante el proceso analítico (Charmaz, 2006). Si bien es cierto que, como se verá en el capítulo metodológico, hay corrientes de la GTM que rechazan cualquier revisión de literatura debido al sesgo que impondría al investigador al momento de hacer emerger los datos, otras visiones reconocen la imposibilidad de que la persona investigadora se aproxime al campo de estudio totalmente neutral y despojada de cualquier carga teórica. La visión constructivista de Charmaz (2006) reconoce que la trayectoria y experiencia teórica de las investigadoras es responsable del interés que se pueda tener por un campo social de estudio y argumenta que es precisamente ese bagaje lo que permitirá indagar los aspectos relevantes y hacer las preguntas adecuadas durante la investigación. En esa misma idea, hay quienes consideran la exposición de la literatura como un ejercicio catártico y de honestidad acerca del conocimiento adquirido en el área (B. Glaser, 1998). El capítulo que refiere a la literatura en este trabajo se justifica entonces desde estos argumentos.

## Capítulo 1. Policy y Governance Networks, fallas y tensiones de las colaboraciones en red

Como se advierte en la introducción, este capítulo no presenta un marco teórico convencional del que emergen hipótesis y preguntas de investigación *a priori*. Por el contrario los temas que se incluyen han servido tanto como una *caja de herramientas* con la que se comienza el análisis de la política de vivienda en Cataluña, pero al mismo tiempo también se incluyen las referencias teóricas relevantes para dialogar con los hallazgos de la investigación. Es importante advertir que el desarrollo de éste primer capítulo se establece desde la justificación que la *Grounded Theory* impone<sup>5</sup>: más que un marco teórico convencional, el capítulo sirve al proceso de investigación y al investigador como un ejercicio catártico (B. Glaser, 1998) en el que se hacen explícitos los referentes teóricos que la persona investigadora acarrea en su bagaje profesional, de manera que anticipa cualquier sesgo que pueda trasladarse en la teoría fundamentada resultante.

Debido a que el interés está en las interacciones de diversos actores protagonistas de la política de vivienda en Cataluña, en una primera sección se abordan los conceptos de las *policy networks* y la *network governance* donde se detallan algunas de sus cualidades más comunes y los debates acerca de su entendimiento como una evolución o coexistencia de las gobernanzas burocrática, de mercado y de red. También se presentan argumentos en cuanto a que si las redes significan una reacción al sistema neoliberal o si por el contrario son una extensión del mismo. En una segunda sección se resaltan algunos de los dilemas y fallas que la literatura de redes refiere en cuanto a su funcionamiento. Adicionalmente, se detalla el estudio del cambio como una de las limitaciones más importantes de la teoría de redes. La tercera sección destaca en consecuencia la conveniencia de incorporar un enfoque *micro relacional* de tal manera que se puedan añadir aspectos del poder que tienen incidencia en los procesos de cambio. Finalmente, la cuarta sección propone la *microfísica del poder* y las mutaciones en los diagramas de poder como un conjunto de *conceptos sensitivos* (Charmaz, 2006)

---

<sup>5</sup> La justificación y referencia a la metodología de la Grounded Theory se hace en el capítulo segundo.

que guíen la exploración y permitan capturar las dinámicas de las interacciones que motivan el cambio de la red de política de vivienda en Cataluña.

### **1.1. De las Policy Networks a la Network Governance**

Esta primera sección se refieren los principales conceptos de la literatura de redes: las *policy networks* y la *network governance* son dos conceptos clave que permitirán abordar el análisis de la política de vivienda en Cataluña para afirmar que actualmente se encuentra en un proceso de cambio y transformación. Se mencionan las principales características de ambos conceptos y adicionalmente hace referencia a dos tipos de debates excluyentes acerca de las redes: el primero, si el desarrollo conceptual y empírico responde a una evolución de la gobernanzas burocráticas, de mercado y de red o si por el contrario las redes representan la coexistencia de gobernanzas. El segundo debate da cuenta de dos visiones acerca de la relación que tienen las redes con el actual sistema económico, concretamente, si son una *reacción al* o una *extensión del* neoliberalismo económico.

#### **Policy networks**

El análisis de redes se ha utilizado con la finalidad de aprehender y explicar la compleja y diversa realidad en la que los gobiernos diseñan e implementan las políticas públicas. Al presenciar un contexto donde el Estado ya no es el único actor monolítico en la actividad gubernamental, y que por el contrario, se reconoce la existencia e incidencia de diversos actores en todas las fases de las políticas públicas (Majone, 1997), el análisis de redes si bien no permitió imprimir una direccionalidad de la acción pública *a priori*, al menos sí fue útil para hacer evidente la variedad de intereses existentes, es por ello que para algunos, las *policy networks* son más una “metodología en busca de una teoría” (Galès, 1995 en Cabrero, 2005, p. 28). Sin embargo, su utilidad se encuentra en entender el poder polarizado, los ajustes resultantes de los conflictos (mas no su desarrollo) y la definición de normas que institucionalizan los comportamientos (Cabrero, 2005). En resumen contribuye a procesar la manera en que los impactos de las

políticas públicas son determinados por la estructura de una red y las interacciones que hay dentro de ella (Fawcett & Daugbjerg, 2012).

Las *policy networks* son resultado de una cooperación más o menos estable y no jerárquica entre organizaciones que intercambian recursos y comparten valores (Galès, 1995 en Cabrero, 2005); esto disminuye los costos de transacción e incrementa las posibilidades para lograr los objetivos (Van Waarden en Cabrero 2005). Cada red posee diferencias de grado en cuanto a su organización, funcionamiento o desempeño. Aunque es muy amplia la literatura, hay elementos que permiten hacer una distinción en función de la apertura o cierre de la red, el número de actores y la posibilidad que tienen de incidir en ella, el grado de consenso y la interdependencia de los recursos (Marin & Mayntz, 1991; M. J. Smith, 1993). En consecuencia, se puede dividir en dos grandes tipologías a las redes: las *policy community* o “comunidades de política” (Marsh & Rhodes, 1992) y las *issue networks* o “redes temáticas” (Hecló, 1990; M. J. Smith, 1993)<sup>6</sup>.

Las *policy communities* se caracterizan por: su carácter cerrado y excluyente pues los participantes comparten una agenda política y recursos (Goma et al., 2002); son actores mutuamente dependientes para alcanzar los objetivos de todos y de cada uno (Fawcett & Daugbjerg, 2012); y, las interacciones están enmarcadas dentro de procesos estables de integración con base en la estrategia colectiva de acción (Cabrero, 2005). Por su parte las *issue networks* son más permeables y sin asimetrías importantes entre sus miembros (Goma et al., 2002), pero las caracterizan una falta de consenso derivada de los desacuerdos sobre las decisiones y los objetivos comunes (Fawcett & Daugbjerg, 2012). Sin embargo, poseen el potencial para influir y determinar la orientación de una política pública (Cabrero, 2005). En un esfuerzo de simplificación, se dice que “las comunidades de política tendrán las oportunidades de dirigir o pilotear los procesos decisorios, mientras que las redes temáticas en ocasiones se transforman más en ‘foros de discusión’ que en verdaderas redes de influencia y decisión” (Cabrero, 2005, p. 30).

A manera de resumen, se presenta la clasificación hecha por Fawcett y Daugbjerg con base en los criterios de membresía, integración e institucionalización:

---

<sup>6</sup> Se advierte que este trabajo hará uso del concepto anglosajón.

**Tabla 1** Diferencias en las *policy networks*

| <i>Dimensions</i>    | <i>Policy community</i>   | <i>Issue network</i>   |
|----------------------|---|--|
| Membership           | Very limited number of members<br>Narrow range of interests represented   | Large number of members<br>Wide range of interests represented             |
| Integration          | Bargaining and negotiation<br>Frequent interaction                        | Consultation<br>Unstable pattern of interaction                            |
| Institutionalisation | Consensus on policy principles and procedures to approach policy problems | Conflict over policy principles and procedures to approach policy problems |

Fuente: (Fawcett & Daugbjerg, 2012, p. 199).

## Network governance

Otro concepto es el de *gobernanza* que es utilizado en diferentes ámbitos, por ejemplo: en las particularidades de un mercado como son los *clusters –gobernanza corporativa-*; en las relaciones diplomáticas entre países o dentro de una región continental – *gobernanza internacional-*; en las actividades e interacciones dentro de una misma ciudad –*gobernanza urbana-*; e incluso el acelerado avance tecnológico ha obligado a referirse a una *gobernanza de las redes sociales* (Kjaer, 2004). Dentro de la ciencia política el concepto se usa para referirse a las actividades del sector público, por ejemplo: en las relaciones internacionales, para referirse a los problemas políticos globales y a las soluciones con intervención Estatal; o en lo que se denomina *gobernanza multinivel*, es decir, en referencia a las interacciones que suceden entre diferentes niveles de gobierno –*relaciones intergubernamentales-* (Kjaer, 2004).

En este último punto es donde converge el concepto de *network governance* – gobernanza de red-. En nuestros días resulta muy común utilizar el concepto por parte de políticos, académicos, técnicos gubernamentales, para referirse a las funciones de gobierno, a las políticas públicas, a las participaciones público-privadas y a diversas acciones de participación ciudadanas. A pesar de que el término se ha usado desde mucho tiempo atrás para referirse a las formas de gobierno (Kooiman, 2003), o al procedimiento de gobernar (en Cabrero, 2005), hoy en día su uso se ha generalizado a esquemas de interacción flexibles y abiertas que involucran una diversidad de actores provenientes de diferentes sectores en arenas horizontales, incluyentes y transparentes.

En virtud de la amplia aplicabilidad del concepto y al considerar la ambigüedad e imprecisión que surge de ello<sup>7</sup>, este trabajo se interesa por la gobernanza en las ciencias políticas y suscribe la precisión hecha por Rhodes en cuanto a que la *network governance* abarca las arenas de la administración y las políticas públicas con las siguientes características:

- Interdependencia entre organizaciones y actores, sean públicos, privados y sociales;
- Interacciones continuas por la necesidad de intercambiar recursos y encontrar soluciones a problemas comunes;
- El establecimiento de reglas de colaboración negociadas y acordadas en común; y,
- Autonomía del Estado, es decir, auto-regulables pero con capacidad de establecer una dirección y promoción gubernamental (Rhodes, 2007, p. 1246).

Rhodes describió estas colaboraciones como una nueva gobernanza en forma de red que se refiere a “gobernar con y mediante redes” (Rhodes, 2007, p. 1258), las cuales involucran: auto-organización y redes inter-organizacionales caracterizadas por interdependencias, intercambios de recursos, reglas del juego mutuamente acordadas y autonomía significativa del estado” (Marsh, 2011, p. 34). Existe una gran variedad de definiciones en función de las cualidades que destacan pero una que agrupa las características más representativas es la que proponen Sørensen y Torfing donde la *network governance* se refiere a:

1. Una articulación horizontal relativamente estable de actores interdependientes pero operacionalmente autónomos;
2. que interactúan mediante negociaciones;
3. que se desarrollan en una estructura regulativa, normativa, cognitiva e imaginaria;
4. que es auto-regulable dentro de los límites impuestos por agencias externas; y
5. que contribuye a la producción del propósito público. (Sørensen &

---

<sup>7</sup> Incluso Rhodes (2007 p.1246) menciona que el concepto está en el Dictionary of Weasel Words, Contemporary Clichés, Cant & Management Jargon.

Torfinf, 2008f, p. 9).

Ya sea que nos refiramos a las *policy networks* o a la *network governance*, los dos conceptos comparten algunos supuestos en relación a las interacciones que les supone el establecimiento de una red. Ambos conceptos deben ser vistos como ocurren en la realidad, es decir, como una coexistencia de redes con trayectorias variadas de ida y vuelta en función de las condiciones de interacción, de interdependencia y de la complejidad de los problemas públicos (Blanco, Lowndes, & Pratchett, 2011), así como de los niveles de *integración, estabilidad y exclusividad* (E. Sørensen & Torfinf, 2008a, p. 4 en referencia a Hecló, 1990; Marsh & Rhodes, 1992; Rhodes, 1997). El debate e investigación de las cualidades de las redes está lo suficientemente documentado por lo que a continuación solo se destacan cuatro rasgos relevantes que en el capítulo segundo son retomados a modo de evaluación de la red que se estudia en este trabajo; estos son: la *interdependencia de recursos y de poder*, la *autonomía operacional*, la *auto-regulación*, y su compromiso con el *propósito público*.

**1. Interdependencia de recursos y de poder.** La interdependencia quizá sea la condición más importante para la formación y funcionamiento de una red. Se refiere a la *organización de los intereses* (Kooiman, 1993; Marin & Mayntz, 1991), es decir, a la mutua dependencia que tienen los participantes entre sí para alcanzar no solo el interés colectivo sino también el individual. La *interdependencia de recursos* supone que ninguno de los actores los posee o controla todos, sean económicos o políticos (Arellano, Demortain, Rouillard, & Thoenig, 2013; Rhodes, 2007), además de que éstos deben tener utilidad directa para la red; es decir, deben contribuir en la solución del problema colectivo o en la consolidación del beneficio mutuo (Sørensen & Torfinf, 2008a). Por su parte la *interdependencia de poder* se refiere concretamente al *poder de veto* (Schaap, 2008), donde la dependencia también deviene por el ejercicio del poder, real o potencial, por parte de cada uno de los participantes.

**2. Autonomía operacional.** Además de interdependientes, los actores que participan de una red deben ser autónomos, o concretamente, deben mostrar una significativa *autonomía operacional* (Sørensen & Torfinf, 2008a) que puede ejercerse de dos maneras. De un lado que los participantes no sean sujetos de ser instruidos o comandados por parte de superiores o cualquier otro principal para actuar o pensar de determinada manera (Marin & Mayntz, 1991). De otro, deben tener la posibilidad de



separarse o hacerse a un lado de la intervención de otros actores, incluso salir de la red colaborativa (Schaap, 2008, p. 121). Ambas características generan situaciones del tipo *juegos* (Rhodes, 1997, 2007) resultantes en:

- Procesos de gobierno en los que el aparato gubernamental ha dejado de ser el principal y las interacciones basadas en las negociaciones ha tomado su lugar;
- La deliberación y el regateo son comunes y suceden dentro de un contexto de intensas luchas de poder ; y,
- Los comités, consejos, alianzas, son los espacios de diálogo más comunes para generar políticas públicas (Sørensen & Torfing, 2008a).

**3. *Auto-regulación.*** Las redes “...son un sistema pluricéntrico contrario al sistema unicéntrico de la regulación estatal y al multicéntrico de los mercados competitivos” (Kersbergen & Waarden, 2004 en Sørensen & Torfing, 2008a, p. 12). La existencia de redes auto-regulables genera la percepción de poder establecer un *gobierno a distancia*<sup>8</sup> (Dean, 1999; Rose & Miller, 1992 en E. Sørensen & Torfing, 2008a, p. 6). La auto-regulación constituye una forma específica de coordinación y control de la acción conjunta dentro de la red en la asignación de los recursos y la producción de servicios públicos, donde los medios son entonces estructuras de autoridad y colaboración apoyadas por normas y reglas vinculantes y consensuadas por todos los participantes (Börzel & Panke, 2008; Mayntz, 1993; Provan & Kenis, 2006; Rhodes, 2007).

**4. *El propósito público.*** Se refiere a que los impactos y resultados producidos por las redes, debido a su naturaleza política y pública, deben ser congruentes con las visiones y los valores socialmente compartidos (Marsh, 1998). Es decir, que además de facilitar el logro de intereses particulares y del grupo de participantes, las redes también deben contribuir con el interés general. Esta idea pareciera suponer que es posible alinear e integrar los intereses individuales, los colectivos y los generales; una visión que recuerda los modelos económicos de agregación de preferencias. Más adelante se

---

<sup>8</sup> Incluso, la auto-regulación aparece como una característica esencial para las cuatro teorías con las que Sørensen y Torfing (2008e) analizan las redes de gobernanza. Establecen un análisis de la gobernanza de red desde cuatro posiciones teóricas: teoría de la integración, de la gobernabilidad, de la gubernamentalidad, y de la integración.

retomará este punto para confrontarse con evidencia empírica, pero por el momento basta enfatizar que incluso la literatura, es este el caso de la *network governance*, precisa que aquellas que “...no contribuyan con el propósito público en este amplio sentido, no podrán ser consideradas redes de gobernanza” (Sørensen & Torfing, 2008a, p. 11).

### 1.1.1. ¿Evolución o Coexistencia de gobernanzas?

Si bien hay acuerdo en el ámbito de la administración y de las políticas públicas acerca de las características generales de lo que definen una *policy network* y una *network governance*, no puede identificarse una única argumentación acerca de su surgimiento. Se pueden resumir dos visiones diferentes: una de tipo *evolutiva* y otra de *coexistencia*. La primera entiende un desarrollo en las formas de gobernanza que comienza con la *burocrática*, pasa por la de *mercado* y termina con las *redes*. Las fallas y fracasos de cada una de ellas es el motor de la trayectoria evolutiva. Por el contrario, en la segunda visión no desaparecen las jerarquías ni los mercados sino que *coexisten*. El surgimiento de una gobernanza en forma de red se explica como respuesta ante una nueva realidad marcada por la *complejidad*, la *diversidad* y el *dinamismo* (Kooiman, 1993). Para la *evolutiva* las redes tienen una función de tipo instrumental capaz de generar interacciones efectivas, eficientes y legítimas, mientras que para la visión de *coexistencia* las redes son un concepto útil para entender una realidad donde actúan las jerarquías, los mercados y las organizaciones sociales y los grupos de interés. Podría decirse entonces que la primera supone una visión normativa y la segunda es más del tipo positivista.

**1. Enfoque evolutivo.** Uno de los argumentos que supone el surgimiento de las redes refiere al fracaso del Estado y del mercado por conseguir un bienestar general y mantener equilibrios económicos y socialmente equitativos. Ambos, han resultado en realidades marcadas por altos niveles de exclusión social y de pobreza urbana, profundas brechas socioeconómicas vinculadas a severas crisis favorecidas por Estados ya sea obesos e ineficientes, o extremadamente delgados e inoperantes, además de opacos, corruptos y marcados por la ineficiencia. Bajo esta perspectiva, los fracasos y las limitaciones de las jerarquías y de los mercados son la causa del surgimiento de una

nueva forma de gobernanza. “El mayor uso sistemático de las redes en las políticas públicas y en la gobernanza puede ser visto como una respuesta política a los muchos reportes de fracaso por parte de los gobiernos y los mercados a partir de los setentas” (Sørensen & Torfing, 2008d, p. 95).

En cuanto a las jerarquías específicamente, los principales señalamientos de fracasos o fallas se relacionan con situaciones de ineficiencia en el uso y disposición de los recursos por parte de las administraciones gubernamentales, ineffectividad para la resolución de los problemas públicos y el surgimiento de conflictos de interés e incluso situaciones de corrupción. Se pueden mencionar tres *fricciones internas* (Schrank & Whitford, 2011) de las jerarquías como causas de su fracaso:

1. *Insuficiencia o ausencia de control sobre los recursos por parte de los funcionarios* (Börzel & Panke, 2008). Se consideran los de tipo económico, pero también el conocimiento y/o desarrollo tecnológico, la energía requerida para mover un gran número de oficinas burocráticas con misiones inconsistentes entre sí y ambiguamente inalcanzables, o las irrazonables cargas de trabajo de los funcionarios (L. E. Lynn & Robichau, 2013; Sørensen & Torfing, 2008b).

2. *Distanciamiento entre el interés público y las preferencias burocráticas*. Las dinámicas particulares que impone la lógica burocrática basada en la regla y el comando (L. Lynn, 2001) se hacen evidentes en la obligatoriedad del cumplimiento de normas y reglas de la organización pública que induce a que las preferencias de los funcionarios se establezcan de manera endógena y no en relación con el interés público o bien común (L. E. Lynn & Robichau, 2013).

3. *Las situaciones liminales* (Pina E Cunha & Cabral-Cardoso, 2006). Se refieren a situaciones que son tan concretas que no encajan en la regla general aplicable. Son las típicas situaciones en donde para resolver o atender una problemática, hacer lo incorrecto equivale a hacer lo correcto: por ejemplo, si no se actúa, la organización burocrática estaría faltando a su misión y mandato, pero hacerlo implica saltar alguna norma. Lógicamente, el riesgo de las situaciones liminales es su normalización y con ello la generación y tolerancia de actos de corrupción.

Por lo que toca a los mercados, se ha visto que el neoliberalismo representa la derrota del Estado frente ellos. El modelo neoliberal sí ha logrado un equilibrio pero es uno

muy desigual, donde unos pocos concentran muchos recursos y otros muchos concentran pocos. Además, con impactos muy nocivos para la sociedad y el sistema democrático: “...la hegemonía neoliberal... puede conducirnos, de persistir, a más y más pobreza y a un deterioro general de las condiciones de vida” (Subirats, 2011, p. 127). Esto se debe en gran parte a que la realidad socioeconómica hizo emerger una serie de fallas que el modelo de mercado nunca consideró o no hizo explícitas.

El estudio de las fallas de mercado (Jessop, 2002; Williamson, 1991) pueden agruparse en dos grandes dimensiones: las *absolutas* y las *relativas* (Arrow, 1970 en Schrank & Whitford, 2011). Las primeras se refieren a las situaciones en las que no se forma un mercado donde se esperaba, o por el contrario, cuando se extingue uno que ya existía. Las segundas representan situaciones donde los mercados persisten pero con un bajo rendimiento y desempeño. Un ejemplo de relevancia actual sería la persistencia de los mercados financieros con fallas evidentes: las habituales quiebras bancarias junto con el constante rescate por parte de los gobiernos nacionales y supranacionales<sup>9</sup>. Adicionalmente, entre las fallas de mercado más reconocidas y estudiadas se pueden añadir las externalidades negativas, la competencia imperfecta, y la provisión de insumos de manera insuficiente e inestable (Börzel & Panke, 2008; Sørensen & Torfing, 2008c).

Los efectos negativos de la gobernanza de mercado no solo impactan a la sociedad y las interacciones entre los agentes económicos, sino que también constriñen al Estado en su función de regulador y como proveedor de bienes públicos. Por un lado, la inercia totalizadora del mercado (Harvey & Madariaga, 2013) ha adelgazado y fragmentado al Estado (Pollitt, 2000) dejándolo un fuerte debilitamiento en su capacidad para actuar y con mayor dependencia de la diplomacia (Rhodes, 2007, p. 1248). El escenario ha convertido a las organizaciones públicas en meros instrumentos técnicos donde su legitimidad parece depender del criterio económico de *las tres E's* –eficacia, efectividad y eficiencia- (Arellano, 2002) pero sin capacidad real para regular el conflicto socioeconómico (Börzel, 2011). Por otro lado, la provisión de servicios públicos también se ve afectada como consecuencia de la fragmentación del aparato

---

<sup>9</sup> Son bien conocidos los rescates bancarios que los gobiernos estadounidense y español han hecho a partir de la crisis inmobiliaria del 2008.

gubernamental debido a una fuerte presión a la cooperación entre las organizaciones gubernamentales (Rhodes, 2007) que cuentan con guías de actuación, fines y misiones muy diferentes entre sí (Arellano, 2010a).

En consecuencia, la argumentación acerca de las redes como una reacción alternativa parece natural al respecto: ante el fracaso del estado y del mercado es necesario establecer nuevas formas de organización social incluyentes, horizontales, transparentes y socialmente comprometidas (Jessop, 2002; Kooiman, 2003; Lemke, 2002; MacCallum, Moulaert, Hillier, & Haddock, 2009). Lewis (2005), Robins, Bates y Pattinson (2011) resaltan que las cualidades pluralistas y descentradas constituyen una verdadera alternativa frente a los mercados y las jerarquías. Se argumenta que es su carácter *multicéntrico* lo que enfatiza su diferencia pues empodera a la comunidad y fomenta su participación en las políticas públicas (Fleury, Subirats, & Blanco, 2008). Esta visión *evolutiva* afirma que se trata de un nuevo proceso de gobierno donde las redes han reemplazado a la jerarquía y a los mercados (Marsh, 2011) por lo que la gobernanza se ha constituido como “un *nuevo* proceso de gobernar; o un *cambio* en la condición de la regla del orden; o un *nuevo* método por el cual la sociedad es gobernada” (Rhodes, 2007, p. 1246 cursivas del autor).

**2. Coexistencia de gobernanzas.** Además de la *evolutiva*, otra visión apuesta por una *coexistencia* entre las jerarquías, los mercados y otras formas colaborativas-participativas (Sørensen & Torfing, 2008f). En esta lógica se podría advertir que los mercados y las jerarquías más que separados están incrustados en sus propias redes (Robins et al., 2011). De esta manera, la unión de las “redes” y la “gobernanza” se utilizan como un apoyo conceptual -una metáfora- para entender un contexto que es complejo, diverso y dinámico (Börzel, 2011; Kooiman, 2003; Sørensen & Torfing, 2008a).

La promesa de una *governance without government* (Rosenau & Czempiel, 1992) con la que se promovió la gobernanza de red parece incumplida cuando la realidad muestra que las jerarquías y sus organizaciones gubernamentales no han desaparecido. “La evidencia empírica demuestra la necesidad de abandonar la falsa elección entre una gobernanza de Estado y una de mercado, para estudiar la función, el rol y el impacto de diferentes tipos de *redes de gobernanza*” (E. Sørensen & Torfing, 2008a, p. 3 cursivas de las autoras). Por ejemplo, en un análisis sobre los procesos de colaboración en

Barcelona, Blanco encuentra que no ha habido el recorrido evolutivo entre las jerarquías, los mercados y las redes, sino que por el contrario, se encuentran diferentes modos que emergen, coexisten e incluso tensionan entre sí (Blanco, 2015, p. 128). Especialmente, los espacios urbanos es donde se evidencia la coexistencia del trabajo de red entre organizaciones gubernamentales de diferentes niveles y áreas de gobierno, organizaciones privadas, sociales y comunitarias.

Una idea importante a resaltar es que en las redes no desaparecen las estructuras de gobierno solo que *son algo más* (O’Toole & Meier, 2004): las redes otorgan a las instituciones gubernamentales un nuevo rol junto a los mercados en la solución de los problemas públicos (Stoker, 2011). Incluso a pesar del incremento de las privatizaciones, descentralizaciones y las redes, todo sucede *bajo la sombra de las jerarquías* (Marsh, 2011 en J. Davies, 2013); es un escenario en el que se adicionan relaciones horizontales más que suplantar a las verticales (Kettl, 2002 en Wachhaus, 2011). De ahí la advertencia de no sacar del estudio a las burocracias y sus procesos de organización y funcionamiento en los nuevos contextos de red (Arellano et al., 2013). De hecho, la *gobernanza híbrida* argumenta que no es posible establecer una división mutuamente excluyente entre el mercado, el Estado y la sociedad civil (Brandsen et. al. en Skelcher & Smith, 2015). Si bien el concepto no hace explícita la coincidencia de diferentes tipos de gobernanzas, sí considera una convivencia de aspectos como las “participaciones público-privadas, la contratación externa de los servicios, la creación de agencias cuasi-autónomas gestionadas por usuarios en instalaciones públicas, foros colaborativos de diversos tipos, empresas sociales, y sistemas de redes de gobernanza” (Skelcher & Smith, 2015, p. 1). Lo relevante es entonces la diversidad de racionalidades y lógicas de todos los participantes como un elemento determinante para los impactos de las políticas y de la acción pública en general.

### **1.1.2. Las redes, ¿reacción o extensión del sistema neoliberal?**

Hay otro debate acerca de las redes y su relación con el sistema económico neoliberal que es conveniente mencionar. Se trata de dos visiones contrapuestas que sitúan la aparición de las redes como forma de regulación social: una explica su surgimiento

como una reacción en contra del sistema neoliberal; la otra las concibe como una extensión del propio sistema, un nuevo mecanismo de gobierno.

*1. Las redes como reacción al sistema neoliberal.* Esta visión considera la construcción de nuevos mecanismos para definir y solucionar la problemática social, económica y política. La lógica parece clara: ante el fracaso del estado y del mercado es necesario establecer nuevas formas de organización social, incluyentes, horizontales, transparentes y socialmente comprometidas (Jessop, 2002; Kooiman, 2003; Lemke, 2002; MacCallum et al., 2009). El sistema democrático se pone a juicio al existir la sensación entre los ciudadanos de que más que un sistema adecuado de gobierno, es la “representación política como una carga más que ha de soportarse en sociedades donde vivir es cada vez más complejo” (Subirats, 2011, p. 118). Ante un contexto de crisis económica, política y social, la confianza es el cementante que hace funcionar las redes, motivada por virtudes éticas como la simpatía, la reciprocidad, las normas morales compartidas, las experiencias comunes, los deberes y derechos similares (J. Davies, 2011). En este enfoque las redes amplían sus posibilidades de incrustarse en los esquemas de gobernanza de tal forma que inciden en las políticas públicas. En ese sentido, las *redes críticas*, entendidas como la transformación de movimientos sociales en actores políticos, resaltan su potencial para establecer aperturas temáticas al aprovechar la solidaridad de base que activa la participación ciudadana (Goma et al., 2002).

*2. Las redes como extensión del sistema neoliberal.* Este enfoque parece concebir las redes como una estrategia sistémica para prolongar su hegemonía, donde la participación ciudadana es en realidad el dispositivo de control social. Las interrelaciones entre actores autónomos y libres, son en realidad la promoción de un mecanismo compensatorio de las consecuencias inadecuadas del mercado: el neoliberalismo presenta una fuerte dependencia de asociaciones, redes y formas de auto-organización reflexiva (Jessop, 2002), por lo que el sistema se reordena de acuerdo al contexto actual para desarrollar una nueva racionalidad y junto con ella, nuevos mecanismos para gobernar (Blakeley, 2010). Son técnicas indirectas para el control individual que toman la idea de libertad para argumentar un mayor empoderamiento social (Lemke, 2002). Las figuras innovadoras de las redes “(...) que aparentemente

empoderan a la sociedad civil frente a un estado sobrepoblado y ‘excesivo’ pueden (...) ser el Caballo de Troya que difunde y consolida el mercado como principal forma institucional” (Swyngedouw, 2009, p. 75).

El retiro estatal, bajo esta perspectiva, puede verse como una transformación política que reestructura las relaciones de poder en la sociedad (Swyngedouw, 2005) y ofrece el marco adecuado para generar nuevas formas de democracia participativa, lo cual implica nuevos mecanismos de gobierno para mantener un control a distancia (Blakeley, 2010). Estas formas de gobernanza *más allá del estado* lo obligan a movilizarse para resolver su propia crisis de legitimidad y usa las nuevas formas interaccionistas para empujar y legitimar intervenciones que de otra manera hubieran encontrado resistencia en la sociedad (Swyngedouw, 2005, 2009). Por ejemplo Blakeley (2010) observó cómo los Estados promueven diferentes formas de participación ciudadana hasta convertirse en una política pública en torno a temas económicos o de mercado. “Cuando la participación ciudadana se vuelve una estrategia gubernamental, producir consenso se vuelve el principal medio de legitimar la dominación y el cooptar ciudadanos críticos” (Blakeley, 2010, p. 141). Como resalta Davies, las redes, en realidad, terminan por disminuir el proyecto conectivista que se supone impulsarían (J. Davies, 2011).

El recorrido normativo hecho hasta ahora, resalta la diversidad y en cierta medida la confusión con la que se utiliza el concepto de redes en la literatura. Un trabajo que contribuye en aclarar conceptualmente el uso de las *redes de política* y de *gobernanza* es el estudio de Blanco, Lowndes y Pratchett (2011). En él, establecen ocho características que permiten delinear una distinción. Para ellos, las *governance networks* se caracterizan por su apertura, innovación y contribución democrática, debido en gran medida a su carácter incluyente en el que resalta la participación de la ciudadanía. La oportunidad de utilizar los niveles existentes de capital social en un territorio o espacio urbano, elevan el potencial innovador que permiten, a través de redes colaborativas, impactar en áreas de emergencia política tales como la inclusión social o de regeneración urbana. En cambio, en las *policy networks* destacan las estructuras de dependencia entre los participantes, y aunque no existe un monopolio del poder debido a que los actores aceptan una relación de beneficio mutuo para conseguir sus objetivos, sí tienen un carácter restrictivo y limitativo fuertemente marcado.



Quizá las diferencias más claras están en la enfoque histórico de ambos conceptos (Blanco et al., 2011). Las *redes de política* surgen en contra de la visión tradicional que entendía un estado monolítico en la hechura de políticas, por lo que introduce las dinámicas de subsistemas nacionales y sectoriales en los campos de política nacional. La aparición de los *problemas perversos* expresan la complejidad social que surge de los cambios políticos, económicos y sociales del posmodernismo (Q. Brugué & Parés, 2012). Por su parte, las *governance networks* comparan las formas de gobierno del pasado con las presentes, y en consecuencia contrastan los éxitos y fracasos de las jerarquías, el mercado y las redes. En resumen, se puede decir que las diferencias están en función de los impactos sociales que tiene la estructura de la red –aspecto más relacionado con las *policy networks*- y la manera en que los arreglos de gobernanza son gestionados –un tema clave de la *gobernanza de red*- (Fawcett & Daughjerg, 2012).

La problemática conceptual se agudiza cuando la literatura refiere en ocasiones a la *network governance* y otras a las *governance networks*. En este sentido parece suficiente con señalar que las referencias hacia las segundas tienen una connotación pragmática evidente en el estudio de los diversos esquemas que surgen en las ciudades actuales. Por el contrario, la *network governance* es un esfuerzo conceptual de utilidad epistemológica para describir una forma de gobierno, una nueva gobernanza. La siguiente referencia expone muy bien el contraste:

La ‘gobernanza de red’ se refiere a un tipo ideal, a la pretensión del post-tradicionalismo en cuanto a que las redes...fomentan virtudes éticas tales como la confianza... El término ‘redes de gobernanza’, por el contrario, se refiere a recurrentes...intercambios de recursos entre actores gubernamentales y no gubernamentales (J. Davies, 2011, p. 3) .

Como última aclaración se precisa que esta investigación hará uso de ambos términos con la diferenciación señalada. Además, suscribe las posiciones en las que más que una evolución, las redes representan una coexistencia de gobernanzas donde conviven, coexisten, constituyen y son constituidas por otro tipo de redes como las *issue networks* o las *policy communities*.

## 1.2. Tensiones, Fallas y Limitaciones de las Redes

El recorrido por la literatura de las redes destaca varias cualidades funcionales a tal grado que incluso algunos la consideran como un *fishing net concept* (Hoff, 2003). Se pone énfasis en la efectividad para solucionar problemas públicos a la vez que satisfacen las necesidades y el cumplimiento de los objetivos particulares de los participantes, hasta cualidades deliberativas y democráticas con base en procesos de negociación que constituyen políticas públicas y decisiones flexibles y proactivas (Börzel, 2011; Börzel & Panke, 2008; Meyer, Buber, & Aghamanoukjan, 2012; Sørensen & Torfing, 2008a). La amplitud y variación de las cualidades representan diferentes principios que se contraponen entre sí que resultan en un contexto favorable para el surgimiento de tensiones y fallas en su desarrollo operacional. A continuación se recuperan las tensiones y dilemas comúnmente señalados en la literatura.

**1. Interacción con diferentes racionalidades.** Si se entienden las redes como la capacidad de dirigir las interacciones entre las jerarquías, los mercados y las redes de política (Jessop, 1998), es posible ubicar una tensión a partir de la racionalidad que cada forma de gobernanza impone a los actores. Los mecanismos del modelo burocrático generan acciones de naturaleza rígida debido a su propensión a la regla, al comando y su énfasis por el control del proceso. Por su parte, el *New Public Management* desde su lógica de mercado, despliega mecanismos de naturaleza flexible que se basan en la discrecionalidad de los burócratas, la descentralización y la fragmentación de las unidades y organizaciones gubernamentales. La situación se torna un poco más compleja cuando se añaden otros actores como por ejemplo los grupos sociales, políticos y económicos, y además se colocan en un terreno de red con valores de colaboración horizontal, sin jerarquía e interacciones negociadas.

Esta tensión es evidente por ejemplo en el enfrentamiento de los criterios de cooperación y competencia (Jessop, 1998, p. 41) o en el enfrentamiento entre los derechos sociales y de propiedad. El sistema neoliberal apuesta por equilibrios e incentivos que la competencia genera; las interacciones en red, por el contrario, suponen la cooperación con base en elementos de confianza mutua. Ambas lógicas se insertan en un mismo proceso mediante los mecanismos del sistema gubernamental, por ejemplo, las participaciones publico-privadas. ¿cuál de las dos lógicas permitirán las interrelaciones de los actores y participantes? ¿No es acaso una contradicción suponer

interrelaciones basadas en la cooperación y confianza al mismo tiempo que en la competencia? El dilema es “¿cómo mantener la confianza interpersonal, asegurar el compromiso generalizado bajo estándares de negociación (...) frente a muchas y variadas oportunidades que existen en el corto plazo para el comportamiento egoísta y competitivo” (Jessop, 1998, p. 41).

**2. Eficiencia versus Legitimidad.** Provan y Kenis (2006) mencionan que es posible pensar que el número de actores que participan en una red, si bien supone el fortalecimiento de la legitimidad en las decisiones, también genera tensiones frente a la eficiencia administrativa. Por un lado, se dice que la legitimidad deriva de la inclusión de grupos y organizaciones relevantes y afectadas por los procesos decisorios, una situación que contribuye en resarcir la fragmentación social y la resistencia al cambio de políticas (Sørensen & Torfing, 2008a, p. 4). Pero por otro, las complejidades y limitaciones naturales a la toma de decisiones colectivas (Rawls, 1996), influyen en los procesos decisorios y deliberativos que trae la participación ciudadana al generar tiempos de desarrollo lentos y costosos que se oponen a los criterios de eficiencia y a la lógica utilitaria del *new public management* y de los actores económicos (Scharpf, 1999).

**3. Diversidad en la rendición de cuentas.** Esta tensión deriva de la ambigüedad y diversidad regulativa a la que debe responder cada participante y se hace explícita en la dificultad para definir responsabilidades a actores, grupos u organizaciones concretas dentro de las redes. Cada participante asiste al encuentro con la obligación de rendir cuentas impulsados por incentivos e intereses muy diferentes: la burocracia se debe a los mandatos impuestos por el legislativo y debe seguir la norma impuesta por éstos; los actores económicos buscan maximizar su función de utilidad y debe rendir cuentas a los socios accionistas; los grupos sociales se deben al interés colectivo por lo que buscan introducir en la agenda la problemática social que lejos de ser sencilla y monocausal, es dinámica y diversa. Puesto así las redes parecen estar constituidas con una variedad de fuerzas que tiran en distintas direcciones y tensionan las relaciones de los participantes.

Este tipo de asociaciones generan más contradicciones cuando los gobiernos sobreexplotan el criterio de transparencia que usan como una estrategia de legitimización gubernamental (Arellano, 2010a). La promoción de redes que resaltan la

transparencia, deben de responder al interés colectivo por un lado y garantizar beneficios económicos a los agentes privados por el otro (Jessop, 1998), y las colaboraciones publico-privadas son un buen ejemplo de esta tensión. El dilema se agudiza al contar con organizaciones sociales y grupos privados que carecen en sus procesos internos precisamente de criterios transparentes en cuanto a la representación de sus dirigentes y del sector social al que dicen representar (Swyngedouw, 2005, 2009).

**4. *Flexibilidad versus Estabilidad.*** Se trata de la confrontación entre la promesa de mantener cierta dirección o guía en las redes –aspecto que fracasa en el largo plazo los mercados- pero al mismo tiempo sostener la flexibilidad de la que las jerarquías carecen (Jessop, 1998). El enfrentamiento entre flexibilidad y estabilidad (J. Davies, 2011; Provan & Kenis, 2006) se relaciona con la necesidad de procesos flexibles en virtud de conseguir logros de corto plazo; pero por otro lado, al mismo tiempo se requiere de cierta estabilidad que solo las jerarquías formales promueve de tal suerte que se puedan alcanzar los objetivos de largo plazo. La temporalidad de los objetivos constituye fuerzas contrarias hacia la estabilidad y la flexibilidad. Guiar con éxito una red implica tener entonces la capacidad adecuada para manejar la complejidad del contexto, lo cuál lleva necesariamente a establecer reglas que den cierta dirección. Sin embargo, esa es precisamente una actividad que atenta directamente con la flexibilidad vital para el funcionamiento de las organizaciones sociales (Arellano, 2006; Jessop, 1998).

**5. *Legitimidad interna versus legitimidad externa.*** ¿Se favorece la percepción de los participantes dentro de la red o la percepción de la red respecto del entorno del que es dependiente? Por un lado, los actores deben de creer y reconocer que las interacciones tendrán beneficios propios de tal manera que se comprometan con los objetivos de la red en conjunto. Es una legitimidad en clave individual que favorece las interacciones internas. Pero por otro, la legitimidad externa deriva de la necesidad de presentar una red funcional y efectiva frente a otros actores y/o redes mutuamente dependientes. Es una legitimidad en clave colectiva que favorece la credibilidad externa y requiere de acciones en beneficio de la red que normalmente implican incertidumbres para los beneficios individuales de los participantes. Si la red es ampliamente horizontal y con el poder distribuido entre los participantes, la legitimidad interna ganará frente a

la externa; en cambio si la red presenta algún actor líder que una a los participantes, es muy probable que se priorice la legitimidad externa a la interna (Provan & Kenis, 2006).

**6. *Apertura versus cierre.*** Esta tensión impacta en el funcionamiento de la red. Por un lado, la amplia apertura a nuevos actores puede reducir la motivación de los participantes actuales para establecer compromisos de largo plazo. La llegada de nuevos participantes acrecienta la incertidumbre sobre los acuerdos existentes en cuanto a la asignación de los recursos y la distribución de los beneficios. Por otro lado, la necesidad de una coordinación efectiva conlleva mantener cierto nivel de cierre que impone ventajas y desventajas: la permanencia en la red de actores de quienes sería más beneficiosa su salida, o el establecimiento de barreras que impidan la participación beneficiosa de otros nuevos (Jessop, 1998).

Las tensiones hasta aquí referidas dan lugar a que las redes fallen en su funcionamiento y presenten dificultades para alcanzar sus objetivos, finalidades y el despliegue de sus cualidades. A continuación se refieren a las fallas *absolutas* y a las *relativas* como una tipología que sirve de marco para advertir diferentes fallas; posteriormente se presentan una serie de criterios analíticos concretos que permitirán observar fallas en las red de política de vivienda en el capítulo dos.

### **1.2.1. Fallas en las interacciones y algunos criterios analíticos**

***Fallas absolutas y relativas.*** Los estudios de las redes refieren a las fallas como una ausencia de gobernanza en las interacciones y el fracaso para conseguir los objetivos y resultados planteados. Sin embargo, las redes pueden mantenerse a pesar de ello, por lo cual una visión alterna es la de Schrank y Whitford que entienden las fallas no como una ausencia de gobernanza sino como una presencia, donde las redes persisten pero con un bajo desempeño marcado por incapacidades institucionales para evitar:

1. Situaciones de incompetencia y aislamiento a nueva información y conocimiento; y,

2. Comportamientos oportunistas que socavan las relaciones de confianza.

Cuando ambas incapacidades se manifiestan al mismo tiempo, las redes presentan “fallas absolutas” y pueden dividirse en *network devolution* y *network stillbirth*. Si presentan una incapacidad pero no la otra, estamos frente a fallas de tipo “relativas” y resultan en *involved networks* y *contested networks* (Schrank & Whitford, 2011). La tabla 1 resume los conceptos.

Tabla 2 Fallas absolutas y relativas.

|   |      | Oportunismo dentro de la red                 |  |
|---|------|--|--|
|   |      | Bajo   | Alto   |
| Ignorancia y Déficit de competencia entre participantes | Bajo | Redes Ideales                                | <i>Contested Networks</i><br>(Falla Relativa)                                |
|   | Alto | <i>Involved networks</i><br>(Falla Relativa) | <i>Network Stillbirth</i><br><i>Network Devolution</i><br>(Fallas Absolutas) |

Fuente: Elaboración propia con base en (Schrank & Whitford, 2011, p. 171)

En las fallas “absolutas” están por un lado las *network devolution*: aquellas interacciones que ya constituidas en red como forma de gobernanza idónea, regresan a una gobernanza de mercado o jerarquía siendo opciones inadecuadas para los participantes y para los problemas a tratar. Por otro, las *networks stillbirth* se refieren a las situaciones donde las redes se suponen como forma de organización idónea, pero a pesar de los esfuerzos para motivar su construcción éstas nunca se generan.

En cuanto a las fallas “relativas”, las instituciones en las *involved networks* sí controlan los comportamientos oportunistas pero fallan en garantizar el acceso a nuevo conocimiento e información externa debido a una sobre-dependencia entre los participantes y que tiene como resultado un bajo desempeño e ineffectividad. Por su parte, las instituciones en las *constested networks* si bien garantizan la innovación por el acceso a nuevo conocimiento, sufren de escasas de confianza con manifestaciones claras de oportunismo. Mientras que en las *involved networks* los participantes arruinan a la red y sus capacidades, en las *contested* se arruinan entre si por la presencia de oportunismo constante (Schrank & Whitford, 2011, pp. 162, 166, 170).

La referencia a las fallas *absolutas y relativas* constituyen un marco general para clasificar las interacciones entre los participantes de una red. A continuación se hace referencia a 7 criterios analíticos que servirán para precisar el funcionamiento de la política de vivienda en el siguiente capítulo. Es indicativo de fallas en el funcionamiento de las redes si se encuentra la presencia de:

1. Inefectividad;
2. Dinámicas en contra del propósito público;
3. Carencia de rendición de cuentas;
4. Cierre;
5. Cooptación;
6. Interacciones trabadas; y,
7. Exceso y déficit de consenso y conflicto.

*1. Inefectividad.* Un criterio típico de evaluación de programas y políticas públicas es la efectividad. Las redes no escapan a esta dimensión de análisis debido a que se entienden como un mecanismo para solucionar problemas públicos mediante el diseño e implantación de políticas públicas, es decir, se les adhiere una función procedimental (Börzel, 2011). Por lo tanto, cuando las *policy networks* fallan en alcanzar sus objetivos, producen resultados inadecuados o insuficientes para solucionar los problemas que buscan terminar, se dice que una red es inefectiva (Börzel & Panke, 2008; Provan & Kenis, 2006).

*2. Dinámicas en contra del propósito Público.* Una variante de la inefectividad sucede cuando los resultados tienen efectos secundarios a manera de externalizaciones negativas. Se supone que las *policy networks* tienen por objetivo resolver problemas públicos por lo que sus impactos deben significar un beneficio para la sociedad. En ese sentido las redes fallan cuando sus resultados e impactos van en contra del propósito público, es decir, "...cuando sirven a intereses privados y no al interés público" (Bevir & Rhodes, 2007, p. 83).

3. *Rendición de cuentas*. Igualmente, derivado de su naturaleza pública, las *policy networks* están obligadas a ser transparentes y rendir cuentas. Sin embargo, como se vio en los dilemas anteriormente descritos, tiende a haber una confusión sobre quienes son los responsables de las decisiones tomadas y de los resultados e impactos generados (Milward, Kenis, & Raab, 2006). Son tres las causas de esta ambigüedad. Primero, ningún actor monopoliza el proceso decisorio ni los recursos. Segundo, las redes se suponen auto-regulables por lo que tiende a haber una carencia de mecanismos de control, tanto del comportamiento de los participantes como de las interacciones entre ellos. Y tercero todos los participantes son al mismo tiempo sujetos de rendir cuentas y de exigirlos (Esmark, 2008, p. 282). Estas condiciones crean un contexto que favorece la opacidad, la ambigüedad y desdibujan las responsabilidades de cada uno de los actores en colectividad. Como bien apuntan Kenis y Provan "...la rendición de cuentas es difusa en todos los miembros de la red lo que hace del control extremadamente complejo" (2006, p. 229).

4. *Cierre*. Un rasgo considerado como falla o fracaso de la *network governance* son aquellas situaciones en que si bien existiendo lazos de colaboración recíprocos, estos no son universales (Robins et al., 2011). Es decir, una red es cerrada cuando actores externos –*outsiders*– que son relevantes para la red son excluidos de las colaboraciones y sus beneficios (Bevir & Rhodes, 2007; Sørensen & Torfing, 2008d).

5. *Cooptación*. Si la distribución de los beneficios de trabajar en red son asimétricos o unilaterales, es evidencia de que hay captura de los productos y/u objetivos (Robins et al., 2011). La adición de actores para actuar en red trae consigo la incorporación de nuevos poderes políticos que ocupan nuevos espacios y obtienen beneficios aquellos con mayores recursos de poder. Cada participante tiene diferentes objetivos y solamente unos pocos de ellos se traslapan entre sí, por lo que para lograr cierta cooperación entre los actores, los funcionarios públicos terminan cediendo las prioridades del interés público; esto es lo que O'Toole y Meier refieren como el *lado oscuro* de las redes (O'Toole & Meier, 2004, p. 684).

6. *Interacciones Trabadas*. Las dinámicas de cierre y cooptación pueden ser resultado de una especie de bloqueo (*locked up*) inter-relacional entre los actores. En castellano el término más adecuado sería una *trabazón* y los autores resaltan que pueden ser de tres tipos: una *funcional* en referencia a los intercambios que se caracterizan por relaciones



personales que resultan en acuerdos o ayudas mutuas en un nivel pragmático. Otra es la *trabazón cognitiva* donde todos los actores participan de un mismo pensamiento de grupo y ven, por ejemplo, las crisis como un fenómeno cíclico más no secular, por lo que ignoran acciones pertinentes. Y una tercera, la *trabazón política*, en donde diferentes sectores sociales, económicos y políticos, establecen una alianza para apoyar, cubrir y proteger determinado sector o política pública.

7. *Excesos y déficits de consenso y conflicto*. El recorrido normativo acerca de las cualidades y fallas de las redes podría llevarnos a afirmar que una red sana sería aquella donde prevalece el consenso y no el conflicto. Después de todo, los acuerdos por consenso son vistos de manera positiva tanto por los participantes, beneficiarios y la sociedad en general. ¿Cuáles son los efectos de una red con una demostración exclusiva de consenso o inexistencia de conflicto? Koppenjan (2008) hace un profundo análisis en y con ello desmitifica la percepción de que siempre es mejor el consenso sobre el conflicto. Concretamente analiza las situaciones negativas en las redes donde se dan excesos y ausencias de ambos, por lo que propone un equilibrio como la situación más *funcional* para la red. Los siguientes párrafos retoman los aspectos más relevantes de su planteamiento.

Por un lado, *muy poco consenso* implica prácticas institucionales inexistentes que dificultan la interacción y generan parálisis, malentendidos entre las partes y cambios repentinos o retrocesos (Koppenjan, 2008, p. 144). Son situaciones comunes: las situaciones donde los participantes interactúan por primera vez, la incorporación de nuevos actores, o la existencia de problemas transversales a las redes. En ese sentido las *issue networks* parecen encajar en la descripción (Koppenjan, 2008, p. 145–6). Por otro lado, un *exceso de consenso* puede derivar en estancamientos debido a intereses poco opuestos o por una disminución de participación e involucramiento de los actores. Son situaciones donde los actores han desarrollado sólidas relaciones formales e informales gracias a que los valores, percepciones, lenguaje e identidades son ampliamente compartidos entre ellos. Son redes *cerradas al mundo exterior* y por ello Koppenjan las asocia más a las *policy networks* o de manera más precisa a las *policy communities* (Koppenjan, 2008, p. 148). Son una especie de *oligarquías privilegiadas* pues sus intereses son alcanzados a costa -y en contra- del interés público.

En lo que toca a las redes que manifiestan un *déficit de conflicto*, tienen por características una insuficiente articulación de intereses, una inadecuada asignación de los recursos y del uso de las capacidades, carecen de energía para resolver los problemas y manifiestan poca variedad en las percepciones acerca de un problema (Koppenjan, 2008, p. 150). El *exceso de conflicto* por su parte tiene implicaciones negativas como la desintegración de la red, la no consideración de asuntos importantes derivado de las luchas constantes, el estancamiento en la solución de problemas o su ineffectividad, donde las relaciones resultan constantemente dañadas y los costos de transacción aumentan significativamente. Ya sea por un exceso o carencia de conflicto, los efectos se manifiestan en la intimidación de la cooperación, fuertes límites para solucionar problemas y luchas abiertas entre los actores que resultan en negociaciones del tipo perder-perder.

Por lo tanto, lo mejor es un sano *equilibrio de consenso y de conflicto* que evite la concentración de intereses al fragmentar el poder entre los actores ya que el aumento de transparencia hace evidentes las posiciones de cada uno de los participantes. Concretamente Koppenjan (2008, p. 137) atribuye los siguientes beneficios:

- Muestra la vitalidad del sistema y prueba que los desacuerdos no son suprimidos ni silenciados.
- Genera información acerca de las opiniones de las partes interesadas, de las definiciones de problemas alternativos, de los efectos y objetivos sub-valorados.
- Facilita investigaciones y la búsqueda de información.
- Nuevos problemas y soluciones entran en la agenda, se reinterpretan las prioridades existentes; y,
- Se realizan reformas e innovaciones.

En síntesis, todas estas fallas pueden verse resumidas en siete *patologías* que Davies y Spicer han identificado en la literatura: hipocresía, desconfianza, mercantilización, subyugación, anti-procedimientos, fragmentación y *netspolitation* (J. S. Davies & Spicer, 2015). Estos efectos no esperados capturan las tensiones e incongruencias de lo que se supone son las redes frente a la realidad que experimentan. En general, las

patologías recuperan los dilemas, tensiones y fallas que arriba se han referido y se pueden resumir en los siguientes argumentos.

- a) Más que estar constituidas por la confianza, las redes se sostienen en la incertidumbre y en la poca cohesión que resulta en fragmentación y no en la solidaridad que suponen;
- b) Más que ser manifestaciones de inclusividad, horizontalidad y auto gestión, las redes en el día a día muestran rasgos de exclusión, comando y control desde las jerarquías u otros actores poderosos;
- c) En lugar de abrir alternativas de producción social y económica, refuerzan las dinámicas de propiedad y de mercado;
- d) Lejos de contribuir en la transparencia, las redes difuminan las responsabilidades y sus obligaciones de rendición de cuentas; y finalmente,
- e) Más que incrementar y esparcir los beneficios colectivos, éstos tienden a ser explotados por unos cuantos derivado de las dinámicas de cooptación y captura.

Según la literatura de redes, la existencia de estas fallas y comportamientos no deseados, tiene solución mediante la aplicación de regulaciones y la facilitación de las interacciones por medio de la mediación. Estas funciones se reconocen como parte del ejercicio de una *metagobernanza* a la que se hace referencia a continuación.

***La metagobernanza.*** Se ha destacado una serie de fallas en las redes donde las cualidades esperadas como la cooperación, el intercambio y la distribución de beneficios derivadas de articulaciones horizontales de confianza mutua, no aparecen o en todo caso traen una serie de costos importantes. Para muchos, las posibilidades de enfrentar estos problemas están en las estrategias y acciones que amplíen las posibilidades de dirigir o *gobernar a distancia* (Tørfing & Triantafillou, 2013), es decir, en la *gobernanza de la gobernanza* (Jessop, 2003). Si las tensiones, dilemas y conflictos en las redes tienen que ver con la insuficiencia de regulación o la incapacidad de los participantes para acordar un marco regulativo propio y común, entonces hace falta el

ejercicio de fuerzas que fomenten y dirijan las interacciones, regulen los comportamientos e incentiven la cooperación; es decir, hace falta el ejercicio de una *metagobernanza* (Klijn & Edelenbos, 2008; Rhodes, 2007; Sørensen & Torfing, 2008a, 2008e). Su finalidad es disminuir las posibilidades de desacuerdo y de conflicto pero sobretodo trata de dirigir las redes (Sørensen & Torfing, 2008e, p. 170).

La metagobernanza implica conciliar las tensiones naturales de los esquemas auto-regulables que implican las redes, incluso en coexistencia con las dinámicas y fallas naturales de otras formas de gobernanza como son los mercados y las jerarquías:

La metagobernanza involucra el manejo de la complejidad, diversidad y enredo de las jerarquías encontradas en modos de gobernanza prevalecientes. Es la organización de las condiciones para la gobernanza e involucra la juiciosa mezcla entre los mercados, las jerarquías y las redes para alcanzar los mejores impactos posibles desde el punto de vista de aquellos comprometidos con la metagobernanza ...en términos de sus privilegios asimétricos de unos impactos sobre otros (Jessop, 2003, p. 6).

La metagobernanza implica el ejercicio de ciertas tareas que no pueden ser ejecutadas de manera espontanea o sin un sujeto responsable detrás. Las estrategias para el manejo de la red, la promoción de la participación de los actores o los cambios en el diseño institucional, son estrategias para gobernar una red, por lo cual, para ser efectivas y reales, deben ser realizadas por un actor promotor, un *meta-gobernador* (Sørensen & Torfing, 2008e). Aún cuando se entiende que cualquier actor participante de una red tiene posibilidades de serlo, es bien conocido que los gobiernos y sus funcionarios públicos se entienden como el participante más adecuado para ejercer la metagobernanza por las siguientes razones:

- Poseen recursos legales, institucionales o financieros (Kickert & Koppenjan, 1997).
- Tienen acceso a los subsistemas jurídicos que inciden en los incentivos de colaboración (Schaap, 2008);
- Responden al mandato democrático para intervenir en los conflictos sociales y están obligados a dirigir por lo tanto la colaboración e interacciones en las redes (Sørensen & Torfing, 2008a);
- Tienen la posibilidad de desplegar cualidades relacionadas con la

diplomacia (Rhodes, 2007).

Estas características confirman que la *gobernanza más allá del Estado* no supone la desaparición o irrelevancia de los gobiernos sino que por el contrario su posición e incidencia sigue siendo igual o más relevante que antes (Blanco, 2015; Guarneros-Meza, 2009; Swyngedouw, 2009).

Sin embargo, la metagobernanza no debe ser considerada como una solución libre de problemas; por el contrario, al tratar con arreglos sociales en contextos de alta incertidumbre, los mecanismos para metagobernar también fallan. Jessop (2003) expone que las tensiones de cada una de las gobernanzas no desaparecen sino que se acentúan y es por eso que para él la metagobernanza significa la gobernanza de las jerarquías, los mercados y las redes. Los argumentos de Jessop mencionan que esto no quiere decir que no puedan ser dirigidas o metagobernadas las redes; por el contrario argumenta que es posible pero no desde una posición *cínica* (Jessop, 2003, p. 8) sino desde una más responsable, estratégica y realista que reconozca los límites y potencialidades de cualquier intento de metagobernanza. Concretamente Jessop recomienda considerar tres principios para un gobierno de la gobernanza más efectivo: uno *reflexivo* donde se delibere acerca de los mínimos que considerarán exitosa la colaboración; otro que garantice una *variedad* de visiones y alternativas posibles en función del contexto cambiante y dinámico; y finalmente, otro principio llamado *ironía política* donde la metagobernanza implica:

(...) ser creativo y crítico, subjetivo y objetivo, entusiasta y realista, y quizá emocional y racional... Debe buscar soluciones creativas sabiendo que tendrán limitaciones... con un compromiso por el proyecto de gobernanza pero reconociendo que tendrá fracasos; y deberá combinar pasión y razón para movilizar el apoyo detrás del proyecto... El ironista acepta soluciones incompletas y el fracaso como rasgos esenciales de la vida social pero actuando como si fuesen posibles (...) El ironista político debe simplificar una realidad compleja, contradictoria y cambiante de tal manera que pueda actuar, sabiendo bien que tal simplificación es una distorsión de la realidad y, lo que es peor, que estas distorsiones pueden generar fracasos aún cuando son la precondition necesaria de intervenciones relativamente exitosas para manejar la compleja interdependencia (Jessop, 2003, p. 9)

### **1.2.2. Limitaciones de las redes para el estudio del cambio**

Finalmente esta sección aborda algunas ideas que resaltan las limitaciones de las redes para estudiar el cambio. El análisis de redes tiene como ventajas la identificación de los actores protagonistas en una política pública, las relaciones más significativas entre ellos, así como los recursos que poseen cada uno, los intercambios realizados y los beneficios resultantes. Esto ha permitido desarrollar tipologías útiles para el análisis de diferentes policy networks en diversos contextos. Sin embargo, las redes poseen dificultades para aprehender las razones y las causas que inciden en el paso de una red a otra, y en especial, encuentran dificultades para identificar concretamente las prácticas de los actores que han motivado las transformaciones. Las explicaciones comúnmente se asocian al contexto ambiental en el que desarrollan y se resalta las dimensiones *económica, institucional, ideológica y tecnológica* (Marsh & Rhodes, 1992).

***Dimensión económica.*** Se reconoce que la economía de mercado es fuente de inestabilidad para las redes (Cabrero, 2005) pues afecta el poder relativo de los diferentes grupos, hace surgir nuevos problemas y modifica la atención que se pone en ellos (M. J. Smith, 1993, p. 94). En la actualidad es recurrente observar cómo los mercados comerciales o financieros influyen en los virajes y condiciones de la política económica mundial.

***Dimensión institucional.*** El cambio tiene que ver con el surgimiento de nuevas instituciones como son las redes transnacionales, los procesos de integración política y comercial, pues afectan el diseño e implementación de las políticas así como también determinan las interrelaciones (Cabrero, 2005; Marsh & Rhodes, 1992). Incluso el cambio experimentado dentro de las propias instituciones alcanza la dinámica de las redes de política. Esto sucede cuando la lógica institucional vigente no empata con las presiones ambientales socioeconómicas; es decir, cuando la brecha entre las demandas ambientales y las reglas internas se vuelve lo suficientemente amplia de tal modo que presiona a su cambio o destrucción (Sørensen & Torfing, 2008d).

***Dimensión ideológica.*** La variación de partidos políticos en los gobiernos es quizá la forma más natural de acompañar un cambio ideológico: la ideología partidista determina las respuestas gubernamentales frente a otros cambios (Marsh & Rhodes, 1992). Como ejemplo, estos autores refieren las reformas que el Sistema Nacional de

Salud británico experimentó en los ochentas por la lógica de la “nueva derecha” impulsada por el partido conservador en favor de las “3 E’s”: eficiencia, efectividad y economía.

***Dimensión tecnológica/conocimiento.*** Finalmente los cambios tecnológicos y de información también condicionan la transformación de las redes. Por ejemplo, Marsh y Rhodes (1992) mencionan la manera en que la publicación de estudios que mostraron una relación directa entre fumar y el padecimiento de enfermedades graves, tuvieron efectos importantes dentro de la red del cigarrillo; así mismo, ejemplifican cómo los cambios tecnológicos permitieron a los actores de la red entorno al Servicio Nacional de Salud británico presionar por más recursos económicos.

Si bien una parte de la literatura enfatiza lo económico, institucional, ideológico y el conocimiento como dimensiones externas que promueven el cambio, otros estudios argumentan que el uso en exceso y especulativo de la terminología de redes ha “inflado su poder explicativo” (Marin & Mayntz, 1991, p. 11). El cambio expresado desde estas cuatro dimensiones supone una determinación del entorno: se concibe el cambio impulsado por fuerzas externas a la red, es decir, independiente de las acciones realizadas por los participantes (Marsh & Rhodes, 1992; Rhodes, 2007). Sin embargo, las transformaciones de una red no solo son determinadas por el ambiente, también los actores interpretan el entorno y en consecuencia, construyen y delinear las evoluciones e interacciones dentro de un sistema de intereses (Cabrero, 2005).

Una de las más grandes críticas a la teoría de redes es entonces su limitación para explicar el cambio (Bevir & Rhodes, 2007; Rhodes, 2007). El análisis de redes tiende a enfatizar la estabilidad, la inercia, la estructura y el privilegio en las interacciones (Cabrero, 2005; Rhodes, 2007), y en todo caso, el cambio se concibe desde una lógica incremental y ambiental (Bevir & Rhodes, 2007; Rhodes, 2007). A pesar de que puede registrar los patrones de interacción basados en los intercambios de información y recursos por un lado, y la categorización de actores comúnmente entre público y privados por el otro (Marin & Mayntz, 1991), deja fuera los ajustes resultantes de la deliberación (Thoenig, 1999 in Cabrero, 2005) por lo que es incapaz de explicar las fuerzas que lo causan y la manera en que las interacciones afectan los impactos de las políticas (M. J. Smith, 1993). Por lo tanto, se dice que el concepto de redes es útil como teoría de nivel *meso* pues permite la categorización y clasificación de las relaciones

entre grupos de interés y los gobiernos (Marsh & Rhodes, 1992). En ese sentido, mediante el concepto de *redes de política* es posible describir las relaciones y las estructuras sobre las que se desarrollan en un segmento temporal concreto, pero no es posible indagar la manera en que las interacciones afectan los impactos de las políticas (Ramirez, 2015; M. J. Smith, 1993, p. 57).

Un trabajo esencial en la literatura de las redes respecto del cambio es el de Richardson (2000), especialmente por el rol que desempeñan los grupos de interés en las transformaciones. El autor reconoce explícitamente que las estabilidades atribuidas a las *policy communities* enfrentan temporalmente presiones de cambio que son evidentes en una falta de control, inestabilidad política o impactos no esperados. Entre las causas se destacan el poder estatal, nuevas modas de políticas y especialmente, el ajuste del comportamiento racional de los grupos de interés para aprovechar las oportunidades que las estructuras temporal y cíclicamente ofrecen (Richardson, 2000, p. 1009). Sin embargo, a pesar de la incidencia que les atribuye a los grupos de interés para el cambio en las *policy networks*, pareciera que las posibilidades de transformación solo son posibles por las dinámicas propias de la red y de su entorno. Es decir, la posibilidad de cambio de los grupos de interés parece estar en el acierto de aprovechar eficazmente las oportunidades que se les presentan, pero no en su capacidad para ser ellos mismos los que incidan en la apertura de estas oportunidades estructurales. Por lo tanto, es necesario tener un enfoque que no solo registre sino que asimile el balance de poder entre los actores que ha motivado el cambio. En la siguiente sección se presentan ideas que justifican la conveniencia de incorporar un nivel de análisis micro relacional con la finalidad de aprehender el cambio en las *policy networks*.

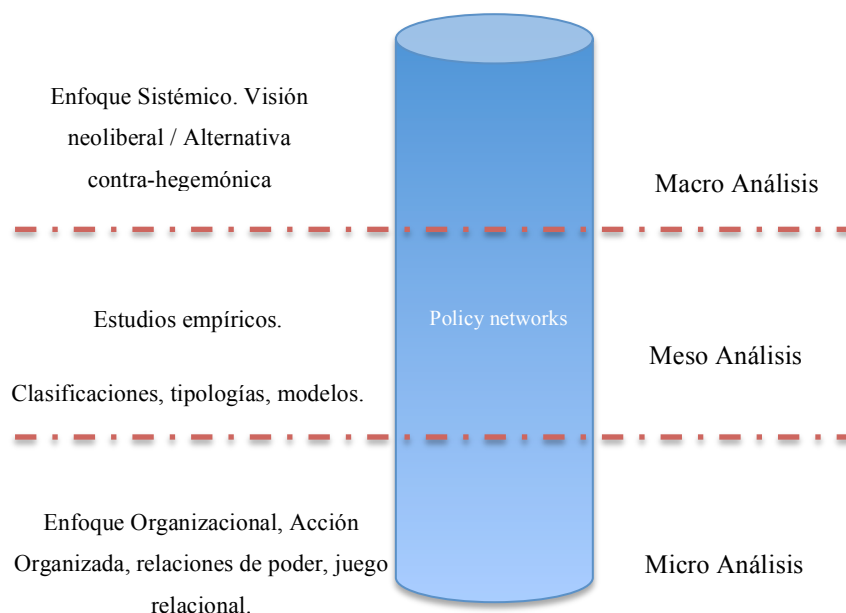
### **1.3. El enfoque micro-relacional en las Redes**

De acuerdo a la literatura de las redes es posible ubicar los estudios según su nivel de análisis (ver esquema No. 1). Sin la intención de ser exhaustivo se pueden referir enfoques desde un nivel *macro* que revisan las bases de las colaboraciones de red y sus fundamentos epistemológicos. Ahí se encuentran autores como Jessop, Lemnke, Davies y Swyngedouw con una revisión crítica o más *pesimista* acerca de las bases sobre las que se generan las redes; en el mismo nivel también se encuentran otros enfoques de



tipo *optimista* al estudiar la metagobernanza por ejemplo (sørensen, Tørfing, Trintafalou) y que otorgan posibilidades de transformación social, al gestionar y controlar los dilemas y contradicciones que se observan. En un segundo nivel de tipo *meso* podemos ubicar todos los análisis que con base en redes empíricas, buscan ofrecer clasificaciones, categorías, niveles de intensidad o modelos tanto en sus bondades como en sus limitaciones. Quedaría por añadir el nivel más desagregado, uno de tipo *micro* que se enfoca en estudiar las dinámicas relacionales y de poder en su forma organizacional entre los participantes. El volumen de producción académica indica que la atención se ha puesto mayormente en los niveles más normativos y pragmáticos, *macro* y *meso*, mientras que el nivel *micro*, el de la acción organizada de los participantes, poco se ha considerado.

Esquema 1 Niveles de análisis en las *policy networks*



Elaboración propia

Diversos estudios han advertido la necesidad de profundizar en el nivel micro y aprehender la *micro-física del poder* y las estrategias anónimas (Lemke, 2002); es decir, capturar las estrategias individuales y los micro-procesos que son determinantes en el funcionamiento y cambio de las redes (Blakeley, 2010). Rhodes y Bevir por ejemplo, sugieren un análisis descentrado (*Decentred Analysis*) que se enfoque en la dinámica relacional de los participantes de una red con la finalidad de explicar "...cómo las prácticas de la red cambian" (2007, p. 1252). El cambio, entendido como estrategia, implica entonces que los participantes actúan con base en la interpretación acerca del

comportamiento de los otros (Schrank & Whitford, 2011). Incluso, en relación al componente relacional del proceso político en la *network governance*, Blanco expresa la necesidad de preguntarse “en que sentido los ‘nuevos’ arreglos de la gobernanza de red difieren de los patrones de colaboración más tradicionales” (2015, p. 126).

Desde el nivel micro organizacional es posible adentrarse en los cambios que las dinámicas relacionales de los actores tienen en la red, lo que para Rhodes y Marsh es una pregunta empírica: “Perseguir el análisis del nivel micro para explorar las redes personales proveerá una riqueza del detalle” (Rhodes y Marsh en Lewis, 2011, p. 1224). En efecto, el planteamiento reconoce que dentro de la inquietud por ordenar y clasificar redes que son fluidas, flexibles y altamente dinámicas, no se puede desconocer que al final, son esquemas contruidos por individuos que aceptan la interrelación como un arreglo conveniente, como instituciones políticas (O’Toole & Meier, 2004). De otra manera, si la referencia a la red es solo como una metáfora, se deja de lado su expresión empírica y real, y de ahí lo común en construir tipologías que carecen de causalidad. Al abordar el carácter empírico y estructural de las redes, se estará en condiciones de incrementar la precisión del cambio (Lewis, 2011). Incluso, en los procesos participativos se destaca la importancia que tiene la dinámica relacional para entender el impacto real del proceso (Parés, Brugué, Espluga, Miralles, & Ballester, 2015) o lo que para algunos consideran *el efecto neto*<sup>10</sup> (Arellano, 2010b).

Una vez que se acepta que las redes tienen en su núcleo un componente relacional inherente, es posible entonces afirmar que están constituidas por procesos políticos (Robins et al., 2011). Probablemente éste sea el punto de partida para profundizar el funcionamiento de los micro-procesos de ajuste en las redes. Shrank y Whitman (2011) comentan que Powell (1990) lanzó el reto para que se explicasen las situaciones en las que había cooperación y colaboración aún con baja dependencia a los contratos o a las rutinas burocráticas; las respuestas apuntaron hacia un entramado informal en las redes. Las exploraciones resaltan que en el centro de las formas colaborativas se encuentran interacciones con base en las estructuras que definen las propias relaciones. Son una

---

<sup>10</sup> El concepto de *efecto neto* se refiere principalmente al ámbito de las reformas organizacionales en agencias gubernamentales. Sin embargo, la idea resalta el impacto que tienen las interacciones, negociaciones y estrategias entre *stakeholders* en los resultados e impactos al pasar por el proceso de implementación. Así es posible entonces hablar de un *efecto neto* que todo mecanismo deliberativo tiene en su proceso e implementación.

especie de *interjuegos* de los actores donde hacen y rehacen las estructuras y los procesos, y por lo tanto, crean significado de acción (Lewis, 2011). Es interesante este argumento, pues podría decirse que las redes más que estar constituidas por relaciones sociales, están incrustadas en ellas (Schrank & Whitford, 2011). Esto permite dotar de contenido sustantivo a la idea de cambio cuando se habla de redes y se les califica de constructos sociales. Los actores no dejan de responder a una interpretación del comportamiento de los demás mediante los lentes de las reglas del juego, aún dentro de instituciones políticas y sociales que buscan incrementar los niveles de confianza y competencias por facilitar el intercambio de información (Schrank & Whitford, 2011). En ese sentido, una red es un *sistema social estructurado* (M. Crozier & Thoenig, 1976; Friedberg, 1993) que visto así, permite entender las propiedades estructurales y explicar aspectos de las dinámicas del cambio, así como situaciones inadecuadas o sub-óptimas de funcionamiento (Robins et al., 2011).

El aspecto informal cobra relevancia ahí pues es donde suceden cierto tipo de ataduras en las que la estructura y los micro-comportamientos son determinantes para el proceso decisorio (Schrank & Whitford, 2011). Si se quiere entender los arreglos de una red es preciso considerar además de los aspectos formales, las conexiones informales mediante las cuales el sistema opera (Robins et al., 2011, p. 1295). Como Mette señala: “(...) *more substantively, governance has to do with much more than networks. It has to do with how political actors affect formal and informal rules*” (Mette Kjaer, 2011, p. 108). Es esencial entonces considerar no solo las conexiones formales sino también las informales para entender los arreglos y transformaciones que se construyen en las redes por medio de las interrelaciones del día a día (Robins et al., 2011). Aún si se contase con un plan formal lo más detallado posible, surgirán ataduras informales pues los objetivos de los actores son la base que entrelazan las redes. “Las relaciones informales son vitales para entender (...) las colaboraciones y alianzas que se forman a partir de las estructuras” (Robins et al., 2011, p. 1311). En ese sentido sus observaciones permiten considerar la centralidad de los actores para el análisis del cambio en las redes y con ello la esencia de las interrelaciones: el poder.

Sin embargo, las redes no siempre abordan las relaciones de poder para enunciar los funcionamientos estáticos ni de cambio. De hecho Mette (2011) menciona que las críticas más fuertes son precisamente la falta de atención al poder y al conflicto de los actores políticos como participantes en una red. Si el poder es un fenómeno emergente

que es delineado por la interacción, “el uso creciente de métodos colaborativos de gobernanza incrementa la importancia acerca del poder relativo de los participantes en el proceso y el potencial de exclusión y/o dominación de alguno de ellos” (Purdy, 2012, p. 415). Sin embargo, analizar el poder, su naturaleza y origen, no resulta tan obvio al revisar únicamente la estructura formal de una red. Después de todo, “en los contextos colaborativos, las dinámicas relacionales y las percepciones de poder son tan importantes como la habilidad objetiva de comandar metas” (Purdy, 2012, p. 416). El enunciado resalta sutilmente la capacidad de interpretación que hacen los actores uno del otro en función de las atribuciones de poder y con base en ello, el cálculo de las posibilidades de cambio.

En los estudios referidos se destacan las estructuras y los comportamientos informales, y presentan al poder como un elemento inherente a los participantes de las interacciones. Sin embargo, parece ser que se tiende a separar el funcionamiento e influencia de las estructuras formales e informales cuando en realidad son constitutivas y constituyentes (Robins et al., 2011). Al hacerlo, el potencial de análisis se ve reducido a clasificaciones y categorías descriptivas, dejando fuera un entendimiento del cambio que integre la formalidad e informalidad de las estructuras, junto con el comportamiento del poder y la manera en que lo interpretan los participantes. Como bien apunta Purdy (2012), un análisis del poder puede revelar fuentes ocultas del mismo que reducen la confianza, generan comportamientos defensivos o dominantes durante el proceso colectivo y de transformación.

Esta tendencia se debe en gran parte a que la teoría de redes se ve limitada en explicar formas con una escala de estructuras muy flojas y flotantes (Røiseland, 2011). Hace falta un enfoque analítico que apoye a la teoría de redes para entender el origen y la dinámica tan compleja del uso e interpretación del poder por parte de los actores. Si las redes ponen el énfasis en la interdependencia, la negociación y las relaciones entre actores autónomos, la mirada micro relacional destacaría la influencia que tiene la interpretación de las relaciones de poder para el cambio, por lo que el análisis de la acción organizada es un primer paso para incrementar nuestro entendimiento de las formas colaborativas, incluso de las más sueltas (Røiseland, 2011). Esto es relevante pues como mencionan Crozier y Thoenig la interdependencia en las redes se usa principalmente de manera descriptiva cuando en realidad es un juego estratégico sostenido por las relaciones que en conjunto constituyen y transforman un sistema (M.

Crozier & Thoenig, 1976). La interdependencia, más que ser una cualidad enunciativa, tendría que ser la dimensión que permitiera entender las relaciones de poder entre los participantes. Hacerlo permitiría incorporar al análisis el surgimiento de nuevas fuerzas que resisten las relaciones de poder ya establecidas y que detonan el cambio.

#### **1.4. La Microfísica del Poder y las Mutaciones en los diagramas de Poder para explicar el cambio**

Si el cambio en las redes tienen que ver con vínculos múltiples de relaciones entre los actores, el escenario resalta el conflicto natural de nuestras sociedades modernas y por lo tanto respalda la necesidad de poner el foco en el poder (Flyvbjerg, 1998) y en las relaciones de fuerza (Lemke, 2002) que se desarrollan en la política del día a día entre los participantes (Arellano, 2010a). Pero ¿qué tipo de enfoque es conveniente para el análisis del poder y el cambio en las redes? Los estudios convencionales comúnmente tratan el poder en las interrelaciones de una forma muy estática. Como Crozier & Thoenig (1976) explican, el poder usualmente es analizado de una manera más teórica que práctica, por lo que la causalidad es deducida más que demostrada. De manera similar, los estudios tienden solo a la descripción y clasificación de los recursos que son usados en una relación, por lo tanto “...one should not measure the resources as an accountant, but make a qualitative assessment of the actions open to the partners and of the dynamics of their game” (M. Crozier & Thoenig, 1976, p. 562). Pareciera entonces que este tipo de análisis requiere una diferente dimensión de enfoque, una que se oriente en los rasgos *micro* de las relaciones.

Este trabajo afirma que la *microfísica del poder* es una visión conveniente para este análisis pues permite explorar el nivel relacional de las redes y capturar las dinámicas de cambio como *mutaciones de los diagramas de poder* (Foucault, 1999, 2009). Cuando el ejercicio de una nueva fuerza opone resistencia a las relaciones de poder existentes, entonces se puede decir que una transformación ha iniciado. Por lo tanto, el foco se pone en los *poderes de resistencia* que permitan descubrir las fuerzas que motivan los cambios: “...solo aprehendiéndolos es que puede ser entendido la mutación de un diagrama. Es la razón por la que un diagrama ha cambiado a favor de una nueva

distribución de relaciones de poder” (Deleuze, 2014, p. 402). A continuación se precisan los conceptos referidos en este argumento.

Antes que nada es conveniente advertir que la *microfísica del poder* no significa una miniaturización ni supone una reducción en el nivel de análisis (Foucault, 2008). Por el contrario se busca pasar de lo macro a lo micro en el sentido de sobrepasar las oposiciones molares... a *complementariedades moleculares* (Deleuze, 2014, p. 60) del tipo legal-ilegalismo (Foucault, 1999). Es por ello que Foucault critica las concepciones del poder que los estudios convencionales hacen como *grandes conjuntos* o *entidades molares*; Deleuze precisa que la relación de una fuerza con otra fuerza se da en el ámbito de la microfísica, mientras que la relación de una fuerza con algo o alguien corresponde a la macrofísica (2014, p. 68) y ofrece el siguiente ejemplo: la proposición “*el poder pertenece a los dominantes y se ejerce sobre los dominados*” corresponde a la macrofísica; por el contrario, “*el poder es una relación que pasa por los dominados tanto como por los dominantes*” es una proposición de la microfísica (Deleuze, 2014, p. 59). Si pensamos el poder sobre esta macro-dimensión estaremos pensando en las típicas oposiciones legal-ilegal, infraestructuras-superestructuras, dominante-dominado, oposiciones de clase, etc.; una clara limitación para encontrar los poderes de resistencia. Son al menos cinco principios en los que se puede resumir esta micro concepción del poder y su utilidad para analizar el cambio.

**1. Principio de la propiedad.** En este nivel alguien o algo no posee el poder como las teorías políticas usualmente argumentan; por el contrario, éste es ejercido mediante diferentes acciones hechas por los participantes: el poder se practica. En consecuencia, para Deleuze no es suficiente preguntar qué es el poder, sino que la pregunta además requiere ser práctica: ¿qué es lo que pasa hoy? ¿qué nuevo tipo de resistencia al poder? ¿qué nuevo tipo de lucha, hoy en día, aquí y ahora? (Deleuze, 2014, pp. 18, 24).

**2. Principio de la modalidad.** Si el poder es expresado mediante la violencia, es una manifestación última y emergente. Antes hay otra clase de incidencias más sutiles, pragmáticas y efectivas. El poder ante todo implica una relación, una relación de fuerzas: “una fuerza no existe en singular... toda fuerza está en relación con otra fuerza” (Deleuze, 2014, p. 66). Es decir, el poder representa “una acción que no actúa

directamente sobre los otros, sino sobre las acciones de los otros” (Deleuze, 2014, p. 69).

**3. Principio de la localización.** Si el poder no es una propiedad de alguien y es una relación de fuerzas, entonces no puede ser localizado en un aparato que solo gestiona procesos de poder provenientes de otro nivel diferente (Deleuze, 2014, p. 142). El poder, en su expresión micropolítica, es difuso y se encuentra distribuido por todo el campo social mediante *innumerables puntos de confrontación* entre fuerzas que constituyen un *diagrama de poder*. Éste se define como la exposición y presentación de una relación de fuerzas (Deleuze, 2014, pp. 203, 393) y se caracteriza por ser fluido e inestable pues las relaciones de fuerza son vacilantes por naturaleza: “las relaciones de fuerza, la estrategia, nunca está en equilibrio. El diagrama (de poder) es fundamentalmente inestable” (Deleuze, 2014, p. 86).

**4. Principio del atributo.** Los estudios convencionales del poder típicamente se preguntan quién gana y quién pierde, y qué se gana y qué se pierde. Esto implicaría concebir el poder como un atributo o una esencia perteneciente al dominante que se distingue del dominado (Deleuze, 2014; Foucault, 1999, 2009). Por el contrario, el análisis estratégico permite capturar la naturaleza y la dinámica que las acciones tienen en su aspecto micro en contraste con un análisis fijo y estático. Debido a que el poder es una relación de fuerzas, éste pasa por medio de ambas, uniendo dominante a dominado y viceversa en un comportamiento estratégico. En consecuencia, se dice que el poder moviliza *afectos* y es por ello que toda fuerza tiene en principio dos aspectos: el poder de afectar a otras fuerzas y el poder de ser afectada por otras fuerzas<sup>11</sup> (Deleuze, 2014, pp. 73, 170).

**5. Principio de la Resistencia.** Debido a que un diagrama de poder es inestable por ser el lugar de combate de las fuerzas, es entonces posible que todo diagrama de poder también represente una mutación o cambio. Además del poder de afectar y de ser afectado, una fuerza también tiene un tercer aspecto, el poder de resistir: “las relaciones de poder solo pueden existir en función de una multiplicidad de puntos de resistencia...”

---

<sup>11</sup> También se les refiere como afecto activo - afecto reactivo, o receptividad de la fuerza – espontaneidad de la fuerza (Deleuze, 2014, pp. 73, 74).

(que) están presentes por todas partes en la red de poder”. La red representa el diagrama de poder que está constituido por diversos puntos de resistencia que resultan en una mutación del diagrama. Las resistencias son las manifestaciones de la contraparte y evidencian “...la manera en que un diagrama se tambalea, deja lugar a otro diagrama, que será la expresión de otra relación de fuerzas, que también incluirá sus puntos de resistencia” (Deleuze, 2014, p. 403)<sup>12</sup>.

Antes de cerrar la sección es relevante añadir la idea de libertad de acción dentro de las relaciones de fuerza. La microfísica del poder como relación estratégica o juego de poder entre los individuos (Castilla, 1999; Lemke, 2002), supone sujetos con la posibilidad de actuar en función de sus propios cálculos estratégicos. Esto quiere decir que cada individuo tiene libertad de acción, al menos en ciertos grados, y es precisamente ello lo que permite entender el poder como un proceso de doble vía (Castilla, 1999) a diferencia de una relación de dominación –como la violencia-, que es estable y jerárquica con relaciones asimétricas de poder (Lemke, 2002), totalmente unilaterales del tipo macrofísico. Enfatizar el papel que desempeña la libertad en las relaciones de poder, conlleva a entenderlo como su condición de existencia. Es decir, “el poder se ejerce únicamente sobre ‘sujetos libres’ y sólo en la medida en que son ‘libres’.” (Foucault en Castilla 1999 p. 337).

En consecuencia, es muy importante resaltar que las relaciones de poder, son un “modo de acción que no actúa de manera directa o inmediata sobre los otros, sino que actúa sobre sus acciones: ...eventuales o actuales, presentes o futuras” (Foucault en Castilla, 1999, p. 337). Es decir, la libertad es la base del poder en tanto que genera incertidumbre respecto al rumbo que pueden tomar las acciones interrelacionadas de los individuos. Es por eso que el poder no necesariamente es una acción directa, sino que verdaderamente el poder se genera por las posibilidades que tiene un individuo para ejercer ciertos recursos en el presente o en el futuro. Se introduce la idea entonces de que todos los individuos que se encuentren en una interacción tienen espacios de resistencia y lucha (Castilla, 1999; Lemke, 2002), y para el caso de las redes por

---

<sup>12</sup> Puede parecer un abuso de citas textuales, sin embargo considero que los textos originales explican claramente la importancia de los poderes de resistencia.



ejemplo, abre el espacio para que una participación ciudadana contestataria incida en la transformación y el cambio (Blakeley, 2010; Swyngedouw, 2009).

Es importante precisar que la microfísica del poder es una abstracción útil para descubrir las fuerzas que ejercen los diferentes participantes para transformar un diagrama de poder o según el caso que aquí se estudia, para descubrir las fuerzas que motivan el cambio en una red de política. En la realidad la expresión microfísica siempre tenderá a sedimentarse en una instancia macro; o lo que es lo mismo a institucionalizarse en términos de tiempo y espacio (Deleuze, 2014, p. 72): ejemplo de ello son las cuatro dimensiones ambientales de cambio anteriormente referidas. Sin embargo, ya se vio que el poder institucionalizado solo define posiciones, recursos, pero no explica las fuerzas que originan el cambio. Es por ello que se necesita despojar lo institucional para filtrar la categoría de poder o las fuerzas en relación.

## **Conclusiones del Capítulo**

A lo largo del capítulo se ha hecho referencia a diferentes temas de la literatura como son las cualidades comúnmente asignadas y esperadas de las colaboraciones en red, la tipología de fallas más comunes, así como una serie de criterios indicativos de efectos no esperados. La finalidad de presentar estos temas es poder contar con una *caja de herramientas* (Cabrero, 2005) que será útil en el capítulo tercero cuando se revise la red entorno a la política de vivienda en Cataluña. De esa manera se podrá ubicar el tipo de red que se ha creado, su funcionamiento, advertir algunas de las fallas más importantes y el proceso de cambio que actualmente experimenta. Con base en ello se estará en posibilidades de sustentar que la red de actores que ha implementado la política de vivienda en Cataluña hasta los primeros años de la crisis del 2008, parece enmarcarse en una red del tipo *policy community* con comportamientos entre los actores que manifiestan dinámicas de cierre, trabazones, y con un exceso de consenso, por lo que puede calificarse como una red en *involución*. Posteriormente, el problema de la emergencia habitacional que trajo la crisis evidenció su incapacidad para generar las cualidades de efectividad, legitimidad y de auto-regulación. Esta situación de fracaso o *falla relativa* ha favorecido la incorporación de un mayor nivel de conflicto inducido por actores externos a la red, por lo que actualmente podría afirmarse que se está frente

a un cambio en la red de la política de vivienda al pasar de una del tipo *involved network* a una *contested network* que es más parecida a la convencional *issue network*.

Las ideas abordadas en este capítulo son las que impulsan a profundizar el estudio de las fuerzas que motivan el cambio en la red de política de vivienda en Cataluña. Lo que interesa es descifrar, más que comprobar, la regulación cruzada que sostiene las interacciones de una red que se forma y se transforma entorno a un problema público. Como se vio anteriormente, por un lado, la literatura de las redes presenta dificultades para explorar el cambio, y por otro, las dimensiones económicas, institucionales, ideológicas y tecnológicas conciben las transformaciones en función del ambiente externo a la red pero no lo explican. Es por ello que se utilizará una metodología con el potencial inductivo para hacer emerger las fuerzas que inducen al cambio, las interdependencias entre los participantes en términos de sus relaciones de poder, la regulación formal e informal que las sostiene, y las consecuencias que generan. El siguiente capítulo presenta entonces la *grounded theory (GTM)* como una metodología de investigación que responde a las necesidades antes planteadas.

## **Capítulo 2. La *Grounded Theory Methodology*, una metodología para hacer emerger las fuerzas impulsoras del cambio.**

Este capítulo tiene la finalidad de justificar el uso de la *Grounded Theory* como metodología de investigación. La decisión de usar este enfoque metodológico recae en la dificultad de contar con variables concretas desde el análisis de redes que permitan identificar y aprehender la influencia que las interacciones tienen en los procesos de cambio. Es decir, la justificación deriva de dos situaciones concretas: por un lado, la limitación de la teoría de redes para explicar el cambio, y por otro, la necesidad de incorporar los enfoques micro relacionales en el estudio de los procesos transformadores.

En el capítulo anterior se detallaron las razones que desde la propia literatura de las redes evidencian su incapacidad para aprehender las dinámicas de cambio. La idea general es que la teoría de redes funciona muy bien para clasificar y organizar los actores participantes en una política pública, los recursos que poseen, los vínculos que establecen, e incluso los intercambios y beneficios que obtienen. Con base en diferentes criterios los estudios de redes establecen toda una tipología que da cuenta de su nivel de apertura, cohesión, conflicto, consenso y efectividad. Sin embargo, también se argumentó que desde ese conjunto de literatura se dificulta la explicación del proceso mediante el cual una red deriva en otra diferente. El análisis de *policy networks* permite obtener momentos fijos de interacción pero carece del eslabón dinámico del cambio.

Las limitaciones acentúan la necesidad de incorporar enfoques que pongan la atención en las dinámicas relacionales y concretamente, en las relaciones de poder que determinan el cambio. Los estudios *descentrados* (Bevir & Rhodes, 2007), la *sociología organizacional* (M. y E. F. Crozier, 1977), la *pragmática relacional* (Emirbayer, 1997), son enfoques que precisamente resaltan la importancia que tienen las interacciones en cualquier *sistema de organización complejo* o constructo social (M. Crozier & Thoenig, 1976). En ese sentido, este trabajo considera que la *microfísica del poder* (Deleuze, 2014; Foucault, 1999, 2008) es un enfoque útil pues se interesa por descubrir explícitamente las *fuerzas de resistencia* que inciden en las *mutaciones de los diagramas de poder*. Sin embargo, estos enfoques tienden a ser abstractos en sus planteamientos y si bien ofrecen una guía de análisis relevante, no proponen criterios de análisis concretos. Por lo tanto, más que probar hipótesis mediante la influencia de un

conjunto de variables, esta investigación requiere de una metodología lo suficientemente consistente como para *hacer emerger* las variables que permitan descubrir las fuerzas impulsoras del cambio en la red de política de vivienda en Cataluña.

El capítulo se estructura entonces en dos grandes secciones. En la primera se descubren los aspectos más relevantes que el proceso de investigación ha requerido. Ahí se delimita el objeto de estudio, se detalla los ámbitos espaciales y temporales sobre los que se desarrolla la investigación; se explica la manera en que se seleccionaron las fuentes de datos, su recopilación, así como el trató que se le dio a la información obtenida. Por su parte, la segunda sección aborda los aspectos epistemológicos y la posición ontológica de la *grounded theory* que permiten comprender su uso como metodología y las implicaciones que tiene para la investigación. Se resaltan además las situaciones más convenientes para su uso, se establece una comparación con las investigaciones convencionales y se destacan los principales riesgos en su aplicación.

## **2.1. Delimitación del Objeto de estudio, Selección, Recolección y Tratamiento de los Datos**

El campo social que se analiza en este trabajo es la red de actores y concretamente sus interacciones en torno a la política de vivienda en Cataluña entre los años 2009 y hasta el primer trimestre del 2016. Si bien es cierto que la política de vivienda y los actores que en ella participan abarca desde los ámbitos estatales e incluso europeos, la decisión de poner el énfasis en la Comunidad Autónoma de Cataluña radica en la necesidad metodológica de delimitar en tiempo y espacio la investigación.

Respecto al periodo de tiempo si bien la crisis económica estalla en el 2008, es hasta el año siguiente que surge formalmente la Plataforma de afectados por la hipoteca (PAH) y con ella las nuevas relaciones de poder que son el interés de este trabajo. Se consideran entonces las interacciones que van desde febrero de 2009 hasta las continuas acciones de la Plataforma en el 2016, con especial atención al proceso de aprobación de

ley 24/2015 y su origen como Iniciativa Legislativa Popular (ILP) impulsada por la PAH<sup>13</sup>.

En cuanto a la delimitación espacial, el estudio registra las dinámicas que suceden en el nivel autonómico de Cataluña, toda vez que son las comunidades autónomas las que poseen plenas competencias para desarrollar políticas habitacionales. Sin embargo, el ámbito urbano de Barcelona contiene rasgos significativos que otorgan una fuerte visibilidad del conflicto social y de los actores involucrados, por lo que constantemente los argumentos estarán fundamentadas en ese nivel. Al respecto, se pueden resaltar tres razones principales: primero, Barcelona es la sede de los gobiernos autonómicos y naturalmente del Ayuntamiento; segundo, es la ciudad donde nace la PAH además de que la PAH-Barcelona tiene una centralidad importante en la red estatal de Plataformas; y tercero, la facilidad y cercanía para acceder a los sujetos entrevistados, al ser de especial interés los funcionarios de la Generalitat, del consistorio local, periodistas, portavoces de la Plataforma, y algunas trabajadoras relacionadas con las entidades financieras.

En cuanto a la recolección de los datos, se utiliza como principal método las entrevistas en profundidad. La selección de las personas entrevistadas sigue los lineamientos de la *grounded theory methodology* (GTM) donde el muestreo inicial se definió tanto por el área sustantiva de estudio como por la literatura. En ese sentido, las primeras personas entrevistadas fueron funcionarios y técnicos gubernamentales de la política de vivienda, así como las personas más visibles de la Plataforma de afectados. La selección posterior se definió en función de la información y el análisis que las propias entrevistas arrojaron. Solo como ejemplo, después de que funcionarios de gobierno y activistas referían a los medios de comunicación, las entrevistas a periodistas que cubrieran el tema de vivienda fue indispensable. Todo el muestreo estratégico respondió a la lógica metodológica y se agotó una vez que las entrevistas no arrojaron más variación en los datos; es decir, la selección de entrevistas finalizó una vez que se alcanzó la saturación teórica de las categorías.

---

<sup>13</sup> En mayo de 2016 el Tribunal Constitucional aceptó el recurso presentado por el gobierno central del Partido Popular (PP) respecto de la inconstitucionalidad de la ley 24/2015. A partir de ahí hubo una nueva serie de reacciones por la PAH, gobiernos y entidades financieras que han quedado fuera de la presente investigación. Sin embargo, los análisis sobre las interacciones formales e informales relacionados a los *#StopDesahucios*, daciones en pago y alquileres sociales, se mantienen en el 2016 pues mantuvieron su utilidad y vigencia al quedar suspendida la ley.

En total se realizaron 31 entrevistas entre marzo de 2014 y agosto de 2016 con la siguiente distribución (listado en los anexos):

- Funcionarias gubernamentales: 12
- Activistas de la Plataforma de afectados: 9
- Personas de entidades financieras: 4
- Periodistas de diferentes medios de comunicación: 4
- Representantes de otras organizaciones sociales en el ámbito de la vivienda: 2

En cuanto al género de las personas entrevistadas, fueron quince las entrevistas realizadas a mujeres y dieciséis a hombres, con lo que se logró así una adecuada equidad en la selección de las personas informantes.

Debido al carácter fuertemente inductivo y al peso que los datos tienen para la construcción teórica en la metodología, todas las entrevistas que se realizaron fueron en profundidad y abiertas. Es importante señalar que no se definieron guiones de entrevista uniformes, sino que por el contrario, las preguntas realizadas estuvieron guiadas por los códigos y categorías que iban constantemente emergiendo del análisis y que necesitaban ganar saturación. En los anexos se muestran algunos de los guiones orientativos con los que se realizaron las entrevistas. Sin embargo, es necesario precisar que más que un listado de preguntas, representaron guías temáticas sobre las situaciones más relevantes.

Otro punto importante a destacar en relación a las personas entrevistadas es la autorización escrita para poder grabar el audio y su aprobación -o negativa- para poder citar textual y personalmente fragmentos dentro de la tesis. Para ello durante el proceso de gestión de las entrevistas, se les hizo llegar dos documentos: el primero es una certificación por parte del Instituto de Gobierno y Políticas Públicas (IGOP) sobre el estatus personal de doctorando y sobre la temática y necesidades metodológicas para realizar la investigación; el segundo es la manifestación escrita sobre el uso que la persona otorga respecto de la entrevista. El ejemplo de ambos documentos se presentan en los anexos. Todas las personas manifestaron su autorización para grabar el audio de las entrevistas y para realizar citas personal y textualmente; solo dos personas prefirieron ejercer su derecho de anonimato.

Para el análisis de las entrevistas se realizó la transcripción completa de todas y cada una de ellas. Tanto para la transcripción como para el análisis se utilizó el programa de

análisis cualitativo *atlas.ti*. en el que se llegaron a generar hasta 403 códigos de diferente nivel, aunque como se verá en los capítulos siguientes, la teoría fundamentada resultante consta de dos categorías principales –core category- junto con aproximadamente veinte códigos que dan cuenta de sus diferentes propiedades y dimensiones. Esto refleja el ejercicio de integración teórica que la metodología exige como parte de las dinámicas de abstracción y abducción en el análisis. Es importante destacar que el desarrollo de los códigos, la vinculación e integración entre ellos, así como las reflexiones analíticas, metodológicas, teóricas y hasta de sensaciones personales, se desarrollaron en una gran diversidad de memos también registrados en el *software*. A manera de ejemplo, se menciona un memo que tuvo la función de ser una especie de diario de investigación. En él, se escribieron las decisiones estratégicas más importantes acerca del proceso, los siguientes pasos a realizar y hasta aspectos a corregir en el rol de entrevistador. Este memo, de apariencia ordinaria, es de especial importancia porque contribuye en la transparencia que ha tenido el proceso de investigación.

## **2.2. La *Grounded Theory* como Metodología para la Investigación**

Cuando se hace referencia a la *Grounded Theory Methodology* (en adelante GTM) es común que se le asocie con la idea de generar teoría desde los datos o con fundamento en ellos (Trinidad Requena, Carrero Planes, & Soriano Miras, 2006)<sup>14</sup>. Para algunos el enfoque es un cambio radical en los procesos de investigación, aunque en realidad utiliza los métodos de cualquier investigación cualitativa. Sin embargo, si bien es cierto que la GTM utiliza los métodos clásicos, es su orientación metodológica la que define su esencia (Birks & Mills, 2012). Esto tiene que ver con la posición filosófica que toma el investigador en relación al entendimiento de la realidad y la manera en que se relaciona con los participantes. En general, se puede decir que la GTM busca hacer emerger conceptos que expliquen la dinámica de un determinado proceso social, a diferencia de los métodos convencionales que buscan probar una teoría existente (Birks & Mills, 2012; Corbin & Strauss, 2008).

---

<sup>14</sup> Quizá es por esto que comúnmente se hace referencia en castellano como *Teoría Fundamentada* (Trinidad Requena et al., 2006).

El origen de la GTM se sitúa en el trabajo que Strauss y Glaser desarrollaron en la década de los sesenta. La publicación de *The discovery of grounded theory* (1967) marca el nacimiento de la metodología. Estos autores habían trabajado en un estudio acerca de las implicaciones que tienen las defunciones en los hospitales y escribieron *Awareness of dying* (Barney G. Glaser & Strauss, 2005). El interés que tenían sobre procesos específicos de su área de estudio, les llevó a aplicar una metodología que “encajara” dentro de la situación a estudiar (Dey, 1999). El poder de explicación que generó su teoría hizo que se popularizara la propuesta metodológica.

Las teorías resultantes de estudios cualitativos que utilizan la GTM han tenido un gran éxito pues explican procesos sociales que las hipótesis basadas en teorías preestablecidas no han hecho. Quizá es por ello que se ha asociado fuertemente a enfoques cualitativos. Sin embargo, esto no lo es en absoluto y en este punto es importante destacar los orígenes de los fundadores debido a que cada uno proviene de tradiciones diferentes. Por un lado, Anselm Strauss proviene de la Universidad de San Francisco en California (Birks & Mills, 2012) y “...era un interaccionista simbólico de la escuela de Chicago” (B. Glaser, 1998, p. 37). Por su parte, Barney Glaser egresó de la universidad de Columbia en Nueva York bajo la guía de Paul Lazerfeld y Robert Merton (Birks & Mills, 2012; B. Glaser, 1998), y de ellos proviene la gran influencia que tiene la GTM por la metodología cuantitativa (B. Glaser, 1998, p. 24). En opinión de Dey (1999, p. 25), Glaser incorporó el rigor asociado a los métodos cuantitativos de las investigaciones sociológicas de la Universidad de Columbia. La unión de ambas tradiciones generó una metodología que no excluye el ámbito cuantitativo, sino que difiere y suplementa los cánones tradicionales de ésta (B. Glaser, 1998, p. 32)<sup>15</sup>.

A partir del nacimiento de la GTM muchos estudios comenzaron a utilizar el enfoque. La experiencia que generaba su constante aplicación no hicieron más que complementarla y robustecerla con nuevas ideas, conceptos y tácticas. De esta forma, no solo la GTM se fortaleció al desarrollar teorías sustantivas, sino que como propuesta metodológica también creció y se diversificó. Birks (2012) detalla cronológicamente los trabajos que pueden ser considerados seminales. Esto ha traído discusiones acerca de

---

<sup>15</sup> Un análisis sobre las implicaciones de la fusión de ambas visiones y las estrategias para resolverlas, puede ser revisado en Dey (1999).



qué tipo de *grounded theorist* se es y a manera de resumen puede marcarse tres grandes clasificaciones:

1. La *visión de Strauss y Corbin* que se distingue por su énfasis en el contexto y las condiciones pertenecientes a un proceso social delimitado. Se critica la no incorporación de la voz de los participantes y surgimiento forzado de conceptos por la fuerte dependencia al contexto y al proceso de una problemática.
2. La *visión de Glaser* que entre otras cosas se preocupa por la emergencia de una teoría pero no tanto por su validación; y,
3. Finalmente la *visión de Charmaz*, que se asocia con la versión constructivista de la GTM (McCallin, 2009)<sup>16</sup> y por la crítica hacia los fundadores en cuanto a la reproducción de las inequidades entre géneros (Charmaz, 2006).

Las variaciones de la GTM coinciden con el desarrollo histórico de la investigación cualitativa. Birks (2012 p. 8) hace referencia al trabajo de Denzin y Lincoln quienes describen ocho momentos históricos al respecto. En opinión de la autora, la GTM tiene influencia de cuatro de ellos.

1. El rigor del análisis cualitativo que corresponde al *segundo momento*, influyó a la GTM con las ideas del *post-positivismo*. Se entiende que los investigadores trabajan dentro de un marco ontológico y epistemológico donde asumen una realidad por descubrir.
2. El llamado *tercer momento* se caracteriza por rupturas culturales y géneros difusos en la sociedad estadounidense. En concreto, para la investigación cualitativa, las ideas del *pensamiento constructivista* cuestionan el lugar que tiene el investigador en los textos y en los trabajos realizados.
3. En el *cuarto momento* denominado *crisis de representación*, además de mantener la crítica anterior, también se cuestiona la relación con los participantes durante el proyecto, además de que se preocupa por que los trabajos finales mantengan su representación y fundamento en el campo de estudio y en los actores analizados.

---

<sup>16</sup> En consecuencia, es posible observar una separación entre Straus y Glaser. Puede decirse que el primero es un enfoque con mayor apertura en relación a la propuesta inicial, y el segundo más clásico en cuanto a su alcance y métodos. Sin embargo, la distinción no es así de simple. Para profundizar en ello puede revisarse Dey (1999) y al propio Glaser (1998) donde desmitifica la supuesta separación y conflicto entre ambos.

4. Finalmente, el *postmodernismo* asociado al *quinto momento*, plantea una triple crisis: la de representación nuevamente, una de legitimidad y otra de *praxis*. La crisis de legitimidad cuestiona los méritos o criterios que deciden la calidad de los *outcomes* producidos por los trabajos cualitativos, mientras que la de *praxis* pone en duda la habilidad de los textos para analizar la sociedad y efectuar cambios en consecuencia.

El propio desarrollo de la investigación cualitativa y la variedad de académicos en cuanto a su posición filosófica, han tenido como resultado diferentes interpretaciones sobre la metodología de la GTM. El uso de una u otra visión por parte de los investigadores se define en gran medida por su entendimiento ontológico y epistemológico. En la sección siguiente se plantean los rasgos definitorios de la metodología, sus métodos, los contextos apropiados para su aplicación y sus diferencias con los enfoques de investigación clásicos.

### **2.2.1. Qué es la *Grounded Theory***

Corbin y Strauss presentan en su primer capítulo un grupo de conceptos básicos dentro del bagaje de la GTM; se retoman las siguientes definiciones (2008, p. 1):

- *Grounded Theory*.- Una metodología específica desarrollada (...) para construir teoría desde los datos. Denota constructos teóricos derivados del análisis cualitativo.
- Metodología.- Un modo de pensar y estudiar los fenómenos sociales.
- Métodos.- Técnicas y procesos para reunir y analizar los datos.
- Orientación filosófica.- Una visión del mundo que subraya e informa la metodología y los métodos.
- Análisis cualitativo.- Un proceso para examinar e interpretar datos, de tal modo que se dé significado, ganar entendimiento y desarrollar conocimiento empírico.

Si bien estas definiciones son comúnmente aceptadas, es el proceso de investigación y la diversidad de enfoques con la que cada investigador afronta su estudio lo que ha hecho que sea complejo el entendimiento de la metodología. En ese sentido, Dey (1999

p. 23) comenta que existe una ironía, quizá una paradoja en la GTM, ya que siendo una metodología basada en la interpretación, ella misma es difícil de interpretar. El autor afirma que no hay una única y correcta metodología, sino una pluralidad de interpretaciones. Si bien esto es un tema de debate muy importante e inacabado para la propia metodología, para los intereses de este trabajo bastará con resaltar los métodos con los que trabaja la GTM. Las técnicas y procesos para reunir los datos y analizarlos, son básicamente los mismos que se utilizan en cualquier estudio cualitativo. Por supuesto que hay diferencias pero se refieren no tanto al fondo sino a la forma, por lo que sería posible decir que la finalidad de cada uno de los métodos se mantiene constante.

Para fines de este documento se toma como base la separación que hacen Birks y Mills (2012) pero especialmente la investigación será guiada por la versión constructivista de Charmaz (2006, 2008). Es necesario anticipar en este punto que si bien se presenta un listado, se verá que el proceso de investigación no es lineal en cuanto a su uso. Por el contrario, implica un trabajo de ida y vuelta constante, un flujo de investigación circular que la misma investigación orienta.

***Initial or open coding and Categorization.*** Es una manera de identificar palabras, o grupos de palabras importantes en los datos para después etiquetarlos acorde a ciertas características. Para muchos el *coding* es el primer proceso que *fractura* los datos recolectados. En el área cualitativa, los primeros datos normalmente surgen de la primera entrevista realizada.

***Concurrent data generation or collection and analysis.*** Los primeros datos se recolectan con un muestreo inicial que puede ser orientado por la literatura o por la propia área de estudio. Enseguida se codifican los datos antes de recolectar o generar más de ellos. Es decir, el proceso de recolección y análisis es *concurrente* en el sentido de que el mismo análisis indica hacia donde debe ir el investigador para continuar con el muestreo y continuar nuevamente con más análisis.

***Memoing.*** Es el método *sine qua non* de la GTM. Son registros escritos acerca del pensamiento del investigador. El proceso lleva a establecer diferentes tipos de memos según las necesidades del momento. Por ejemplo, hay memos operativos, clasificatorios, definitorios, de sensaciones personales, de integración, etc. Los memos

ayudan a consolidar los activos intelectuales y terminarán transformándose en la teoría resultante y sus descubrimientos.

***Theoretical Sampling.*** se usa para mantener el enfoque del estudio y alimentar la constante comparación de datos. Si parece que se requiere más información para saturar las categorías, entonces, el investigador hace una decisión estratégica sobre quién dará la mejor información.

***Constant comparative analysis.*** Se refiere al continuo proceso entre la recolección de datos, la codificación, su categorización, y más muestreo teórico. Concretamente se refiere a la comparación de incidente a incidente (éstos se refieren a entrevistas, observaciones, grupos de discusión, etc.), de incidente a código, de código a código, de código a categoría, y finalmente entre categorías. Se trata entonces de un proceso constante que se realiza hasta que la teoría queda integrada. Dentro del proceso se diferencian dos lógicas: la *inductiva*, referente a la construcción desde los propios datos hacia arriba; y la de *abducción*, que compara las categorías resultantes en la *integración teórica*. Ésta última lógica se refiere al proceso intelectual que une cosas que no hubieran sido asociadas; es una lógica de descubrimiento.

***Theoretical Sensibility.*** La sensibilidad teórica acepta que los investigadores son la suma de todo lo que han experimentado. Los propios Strauss y Glaser mencionan que por un lado, la sensibilidad teórica es profundamente personal y refleja la percepción de sí mismo y del área de estudio. Por otro, también refleja su historia intelectual, el tipo de teorías que han leído y absorbido (B. Glaser, 1998).

Ante esta realidad las visiones más rígidas de la GTM recalcan que es necesario hacer explícita la *sensibilidad teórica* con la finalidad de que quien investiga reconozca con claridad sus conocimientos y evitar así cualquier sesgo en el proceso analítico. Sin embargo, la visión constructivista de Charmaz plantea un enfoque diferente en este punto. Si bien reconoce que cada persona investigadora posee una trayectoria e intereses particulares, propone que el bagaje de conocimientos pueda ser utilizado a manera de *Sensitizing Concepts*. La idea es que use el conocimiento como puntos de partida, y hagan sensible a quien investiga sobre los aspectos particulares a preguntar del tema, para ver cosas de interés en los datos y pensar analíticamente en las entrevistas. Son “puntos para desarrollar, no para limitar nuestras ideas... Los conceptos sensitivos y las

perspectivas disciplinarias proveen un lugar para iniciar, no para terminar” (Charmaz, 2006, p. 17).

***Intermediate Coding.*** La codificación intermedia se usa en dos niveles: primero, al desarrollar las categorías individuales completas, al conectar sub-categorías y al desarrollar sus propiedades y dimensiones. Segundo, en un ejercicio más abstracto, al vincular y unir categorías. Como se mencionó al principio, el *open or initial coding* fractura los datos, mientras que el *intermediate coding* los une conceptualmente.

La codificación intermedia también se le conoce como *Focused coding* (Charmaz, 2006) pues corresponde a una segunda fase de codificación y se caracteriza por ser más selectiva que la codificación inicial. El *focused coding* utiliza los códigos más significativos, más frecuentes o directos, y permite analizar y clasificar grandes cantidades de datos al convertirlos en categorías. El *focused coding* se pregunta cuáles de los códigos iniciales hace más sentido analítico y permite comenzar a ver relaciones y patrones entre las categorías.

***Identifying a core category.*** La GTM conlleva a seleccionar una categoría núcleo que explique la teoría desarrollada como un todo. En este punto, el *theoretical sampling* y el *coding* se usan para actualizar la *core category* en un nivel conceptual más alto. Esto se hace hasta alcanzar la saturación teórica.

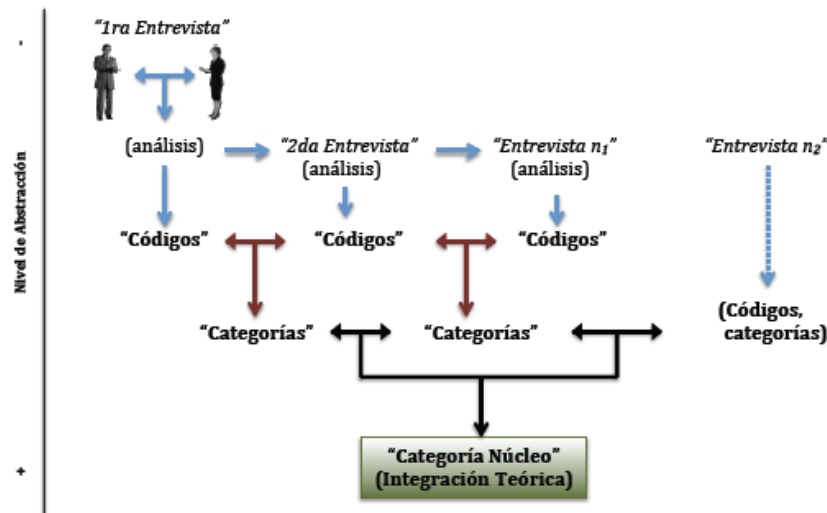
***Theoretical Saturation.*** Glaser y Strauss se refieren a ella como el punto donde no surgen nuevas propiedades, categorías o relaciones. Es decir, la recolección de datos se detiene para una categoría o para la teoría desarrollada, cuando no se producen mayores variaciones significativas provenientes del muestreo teórico (B. Glaser & Strauss, 1967).

***Theoretical Integration.*** Una teoría fundamentada generalmente provee una explicación exhaustiva de un proceso relacionado a un determinado fenómeno. La exhaustividad se logra por la variación que incluye. En ese sentido, el *advanced coding* es parte esencial para la integración, ya sea mediante el uso del *Storyline* (Corbin, Strauss 2008) que

integra y presenta la teoría; o el uso del *theoretical coding* (B. Glaser, 1992) que se apoya en categorías existentes de otras teorías<sup>17</sup>.

El proceso de investigación bajo la GTM puede representarse en el siguiente esquema.

Esquema 2 Proceso de investigación en la grounded theory



Elaboración propia

### 2.2.2. Situaciones convenientes para el uso de la metodología

Definitivamente el criterio que debe guiar el uso o no de la metodología de la GT, tiene que ver con el objetivo de la investigación. Si la finalidad es poner a prueba alguna hipótesis previamente construida con base en los avances teóricos existentes, lo más conveniente será desarrollar un modelo que permita extraer conclusiones acerca del grado en el que determinadas variables explican un determinado problema. Si por el contrario, lo que se busca es indagar las razones por las que ocurre un fenómeno o proceso social, la metodología de la GTM es más adecuada.

“Las estrategias usadas en la recolección y análisis de datos, resultan en la generación de una teoría que explica un fenómeno desde la perspectiva y en el contexto de aquellos que lo experimentan... por lo que la teoría debe tener poder de explicación” (Birks, Mills 2012 p. 16).

<sup>17</sup> Este es uno de los puntos que diferencian claramente la visión de Strauss y de Glaser.

En resumen, un enfoque de GTM es adecuado cuando:

1. Se sabe poco del área de estudio;
2. El *outcome* deseado de la investigación es generar una teoría con poder de explicación<sup>18</sup>; y,
3. Un proceso social inherente está incrustado en la situación de estudio que tiene posibilidades de ser explicado por los métodos de la *grounded theory*.

Con base en estos tres puntos, es relevante referir algunas ideas relacionadas con la investigación desarrollada en este trabajo. Respecto al primer punto, el proyecto de tesis si bien se ubica en un área ampliamente estudiada -las policy networks y de gobernanza-, poco se sabe acerca del cambio en una red, en especial desde el enfoque micro-político. En cuanto al segundo punto, la finalidad del proyecto es desarrollar una explicación acerca de:

- La manera en que se ejercen diferentes fuerzas y resistencias que transforman las relaciones de poder establecidas;
- Las acciones de poder e impactos generados por actores externos a una red formal y consolidada como ha sido la política de vivienda en Cataluña en los últimos quince años; y,
- El nuevo diagrama de poder resultante en la red entorno a la política de vivienda.

Finalmente, respecto del tercer punto, el campo social de estudio permite advertir un proceso de cambio en las relaciones de poder que es inherente a la red de política de vivienda. Sin embargo, como ya se ha visto en el capítulo anterior, la teoría de redes muestra insuficiencias para analizar los procesos de cambio además del poco peso que el estudio del poder tiene en la literatura.

---

<sup>18</sup> Más adelante se hace referencia sobre la posibilidad de generalización de la teoría resultante. Baste decir por el momento que a partir del estudio de un área de interés, el primer producto de la investigación es al menos una *teoría sustantiva*. Expandir su poder de explicación a otras áreas o procesos sociales, requiere desarrollar la categorización hasta un punto donde pueda considerarse una *teoría formal*.

### **2.2.3. Diferencias más significativas respecto de la investigación convencional**

Podemos referir dos ideas generales acerca de las diferencias de la GTM respecto de los estudios convencionales. Quizá el contraste más conocido, pero poco entendido, es el que resalta la generación de una teoría a partir de los datos, a diferencia de los enfoques tradicionales que ponen a prueba una teoría existente (Birks & Mills, 2012; Corbin & Strauss, 2008; B. Glaser & Strauss, 1967). Otra diferencia, expresa que la GTM no comprueba hipótesis ni analiza problemas preestablecidos, sino que genera explicaciones sobre procesos sociales que son de interés para los propios participantes (Glaser 1998). De manera más concreta se mencionan las siguientes:

***El Muestreo teórico.*** Una primer diferencia es la manera en que se usa el *theoretical sampling*. Mientras en la investigación convencional se utiliza *para verificar* hipótesis derivadas de conceptos, en la GTM se usa *para descubrir* conceptos, sus dimensiones y propiedades. Los investigadores de los métodos convencionales son instruidos para pensar en muestrear personas y controlar variables. Sin embargo, en la GTM el investigador no muestrea personas sino conceptos (Corbin & Strauss, 2008). En una investigación tradicional se definen los criterios que deberá tener la muestra a ser analizada; una vez definidos, se obtienen los sujetos, se extraen los datos y posteriormente se hace el análisis que validará o rechazará la hipótesis preestablecida. En la GTM, por el contrario, el investigador busca descubrir cómo varían los conceptos bajo diferentes condiciones. Un trabajo de GTM comienza con una área sustantiva de estudio en la que se identifica una unidad de análisis u objetivo de investigación, así como las preguntas asociadas que enfocan la atención del investigador (Glaser 1998 p. 115, Birks, Mills 2012 p. 167).

De hecho, Glaser (1998) plantea una anécdota un tanto cómica pero muy ilustrativa acerca de los métodos convencionales y en consecuencia, del punto del que la GTM busca escapar. Cuando era estudiante de Lazarsfeld, Glaser confiesa haber expresado con emoción a un compañero de clase el tener una buena hipótesis y los datos para ponerla a prueba. La respuesta que recibió fue esclarecedora: “...*weren't you at lazarsfeld's class? You never test hypothesis. First you run everything against*



*everything. Then find what the relationships are up to the 0.5 level. Then you write an hypothesis for a relationship and say you test it.”* (Glaser 1998 p. 23).

**2. El uso de la literatura.** Otra gran diferencia tiene que ver con la literatura que el investigador posee y/o conoce. Anteriormente, en la sensibilidad teórica, se mencionó que la GTM reconoce el bagaje conceptual que cada investigador trae consigo. Sin embargo, mientras que en los métodos convencionales el marco teórico sirve para que el investigador defina en su opinión las mejores variables que puedan explicar el problema social para él relevante, la GTM por el contrario, exige reconocer esos supuestos pero con la finalidad de que el investigador no sesgue la investigación hacia un marco conceptual preestablecido (debido a que lo que se busca es generar teoría o categorías teóricas y no su comprobación). Sin embargo, éste marco sí favorece su sensibilidad teórica pues facilitará la identificación de categorías dentro del proceso social o área de interés que estudia. Glaser, por ejemplo, afirma que el investigador debe mantener su mente abierta al entrar a un campo de estudio, lo que requiere un balance entre apertura y capacidad generativa de conceptos teóricamente significativos (Birks, Mills 2012 p. 19). En este sentido, la revisión de literatura se suspende pero no quiere decir que se haga a un lado. En la GTM, ésta simplemente se trata de las siguientes dos maneras.

**La literatura como mecanismo preventivo.** La literatura previene al investigador de imponer teorías preexistentes en el proceso de estudio y en los productos. Como comenta Birks (2012 p.19), tener claridad sobre el conocimiento propio, los supuestos y experiencia personales, es un mecanismo efectivo para establecer donde se está parado en relación al estudio propuesto. Es de gran ayuda conocer la propia posición filosófica, lo que se sabe del tema de investigación, lo que se espera encontrar de manera que surjan las precondiciones y puedan ser entonces evitadas durante el proceso de investigación. Se trata entonces de un mecanismo preventivo que “suspende el conocimiento propio de la literatura y clarifica los supuestos personales de modo que no fuercen los datos hacia precondiciones” (Glaser 1998 p. 122).

**La Literatura como base de la sensibilidad teórica.** La literatura en la GTM favorece la sensibilidad teórica como *datos* durante el análisis y como *fuentes de códigos teóricos* (Birks, Mills 2012 p.19). Respecto al primer punto, si bien interesa construir

teoría fundamentada desde los sujetos y sobre la problemática que les es relevante en su contexto, también es cierto que se trata de un área de interés para el investigador que es resultado de su estudio teórico previo. Esto facilita al investigador la creación o identificación de categorías teóricas a partir del proceso social que estudia. Respecto al segundo punto, cuando se trata la literatura como datos, lo que se busca es contribuir a la variedad teórica y a la saturación de las categorías. En palabras de Birks y Mills, “se va a la literatura cuando el muestreo teórico dirija a ello, el subsecuente análisis de esa literatura dirigirá a otras fuentes de datos necesarias para desarrollar el análisis” (2012 p. 80). En ese sentido, la literatura también puede ser usada como fuente de códigos y Glaser (1978) propone “familias” de códigos que provienen de otras teorías pero que son indicativas o guías para su generación.

Una de las recomendaciones para hacer explícitos los supuestos y el bagaje conceptual del investigador, es la escritura de memos que detallen explícitamente los puntos anteriormente mencionados (Birks, Mills 2012) o por el contrario, escribir un *paper* basado en la literatura que se ha revisado y donde también se detalle la posición filosófica del investigador: es un “... ejercicio que me pareció catártico y una manera de ser honesto acerca de mis supuestos y premisas de manera previa a entrar al campo de estudio” (Glaser 1998 p. 121)<sup>19</sup>. Sin embargo, es importante señalar aquí que la literatura conocida por la persona investigadora funciona también como *conceptos sensitivos* que se refirieron líneas arriba (Charmaz, 2006, 2008), pues sirven para establecer preguntas en las entrevistas, para analizar y organizar los datos, y para pensar analíticamente en aspectos particulares y de interés para el tema de investigación. La presente investigación se adhiere explícitamente al uso de la literatura en este concreto sentido.

**3. *Pregunta de investigación y definición del problema.*** Una tercera diferencia entre la GTM y las investigaciones convencionales tiene que ver con la manera en que se plantea la pregunta de investigación y la definición del problema. “En la mayoría de los estudios, la pregunta de investigación dirige la manera en que el estudio procede. En la *grounded theory*, es el proceso de investigación lo que genera la pregunta” (Birks, Mills 2012 p. 20); incluso se argumenta que el problema surgirá

---

<sup>19</sup> Respecto a éste último punto el capítulo primero corresponde a ese *hacer explícitos los supuestos*.

durante el proceso. Glaser afirma que es la finalidad de la metodología la que justifica esta flexibilidad. Debido a que la GT busca entender la acción en una área sustantiva desde el punto de vista de los actores involucrados, éste entendimiento se da al hacer explícita la principal preocupación de los participantes y los comportamientos que la resuelve. Y continúa: “En contraste, el problema preconcebido, mientras que es de interés para la profesión o algunos profesionales, muy a menudo no está ahí y si lo está, no es muy significativo para los participantes del área sustantiva” (Glaser 1998 p. 115). Se entiende entonces que el investigador, bajo el enfoque de la GTM, no tiene un problema preconcebido sino que comienza con un área de interés (que es consecuencia de su trayectoria y entendimiento teórico) en donde encontrará un problema que preocupa a los participantes de un proceso. La investigación se trata entonces de encontrar una variable “núcleo” y por tanto una teoría que explica cómo éstos resuelven su problemática. El problema surgirá en las primeras etapas del estudio, y cuando se descubre uno que es relevante para los participantes, se encontrará que los conceptos generados encajan bien y que la teoría sirve para la mayoría de los comportamientos (Glaser 1998 p. 118).

**4. El uso de los métodos cuantitativos.** Una de las preguntas más frecuentes en los estudios que usan GTM se refiere al uso de métodos cuantitativos en las investigaciones. Los trabajos seminales de la GTM comentan que, por ejemplo, los comités de tesis constantemente preguntan ¿Dónde están los números? Como se comentó al inicio de la sección, la GT no es excluyente de los modelos cuantitativos. Sin embargo, mayoritariamente éstos requieren de hipótesis y variables preconcebidas para posteriormente correr el modelo y realizar las interpretaciones. Los investigadores cualitativos buscan identificar conceptos con significado y explorar sus relaciones. El interés está más en lo que pasa *de hecho* que en probar hipótesis. Con la GTM no se intenta controlar variables sino descubrirlas (Corbin, Strauss 2008 p. 316). Esto tiene mayor sentido al precisar que la unidad de análisis no son los números, sino los conceptos; no son los individuos con problemas sino la situación que es problemática (Birks, Mills 2012 p. 25). En este sentido, se recolectan datos de lugares, personas o cosas donde se espera encontrar una potencial variación para maximizar el concepto teórico. “Recordar, el propósito principal de hacer investigación cualitativa es descubrir, no probar hipótesis” (Corbin, Strauss 2008 p. 317).

**5. Representatividad de la situación estudiada.** Otro diferencia tiene que ver con la representatividad del área sustantiva estudiada. En los enfoques tradicionales se ubica un caso que sea representativo de la problemática preconcebida, de manera que pueda incrementarse la posibilidad de explicación y generalización. Aunque el propósito de la GT no es la generalización sino ganar entendimiento acerca de un fenómeno, esto no significa que la teoría desarrollada a partir de un área sustantiva no pueda ser escalada a un nivel conceptual más abstracto. En este punto es necesario diferenciar entre una *teoría formal* y una *teoría sustantiva*. Esta última se refiere al entendimiento de un fenómeno tangible en un área claramente definida. Es formal si la teoría desarrollada tiene un nivel conceptual más alto, con aplicación en varias áreas sustantivas debido a su mayor nivel de abstracción y generalización de conceptos (Birks, Mills 2012 p. 156). Entonces, si se pregunta si el caso de estudio es representativo, la respuesta probablemente será negativa en el sentido tradicional. En cambio, si se pregunta si es posible aprender algo de este caso, que genere ideas y entendimiento acerca del proceso estudiado y sus posibilidades de explicar otros procesos similares donde las especificidades difieran, la respuesta será afirmativa (Corbin, Strauss 2008 p. 320).

**6. Validación teórica.** El último punto a comentar tiene que ver con la validación y/o aplicación de la teoría generada. Aquí hay una diferencia incluso dentro de los teóricos de la GT. Para algunos, la teoría desarrollada tendría que validarse con su aplicación en contextos o procesos paralelos (Corbin, Strauss 2008); mientras que para otros, el solo hecho de que la teoría esté fundamentada en los datos de un área sustantiva concreta y explique la mayoría de los comportamientos, hace irrelevante cualquier proceso posterior de validación (Glaser 1992).

Hasta aquí se han referido a las diferencias y debates más comunes entre las investigaciones convencionales y la GTM; a continuación se refieren algunos de los riesgos inherentes a su uso.

#### **2.2.4. Riesgos en el uso de la metodología**

Para finalizar es importante tener en cuenta algunos riesgos inherentes al proceso de investigación bajo un enfoque de GTM. Un aspecto que comúnmente se presenta como una cualidad o ventaja de la metodología, es la flexibilidad y dinámica pues permite

adaptarse a cualquier contexto y área sustantiva de estudio. Se dice que permite desprenderse de la *camisa de fuerza* que imponen las hipótesis y teorías preconcebidas, da libertad al investigador de estudiar los procesos sociales para proponer explicaciones a partir de sus observaciones. Sin embargo, la presente investigación considera que estas ventajas de la metodología también son sus mayores riesgos que es necesario tener en cuenta. La discrecionalidad que tiene el investigador para construir las categorías teóricas, pueden afectar el poder de explicación de su planteamiento si resulta insuficiente la saturación teórica. Por ejemplo, cuando se habla sobre la *comparación teórica constante* que implica el proceso, se recordará que su finalidad es avanzar en la construcción de categorías que permitan alejarse de descripciones específicas y por el contrario, obligarse a pensar más en abstracto acerca de las propiedades y dimensiones que tiene un área sustantiva. “Una de las dificultades que enfrentan los analistas cualitativos (en la GTM) en sus inicios, es que se concentran en seguir el proceso de manera rígida y exacta; esto hace perder mucha energía cuando se debiera pensar los datos en abstracto” (Corbin, Strauss 2008 p. 77).

Otro problema o riesgo tiene que ver la realización del *open coding* sin la suficiente comparación entre los conceptos emergentes (Gibson en Birks, Mills 2012 p. 92). Esto tiene como resultado la creación de categorías insuficientemente desarrolladas y sin poder de explicación. No profundizar la comparación, sobretodo en las etapas iniciales, garantiza el perder aspectos muy relevantes en el camino. Las recomendaciones para evitar este faltante son, primeramente, articular claramente la unidad de análisis (la situación problemática o proceso social del que anteriormente se habló). Una vez hecho esto, realizar el *open coding* con atención a las palabras que van emergiendo. Ésta etapa debe hacerse de manera muy profunda y minuciosa con la finalidad de capturar tanta información y variación como sea posible (Glaser 1998). Será común tener códigos que parecen articular aspectos similares del problema estudiado; esto no representa mayor complejidad que agruparlos. Cuando ya se tenga una clara diferencia en los códigos, escribir memos acerca de ellos y de su relación (Birks, Mills 2012 p. 79).

Una vez evitado los riesgos que implica la primera fracturación de los datos, un fallo común es no diferenciar entre niveles conceptuales. Algunos códigos son más específicos mientras que hay otros de mayor alcance. Sino se realiza desde el comienzo una diferenciación del nivel conceptual, “...se terminará con páginas y páginas de conceptos y ninguna idea de cómo encajan entre sí” (Corbin, Strauss 2008 p. 165).

Como se ha mencionado anteriormente, la GTM producirá una teoría basada en una *core category* -categoría núcleo- que explicará cómo los participantes de un proceso social resuelven o entienden sus comportamientos. Entonces, la categoría núcleo representa el nivel teórico más abstracto de todas las construidas. Cobin y Strauss (2008 p. 105) observan tres razones que dificultan la definición de una categoría núcleo y su integración teórica.

1. Una de las razones es que no se escriben la cantidad de memos adecuados ni con la profundidad suficiente acerca del pensamiento analítico durante el proceso de investigación. La construcción de teoría, argumentan, es un proceso que comienza con la obtención de los datos en bruto, pasa por el pensamiento y la delineación de conceptos a partir de ellos, y finaliza con proposiciones acerca de su relación integrados en un todo teórico.
2. Otra de las razones del fallo es que no se entiende la diferencia entre descripción y teoría. Es la palabra “explicación” la que hace la diferencia.
3. Por último, también la falta de confianza del investigador en su habilidad analítica juega un rol determinante en el poder de explicación de la categoría núcleo.

Una consecuencia es que el investigador puede terminar por depender totalmente del *software* de apoyo debido a su desconfianza para categorizar (Corbin, Strauss 2008 p. 317). Sin embargo, tampoco es recomendable prescindir de él. Actualmente los programas computacionales son de gran utilidad para registrar, codificar, realizar los diferentes tipos de memos, su organización y disposición que facilitan el análisis cualitativo. Lo importante es tener en cuenta que el programa es una herramienta más de apoyo para el investigador, pero que es éste quien realiza el ejercicio creativo y analítico y del rumbo que toma la investigación.

## **Conclusiones del capítulo**

Hasta aquí se ha detallado los argumentos que justifican el uso de la *grounded theory* como metodología para investigar las fuerzas impulsoras del cambio en la red de política de vivienda en Cataluña. También se han abordado su significado, características y procedimientos para llevar a cabo la investigación. La utilidad de haber

hecho el recorrido por la literatura acerca de la metodología, es comprender la naturaleza y uso tanto del capítulo primero relacionado con el uso de la literatura, así como del proceso de investigación y la teoría fundamentada resultante y presentada en los capítulos tercero y cuarto.

A partir de ahora, los tres siguientes capítulos representan los apartados analíticos. El siguiente capítulo detalla las razones que argumentan el paso de una *involved network* constituida hasta los primeros dos años de la crisis, a una *contested network* que comenzó a configurarse a partir del surgimiento del la PAH en 2009. Posteriormente los capítulos cuarto y quinto presentan los resultados de la investigación: las características del nuevo diagrama de poder actualmente en configuración y las fuerzas impulsoras del cambio, respectivamente.

### **Capítulo 3. La vivienda en Cataluña: el paso de una *involved network* a una *contested network***

Este capítulo tiene como objetivo presentar los argumentos que dan cuenta del proceso de transformación y cambio que experimenta la red de política de vivienda en Cataluña. El argumento principal es que la red de política de vivienda establecida hasta la crisis del 2008 pasó de ser una del tipo *involved* a constituirse como una *contested network* por nuevos actores que plantearon nuevas problemáticas, visiones, responsables y vías de solución. El *exceso de consenso*, el *cierre en y de* la red, así como las *trabazones* en el que se encontraron los principales protagonistas de la política de vivienda, terminaron por demostrar situaciones que estuvieron en contra del derecho a una vivienda digna como propósito público, y como ineffectividad para garantizar el acceso a un techo como objetivo de política pública. Más aún, el aislamiento de la red ante los sucesos socioeconómicos externos y la transferencia de las externalidades negativas que sus actuaciones generaron, constituyeron un contexto favorable para que nuevos actores impugnaran su legitimidad, efectividad y dinámicas.

El capítulo se estructura en dos grandes secciones. La primera sección pone en contexto la política de vivienda en el Estado Español. Refiere el derecho a la vivienda como el propósito público que la red supone contribuir, así como los objetivos que la de política pública persigue. Se describe el modelo sobre el que se ha desarrollado la promoción de vivienda, principalmente en el periodo de 1997 a 2007, y se resaltan aspectos que evidencian su ineffectividad; todos ellos, representan rasgos que denotan una red contraria al propósito público. También, se refieren los análisis acerca de las respuestas gubernamentales ante la crisis del 2008 y se resalta que el carácter en involución de la red favoreció la incapacidad de enfrentar la emergencia habitacional. La segunda sección presenta las condiciones que favorecieron el surgimiento de nuevos actores y nuevas fuerzas que impugnaron la dinámica y alcance de la red hasta entonces establecida. Al final de la sección se presentan evidencias que dan cuenta del cambio y de las transformaciones en la red como consecuencias del surgimiento y participación de estos nuevos actores.

Una advertencia es necesaria pues en el trabajo constantemente se hacen referencias a los niveles autonómicos y estatales debido a que el tema de vivienda, como cualquier otro en la actualidad, no corresponde a un solo nivel gubernamental. Por el contrario, la



imbricación de los espacios gubernamentales en temas presupuestales, competenciales y legales, obliga a incorporar la incidencia y delimitación de los otros niveles en el análisis. Aunque la investigación se refiere a la red de política de vivienda en Cataluña, la incidencia que tiene la ciudad de Barcelona no es menor debido al peso que tienen los actores estudiados por la presencia en la ciudad. Otra advertencia importante es dejar muy en claro que la investigación no es una evaluación de la política de vivienda, sino que con base en diferentes investigaciones, se resaltan algunos rasgos que resultan útiles para evidenciar cambios y transformaciones en la red, para que a partir de ello cuestionarse las causas que lo originan. Por lo tanto, con base en los estudios referidos en el anterior capítulo, se pone especial atención en la *efectividad* de la red para cumplir con un *propósito público* y con los *objetivos de política pública*, así como otros aspectos acerca de la *legitimidad* y la *dinámica* que tienen las interacciones entre los participantes de una red.

### **3.1. El Propósito Público y los Objetivos de la Red de Política de Vivienda**

En la actualidad no cabe duda sobre lo indispensable que representa el contar con condiciones de vivienda digna para asegurar el desarrollo y bienestar de las personas. La carencia de habitabilidad de muchas familias en el mundo resulta en sectores sociales excluidos tanto del ámbito rural como del urbano. No deja de ser paradójico que aunque la vivienda es considerada un derecho humano universal, hoy en día aún son insuficientes los esfuerzos de los países para garantizar un pleno acceso a una vivienda digna. Según la Organización de las Naciones Unidas, para el 2030 aproximadamente 3 billones de personas, que representan el 40% de la población mundial, necesitarán acceso a la vivienda y la infraestructura relacionada (ONU, 2016). Las recurrentes crisis económicas como la observada por los países europeos a partir del 2008, no solo detienen el avance en la tarea sino que imponen un retroceso. Si el derecho a la vivienda se implementa mediante una red de política que debe contribuir al bienestar colectivo, ¿cuál es el propósito público que debe cumplir? ¿Cuáles debieran ser sus objetivos? Con base en la legislación habitacional y los estudios especializados se considera que, por un lado, el propósito público de la red de política de vivienda sería el garantizar el derecho humano que todas las personas tenemos de gozar de una vivienda digna; mientras que

por otro lado, los objetivos de la red de política deberían desplegar acciones orientadas a facilitar el *acceso* así como en *evitar su pérdida*.

***Propósito público: garantizar el derecho humano de la vivienda.*** Con base en las cualidades, características y compromisos que suponen una red de política referidas en el primer capítulo, se puede establecer que el derecho a una vivienda digna representa el *propósito público* que persigue la red en Cataluña y en España en general. Así lo establece toda la legislación internacional y Estatal del tema, las políticas públicas que de ello se derivan y por ende la obligación de todos los actores que participen en ellas. Desde la *Declaración Universal de los Derechos Humanos* hasta el *Pacto Internacional de los Derechos económicos, sociales y culturales* pasando por la *Carta Social Europea*, estos ordenamientos no solo reconocen el derecho de acceso sino su mejora continua. Otras declaraciones internacionales que respaldan el derecho para quienes son sujetas de exclusión son:

- la Convención Internacional sobre la eliminación de todas las formas de discriminación racial;
- la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer;
- la Convención sobre los derechos del niño; y,
- la Declaración sobre el derecho al desarrollo.

Todos estos ordenamientos internacionales apuestan por poner la vivienda como un elemento esencial del bienestar y desarrollo humano<sup>20</sup>.

El derecho a la vivienda se ha establecido en la etapa española reciente. La Constitución de 1978 en su artículo 47 lo reconoce, y obliga a crear las normas y condiciones para hacerlo efectivo. El Estatuto de Autonomía de Cataluña de 2006, la Ley del derecho a la vivienda en Cataluña de 2007, la ley 24/2015 de medidas urgentes para enfrentar la emergencia en el ámbito de la vivienda, y la Carta Municipal de Barcelona de diciembre de 1998, reconocen y obligan a cumplir con el derecho a la vivienda. Un ejemplo muy

---

<sup>20</sup> Un análisis detallado acerca de la normatividad supraestatal, estatal y catalana acerca del derecho a la vivienda, se pueden encontrar en (Mongil & Terrones, 2012; ODESC & PAH, 2013; Ponce & Fernández, 2011).

claro es la Ley del derecho a la vivienda en Cataluña del 2007, en la que según su artículo 1º tiene por objeto:

Regular el derecho a la vivienda, entendido como el derecho de toda persona a acceder a una vivienda digna que sea adecuada, en las distintas etapas de la vida de cada cual, a la situación familiar, económica y social y a la capacidad funcional.

### ***Objetivos de la red de política: el acceso y el evitar la pérdida de vivienda.***

No es intención analizar el aspecto jurídico del derecho a la vivienda y su incorporación a la diferente normativa, sino lo relevante para este trabajo es derivar su traslado como objetivos estratégicos de política pública definidos tanto en el *acceso* como en el evitar la pérdida de vivienda. Por ejemplo, entre los años previos a la crisis y los posteriores a ella, puede distinguirse una diferencia en cuanto al enfoque de la legislación, los planes y programas impulsados: entre 1997 y 2007 el *acceso a la vivienda* era el objetivo estratégico de las políticas, mientras que para los años posteriores a la crisis la realidad obliga a enfocarse contra la emergencia habitacional y concretamente contra la *pérdida de la vivienda*. Incluso puede verse una diferencia en las dinámicas en la red y en su gobernanza, pues mientras que en la etapa pre-crisis existía una coordinación entre los diferentes niveles de gobierno, en la etapa posterior a la crisis lo que prevalece es la descoordinación (Terrones, 2015). En los siguientes párrafos se puntualizan cuatro dimensiones de la política habitacional relacionados con los dos objetivos estratégicos antes referidos:

1. La vivienda como alojamiento,
2. El sinhogarismo y la exclusión residencial,
3. La función social de la propiedad, y
4. La solidaridad urbana.

*1. La vivienda como alojamiento.* Algunas personas resaltan la conveniencia de incorporar el concepto de alojamiento al de vivienda (Ponce & Fernández, 2011; Sorolla, 2014). La propuesta tiene una finalidad disruptiva encaminada a desmontar la asociación comúnmente establecida entre vivienda y propiedad; añadir *alojamiento*

permite ampliar el entendimiento a otras formas posibles para garantizar el derecho a la vivienda y un ejemplo serían los *alojamientos colectivos protegidos* que se derivaron del Plan Estatal de Vivienda y Rehabilitación 2009-2012 en Cataluña (Ponce & Fernández, 2011, p. 71). La clave para materializar un derecho a la vivienda más allá de la propiedad, parte de concebirla no como una necesidad sino como un satisfactor de los requerimientos asociados a un espacio vital y de socialización; una necesidad humana de subsistencia (Terrones, 2015). Estos requerimientos se relacionan con los ámbitos físico, social y legal: el primero tiene que ver con el disponer de una vivienda adecuada para vivir, el segundo concibe la vivienda como un espacio para poder salvaguardar el desarrollo social de las personas, y finalmente el reconocimiento legal de ocupación del espacio habitable (Ponce & Fernández, 2011, p. 82). Como bien señalan estos autores, la falta o vulnerabilidad de alguno de estos ámbitos implicaría una situación de exclusión residencial<sup>21</sup>.

2. *El sinhogarismo y la exclusión residencial*. El derecho a la vivienda entonces no solo se traslada como una garantía de *acceso* y objetivo de política pública sino también en los esfuerzos para *evitar su pérdida* pues esto significa una situación de exclusión social. Ejemplo de ello son las consideraciones acerca del *sinhogarismo* en relación a diferentes problemas residenciales y de los colectivos vulnerables de sufrirlo que la ley por el derecho a la vivienda de Cataluña del 2007 ya consideraba. La ley catalana del 2007 incorpora una visión social pues resaltan las referencias contenidas acerca de: la exclusión social residencial, segregación espacial, conductas discriminatorias de acceso a la vivienda, discriminación directa e indirecta, acoso inmobiliario, sobreocupación, infravivienda, alojamiento ilegal, procesos de desahucios; así como de los colectivos vulnerables tales como: las personas con discapacidad y movilidad reducida, personas mayores, jóvenes o mujeres víctimas de violencia machista, personas con especial atención requerida para su inserción laboral, o víctimas de discriminación (Mongil & Terrones, 2012; Ponce & Fernández, 2011).

---

<sup>21</sup> De acuerdo con la tipología *Ethos*: Sin techo de ningún tipo; Sin hogar, es decir, sin un lugar donde dormir solo temporalmente en instituciones; habitabilidad en casa insegura por propiedad, violencia o lanzamientos; habitabilidad en casa inadecuada, sea en caravanas, asentamientos irregulares, hacinamiento. <http://www.feantsa.org/spip.php?article120&lang=en>

3. *La función social de la propiedad.* Es otro ejemplo claro donde el derecho a la vivienda busca su consolidación como objetivo de política pública. Desde el artículo 33 de la Constitución Española se establece que las leyes limitarán el contenido de la función social de los derechos privados. Destacan el sometimiento de la libertad de empresa a los planes públicos, la posibilidad de que recursos o servicios esenciales sean reservados al sector público y la subordinación de todas las formas de riqueza al interés general (ODESC & PAH, 2013, p. 23). En consecuencia la Ley del derecho a la vivienda de Cataluña establece la política social de vivienda como de interés general (art. 4) y detalla una serie de usos anómalos para determinar su incumplimiento (art. 5): por ejemplo, una inexistente conservación y rehabilitación, la injustificada desocupación de viviendas, su sobreocupación y el no uso de vivienda principal siendo ésta de protección oficial (Sorolla, 2014).

4. *La solidaridad urbana.* El concepto de solidaridad urbana también se concreta como objetivo de política de vivienda. Nuevamente, la ley del derecho a la vivienda de Cataluña del 2007 incorpora expresamente el concepto y además le impone metas concretas a lograr tanto en el largo plazo como en los avances periódicos a manera de evaluación, seguimiento y cumplimiento de este objetivo. El título segundo del capítulo quinto está destinado a la solidaridad urbana y su artículo 73 mandata a que:

(...) todos los municipios de más de 5.000 habitantes y las capitales de comarca deben disponer, en el plazo de veinte años, de un parque mínimo de viviendas destinadas a políticas sociales del 15% respecto al total de viviendas principales existentes.

Además, especifica que el crecimiento del número de viviendas “no puede ser inferior al 25% del número de viviendas que faltan para llegar al objetivo final del 15% del total de las viviendas principales”. La meta que se estableció en Cataluña fue de 271.105 pues representa el déficit de viviendas en cuanto a parque social, lo que significa la cantidad de 13.555 anuales (Ponce & Fernández, 2011, p. 79). También el artículo 74 mandata la creación de un fondo social de viviendas del que, como se verá más adelante, solo se advertirán acciones concretas hasta el año 2012.

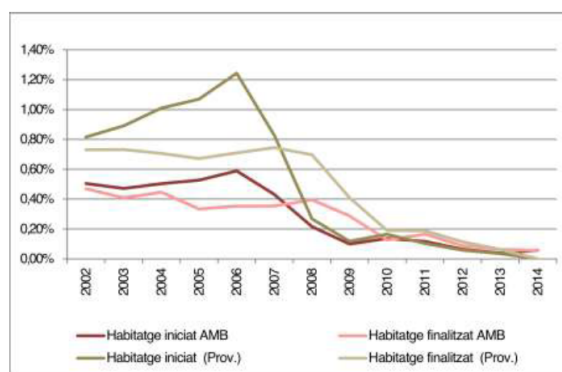
Se ha mencionado brevemente la legislación que considera aspectos como el alojamiento, el sinhogarismo y la exclusión residencial, la incorporación de la función social de la propiedad y la solidaridad urbana como dimensiones de un enfoque de la

vivienda basado en los derechos y su traslado como objetivos de política pública. Una mirada a la normatividad de la primera década del siglo XXI, y en especial a la ley catalana del 2007, muestra que el objetivo estratégico de la política y de la red de actores entorno a la vivienda, se orientó a garantizar el *acceso a la vivienda*. Sin embargo, el diseño y el desarrollo de las políticas como medios para consolidarlo han tenido efectos contrarios al propósito público: el acceso a la vivienda como objetivo se basó en un modelo de producción-consumo que detonó en una crisis con efectos devastadores para la población hipotecada y en desempleo. Este desequilibrio es evidencia del difícil reto que tienen las políticas de vivienda por incidir armoniosamente en su inherente doble dimensión: por un lado, la del tipo social y política, donde la vivienda tiene una connotación de necesidad y de derecho, y por otro, la del tipo económico donde la vivienda desempeña un rol de mercancía (Terrones, 2015).

### 3.2. La Red de Política de Vivienda en Cataluña Frente a la Crisis: Exceso de Consenso, Cierre e Involución

El periodo comprendido entre 1997 y 2007 se ha denominado *crecimiento descontrolado, sin límite o fase expansiva* y corresponde al tercer ciclo de producción de vivienda que se desarrolló en toda España (Alguacil et al., 2013, pp. 45, 47, 51; Mongil & Terrones, 2012; Naredo, 2004). Es el periodo en el que se promovió un modelo de producción-consumo y en el que la vivienda se situó como un objetivo de inversión, por lo que la oferta respondía más a las necesidades de los inversores y no a las necesidades de alojamiento de la población (ODESC & PAH, 2015) (Gráfico 1).

Gráfico 1 Vivienda iniciada por cada 1.000 habitantes. AMB y provincia. 2002-2014



Fuente: Terrones 2015 p. 10.

Este modelo se desarrolló mediante dos ejes: por un lado, la producción masiva de vivienda con una orientación plenamente hacia la propiedad, y por otro, los incentivos hacia el consumo de esas viviendas por medio del crédito promovido entre las familias y entre los constructores. El modelo de producción masiva se desarrolló también con base en la supuesta certeza y estabilidad de las tasas de interés de los créditos hipotecarios por el ingreso de España a la Unión Europea, la incorporación del euro, así como también el auge del empleo y la tendencia al alza de los salarios (Alguacil et al., 2013, p. 32). Sin embargo, la política de vivienda orientada a la propiedad y al consumo en detrimento de otras formas de alojamiento, generó una burbuja inmobiliaria que al estallar la crisis en el 2008, trajo efectos devastadores para una gran mayoría de la población. A continuación se destacarán los rasgos característicos del modelo orientado hacia la producción y consumo.

Las justificaciones que impulsaron el modelo expansivo durante la primera década del siglo XXI en España, se basan en los supuestos beneficios de la política de vivienda como motor de crecimiento y estabilización económica. El aprovechamiento de la mano de obra en las ciudades con más actividad y crecimiento, así como la promoción del desarrollo en zonas más estancadas, son algunos de los argumentos más recurridos (Alguacil et al., 2013, p. 45). Es por ello que en los primeros años del siglo XXI se observan crecimientos masivos de vivienda: 5,2 millones de viviendas más en el 2007 respecto de lo construido en el 2001 (Carreras & Tafunell, 2006). El Observatorio de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales (ODESC) ofrece un dato revelador al comparar la construcción de viviendas en España respecto de otros países: el estado español construyó 6,6 millones de viviendas en el periodo 1997-2007, lo mismo que construyeron Italia, Francia y Alemania juntas para el mismo periodo (ODESC & PAH, 2013, p. 10).

Incluso, la promoción en la construcción de viviendas de protección oficial fue una práctica apoyada mediante cambios en la reglas. La descalificación anticipada tuvo la finalidad de facilitar su traspaso al régimen de vivienda libre. Esto explica que el porcentaje de viviendas protegidas respecto del total de viviendas terminadas pasó de un 31.33% en 1995 a un 9.24% en 2006 (Alguacil et al., 2013, p. 52). El establecimiento de las Áreas Estratégicas Residenciales (ARES) también responden a esta lógica pues tuvieron la finalidad de promover la construcción de nuevas viviendas en Ayuntamientos y zonas principalmente rurales, pero sin una justificación real de las

necesidades habitacionales de la población (ODESC & PAH, 2013, p. 13). Adicionalmente, el alto porcentaje de vivienda en régimen de propiedad es evidencia de la orientación que han tenido los esfuerzos de la política habitacional. Según el informe del ODESC de 2013, en España el 83% de las viviendas contaban con el régimen de propiedad frente al 17% que correspondían al de alquiler (ODESC & PAH, 2013). Estos niveles responden a una trayectoria impulsada por medio de legislación como la liberalización del suelo y el abandono de la planeación urbana a partir de los años noventa (Ponce & Fernández, 2011). Los datos contrastan con la situación que existía a mediados del siglo pasado: en los cincuentas el alquiler representaba el 90% en las grandes ciudades, por ejemplo (Naredo, 2004).

En los años del modelo expansionista, el incentivo deliberado de la producción de vivienda tenía que ser cubierto con la demanda necesaria para mantener su rentabilidad cortoplacista y su justificación como política pública. El consumo tenía que asegurarse de alguna forma y la financiación fue el medio utilizado para ello. El mercado hipotecario se basó en la expansión del crédito como mecanismo de uso común sin advertir los procesos de endeudamiento de las familias. Por ejemplo en el periodo expansivo de 1997 a 2007 el monto promedio de las hipotecas pasó de 50.786€ a 140.007€, y el término medio de 19 a 28 años (tabla 3) (Colau & Alemany, 2012). El número de hipotecas en 2006 fue de 1.060.716 operaciones y significa una disminución del 10.6% respecto del año anterior. Sin embargo, su valor representa un aumento del 7.5% al ubicarse en 1.596.366 millones de euros (Alguacil et al., 2013, p. 134). En resumen, la fase de crecimiento desequilibrado significó una doble línea de incentivos inter-vinculados: tanto la producción como el consumo se impulsaron mediante la propiedad y el crédito respectivamente.

**Tabla 3 Monto y término promedio de las hipotecas**

|  | 1997   | 2007    | Crecimiento |
|--|--------|---------|-------------|
| <b>Monto promedio de hipotecas (€)</b> | 50,786 | 140,007 | 176%        |
| <b>Término promedio (años)</b>         | 19     | 28      | 47%         |

Fuente: Elaboración propia con base en los datos de Colau & Alemany, 2012.



Pero ¿cuáles fueron los efectos de este modelo de producción descontrolada? La construcción de vivienda enfocada hacia la propiedad por medio de un consumo altamente financiado fueron básicamente el contexto que favoreció una inflación de los precios y la aparente capacidad de compra, lo que comúnmente se conoce como una burbuja inmobiliaria de efectos directos para las familias y para la política de vivienda. La siguiente sección recupera algunas de las consecuencias que dejó el modelo de producción-consumo.

### **3.2.1. Consecuencias del modelo producción-consumo de vivienda**

No es objetivo de este trabajo hacer un análisis sobre las causas que desataron la crisis inmobiliaria ni registrar todos los impactos y sus consecuencias. En los siguientes párrafos se recuperan algunas consecuencias del modelo con la finalidad de ilustrar que sus resultados e impactos terminaron por ir en contra del derecho a la vivienda y del propósito público. Concretamente se abordan ocho consecuencias:

*1. Parque de vivienda sobredimensionado.* Una de las situaciones más evidentes en contra del propósito público que trajo el modelo de producción-consumo, es el parque de vivienda sobredimensionado en relación a la oferta en los años anteriores a la crisis<sup>22</sup> (Alguacil et al., 2013, p. 87). Se caracteriza por el crecimiento acelerado en la construcción de viviendas por un lado, y del estancamiento demográfico de la población por el otro (Mongil & Terrones, 2012). Por ejemplo, Trilla (2001) estima un superávit global en el parque de vivienda de la Unión Europea donde España destaca con un sobredimensionamiento: la diferencia del número de viviendas y hogares para el 2000 representa ya el 32,2 % del parque total habitacional; una situación muy por encima del promedio de la Unión Europea (10,5%) y de otros países como Suecia o Dinamarca que mantienen una diferencia del 2,2% y 3,6% respectivamente.

---

<sup>22</sup> Más adelante se verá que ese desequilibrio se transformará para los años posteriores a la crisis resultando en la existencia de muchas casas vacías y mucha gente sin casa. Sin embargo, la variante será de que el parque sobredimensionado estará ahora en propiedad de las entidades financieras y sin ocupación resultado de los altos niveles de desalojos.

Tabla 4 Diferencia porcentual entre viviendas y hogares, 2000.

| España | Unión Europea | Suecia | Dinamarca |
|--------|---------------|--------|-----------|
| 32,2%  | 10,5%         | 2,2%   | 3,6%      |

Elaboración propia con base en Trilla 2001.

Según el informe del ODESC (2015), el promedio de nuevos hogares anuales en el periodo del 1997 a 2007 fue de 390.000, mientras que el crecimiento anual promedio fue de 600.000 nuevas viviendas. Los datos del Censo de población y Vivienda (2001) ya advertían que 60% de los compradores eran de segunda vivienda, lo que reflejaba las inversiones de compradores europeos en zonas de expansión urbana y turística. Este desequilibrio demuestra que los objetivos de la política de vivienda durante la primera década de los años dos mil y hasta el estallido de la crisis, estuvieron orientados a la producción de vivienda como objeto de inversión y a la colocación de créditos hipotecarios y financiamientos al sector de la construcción inmobiliaria; (ODESC & PAH, 2013). Es decir, se trataba de una lógica convencida de situar la producción de vivienda como motor de crecimiento económico y no con base en las necesidades de la población y el requerimiento de los hogares.

El desequilibrio resultante es indicativo de la ineffectividad en las soluciones promovidas por la red de política de vivienda. En el primer capítulo, se hizo mención a la ineffectividad como una falla de las redes de política que se relaciona con la incapacidad de contribuir al propósito público. Si el objetivo de la política tenía su base en el acceso y disfrute de una vivienda digna que la constitución española mandata, el desequilibrio entre la oferta y la demanda de vivienda representó su ineffectividad. También, el desajuste favoreció un contexto de alto riesgo económico y social para las familias al estallar la crisis del 2008, lo que evidenciaría el fracaso total de un modelo de dotación de viviendas que solo fue útil para los participantes que impulsaban el modelo por medio de los dos ejes ya mencionados: el de producción-consumo por un lado, y el de propiedad y financiamiento por el otro.

2. *Exclusión social.* Las implicaciones de tratar la vivienda mediante un modelo mercantilizador tiene aparejada la generación de dinámicas de exclusión social. Al no

entenderse como un satisfactor, la vivienda queda reducida a un bien de consumo y con ello el acceso queda determinado por el poder de compra. Dado que las asimetrías de ingreso se mantenían incluso durante el periodo expansivo del 1997-2007, muchos sectores sociales económicamente más desfavorecidos experimentaban dinámicas de hacinamiento e infravivienda con estructuras tan deterioradas que en realidad eran inhabitables. En otros casos, muchas familias enfrentaron en ese periodo dificultad para acceder a una vivienda debido al incremento en el costo de la vivienda libre, la fuerte disminución de la vivienda social y la ineffectividad del alquiler como una alternativa real de alojamiento. Por ejemplo, ya desde 1997 la vivienda de promoción pública iniciada representó solo el 1,3% del total<sup>23</sup>, y para el 2006 se redujo hasta constituir solo el 0,2% (Alguacil et al., 2013, p. 46).

Por lo que toca al alquiler, la fuerte promoción hacia la vivienda en propiedad, debilitó su potencial para significar una alternativa de alojamiento: mientras que en los Países Bajos el alquiler social era de 35% para 2002, en España representaba solo el 1,6% en el año 2001 (Alguacil et al., 2013, p. 70); adicionalmente la diferencia en los montos mensuales entre hipotecas y alquileres del mercado abierto no era diferencialmente significativa por lo que el alquiler era poco y caro, además de que se consideró como un paso intermedio antes de contar con un piso de propiedad (ODESC & PAH, 2013, 2015).

*3. Externalidades negativas.* En el primer capítulo se resaltó también la existencia de externalidades como una característica que comúnmente tienen las redes en su tendencia al cierre. Las posibles externalidades derivan de si los actores que participan en la definición de las reglas de interacción en la red, asumen los costos de la acción colectiva, o si por el contrario, transfieren a otros los costos que sus acciones generan, además de si se mantienen indiferentes respecto de ello (Börzel & Panke, 2008; Sørensen & Torfing, 2008a, 2008d). El modelo impulsado por una red de actores durante el periodo 1997 a 2007 significó una política de vivienda dispuesta a solucionar los problemas de acceso, pero el modelo de producción-consumo en el que se basó, trajo costos que no fueron asumidos por los participantes sino que fueron trasladados a la población general en detrimento del propósito público.

---

<sup>23</sup> vivienda de promoción pública, vivienda protegida y vivienda libre.

El escenario al estallar la crisis mostraba que solo unos cuantos obtenían beneficios a costa del daño socioeconómico distribuido entre la mayoría de las personas. Por ejemplo, para 2008 el 26,3% de los hogares españoles tenían deuda en relación a la vivienda principal, y en promedio destinaba un 19% de la renta al pago de la deuda aunque los hogares con ingresos más bajos invertían hasta un 39,2%. Los hogares en los que el tamaño de la deuda significaba tres veces sus ingresos anuales representaban un 23,1%, mientras que para los de menores ingresos el porcentaje era de 34,1. La deuda pendiente de los jóvenes por ejemplo, alcanzaba un 217,4% respecto de sus ingresos anuales, mientras que para la mediana de los hogares era del 104,7% (Alguacil et al., 2013, p. 126, con base en las encuestas del Banco de España). Estos indicadores nos muestran que para el 2008 la población estaba peligrosamente sobre-endeudada, lo que significaba un contexto de alto riesgo financiero y vulnerabilidad para los hogares con deuda hipotecaria; esta fue la situación resultante del sobreprecio de las viviendas, la sobreexposición al crédito, la sobrevaloración de las garantías inmobiliarias, y en general, el mercado especulativo.

Tabla 5 Carga de la deuda

|                                   | Ratio de pagos por deudas / renta del hogar |                                       | Ratio de deuda / renta del hogar |  |
|-----------------------------------|---|---------------------------------------|----------------------------------|--|
|                                   | Mediana(%)                                  | % hogares con ratios superiores a 40% | Mediana(%)                       | % hogares con ratios superiores a los 3 años |
| <b>Total hogares con deuda</b>    | 19  | 16,6                                  | 104,7                            | 23,1   |
| <b>PERCENTIL DE RENTA</b>         |   |                                       |                                  |  |
| <b>Menor de 20</b>                | 39,2  | 46,7                                  | 147,7                            | 34,1   |
| <b>Entre 20 y 40</b>              | 26,4  | 27,5                                  | 137                              | 29,7   |
| <b>Entre 40 y 60</b>              | 24  | 16,4                                  | 148                              | 28,1   |
| <b>Entre 60 y 80</b>              | 17  | 11,9                                  | 95,8                             | 21,9   |
| <b>Entre 80 y 90</b>              | 14,4  | 9,8                                   | 84,6                             | 16,3   |
| <b>Entre 90 y 100</b>             | 10  | 3,3                                   | 62                               | 8,3  |
| <b>EDAD DEL CABEZA DE FAMILIA</b> |   |                                       |                                  |  |
| <b>Menor de 35 años</b>           | 25,6  | 24,4                                  | 217,4                            | 38,1   |
| <b>Entre 35 y 44 años</b>         | 21,5  | 17,1                                  | 142,7                            | 26,8   |
| <b>Entre 45 y 54 años</b>         | 17,9  | 16                                    | 89,9                             | 20   |
| <b>Entre 55 y 64 años</b>         | 12,1  | 9,5                                   | 41                               | 9  |
| <b>Entre 65 y 74 años</b>         | 15,9  | 14,2                                  | 55,3                             | 14,9   |
| <b>Mayor de 74 años</b>           | 12,5  | 8,5                                   | 18,5                             | 7,7  |

Fuente: (Alguacil et al., 2013, p. 126)

4. *Cooptación*. Ya se vio en el capítulo primero que las dinámicas de cooptación tienen una base política e instrumental que suelen materializarse en la apropiación de los objetivos de la red y/o de sus beneficios; es decir, que implican ir en contra del

propósito público. La cooptación tiene como características que solo unos cuantos reciben o disfrutan de los beneficios producidos por las interacciones en la red; surge cuando hay poco traslape en los objetivos de todos los participantes o cuando los gobiernos terminan cediendo las prioridades de la acción pública a cambio de un cierto nivel de coordinación. Como se vio líneas arriba, el modelo basado en una acelerada producción y consumo de vivienda terminó por ir en contra del propósito público, lo que implica entonces que los beneficios fueron desviados o cooptados por algunos de los actores participantes. El haber utilizado la red entorno a la política de vivienda para impulsar su consumo por medio de financiación hipotecaria, significó el incremento en el importe de las hipotecas (Tabla 1 antes referida). Estos crecimientos representan beneficios millonarios para las entidades por la financiaron tanto de la compra como de la construcción de viviendas destinadas a la propiedad (Mullor, 2007; PAH, 2014); una situación en detrimento de las familias que con la crisis perderían el beneficio que les suponía la propiedad de una vivienda.

La viviendas de protección oficial son otro ejemplo de cooptación, en este caso, de los objetivos de la red. Por un lado, por la promoción de su construcción a pesar de la existencia de un parque sobredimensionado en los primeros años del siglo XXI, y por otro, por su orientación hacia la tenencia en propiedad en lugar del alquiler; ambas situaciones evidencian objetivos que sin duda no correspondían a las necesidades habitacionales de esos años ni correspondían a los requerimientos de la población. Dado el escenario habitacional en los años previos a la crisis, los objetivos de la red entorno a la política de vivienda debían haber estado encaminados hacia la regulación de los precios del mercado del alquiler privado y la promoción del alquiler social y, más que construir nueva vivienda, los esfuerzos tendrían que haberse orientado a facilitar el acceso de los segmentos sociales más desfavorecidos y vulnerables. La cooptación de objetivos y beneficios para unos cuantos, en detrimento de la sociedad, se evidencia incluso como prácticas abusivas: según la Síndic de Greuges las quejas relacionadas con los temas de vivienda mostraron un aumento del 40% para 2006 (Ruiz, Bielsa, Fernández, Solé, & Ascience, 2011).

*5. Trabazones relacionales.* En el primer capítulo se hizo referencia a ciertas dinámicas de trabazón (*locked up*) que tienden a desarrollar las interacciones dentro de una red. Son una especie de cierre *de y en* la red, marcados por los compromisos y

beneficios mutuos pero en detrimento de otros participantes e incluso a costa de otros que están fuera de ella. El modelo de producción-consumo que se desarrolló representa muy bien las *trabazones cognitiva, funcional y política* en las que se encontraban los actores protagonistas de ese enfoque. Por ejemplo, la apuesta por la construcción de viviendas como motor económico evidencia una *trabazón* de tipo *cognitiva*: la dinamización de la economía mediante la construcción de viviendas, la mano de obra requerida y el supuesto desarrollo que lleva a zonas territoriales deprimidas, eran los argumentos técnico-ideológicos bajo los que gobiernos, sectores inmobiliarios y constructores, justificaron la excesiva construcción y consumo de viviendas.

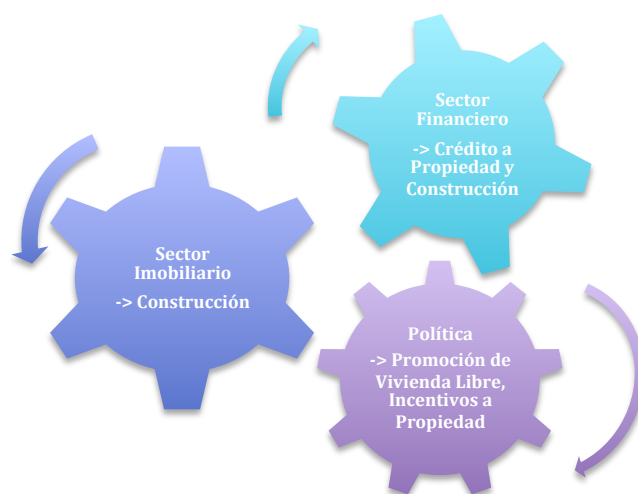
Una *trabazón* de tipo *funcional* – y vinculada con la *trabazón cognitiva* - es el modelo orientado hacia la capitalización y la extracción de rentas cortoplacistas con ayuda de un mercado especulativo. El impulso en equiparar la vivienda como un objeto de inversión y no como satisfactor de la necesidad, es la base sobre la cual se desarrolló este enfoque. De esta manera tanto el sector financiero y el constructor-inmobiliario constituyeron lo que Pisarello denominó un *bloque de poder* (Colau & Alemany, 2012, p. 12) que significó una *trabazón* de beneficio mutuo al obtener grandes utilidades respaldadas entre sí: la construcción y venta de viviendas orientadas a la propiedad, inducido por la sobreexposición al crédito hipotecario.

Las dinámicas de las *trabazones cognitiva y funcional* fueron respaldadas por otros actores como las administraciones públicas, los tribunales y los partidos políticos, que juntos constituyen así la *trabazón política*. La actitud principalmente pasiva de los gobiernos facilitó la expansión de los sectores financieros y de construcción al desarrollar una política que priorizaba la propiedad en detrimento de otras formas de tenencia. Son ejemplos, la desgravación fiscal en los casos de compra de vivienda, las reclasificaciones del suelo y de las áreas verdes, la adjudicación de obra pública de grandes costes, y la construcción de infraestructuras en territorios que no justificaban su utilidad pública (ODESC & PAH, 2013, p. 9).

*6. Aislamiento.* Una característica de las *trabazones* es la incapacidad de advertir riesgos externos o riesgos derivados de sus propias acciones. Al respecto, destaca que el propio Banco de España emitió recomendaciones al sistema financiero sobre los riesgos de tener niveles tan altos de créditos inmobiliarios: en el 2003 pidió moderación al sector financiero (Salvador, 2003) y en el 2007 advirtió los riesgos de que la banca

tuviera el 70% de créditos en hipotecas (Sanchez-Silva, 2007). Sin embargo, las recomendaciones no fueron escuchadas debido a que tanto el sector financiero como el constructor se encontraban trabados en una dinámica de producción y consumo inducida por la financiación de la banca. Los riesgos del sector económico y financiero, y las afectaciones en el gasto de las familias que significaban las cuotas crediticias, se materializó y agudizó con el estallido de una crisis aparentemente inadvertida para la banca y para el sector constructor.

Esquema 3 Trabazón Cognitiva, Funcional y Política.



Elaboración propia

7. *Corrupción*. Finalmente, como consecuencia de la situación de trabazón anteriormente descrita, surgen dinámicas opacas y de corrupción. El Observatorio DESC resalta algunas: los sobrecostes en obra pública adjudicada en la investigación Palma-Arena en Baleares; el caso Bárcenas y los sobresueldos a militantes del Partido Popular por medio de empresas donde muchas son de construcción; o los procesos de corrupción urbanística como el caso Pretoria o el Palau de la Música en Barcelona (ODESC & PAH, 2013, p. 16); también los amaños de concursos públicos de construcción, como el caso del Ayuntamiento de Montcada que se vincula a Daniel Fernández del PSC, Manuel Bustos ex alcalde de Sabadell y María Elena Pérez ex alcaldesa de Montcada i Reixac (Vallespín, 2016). Incluso la orientación de las resoluciones judiciales y las sentencias, darían cuenta de estas dinámicas fuertemente

trabadas. Sin embargo, estos casos solo se refieren como ejemplo y su desarrollo escapa los alcances e intereses de este trabajo.

8. *Expansión de la ciudad.* Finalmente otra consecuencia de tratar la vivienda como un bien mercantil y objeto de inversión, son los impactos en contra de la ciudad consolidada (Terrones, 2015): la construcción de viviendas en la fase expansiva se amplió también a nuevos territorios que generó urbanizaciones alejadas de los centros urbanos y en emplazamientos turísticos. Esta dinámica tuvo efectos en la degradación urbana y la caída en las acciones de rehabilitación de las viviendas.

Con base en los hechos hasta aquí descritos y en referencia a las categorías teóricas desarrolladas en el primer capítulo, es posible afirmar que la red de política de vivienda del periodo 1997-2007, corresponde a una del tipo *involved network* (Schrank & Whitford, 2011) en la que destacan dinámicas de *cierre* por un lado, y situaciones que evidencian un *exceso de consenso* (Koppenjan, 2008) entre los participantes por el otro. El esquema 4 relaciona las tres características teóricas de una *involved network* con las características empíricas que la red de política de vivienda evidencia.

Esquema 4 La red de política de vivienda como una *Involved Network*

|                         |                      |   |   |
|-------------------------|----------------------|---|---|
|                         | Cierre               | Aislamiento                             | Incompetencia para anticipar crisis y procesar información. |
| <i>Involved Network</i> | Vs Propósito Público | Trabazón Funcional                      | Inefectividad en Objetivos                                  |
|                         | Exceso de consenso   | Trabazón Cognitiva<br>Trabazón Política | Pol. vivienda como motor económico<br>Corrupción y Opacidad |

Elaboración propia

Una red demuestra involución cuando sus instituciones controlan mayoritariamente los comportamientos oportunistas pero manifiestan una incapacidad para acceder a nueva información, conocimiento o visiones diferentes acerca de los problemas debido a un aislamiento o cierre al exterior. Las interacciones bloqueadas o trabadas (*locked*) en las



que se encontraban el sector financiero y de la construcción, y el caso omiso a las advertencias y a los riesgos financieros y económicos, ilustran muy bien el cierre, el aislamiento y la incompetencia de una *involved network*. Así mismo las trabazones cognitivas y políticas nutren el *exceso de consenso*: las primeras, al considerar la política de vivienda y el mercado inmobiliario como el motor económico; la segundas, por las sólidas relaciones formales e informales al poner de manifiesto la socialización por parte de los políticos pero solo en función de la identidad de la red y no del propósito público. La ineffectividad para cumplir con los objetivos de la política de vivienda, las consecuencias abiertamente contrarias al propósito público y las situaciones de corrupción, también dan cuenta de una red que no evoluciona positivamente sino que se estanca; la crisis del 2008 pondría de manifiesto lo devastador del modelo.

### **3.3. Ineffectividad y Cooptación Frente a la Emergencia Habitacional, el Contexto para la Impugnación de la Red de Vivienda.**

En la sección anterior y con base en los conceptos revisados en el primer capítulo, vimos como la red de actores que desarrollaba la política de vivienda fue calificada como una red en *involución*. Los actores de la red previa al 2008 mantenían una fuerte trabazón que impedía garantizar el acceso a la vivienda y les aislaba de riesgos potenciales que posteriormente resultaron en una crisis financiera e inmobiliaria. Los años posteriores a la crisis dieron entrada a visiones diferentes acerca de la problemática social y sus causas, pero las instituciones fueron incapaces de controlar los comportamientos oportunistas que aprovecharon la fuerte situación de emergencia residencial del momento. El estallido de la crisis evidenció la incapacidad de respuesta de la red en *involución* y confirmó su dinámica de cierre y aislamiento. Las respuestas que la red impulsó ante la emergencia habitacional, también se caracterizaron por ser ineffectivas, descontextualizadas y con cooptaciones de los beneficios por parte de algunos participantes. A continuación se hace referencia a cuatro aspectos generales que evidencian la continua *involución* de la red a pesar de enfrentar un contexto de emergencia habitacional.

*1. Redefinición de los objetivos de política.* La emergencia habitacional que se vive a partir del 2008 pone de manifiesto la necesidad de redefinir el acceso a vivienda como objetivo público para concentrar los esfuerzos en evitar su pérdida. El paro y la precariedad laboral que trajo consigo la crisis financiera, significaron dificultades enormes por parte de las familias para cubrir los compromisos hipotecarios pero también afectaciones considerables para cubrir el pago del alquiler (ODESC & PAH, 2015). Es importante resaltar que aunque las estadísticas que dimensionan la emergencia habitacional se refieren a procedimientos concretos de ejecución y lanzamiento, el daño social de la emergencia habitacional está muy por encima de esos números: por un lado, los lanzamientos afectan a más de una persona pues en cada hogar el número de habitantes es usualmente mayor, y por otro, porque cada procedimiento hipotecario involucra a más de un aval, lo que significa la afectación a otro hogar adicional (Alguacil et al., 2013; ODESC & PAH, 2013).

Por ejemplo, las ejecuciones hipotecarias en el 2006 fueron de 20.000 y aumentaron cada año: en 2010 se registraron 93.636 según el Barómetro Social de España (“Barómetro Social de España,” 2010). Por su parte, el Consejo General del Poder Judicial (en adelante CGPJ) contabilizó 415.117 ejecuciones acumuladas entre 2008 y 2012 (“Poder Judicial de España,” 2010), mientras que para el territorio catalán el número de ejecuciones fue de 115.000 en el periodo del 2008 al 2014 (ODESC & PAH, 2015). Por su parte, según el Colegio de Registradores de la Propiedad, de las 65.778 ejecuciones en el 2012, el 90.5% representaron afectaciones a viviendas principales en Barcelona (ODESC & PAH, 2013, p. 12). Tan solo entre enero y junio de ese año se registraron 94.502 lanzamientos en todo España, lo que corresponde a la alarmante cifra de 566 desahucios por cada día; en Cataluña son 4.538 los desahucios que suceden en el 2007 hasta alcanzar la cifra total de 84.231 acumulados hasta 2012 (Alguacil et al., 2013, pp. 141, 144)

*2. Inexistencia de vivienda pública.* Ya en los primeros años posteriores a la crisis, la nula promoción de un parque de alquiler social que dejó el modelo de producción-consumo favoreció un contexto opuesto al propósito público del derecho a la vivienda y agudizó la emergencia habitacional. El desastre económico del 2008 sorprendió a España con un parque de vivienda para alquiler social de menos del 2% del total de las viviendas existentes (ODESC & PAH, 2013). Así mismo, la política de vivienda dejó de

considerar las ayudas al alquiler social durante la fase expansiva y se dejaron de ofrecer ayudas a los hogares afectados por las ejecuciones y los desahucios. Desde el inicio de la crisis, ni la red de la vivienda en conjunto ni ninguno de los actores en particular, se han enfocado a combatir los rezagos habitacionales. Por ejemplo, el Observatorio DESC estima que si Cataluña quisiera alcanzar los niveles que promedian los países europeos en alquiler social (18%), tendrían que incrementar 440.000 nuevas unidades; o al menos 230.000 si se consideran la demanda insatisfecha con base en las listas de espera de la Generalitat (ODESC & PAH, 2015).

El sobredimensionamiento de la oferta de vivienda por un lado, junto con la caída en la demanda de residencia en propiedad por el otro, resultó en un profundo desequilibrio entre la oferta y la demanda residencial que se mantiene hasta la fecha. La crisis favoreció un contexto paradójico: un gran parque de pisos vacíos y al mismo tiempo una gran cantidad de gente sin casa. Por ejemplo, en el 2009 se estima que había entre 700.000 y 1.200.000 de viviendas nuevas sin vender en toda España, mientras que para Cataluña la cifra se estimaba cercana a los 450.000 pisos en el 2011 según el Instituto Nacional de Estadística (INE). Estos datos contrastan con el alto número de desahucios y los déficits de vivienda antes referidos. Plantear cuantitativamente este desequilibrio podría inducir la idea de que el mercado ajustaría la demanda con la oferta en determinado periodo de tiempo. Sin embargo, la problemática del desequilibrio es más compleja pues debido al enfoque de la vivienda hacia la propiedad y sin la promoción del parque público, el gran conjunto de viviendas son propiedad de la banca, quienes antes de cumplir con una responsabilidad social buscan maximizar la utilidad a pesar de la emergencia habitacional<sup>24</sup>.

Estas características manifestaron el surgimiento de una nuevo problema en la etapa pre-crisis: mientras que anteriormente la preocupación estaba en el acceso, la crisis económica obligó a poner el foco en el mantenimiento (Terrones, 2015, p. 23). La emergencia habitacional como nueva problemática social mostraba otra propiedad: el endeudamiento permanente de las familias a pesar de haber perdido ya el inmueble. Cuando la crisis estalló en el 2008, la Ley de enjuiciamiento civil vigente permitía la

---

<sup>24</sup> Es el caso de los rescates que el gobierno central ha hecho de la banca y no de las familias: Caixa Cataluña fue rescatada por 12 mil millones de euros y posteriormente BBVA la compraría por 4 mil millones; más tarde, nuevamente se vendería la gestión de los pisos al Fondo de Inversión estadounidense Blackstone.

adjudicación “...por el 50% del valor de tasación a efectos de subasta y proceder al embargo por el resto de la deuda más intereses y costas judiciales” (ODESC & PAH, 2013, p. 13); además, el embargo de la nómina y de los bienes presentes y futuros. No fue sino hasta el 2011 que el porcentaje de adjudicación se reformó para subir al menos al 70%, con la salvedad de aplicar un diez por ciento menos en caso que la primera adjudicación cubriera la deuda. Así mismo, dentro de la deuda se añadían los interés por demora, costas de los procedimientos que se extendían hasta a los avales.

Si el goce de una vivienda digna había sido el objetivo de la política pública y de la red de actores que la implementaron, la existencia de esta situación tan poco favorable para las familias afectadas por la crisis e hipotecas no puede calificarse de efectiva. ¿Cuál podría haber sido una pronta solución que el gobierno como *metagobernador* de la red de vivienda pudo haber impulsado? Sin duda, la legislación en favor de la dación en pago para disfrute de las familias afectadas. Sin embargo, como veremos ahora, los esfuerzos de *metagobernanza* por parte de los gobiernos fueron parcialmente efectivos y sin impactos significativos en la realidad.

*3. Respuestas gubernamentales inefectivas.* Las primeras medidas para buscar incorporar la figura de la dación en pago en la legislación española aparecieron el 9 de marzo con el Decreto Ley 6/2012 de medidas urgentes de protección a deudores hipotecarios y con el código de buenas prácticas que impulsaba. Ante la emergencia habitacional que comprendía no solo la pérdida de la vivienda sino el continuo endeudamiento de las familias, el gobierno del Partido Popular se vio obligado a aceptar la dación en pago como solución a la grave problemática socio-económica. Lamentablemente, los cambios legislativos promovidos parecieron tener una finalidad más discursiva que efectiva, pues contenía varios puntos que lo limitaron fuertemente<sup>25</sup>. Por ejemplo, en los requisitos para poder ser beneficiario a la dación en pago, resalta que el monto de la hipoteca mensual tenía que ser del 60% como mínimo de los ingresos del deudor; también, que todos las personas que habitasen la vivienda pasaran por la situación de paro, y que la afectada no tuviera avalistas con propiedades. En cuanto al bien inmueble, el código establecía que el valor de compra debía ser de hasta

---

<sup>25</sup> Un análisis profundo acerca del contenido, alcance y limitaciones de las respuestas gubernamentales a la emergencia habitacional pueden ser encontradas en (Alguacil et al., 2013; ODESC & PAH, 2013, 2015)

200 mil euros en las grandes ciudades y de hasta 120 mil en las menores. Adicionalmente, antes de considerar la dación en pago, las entidades financieras podían ofrecer una regeneración de la deuda: 4 años de carencia, alargamiento de hasta 40 años, y proponer una quita del 25% en caso de que la propiedad sufriera depreciación.

Esta simple y breve revisión de los requisitos evidencia su carácter excluyente, por lo que el código de buenas prácticas resultó ser inefectivo en sus alcances: de las 3.322 solicitudes recibidas en los primeros 12 meses, 2.190 fueron rechazadas y solo se otorgaron 328 daciones en pago (datos del Ministerio de Economía). Igualmente, el techo al valor de compra establecido fue profundamente discriminatorio, pues como consecuencia de la presión en los precios que el modelo de producción y compra había generado, la mayoría de las viviendas estaban por encima del monto establecido. Colau y Alemany relatan el caso de un afectado del que el valor de su piso de 89m<sup>2</sup> en uno de los barrios socioeconómicamente más marginados d Barcelona superaba los 200.000 euros establecidos por la ley (2012, p. 62). O el caso de otra afectada que quedaba fuera del beneficio simplemente por el hecho de que sus dos hijas de cuatro y ocho años superaban el tope de tres que el código imponía (Colau & Alemany, 2012, p. 63).

La imposibilidad de detener los lanzamientos por hipotecas y alquileres, son evidencia de la inefectividad de la legislación en tanto esfuerzos de metagobernanza. Las respuestas legislativas no solo no lograron detener los desahucios sino que por el contrario, las primeras respuestas los facilitaron (ODESC & PAH, 2013, p. 47). Las reformas en 2009, 2011 y 2013<sup>26</sup>, literalmente agilizaron los procesos de desahucio tanto de alquiler como de hipoteca al permitir por ejemplo, el inicio del proceso de ejecución con solo un mes de impago, la obligación de justificar o pagar el adeudo en solo diez días, y otros aspectos como la reducción de los contratos de alquiler de 5 a 3 años, la desvinculación de los aumentos al IPC, o la posibilidad de interrupción del contrato por motivos de compra del inmueble. La Plataforma de Afectados por la Hipoteca (PAH) denunciaba en 2014 el aumento en 1.3% de los desahucios y la

---

<sup>26</sup> Por ejemplo: la ley de medidas de flexibilización y fomento del mercado de alquiler en el 2009, la Ley de Medidas de agilización procesal del 2011, o la Ley de Medidas de flexibilización y fomento al mercado de alquiler del 2013, comúnmente denominada 'Ley de Desahucio Express'. El Observatorio DESC en sus informes hacen un profundo análisis de las limitaciones y efectos negativos que han tenido las respuestas de los diferentes niveles de gobierno (ODESC & PAH, 2013, 2015).

acumulación de medio millón desde el 2008 como consecuencia de estas ‘soluciones’ legislativas.

Es interesante observar que ante el nuevo problema de emergencia habitacional que la crisis había traído, los gobiernos continuaron ofreciendo respuestas descontextualizadas y alejadas de la realidad social. Los cambios legislativos que se impulsaron mantenían una visión de la vivienda como objeto de inversión, tal como se había venido haciendo en la fase expansiva. Sin embargo, la emergencia residencial requería soluciones para ayudar a una población con características socioeconómicas alarmantes y las respuestas gubernamentales dejaban fuera a quienes más urgencia experimentaban. Una posible causa de este comportamiento gubernamental se relaciona a la paradoja que el problema habitacional mostró antes y después de la crisis: según las encuestas realizadas por el Centro de Estudios de Opinión de la Generalitat de Cataluña, la vivienda pasó de ocupar el primer puesto en la lista de los principales problemas que los catalanes percibían en el 2007, a ocupar el 16º puesto en plena crisis económica para el año 2011. Esta paradójica percepción hizo que las respuestas gubernamentales se enfocaran a las principales preocupaciones percibidas por la sociedad, con el riesgo de, como afirma Brugué, invisibilizar una problemática social relevante (J. Brugué, 2012, p. 4).

Ante el grave problema público de la emergencia habitacional y las soluciones desde las políticas públicas, se activaron discursivamente algunos actores formales. Por ejemplo, algún juez se preocupaba por la inconstitucionalidad de los procesos de ejecución hipotecaria, pues argumentaba que el incumplimiento de los pagos eran los únicos criterios relevantes para determinar su sentencia, sin considerar otros aspectos sociales y económicos como casos de enfermedad, de desempleo, o de abusos contractuales por ejemplo (ODESC & PAH, 2013, p. 143). Otros actores también, como las personas trabajadoras de servicios sociales de Cataluña, se manifestaron en contra de su participación en los lanzamientos y reivindicaban, por el contrario, la necesidad y relevancia de apoyar su actuación en las etapas previas y posteriores al desahucio<sup>27</sup> (ODESC & PAH, 2015, p. 56).

---

<sup>27</sup> Esto en respuesta a los cambios impulsados en la ley 12/2007 de servicios sociales de Cataluña, en la que bajo el argumento de una total integración de los servicios sociales, se obligaba a las personas trabajadoras del sector a asistir al momento del lanzamiento.

4. *Pobreza energética y afectaciones en la salud.* La pérdida de la vivienda es la afectación directa que ha dejado la crisis financiera del 2008. Sin embargo, hay otras situaciones que pueden considerarse externalidades negativas que agravan la situación: primero, la dificultad de acceder a otros satisfactores de necesidades básicas; y segundo, las condiciones de insalubridad con mayor riesgo para los niños y niñas. El primer punto hace referencia a que además de enfrentar la dificultad para pagar la hipoteca o el alquiler, las familias tampoco tienen la capacidad económica para cubrir el abastecimiento de agua, luz y gas. Por ejemplo, según el IDESCAT en el 2014 habían 385 mil personas que no podían calentar su hogar, y la restricción presupuestaria de las familias se extiende a limitaciones de alimentación y gastos escolares por ejemplo (ODESC & PAH, 2015). Respecto al segundo punto, la vulnerabilidad del derecho a la vivienda trae en paralelo una vulneración también del derecho a la salud (Alguacil et al., 2013). El mismo informe del ODESC del 2015 refiere los impactos que las ejecuciones de vivienda tienen en la salud mental e incluso en el aumento de suicidios: entre el 2012 y 2015 en España, se estima que 34 personas se quitaron la vida por la pérdida de la vivienda<sup>28</sup>. Las afectaciones también se trasladan a enfermedades pues en los barrios donde hay más desahucios es donde se registran aumentos de la población que sufre de presión arterial o ataques cardíacos (ODESC & PAH, 2015).

Los cuatro aspectos referidos anteriormente dan cuenta de la nueva problemática que enfrentaba la política de vivienda, pero también de la incapacidad para reaccionar con la fuerza que la emergencia requería. Si la política de vivienda de los años previos a la crisis mostraron una especie de cierre y trabazón entre los actores públicos y privados, las respuestas gubernamentales evidencian que en los primeros años de la crisis las interacciones continuaron cerradas a la problemática que la sociedad experimentaba. Un ejemplo de la *trabazón cognitiva* es la declaración de moratoria ya antes referida. Entre muchas deficiencias y carencias, la suspensión por dos años de los pagos hipotecarios implicaba una deuda residual que además se actualizaría con los intereses del periodo de suspensión; tampoco consideraba beneficios para los desahucios por impago de alquiler. Estas características del instrumento demuestran que para el gobierno central y la banca,

---

<sup>28</sup> Destaca el 2013 con 16 suicidios aunque como la misma fuente advierte, la contabilización es una aproximación que con seguridad está incompleta. Cifras según [https://15mpedia.org/wiki/Lista\\_de\\_suicidios\\_relacionados\\_con\\_desahucios](https://15mpedia.org/wiki/Lista_de_suicidios_relacionados_con_desahucios)

la crisis tendría una menor duración y sería menos profunda, por lo que las familias solo necesitarían una suspensión temporal pues pronto estarían en posibilidades de cubrir la totalidad de los compromisos financieros. Al igual que en la etapa previa al 2008, los actores protagonistas de la política de vivienda consideraban cíclica la crisis y al inmobiliario como otro de los sectores afectados, sin reconocer, por el contrario, que el modelo de producción y consumo en propiedad está en el origen de la crisis (Alguacil et al., 2013).

Así mismo, las respuestas posteriores a la crisis que la red entorno a la política de vivienda impulsó, mostraron evidencia de las *trabazones funcional y política*. Ejemplo de la primera es la primacía de la voluntad por parte de las entidades bancarias para detener un proceso de ejecución o en la aplicación de los beneficios que los apoyos gubernamentales impulsaban. Siempre ha sido común que la posibilidad de suspender una ejecución judicial resida en la voluntad y poder del banco para hacerlo (Colau & Alemany, 2012). O por ejemplo, que la posibilidad de ser arrendatario bajo los supuestos del fondo social que el Real Decreto 27/2012 establecía, “quedara reducida a una iniciativa privada... de modo que las autoridades sólo parecen moverse en función de los sucesos o de los intereses de los sectores financieros, no de los problemas de alojamiento de la población” (Alguacil et al., 2013, p. 150). Esto, junto con los procesos de “saneamiento” de las entidades bancarias para su posterior venta a grupos privados (Recio, 2015), da indicios de la *trabazón política* entre los gobiernos y las entidades financieras. Ejemplo de ello son los bien conocidos rescates a Bankia y Caixa Banc, donde se aprovechó el salvamiento para colocar posteriormente los activos a fondos de inversión extranjeros con un descuento de hasta el 40% (ODESC & PAH, 2015; Rusiñol, 2015a). Adicionalmente, la venta se realizó sobre la “gestión de los activos”, lo que permitió un cuantioso ahorro fiscal sin que los gobiernos regularan dicha transacción (Rusiñol, 2015b).

Los ejemplos de trabazones entre los grupos financieros y gobiernos, dan pie para afirmar que los actores en la política de vivienda continuaron mostrando rasgos de cooptación de la red y del aprovechamiento de sus beneficios. Evidencia de ellos es la conveniencia, o por lo menos la tolerancia, por parte de los gobiernos en España acerca del fácil arribo de los fondos “buitres” y la permisibilidad para concretar esas operaciones. El gobierno central respondía a la emergencia habitacional con la creación de la SAREB (Sociedad de Gestión de Activos Procedentes de la Reestructuración



Bancaria), el llamado “banco malo”, que significaba la compra de viviendas vacías a la banca para su posterior promoción y venta entre los fondos inversores. Además, la participación de las entidades bancarias con la SAREB les garantizaba el apoyo financiero por medio del FROB (Fondo de reestructuración y Ordenación Bancaria) y a los inversores privados por medio de garantías estatales (ODESC & PAH, 2013). La gran emergencia habitacional que enfrentaban las familias, contrasta con la inclinación gubernamental por los rescates financieros de los que la banca obtuvo cuantiosos beneficios: más de 167.000 millones de euros y la conservación de un parque de vivienda que revenderían posteriormente a fondos internacionales -tan solo en 2014 este tipo de operaciones se incrementaron en un 330% respecto del año anterior y significaron 23.028 millones de euros- (ODESC & PAH, 2015, p. 15).

Una red que es incapaz de evitar la pérdida de vivienda de las familias, que por el contrario la facilita y la tolera, es una red inefectiva que va en contra del propósito público, que extrae beneficios particulares y transfiere los costos a la población; una red constituida por interacciones que resultan opacas, significa una red desvirtuada y alejada de los beneficios que las colaboraciones en red suponen. La aguda emergencia habitacional en la población junto con la inefectividad de la política, el cierre de la red de vivienda, pero en especial, la cooptación de la red para obtener beneficios por parte de la banca en momentos de emergencia habitacional, dieron como resultado la activación de otros actores externos que impugnaron la red de vivienda en cuanto a su efectividad, cierre y cooptación por parte de sus participantes, y en concreto, la legitimidad de una red que funcionaba contrariamente al propósito público: el derecho a contar con una vivienda digna. Es decir, la red de la política de vivienda transitaba de una *involved network* que mantenía dinámicas de *exceso de consenso* (Koppenjan, 2008) y *cierre* (Schaap, 2008) evidentes en las diferentes respuestas gubernamentales, a una *contested network* por parte de nuevos actores que forzaban cambios en la dinámica de la red y contribuían en evitar la pérdida del hogar. En la siguiente sección se ejemplifican algunos rasgos que dan cuenta de esa transformación forzada desde fuera.

### **3.3.1. La vivienda: una red impugnada por nuevos actores y transformada por nuevas fuerzas.**

Previamente se vio cómo las respuestas gubernamentales en los primeros años de la crisis no correspondían con la emergencia social que se vivía y que por el contrario facilitaban la pérdida de vivienda, como por ejemplo, mediante la ya referida ley del “desahucio exprés”. La problemática en los primeros años de la crisis se podría resumir por el constante incremento en el número de desahucios por hipotecas y alquiler que se vivía desde el 2008, un desequilibrio habitacional no regulado con muchas casas vacías en manos de la banca por un lado y mucha gente sin casa por el otro, y finalmente la inexistencia de un parque público de vivienda social junto con la incapacidad gubernamental para aumentarlo. Ante esa situación surgieron diferentes expresiones sociales organizadas como la PAH (Plataforma de Afectados por la Hipoteca), que junto con otros grupos y movimientos ciudadanos, ejercieron determinadas acciones y fuerzas que, aprovechando los cambios ambientales, indujeron transformaciones en la efectividad, legitimidad y dinámica de la red de la vivienda.

Los antecedentes de la PAH recaen en las primeras acciones que el movimiento “V de vivienda” comenzó en mayo de 2006 denunciando los riesgos que la especulación inmobiliaria debido al modelo de propiedad que se venía impulsando. La crisis del 2008 confirmó las advertencias hechas pero inadvertidas por los gobiernos y grupos privados (rasgo de una red aislada y por lo tanto en involución), y ante la gran cantidad de personas que comenzaron a perder la vivienda, en febrero de 2009 surge la PAH con la finalidad de modificar la ley hipotecaria, concretamente, con la promoción de la dación en pago (Colau & Alemany, 2012). El surgimiento de esta Plataforma junto con algunas de las primeras campañas ejercidas como el #StopDesahucios, son relevantes porque marcan un cambio en el periodo de “descontextualización” que las respuestas gubernamentales ofrecían en los primeros dos años de la crisis.

Se puede decir que las transformaciones impulsadas por la PAH se orientaban principalmente en *evitar la pérdida del hogar* al detener el alarmante número de desahucios, *facilitar la dación en pago*, luchar contra el sobreendeudamiento, y *promover el acceso de vivienda* a todas aquellas familias que experimentaban un desalojo y no contaban con una alternativa desde las instituciones gubernamentales. Es decir, los esfuerzos se concentraban en lo que siempre ha estado estipulado en la

constitución española: el cumplimiento del derecho a la vivienda. Parar los desahucios, promover la dación en pago y facilitar el alojamiento, son tres dimensiones que la PAH lograba arrebatar a la red formalmente constituida y ejemplifica cambios efectivos que hasta entonces no se habían dado. Las transformaciones se impulsaban en dos órbitas de actuación de manera simultánea: una más informal y pragmática por medio de la desobediencia civil pacífica, y otra más formal-institucional con la promoción de cambios en la política de vivienda y por el impulso de reformas legislativas.

Fueron varias condiciones las que favorecieron que las personas afectadas por las hipotecas se reunieran entre sí y constituyeran una fuerza con el potencial de detener los desahucios en la puerta de cada vivienda. Por ejemplo, ya se ha mencionado que los procesos judiciales solo consideraban el incumplimiento en el pago y dejaban fuera otras situaciones socioeconómicas que determinaban la incapacidad de hacer frente al compromiso financiero. Así mismo las familias que experimentaban un desalojo, no obtenían ninguna protección de las instituciones gubernamentales encargadas de garantizar el derecho a contar con una vivienda digna, ni ofrecían alternativas reales de alojamiento. Y finalmente, las cifras mostraban el alarmante número de familias afectadas que enfrentaban lanzamientos. Estas situaciones favorecieron un contexto para que las personas afectadas encontraran por sí mismas y de manera pragmática e informal, un alternativa para evitar la pérdida de la vivienda: nació así en 2010 el *#Stop Desahucios*<sup>29</sup>, una acción de desobediencia civil pacífica emblemática de la PAH.

También mediante la desobediencia civil pacífica es que la PAH comenzó a obtener las daciones en pago que las leyes y respuestas gubernamentales no les garantizaba. Pronto, las ocupaciones bancarias por casos individuales primero, y colectivos después, mostraron ser un mecanismo efectivo para que las entidades aceptaran otorgar las daciones en pago que la ley no les obligaba a considerar. Una acción pragmática e informal similar se desarrolló para atender a las familias que se veían en la calle sin una alternativa real de alojamiento: la recuperación de pisos vacíos propiedad de entidades

---

<sup>29</sup> La PAH Barcelona en el séptimo aniversario así lo menciona en un post de Instagram: *En 2010 nace #stopdesahucios con miles de familias afectadas visibilizando el problema. Cambiamos el imaginario colectivo #Son7AñosDeLucha poniendo el derecho a una vivienda digna en primera línea*

financieras con la finalidad de ser habitados, fue la base de lo que hoy es bien conocido como la obra social de la PAH<sup>30</sup>.

Estas tres dimensiones utilizadas para ejemplificar cambios y transformaciones impulsados desde fuera de la red de vivienda, también fueron promovidas dentro de una órbita formal-legal. Gracias a la presión social de la PAH y de otras muchas organizaciones y movimientos ciudadanos como el 15M, los gobiernos Estatal, Autonómico y Municipal, promovieron reformas legales con el objetivo de *detener los desalojos, facilitar el acceso a alojamiento, y promover la dación en pago* en favor de las familias afectadas y necesitadas de una vivienda. Ejemplos son la moratoria del Instituto Oficial de Crédito que el gobierno estatal promovió en el 2008, la ley 27/2012 de medidas urgentes para reforzar la protección a los deudores hipotecarios, o la Mesa de Desahucios que la Generalitat de Cataluña promovió mediante una moción que fue aprobada por el Parlamento Catalán el 25 de abril de 2013.

En cuanto a los esfuerzos legales en favor de un alojamiento como alternativa para las familias que enfrentaban un desahucio, la PAH presionó a los gobiernos municipales mediante diferentes campañas para que hicieran uso de los mecanismos que ya la ley por el derecho a la vivienda de Cataluña de 2007 establecía en la forma de sanciones por vivienda desocupada. El Ayuntamiento de Terrassa fue de los primeros que activaron el mecanismo con más de 300 procedimientos contra entidades financieras (ODESC & PAH, 2013, 2015). Así mismo, las acciones de la PAH resultaron en que el gobierno catalán emitiera la ley 1/2015 de medidas extraordinarias y urgentes para movilizar viviendas provenientes de ejecuciones hipotecarias. El ordenamiento sentaba las bases del derecho al tanteo y retracto a favor de la administración pública, un registro de viviendas, así como la obligación de las suministradoras de dar información a los gobiernos respecto de los hogares con problemas para cubrir los servicios. De esa manera, la PAH incidió en la regulación del conflicto que antes ningún gobierno había decidido hacer por iniciativa propia, y consiguió que varios pisos fueran puestos a disposición de alquileres sociales.

---

<sup>30</sup> La PAH es muy contundente en marcar una diferencia entre lo que comúnmente se conoce como okupaciones, pues la Plataforma ocupa vivienda vacía proveniente de desahucios hipotecarios y es por lo que para ellos estas acciones representan *recuperaciones*.

Lo mismos esfuerzos dentro de una órbita formal-legal se enfocaron hacia la promoción de la dación en pago. Ejemplo de ello son las mociones que algunos Ayuntamientos aprobaron gracias a la presión y el constante trabajo político que la PAH hizo a nivel local (ODESC & PAH, 2013). La ley 6/2012 del 9 de marzo de medidas urgentes para la protección de deudores hipotecarios sin recursos, así como el Real Decreto 8/2011 de medidas de apoyo a los deudores hipotecarios, también buscaban la promoción de la dación en pago y responden así mismo al constante señalamiento que la PAH hacía tanto del problema como de sus responsables. Todas las reformas legales tenían por objetivo detener en alguna medida los desahucios, garantizar el acceso a la vivienda y promover la dación en pago, y aunque su alcance fue muy limitado, lo que se busca destacar es que representó una reacción gubernamental pero forzada por las acciones y poderes de la PAH.

Quizá el caso más ilustrativo acerca de la influencia de la PAH en las transformaciones en la red y política de vivienda en Cataluña es la promoción de una Iniciativa Legislativa Popular y su posterior aprobación en la ley 24/2015 de 29 de julio de medidas urgentes para afrontar la emergencia en el ámbito de la vivienda y la pobreza energética. Esta ley establece medidas en contra del sobreendeudamiento de por vida de las familias, medidas de urgencia para detener los desahucios por hipotecas, alquiler o de ocupación en precario, regulaciones para que los grandes tenedores asuman la responsabilidad social en sus acciones, garantías de acceso a los suministros básicos, y otras situaciones para movilizar las viviendas vacías (Macías, 2015). De hecho estas medidas no son nuevas realmente, sino que correspondían a compromisos adquiridos por el Estado Español en tratados internacionales, normas europeas y en la Constitución Española, y con alcance a las comunidades autónomas y a gobiernos municipales como el Estatuto de Autonomía de Cataluña por ejemplo (França, 2014).

El impacto con el que irrumpió la PAH en el escenario de la política de la vivienda, y específicamente, en las interacciones nuevas que forzó, pueden constatarse con los resultados que arrojó el Panel de Políticas Públicas Locales de Vivienda donde los municipios catalanes responden a una serie de variables relevantes a cerca de la problemática habitacional. Por ejemplo, del conjunto de municipios que cuentan con un espacio institucional para tratar la emergencia habitacional, en el 72.7% de ellos la Plataforma tiene participación directa; en ese sentido, el 55% de los municipios

encuestados reconoce una influencia de la PAH en las políticas habitacionales y un 39% reconoce una intervención directa de la Plataforma (Sunyer, 2012, 2014).

Para resumir, y con base en la literatura referida en el primer capítulo, se puede afirmar que la aprobación de la ley 24/2015 evidencia entonces al menos dos rasgos importantes respecto de la dinámica en la red de la vivienda en Cataluña: por un lado, representa un cambio inducido por un actor externo a la red formalmente constituida<sup>31</sup>, y por el otro, induce una transformación en la función reguladora de la red y sobre el comportamiento de sus participantes que los gobiernos están obligados a realizar (metagobernador). Ejemplo de esto último es el derecho que la ley les otorga a las familias de poder quedarse con la vivienda al mismo precio que un fondo de inversión pagaría por el inmueble; o el cumplimiento de una responsabilidad social por parte de grupos privados; por ejemplo, la obligación de ofertar un alquiler social a las familias que serán desalojadas por parte de la entidad financiera que promueve el proceso. Estas situaciones anteriormente no estaban regularizadas y es por eso que, Blackstone por ejemplo, pudo actuar con el oportunismo que le permitió adquirir la gestión de los activos ya antes referido<sup>32</sup>.

Las referencias hechas en esta sección permiten afirmar que la red de vivienda se encuentra en un proceso de cambio o transformación al pasar de una red que se encontraba en *involución* hasta los primeros dos años posteriores a la crisis, a una *contested network* por parte de la sociedad organizada a partir de la grave emergencia social experimentada desde 2008. La *legitimidad*, *efectividad* y *dinámica*, son dimensiones que permiten observar indicios de la transformación en la que la red de vivienda y sus participantes se encuentran a partir de 2010 por lo menos. Por ejemplo, la legitimidad se evidencia por el surgimiento de nuevos actores sociales como la PAH, que pone en duda la apertura de la red entorno a la política de vivienda, y con ello introduce nuevas visiones acerca del problema, sus causas, los responsables y vías alternas de solución. Adicionalmente, el contexto de impugnación acerca de los participantes y sus acciones trae cambios en los niveles de efectividad pues la aparición

---

<sup>31</sup> La PAH no fue el único actor social que promovió la ley, sino que en realidad se estableció un grupo promotor constituido además por la Alianza contra la Pobreza Energética (APE) y el Observatorio de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales (ODESC). Sin embargo, ésta investigación se centra en las fuerzas y acciones que ejerce la PAH por la reivindicación del derecho a la vivienda.

<sup>32</sup> Esto hasta antes de que el Tribunal Constitucional suspendiera la ley en el 2016.

de las personas afectadas y su agrupamiento, ha significado la posibilidad real de que se evite la pérdida de vivienda (Stop Desahucios), se combata el sobreendeudamiento (daciones en pago), y se acceda a diferentes formas de alojamiento (Obra Social de la PAH). Finalmente, las transformaciones también alcanzan a la dinámica con la que se establece las interacciones entre los participantes de la red. La aparición de actores *externos*, junto con el despliegue y ejercicio de nuevas fuerzas y poderes, ha forzado interacciones con la banca y los gobiernos, ha inducido la regulación gubernamental sobre situaciones nocivas para el propósito público, y ha incitado la mediación y colaboración con actores privados<sup>33</sup>. El esquema 5 relaciona las características teóricas de una *contested network* con la evidencia empírica y el análisis de la red de política de vivienda en Cataluña.

Esquema 5 La red de política de vivienda como una *contested network*



Elaboración Propia

Ya sea en espacios pragmáticos o formales, lo cierto es que la red entorno a la política de vivienda se encuentra en un proceso de transformación evidente en las dimensiones de *legitimidad*, *efectividad* y *dinámica de regulación*. No es coincidencia que estos cambios sucedan con la aparición de organizaciones sociales como la PAH y otros grupos reivindicativos del derecho a la vivienda; por el contrario, el surgimiento de estos nuevos actores explica el viraje que la red y la política de vivienda tiene en los

<sup>33</sup> Un ejemplo de mediación son los convenios que tanto la Generalitat como el Ayuntamiento de Barcelona han firmado con la SAREB con el objetivo de establecer alquiler social sobre pisos hasta entonces recuperados por la Obra Social de la PAH.

últimos siete años. Es por lo tanto relevante indagar sobre las condiciones que permitieron comenzar el viraje en el diseño e implementación de la política habitacional en Cataluña. ¿Cuáles son las fuerzas de la PAH y cómo son ejercidas de tal forma que inducen los cambios y transformaciones que la red experimenta en la legitimidad y su apertura, la mejora en la efectividad de sus resultados, y la dinámica en las interacciones de los participantes? ¿Cómo ejerce la PAH las distintas acciones de poder que han logrado transformar el comportamiento de las instituciones y de los grupos privados?

## **Conclusiones**

Este capítulo ha mostrado cómo la red de política de vivienda anterior al 2008 generó dinámicas que terminaron por ir en contra del propósito público y afectó el logro de sus objetivos. El carácter de involución de la red se mantuvo hasta estallada la crisis, por lo que tampoco hubo la capacidad para afrontar el nuevo problema habitacional ni regular los comportamientos que contribuyeron en los desajustes socioeconómicos. Este fue el contexto que favoreció el surgimiento de nuevos actores que cuestionaron la dinámica, efectividad y legitimidad de la red de política y con ello impulsaron su transformación a una *contested network*. A manera de resumen, en este capítulo se resaltó cómo los esfuerzos de la política de vivienda impulsada por el modelo de producción-consumo tuvieron efectos contrarios al propósito público. Con base en diferentes estudios especializados en alojamiento se ha resaltado la ineffectividad de la red para alcanzar los objetivos que se hace evidente en un desequilibrio entre la oferta de vivienda y la demanda de los hogares, y en el debilitamiento intencionado de otras formas de tenencia como el alquiler. También se han resaltado algunas afectaciones que ha traído el modelo como es la exclusión residencial, el sobreendeudamiento como una de las externalidades negativas que ha generado la red de vivienda; así como dinámicas de cooptación, y rasgos de interrelaciones trabadas en lo cognitivo, funcional y político; situaciones que no contribuyen en las cualidad que las redes suponen reforzar.

Alguacil et. al. (2013) con base en Baumann (2007) explican que la política de vivienda orientada hacia la producción y el consumo como fines en sí mismos representa lo que denominan una *sociedad burocrática de consumo dirigido* que termina por condicionar la necesidad al poder de compra. Más importante aun, advierten que en estos esquemas



la necesidad de las personas es transformada por el patrón habitacional en aspiraciones, que son en realidad las necesidades del sistema para reproducirse por sí mismo. La política de vivienda utilizada como motor económico en España materializa la oposición de intereses privados y de unos pocos a costa de la colectividad; sus dinámicas y efectos coinciden con los ejemplos que Harvey resalta (2013) acerca del despropósito público que tienen las actuales prácticas neoliberales.

En el capítulo también se abordaron situaciones que muestran la incapacidad de la red para afrontar los nuevos problemas habitacionales que trajo la crisis y la imposibilidad de sancionar los comportamientos oportunistas que cooptaron la red y sus beneficios. A partir de ese escenario, se presentó evidencia que muestra indicios de la influencia que actores considerados *outsiders* han tenido en las dinámicas de *regulación, apertura, legitimidad y efectividad* de una red que no se desarrolló plenamente como las referencias teóricas suponen. El escenario descrito plantea entonces preguntas acerca de las causas y condiciones que favorecieron el surgimiento de nuevos actores, y especialmente, acerca de su efectividad para inducir el cambio y la transformación en una red que se mantenía cerrada, con un fuerte consenso, y con interacciones trabadas que derivaron en la cooptación de la red y de sus beneficios. Por lo tanto, los dos capítulos siguientes abordan las causas que explican el cambio; concretamente, abordan el ejercicio de fuerzas que trastocaron el equilibrio de poderes hasta entonces establecido.

## Capítulo 4. Las Transformaciones en la Red de Política de Vivienda en Cataluña: un Nuevo Diagrama de Poder.

Con base en diferentes estudios especializados en el tema habitacional y mediante un conjunto de variables relevantes para el análisis de las *policy networks* extraído del capítulo primero, el capítulo anterior presentó una revisión de la política de vivienda en dos momentos, uno denominado pre-crisis y otro a partir de ella. Los hallazgos permitieron afirmar que la red de la política de vivienda evidencia un proceso de cambio al pasar de una *involved network* a una *contested network*. Esta transformación en proceso implica una alteración en las relaciones de poder, lo que para Deleuze y Foucault significa una *mutación en el diagrama de poder* (Deleuze, 2014; Foucault, 1999). Pero, ¿qué características contiene este nuevo equilibrio de fuerzas? ¿cuáles son las principales dimensiones que integran el nuevo diagrama de poder?

Este capítulo tiene por objetivo dar respuesta a estas preguntas y se propone que el nuevo *diagrama de poder* en la política de vivienda puede ser entendido como el inicio de una *nueva institucionalidad* (Blanco, Fleury, & Subirats, 2012) marcada por el peso del activismo ciudadano en las decisiones de la política pública y en la política, el resurgimiento de los gobiernos locales como reguladores de las interacciones, y la incipiente cooperación entre las organizaciones sociales en defensa de la vivienda y las administraciones públicas.

El capítulo inicia con una breve referencia de los principales participantes de la política de vivienda con influencia en Cataluña. En seguida se profundiza en las tres dimensiones que constituyen el *nuevo diagrama de poder*: primero, una *metagobernanza exógenamente inducida* que es efectuada por las instituciones pero impulsada por la Plataforma; segundo, un *recambio gubernamental* protagonizado por la Plataforma de Afectados por la Hipoteca (PAH) ante una especie de vacío institucional; y tercero, una *gobernanza socialmente compartida* en donde la instituciones y la organización social coinciden en nuevos espacios deliberativos para la implantación de una política de vivienda más social, inclusiva y responsable. El siguiente esquema muestra estas tres dimensiones y las prácticas de las que resultan.

Esquema 6 Dimensiones del nuevo diagrama de poder



Elaboración propia

#### 4.1. La Red Local de la Vivienda

Derivado de la normatividad vigente, en Cataluña y concretamente en la ciudad de Barcelona, participan una gran variedad de actores, instituciones y niveles de gobierno. Las normatividades han creado una red formal en torno a la planeación, construcción, gestión y control de la vivienda, no solo con la participación de las autoridades sino también con los sectores privados y sociales. Son varias las leyes y planes que otorgan facultades a distintos actores y crean instrumentos e instituciones, algunas por si solos y otros en participación conjunta. El principal espacio decisorio de la vivienda es la *Agència de l'Habitatge de Catalunya* (AHC). La Agencia ejecuta las acciones y políticas de vivienda de la Generalitat y depende de la *Secretaria de l'Habitatge* (SH) que es la responsable dentro del ámbito público autonómico en cuanto a las actuaciones

de vivienda. En la práctica la Agencia es el espacio que permite la coordinación con los entes privados en cuanto a la delegación de la construcción y la gestión de la vivienda y también establecen convenios de colaboración con diferentes Ayuntamientos, organizaciones sociales y privadas que trabajan en una dimensión social de la vivienda<sup>34</sup>. El *l'Observatori de l'Habitat i Segregació Urbana (OHSU)* es un órgano colegiado dependiente también de la *Secretaria de l'Habitatge*. Integra representantes de la *Asociación Catalana de Universidades Públicas (ACUP)*, así como otros organismos públicos y privados. Su función es conocer la calidad y cantidad de la vivienda con protección oficial, su distribución territorial, la inserción en los tejidos urbanos y la medición de la segregación urbana existente.

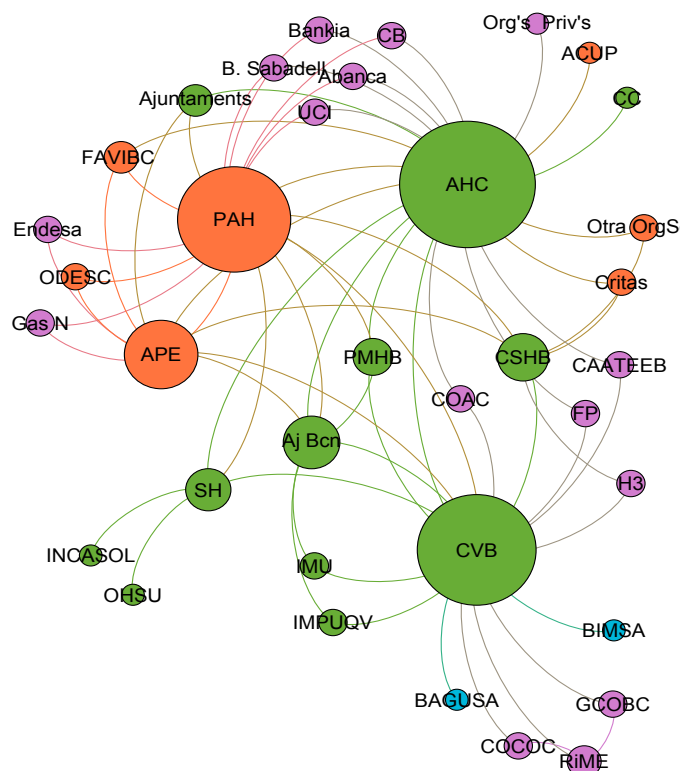
En relación con el Ayuntamiento de Barcelona el *Consorcio de la Vivienda de Barcelona (CVB)* se constituye junto con la Generalitat. Su finalidad es dar cumplimiento a las obligaciones expresadas en la Carta Municipal de Barcelona. Le corresponden la planificación, programación y la gestión de la vivienda pública tanto en régimen de propiedad como de alquiler. En este espacio institucional participan actores públicos, privados y sociales, como el *Instituto Municipal de Urbanismo (IMU)*, así como empresas públicas y cooperativas sindicales. Del Consorcio se desprende el *Consell Social de l'Habitatge de Barcelona (CSHB)*; es el espacio institucionalizado para la participación ciudadana y donde se discuten diferentes visiones en torno a la política de vivienda en la ciudad. Sus orígenes son el grupo de trabajo de vivienda del *Consejo Municipal de Bienestar Social (CMBS)*. Aquí participan representantes de la Generalitat, de los grupos políticos municipales, organismos y empresas públicas, consejos sectoriales, organizaciones sin lucro, grupos sociales y universidades, entre otros. Aunque es un espacio que contiene una gran diversidad de visiones e intereses, sus recomendaciones, informes y evaluaciones no son vinculantes, por lo que usualmente se destinan al *Consorcio* para la toma de decisiones, aunque como se verá más adelante, en el último año su actividad ha sido mayor así como el impacto de sus acuerdos.

---

<sup>34</sup> El sitio web de la AHC publica los convenios anuales establecidos con Ayuntamientos, organizaciones públicas y privadas; se señalan los montos de apoyo <http://agenciahabitatge.gencat.cat>

El gráfico 2 que se muestra a continuación incorpora un resumen de los actores que participan formalmente en la red de la vivienda con base en sus respectivas facultades, dependencias organizacionales y convenios establecidos. Aparecen las principales organizaciones gubernamentales y algunos actores sociales y privados que también participan mediante el establecimiento de convenios de colaboración y otras interacciones informales. El grafo no muestra la densidad real de la red pues no pretende registrar al detalle la gran cantidad de participantes, es por ello que se agrupa un número de actores sociales y privados en algunos nodos. La finalidad del mapa de actores es resaltar el peso que tienen la Agencia de la Vivienda de Cataluña, el Consorcio de Vivienda de Barcelona y la Plataforma de Afectados por las Hipotecas representados con los nodos más grandes en cuanto a tamaño. La representación por colores muestra las comunidades de participantes en función de su naturaleza: pública (verde), privada (morada), social (naranja), empresa pública (azul).

Gráfico 2 Síntesis de Actores en la política de vivienda



Elaboración Propia mediante el *software Gephi 0.9.1.* con base en los sitios web de los participantes y las entrevistas realizadas.

**Tabla 6 Listado simplificado de participantes en la Política de Vivienda en Cataluña**

| ID | Abreviación  | Sector      | Descripción  |
|----|--------------|-------------|--|
| 1  | SH           | Público     | Secretaria de l'Habitatge i Millora Urbana                                       |
| 2  | AHC          | Público     | Agència de l'Habitatge de Catalunya  |
| 3  | OHSU         | Público     | Observatori de l'Habitat i Segregació Urbana                                     |
| 4  | INCASOL      | Público     | Institut Català del Sol  |
| 5  | Aj Bcn       | Público     | Ajuntamiento de Barcelona  |
| 6  | CVB          | Público     | Consorti de l'Habitatge de Barcelona   |
| 7  | CSHB         | Público     | Consell Social de l'Habitatge de Barcelona                                       |
| 8  | PMHB         | Público     | Patronat Municipal de l'Habitatge  |
| 9  | IMU          | Público     | Institut Municipal de Urbanisme  |
| 10 | IMPUQV       | Público     | Institut Municipal del Paisatge Urbà i la Qualitat de Vida                       |
| 11 | Ayunts       | Público     | Ayuntamientos Catalanes  |
| 12 | CC           | Público     | Consells Comarcals   |
| 13 | ACUP         | Social      | Associació Catalana d'Universitats Públiques                                     |
| 14 | FAVIBC       | Social      | Federació d'Associació de Veïns d'Habitatge Social de Catalunya                  |
| 15 | Cáritas      | Social      | Cáritas  |
| 16 | Otra OrgSoc  | Social      | Organizaciones Sociales Varias   |
| 17 | BAGUSA       | Empresa Pub | Barcelona Gestió Urbanística, SA   |
| 18 | BIMSA        | Empresa Pub | Barcelona d'Infraestructures Municipals  |
| 19 | COCOC        | Privados    | Cambra oficial de contractistes d'obras de Catalunya                             |
| 20 | GCOBC        | Privados    | Gremi de Constructores d'obres de Barcelona i Comarques                          |
| 21 | RiME         | Privados    | Comissió de Rehabilitació i Manteniment d'Edificis de Catalunya                  |
| 22 | FP           | Privados    | Fundaciones Privadas   |
| 23 | H3           | Privados    | Fundació Privada Habitat3  |
| 24 | CB           | Privados    | Catalunya Banc   |
| 25 | Bankia       | Privados    | Bankia   |
| 26 | Abanca       | Privados    | Abanca Corporación Bancaria  |
| 27 | B. Sabadell  | Privados    | Banc Sabadell  |
| 28 | UCI          | Privados    | Unión de Créditos Inmobiliarios  |
| 29 | Org's Priv's | Privados    | Organizaciones privadas con actividad social de la vivienda                      |
| 30 | COAC         | Privados    | Collegi d'Arquitectes de Catalunya   |
| 31 | CAATEEB      | Privados    | Collegi d'aparelladors, arquitectes tecnicsi enginyers d'edificació de Barcelona |
| 32 | PAH          | Social      | Plataforma de Afectados por las Hipotecas  |
| 33 | APE          | Social      | Alianza contra la Pobreza Energética   |
| 34 | Endesa       | Privados    | Endesa   |
| 35 | Gas N        | Privados    | Gas Natural Fenosa   |
| 36 | ODESC        | Social      | Obervatorio de los Derechos Económicos, Sociales y Civiles                       |

**Elaboración propia con base en los convenios de colaboración listados en los sitios web de los participantes.**

Del grafo también es posible observar que la Agencia de la Vivienda tiende a formar una comunidad integrada por los Ayuntamientos catalanes, entidades financieras y otras organizaciones sociales y privadas. En cuanto a la comunidad relacionada al nivel municipal de Barcelona aparecen por un lado las empresas públicas, y por otro los institutos municipales de actuación habitacional, quienes funcionan como nodos que conectan los ámbitos autonómicos y municipales. También el grafo resalta el peso que tienen las organizaciones sociales, en especial el nodo de la PAH, que conecta con entidades públicas, privadas y sociales.

## **4.2. Metagobernanza Exógenamente Inducida**

En el capítulo primero se hizo referencia al potencial de auto-regulación que una red es capaz de producir ante diferentes dificultades en las interacciones de los participantes. La *metagobernanza* es la cualidad que la literatura de las redes destaca para controlar desde comportamientos oportunistas hasta la incapacidad de lograr los propósitos que la integración supone. Adicionalmente, se refirió que la función de metagobernador, si bien puede ser desempeñada por cualquiera de los participantes, normalmente son los gobiernos quienes ocupan este rol toda vez que poseen los recursos legales y económicos para ejecutar estrategias del tipo *soft* y *hard* como es la mediación y la regulación respectivamente.

Los hallazgos de esta investigación muestran situaciones que encajan con lo que la literatura de la metagobernanza supone y otras que aportan variación al respecto. En general, puede afirmarse que ante el problema de la emergencia habitacional surgido a partir de la crisis del 2008, se detectan rasgos de una metagobernanza ejercida por parte de los gobiernos locales. Sin embargo, a diferencia de lo que la literatura supone, el rol de metagobernador y los medios para su ejecución no han sido una respuesta endógena de la red o de sus participantes; por el contrario, han sido el resultado de prácticas ejercidas por actores *outsiders* como la PAH.

En esta sección se muestra el proceso *prácticas – medios* que induce el ejercicio de una metagobernanza de dos tipos. Primero, se aborda la acción metagobernadora tipo *hard* que está integrada por todos los ordenamientos legales (*medios*) que permiten a los

gobiernos mantener una acción de *regulando el conflicto*. Adicionalmente, se completa el proceso con el conjunto de *prácticas* con las que la PAH induce la regulación gubernamental dentro de la acción denominada *forzando la regulación*. Segundo, se presenta *mediando el conflicto* como la acción metagobernadora del tipo *soft* y los *medios* utilizados por las administraciones públicas para ello. Igualmente se completa este tipo de proceso al abordar las *prácticas* de la Plataforma en su desempeño de *forzando la mediación*. El siguiente esquema representa las dos dimensiones del proceso referido.

Esquema 7 La metagobernanza en la red de la política de vivienda, un proceso exógenamente inducido.



Elaboración propia.

#### 4.2.1. La estrategia tipo *hard*: forzando la regulación - regulando el conflicto.

**Regulando el conflicto.** Entre las diferentes alternativas que los gobiernos tienen para detonar la acción pública, la regulación es una de las más recurridas pues se basa tanto en el mandato social democrático como en la legitimidad jurídica que les otorga las Constituciones. La función reguladora se ejecuta por medio de diferentes mecanismos, según los supuestos contenidos en el conjunto de leyes y normativas. Por lo tanto, aquí se considera que *regulando el conflicto* es la acción que los gobiernos locales desarrollan para atender el problema habitacional. Los ordenamientos legales son entonces los *medios* por los cuales los gobiernos regulan los conflictos, las actividades y los comportamientos de los actores involucrados en la política de vivienda. Sin embargo, el interés no está en todo el conjunto normativo habitacional,



sino únicamente en aquellas leyes y reglamentos que, aunque ejecutados por las administraciones públicas, la PAH ha tenido alguna participación o influencia, ya sea directa o indirecta, para su creación o modificación. A continuación se hace referencia a tres normativas como ejemplo de medios para regular el conflicto: 1. la ley 24/2015; 2. la llamada ley de tanteo y retracto; y 3. los mecanismos sancionadores incluidos en la ley 18/2007.

*1. Iniciativa legislativa popular – Ley 24/2015.* Este ordenamiento constituye un instrumento legislativo que otorga herramientas a los gobiernos locales para regular el conflicto habitacional y representa con claridad la mayor incidencia por parte de la PAH en la política de vivienda en los aspectos de *efectividad, regulación, dinámica de las interrelaciones y legitimidad social*. Primero, respecto de la efectividad, todo el contenido de la ley es una respuesta explícita para combatir la emergencia habitacional y la pobreza energética que normalmente aparece junto con el riesgo de perder la vivienda. Segundo, contiene instrumentos y supuestos concretos para regular por medio de sanciones aquellas conductas nocivas, ventajosas u oportunistas por parte de participantes formales de la red. Tercero, obliga a establecer nuevas interrelaciones entre los actores participantes de la red en favor del interés público. Y cuarto, es una ley que posiciona a la PAH como un actor legítimo para incidir en la política de vivienda.

Se pueden resaltar algunos ejemplos representativos de estos cuatro aspectos. Primero, respecto de la efectividad para aminorar la pérdida de la vivienda, destaca la obligación que tienen las entidades financieras y los grandes propietarios de ofrecer alquiler social a familias vulnerables antes de ejecutar cualquier desahucio. Segundo, en cuanto a la regulación, el ejemplo más claro son las sanciones para los propietarios que no cumplan con la función social de la vivienda al mantenerla vacía, o las sanciones por omitir la oferta de alquiler social referido en el punto anterior. Tercero, como ejemplo de las nuevas interrelaciones sobresale la posibilidad de que las entidades financieras cedan a los gobiernos locales vivienda que pueda ser destinada a alquileres sociales. Y finalmente, el gran número de firmas ciudadanas que suscribieron la Iniciativa Legislativa Popular, da cuenta de la legitimidad social del instrumento y de la PAH como un actor ciudadano vinculado a la defensa de la vivienda.

En Catalunya (...) impulsamos la conocida ILP-Habitatge, que después de un esfuerzo colectivo titánico conseguimos, el pasado julio, que se aprobara por

unanimidad en el parlamento catalán. La que hoy es la ley 24/2015 recoge medidas para poner fin a las deudas de por vida, medidas de urgencia para parar los desahucios, incluidos los hipotecarios, el alquiler y la ocupación en precario, con la particularidad que hace asumir la responsabilidad a los grandes tenedores de vivienda. La ley también recoge medidas para garantizar los suministros básicos y medidas para movilizar la vivienda vacía.

Carlos Macías  
Portavoz de la PAH

El día 23 de julio de 2015 culminó una etapa muy larga y de mucho esfuerzo con una gran victoria para la PAH y para las otras organizaciones del grupo promotor como el Observatorio por los Derechos Económicos, Sociales y Culturales (ODESC), y la Alianza por la Pobreza Energética (APE): la aprobación por unanimidad en el parlamento catalán de la *Iniciativa Legislativa Popular en contra de la emergencia habitacional y contra la pobreza energética*. El texto de ley fue votado a favor por unanimidad de todos los partidos, incluso por el PP que se abstuvo en algunos de sus puntos. A partir de ahí comenzó una fase de despliegue de la ley sobre la cuál muchas familias se acogieron a la normativa y encontraron un respaldo institucional y normativo. Hasta antes de que el gobierno central recurriera constitucionalmente la normativa en mayo de 2016, se estima que 639 desahucios habían sido detenidos al amparo de la ley (Teresa & Cols, 2016).

Durante todo el periodo previo a la votación de la ILP, la Plataforma echó a andar la campaña #Las5dePAH que refería cinco puntos concretos que finalmente quedaron aprobados en la ley 24/2015.

- a. Alquiler social obligatorio frente a desalojos;
- b. La cesión obligatoria de pisos;
- c. El supuesto para establecer sanciones por vivienda vacía o por no ofertar el alquiler social;
- d. La atención de la ocupación en precario; y
- e. Medidas para afrontar la pobreza energética.

*1. Alquiler social obligatorio.* Para evitar que los procesos de desahucios produzcan una

situación de pérdida de vivienda, el artículo 5º de la ley 24/2015 establece la obligación de ofrecer alquiler social por parte de la entidad financiera o gran tenedor a las personas que se encuentren en riesgo de exclusión residencial y que deban entregar su vivienda por el mecanismo de la dación en pago. Incluso, la obligación también aplica antes de poner la demanda en las situaciones de impago de alquiler. En las situaciones de que sean pequeños tenedores, la obligación de ofertar alquiler social se traslada a las instituciones gubernamentales como los Ayuntamientos o la Generalitat.

2. *La Cesión obligatoria* de pisos se establece por un periodo de tres años para viviendas que se encuentren vacías en manos de entidades financieras y grandes tenedores. Esta medida tiene la finalidad de garantizar la función social de la propiedad y aumentar el parque de vivienda social (artículo 7).

3. La ley 24 precisa el incumplimiento de la oferta de alquiler como una de las *infracciones graves* establecidas incluso ya desde la vigente ley 18/2007 de 28 de diciembre, del Derecho a la Vivienda; de esa manera se da entrada al procedimiento sancionador por parte de las administraciones.

4. La obligación que la ley imponía a las administraciones locales para que garantizara un alquiler social a cualquier persona que enfrentara un desahucio, alcanzaba en consecuencia a las personas que no estaban empujadas en la ciudad de Barcelona y de esa forma se regularizaba el acceso a la vivienda de perfiles que ocupaban en precario.

5. Entre las *medidas en contra de la pobreza energética*, la ley obliga a las administraciones públicas a garantizar el acceso a los suministros básicos como el gas, agua potable y electricidad, lo que significa la imposibilidad de que las empresas suministradoras suspendan los servicios. Para ello, las administraciones municipales deberán establecer convenios con las suministradoras para que éstas apliquen ayudas a fondo perdido en caso de personas y familias en riesgo de exclusión residencial.

2. *Ley de Tanteo y Retracto*<sup>35</sup>. Es otro instrumento por el cuál las administraciones públicas intentan incidir en la insuficiencia de vivienda disponible y busca corregir la situación de desequilibrio habitacional. El desajuste se deriva de la incapacidad pública para construir nuevos parques de vivienda con fines sociales por un lado, y por el contexto donde las entidades financieras y los grandes tenedores poseen la mayoría de ese parque y además lo tienen vacío por el otro. De hecho así lo confirma el Secretario de Vivienda de la Generalitat:

El parque de viviendas público de los diferentes Ayuntamientos de Cataluña es el que es, por lo tanto es limitado, seguramente más que deficitario en la situación de crisis que hemos vivido en la actualidad. Por lo tanto, se tiene que incrementar este parque público de viviendas, se va a poder incrementar por otro mecanismo que es el decreto ley 1/2015 que es el de tanteo y retracto sobre todas aquellas operaciones de compra venta que están realizando entidades financieras que están vendiendo producto que se han adjudicado en función de ejecuciones hipotecarias.

Carles Sala  
Secretario de Vivienda de la Generalitat

En relación a las operaciones mencionadas por el secretario, en las propias consideraciones del texto legal se hace explícita la práctica nociva por parte de los capitales financieros que afecta a las personas y al mercado de la vivienda: la venta de activos provenientes de ejecuciones hipotecarias a grandes fondos de inversión internacionales para su especulación económica. Esta problemática y las acciones requeridas había sido denunciadas y exigidas por la PAH desde estallada la crisis por lo que son relevantes los siguientes supuestos contenidos en la ley.

Una de los principales mecanismos es el de otorgar el *derecho de tanteo* a la Generalitat, a sus entidades de derecho público, a las administraciones municipales, o incluso por a entidades sin ánimo de lucro que formen parte de la red de viviendas de inserción. La finalidad es contribuir con el incremento del parque de vivienda en régimen económico asequible<sup>36</sup> y evitar las afectaciones sociales y económicas derivadas de las acciones especulativas de los fondos de inversión internacionales: éstos

---

<sup>35</sup> Decreto-ley 1/2015, de 24 de marzo, de medidas extraordinarias y urgentes para la movilización de las viviendas provenientes de procesos de ejecución hipotecaria.

<sup>36</sup> Ley 24/2015, “Protocolos y procedimientos de aplicación”.

buscan rentabilizar en el corto plazo al considerar la vivienda como una mercancía y no como un satisfactor social de necesidad humana.

Otra medida que la ley incorpora es la creación de un *registro de vivienda vacía en Cataluña* y representa una de las demandas que la PAH ha venido impulsando desde estallada la crisis. La Plataforma constantemente ha señalado la dificultad que representa regular el oportunismo de las entidades financieras por el desconocimiento del parque de vivienda que no cumple la función social. Por lo tanto, el registro introduce la legitimidad jurídica para que la Agencia de l’Habitatge recabe la información estadística sobre el número de pisos vacíos en manos de la banca e inducir así el cumplimiento de su función social.

La tercera medida de la ley 1/2015 se relaciona con la anterior pues tipifica una nueva *infracción grave por condiciones de inhabitabilidad*. El alto número de viviendas provenientes de desalojos o de daciones en pago no solo significa una concentración importante de pisos en propiedad de entidades financieras, sino que también implica un deterioro de las mismas pues no cumplen con la normativa de rehabilitación vigente. Dentro de la justificación de la ley 1/2015 se resalta que a esa fecha, la Generalitat había inspeccionado 1.258 viviendas que si bien se encontraban vacías, 65% de ellas requerían obras de rehabilitación para poder cumplir con la normativa de habitabilidad<sup>37</sup>. Es por ello que al amparo de esta ley se podían establecer multas que van desde los 3.000 a los 90.000 euros a las entidades financieras y grandes tenedores que no cumplan con las condiciones de habitabilidad.

En síntesis, la incidencia de la PAH en esta ley se aprecia en que recoge varias de las demandas que había exigido a las administraciones públicas anteriormente. En general, la ley supone un freno a la ventajosa rentabilización e irresponsabilidad social de las entidades financieras caracterizada por una acumulación de activos producto de ejecuciones hipotecarias, su comercialización con fuertes descuentos a fondos de inversión internacionales y el desentendimiento de los compromisos mínimos de habitabilidad en esas viviendas.

---

<sup>37</sup> Decreto 141/2012, de 30 de octubre, por el que se regulan las condiciones de habitabilidad de las viviendas y la cédula de habitabilidad.

3. *Sanciones a pisos vacíos: Ley 18/2007.* Además de las sanciones relacionadas con la oferta del alquiler consideradas dentro de la ley 24/2015 referidas anteriormente, la ley 18/2007 del Derecho a la Vivienda ya consideraba los supuestos para que las administraciones públicas generen los mecanismos pertinentes con la finalidad de sancionar o imponer una carga fiscal a los propietarios que ejerzan una utilización anómala de las viviendas. La ley equipara la desocupación permanente como vivienda vacía: “Vivienda que queda desocupada permanentemente, sin causa justificada, por un plazo de más de dos años” (artículo 3, inciso d.). En consecuencia, el artículo 42 considera que la Generalitat y las administraciones locales pueden establecer acciones para evitar la desocupación. Una de ellas es la posibilidad de que los propietarios con vivienda en ese supuesto puedan ceder el inmueble a las administraciones públicas para que sean puestas en régimen de alquiler. Incluso otorga la facultad para que las administraciones puedan declarar el incumplimiento de la función social de la vivienda y establecer el alquiler forzoso hasta por cinco años.

La medida conocida como sanción a pisos vacíos también la recoge el numeral 5 del artículo 42: “La administración puede adoptar medidas distintas... entre las cuales, las de carácter fiscal, con los mismos objetivos de incentivar la ocupación de las viviendas y penalizar su desocupación injustificada”. Con base en ese supuesto es que algunas de las administraciones locales han generado diferentes dispositivos sancionadores pero motivadas fuertemente por las diferentes Plataformas distribuidas por todo el territorio catalán. Por ejemplo, el Ayuntamiento de Terrasa fue de las primeras administraciones en imponer multas mediante mociones. En 2013 ese Ayuntamiento promovió sanciones a tres bancos por 5.000 euros y a partir de ahí le siguieron por lo menos 17 administraciones locales amparados en la ley 18/2007 (Taula d’entitats del Tercer Sector de Catalunya, Enero 19, 2014). La PAH de Terrasa celebró la decisión pues ellos venían promoviendo desde hacía tres años la aplicación de dicho instrumento (El país, Diciembre 31, 2013). Sin embargo, hay que señalar también que muchas de esas mociones se presentaron en sesión pero nunca se llevaron a cabo por lo que no generaron las sanciones.

Por otra parte, la Generalitat, forzada por los constantes señalamientos hechos por la PAH y ante la acción de los Ayuntamientos catalanes, se vio en la necesidad de promover a nivel legislativo un mecanismo basado en el mismo supuesto de la ley

18/2007. La diferencia del gobierno autonómico es que en lugar de representar una sanción, el planteamiento fue la de un impuesto. Se trata de una acción de la Generalitat para inducir a la banca a que movilice esos pisos vacíos por lo que se emitió así la ley 14/2015 del impuesto sobre las viviendas vacías con el objetivo de “reducir el stock de viviendas vacías y aumentar su disposición al alquiler social” (Preámbulos, Ley 14/2015). El monto de los impuestos según el artículo 12 podría llegar a ser de hasta 675.000 euros y aunque en general se veía como una sanción, el objetivo, según los funcionarios entrevistados de la Generalitat y de la Agencia de l’Habitatge, no era sancionar sino movilizar las viviendas: “No sancionar, el objetivo no es sancionar, esto que quede claro. El objetivo es movilizar esa vivienda” (Gerard Capó, funcionario del Ayuntamiento de Barcelona).

En síntesis, la ley 24/2015, la Ley de tanteo y retracto, y los supuestos contenidos en la ley 18/2007, son tres normativas que tienen por finalidad contribuir en la solución del problema habitacional y representan los *medios* por los cuales los *gobiernos locales* desempeñan su función metagobernadora del tipo *hard*. En la siguiente sección se aborda la otra parte del proceso que promueve la regulación: las *prácticas* ejercidas por la PAH cuando se encuentra *forzando la regulación*.

***Forzando la regulación.*** Las tres leyes referidas anteriormente tienen como finalidad evitar la pérdida de la vivienda y para el caso que nos ocupa también comparten otra característica: son instrumentos jurídicos en los que la PAH ha sido un actor clave en su diseño, promoción o aplicación. Las normativas mencionadas y su aplicación representan la reacción de la sociedad ante la pasividad, lejanía e incapacidad de las administraciones para ofrecer soluciones a la emergencia habitacional que trajo la crisis. La PAH desde la práctica del día a día, desde el conocimiento de los problemas que todas las afectadas enfrentan cotidianamente, ha podido delimitar correctamente el problema y con ello ha acumulado un gran conocimiento y especialización del tema habitacional. Desde la experiencia es que la PAH ha forzado a las administraciones públicas y los representantes políticos para que ejerzan acciones y cambios normativos que tengan como fin la regulación del conflicto de la vivienda. Incluso hay funcionarios gubernamentales que reconocen el conocimiento adquirido desde el pragmatismo de la Plataforma:

Las propuestas más claras en materia de vivienda están viviendo sobretodo del colectivo de la PAH. Están, claro, muy bien asesorados y es una gran bendición que hayamos tenido una entidad social con esa capacidad social... Entonces, ellos sí que presentan propuestas relacionados sobretodo con su problema fundamental que son el tema de las ejecuciones hipotecarias.

Xavi Anzano  
Actuaciones Sociales de vivienda, Agencia de l'Habitatge

Esta sección aborda tres prácticas con las que la PAH ha logrado *forzar la regulación*; son acciones encaminadas a:

1. La creación de nuevas leyes;
2. La aplicación de figuras y mecanismos contenidos en ordenamientos ya vigentes; y,
3. La promoción de cambios en la normativa vigente.

*1. Creación de nuevas leyes.* Respecto al primer punto, la ILP–Ley 24/2015 referida en la sección anterior, representa el ejemplo más ilustrativo de las acciones de la Plataforma orientadas a la creación de nuevas leyes. Sus antecedentes se ubican en el año 2010 cuando ante el gran número de desahucios y su constante crecimiento, la PAH promovió una ILP de nivel Estatal. Durante diez meses, 1.402.854 personas firmaron el apoyo a la ILP-Estatal, lo que representó casi tres veces las 500.000 firmas que establece la Constitución española como requisito para presentar una ILP. La finalidad era cambiar la legislación sobre los aspectos que facilitaban las ejecuciones hipotecarias al considerar situaciones como la *dación en pago*, la *suspensión de los desahucios* a familias en vulnerabilidad, y la *retroactividad de las suspensiones* para familias vulnerables con algún proceso de ejecución. Sin embargo, la ILP-Estatal enfrentó fuerzas de resistencia desde sus inicios y a pesar de ser una iniciativa fuertemente legitimada, el Partido Popular con su mayoría en el congreso desvirtuó la iniciativa por lo que el grupo promotor la retiró en abril de 2013.

La estatal se la cargó el Partido Popular con su mayoría absoluta. Había que juntar 500.000 firmas, nosotros recogimos 1.500.000; ellos no querían ni siquiera meterla a trámite, ni siquiera, y finalmente se consiguió y con su mayoría absoluta se la tumbaron.



El siguiente paso se dio a nivel de comunidades autonómicas y en Cataluña se construyó una ILP replicando el sentido de la propuesta Estatal. La ILP catalana fue impulsada en el 2014 por la PAH y otros colectivos como el Observatorio por los Derechos Económicos, Sociales y Culturales (ODESC), y la Alianza por la Pobreza Energética (APE). Este grupo promotor se dio a la tarea de difundir la ley y casi como una réplica del apoyo a la ILP estatal, la sociedad catalana respaldó en casi tres veces la iniciativa con 143.000 firmas.

Una vez presentada la iniciativa en el parlamento catalán, el grupo promotor no se limitó a esperar las votaciones de los partidos políticos y por el contrario, entró en una fase de presión y negociación con las principales fuerzas políticas. El trámite de la ILP coincidía con tiempos electorales, lo que representó un contexto favorable para evidenciar la postura de los partidos políticos ante la sociedad catalana respecto del problema de la emergencia habitacional y la pobreza energética. En general, la PAH estableció ruedas de prensa, realizó escraches silenciosos en mítines de los partidos y practicó diversas acciones con la intención de establecer señalamientos a la falta de voluntad política. La finalidad era evidenciar que Cataluña poseía las competencias suficientes en el tema y por lo tanto la obligación de legislar al respecto:

(La ILP) tiene dos cosas básicas. Una es que se como están lanzando mensajes de: 'eso son cosas del Estado yo lo haría si pudiera pero no puedo', entonces la ILP lo que está haciendo es coger cosas que sí pueda hacer la Generalitat, entendiéndolo de una manera amplia sus atribuciones y decir: 'yo te hago una propuesta de ley que si tu no te la apruebas es porque te falta voluntad política, no porque no tengas atribuciones'.

José Arcaña  
Ex funcionario de Entidad Financiera

En paralelo, la PAH lanzó llamados a todas las fuerzas políticas para que se posicionaran explícitamente sobre si su voto sería a favor o en contra de la ley. La visibilización y presión mediática que generó la PAH forzó a que todos los partidos políticos se decantaran en favor de la ILP y manifestaran su compromiso explícito a votarla en positivo. El único partido que rechazaba directamente la iniciativa ciudadana

fue el Partido Popular. Se abrió entonces un proceso de negociación y de acuerdos con los partidos políticos sobre el texto final; la PAH y el grupo promotor participaron activamente en la discusión del texto donde se valoró la viabilidad jurídica de los mecanismos e incluso se negoció aspectos conceptuales del documento:

Las negociaciones fueron bastante duras por que primero, te topas con políticos de alto nivel de todos los partidos. Yo creo que aquí supimos jugar muy bien, como de estira y afloja. Cambiar nomenclaturas o palabras que no sonaban bien a (el partido de) Convergencia que la necesitábamos para aprobarla pero que al final el resultado era el mismo. Entonces se cambiaron términos (...) y es que detrás de lo técnico se esconde lo político. Por ejemplo, lo que era cesión obligatoria de los pisos, nosotros no sé si lo redactamos como 'expropiación del usufructo' o algo forzoso y esa palabra no les gustaba. Y cambiamos las palabras pero a la práctica es lo mismo.

Irene Escorihuela  
Observatorio de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales

*2. Aplicación de figuras y mecanismos contenidos en ordenamientos ya vigentes.* La segunda acción con la que la PAH ha *forzado la regulación*, es la presión para la *aplicación de figuras y mecanismos contenidos en ordenamientos ya vigentes* pero sin utilizar por parte de las autoridades. El ejemplo más ilustrativo son las sanciones promovidas desde la base legal de la ley 18/2007 referente al uso anómalo de la vivienda. A pesar de que la ley estaba vigente incluso antes de que estallase la crisis del 2008, ni la Generalitat ni los Ayuntamientos echaron mano de esta figura para aminorar el gran desequilibrio entre gente sin casa y casas vacías en propiedad de la banca. No fue sino hasta el 2011 cuando por diversas acciones ejercidas por la PAH, las administraciones comenzaron a promover mociones para sancionar a la banca basados en la ley del 2007. Sin bien es cierto que pocos Ayuntamientos concretaron multas significativas, las mociones sirvieron para señalar el poco compromiso social de las entidades financieras.

(Las administraciones públicas) no tienen parque público de vivienda; nosotras les hemos generado la herramienta que ahora han empezado a aplicar: las mociones en los Ayuntamientos de pisos vacíos en manos de entidades financieras. Es decir, hay una ley que ampara que te sancione porque ésta vivienda está cerrada, no está cumpliendo su función social; o me la cedas y yo la gestiono o la pones en alquiler. O sea, nosotras somos las que estamos creando las herramientas para que la administración las aplique.

Carlos Macías

Una variante de la presión que hace la PAH para aplicar medidas contenidas en normativa vigente, tiene que ver también con la legislación promovida por la propia PAH, por ejemplo la ley 24/2015. Aquí se *forza la regulación* en dos momentos: uno al crear la nueva ley, y otro posteriormente en las acciones para que se apliquen sus disposiciones y mecanismos. De hecho esa es la percepción que generan en las administraciones públicas, pues como menciona Carles Sala, el Secretario de vivienda de la Generalitat:

Yo creo que ellos van a estar muy encima de los Ayuntamientos para que se aplique la ley, de los grandes tenedores para que vean se aplique una ley, tal como vamos a estar nosotros; pero estoy seguro que ellos no van a cesar en estar ahí, pero yo también entiendo que la etapa es diferente.

La cita muestra que a pesar de que la aprobación de la ILP representa una gran victoria para la PAH, el colectivo tendrá que mantener la acción de *forzar la regulación*, o en este caso, forzar su aplicación. Esto no deja de ser interesante porque muestra que aprobar una ley no trae en automático cambios en el comportamiento de los actores; se requiere de una continua presión política desde la sociedad organizada para garantizar que las administraciones y la banca apliquen y acaten la Ley.

*3. Promoción de cambios en la normativa vigente.* Finalmente, la tercera acción para *forzar la regulación* se refiere a la promoción y la realización de *cambios en la normativa vigente*. Un ejemplo muy ilustrativo son los cambios en la normativa impositiva. Anteriormente, cuando se lograba acordar la dación en pago, una situación común era que la vivienda al regresarla tuviera un valor menor al inicial. El problema es que la normativa fiscal consideraba eso como una plusvalía y cobraba un impuesto Estatal a la persona que, sino tenía el recurso económico para continuar con el pago de la hipoteca, lógicamente tampoco lo tendría para hacer frente a la medida impositiva. El resultado: personas afectadas sin casa, con deuda bancaria y fiscal, “*una penalización como si te hubieses enriquecido*” en palabras de una afectada. Otra carga fiscal ligada a la dación en pago era el requerimiento por plusvalía que a nivel municipal se cobraba. Como la dación en pago jurídicamente se considera una compra-venta, para el

municipio la situación caía en el supuesto de plusvalía. Ante ello nuevamente la PAH desde la experiencia del día a día y por medio de diferentes acciones, promovió y consolidó la extinción de esta carga por parte de los municipios.

Después de haber visto estas tres acciones ejercidas por parte de la PAH, es posible advertir una consecuencia importante que tiene *forzando la regulación*: incita indirectamente y por *medio* de la acción gubernamental con base en los instrumentos jurídicos, al cumplimiento de un compromiso social de los actores privados que participan en la red de la política de vivienda. En el capítulo anterior se resaltó cómo la red de política constituida entorno a la vivienda había generado dinámicas de cierre y con ello una desatención de la responsabilidad social de algunos actores privados en favor de los interés individuales. Se ha visto que *forzando la regulación* despliega fuerzas en contra de los comportamientos oportunistas, reintroduce el compromiso social que una colaboración en red supone, e induce a que los gobiernos ejerzan su rol de regulador del conflicto social a favor del interés colectivo.

En síntesis, se han abordado hasta ahora tres diferentes prácticas mediante las que la PAH ha *forzado la regulación*:

1. la *creación de nuevos ordenamientos legales*;
2. la *aplicación de normatividad y mecanismos vigentes sin utilizar* por parte de las instituciones; y,
3. los *cambios o reformas a la normativa vigente*.

También se ha visto que estas tres prácticas tienen un impacto directo en los gobiernos al activar un rol de *regulador del conflicto*. En ese sentido se mostró que las administraciones públicas han ejercido acciones encaminadas a *regular el conflicto* habitacional por *medio* de los instrumentos legales referidos en la sección anterior.

Finalmente, con el detalle realizado de ambas categorías, *forzando la regulación – Regulando el conflicto*, se completa la función metagobernadora exógenamente inducida de tipo *hard strategy*. A continuación se aborda el proceso de tipo *soft strategy* que completa toda la *metagobernanza exógenamente inducida*.

#### 4.2.2. La estrategia tipo *soft*: el proceso forzando la negociación – mediando el conflicto.

“Estamos en un proceso de menos garrote y más zanahoria”.

Joan Batlle  
Agencia de l’Habitatge

En esta segunda sección se describe el proceso del tipo *Soft* de la *metagobernanza exógenamente inducida*. Al igual que la estrategia *hard*, este proceso se constituye por dos partes: por un lado, las prácticas con las que la PAH actúa *forzando la negociación* y por otro, los medios con los que los gobiernos locales realizan la función de *mediar el conflicto*. La sección aborda primero los medios gubernamentales de *mediando el conflicto* para posteriormente referirse a las prácticas de *forzando la negociación* asociadas a la Plataforma.

***Mediando el conflicto.*** Las administraciones catalanas han comenzado a realizar otra función como metagobernadoras del conflicto social: la mediación del conflicto. Si los incentivos de la regulación del conflicto recaen en la aplicación de sanciones o la mera posibilidad de hacerlo, *mediando el conflicto* incentiva la colaboración por medio de acciones que aminoren las asimetrías de información entre los participantes y generen lazos de confianza por las interacciones reiteradas. Son cinco las acciones que se identificaron en la investigación que dan cuenta de la función mediadora gubernamental<sup>38</sup>:

1. Haciendo menos probable la pérdida de la vivienda;
2. Unificando intereses;
3. Facilitando el flujo de información entre los asistentes;
4. El establecimiento de contactos personales; y,
5. Relaciones directas funcionario-organización social.

---

<sup>38</sup> El nombre de estas cinco acciones está motivado en las categorías de poder que Foucault y Deleuze sugieren como indicativas de la presencia de relaciones de fuerza: *incitar, inducir, disuadir, facilitar o dificultar, ampliar o limitar, hacer más o menos probable* (Deleuze, 2014).

*1. Haciendo menos probable la pérdida de vivienda.* Una de las situaciones de conflicto donde es más necesaria la mediación del gobierno son los procedimientos de desahucios. Esos casos se caracterizan porque por un lado, las familias en emergencia habitacional requieren una vivienda en caso de ejecutarse el lanzamiento motivado por el impago del alquiler o de la hipoteca; por otro lado, está el propietario, sea pequeño o gran tenedor, con un respaldo de la justicia española para garantizar su derecho a la propiedad. Los desahucios hacen tangible el enfrentamiento de los derechos sociales y privados, y plantea una situación inconveniente para las administraciones públicas si la posibilidad de actuar se restringe a uno de estos dos derechos. Es por ello que se requiere algo diferente a una decisión excluyente y es entonces que resulta relevante una mediación gubernamental para hacer menos probable la pérdida de vivienda.

Hemos desarrollado medidas preventivas, en cuanto a mediación con las entidades financieras, mediación entre propietario y arrendatario particular, ahora estamos dotando de mayores recursos económicos para cubrirle una deuda y activarle una ayuda para que pueda pagar... si solo puede pagar 200, pues si le damos 200 a la mejor puede pagar 400 de alquiler, pues propietario baje usted a 400... es decir, intentar llegar a situaciones de salvar la mayor cantidad de situaciones posibles.

Gerard Capó  
Ayuntamiento de Barcelona

La cita revela dos tipos de acciones por parte de las instituciones para *hacer menos probable la pérdida de vivienda*: una en la que la dispone de recursos económicos y otra de negociación directa con el propietario o entidad financiera. En cuanto a la disposición de recursos económicos la administración lo ha hecho mediante ayudas al pago de alquiler, por ejemplo. Las ayudas económicas destinadas a las familias fueron de las respuestas más comunes desde que se instaló la crisis a pesar de la restricción económica del momento. El mecanismo reconoce un contexto donde los impagos provienen por la pérdida del empleo o disminuciones en sus ingresos y buscan evitar que las familias enfrenten un proceso de desalojo, es decir, se trata de una medida preventiva. Otro tipo de ayudas económicas se activan en los casos donde la Generalitat tienen convenios con entidades financieras para gestionar pisos orientados a un uso social. Ahí las administraciones se comprometen en activar compensaciones económicas para el pago del alquiler en caso de haga falta.

La otra acción para *hacer menos probable la pérdida de vivienda* son los acuerdos resultantes de negociaciones con entidades financieras acompañados de la aplicación de recursos públicos: sucede cuando las administraciones invierten recursos para la rehabilitación de pisos que entidades privadas han cedido en alquiler social al Ayuntamiento por ejemplo. En este tipo de acuerdos las entidades financieras o grupos privados aceptan no cobrar la cuota en un periodo inicial a cambio de la inversión pública que el gobierno local ejercerá para poder ponerlos en alquiler social. Así lo deja ver el Director de Programas Sociales de la Vivienda perteneciente al gobierno de la Generalitat:

Hemos de negociar. Por ejemplo, si se quedó con SAREB que estas viviendas que tendrían un uso social y tendrían un pago mínimo de alquiler, diríamos ‘oye nosotros tenemos que hacer obras por determinado importe y que me la has dejado por 3 o 5 años; pues déjemela por 10, los 4 años primeros no le pagaré el alquiler que hemos comprometido, yo sí que lo cobraré pero yo hago las obras o usted las paga’. Es decir, buscamos un sistema final de negociación, de truco casi.

Joan Batlle  
Agencia de l’Habitatge

En las mediaciones que ha realizado la Agencia de l’Habitatge con entidades financieras, también influyen ciertas características del contexto que facilitan la cooperación de las entidades. El hecho es que los lanzamientos hipotecarios han resultado en un amplio número de viviendas en manos de la banca. Haber recibido el pago de una buena parte del crédito otorgado y además haberse quedado con la propiedad del activo, significa un resultado positivo para la entidad. Sin embargo, también conlleva algunas dificultades; una de ellas es la poca experiencia y capacidad de las entidades financieras para gestionar un parque de vivienda tan grande. Además, el valor real del gran número de viviendas vacías se encuentra por debajo del valor de tasación lo que dificulta su promoción en el mercado; se suma a ello el incumplimiento de ciertas obligaciones como por ejemplo, algo tan concreto como es el impago de los servicios de la comunidad. Estas tres características representan un contexto favorable para que la administración pública pueda inducir la aceptación de las entidades financieras para establecer convenios de colaboración:

La SAREB sabe perfectamente que el patrimonio que teóricamente ha recibido está por un valor encima de los 100 mil euros de tasación; en muchos casos las viviendas en valor real no tienen este precio y tampoco lo podrán sacar al

mercado. Supongo entonces que ellos mismos están delante de una realidad socioeconómica y no pueden ir a contracorriente...

...hemos dicho a las entidades financieras que nosotros como administración pública somos una administración que administra parque de vivienda. En esto tenemos experiencia, 'ustedes no; cedan vivienda a nosotros con un convenio, nosotros administramos la vivienda, cobramos el alquiler, establecemos cuáles son las pautas para temas de emergencia a la persona que vaya a vivir'.

Joan Batlle  
Agencia de l'Habitatge

2. *Unificando Intereses.* Hacer menos probable la pérdida de la vivienda no es suficiente mediante acciones centrales y verticales desde las administraciones públicas. La mediación del conflicto requiere no solo de un contexto favorable y con ventajas para la administración pública, sino que además obliga a establecer una especie de empatía con todas las partes involucradas de tal manera que puedan hacerse explícitos los diferentes intereses y buscar así un punto de encuentro entre ellos.

Un ejemplo puede verse en relación al desequilibrio en la posesión del parque de vivienda que se detalló en el capítulo segundo. El problema desde que inició la crisis en toda España no solo significó una incapacidad de construir nueva vivienda social por parte de las instituciones, sino que además resultó en la paradoja entre la oferta y la demanda: mucha gente sin casa y muchas casa sin gente. Este rasgo de la emergencia habitacional se caracteriza por las siguientes interdependencias entre los actores involucrados:

Las *familias afectadas* debido a los desahucios necesitan pisos dónde vivir y debe ser cubierta esa necesidad en tanto que la vivienda es uno de los derechos humanos establecidos en los ordenamientos legales. Por su parte, *las administraciones públicas* están obligadas a garantizar ese derecho pero no cuentan con un parque de vivienda suficiente ni poseen las capacidades económicas para crear nuevos inmuebles, además de que el problema requiere una solución urgente. Sin embargo, los gobiernos sí tienen la legitimidad política y jurídica para regular los conflictos sociales. Las *entidades financieras* por su parte, poseen un gran parque de vivienda vacío, en constante deterioro, con ocupaciones en muchos de ellos y sin poder rentabilizar adecuadamente debido al estancamiento del mercado inmobiliario.



Ante la problemática e independencias descritas, las acciones de desobediencia civil pacífica y la señalización de las responsabilidades que bancos y gobiernos tienen en la emergencia de vivienda, las administraciones han buscado *unificar intereses* de todos los actores involucrados y las cesiones de vivienda han sido el instrumento más recurrido para ello. *Unificar intereses* significa entonces crear las oportunidades de colaboración para pasar del estancamiento relacional al establecimiento de interacciones colaborativas que resulten en soluciones concretas. La cesión de pisos por medio de acuerdos de colaboración ha sido el instrumento mediante el cual los gobiernos buscan inducir a la banca para que pongan vivienda a disposición de las administraciones y en favor de las familias afectadas. Un claro ejemplo es la colaboración a la que se refiere el funcionario de la Generalitat:

Es un contexto que obliga a plantear mínimo un convenio (con la SAREB) de, hoy por hoy sobre papel, de hasta 600 viviendas en todo Cataluña, y a lo mejor si aparecieran más, serían más, pero es un proceso lento.

Joan Batlle  
Agencia de l'Habitatge

La cita anterior muestra como la Agencia de l'Habitatge reconoce la necesidad y oportunidad de *unificar intereses* de los actores involucrados (*stakeholders*). De hecho, esa posibilidad de convenio con la SAREB finalmente se llevó a cabo en semanas posteriores a la entrevista con el funcionario y es entonces un ejemplo de la función mediadora del conflicto por parte de la Agencia de l'Habitatge. El convenio que la Generalitat estableció con la SAREB involucró también situaciones que son consideradas fuera de la norma como son los casos de ocupación ilegal. Este ha sido un tema que la PAH, mediante la campaña de la Obra Social, siempre ha señalado su importancia y necesidad de encontrar soluciones para esas personas y no su criminalización. En el caso mencionado por el Director de Servicios Sociales, la administración de la Generalitat decidió finalmente analizar la problemática resaltada por la PAH y reconocer las necesidades de todas las partes involucradas.

Yo entiendo que el interés de la SAREB es vender, pero nuestro interés es solo uno: que es conseguir más vivienda para destinarla a política social, por lo tanto, nos da igual si la vivienda está libre u ocupada. Si las personas están dentro porque no tienen otra posibilidad pues vamos a poder regularizar su situación y vamos a poder quitarle sufrimiento porque a lo mejor está ocupando una vivienda porque en su día a lo mejor el banco se la quitó, se la adjudicó el banco pero a lo mejor no hizo el lanzamiento. Con lo cuál, nosotros quizá las 900 viviendas, ya sabemos que 450 van a estar ocupadas. Por lo tanto, esto fue

un paso y una decisión importante por parte nuestra; decidimos tirar adelante con ese convenio porque nos da igual, las personas que están dentro necesitan una regularización de su situación... y vamos a encontrar la solución para cada caso.

Carles Sala  
Secretario de Vivienda de la Generalitat

La cita es interesante porque refleja un acercamiento estratégico al problema y no solo una respuesta atada a la racionalidad legal-burocrática de las instituciones. El secretario de vivienda de la Generalitat comprende las razones por las cuáles una familia puede estar ocupando un piso, lo que representa un cambio en la visión de la administración. La magnitud de la problemática social, la urgencia de soluciones y la oportunidad para hacerlo, han favorecido esta transformación en la administración, y es relevante si se considera que el gobierno de ese momento es de Convergencia i Unió (CiU): una fuerza política asociada a la derecha y que en su ideología no coincide con aspectos como la regulación de las ocupaciones ilegales (Asens, 2010).

¿Este cambio de enfoque y tratamiento de las ocupaciones en pisos cedidos por las entidades financieras es algo natural? Pareciera que no siempre fue así. La ocupación ha pasado de ser socialmente estigmatizada y rechazada a tener una aceptación y legitimidad social. En opinión de una persona portavoz de la Obra Social de la PAH Sabadell, anteriormente los *okupas* era chicos ideológicamente activos, mientras que ahora *los nuevos okupas* son familias que podrían llamarse de clase media y que han sido afectadas por la crisis, ya sea por el impago del alquiler o de las hipotecas<sup>39</sup>. Este cambio de visión del problema y del perfil de quienes lo enfrentan no se debe a un giro ideológico o sensibilidad política del gobierno en turno, sino que como se verá más adelante, *mediando el conflicto* en la búsqueda de convenios por parte de la Generalitat con las entidades financieras, la regulación de las ocupaciones o las acciones orientadas hacia el alquiler social, son consecuencia de los enfrentamientos con las fuerzas y afectaciones de diversas acciones de la PAH cuando esta se encuentra *forzando la negociación*.

---

<sup>39</sup> Ver programa de TV3 "los nuevos okupas"

3. *Facilitando el flujo de información entre lo asistentes.* Esta es una propiedad más del rol que desempeñan las administraciones públicas en la Mediación del Conflicto. Un punto que favorece esta función son precisamente las tensiones que las diferentes racionalidades de los actores poseen y que podemos ver nuevamente en el enfrentamiento entorno a las ocupaciones de la Obra Social en la referencia anterior hecha al convenio de la Generalitat con la SAREB. Ahí la Agencia de l'Habitatge reconoce la ilegalidad de las ocupaciones frente al derecho de los propietarios. Sabe que hay derechos legales y obligaciones que se contraponen: si se adhiere estrictamente a la ley terminaría por beneficiar los intereses privados pues aceptaría los lanzamientos en detrimento de los afectados y de las personas que ocupan; si no hace nada frente a las ocupaciones significaría su tolerancia y daría una señal a los poderes financieros de falta de Estado de Derecho. Frente a esa encrucijada la Agencia de l'Habitatge entiende que la situación social requiere una actuación mediadora entre las necesidades sociales y los derechos privados, por lo que el camino es mediar entre las partes y una condición indispensable es facilitar el flujo de información: informar cómo el problema afecta a cada una de las partes y conocer de las limitaciones para acordar ciertas soluciones.

Ha de haber un equilibrio porque no hay recursos suficientes de vivienda; por lo tanto o los ponemos en vivienda, o los ponemos económicamente antes, o los ponemos en mediación para llegar a acuerdos, para que todo el mundo sea consciente de la situación por la que se está pasando: propietarios, bancos, etc.

Gerard Capó  
Ayuntamiento de Barcelona

Uno de los ejemplos de mediación ha sido la creación del servicio de mediación y asesoramiento por parte de la Generalitat a través de la Agencia de l'Habitatge denominado *Ofideute*. Está pensado para las familias con riesgo de perder la vivienda por problemas de pago de los créditos hipotecarios y recientemente también han entrado los casos de alquiler. La señalización constante de la problemática actual por parte de la PAH, las restricciones presupuestarias, los diferentes intereses y las afectaciones de todos los actores involucrados en la emergencia habitacional, han resultado en un cambio de rol gubernamental al pasar de un benefactor de servicios a un mediador del conflicto, donde el flujo de información con la finalidad de entender las posiciones de todas las partes es un factor importante. Así lo deja ver un técnico de la Agencia de l'Habitatge ante la pregunta de cómo percibe el rol gubernamental en el actual escenario de emergencia habitacional:

Sí que es verdad que de unas tareas de administración clásica como las ayudas que nos pedían, las cédulas de habitabilidad, una actitud más de administración, es verdad que con todo esto obliga una gestión pues mucho más encima, como el *ofideute* que no acaba ni dando ayuda ni dando una resolución ni imponiendo nada, sino que es simplemente una tarea de mediación. A veces sale bien y otras mal, *pero estás informando* todas las opciones que hemos ido creando y un poco es lo que se ha hecho (cursivas añadidas).

Jaume Claries  
Agencia de l'Habitatge

*4. Mediación con base en contactos personales.* Como se verá más adelante los resultados alcanzados por la oficina gubernamental, el Ofideute, no han sido significativos, por lo que la *mediación con base en contactos personales* desarrollados sobre una órbita de interacción informal han sido clave para avanzar en ciertos acuerdos. Nuevamente, los convenios entre la Generalitat y la SAREB ante una situación irregular figuran como un buen ejemplo de la importancia relacional en la mediación del conflicto. El caso del bloque propiedad de la SAREB y ocupado por la Obra Social de la PAH en Sabadell, representa un choque de intereses y obligaciones de todos los *stakeholders* y muestra que la mediación del conflicto por contactos personales es más efectiva e inclusiva que las vías de actuación rígidas de la racionalidad legal y burocrática.

El bloque referido representaba el techo de 40 familias, con niñas, niños, y personas mayores, que habían ingresado y ocupado el bloque ante el riesgo de continuar en la calle. La SAREB solicitó la protección del derecho de propiedad y el juzgado correspondiente la concedió al ejecutar la orden de desalojo. Sin embargo, la acción judicial si bien garantizaba el derecho privado de la propiedad, vulneraba el derecho humano a la vivienda y ponía en un dilema a la Generalitat y al Ayuntamiento de Sabadell pues no disponían de las viviendas suficientes para dar cobijo a las 140 personas que quedarían en la calle, una situación visibilizada públicamente por parte de la PAH mediante ocupaciones a oficinas del municipio, campañas de redes sociales y comunicados de prensa que apelaban la responsabilidad del gobierno autonómico.

Nuevamente la salida fue la mediación pero no con los mecanismos institucionales como el *Ofideute* que eran insuficientes para la agudeza del problema; por lo tanto, la

*mediación por contactos personales* fue la válvula de escape para facilitar el flujo de información y comprender la interdependencia que enfrentaban los actores. Así lo resalta Xavier Anzano, funcionario de la Agencia de l'Habitatge:

(L)uego, reuniones informales para problemas concretos... Servicios sociales del Ayuntamiento de Sabadell está implicado, Mossos de Esquadra están muy preocupados por cómo tendrán que actuar, y la Agencia también porque es el representante máximo de la gestión de las políticas de vivienda de la Generalitat. Entonces, *ya se están haciendo contactos, pero bueno, contactos totalmente privados*. Se hacen contacto a todas bandas: con la Plataforma, con la SAREB y se está intentando negociar un tipo de acuerdo global para que estas familias, que no podríamos asumir de golpe en la administración...

Entonces lo lógico, y ahora te hablo como ciudadano, es que esas familias se consiguieran quedar en el mismo bloque, y en todo caso, con una intermediación de la administración, que no estuvieran de *ocupas* sino que aquí, la SAREB y la Agencia firmaran un convenio por el cual la SAREB cede a la Agencia estas viviendas y la Agencia re-alquila estas viviendas a precios sociales a quien esté viviendo ahí. (Cursivas añadidas).

5. *Relaciones directas funcionario-organización social*. Se ha mencionado ya que la mediación del conflicto requiere establecer contactos privados y/o personales con la finalidad de facilitar el flujo de información entre las partes involucradas. Un rasgo importante de esa dinámica relacional en la mediación del conflicto es la relevancia que tienen las relaciones directas entre funcionarios y la organización social. La urgencia del problema habitacional con las diversas particularidades que tiene cada caso requieren soluciones igualmente urgentes, por lo que la burocracia y/o los cargos políticos incluso, se han visto forzados en establecer un contacto directo con los movimientos y organizaciones sociales, concretamente con las personas portavoces y con las personas afectadas:

Básicamente los contactos con la PAH vienen si su obra social tienen que negociar un proceso distinto, porque tienen una presión de un juzgado o policial, *por lo tanto con ellos creo que tenemos un buen ámbito de relación*. Normalmente son ellos quien llaman: 'oye tenemos un problema porque hemos ocupado, porque nos han cortado el agua, porque esta familia no sé qué'. Entonces, en esto entras en un proceso de informarte, de aproximarte a lo más cerca posible de quien es la propiedad del bien afectado, o de un posicionamiento del Ayuntamiento (cursivas añadidas).

Joan Batlle  
Agencia de l'Habitatge

Se puede decir que el establecer *relaciones directas entre funcionarios y organizaciones sociales* como propiedad de *mediando el conflicto* representa al menos tres aspectos benéficos. Uno primero tiene que ver con la efectividad para solucionar el problema, pues se incrementan las posibilidades para llegar a acuerdos entre todos los actores involucrados al intercambiar información acerca de las necesidades y limitaciones mutuas, principalmente de las personas afectadas agrupadas en la PAH. En este sentido la Plataforma se constituye como un canal de representación social que porta demandas y necesidades directamente de las afectadas y de los territorios. Las administraciones al establecer una relación directa se benefician de esta especie de *subsidiariedad social*: una ventaja comparativa que las jerarquías no logran.

Un segundo aspecto es el incremento en la percepción de inclusividad, y con ello, en la legitimidad de los acuerdos adoptados pues se establece un diálogo en el que las afectadas participan al manifestar explícitamente qué tipo de solución perciben como la más adecuada. Este es un aspecto diferente a la implantación de soluciones jerárquicas que se solían establecer antes de la incidencia de la PAH en la política de vivienda.

Y finalmente, un tercer beneficio se da en el incremento de los niveles de confianza entre los participantes gracias a las interacciones reiteradas; la repetición de las interacciones y su traslado en acuerdos formales, disminuyen la incertidumbre por lo que contribuyen a la sedimentación de estas micro-relaciones políticas y con ello abonan en posibles procesos de institucionalización. Es necesario entonces destacar el peso que tienen las interacciones sobre órbitas informales y pragmáticas pues antes de la formalización legal de los acuerdos, han tenido que suceder varios encuentros informales y discretos de tal manera que les permita a los actores salir de sus restricciones de actuación.

Uno de los puntos que explican esta dinámica es el grado de tensión en las interacciones por la oposición que generan las distintas racionalidades de cada uno de los actores. Es decir, las racionalidades e intereses diversos no solo generan conflicto, sino que se vuelven parte de la identidad de cada uno de los actores y por lo tanto de su discurso. Hacer explícitos los acuerdos, las colaboraciones, va en contra de ese discurso. Así que interactuar en la órbita discreta les permite mantener su identidad, establecer contacto y sentar las bases de las colaboraciones:

No interesa porque cada uno tiene su parcela: nosotros somos administración, en la administración hay nivel técnico, nivel político, y la PAH es movimiento ciudadano que defiende unas situaciones y no tiene porque decir también: ‘hoy hemos llegado a un acuerdo con la administración’, cuando siempre están en conflicto. No interesa para ninguno.

Xavier Anzano  
Actuaciones Sociales de vivienda, Agencia de l’Habitatge

El encuentro informal tiene como consecuencia que las soluciones resultantes saltan a una órbita institucional. Una vez alcanzado determinado acuerdo se requiere ahora de un entorno que dé certeza al compromiso adquirido por las partes, por lo que los convenios establecidos son el instrumento más recurrente. En la siguiente cita puede apreciarse las dos fases de la mediación-acuerdo y su referencia a las órbitas pragmáticas y formales de manera correspondiente.

Hasta ahora hemos tenido una cierta claridad relacional... hemos entendido cada uno cuál es nuestro rol, y ellos (la PAH) pues ahora mismo están intentando que un edificio que ocuparon en la Bordeta, nos hemos enviado correos, nos hemos llamado, hemos dicho que estudiaremos la posición, si el Ayuntamiento también está de acuerdo. Intentaremos pedirle a la SAREB que nos lo incluya en el convenio y estamos a la espera. Que nosotros tenemos la próxima reunión con SAREB y mientras tanto ya hemos dado indicaciones para que si había un procedimiento judicial pues no se produzca el lanzamiento o la ejecución, hemos pedido un aplazamiento, hablarlo y a lo mejor llegamos a un acuerdo.

Joan Batlle  
Agencia de l’Habitatge

A manera de resumen, son cinco las propiedades que se han detallado y que integran *mediando el conflicto*, un rol que las administraciones públicas desempeñan en su función metagobernadora del tipo *soft* respecto del conflicto de la emergencia habitacional:

1. Haciendo menos probable la pérdida de la vivienda;
2. Unificando intereses;
3. Facilitando el flujo de información entre los asistentes;
4. El establecimiento de contactos personales; y,

## 5. Relaciones directas funcionario-organización social.

Sin embargo, esta función mediadora no significa una respuesta totalmente natural por parte del gobierno autonómico. Como se vio más arriba, así como la función gubernamental *hard* de *regulando el conflicto* es inducida por las prácticas de la PAH mediante *forzando la regulación*, así mismo las acciones tipo *soft* de *mediando el conflicto* son inducidas por la Plataforma cuando se encuentra *forzando la mediación*. La siguiente sección hace referencia a las prácticas de la PAH en este sentido.

***Forzando la negociación.*** Esta práctica la ejerce la PAH en su relación con la banca y las administraciones públicas a partir de diferentes casos problemáticos que las vías institucionales y formales no logran resolver. Se trata de un proceso que pasa de un encuentro de la confrontación a la negociación con base en las siguientes interdependencias. Si se considera el caso más común de alguna persona afectada que ya no puede pagar, la PAH necesita que los bancos atiendan, escuchen y den respuesta positiva a la solicitud de dación en pago y el otorgamiento de alquiler social. Los bancos por su parte necesitan minimizar los costos por el impago, recuperar el piso para poder rentabilizarlo en el momento más oportuno, y buscar que el hipotecado pague lo más que pueda. Eso significa una posición muy poco propensa para otorgar daciones en pago sin remanente de deuda y ofertas de alquiler social.

Sin embargo, las personas afectadas y agrupadas dentro de la Plataforma, como ya se ha mencionado, despliegan una serie de acciones frente a la situación descrita para evitar el desalojo, la deuda remanente y en general, la pérdida de la vivienda. Entre las prácticas de resistencia que ejerce la PAH se ha mencionado ya los *#StopDesahucios*, las ocupaciones a oficinas bancarias y también gubernamentales. Este contexto plantea una situación en la que a ninguno de los actores les conviene la confrontación abierta: la anulación pragmática e informal de los lanzamientos impide la posesión física de los pisos y obstaculiza su ejecución, y como veremos más adelante, también les *daña la imagen*. Por su parte, si bien la PAH ha promovido la situación, tampoco le conviene que se mantenga por un periodo largo ya que desgasta sus recursos y no solucionan lo urgente que son las personas en emergencia de vivienda. Por lo tanto, la situación de resistencia pasa de ser una confrontación abierta a una negociación: representa una dinámica en la que se está *forzando la Negociación* con las siguientes tres consecuencias positivas para la PAH:



1. Un despliegue colectivo con beneficios individuales:
2. La apertura y establecimiento de canales de negociación; y,
3. La abreviación de los procesos para alcanzar soluciones.

*1. Despliegue colectivo, beneficio individual.* Uno de los aprendizajes que ha hecho la Plataforma, es que si bien su fuerza es colectiva, las negociaciones deben ser individuales para que tengan más posibilidades de llegar a una solución. Es cierto que las negociaciones colectivas pueden lograr ciertos acuerdos de mínimos, por ejemplo los compromisos que la PAH ha obtenido por parte de algunas entidades financieras para detener cualquier orden de desalojo cuando se trate de un caso perteneciente a la PAH. Sin embargo, la negociación sobre la posibilidad de otorgar la dación en pago y sus condiciones, debe ser negociada en lo individual debido a la gran diversidad de situaciones particulares. Es decir, cuando las entidades financieras, como resultado de una negociación colectiva, se han comprometido en otorgar daciones en pago, luego en lo particular, la propia normatividad financiera, fiscal y habitacional, impide consolidar los acuerdos. Esta experiencia la destaca una persona que trabajó en el sector financiero y que ahora colabora con la PAH:

No es lo mismo una persona que haya hipotecado su piso y el de su padre, y una persona que solo haya hipotecado su piso; no es lo mismo que tenga los avales personales de alguien de su entorno; no es lo mismo que alguien de su entorno sea solvente y encima tenga un sueldo fijo y tenga 14 pisos. O sea, las negociaciones colectivas, mal nos pesen, no existen. Hay que negociar caso a caso, y cada caso es un mundo.

Enric Marín  
Ex trabajador de Banca

Otro aspecto donde puede apreciarse el beneficio individual que genera la agrupación de personas es la pobreza energética. Ya se ha mencionado anteriormente que la problemática habitacional se encuentra fuertemente vinculada a la pobreza energética por lo que *forzando la negociación* también se extiende también a ese ámbito. La siguiente cita muestra nuevamente que el beneficio de *forzando la negociación* es individual, pero su origen y base es colectiva.

Creamos el grupo de asesoramiento colectivo que se reúne cada 15 días para que nos explique en qué situación está... Hacemos acompañamientos porque nos damos cuenta que cuando va la persona con el corte o facturas y va sola, la

respuesta es una, en cambio cuando vamos en grupo con las camisetas, el problema se suele solucionar.

María Campuzano  
Portavoz de la Alianza por la Pobreza Energética

2. *Establecimiento de canales de negociación.* Una de las propiedades de *forzando la negociación* es precisamente que permite establecer canales o vías de negociación diferentes a los convencionales e institucionales y que hacen más probable el logro de acuerdos y la solución de los problemas:

Nos sentamos con él y le forzamos a algo que no está dentro de los canales de la administración para asignar ayudas: ‘habéis tenido un compromiso público, estáis violando los derechos de la infancia, no puede ser que me digas que no tengas competencia; los derechos humanos no es cosa competencial’.

Carlos Macías  
Portavoz de la PAH

Lo que no quieren los bancos es que les estemos ocupando cada día todas las oficinas por lo cual han abierto espacios de negociación, que yo creo que lo inteligente es mantenerlos.

Enric Marín  
Ex trabajador de Banca

En las citas resalta una afectación de las acciones de la PAH que se verá más adelante (el *daño de imagen*), pero por el momento la atención se pone en su consecuencia: la apertura de la negociación. Un resultado más de forzar la negociación es que la banca y las administraciones públicas se han visto obligados a ampliar los canales de negociación diferentes a los convencionales. Esto es relevante porque reconocen la influencia de un actor como la PAH, un *outsider* a la red verdaderamente influyente gracias a las fuerzas que despliega. Este es un cambio en la red que contribuye a la legitimidad: la apertura de la red al abrir canales de comunicación con nuevos actores que permiten incorporar visiones alternas acerca del problema así como propuestas de soluciones alternas.

Lo mismo pasa en otra dimensión del problema habitacional ya referida: la pobreza energética. Así como la PAH ejerce acciones de ocupación de oficinas bancarias y gubernamentales, también lo hacen a las empresas suministradoras dentro de la Alianza

por la Pobreza Energética (APE). La finalidad igualmente es abrir nuevos canales de negociación pero con la diferencia de que éstos se buscan establecer con las instituciones gubernamentales y no con las empresas suministradoras. Después de las primeras acciones, la APE se da cuenta que debe hacer presión a las empresas pero no negociar directamente, sino *forzar la negociación* entre las empresas y los gobiernos. Ante ello las empresas y gobiernos se ponen en contacto para terminar la ocupación y comienzan a negociar:

Al final es ir allá, porque de hecho hemos hecho una segunda ocupación, pero esta vez la hicimos en las tres suministradoras a la vez: Aguas de Barcelona, Endesa y Gas Natural, pero ahí ya no se pedía una reunión simplemente. Sino que era ‘estamos aquí, solucionar este problema, hablarlo con el gobierno y ya os organizaréis’. Ya más presión directa pero sin entrar a negociar, entendiendo que no debemos de ser nosotras las que debemos negociar con las empresas sino que debe ser el gobierno.

María Campuzano  
Portavoz de la Alianza por la Pobreza Energética

*3. Abreviando Soluciones.* Además de establecer nuevos canales de negociación como ya se ha visto, otro de los beneficios de *forzando la negociación* para la PAH es que incitan a que los resultados y los acuerdos obtenidos se establezcan de acuerdo la urgencia de la emergencia habitacional que las familias enfrentan y en ese sentido también se está *abreviando soluciones*. Este es un aspecto importante pues la presencia de un *outsider* como la PAH y las interacciones que induce con los actores preestablecidos contribuyen en la *efectividad* para resolver en alguna medida la emergencia habitacional. Se trata pues de una contribución en la efectividad de la red entorno a la política de vivienda, por un nuevo actor externo que impone nuevas relaciones e incorpora nuevos aspectos del problema y de sus soluciones.

Entonces le obligamos a tomar una medida excepcional, y él mismo lo reconoce; es excepcional, por eso no quiere firmarla en papel, se compromete de voz a que ellos buscarán un piso en el barrio, le alquilarán y le subvencionarán el alquiler en vez de tener que pasar todos los canales burocráticos hasta llegar a esa solución. Y ahí simplemente lo hace porque se ve con el agua al cuello.

Carlos Macías  
Portavoz de la PAH

Nuevamente las órbitas pragmáticas e informales son relevantes para que la PAH logre esa *abreviación de soluciones*. Evitar la pérdida de vivienda se constituye como el objetivo inmediato de una familia con un proceso de lanzamiento judicial. Los *#StopDesahucios* de la PAH como estrategia de resistencia han logrado tal éxito que son percibidos por parte de la banca como una fuerza real y posible de ejecutarse. La sola posibilidad de ejercerla le permite a la PAH *forzar la Negociación* y con ello *abreviar* la suspensión del desahucio como una *solución* necesaria para el problema inmediato de las familias en esa situación.

Por ejemplo, en la Plataforma de Badalona, yo soy el técnico que tiene la interlocución con Bankia y con el banco popular. Bueno, pues en ambos sitios tengo unas personas que si llega alguien diciendo que los desahucian la semana que viene, lo primero que hago es una interlocución (con la banca) diciendo ‘hay que parar este desahucio porque nosotros lo pararemos en la calle, pero para evitaros aparecer en las redes como que otra vez están desahuciendo a una familia...’; y habitualmente esta interlocución para el desahucio.

José Antonio Arcaña  
Ex trabajador de Banca

Un aspecto relevante de forzando la negociación, además de los resultados mencionados arriba, es que tiene la potencia de *hacer saltar* al gobierno y a la banca de su órbita formal y legal que le respalda a una en la que las fuerzas de la PAH despliegan efectos. Al hacerlos saltar a una órbita pragmática, la PAH les atrae a sus terrenos, les desprotege y los fuerza a negociar. Es decir, la PAH fuerza la negociación en una órbita que sea lo suficientemente laxa y flexible para tomar acuerdos: una órbita pragmática que tiene las propiedades de la discreción e informalidad. Ya se ha mencionado que ni a los cargos políticos ni a los técnicos, les conviene que se haga evidente la confrontación abierta por el costo político que, como se verá más adelante, representa un *daño de imagen*. La siguiente cita ejemplifica muy bien la racionalidad de la PAH para inducir ese salto de las órbitas de actuación de las administraciones y de las entidades financieras.

Te voy a dar mi opinión personal. La ley, la legalidad, está de lado de la banca; la ley hipotecaria es una ley muy dura y por lo tanto, si tenemos que aceptar que se aplique la ley, todos los hipotecados están perdidos. Entonces lo que hay que hacer es montar interlocuciones, como sea, para intentar contraponer esa legalidad a la legitimidad de los derechos humanos.

José Antonio Arcaña

Un ejemplo donde es posible observar cómo la PAH se encuentra *forzando la negociación, abrevia soluciones* e induce el *salto en las órbitas* de actuación, es el caso del bloque de la calle de Ferran en Sabadell que fue recuperado por la obra social de la PAH de aquella localidad. Después de la acción de recuperación y el posicionamiento mediático de la PAH, la Agencia de l'Habitatge inició negociaciones con la SAREB para que se incluyera el bloque recuperado dentro del paquete que se iba a ceder a la Generalitat con destino de vivienda social.

En caso de Sabadell vemos que la presión social que la PAH ha hecho en el propio municipio y en el contexto relacional con la Generalitat, ha llevado a decir 'oigan ustedes que están negociando con la SAREB pueden pedir que este edificio del carrer Ferran se mantenga como un edificio destinado a políticas públicas', pues perfecto.

Como en esto había una confluencia de una reivindicación de la PAH, el Ayuntamiento de Sabadell tampoco estaba en desacuerdo... la Generalitat recibe este mensaje y negociamos en el paquete con SAREB.

Por lo tanto el protagonismo claramente es de la PAH. En todo caso hemos instrumentado un acuerdo de bases, decir vamos a hacer que estas viviendas vayan a un uso social.

Joan Batlle  
Agencia de l'Habitatge

Hasta aquí se han mencionado los tres beneficios que la práctica de *forzando la negociación* le reporta a la PAH: 1. El beneficio individual basado en lo colectivo, 2. El establecimiento de canales de negociación, y 3. La abreviación de soluciones. De esta manera se completa el proceso que induce la metagobernanza del tipo *soft*: la práctica realizada por la PAH de *forzando la negociación* y los medios por los que los gobiernos se desempeñan *mediando el conflicto*.

El caso del bloque de Ferran es un muy buen ejemplo para ver entonces el proceso de intervención *soft* hasta aquí comentado de *forzando la negociación – mediando el conflicto*. La recuperación de las viviendas por parte de la PAH expone a la Generalitat a una doble tensión: garantizar el derecho a la vivienda de un grupo social por un lado y garantizar el derecho a la propiedad que un actor exige por las vías judiciales por el

otro. Si las autoridades actúan conforme a derechos de propiedad estarían vulnerando los derechos sociales y esa situación es la que  *fuerza la negociación* entre la Generalitat y la PAH en una órbita de actuación pragmática de tipo discreta e informal. Posteriormente, la Generalitat despliega sus funciones y competencias para  *mediar el conflicto*. Esto significa iniciar un proceso de intermediación en el que  *difunde y facilita información* entre todos los actores involucrados, conoce y  *da a conocer los intereses*, límites y potencialidades de actuación de todos, y construye una visión común del problema. Finalmente, la mediación del bloque en Sabadell concluye con un doble acuerdo que se hace explícito en la órbita formal mediante el instrumento de los convenios. Por un lado, la SAREB cede el bloque a la Generalitat y por el otro, la Generalitat establece los contratos de alquiler social con las familias que habitan en el bloque y que cumplan con las condiciones de vulnerabilidad correspondientes.

En esta sección se han descrito los dos procesos que constituyen el primer rasgo del nuevo diagrama de poder que se propone: la  *metagobernanza exógenamente inducida*. Por un lado, se presentó la estrategia tipo  *hard* integrada por  *forzando la regulación*, es decir, el conjunto de  *prácticas* ejercidas por la PAH. También se detalló sus efectos: la activación gubernamental por  *medio* de ordenamientos legales en su rol de  *regulando el conflicto*. Por otro lado, se abordó la estrategia tipo  *soft* igualmente integrada tanto por las prácticas de la PAH  *–forzando la negociación–* y el conjunto de  *medios* por los que los gobiernos  *median el conflicto*. El esquema presentado al inicio de la sección resume los dos procesos referidos.

En síntesis, la  *metagobernanza exógenamente inducida* como rasgo distintivo del nuevo diagrama de poder, permite constatar tres ideas. Primero, que los gobiernos han echado mano de diferentes medios para intervenir como  *metagobernadores* sobre el problema de la vivienda. Sin embargo, en segundo lugar, también se constata que las estrategias tipo  *hard* y  *soft* no han sido una respuesta natural y endógena ante el problema público de la emergencia habitacional, tal como la literatura advierte. Por el contrario, las acciones reguladoras y mediadoras del conflicto han sido consecuencia de las  *prácticas* ejercidas por la PAH que han podido ser identificadas en esta sección. Y en tercer lugar, la evidencia y el análisis aquí realizado permiten afirmar que una red en  *involución* (capítulo 2) difícilmente tendrá la capacidad de auto-regular las interacciones y los

resultados que generan. En esos casos será necesaria la presencia de un actor *outsider* como la PAH que sea capaz de generar las prácticas con la fuerza necesaria para que los gobiernos desplieguen el rol de metagobernador.

A continuación, la siguiente sección aborda el segundo rasgo del nuevo diagrama de poder: el *recambio gubernamental*. En general éste se refiere a las acciones que hace la Plataforma de afectados con la finalidad de que los actores atiendan una responsabilidad social olvidada, se garanticen los Derechos Humanos concretamente el de la vivienda, y la provisión de vivienda como bien público en casos de desamparo institucional.

### **4.3. El Recambio Gubernamental**

El *recambio gubernamental* hace referencia a rasgos de una nueva institucionalidad (Blanco et al., 2012) que *de facto* realiza la PAH frente al retraimiento o inacción de los gobiernos locales en los temas de vivienda. Se trata de una (re)acción obligada por parte de las personas afectadas que buscan encontrar por si mismas las soluciones que las administraciones no han otorgado o han llegado tarde en su aplicación. Se trata de acciones horizontales y flexibles que pueden relacionarse con dinámicas de auto-organización e innovación social. Son tres las propiedades que se han identificado en la investigación y que se abordan en esta sección:

1. El cumplimiento de la responsabilidad social;
2. La Garantía del Derecho a la vivienda; y,
3. La provisión de vivienda como bien público

#### **4.3.1. El cumplimiento de la responsabilidad social.**

La descentralización y privatización en la producción de los bienes y servicios públicos impulsada desde la lógica de la gobernanza de mercado y de las recomendaciones de la nueva gestión pública, ha sido justificada por el criterio de eficiencia económica (Arellano, 2002; Barzelay, 1998; Hood, 1991; Williamson, 1991). Sin embargo, los procesos privatizadores han descuidado sus impactos sociales negativos y las empresas

prestadoras de servicios tienden a no considerar ningún tipo de compromiso o responsabilidad social. El caso de la emergencia habitacional y de la pobreza energética es un buen ejemplo para mostrar el poco interés de los impactos sociales por parte de entidades financieras, grandes tenedores de vivienda y de las empresas suministradoras de servicios básicos. Así mismo, la problemática en Cataluña muestra como la PAH ha logrado incidir para que los actores privados cumplan con una responsabilidad social hasta entonces desatendida y para que los gobiernos establezcan acciones encaminadas al mismo fin.

¿Por qué un actor privado como las entidades financieras o las empresas suministradoras debieran estar obligadas a cumplir una responsabilidad social y no sólo los criterios económicos de eficiencia interna? Se pueden argumentar diferentes razones pero para el caso concreto de la emergencia habitacional y la pobreza energética, el caso de Barcelona resalta al menos dos justificaciones importantes. Por un lado, y como se vio en el primer capítulo, la vivienda lejos de ser un bien de especulación como la gobernanza de mercado la considera, es el satisfactor de una necesidad social considerada como el derecho humano universal de poder contar con una vivienda digna. Por otro lado, la energía, el gas y el agua, son bienes básicos necesarios para que la vivienda tenga las condiciones adecuadas de habitabilidad y se considere digna. Como menciona María Campuzano, la portavoz de la Alianza contra la Pobreza Energética (APE): “...estas compañías no están gestionando cualquier producto sino que están gestionando servicios básicos con los cuales están teniendo beneficios multimillonarios; entonces entendemos que tienen que tener algún tipo de responsabilidad”.

De hecho, la cita anterior presenta una justificación más para que las empresas que tratan con vivienda o suministros básicos deban establecer un compromiso social: no solo producen o prestan bienes y servicios básicos relacionados con los derechos humanos, sino que también obtienen un lucro importante con ello. En un contexto de crisis económica como la sufrida en España a partir del 2008, las familias han perdido los trabajos y han enfrentado dificultades importantes como la imposibilidad de pagar los bienes y servicios básicos como la vivienda, sea de hipoteca o alquiler, o los suministros como el gas, la energía y el agua. Es por ello que la PAH y la APE argumentan que las empresas, a manera de cumplir con una responsabilidad social, deben hacerse cargo de los costes por impago de las familias en emergencia habitacional y en pobreza energética, y no los Ayuntamientos por medio de ayudas al



pago del alquiler social o de los suministros básicos: “Lo que no puede ser es que sean los Ayuntamientos (los) que paguen las facturas de las familias, porque en el momento solucionan pero tú con fondos públicos estas pagando los beneficios de una empresa privada” (María Campuzano, Portavoz de la APE).

La misma lógica se aplica para las entidades financieras. Con la crisis y la normatividad entorno a la vivienda, los bancos se quedaron con un gran número de viviendas por impago hipotecario y mantuvieron en su mayoría la deuda a las familias. Además, muchas de estas entidades de crédito y cajas fueron beneficiarias del rescate financiero por parte del gobierno estatal del que se habló en el capítulo segundo. Es por ello que la PAH ha ejercido acciones para que la banca cumpla una responsabilidad social en este sentido:

Se lo exigimos a Catalunya Caixa porque es la entidad que se va a quedar con el inmueble, porque tienen que dar una contrapartida, porque además es una entidad rescatada con dinero público. Los pisos de Catalunya Caixa en realidad están pagados con el dinero de la ciudadanía.

Susana Ordoñez  
Portavoz PAH Barcelona

O sea, la razón es forzarlos a que asuman su responsabilidad social también. No puede ser que casos como el de BBVA que ha comprado encima ¡Unim!, un banco rescatado con miles de millones de dinero público, y lo compran por un euro. No puedes mirar para otro lado. O ahora, compran Catalunya Caixa por mil millones, que ha sido rescatada por 13 mil millones.

Entonces si el Estado no lo ha hecho, tenemos que obligarlos nosotras sin dejar de exigir al Estado que asuman su responsabilidad.

Carlos Macías  
Portavoz de la PAH

El que los actores privados comiencen a cumplir con una responsabilidad social vinculada a sus operaciones, e incluso el despliegue de acciones gubernamentales para garantizarlas, es uno de los cambios que la red de política entorno a la vivienda ha experimentado desde la aparición e incidencia de la PAH. La Plataforma por medio del ejercicio de diferentes acciones formales e informales, ha emplazado a que empresas e instituciones se responsabilicen ante la sociedad en el contexto actual de crisis y emergencia habitacional. Los mismos funcionarios gubernamentales así lo perciben:

Ahora hay entidades que han ido cambiando su filosofía inicial, su práctica y se han ido adaptando. Y en esto, las entidades como la PAH que ha trabajado en

el cambio elemental de percepción de todo este problema y ponerla en primera línea, esto es gracias a ellos.

Gerard Capó  
Ayuntamiento de Barcelona

El viraje hacia el cumplimiento de la responsabilidad social por parte de la banca, suministradoras y las administradoras públicas, puede ejemplificarse en tres aspectos respectivamente:

1. la *oferta de alquiler social*;
2. la *cobertura de los adeudos por suministradoras*; y,
3. las *sanciones económicas*.

*1. Oferta de alquiler social.* Después de ser el objetivo de un gran número de acciones de señalización por parte de la PAH, la banca poco a poco ha cambiado su posición y ha pasado de una negación total para el otorgamiento de daciones en pago, a la posibilidad de otorgar ocasionalmente el alquiler social. Es un rasgo que se comparte incluso desde las administraciones públicas, por ejemplo, así lo manifiesta un funcionario del área de vivienda:

Las entidades sí que han cambiado. Algunas entidades son más favorables a llegar a acuerdos previos; la dación en pago ha ido entrando en el juego, con lo cual quiero decir que han empezado a aceptarlo, cuando al principio no querían ni hablar de eso... Algunas han sido más favorables y han ido cambiando también en cuanto a que ‘aceptamos la dación en pago pero no queremos ningún alquiler social, o sea no le vamos a dar alquiler social y por lo tanto esta familia se va a la calle’. Y en cambio hay muchas entidades que son más flexibles con esto.

Gerard Capó  
Ayuntamiento de Barcelona

Una evidencia más de la incipiente disposición para ofrecer vivienda social por parte de las entidades financieras, es el hecho que algunas han abierto subsidiarias que gestionen el parque habitacional enfocado al alquiler social. “Era impensable hace diez años que, bueno ahora todos tienen una inmobiliaria o varios, pero que alguna de esas inmobiliarias que eran propiedad de los bancos hayan desarrollado una línea de trabajo que es el alquiler social” (Javier Burón, Gerente d’Habitage, Ayuntamiento de Barcelona).

En este punto es necesario resaltar que las acciones de la PAH que buscan el otorgamiento del alquiler social por parte de las entidades financieras, se han visto favorecidas por un aspecto contextual. Anteriormente se mencionó el hecho de que la banca y diversos fondos de inversión poseen un gran parque de vivienda vacía. Este hecho también les supone una situación adversa pues por un lado, no pueden comercializar los activos debido a que no se han revalorizado lo suficiente como para que su venta represente una utilidad; y por otro, debido a los costes que representa mantener en buen estado una vivienda inhabitada, además de los riesgos que le supone el fenómeno de la ocupación. El contexto actual entonces también incita a explorar el alquiler social como una estrategia conveniente. Así lo expresan los siguientes entrevistados que participan o han participado desde la banca:

Hay algún banco (...) que no tienen demasiados inconvenientes en decir, ese piso se ha quedado cerrado, me va suponer un coste, por lo tanto yo lo abro en alquiler social (...) y yo diría que es una opción más inteligente de decir ‘me pagan 150, 200 ó 250 euros al mes, pero mantengo el piso en buen estado y tengo unos ingresos’; esa es una realidad.

Enric Marín,  
Ex trabajador de banca

A menudo la empresa privada se desentiende de su compromiso social. Yo ya sé que la voluntad del banco es hacer dinero, pero puedes hacerlo estando en un sitio con una gente, unos ciudadanos, una ciudad. Entonces yo creo que es bueno que la empresa privada tenga una responsabilidad social sin renunciar a sus intereses, que son otros.

Antoni Sorolla  
Solvía-Banc Sabadell

*2. Cobertura de adeudos por las suministradoras.* El segundo aspecto que ejemplifica el cumplimiento de la responsabilidad social tiene que ver con la cobertura por parte de las propias suministradoras del adeudo por conceptos de agua, energía o gas. La PAH-APE, mediante acciones diversas, obliga a las entidades dar una solución.

(Que) quienes se hagan cargo sean las empresas suministradoras. Porque hoy en día tenemos compañías privadas, en el caso de la energía está todo en el estado español, no hay gestión pública; en el caso del agua sí pero es muy poco, un 80% es privado.

María Campuzano  
Portavoz de la Alianza contra la Pobreza Energética

La PAH, junto con la APE, constituyen un *outsider* a la red que induce mediante diferentes prácticas de señalamiento a que las entidades privadas cumplan con una responsabilidad social que no están acostumbrados a hacer. Las acciones por las que fuerzan este cumplimiento son diversas, desde aquellas consideradas informales como las ocupaciones a las suministradoras para solucionar casos concretos, hasta la promoción de nuevas leyes como la ILP resultante en la ley 24/2015 ya referida en secciones anteriores pero que también contiene mecanismos en contra de la pobreza energética. Dicha ley busca que las suministradoras se hagan cargo de los impagos de familias en situación de vulnerabilidad<sup>40</sup>.

El tema de pobreza energética y las suministradoras es muy complicado. En la ley lo que se establece que se hagan convenios entre ellas y administración pública en general, no se especifica en la ley que sean las suministradoras las que asuman los impagos. Lo que pasa es que en los municipios donde hay una empresa municipal de agua pues es muy fácil, no hay cortes, porque se asume el coste desde el municipio. Con electricidad y gas está pasando lo mismo, lo está asumiendo el municipio, se dan ayudas a las familias para pagar. Y lo que se quiere es que lo asuman las suministradoras.

Irene Escorihuela

Directora del Observatorio de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales

Sin embargo, la base normativa no es suficiente para obligar completamente la responsabilidad social de las empresas que buscan cualquier ambigüedad legal para evitar la obligación. La consecuencia es que la autoridad local asume el coste, lo que significa nuevamente una especie de subsidio a la empresa. Es en este sentido que la PAH-APE funciona como un vigilante de estas situaciones y busca no solo la solución para las familias vulnerables sino que la responsabilidad sea asumida por parte de los actores involucrados en la pobreza energética. Es por ello que las acciones de desobediencia civil pacífica buscan señalar el incumplimiento del compromiso social de las empresas y la impunidad con la que dejan a un lado la normativa vigente.

3. *Registro de viviendas vacías.* Finalmente, el tercer ejemplo en el cumplimiento de la responsabilidad social por parte de las entidades privadas y su

---

<sup>40</sup> La suspensión por parte del Tribunal Constitucional de la ley 24/2015 no afectó la parte que regula los temas de pobreza energética.

garantía por parte de los gobiernos locales, tiene que ver con la *elaboración de un registro de viviendas* pues constituye la base sobre la cual pueden ejercerse las sanciones referidas en la *regulación del conflicto*<sup>41</sup>.

Ante la tardanza que llevó establecer el inventario, entre otras cosas porque dependía de la información que proveyera la propia banca, la PAH inició una campaña entre sus miembros y la ciudadanía para hacer un recuento de los pisos vacíos con más de 3 años en manos de los bancos. Esta acción cubría primero, la responsabilidad social de las administraciones públicas para la elaboración de dicho registro y segundo, se conecta con la práctica de *forzar la regulación* anteriormente referida para que, nuevamente, la administración pública local garantizara el cumplimiento de la función de la vivienda.

No estamos reivindicando que se haga justicia sino algo que está en una ley vigente que nadie se ha atrevido a aplicar, que supone un incumplimiento muy grave y que contribuiría a crear un parque de alquiler público (El País, Enero 29, 2014).

Mercè Pidemont  
PAH Barcelona

Uno de los impactos más relevantes de la acción estratégica que la PAH ha desplegado para *hacer cumplir la responsabilidad social* se encuentra en el cambio de percepción acerca del compromiso social de los propios protagonistas como son la banca y las empresas suministradoras. Así lo manifiesta el propio Secretario de l’Habitatge de la Generalitat:

Ahora mismo aquí a lado hay una reunión con 10 entidades financieras (...) También ha cambiado el paradigma porque el primer año había un cierto rechazo de ese diálogo y una cierta visión como que nosotros intentábamos tutelar y oponernos a sus actuaciones... (ahora han pasado) a intentar ser los mejores del grupo y poder exhibir que han conseguido tantos acuerdos con clientes suyos. A conseguir que los grandes propietarios de vivienda,

---

<sup>41</sup> Se refiere a la posibilidad de ejercer el mecanismo sancionador por parte de las administraciones públicas referidas en la primera parte de este capítulo: la ley del derecho a la vivienda del 2007 y a la ley 24/2015 ambas de Cataluña. En el primer caso, establecer sanciones por parte de los Ayuntamientos o ejecutar impuestos, ambos por mantener vivienda vacía. Hay que recordar que Terrasa fue el primer Ayuntamiento catalán que promovió multas a entidades financieras en diciembre de 2013 con base en la ley del derecho a la vivienda de 2007. En lo que respecta a la ley 24/2015, ésta permite la sanción al gran tenedor de vivienda o entidad financiera que no haya ofertado el alquiler social a las familias vulnerables en los casos de ejecución hipotecaria.

especialmente sociedades inmobiliarias vinculadas a entidades financieras, vayan incrementando una función social poniendo, por devoción u obligación, viviendas que están su propiedad en alquiler social.

Carles Sala  
Secretario de Vivienda de la Generalitat

En resumen, el *registro de viviendas vacías*, la *cobertura de los adeudos por parte de las suministradoras* y la *oferta de alquiler social*, son tres formas mediante las cuales la PAH ha obligado un *cumplimiento de la responsabilidad social* por parte de las entidades financieras, suministradoras y de las administraciones públicas. La relevancia deriva en que se trata de un cambio en la dinámica y el comportamiento de los actores que integran la red de política de vivienda. Hasta antes de la PAH ninguno de los actores privados consideraba los impactos negativos de sus acciones, aún cuando fuera la prestación de bienes y servicios básicos relacionados directamente con derechos humanos. Tampoco las administraciones públicas se veían forzadas a utilizar los medios a su alcance para garantizar la función social en los bienes y servicios que han privatizado. Ya sea por acciones informales y pragmáticas como las ocupaciones a suministradoras, o por instrumentos formales como la promoción de nuevas leyes y la vigilancia de su aplicación, la PAH ha defendido un interés colectivo y en ese sentido ha llenado un vacío que las instituciones públicas habían dejado de promover. Si el Estado no representa a la sociedad y no garantiza una responsabilidad social en la gobernanza de mercado, entonces la sociedad organizada lo hace. Es por ello que *haciendo cumplir la responsabilidad social* es una propiedad del *recambio gubernamental* que la Plataforma ha promovido en la red de política de la vivienda.

#### **4.3.2. Garantizar el Derecho a la vivienda.**

Otra propiedad relevante del *recambio gubernamental* que realiza la PAH es su contribución en garantizar los Derechos Humanos, concretamente el relacionado a contar con una vivienda digna. El problema al que reaccionan las afectadas por la emergencia habitacional surge de un cierto vacío institucional que prioriza otro tipo de derechos como el de propiedad sobre los derechos sociales como es el de la vivienda. Una primer causa, ya referida en capítulos anteriores, es la orientación de la políticas de

vivienda en España de los últimos 70 años, especialmente en la primera década del siglo actual: los esfuerzos han estado enfocados en promover la vivienda como un derecho privado en favor de la propiedad y en detrimento de otras formas de habitabilidad como el alquiler. Una consecuencia importante de este enfoque es que la vivienda termina por considerarse un bien de especulación y no como un satisfactor de una necesidad social.

Otra causa del vacío institucional es que los órganos públicos encargados de velar e incorporar los Derechos Humanos han mostrado también un desprecio en este aspecto y han procurado nuevamente el cumplimiento de los derechos de propiedad sobre los sociales. Los órganos encomendados de impartir justicia en todo el territorio español y de cualquier nivel gubernamental, son un buen ejemplo de este olvido social. En los primeros años de haber estallado la crisis, las entidades financieras promovieron cientos de procesos de ejecución hipotecaria con base en los derechos de propiedad que la normativa hipotecaria garantiza. El sistema de justicia española garantizó los derechos de las entidades financieras y grandes tenedores sin considerar los derechos sociales de las familias afectadas. Ante la situación de emergencia habitacional caracterizada por el alto número de desahucios, las administraciones públicas tampoco garantizaron plenamente los derechos sociales de las familias afectadas, y sus soluciones fueron siempre insuficientes para la magnitud del problema. Por ejemplo, las restricciones presupuestales han limitado a las instituciones, por lo que las ayudas en los casos de desahucio normalmente se limitaban a pensiones de unas cuantas noches y no un realojamiento digno y estable.

Considerando este escenario de emergencia habitacional, ¿cómo es que la Plataforma de afectados por las hipotecas amplía las posibilidades para garantizar los derechos sociales de cientos de miles de personas? La PAH despliega una estrategia con dos grandes aspectos interconectados que en conjunto detallan el *recambio gubernamental* en cuanto al rol como garante de los derechos humanos. Primero, la organización social ejerce una serie de *prácticas principalmente pragmáticas e informales* que se caracterizan por su capacidad de rápida reacción y solución a un problema concreto. En segundo lugar, las prácticas van más allá de la mera desobediencia civil pacífica y se establecen como una denuncia explícita a la vulneración de los Derechos Humanos por parte de entidades privadas y su insuficiente garantía desde las instituciones públicas. Ambos aspectos, las prácticas informales y la denuncia desde los Derechos Humanos,

constituyen verdaderas fuerzas de resistencia que han transformado la red de política entorno a la vivienda.

*1. Las prácticas informales que garantizan el Derecho a la vivienda.* En cuanto a este primer aspecto los #StopDesahucios y las ocupaciones a sucursales bancarias y gubernamentales, representan acciones efectivas que son desarrolladas desde las órbitas informales y pragmáticas. Por ejemplo, la práctica del #StopDesahucios, es una acción totalmente física y pragmática por las siguientes características: a) es realizada en la calle, concretamente en la puerta de acceso al edificio donde se encuentra el piso de la familia afectada; b) es construida por decenas de personas que también son afectadas y que en conjunto constituyen un solo cuerpo físico como barrera; y c) es una reacción que tiene como objetivo suspender la ejecución del desahucio al obstaculizar e impedir el acceso de la comitiva judicial. Si bien la acción es pragmática, concreta y efectiva, se puede argumentar que sus impactos son mayores, especialmente si se considera el alto número de desalojos detenidos por todas las personas que constituyen la PAH: el #StopDesahucios contribuye en garantizar el derecho humano a una vivienda digna al impedir que las familias queden en la calle y asegurar, por el contrario, el alojamiento en la misma vivienda.

El #StopDesahucios es simplemente que cuando hemos llegado a que ni la administración ni el banco dan una solución y se pide la orden de desahucio, pues no nos queda otra que desobedecer la ley. (...) convocamos a la gente a la desobediencia civil pacífica, bueno no violenta, con el cuerpo a desobedecer. Y simplemente se impide el paso de la comitiva judicial. Es (una medida) de urgencia. O sea es cuando no queda otra, es decir, o nos ponemos a pararlo o los echan a la calle.

Carlos Macías  
Portavoz de la PAH

Por su parte, las ocupaciones a oficinas bancarias y gubernamentales también abonan en el cumplimiento del derecho a la vivienda, y aunque también son acciones físicas y pragmáticas, tienen un recorrido mayor pues implican negociaciones con la banca o los funcionarios públicos. Por ejemplo, las ocupaciones a entidades bancarias tienden a realizarse con bastante antelación a una orden de lanzamiento y tienen el objetivo de



que la banca otorgue la dación en pago y dependiendo el caso, el alquiler social<sup>42</sup>. Se ejecutan como respuesta a las tácticas de dilación o menosprecio que realiza la banca. Las ocupaciones tienen como resultados el establecimiento de negociaciones que en muchas ocasiones terminan por otorgar la dación en pago. En cuanto a las ocupaciones de oficinas gubernamentales, estas se realizan cuando se ha ejecutado ya un desahucio, normalmente el mismo día, y tienen como objetivo que la familia acceda a un alojamiento estable. Sucede cuando la administración pública no ofrece ningún tipo de solución a familias con adultos mayores o infantes entre sus integrantes. La PAH, al ejercer las ocupaciones, logra establecer negociaciones con las instituciones que normalmente tienen como resultado un alojamiento temporal en los primeros días de ejecutado el desahucio, y posteriormente la asignación permanente de un piso en alquiler social.

El caso de Irene, una mujer con tres infantes que enfrentaba un desahucio, es un ejemplo de este tipo de acciones. El juzgado resolvió en favor del derecho de la propiedad pero no obligó a que las administraciones públicas garantizaran el derecho a la vivienda y de la niñez. Ante ello la PAH ocupó las oficinas públicas en Barcelona y exigió que la familia de Irene no se quedará sin hogar. Mediante la ocupación, la PAH forzó a que el derecho a una vivienda digna de Irene y de sus hijos e hijas fuera garantizado por la administración municipal. Es de llamar la atención que solo hasta que la Plataforma ocupó el espacio institucional es que se supo que justamente al día siguiente que la familia tendría una cita para tramitar un piso de emergencia social (ABC, Julio 02 de 2014). La acción también abrió canales de diálogo convencionales y otros alternativos, pues por medio de su cuenta de *twitter*, el propio alcalde en turno, Xavier Trías, hacía explícito su compromiso para atender el caso:

---

<sup>42</sup> Las ocupaciones bancarias también se hacen con otros objetivos, por ejemplo, la lucha contra las cláusulas abusivas del IRPH. Referenciar el caso de Sergio.



2. *Denuncia desde los Derechos Humanos.* Queda por resaltar el segundo aspecto estratégico con el que la PAH contribuye en el cumplimiento de los derechos humanos de la vivienda, y es que las acciones informales recién mencionadas no solo se justifican desde la desobediencia civil sino que constituyen por si mismas y en el discurso, una *denuncia explícita de la vulneración de los derechos humanos* establecidos en la constitución. Así lo manifiesta una de las personas portavoces de la PAH:

Porque además decimos, es ilegal desobedecer la ley pero es legítimo, nos amparamos en legalidades superiores. Además, la constitución española en derechos humanos y un montón de pactos internacionales que ha suscrito el Estado Español.

Carlos Macías  
Portavoz de la PAH

Es decir, la denuncia desde los derechos humanos dota de un contenido sustantivo a las acciones de las personas afectadas pues hacen evidente el incumplimiento constitucional por parte de empresas privadas e instituciones públicas; señalan además a los responsables del diseño e implantación de la política de vivienda.

(La PAH) sí que han trabajado desde una lógica de los derechos y eso les ha permitido superar esquemas cortoplacistas y poco reivindicativos y a denunciar cuestiones de fondo: responsables políticos y culpables, y no solo a resolver su situación.

Vanesa Valiño  
Jefa de Gabinete, Regiduría de vivienda

De esta forma, el *recambio gubernamental* que hace la PAH al contribuir en el *cumplimiento de los Derechos Humanos de vivienda* no solo se manifiesta en evitar que las familias se queden en la calle y garantizar un lugar para su alojamiento, sino que además permite escalar la denuncia y señalar los efectos y enfoques contrarios que la red de la política de vivienda ha tenido para el interés común:

Entonces (la PAH) desde el principio tuvo la sagacidad de poner el foco en una irracionalidad, y es que tenemos un stock muy fuerte de viviendas que no tienen ningún uso, y señalar que las viviendas, además de bienes de mercado, son bienes afectos a un uso determinado que tiene una importancia social.

Javier Burón  
Gerente de Vivienda, Ayuntamiento de Barcelona

La contribución de la PAH en el *cumplimiento de los derechos humanos* como una de las propiedades del *recambio gubernamental* ha sido efectiva también en la manera en que la perciben el resto de actores como las administraciones públicas, en ese sentido:

La PAH no quiere viviendas para administrar, lo que quiere es que los ciudadanos tengan derecho a la vivienda: ‘usted garantice esto’ (en referencia a las instituciones gubernamentales). Entonces yo creo que ha sido un factor de relación y de equilibrio, (aunque) no ha habido predisposición clara por parte de las entidades financieras, pero hemos ido avanzando.

Joan Batlle,  
Agencia de l’Habitatge

En ocasiones los #StopDesahucios y las acciones a las oficinas bancarias y gubernamentales no tienen los resultados esperados y las familias son lanzadas a la calle con toda la vulneración a los derechos humanos que eso implica. Cuando las (re)acciones de la PAH no tienen los efectos deseados y ni las administraciones públicas, ni las instituciones de justicia procuran el alojamiento de las familias, la PAH nuevamente cubre ese vacío institucional y aparece como *recambio gubernamental* con otro tipo de acciones que suplen a las instituciones en su función más básica como *proveedor de servicios*. La siguiente sección aborda ésta tercera propiedad del *recambio gubernamental* y la incidencia que tiene con la campaña de la *obra social* de la PAH.

#### **4.3.3. La provisión de vivienda como bien público.**

Quizá la prestación de servicios, concretamente la provisión de vivienda mediante la campaña denominada *obra social*, sea la propiedad más visible y tangible del *recambio gubernamental* que hace la PAH<sup>43</sup>. Son dos razones contextuales que han favorecido el surgimiento de estas acciones. Primero, se tiene un contexto de crisis que hace insuficientes los recursos y las competencias gubernamentales para la atención de los problemas sociales: las instituciones no tienen la capacidad de otorgar vivienda a la gente que la necesita. Segundo, las instituciones gubernamentales se quedan fuera como espectadores de los desequilibrios entre la oferta y demanda existente de vivienda debido a su incapacidad o pasividad para ajustarlos. Esto implica regulación inefectiva, es decir, no sancionan los desequilibrios derivados de comportamientos oportunistas, ni reorienta nuevas políticas y tampoco involucra nuevos actores. Ante este contexto y como respuesta a la urgencia habitacional de las familias que enfrentan procesos de desalojos, la obra social de la PAH entra como *recambio* de la función *gubernamental* y provee de viviendas a las familias en emergencia y contribuye así en la solución del problema.

---

<sup>43</sup> La obra social de la PAH también es estudiada desde la lógica de los *commons* urbanos (ver García, 2015).

La campaña de Obra Social surge de una necesidad y una urgencia de conseguir techo para familias que o bien habían firmado la dación en pago y la administración no les da alternativa o bien se les desahucia y no podemos parar ese desahucio.

Emma Giné  
PAH Sabadell

La obra social de la PAH básicamente recupera bloques o pisos vacíos que sean propiedad de entidades financieras, fondos de inversión o grandes tenedores, con la finalidad de que familias en condiciones de exclusión social, puedan tener la certeza de contar con un piso donde vivir y cubrir todas sus necesidades sociales. Este tipo de acciones se relaciona en paralelo con el cumplimiento de los derechos humanos que se describió anteriormente; tal es el caso que, a pesar de ser considerada como una acción fuera de la legalidad, para muchos funcionarios las recuperaciones contienen una legitimidad desde los derechos sociales:

Hay un movimiento social (en referencia a la PAH) que reivindica el derecho a la vivienda y que se posiciona respecto de un patrimonio que en este caso es privado y que no se utiliza, y por tanto reivindica el uso social de la vivienda.

Joan Batlle  
Agencia de l'Habitatge

Esta especie de *recambio* es visto en ocasiones como algo favorable para las propias instituciones públicas, sobretodo en aquellos municipios institucionalmente más débiles, para solucionar los problemas de sus habitantes. Es por ello que desde un criterio de efectividad, la obra social de la PAH coincide con los intereses y obligaciones de las administraciones en cuanto a la provisión de vivienda a los habitantes.

En este término podemos decir que confluyen administración y movimiento social; lo único es que uno hace acción directa como es la PAH con la idea de que no puede ser que haya unas viviendas vacías. En una situación como la actual, en que hay una dificultad de mantenimiento y acceso a la vivienda, podríamos decir que confluiríamos en la idea y no tanto en el mecanismo.

Joan Batlle  
Agencia de l'Habitatge

Tal es la efectividad del mecanismo pragmático e informal de la PAH por un lado, y tal es la insuficiencia en la producción de la vivienda por parte de las instituciones por otro, que no solo las personas afectadas acuden a la Plataforma en busca de soluciones, sino que algunos de los propios funcionarios reconocen su potencial para consolidar la provisión de bienes y servicios públicos como una de las funciones esenciales del Estado:

En realidad ellos son super-conscientes del trabajo que hacemos. La PAH de Sabadell funciona como un *para-Estado*, tal cual. Las asistentes sociales que trabajan para el Ayuntamiento de Sabadell mandan a la gente a las asambleas; en juzgados las mandan; en la cruz roja (...) están mandando a la gente a la PAH; porque saben que la PAH hoy por hoy son los únicos que de una manera u otra que están dando solución. Nos hemos encontrado que incluso la policía municipal han recomendado alguna vez que vayan a la PAH.

Emma Giné  
PAH Sabadell

Aunque la obra social es efectiva en garantizar techo a algunas de las familias en emergencia habitacional desde una órbita informal, también se dan situaciones con el potencial de generar cambios formales e institucionales. Después de todo, aunque la obra social tiene un amplio grado de efectividad y reconocimiento social, como bien dice un funcionario municipal, la obra social...

Está bien como llamada de atención, está bien como denuncia, incluso está bien como práctica colectiva explicando que los movimientos sociales además de protestar también pueden organizar determinadas cosas que son complejas. Pero si yo tengo que pensar qué tiene que hacer Barcelona en los próximos diez años en materia de vivienda, pues la verdad que a ninguno se nos ocurre que la PAH ocupe edificios.

Javier Burón  
Gerente de Vivienda, Ayuntamiento de Barcelona

En resumen, este tipo de transformaciones evidencian las tres propiedades del *recambio gubernamental* que se han mencionado hasta ahora: el *cumplimiento de una responsabilidad social* por parte de los actores privados, la *garantía de los derechos humanos* de las familias afectadas, y el ejercicio de funciones relacionadas con la *provisión de bienes públicos* comúnmente asociadas al Estado. Se puede concluir que el *recambio gubernamental* muestra el potencial de la sociedad organizada para encontrar

soluciones horizontales y flexibles en contraposición de las respuestas verticales y anquilosadas que pueden generar las burocracias. El *recambio gubernamental* que hace la PAH es entonces el segundo rasgo del nuevo diagrama de poder en la política de vivienda y muestra cualidades asociadas a la innovación social y la auto-organización que merece su continuo estudio y sus posibilidades de institucionalización dentro del movimiento.

En la siguiente sección se aborda el tercer rasgo definitorio del nuevo diagrama de poder: la *gobernanza socialmente compartida*. Si los dos rasgos anteriormente descritos, la *metagobernanza exógenamente inducida* y el *recambio gubernamental*, tenían que ver con una actuación protagonista de las administraciones públicas y de la PAH respectivamente, la *gobernanza socialmente compartida* representa un incipiente encuentro colaborativo entre los gobiernos locales, la Plataforma e incluso las entidades financieras, que impacta en la gobernanza de la vivienda en Cataluña.

#### **4.4. Gobernanza Socialmente Compartida.**

La aprobación de la iniciativa impulsada por la PAH en Cataluña, la ley 24/2015 de medidas urgentes para enfrentar la emergencia en el ámbito de la vivienda y la pobreza energética, se puede considerar como un punto de inflexión en la gobernanza del tema habitacional en Cataluña. Además de las cualidades relacionadas a la legitimidad social que antes ya se han referido, la ley 24/2015 supuso el reconocimiento de nuevos actores y por lo tanto, de nuevas interacciones que impactaron en los procesos decisorios de la política de vivienda. El ordenamiento referido constituyó un nuevo marco de interacción entre los gobiernos locales, la PAH y muchas otras organizaciones sociales como la APE, e incluso el involucramiento de las entidades financieras. La ley 24/2015 sostenía pues una nueva gobernanza más abierta, inclusiva y participativa, y por supuesto, con una orientación social prioritaria. Es por ello que esta sección hace referencia a una *gobernanza socialmente compartida* (en adelante GSC).

Son tres aspectos mediante los cuáles la investigación ha registrado cambios en la gobernanza de la política de vivienda: el primero tiene que ver con la *dinámica* de las interacciones entre los participantes y el surgimiento de nuevos espacios de gobernanza o su reactivación. El segundo se refiere a la *legitimidad* de las interacciones,

caracterizadas por la incorporación y participación de nuevos actores antes excluidos; es decir, este segundo punto da cuenta de la apertura e inclusividad de la red. Finalmente, un tercer aspecto tiene que ver con la *efectividad* que pueden generar los nuevos espacios decisorios y nuevos participantes para producir propuestas alternas y concretas de solución, así como nuevas definiciones del problema.

Estas tres dimensiones son evidencia de cambios sustanciales en la política de vivienda y en su gobernanza. Las actividades que se desarrollaron desde la presentación de la ILP hasta el despliegue de sus contenidos una vez convertida en ley 24/2015, supusieron una iteración de encuentros de tal forma que los participantes coinciden en estar frente a la construcción de una nueva política social: “Este es un tema nuevo también para la administración. Yo tengo la satisfacción (...) de estar viviendo una época apasionante de definir de nuevo lo que es la vivienda social y sobretodo desde la base” Joan Batllé, Agencia de l’Habitage. La percepción del funcionario hace énfasis en que la nueva política de vivienda se hace *desde la base*, y en ese sentido, los movimientos y organizaciones sociales más representativas también comparten en algún modo esa idea pues en opinión de Carlos Macías, Portavoz de la PAH, “las Plataformas estamos participando en procesos de diseño de políticas públicas de vivienda a escala local”, aunque sin dejar a un lado las reservas sobre los alcances y compromisos por parte de las instituciones: “siempre teniendo en cuenta de que hablamos con políticos... todavía nos falta concretar más” (Elisa, temas jurídicos de la PAH).

La ley 24/2015 significó entonces un ordenamiento relevante sobre el que se comenzó a desarrollar cambios. A continuación se amplían las ideas sobre la *legitimidad*, *dinámica* y *efectividad* como dimensiones características de esta nueva *gobernanza socialmente compartida*.

#### **4.4.1. La *legitimidad*, apertura e inclusión de nuevos actores en la red.**

En capítulos anteriores se ha visto cómo la red entorno a la política de vivienda se había constituido como una *policy community* hasta el estallido de la crisis. Se caracterizaba por fuertes expresiones de *bloqueo* a ciertos actores internos y externos de la red,



manifestaciones de un *exceso de consenso* entre los pocos participantes, y en general era una red *cerrada* de tal manera que no solo se detuvo su desarrollo sino que terminó por distanciarse de la realidad social y frenó su capacidad de aprendizaje y adaptación. Por todas estas razones es que fue calificada como una red en *involución*. Se vio también como en los primeros años de la crisis surgieron nuevos actores como la PAH que por medio de diferentes acciones estratégicas, se hicieron un lugar en la red. Es decir, la apertura de la red a nuevos actores, su inclusividad en la construcción de los problemas de vivienda y en la toma de decisiones para aplicar soluciones, marcan un cambio y dotan a la red de mayores niveles de *legitimidad*.

Con base en las opiniones de funcionarios públicos y activistas, se puede decir que una gran parte de lo que la *nueva política de vivienda social* significa, se encuentra en la incorporación de nuevos actores y con ellos, el surgimiento de nuevas relaciones. La ley 24/2015 significa no solo un instrumento jurídico para afrontar la emergencia habitacional y la pobreza energética, sino que representa también un marco formal para la inclusión de las organizaciones sociales más reivindicativas. La ley constituye un punto de encuentro entre las racionalidades burocrática y de la organización social que funciona como una válvula que alivia la tensión entre la urgencia de las necesidades sociales en vivienda y las reglas del entramado burocrático: “La ley 24 ha ayudado a despresurizar esta tensión; ha ayudado a acercar posiciones en lo que es la administración pública y las entidades sociales que han hecho un trabajo inmenso” (Carles Sala, Secretario de l’habitage de la Generalitat). La ley contra la emergencia habitacional significa entonces la inclusión de la voz de actores previamente excluidos en un nuevo y constante diálogo:

Hace diez o quince años a esta gente (la PAH) no la recibía nadie o casi nadie y ahora mismo puede ocurrir casi lo contrario, que haya políticos buscando el encuentro porque prestigia, fortalece. Ellos tienen que ser exigentes pero realistas y la administración tiene que ser fuerte y ambiciosa, aunque también tiene que ser seria y respetar las leyes, pero es un proceso en marcha.

Javier Burón

Gerente de vivienda, Ayuntamiento de Barcelona

El hecho de contar con la inclusión de nuevos actores en las interacciones dentro de la red y en los espacios de gobernanza, puede parecer un cambio en la dimensión de la *legitimidad* proveniente desde la formalidad del marco normativo o como iniciativa de

las propias instituciones gubernamentales. Sin embargo, las aperturas que la red ha experimentado, si bien se expresan por medio de los instrumentos y en los espacios formales y legales, una gran parte se debe a la incidencia que la Plataforma de afectados ha tenido por dos razones: primero, porque la propia ley 24/2015 representa la legitimidad social que se hizo evidente en su etapa inicial como Iniciativa Legislativa Popular; y segundo, porque la ley una vez que entró en vigor, pasó a la fase de aplicación en la que el grupo promotor encabezado por la PAH influyó fuertemente en su desarrollo.

En cuanto al primer punto, la aprobación de la ley 24/2015 tiene que ver con la propia potencia del instrumento como una solución técnica para abordar la emergencia habitacional, pero también su aprobación unánime en el parlamento catalán se debe a contiene un gran peso de legitimidad social pues representa la voz de una amplia parte de la sociedad catalana. Anteriormente ya se resaltó el profundo margen que significó superar por tres veces el mínimo requerido para ingresar iniciativas legislativas provenientes desde la ciudadanía. Esa es una fuerza de legitimidad contundente y así lo reconocen los funcionarios públicos encargados de la vivienda:

Por lo tanto, aquí hay muchas entidades, ONG's del tercer sector que están trabajando con personas que tienen dificultades de tener *sostre*, techo, y por lo tanto quienes más se han visibilizado son la Plataforma de afectados por las hipotecas (pues) son los que han hecho la recogida de firmas y han impulsado la ILP de vivienda.

Carles Sala  
Secretario de Vivienda de la Generalitat

El segundo punto sobre la incidencia de la PAH en la apertura de la red, se hace explícito en su etapa de desarrollo y aplicación. Una vez aprobada la ley, el ejecutivo de la comunidad autonómica así como los Ayuntamientos, tuvieron la obligación de desplegar la norma y acatar las obligaciones para cada uno de los niveles de gobierno. Sin embargo, la PAH y todo el grupo promotor manifestaron por diferentes medios, formales e informales, no solo la voluntad de participar en los procesos de aplicación sino la obligatoriedad por parte de las instituciones a compartir el proceso. Efectivamente, uno de los ejemplos donde se puede ver la inclusión de la PAH en esta fase convencionalmente dedicada a la administración pública, es la difusión y las capacitaciones de la ley 24/2015 que se llevaron a cabo en Cataluña. En este punto la

PAH y todo el grupo promotor desempeñaron un papel muy activo pues no esperó la invitación institucional sino que por el contrario la exigió: “nosotros hemos estado detrás como diciendo: ‘vais a hacer una guía, pues nosotros queremos participar’, etc.” Irene Escorihuela, Directora del ODESC.

Las capacitaciones a funcionarios públicos no solo tenían un objetivo de carácter técnico-legal, sino que para la PAH representaba un ejercicio continuado en el fortalecimiento de la legitimidad social. Además de los contenidos técnico-jurídicos que se ofrecían en las capacitaciones, la PAH participaba al resaltar el recorrido que había tenido la ILP - ley 24/2015: desde el rol del grupo promotor en la recolección de firmas hasta las interacciones que la Generalitat establecía con la PAH como un nuevo actor reconocido en la red de la vivienda: “El tema no era tanto por qué está la PAH (en las capacitaciones), sino que se vea que esto ha sido algo derivado de una demanda de la ciudadanía, no solo la PAH sino de 250 mil firmas”. (Eli Miralles, jurídico de la PAH-Barcelona).

Cuando la Plataforma no se sintió lo suficientemente incluida, desplegó una serie de estrategias informales que les permitió retomar la interacción y asegurar su presencia en el despliegue de la ley. En enero de 2016 fue designado un nuevo *President* en el gobierno de la Generalitat y con él, un nuevo gabinete. Ante el riesgo de exclusión derivado de la incertidumbre y ambigüedad del cambio gubernamental, la PAH aseguró el diálogo y la inercia colaborativa al lograr sentarse con la nueva *Consellera* de vivienda:

(E)n la carta pedíamos hablar con el *President*, él nos ha mandado a la *Consellera* pero es como de qué prioridad hay en tú consellería. Luego seguramente nos seguiremos reuniendo con el (Carles) Sala y los demás, con los técnicos... Lo principal y más importante es que nosotros queríamos saber si iba a ser esto una prioridad para el nuevo gobierno, si iban a poner toda la carne al asador para tirar para adelante o simplemente ha sido publicitario.

Eli Miralles,  
Temas Jurídicos, PAH Barcelona

Es por todas estas razones que se resalta un cambio en la *legitimidad* de la red de la vivienda. Concretamente la variación se observa a partir de la apertura, inclusión y reconocimiento de la PAH como un actor con influencia en la red. De esta manera, su

presencia garantiza nuevas interrelaciones y con ello la necesidad de crear nuevos espacios formales e informales de deliberación y de toma de decisiones. En la siguiente sección se abordan las características que dan cuenta de un cambio en la *dinámica* como otro rasgo de esta *gobernanza socialmente compartida*.

#### **4.4.2. La *dinámica* en la gobernanza socialmente compartida.**

Este apartado se refiere a la *dinámica* de las interrelaciones, concretamente, a los espacios sobre los que se desarrollan las interacciones y las deliberaciones. La red de la vivienda constituida hasta el 2008 se caracterizaba como una *comunidad de políticas en involución* donde los espacios de gobernanza eran controlados por pocos participantes, no eran suficientes o experimentaban un desuso en el mejor de los casos. A partir del surgimiento de la PAH y más evidente, desde la aprobación de la ley 24/2015, los espacios de gobernanza en la vivienda experimentan una transformación por medio de su reactivación o la creación de otros. Un rasgo interesante es que si bien las trayectorias de cambio en la gobernanza inician desde una órbita formal-legal como es la ley contra la emergencia habitacional, muchos de los espacios consecuentes suceden en una órbita pragmática e informal quizá como parte de un proceso natural de institucionalización. De la misma manera, existen otros espacios que sí suceden en terrenos formales, ya sea porque son de nueva creación o corresponden a espacios reactivados y reformados de acuerdo a la normativa vigente.

Cuando a mediados de 2015 entró en vigor la ley 24 en Cataluña todos los actores involucrados coincidían en que esto significaba el comienzo de una etapa de desarrollo aunque no sin problemas. La ley requería la reglamentación necesaria para la creación y funcionamiento de diferentes mecanismos que contenía, además de otro tipo de acciones gubernamentales que dieran certeza en los criterios y garantizar su correcta aplicación. Una vez aprobada por el legislativo, la ejecución de la ley podía llevarse a cabo de manera unilateral por parte del gobierno de la Generalitat con base en sus facultades, o podía representar una oportunidad para transformar las dinámicas de gobernanza y dotarlas de una visión más social, inclusiva y compartida con los actores clave. La Generalitat optó por esta segunda opción motivada por las acciones que la Plataforma

ejercía para apurar la ejecución, y con ello se inició una serie de colaboraciones entre el gobierno y las entidades sociales más representativas de la vivienda:

Es un ley que en algunos aspectos resulta interpretable, en algunos otros falta un reglamento, en otros falta ver cómo se desarrolla la cuestión desde el punto de visto competenciales. Por lo tanto esto lo puedes empezar a estirar con quien promovió la ley o puedes ponerlo en marcha pasando, interpretando... Entonces nosotros hemos optado por sentarnos, lo hemos hecho ya cuatro o cinco veces durante el mes de septiembre (2015), con los promotores de la ILP para hacerlo de acuerdo.

Carles Sala  
Secretario de Vivienda de la Generalitat

La ley contra la emergencia habitacional en Cataluña hacía explícitas diversas obligaciones para diferentes actores y había que diseñar los requisitos, supuestos, y situaciones para hacer práctica la ley. Como ya vimos, la Generalitat aceptó la colaboración mutua con la PAH y todo el grupo promotor, para acordar y negociar diferentes aspectos como las guías y protocolos de actuación. Sin embargo, debido a que todo estaba por crearse, no existían espacios institucionalizados para la deliberación por lo que las negociaciones y los acuerdos se desarrollaron en órbitas pragmáticas e informales, y constituyeron así una salida real para acción pública organizada.

Entonces esto ha ayudado porque el diálogo es actualmente muy fluido y yo creo que es importante a lo largo de todo este mes de septiembre (2015) sobre cómo se están aplicando o cómo se van a aplicar los mecanismos de la ley.

Carles Sala  
Secretario de Vivienda de la Generalitat

Sin duda es una situación interesante puesto que de estas reuniones informales surgen acciones reales y formales de gobernanza. La elaboración de las guías de actuación tenían la finalidad de que todos los actores actuaran conforme a su obligación establecida en la ley y asegurar que las personas afectadas obtuvieran todos los beneficios a los que tenían derecho bajo esta normativa. La sensación de colaboración y sus impactos en la gobernanza de la política de vivienda, la percibían de la misma manera los grupos promotores. Por ejemplo, la directora del ODESC hacía explícitas las potencialidades de una gobernanza compartida entre la Generalitat y el grupo promotor, y su incidencia para regular un conflicto:

De hecho con la Generalitat estamos ahora trabajando en una guía para afectados usuarios, otro para Ayuntamiento y ahora estamos trabajando en una guía para entidades financieras, para explicarles cómo tienen que aplicar. Que no digan que no saben como aplicar la ley, pues ahora tendrán una guía que les explicará qué procedimiento tienen que usar y cómo; que sea una herramienta más y no pongan el obstáculo.

Irene Escorihuela

Directora del Observatorio de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales

Si bien los espacios de gobernanza sobre la aplicación de la ley han sido desarrollados sobre una órbita pragmática e informal, también es cierto que ley 24/2015 ha tenido como impactos la reactivación de ciertos espacios en desuso o la creación de otros como algunas nuevas áreas en las administraciones públicas. Ambos cambios se pueden ver a nivel local, concretamente en acciones vinculadas al Ayuntamiento de Barcelona, y el Consell Social de l'Habitatge de Barcelona (en adelante CSHB) es un buen ejemplo de un espacio de gobernanza reactivado. Este espacio de interacción fue creado en febrero del 2007 con el objetivo de hacer un seguimiento de la política de vivienda por medio de la participación y como un instrumento para la generación de opinión, propuestas y promoción (Sitio web del Ayuntamiento de Barcelona, 2016). Sin embargo, los resultados e impactos del CSHB eran muy limitados. En primer lugar, la periodicidad de reunión era prácticamente anual, un espacio de tiempo que contrastaba radicalmente con la urgencia que el problema de la vivienda requería. En segundo lugar, los resultados y productos que generaba eran insuficientes y poco significativos: básicamente se generaban informes que constituían una especie de recomendaciones no-vinculantes para los niveles políticos del Ayuntamiento. Finalmente, en tercer lugar, el CSHB era cuestionado por su legitimidad social pues no incluía a actores representativos como las organizaciones sociales reivindicativas de vivienda; era un espacio formal solo para organizaciones formales.

La aparición de la PAH y concretamente la aprobación de la ley 24/2015, fueron parte de las causas para que se reactivara este espacio de gobernanza. En primer lugar, y con la finalidad de dar cumplimiento a las diferentes obligaciones que la ley establecía, el Ayuntamiento decidió utilizar el CSHB para deliberar entre todas las partes involucradas. De esta manera y a diferencia de su etapa previa, el Consell comenzó a reunirse de manera mensual desde la segunda mitad del 2015, y muchas de sus comisiones de trabajo mantenían periodicidades más cortas aún. En segundo lugar, los

resultados pasaron de producir únicamente informes a por ejemplo, generar nuevos reglamentos de las mesas de emergencia que se ajustaban a las problemáticas y perfiles que los experimentaban. En tercer lugar, el número y diversidad de los actores se incrementó de manera notable. Ahora no solo entidades sociales consideradas formales participaban sino también las organizaciones sociales sectoriales; incluso han participado actores tradicionalmente ausentes como la banca. Un ejemplo de lo anterior es la opinión que tiene una ex portavoz de la PAH en Barcelona:

Es una de las cosas que son diferentes en esa interacción. La PAH está participando en esas mesas, en cambiar el reglamento de la mesa de emergencia, está incidiendo muchísimo más, está pudiendo participar en políticas de vivienda, cuando antes siempre ha participado pero como un espectador, no se ha tenido en cuenta. Ahora desde la PAH se ha liderado determinadas mesas de trabajo porque quien tenía experiencia era la PAH y así debía de ser.

El Consell Social de l'Habitatge de Barcelona representa entonces un espacio de gobernanza en constante construcción y con una adaptación más rápida a la problemática y urgencia que supone la emergencia de vivienda:

Nosotros actualmente tenemos en funcionamiento tres grupos derivados de la comisión mixta y un grupo nuevo que se ha creado que son las mesas de vivienda cooperativa. Igual que se ha creado éste, cuando se haya terminado las modificaciones del reglamento de emergencia, éste grupo morirá. Pero ya ha surgido el tema de empadronamiento, con lo cual muy probablemente crearemos un grupo de trabajo para ver cuáles son las dificultades.

Eva Jou  
Asesora de la Gerencia de Vivienda, Ayuntamiento de Barcelona

El Ayuntamiento de Barcelona también creó nuevas áreas que le facilitasen el cumplimiento de la ley 24/2015, y un ejemplo es la Unidad Contra la Exclusión Residencial (UCER) que tiene como objetivo evitar el mayor número de desahucios y luchar contra la exclusión residencial (La Vanguardia, Enero 19, 2016). Esta reforma organizacional si bien es al interior de la administración pública, es importante porque tiene un impacto directamente en la *gobernanza socialmente compartida*. UCER a través de su Servicio de Intervención y Pérdida de vivienda y Ocupación (SIPHO por sus siglas en Catalán) ha establecido un espacio de colaboración informal, pragmático

pero efectivo con la PAH y con otras organizaciones vecinales. Su finalidad es recibir la información sobre los desahucios semanales que arriban a la Plataforma, los perfiles de las personas afectadas, sus situación socioeconómica y de esta manera poder intervenir y evitar la pérdida de la vivienda.

Los lunes cuando la PAH se reúne y hay un desahucio, se manda un email al Ayuntamiento que hay tal cantidad de desahucios, con nombres y direcciones. Entonces esos desahucios los recibimos en SIPHO, citamos a las familias y les intentamos ofrecer una solución. Cuando la PAH pide una explicación sobre los casos, se les contesta. Es una de las cosas que son diferentes en esa interacción.

Susana Ordoñez  
Unidad contra la exclusión residencial, Ayuntamiento de Barcelona

Estos son los espacios de interacción y toma de decisiones que reflejan un cambio en la dinámica de la *gobernanza socialmente compartida*. Es posible ahora observar la participación de actores previamente excluidos y la reactivación o creación de espacios formales para deliberar acerca de la problemática de la vivienda y las soluciones requeridas. Ya se han mencionado algunos mecanismos o normatividades que son resultado de estas transformaciones en la gobernanza; la siguiente sección aborda estos cambios al ubicarlos en el nivel de *efectividad*.

#### **4.4.3. La *efectividad* en la gobernanza socialmente compartida.**

Las transformaciones que se han referido en relación a una nueva *gobernanza socialmente compartida* representan por un lado, una reformulación del problema público derivado de la participación e inclusión de nuevos actores, y por otro lado, también significan la producción de soluciones alternas, inclusivas y compartidas. Es por ello que la *efectividad* en la GSC, hace referencia a las potencialidades para definir un problema y contribuir en su solución. Se pueden destacar cuatro rasgos como características de la *efectividad*:

1. Formaciones y capacitaciones a funcionarios públicos en relación a la ley 24/2015;
2. La elaboración de guías y protocolos de actuación para los actores involucrados;



3. Las reformas a los reglamentos de las mesas de emergencia; y,
4. La firma de convenios de los gobiernos locales con entidades financieras.

Es necesario precisar que en las secciones anteriores referentes a la *legitimidad* y la *dinámica* de la GSC se ha hecho referencia a estos cuatro rasgos de manera general. En esta sección se pretende sistematizarlos de manera puntual debido a que son resultados concretos de las nuevas interacciones en la red entorno a la vivienda, y como tales, representan un cambio en los niveles de *efectividad*.

*1. Formaciones y capacitaciones a funcionarios municipales.* El objetivo fue dar a conocer la ley entre los funcionarios municipales de Cataluña, difundir los principales cambios, y en especial, precisar cuáles eran las nuevas obligaciones y áreas de actuación que los Ayuntamientos tenían a partir de la nueva legislación. Las capacitaciones y/o formaciones se llevaron a cabo de manera compartida entre el gobierno de la Generalitat a través de la Agencia de l'Habitatge y el grupo promotor de la ILP, del que básicamente participó la PAH y el ODESC. Según la información proporcionada por la directora del observatorio, para el mes de enero de 2016, se habían realizado nueve formaciones junto con la Generalitat con las que se había capacitado a más de 1.000 funcionarios y técnicos de los Ayuntamientos catalanes.

Un punto interesante de esas capacitaciones es que no surgen de manera natural, sino que responden son una reacción iniciada por la PAH a un problema concreto: la poca difusión, el desconocimiento y las limitadas capacidades de los funcionarios gubernamentales para aplicar la ley 24/2015. Cuando en julio de 2015 se aprobó la ILP contra la emergencia habitacional y entró en vigor, la PAH inició inmediatamente una campaña de difusión de la ley con la finalidad de que todos los municipios del territorio Catalán la aplicaran y todas las personas afectadas se acogieran a sus beneficios. Durante los dos primeros meses de campaña, la PAH sí dio a conocer entre Ayuntamientos y población afectada la ley, pero también constató un problema: los funcionarios públicos no sabían cómo aplicarla ni tenían los mecanismos jurídicos para hacerlo. Fue entonces cuando la PAH planteó esta situación con la Agencia de l'Habitatge y debido a la constante presión ejercida surgió la posibilidad de trabajar en conjunto una serie de formaciones:

Una de las cosas que se dijeron fue que pues como no está llegando, eso ya más en octubre porque en septiembre (de 2015) nosotros en las propias PAH's vimos que los funcionarios no lo saben.

Entonces se decidió hacer estas formaciones y quien lleva un poco la batuta es la Generalitat que tiene la capacidad, tanto de personal como económica y de redes; entonces gestionaron, hicieron un plan de formación con sus días, rutas, difusión, y establecieron el programa; nos lo pasaron, si estaba bien o no, nosotros dijimos desde el principio que queríamos formar parte porque éramos el grupo promotor. En esto ha habido siempre bastante buena sintonía, estamos trabajando conjuntamente desde el principio; hicimos reuniones cada equis tiempo; (participó) el que llevaba las mesas de emergencia, la técnica de Ofideute, la directora de Ofideute, el no sé que de *serveis socials* también, el técnico de la Agencia de Consum”.

Eli Miralles  
Temas Jurídicos, PAH

2. *Elaboración de guías y protocolos de actuación.* El segundo rasgo de *efectividad* de esta *gobernanza socialmente compartida* es la creación conjunta entre la Generalitat por un lado, y la PAH-ODESC por el otro, de los protocolos y guías de actuación con base en la ley 24/2015 orientados para los Ayuntamientos, las personas afectadas y las entidades financieras.

Lo que hemos hecho es establecer y acordar con el grupo promotor de la ILP cuál es el protocolo y cuáles son los circuitos que se van a tener que seguir para que cualquier ciudadano que pueda beneficiarse de la ley 24... Este protocolo básicamente nos puede influir a nosotros en nuestro trabajo, pero también muy especialmente a los Ayuntamientos... También tengo la impresión que con las entidades financieras vamos a tener que hacer una especie de guía-protocolo-procedimiento para que quede claro cuáles son sus obligaciones ante la aprobación de la ley 24.

Carles Sala  
Secretario de Vivienda de la Generalitat

La elaboración de los protocolos son una acción concreta para incrementar los niveles de *efectividad* y fueron instrumentos concretos que buscaron reducir los espacios de ambigüedad que la ley traía consigo debido al acelerado proceso de aprobación que tuvo el Parlamento Catalán.

Seamos honestos y aquí soy crítica: es una ley que hizo en 15 días y así no puede salir bien en términos jurídicos. Tiene muchas carencias, no se ha hecho

la reflexión, también al ser una ILP no venía de un estudio jurídico previo, entonces en esta ley hay mucho de estira y afloja, de negociación entre partidos, grupo promotor, eso ha hecho que tenga muchas carencias y que la estemos pasando durillas para la aplicación e interpretación y todo eso”.

Como PAH, como también estamos hablando con las instituciones, con quien más hablo es con la Generalitat que estamos sacando las guías, las notas interpretativas, las notas de aplicación y todo esto. Ahora estamos acabando de cerrar las guías a los bancos, es decir, son guías no obligan. Pero la banca se acogía a que no sabían cómo interpretarlo y que esperaban a la Generalitat.

Eli Miralles  
Temas Jurídicos de la PAH

3. *Creación y reformas de los reglamentos de emergencia.* Un tercer rasgo de la *efectividad* se puede ver en las reformas hechas a los reglamentos de las mesas de emergencia en el Ayuntamiento de Barcelona. Anteriormente se mencionó que estos cambios se desarrollaron dentro del espacio reactivado del Consell Social de l’Habitatge de Barcelona. Las reformas evidencian un cambio resultante de la incorporación de nuevos actores a la red de política, pues significan una reformulación en la visión del problema habitacional y de soluciones alternas. Anteriormente la definición del problema de emergencia habitacional dejaba fuera a perfiles que por su situación legal o económica no podían apelar a una solución institucional, lo que significaba una acción gubernamental que agudizaba el problema en vez de aminorarlo. El punto más evidente de estos aspectos es la incorporación de las personas que habitan un piso sin las autorizaciones formales con la persona o entidad propietaria, o la consideración de la ley de aquellas personas que no tienen ingresos por falta de empleo.

Entonces hemos incorporado los grupos de trabajo tanto del Consell como de la comisión mixta. Uno que modifica los reglamentos de emergencias, que a su vez tiene un grupo motor (...) que está formado por la PAH, el ODESC, la Síndica, dos entidades -Arrels y Cáritas-, y gente de la casa que son los gestores del día a día del reglamento.

La modificación de este reglamento va incluir los *ocupas* y la incorporación que las personas sin recursos, cero ingresos, (para que) también puedan acceder a una vivienda del reglamento.

Eva Jou  
Asesora de la Gerencia de Vivienda, Ayuntamiento de Barcelona

Las reformas a los reglamentos municipales responden directamente a las directrices que obliga la ley 24/2015. Por lo tanto, el surgimiento e incidencia de la PAH como un nuevo actor en la red de vivienda, la promoción y posterior aprobación de una nueva legislación, representan la redefinición del problema público de la vivienda y la incorporación de nuevas visiones y nuevas soluciones. Estos son aspectos que muestran la *efectividad* de esta *gobernanza socialmente compartida*:

La potencialidad es evidente: da entrada clara a vivienda a colectivos que antes la tenían totalmente vetada. Ahí se vinculan con las mesas. Nosotros hemos modificado el reglamento porque la legislación, nuestra manera de funcionar en vivienda impedía que una persona sin título legal accediera a vivienda. Por lo tanto el motivo de cambio de vivienda en el reglamento número uno es ese: ajustarnos a lo que dice la ley 24.

Eva Jou,  
Asesora de la Gerencia de Vivienda, Ayuntamiento de Barcelona

4. *Convenios de cesión de vivienda*. Finalmente, el cuarto rasgo de *efectividad* son los convenios de cesión de vivienda firmados entre los gobiernos y las entidades financieras. Como se ha mencionado ya la ley 24/2015 consideraba la figura de cesión obligatoria como un mecanismo que le permitiera a los gobiernos municipales y a la Generalitat obtener vivienda para uso social de aquellos grandes tenedores que la mantuvieran vacía. Si bien el ordenamiento hacía explícita la situación para activar el mecanismo, la finalidad es que sirviera como un incentivo para que de manera voluntaria las entidades cedieran vivienda con fines sociales en convenio. Parece que la medida fue efectiva pues con la aprobación de la ley 24 comenzaron a firmarse los primeros convenios:

Pero estamos en un punto en el que desde la administración se están logrando la firma de convenios con diferentes entidades con lo cual el escenario también ha cambiado desde la posición de las entidades financieras de hace tres años a ahora, la verdad es que ha sufrido un cambio radical.

Hace pocas semanas el alcalde (la alcaldesa) firmó un convenio con SAREB. Llevábamos años persiguiendo a SAREB y había sido imposible.

Eva Jou  
Asesora de la Gerencia de Vivienda, Ayuntamiento de Barcelona

Incluso, recientemente en julio de 2016 y aún con la ley recurrida por el Tribunal Constitucional, la Generalitat logró la firma con el banco BBVA para la cesión de 1.800 viviendas destinadas a alquiler social de las que se beneficiarán familias vulnerables. En el mismo anuncio del convenio se mencionó que la Generalitat había ingresado 11,3 millones de euros mediante el impuesto a pisos vacíos que la misma ley 24/2015 consideraba en su texto (Aldia.cat Julio 04, 2016). La obtención de viviendas para su destino a familias en emergencia habitacional, la participación de las entidades mediante los convenios, y el ingreso económico por la vía impositiva, son tres aspectos que se suman a la *efectividad* que ha tenido la *gobernanza socialmente compartida*. Anteriormente también se mencionaron las formaciones y capacitaciones, la elaboración de protocolos y guías de actuación, así como las reformas a los reglamentos de las mesas de emergencia, todos ellos como también como cambios en la *efectividad* de una *gobernanza socialmente compartida*.

## Conclusiones del Capítulo

Se ha mencionado en este capítulo tres dimensiones que evidencian cambios en la red de políticas y en los espacios de gobernanza. La *metagobernanza exógenamente inducida*, el *recambio gubernamental*, y la *gobernanza socialmente compartida* representan las tres principales características de transformación que ha tenido la red entorno a la política de vivienda al pasar de una *involved network* a una *contested network*. La trayectoria del cambio partió de una red donde los participantes se encontraron *trabados* en las interacciones, con expresiones de *cierre* hacia fuera y con un *exceso de consenso* que terminó por generar una red en *involución*, donde los espacios de gobernanza cayeron en desuso o perdieron su utilidad. Las transformaciones en la vivienda han resultado en una *contested network* y cuestionada por la inclusión de nuevos actores, con dinámicas más participativas y deliberativas que han dotado de un nivel de conflicto funcional y sano en las interacciones de los participantes, donde los espacios de gobernanza han sido reactivados o incluso otros han sido creados.

Estos tres grandes rasgos de transformación representan una nueva configuración en las relaciones de poder o lo que este trabajo identifica como un *nuevo diagrama de poder* (Deleuze, 2014; Foucault, 1999). Las características de cada una de las tres dimensiones

constituyen una *nueva institucionalidad* (Blanco et al., 2012) en la que los actores sociales y gubernamentales no solo refuerzan su posición y protagonismo de manera paralela, sino que también coinciden en un encuentro de interés mutuo. Concretamente, las organizaciones sociales despliegan comportamientos de auto-organización y de innovación social al ejercer ese *recambio gubernamental*, mientras que los gobiernos reencuentran su rol de metagobernador mediante las acciones de regulación y mediación de los conflictos dentro de esa *metagobernanza exógenamente inducida*. Finalmente, ambos actores inician una fase de incipiente participación y deliberación para definir un problema habitacional real e incluyente, y para ensayar soluciones dentro de una *gobernanza socialmente compartida*.

Las transformaciones son evidencia de la apertura en la red de políticas y en los espacios de gobernanza. La aparición de nuevos actores como la PAH y su incidencia para forzar nuevas interacciones, significa entonces una capacidad para transformar las relaciones que se generaban anteriormente entorno a la política de vivienda. Se puede decir entonces que la Plataforma ha sido exitosa en transformar las relaciones de poder que han resultado en el inicio de una *metagobernanza exógenamente inducida*, un *recambio gubernamental* y una *gobernanza socialmente compartida*.

Es decir, el proceso de transformación aquí descrito representa dos momentos o dos *fotografías* fijas en cuanto a las características y los actores participantes de la red en la política de vivienda en la etapa pre-crisis y en los años posteriores. Sin embargo, lo que no es posible observar hasta el momento son las fuerzas que han impulsado ese cambio. Si la aparición de la PAH y su ejercicio estratégico es evidencia de un cambio exitoso en las relaciones de poder, conocer las fuerzas y las prácticas que detonaron el cambio se vuelve un tema indispensable para entender su potencial transformador. En el siguiente capítulo se abordan la *fuerza de resistencia* y la *afectación* con las que la PAH ha logrado una mutación en los diagramas de poder establecidos.

## Capítulo 5. La Visibilización del Conflicto y el Daño de Imagen: la Fuerza Impulsora del Cambio y su Afectación

En el capítulo segundo, se argumentó que la red de política de vivienda en Cataluña se encuentra en un proceso de cambio. Concretamente, se describió una *involved network* existente hasta los primeros años de la crisis inmobiliaria caracterizada por dinámicas de *cierre, exceso de consenso* entre los participantes e interacciones *trabadas* en lo *cognitivo, funcional y político*. A partir del surgimiento de organizaciones sociales en defensa del derecho a la vivienda, pero especialmente, con la Plataforma de Afectados por la Hipoteca (PAH), comenzó un cambio hacia una *contested network* que incidió en las dinámicas de apertura y trastocó el consenso y las trabazones hasta entonces establecidas. Posteriormente, en el capítulo anterior se mostraron las principales dimensiones del nuevo *diagrama de poder* que se configura actualmente: una *metagobernanza exógenamente inducida*, un *recambio gubernamental*, y una *gobernanza socialmente compartida*.

Sin embargo, hasta el momento no queda clara la operación del proceso de cambio. Si bien se ha podido identificar una relación entre el surgimiento de la PAH y las dimensiones resultantes en el nuevo equilibrio de poderes en configuración, pareciera que faltan algunos eslabones entre las acciones ejercidas por la Plataforma y los impactos generados. ¿Cuál es la fuerza de las acciones de la PAH para incidir en estos cambios y transformaciones? ¿Qué afectaciones generan? Este capítulo tiene el objetivo de ofrecer una explicación a estos interrogantes, concretamente busca responder las siguientes preguntas:

- ¿De qué forma la PAH promovió la *apertura* de la red a nuevas visiones?
- ¿De qué manera introdujo un nivel de *conflicto funcional* entre los participantes de la red?
- ¿De qué manera *destrabó* las interacciones en las que se encontraban los participantes?

Este capítulo profundiza en las prácticas y acciones de la PAH como fuerzas que han impulsado las transformaciones previamente señaladas. La atención se pone en identificar las *fuerzas de resistencia* pues estas son indicativas de las *mutaciones en los diagramas de poder* (Castilla, 1999; Deleuze, 2014). El objetivo es hacer emerger la manera en que operan las afectaciones que la PAH genera en la banca y en las administraciones. Diferentes fuerzas y sus afectaciones se han registrado durante el análisis, pero sin duda, la *visibilización del conflicto* como fuerza de resistencia, y el *daño de imagen* como su afectación resultante, constituyen el binomio central explicativo del cambio.

Esquema 8 La fuerza de resistencia y su afectación



Elaboración Propia

Este capítulo se estructura en dos secciones. En la primera, se propone la *visibilización del conflicto* como la fuerza capaz de promover el cambio en las interacciones y en las relaciones de poder dentro de la red de vivienda en Cataluña. Ahí se detallan las condiciones necesarias para que se constituya y sea efectiva en cuanto a los efectos que deriva. La segunda sección está dedicada entonces a registrar la afectación de la *visibilización del conflicto*: el *daño de imagen*. Al final del capítulo se retoman ambas categorías para vincular su impacto en el nuevo diagrama de poder descrito anteriormente y se presentan algunas conclusiones.

## 5.1. La Visibilización del Conflicto

La PAH ha sido muy importante para poner sobre la mesa una problemática insoportable para las familias y esa función la sigue haciendo, de visibilizar un problema que probablemente, sino hubiese habido la PAH, habría sido ocultado por parte de las entidades financieras. Eso le ha dado mucha fuerza en los ámbitos que han sufrido más la problemática.

Carme Trilla  
Presidenta de la Fundación Habitat 3



¿Cómo es que la PAH ha logrado obtener resultados que ni las entidades financieras ni las instituciones gubernamentales habían otorgado por si mismas? ¿por qué hasta la aparición de la Plataforma es que se comenzaron a detener miles de desahucios, obtener daciones en pago y alquileres sociales de la banca y gobiernos? Si bien es cierto que estos actores aceptan soluciones y establecen acuerdos poco convencionales cuando la Plataforma utiliza medios como las acciones de desobediencia civil pacífica, también es cierto que no resulta evidente cuál es el poder de la PAH y de sus prácticas. ¿Qué poder de afectación tienen y como se ejecuta? Una mirada rápida pudiera establecer como obvia la fuerza que tiene una ocupación bancaria o el colocar una campaña de redes sociales como *trending topic* por ejemplo, pero ¿cuál es el verdadero poder de estas acciones? ¿dónde está su fuerza real y cómo se ejerce?

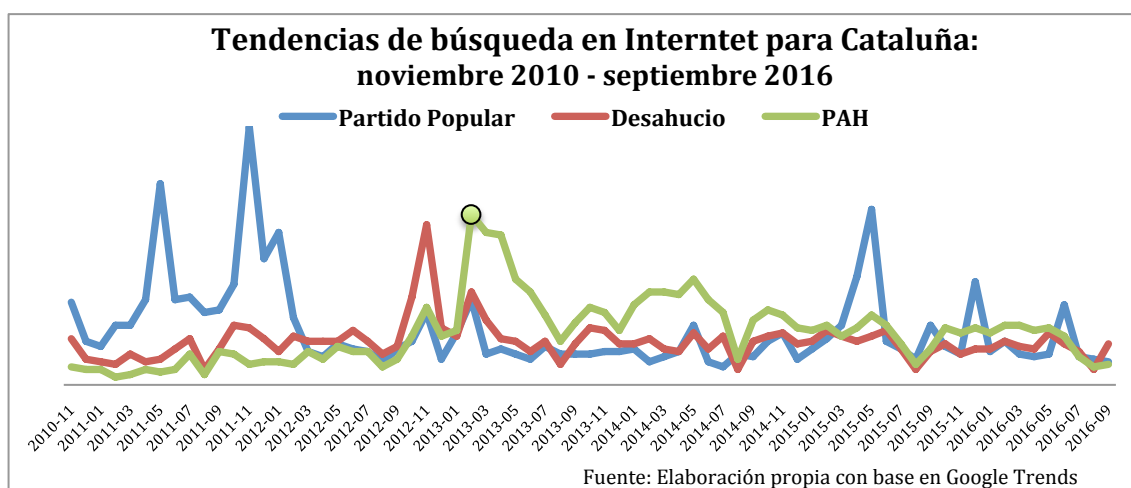
Con base en las entrevistas realizadas a activistas, funcionarios públicos, personas trabajadoras y ex trabajadoras de bancos, y a periodistas, este trabajo argumenta que el poder de la PAH está en lograr construir y ejercer una fuerza capaz de *visibilizar el conflicto* y a sus responsables. Las acciones de desobediencia civil pacífica forman parte de esa fuerza pero son en realidad los medios por los cuales la PAH ejerce la visibilización que hace evidente la existencia de un problema público –la emergencia habitacional-, la gravedad de su magnitud en la sociedad, y la incapacidad o pasividad para atenderlo por parte de los responsables.

Un ejercicio exploratorio sobre la relación entre la *visibilización del conflicto* habitacional y la PAH se puede hacer con base en el peso que ambos temas han tenido en internet en un periodo de tiempo. El gráfico 3 muestra las tendencias de búsqueda<sup>44</sup> entre las palabras *Desahucio* y *PAH* para el periodo comprendido entre noviembre del 2010 y septiembre del 2016 y destacan los siguientes argumentos.

---

<sup>44</sup> Google Trends refiere la siguiente explicación: Interés a lo largo del tiempo.- Los números reflejan el interés de búsqueda en relación con el mayor valor de un gráfico en una región y en un periodo determinados. Un valor de 100 indica la popularidad máxima de un término, mientras que 50 y 0 indican una popularidad que es la mitad o inferior al 1%, respectivamente, en relación al mayor valor.

Gráfico 3 Tendencias de búsqueda en internet



Primero, las palabras *Desahucio* y *PAH* muestran prácticamente el mismo comportamiento lo que propone algún grado de correlación. Es decir, la Plataforma se muestra como un actor que sigue de manera muy cercana las situaciones de pérdida de la vivienda por lanzamientos, aunque el peso de estos últimos es mayor al que tiene la Plataforma hasta antes del 2013. En segundo lugar, es precisamente hasta enero de ese año que la PAH se sitúa por encima del tema de los desahucios y es cuando se puede decir que se le reconoce social y políticamente como un actor vinculado directamente a la problemática habitacional. Este hecho coincide con el periodo de promoción de la Iniciativa Legislativa Popular de nivel Estatal elaborada por la PAH, y concretamente coincide con la aparición de la entonces portavoz Ada Colau en la Comisión de Economía del congreso de los diputados. Ahí la portavoz expuso la relevancia de la ILP y sobretodo señaló la responsabilidad que los gobiernos y los actores privados tuvieron en la crisis habitacional al grado de llamar *criminal* al vicesecretario de la Asociación Española de Banca, Javier Rodríguez Pellitero (Gil, 2013). A partir de entonces, con excepción del pasado mes de septiembre, las búsquedas de la PAH se situaron por encima de los problemas de desahucios lo que da cuenta del posicionamiento que la organización ha logrado respecto al problema habitacional en el escenario actual.

Finalmente, una tercera idea tiene que ver con la línea referente al *Partido Popular* (en adelante PP). A manera de ejemplo, se ha añadido la búsqueda de ese actor para explorar la vinculación que pueden tener los partidos políticos como responsables en el problema de los desahucios. Desde que el PP comenzó su gobierno, a excepción de los periodos electorales, la tendencia de búsqueda siempre muestra una relación entre ese

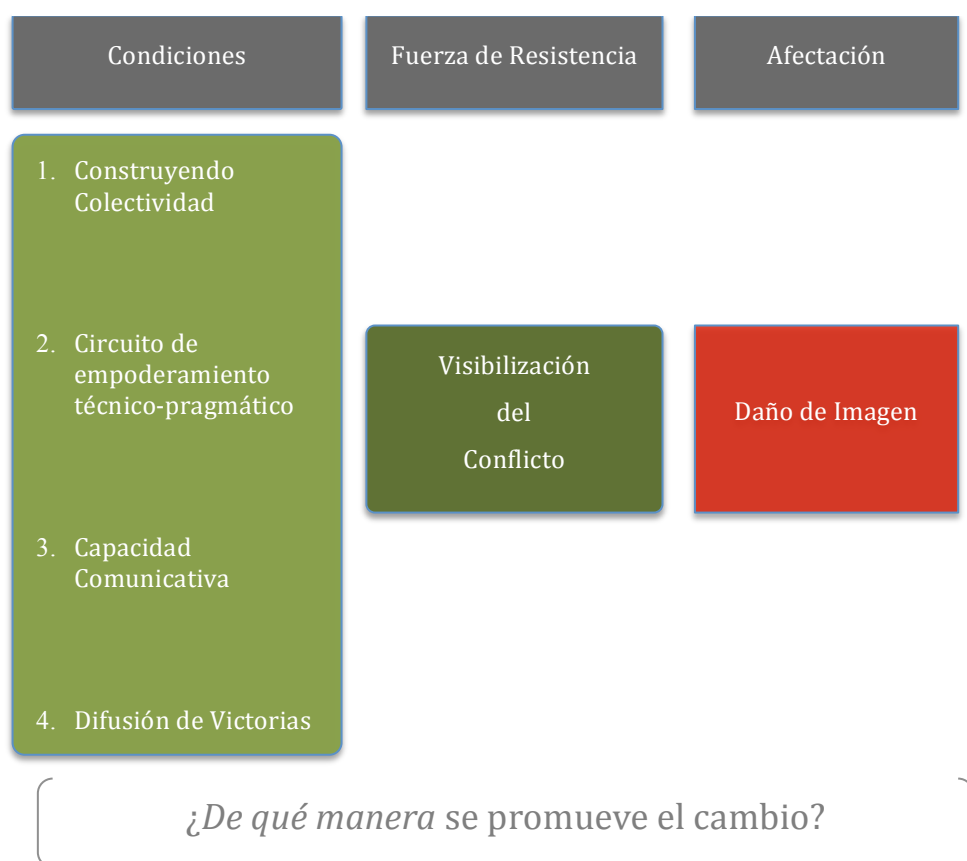
partido y el problema habitacional que dan pistas sobre la posible vinculación y responsabilidad que se le asigna al PP de manera mediática y entre la sociedad.

Pero ¿cómo visibiliza la PAH la existencia de un conflicto? ¿De qué manera señala a los responsables? ¿Cuáles son las condiciones necesarias para que se concrete una *visibilización del conflicto* efectiva? Con base en referencias a acciones y casos concretos, este capítulo desarrolla cuatro condiciones necesarias que la PAH promueve para que se consolide la *visibilización del conflicto*:

1. La *construcción de colectividad*;
2. Un circuito de *empoderamiento técnico-pragmático*;
3. La construcción de una *capacidad comunicativa*; y,
4. La *difusión de victorias* como mecanismo de construcción y reforzamiento de la legitimidad social.

El esquema 9 resume la categoría de *visibilizando el conflicto* y las condiciones necesarias para que se materialice y genere la afectación en forma de *daño de imagen*.

Esquema 9 La Visibilización del conflicto y su afectación como daño de imagen



Elaboración propia

### 5.1.1. La construcción de colectividad

La existencia de la PAH no hubiera sido posible sin la unión de las personas afectadas por los desahucios. Antes, cada una de ellas luchaba su caso de manera individual con resultados lamentables como la pérdida de la vivienda. Sin duda que la unificación de todas las personas afectadas en una sola Plataforma, generó una colectividad que colabora solidariamente por intereses comunes: evitar los desahucios en primer lugar, y cambiar la ley hipotecaria, en segundo. Pero, ¿qué implicaciones tiene construir una colectividad? Del análisis realizado es posible identificar tres propiedades que en conjunto resultan en el establecimiento de una colectividad políticamente activa:

- a. Un activismo ciudadano;
- b. Un empoderamiento colectivo; y,
- c. La promoción de redes externas.

**a. activismo ciudadano.** Es una condición para la construcción de colectividad pues se enfoca en las transformaciones a nivel personal que experimentan las personas afectadas. Se trata de un empoderamiento individual definido por tres características:

- Una es el *consolidar la pérdida de culpa* con el que arriban por primera vez todas las personas que enfrentan procesos de desahucios;
- Otra es la *incorporación del marco valorativo* de la PAH; y
- Una última es el *dotar de capacidades técnicas para la negociación* que permitan la defensa individual de los casos.

Estas tres características constituyen un proceso de transformación que parte de una identidad de personas afectadas<sup>45</sup> a saberse sujetos activistas y politizados pues entienden que sus acciones pueden tener incidencia en la política de vivienda.

La gente que creó la PAH hizo muchos ensayos y se lo pensó mucho a la hora de crearla, de manera que no fuera un asesoramiento de las víctimas con los expertos sino que era una fórmula horizontal incluso en círculo, en la que las víctimas de un problema devienen en activistas y se basa en la ayuda mutua.

Clara Blanchar  
Periodista de El País

La transformación en *activistas ciudadanos* que experimentan las personas afectadas mediante el empoderamiento individual no es entonces una casualidad sino que responde a una visión que se aparta de la organización jerárquica como forma de agrupamiento social típica así como de las visiones asistencialistas convencionales de las llamadas organizaciones no gubernamentales<sup>46</sup>. Por el contrario, la Plataforma se constituye como un espacio de organización social horizontal protagonizada por gente que comparte el mismo problema, quienes generan dinámicas de auto-organización y auto-aprendizaje para la defensa de los intereses personales pero mutuamente compartidos.

---

<sup>45</sup> Hay que señalar que las personas y familias no solo son afectadas por el proceso de ejecución hipotecaria o de alquiler, también son afectadas en aspectos de salud.

<sup>46</sup> Referencia a la expo que hubo en igop donde hablan de un sin número de adjetivos.

(H)an conseguido involucrar a las víctimas de la situación y convertirlas en sujetos empoderados que se organizan y van más allá de su propio caso y tratan de corresponsabilizarse por los casos de otras personas. Eso hace que personas que se sentían totalmente inútiles y sin sentido, pues se den un sentido así mismas y se vean útiles y necesarias. Entonces, yo creo que el primer aprendizaje es que en vez de promover una organización que trabaja para los afectados, éstos se auto-organizan y participan en la defensa de sus propios intereses. Ellos siempre dicen que el mejor abogado de tu caso eres tú.

Vanesa Valiño

Jefa de Gabinete de la Regiduría de Vivienda, Ayuntamiento de Barcelona

(S)obretudo no ha trabajado de forma jerárquica sino que ha empoderado mucho a las personas y son las mismas las que han podido acercar las historias (de éxito).

Emma García

Periodista de La Directa

*Consolidar la pérdida de la culpa.*- Una condición indispensable para promover el *activismo ciudadano* es el proceso mediante el cuál las personas afectadas cambian su percepción personal y *consolidan la pérdida de culpa*. En su gran mayoría, las personas afectadas por la hipoteca o el alquiler advierten sentimientos de culpa y fracaso personal frente a la incapacidad de mantener los pagos, por lo que las responsabilidades se las asignan a sí mismos.

(Es) gente que cuando llega por primera vez a la PAH se siente culpable, denigrado, se siente absolutamente falto de confianza, que cree que ha hecho algo malo, que es su culpa, que se ha creído todo lo que ha escuchado en prensa, de los políticos, de que ha vivido por encima de sus posibilidades, entonces llega aquí muy avergonzado.

Santi Mas

PAH Comisión Internacional

Se podría decir que son dos factores importantes que contribuyen en la pérdida de la culpa: por un lado, el conocimiento bien sistematizado sobre las etapas que siguen los procedimientos de ejecución hipotecaria y de alquiler, pues imprime confianza al hacer más fácil el entendimiento de los muchos aspectos técnico-jurídicos; por otro lado, percatarse que no son las únicas personas afectadas y que por el contrario, la situación experimentada la comparten cientos de personas más. Es por eso que la PAH mantiene

de manera semanal una asamblea de bienvenida en la que si bien las personas plantean su problema, el objetivo estratégico es ir desmontando esa culpabilidad. También tienen una sesión de *ayuda mutua* donde ellas mismas tratan las afectaciones personales, familiares y psicológicas que les ha traído el proceso de desahucio. Ambos factores combaten un *estigma de la pobreza* que permea socialmente.

(P)or eso las asambleas se hacen de esa manera, asamblearia, en la que tú compartes cómo te has sentido para romper todo ese estigma de la pobreza que es lo que pasaba hace cinco años y hoy sigue pasando: la gente que sufría un desahucio se bajaba con la maleta y se iba para que no se enterase nadie porque te recaerá todo el estigma de la pobreza. Está peor visto el pobre que lo pierde todo que el político que está robando a gran escala.

Carlos Macías  
Portavoz de la PAH

*Incorporación del marco valorativo.*- Este cambio tiene que ver con compartir lo que podría ubicarse como el núcleo organizacional y valorativo de la PAH entre todas las personas afectadas. Nuevamente, desde las asambleas y mediante el trabajo en comisiones y el desarrollo de las diferentes campañas de acción y comunicativas, las personas poco a poco van internalizando lo que una activista define como “*el lenguaje PAH*”.

Es importante aclarar que la Plataforma no tiene definidos su misión, objetivos estratégicos y metas de manera formal como lo tienen las organizaciones convencionales. Sin embargo, de las entrevistas a las activistas es posible advertir una serie de valores que constituyen el núcleo organizacional de la siguiente manera:

- Misión. *Transformar el imaginario colectivo.* Concretamente, la lucha contra el estigma de la pobreza y la internalización social que la falla socioeconómica es estructural y no un fracaso individual, y donde las demandas de vivienda se sustentan en la protección de los derechos humanos.
- Objetivo Estratégico. *Hacer real el derecho a contar con una vivienda digna.* Es decir garantizar que todas las personas en procesos de ejecución por hipotecas o alquiler, no les sea vulnerado su derecho a la vivienda y por el contrario se garantice el tener un techo sin deudas y de manera digna. Como dice Enric Marín de la PAH Badalona: “O sea la PAH

tiene que estar para defender el derecho a la vivienda de la gente”.

- Metas. 1. *Cambiar la actual ley hipotecaria*; y 2. *Detener la pérdida de vivienda*. Garantizar una vivienda digna a todas las personas afectadas requiere de otros apuntalamientos normativos de diferentes niveles para que las obligaciones de las administraciones públicas y de los actores privados sean exigibles y concretas. Es por ello que las *metas* de la PAH apuntan al cambio legislativo. La siguiente cita es ilustrativa de ambas metas:

Nosotros justamente lo que hacemos es enseñarle a la gente que la ley hipotecaria es injusta, es ilegal y que son ellos (los bancos) los culpables de que esa ley no se cambie porque están presionando justamente al gobierno.

O sea, nuestro objetivo es la ley hipotecaria pero de camino tenemos que ir rescatando a todos los que podamos, pero claro es un esfuerzo titánico que sin cambiar la ley hipotecaria pues es muy difícil. Mucha gente se queda en el camino claro.

Susana Ordoñez,  
Portavoz de la PAH Barcelona

*Dotar de capacidades técnicas y de negociación*. La tercera característica del *empoderamiento individual* es la incorporación de capacidades técnicas y de negociación por parte de todas las personas afectadas. En las asambleas y entre la gente de la PAH constantemente se reitera que “la mejor defensora de tu caso serás tú misma”, pues como dice Santi Mas “...en la PAH no van a luchar con tu caso si antes tu no lo has luchado”. Esto significa que mientras por un lado, se trabaja para que las afectadas se des-identifiquen como personas culpables e irresponsables, por otro se trabaja en la incorporación de conocimiento técnico de manera que les permita a todas y a cada una dar un seguimiento personal y actualizado de su problema. Se trata de dar “...todas las herramientas para tú negociar con el banco y con la administración para buscar tú misma una solución al problema y solucionarlo de la manera que sea” (Carlos Macías, portavoz de la PAH).

Las asambleas de bienvenida y de organización interna también funcionan para la incorporación de capacidades técnicas y de negociación pues es ahí donde coinciden personas que llevan negociando con la banca durante un largo tiempo, personas afectadas que arriban por primera vez, y gente de experiencia que sin ser afectada participa con el conocimiento que posee motivadas por un compromiso social: “yo creo



que es muy importante la mezcla entre la gente que realmente tome las riendas de su caso y sepa cuatro cosas y negocie, y la gente que está detrás que le dé herramientas para poder negociar” (Enric Marín, ex trabajador de banca). Es así que todas las personas afectadas al exponer su caso y su estrategia de solución, reciben entre todas una serie de recomendaciones basadas en experiencias exitosas, lo que constituye un bagaje técnico muy importante que empodera individualmente a las afectadas .

### ***b. empoderamiento colectivo.***

*“Solas no podemos, pero juntas podemos con todo”.*  
Dicho común entre PAH

Una vez que todas y cada una de las personas han logrado esa transformación individual a una *ciudadanía de activistas*, el fortalecimiento como colectivo es un resultado natural. El empoderamiento del grupo tiene como base el *activismo ciudadano* que comparte un núcleo valorativo expresado en una serie de significados por un lado, y comparte un profundo nivel de experiencia y conocimiento en lo jurídico e hipotecario por el otro.

Creo que a partir de ahí se ha compartido mucha experiencia y conocimiento que ha permitido ir más allá de acciones personales, pues para hacer una ley hay tener conocimiento técnico.

Irene Escorihuela  
Directora del Observatorio de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales

La cita resalta la potencia de una colectividad que no se siente culpable, que posee un profundo conocimiento generado de manera común, pero sobretodo destaca sus alcances y efectividad. La ley a la que se refiere la directora del ODESC es la ley 24/2015 que como se recuerda, fue la PAH y otros colectivos quienes la ingresaron al parlamento en forma de ILP. Esto significa que el empoderamiento colectivo, constituye una fuerza realmente efectiva pues los resultados no son globales e intangibles sino que sirve para solucionar los casos particulares de cada una de las afectadas.

A manera de ejemplo, se puede mencionar el caso de 40 familias que asistían a la PAH y que al no tener alternativa habitacional acorde a su situación económica, ocupaban diferentes pisos del BBVA en el municipio de Sabadell; es importante destacar que muchas de estas familias vivían en los propios pisos en los que anteriormente recaía la hipoteca. El caso es relevante porque se trataba de situaciones individuales y aislados pues los pisos se situaban en diferentes bloques. Hasta antes de asistir a la PAH y empoderarse, las familias no tenían ninguna atención por parte de la entidad financiera; fue hasta que la PAH decidió hacer una acción al BBVA para solicitar el alquiler social de todas estas familias.

Ahora mismo tenemos 40 casos que nos consta a nosotros que han pasado por la PAH, 40 familias que están ocupando pisos del BBVA. Pues ahora se ha creado un grupo de trabajo concretamente para recopilar toda la información de estas 40 familias y para hacer una acción masiva, colectiva y contundente para exigir al BBVA que pare todos los desahucios de las familias que están ocupando y se abra una vía de negociación para regularizar los alquileres.

Emma Giné  
PAH Sabadell

Se puede decir entonces que la fuerza del empoderamiento colectivo pasa por el entendimiento de que la solución personal está en función de la solución del resto. De esta manera el éxito no es personal sino común, de todas las afectadas y se traduce en resultados concretos, en esas *pequeñas grandes victorias* de las que se habla en la PAH:

Y en momentos puntuales cuando requieras, porque el banco te ve a ti solo y no te hace caso, cuando vienen 20 o 30 personas hay otra respuesta. Entonces eres consciente que es una problemática individual, tuya, pero es el colectivo el que te da la fuerza. Entender eso es lo que hace que te involucres en el colectivo y participes en desahucios de otros, acciones de otros.

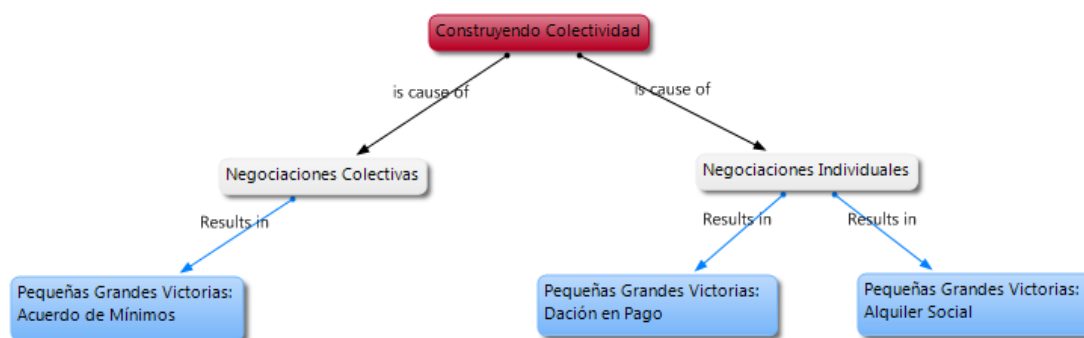
Santi Mas  
PAH Comisión Internacional

(A)demás es un tema de que la gente se está jugando tanto que cuando detiene un desahucio sigue ayudando. Es como cuando a un padre (o una madre) con un hijo (o hija) con cáncer le ayuda una ONG, habitualmente cuando sobrevive ese padre (o madre) se convierte en voluntario(a).

Clara Blanchar  
Periodista de El País

Queda por hacer una precisión del empoderamiento colectivo: es verdad que las negociaciones colectivas pueden resultar en un acuerdo de mínimos, como el que se detengan los desalojos por parte de un banco en concreto hasta que se encuentre una solución negociada<sup>47</sup>. Sin embargo, la diversidad y variación de los casos que enfrentan las personas afectadas requiere una negociación acorde a la situación de cada caso. Por lo tanto, el empoderamiento individual del que se habló anteriormente es indispensable y antecede a cualquier acción colectiva; ésta solo se activa para evidenciar la irresponsabilidad de la banca ante una situación de vulnerabilidad y constituye un respaldo individual para que la persona continúe negociando su situación con la entidad. El esquema 10 ejemplifica los impactos que tiene la construcción de colectividad para cada una de las afectadas en lo individual, pero también para todas como organización social.

Esquema 10 Construyendo Colectividad y sus impactos



Fuente: Elaboración Propia

**c. *tejiendo redes.*** La construcción de colectividad no solo se da al interior de las estructuras de la PAH, sino que hay otra estrategia hacia fuera y que establece lazos con otros colectivos sociales que pueden o no coincidir en la lucha por el derecho a la vivienda, pero que coinciden en una lucha más global en contra de la visión sistémica y dominante que cubre el quehacer económico, social y político. A grandes rasgos se

<sup>47</sup> Un ejemplo de acuerdos de mínimos es el que logró la PAH gracias a una acción colectiva a nivel Estatal en el 2010. Ahí se ocupó la central del BBVA en Sabadell y se acordó que los desalojos se detendrían hasta que cada persona negociara su caso.

pueden mencionar la construcción de redes a nivel territorial y otra a nivel internacional como dos de los rasgos principales de tejiendo redes. La primera tiene que ver con las relaciones establecidas con los grupos y colectivos asentados a nivel de barrios que mantienen una reivindicación social y política en temas diferentes a la vivienda; ahí la PAH explica y comparte su lucha, sus valores y manifiestan una participación activa al interior del barrio.

Lo que hemos hecho es procurar tener mucha relación con otros colectivos de la ciudad, entidades, asociación de vecinos. Lo primero que hicimos cuando ocupamos es ir a reunirnos con la Asociación de Vecinos a presentarnos, a decirles pues que estamos aquí, pero este es un edificio de la PAH, tenemos esta serie de valores, queremos participar del barrio. Es decir, hacemos mucho curro de crear red con la ciudad y eso más que uno de los éxitos, es lo que ha generado que sea exitoso, porque frente a la petición de desalojo nos reunimos ahí 400 personas dando apoyo.

Emma Giné  
PAH Sabadell

El segundo aspecto, la construcción de redes a nivel internacional, tiene que ver con los contactos establecidos con organizaciones sociales de otros países que, al igual que la PAH, también luchan por el respeto y cumplimiento del derecho a la vivienda y en contra de los comportamientos oportunistas que las entidades financieras mundiales desempeñan sobre las viviendas. Ambas propiedades de construcción de redes serán base de una incidencia territorial, internacional y a nivel de redes sociales que más adelante se verán; por el momento, es importante resaltar que la construcción de redes permite a la PAH pasar de la solidaridad a la coordinación para lograr una incidencia real y efectiva en la política de vivienda:

Yo creo que la consecuencia más importante es que ahora estamos creando una red de organizaciones que estamos compartiendo una lucha. Hasta ahora cada uno hacía su historia, de vez en cuando en solidaridad con mi protesta. Pero ahora estamos tratando de pasar ya no en solidaridad sino coordinados, porque *Blackstone* en tu país está haciendo una serie de cosas y en mi país está haciendo otras. Las demandas conjuntas, por ejemplo, que no compren viviendas que vengan de desahucios, pues ahora es una demanda internacional.

Santi Mas  
PAH Comisión Internacional

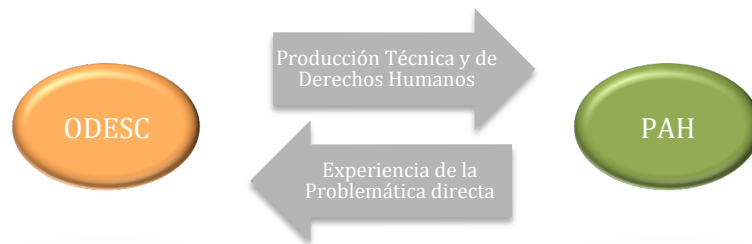
Hasta aquí hemos visto los cuatro rasgos principales que constituyen *construyendo colectividad* como una de las condiciones necesarias para poder ejercer la fuerza de

*visibilizar el conflicto*. El aspecto relevante de *construyendo colectividad* es que se basa en lo colectivo para defensa de lo individual. Se trata de una visión que respeta o entiende que la sociedad es diversa y que no hay soluciones únicas. Sin embargo, también entienden que se puede generar una fuerza colectiva con un potencial de afectación para hacer saltar a los gobiernos y a la banca de una órbita formal a una pragmática y poder negociar individualmente. El empoderamiento individual y colectivo de la PAH, junto con la posibilidad de actuación coordinada con otros colectivos locales e internacionales, en su opinión, representa una amenaza para los bancos y los gobiernos. Hay un supuesto detrás y es que a bancos e instituciones les es conveniente el mantenimiento del estado actual de las cosas. El que la gente salga de su individualismo y recomponga lo fragmentado, representa un riesgo para los intereses de estos actores en una escala local, y una amenaza real al sistema económico si la acción organizada escala a niveles mayores. A continuación se verá una condición más donde interviene otro actor clave para ejercer la práctica de la *visibilización del conflicto*: el establecimiento de un *circuito de empoderamiento técnico-pragmático*.

### **5.1.2. El circuito de empoderamiento técnico-pragmático**

Este código surge de la relación entre el ODESC y la PAH. Con base en los análisis hechos a diversas entrevistas es posible ver una especie de circuito de empoderamiento constituido por dos ejes de producción de conocimiento: uno desde lo técnico y otro desde la experiencia y la vivencia diaria. El primero de ellos lo impulsa el ODESC y la producción técnica que hace a partir del estudio, la lectura, el pensamiento y la sistematización de conocimiento con base en una visión de los derechos humanos, concretamente el de vivienda. El segundo eje va en el sentido PAH → ODESC y está compuesto de todas las reivindicaciones reales surgidas de las necesidades del día a día que experimentan las personas afectadas.

### Esquema 11 Proceso de retroalimentación ODESC-PAH



Elaboración propia

El circuito se retroalimenta así mismo y pareciera no tener un inicio concreto, aunque como lo deja ver la ex directora del ODESC, ellos desde el estudio de la vivienda en los primeros años de los dos mil ya veían que se requeriría de otro tipo de respaldos:

El ODESC venía trabajando desde el dos mil en la defensa de los derechos sociales y había identificado el tema de la vivienda como uno de los derechos más afectados y que seguramente iba a necesitar más apoyo.

Vanesa Valiño

Jefa de Gabinete de la Regiduría de vivienda, Ayuntamiento de Barcelona

A pesar de no hacer explícito qué tipo de apoyo, parece inferir uno que incorpore la experiencia desde las calles y que considere las dificultades que los procesos de desalojo imponen a las afectadas pues como menciona una ex colaboradora del ODESC:

El *Observatori* quiso impulsar el programa de vivienda y fue investigando; se vio en la necesidad de generar el espacio de la PAH. No fue casualidad, se vio la necesidad y no era un trabajo puramente de oficina, sino de generar asamblea, de generar colectivo y de todo el trabajo que se ha hecho en la PAH.

Susana Ordoñez

Unidad contra la exclusión residencial, Ayuntamiento de Barcelona

De la anterior cita se puede entender que entonces el vínculo con la PAH fue una decisión estratégica dentro de la defensa del derecho a la vivienda. La denuncia desde los ámbitos técnicos y académicos no resultaba suficiente para transformar la política de

vivienda, mucho menos en los años del boom inmobiliario. Es hasta el estallido de la burbuja y la aparición de una emergencia habitacional que el ODESC encontró en la Plataforma una alianza muy efectiva para visibilizar el conflicto desde lo técnico y desde la realidad social de miles y miles de afectadas.

Entonces de alguna forma supimos anticiparnos a lo que iba a pasar con la hipoteca y se participó desde el principio; es decir, ya existía *V de vivienda*, ya existían otros movimientos sociales que denunciaban la situación cuando había la burbuja. A partir de ahí se supo captar esta problemática y se impulsó la Plataforma junto con otras personas fundadoras, pero entre las personas que trabajan en el ODESC fue como una apuesta estratégica del *observatori* de apoyar el nacimiento de la PAH.

Irene Escorihuela

Directora del Observatorio de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales

Si se piensa la PAH y sus actuaciones en solitario, es decir, sin la alianza con el ODESC, pareciera que solo hubiesen podido contar con la experiencia del proceso hipotecario y del desalojo como una expresión de ese *poder de ser afectados*<sup>48</sup>, de lo que implica la emergencia habitacional como problema en el día a día. Solo desde la calle, las afectadas difícilmente pudiesen contar con información acerca de la injusticia socio económica y la vulneración de los derechos humanos que los desalojos significan. Es por eso que el encuentro entre la experiencia pragmática de la PAH y el conocimiento técnico desde el ODESC, constituyen una fuerza importante para *visibilizar el conflicto* de manera efectiva y potente:

Es una alianza estratégica que lo que proporciona es un contacto con la universidad, con la academia, con esa gente que tiene tiempo y recursos para leer, para estudiar, para pensar y sistematizar, que ese es un bien muy preciado en los movimientos sociales... Entonces el ODESC desde un primer momento sí que se plantea acompañar las luchas sociales y empoderarlas a través de los derechos y yo creo que ahí con la PAH es una buena sincronía.

Vanesa Valiño

Jefa de Gabinete de la Regiduría de vivienda, Ayuntamiento de Barcelona

---

<sup>48</sup> Se recuerda que en la microfísica del poder, Foucault y Deleuze afirman que para que exista una relación de poder ésta debe presentar un *poder de afectar* por un lado, y un *poder de ser afectado* por el otro. Hasta ahí hay relación de poder pero no cambio en las relaciones de poder; la mutación en el diagrama de poder sucede cuando aparece un nuevo poder: una *fuerza de resistencia* a las relaciones establecidas.

Un ejemplo de este circuito de empoderamiento técnico-pragmático es el estudio del mecanismo sobre la dación en pago. Como resalta la ex directora del ODESC:

Ellos están en la calle y tienen claridad en cuáles son sus reivindicaciones; el Observatorio lo que trataba de hacer era convertir esa reivindicación que era de sentido común y era como una especie de clamor en un discurso de derechos. Cuando los afectados decían 'yo lo que necesito es entregar la vivienda y deshacerme de la deuda' pues el ODESC empieza a estudiar la dación en pago, si está reconocida, en qué país y qué significa.

Vanesa Valiño  
Jefa de Gabinete de la Regiduría de vivienda, Ayuntamiento de Barcelona

Para ganar un poco más de claridad respecto de la aportación técnica y jurídica que hace el ODESC a esta alianza colaborativa, se pueden renombrar algunos mecanismos donde el observatorio ha contribuido con conocimiento, guías y los instrumentos técnico-normativos para incidir en la política de vivienda; algunos ejemplos son: la figura de la dación en pago, la Iniciativa Legislativa Popular que se impulsó tanto a nivel estatal como a nivel autonómico, o las mociones presentadas en los Ayuntamientos con el objetivo de sancionar a las entidades financieras que mantuvieran vivienda desocupada. Si bien la presentación de todos estos instrumentos y su defensa en las órbitas institucionales ha sido mayoritariamente por cuenta de la PAH, el contenido sustantivo corresponde en buena parte al ODESC. También se pueden mencionar toda la serie de informes en temas específicos de vivienda que continuamente presenta el observatorio y que le ha permitido hacerse de un reconocimiento como entidad especializada en los derechos sociales, incluso entre los medios de comunicación:

Yo creo que han hecho unos informes muy buenos que cubre lo que podría ser un *think tank* con el ODESC; hacen informes que son tan buenos o más que todas las fuentes habituales de informes. O sea que desde esta perspectiva ha construido (la PAH) con el ODESC un *think tank* que es de una fuente de información de una altura de centros tradicionales que tienen más dinero y que son mucho menos profesionales.

Pere Rusiñol  
Revista Alternativas Económicas

La aportación técnico-jurídica parece hasta cierto punto obvia dentro de este circuito de empoderamiento mutuo. Sin embargo, hay otra aportación menos visible pero profundamente significativa en la acción organizada de la PAH. En opinión de la actual



directora del ODESC, también hay una contribución que denomina *política* y que se relaciona con los procesos organizativos y discursivos que contribuyen en la politización de las personas con una trayectoria ajena al activismo y a los movimientos sociales:

Yo creo que por un lado, el ODESC aporta conocimientos técnicos y jurídicos pero (por otro) también políticos: cómo organizarse, cómo funcionan los movimientos sociales, el lenguaje desde los derechos que se está vulnerando el derecho humano y que legitima el discurso de la PAH, el contacto con otras organizaciones o movimientos sociales porque mucha gente no había participado antes o en una asociación de vecinos entonces el ODESC tenía esta red en la que poder insertar a la PAH como un movimiento social más.

Irene Escorihuela

Directora del Observatorio de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales

Finalmente, hay otro elemento más que el ODESC aporta al circuito de empoderamiento técnico-pragmático, y concretamente a la PAH: *recursos humanos especializados* de tiempo completo. La posibilidad de que el observatorio pueda mantener al menos a un pequeño grupo de especialistas en vivienda permite que la fuerza de la *visibilización del conflicto* sea más rápida, profunda y efectiva. Estas personas especialistas pueden elaborar informes o posicionamientos sobre comunicaciones institucionales por ejemplo, o pueden funcionar como portavoces de la Plataforma en momentos determinados. Sin embargo, la utilidad que *de facto* realizan estas personas es fungir como un vínculo entre ambas organizaciones pues representan los enlaces del *circuito de empoderamiento*: son el medio por el que el conocimiento del ODESC se transmite a la PAH por un lado, y son el conducto para que la fuerza se ejerza en el tiempo y espacio más conveniente para *visibilizar el conflicto*, ya sea mediante una ocupación a instituciones gubernamentales o en los escraches que suele hacer la PAH a los partidos políticos en tiempos electorales, por ejemplo.

El ODESC es lo que ha permitido tener personas con tiempo exclusivo para la PAH. Ada trabajaba para el ODESC, hacía toda una serie de estudios, pero a la vez estaba liberada para hacer de portavoz. Igual que Ada, igual que lo estaba yo, que lo está Carlos, Luis... Sino tienes a esas personas haciendo ese trabajo la PAH no funcionaría o funcionaría mucho más lento. No hubiésemos llegado hasta donde lo hemos hecho porque tener personas liberadas exclusivamente nos ha permitido dedicarle una serie de horas, de tiempo, de esfuerzo tremendo.

Hoy tú puedes encontrarte a una de estas personas haciendo de portavoz, lo mismo que puede estar haciendo un trabajo de comunicación o de estar preparando un *pad* para redes. Puede estar una asamblea, negociación o acción. Y esto es algo que hemos estado haciendo la gente que hemos estado ahí. Ada exactamente igual: de portavoz, negociación, reuniones con Ayuntamiento.

Susana Ordoñez

Unidad contra la exclusión residencial, Ayuntamiento de Barcelona

¿Cuáles son entonces los beneficios que la PAH ha aportado a la alianza colaborativa y al ODESC concretamente? Con base en las opiniones de los entrevistados es posible decir que la colaboración de la PAH beneficia al observatorio en tres aspectos interconectados: primero, un nivel importante de visibilidad y exposición dentro de la red de actores entorno al tema de la vivienda; segundo, la posibilidad real de incidir en la agenda política; y tercero, amplía sus niveles de legitimidad al posicionarlo como un actor que no solo proviene de los ámbitos técnicos y especializados, sino también desde la práctica. La siguiente cita lo deja ver claramente.

Sin duda, la visibilidad que da el colaborar con la PAH es muy importante. Estar a lado de la PAH nos ha ayudado a poner muchos temas en la agenda. Si sacamos un informe con la PAH tiene mucho más fuerza que si sacamos un informe solos. Y nos ayuda a tener un nombre en el tema de la vivienda, porque, por ejemplo, otras organizaciones como *Amnistía (Internacional)* que trabajan con derechos sociales, vivienda o derechos humanos, pueden hablar mucho desde de la teoría pero no desde la práctica.

Irene Escorihuela

Directora del Observatorio de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales

Estas ideas indican un punto muy importante: la PAH posee una fuerza capaz de incidir con efectividad en la agenda de la política de vivienda. Supone, primero, que la PAH se ha constituido como un actor de la red de vivienda y segundo, que tiene el potencial de ejercer un poder de resistencia y transformar las relaciones establecidas al forzar nuevas interacciones, nuevas visiones acerca del problema y nuevas soluciones. Es por ello que para el ODESC, la colaboración con la PAH resulta conveniente de manera que los beneficios mutuos son la base para el establecimiento de una alianza estratégica entre ambos actores.

A manera de resumen, se puede decir que primero, la alianza entre el ODESC y la PAH constituye una especie de *círculo de empoderamiento técnico-pragmático*: el

observatorio aporta los contenidos relacionados al marco sobre el que se desarrolla la política de vivienda, mientras que la PAH retroalimenta la problemática desde la experiencia diaria pero también aporta toda la fuerza que le da el empoderamiento individual y colectivo del que se habló en la sección anterior. Un hecho importante es que este circuito de empoderamiento es una condición más que favorece la creación y el despliegue de la principal fuerza promotora del cambio en la red de política, la *visibilización del conflicto*; concretamente, adiciona dos propiedades más que son indispensables: el establecimiento de *objetivos concretos de corto y largo alcance* por un lado, y la *incorporación de los derechos humanos en el discurso, acciones y denuncias* por el otro.

***objetivos concretos de corto y largo alcance.*** Esta condición para la *visibilización del conflicto* se refiere a la capacidad que la PAH ha tenido para establecer objetivos claros, tangibles y concretos: *objetivos de corto alcance* y *objetivos de largo alcance*. Los primeros tienen que ver con la solvencia de necesidades inmediatas como la devolución de la vivienda a cambio de suspender la deuda, el evitar un lanzamiento o el acceder a un alquiler social. Este tipo de objetivos, y especialmente su logro por medio de diferentes acciones pragmáticas e informales, contribuyen en hacer tangible una denuncia global que no es ambigua ni convencionalmente negativa:

(Q)ue no solo sea un discurso negativo de lo malos, las estafas, sino que se hagan propuestas, que se dé respuesta inmediata, como cuando hay una acción ante un desahucio se está denunciando, actuando y proponiendo; se tiene un objetivo concreto.

Carlos Macías  
Portavoz de la PAH

Un ejemplo es la recuperación de pisos mediante la Obra Social de la PAH Sabadell ya en capítulos anteriores referido. Ahí es posible observar esa dualidad: se logra el objetivo de asegurar techo a las familias vulnerables y al mismo tiempo se evidencia la ineficacia e injusticia de la política de vivienda. Al menos así se percibe desde los medios de comunicación y es la idea que la PAH busca transmitir:

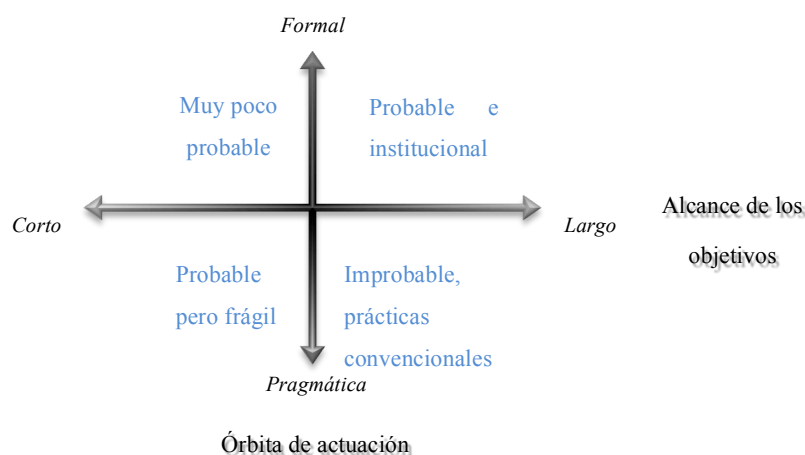
(...) la habilidad de no ocupar un piso atomizado, sino en los ensanches de los municipios que han crecido: visibilizo que hay un bloque entero desde hace un montón de tiempo. La mayor victoria en este caso es de la PAH de Sabadell, que consigue que ese banco negocie con la administración de tal forma que ese bloque de pisos sociales ocupados pasen a pisos oficiales de verdad.

Clara Blanchar  
Periodista de El País

Los *objetivos de largo alcance* por su parte, si bien representan impactos mayores, no dejan de ser concretos. En general, se podría decir que la PAH busca “incidir en el discurso público (...) han ido desarrollando maneras para saltar barreras y conseguir estas incidencias” (J. França, periodista de El diario.es). Así mismo para las personas activistas de la PAH y de las organizaciones aliadas como el ODESC, los *objetivos de largo alcance* tienen representaciones concretas: “(ciertas) preocupaciones de largo alcance como cambiar leyes u organizar reuniones con partidos políticos para presionar las agendas” (Vanesa Valiño, Ex Directora del ODESC). O por ejemplo buscar el “...objetivo que pudiera ser incluso más grande, de un cambio de políticas de vivienda, no solo legislativo” (Elisa Miralles , Temas jurídicos de la PAH).

El análisis elaborado identifica una relación entre el alcance de los objetivos con el tipo de órbita en el que se desarrollan (Esquema 12). Las daciones en pago, los alquileres sociales, los #StopDesahucios, serían *objetivos concretos de corto alcance* y parecen tener mayores posibilidades de éxito si se luchan en una órbita pragmática que si se buscan en una formal-legal. Por su parte, los *objetivos concretos de largo alcance* como la ILP-Ley 24/2015 o la influencia en la agenda política de los partidos políticos en el parlamento catalán, parecen tener mayores posibilidades de éxito si se buscan en una órbita de interacción formal-legal.

## Esquema 12 Relación entre el alcance de los objetivos y su órbita de actuación



Elaboración propia.

La relación anteriormente sugerida podría revelar o al menos evidenciar una condición más de éxito o efectividad de la PAH: por ejemplo, si se busca detener un desahucio, conseguir un alquiler social o una dación en pago por la vía legal-formal, parece ser que no se consigue o al menos los tiempos de resolución son mucho más largos de lo que la emergencia habitacional requiere, a lo que se añaden problemas de salud o de pobreza energética. De igual manera, si se busca influir en la agenda política o cambiar las leyes mediante la desobediencia civil pacífica por ejemplo, las posibilidades de éxito y/o efectividad disminuyen notablemente<sup>49</sup>. Por lo tanto, la relación entre el alcance de los objetivos y la órbita de actuación determina la posibilidad de éxito o logro de los objetivos.

Otro aprendizaje interesante es que han sabido combinar estrategias de corto plazo, de resolver las necesidades inmediatas que es detener el desalojo o conseguir una vivienda alternativa o de dación en pago, con objetivos de medio y de largo plazo... ellos han intentado combinar los dos plazos de tiempo: tratar de actuar en lo inmediato, en las preocupaciones más urgentes de la gente que está necesitada pero sin dejar de trabajar en preocupaciones de largo alcance, como cambiar leyes u organizar reuniones con partidos políticos para presionar las agendas.

Vanesa Valiño  
Jefa de Gabinete de la Regiduría de vivienda, Ayuntamiento de Barcelona

---

<sup>49</sup> En las entrevistas a personas relacionadas con la banca, partidos políticos y las administraciones, se puede observar cómo re-accionan con fuerzas que desvirtúan el discurso, acción y reivindicaciones del movimiento.

Es importante precisar que la temporalidad requerida para lograr ambos objetivos es muy relativa y es la razón por la que se ha decidido establecer los objetivos en función del alcance y no del plazo. Por ejemplo, si bien es cierto que un *#StopDesahucio* comúnmente se ejerce el día de lanzamiento, su práctica no se agota ahí sino que se repite durante todo el periodo de tiempo que dura el proceso de ejecución. Hay casos como el de “Anita” que en los 2 años que lleva luchando, la PAH ha tenido que parar hasta tres veces los intentos de lanzamiento.

***incorporación de los derechos humanos en las denuncias.*** La segunda propiedad relacionada al *circuito de empoderamiento técnico-pragmático* y que contribuye en la *visibilización del conflicto*, es la legitimidad que otorga la denuncia desde los derechos humanos. Este aspecto ha sido clave para desmontar el discurso mediático que se propagó al estallar la burbuja inmobiliaria y en los años posteriores. Este discurso negaba la existencia de una profunda crisis, para después aminorar sus impactos mientras que se culpabilizaba a todas las personas con argumentos de irresponsabilidad financiera<sup>50</sup>.

Ubicar la defensa de la vivienda como un derecho humano, permitió a la PAH hacer una denuncia de fondo en contra de los responsables y beneficiarios de la crisis económica.

Ha habido una denuncia, se les ha puesto en el ojo del huracán como culpables de la crisis, en contra del discurso oficial de que la gente se había sobre endeudado, que había vivido por encima de sus posibilidades. Entonces ha sabido dañar la imagen mediante un discurso muy concreto en contra de la banca.

Irene Escorihuela  
Directora del Observatorio de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales

La denuncia desde los derechos humanos ha permitido además, justificar sus prácticas, concretamente aquellas acciones de desobediencia civil pacífica. Adicionalmente,

---

<sup>50</sup> Anteriormente se hizo referencia al discurso que señala responsables a las entidades financieras y gobiernos y no a las personas. La diferencia respecto a esta sección es que anteriormente la propagación de ese discurso se hace entre las personas que integran la PAH y aquí se refiere a un discurso dirigido a la sociedad en general.

visibiliza la orientación con la que se ha definido la política pública y la actuación gubernamental, pues mediante sus acciones pone en tensión los derechos privados que benefician a unos cuantos por un lado, y los derechos humanos y sociales que debieran beneficiar a toda la colectividad por el otro. Esto alimenta la fuerza de *visibilización del conflicto* y afecta la actuación de los actores públicos y privados.

(La PAH) abrió un debate entre lo que es legal y legítimo. Es decir, es verdad que es ilegal impedir que llegue una comitiva judicial (a ejecutar un desahucio), eso es ilegal, pero la PAH tuvo la habilidad para demostrar que eso es legítimo. Que cuando estamos hablando de un derecho humano reconocido en un artículo de la constitución como es el 47, llegaba un momento que qué más daba que fuera ilegal.

Clara Blanchar  
Periodista de El País

Hasta aquí se ha descrito el *círculo de empoderamiento técnico-pragmático* entre la alianza colaborativa que han constituido la PAH y el ODESC. Los beneficios de esta mancuerna permiten crear dos condiciones adicionales y necesarias para constituir la fuerza de *visibilizar el conflicto*: el establecimiento de *objetivos concretos de corto y largo plazo* primero, y la *legitimidad en las denuncias y demandas desde los derechos humanos* después. En la siguiente sección se aborda una condición más: la *capacidad comunicativa* de la PAH.

### **5.1.3. capacidad comunicativa**

La capacidad comunicativa que ha logrado construir la PAH es quizá uno de los rasgos más relevantes e innovadores en su estrategia para señalar la problemática habitacional y a sus responsables. Se evidencia por la amplia exposición que generan sus acciones y discurso, ya sea por la cobertura de los medios de comunicación convencionales, por la efervescencia y vertiginosa difusión que tienen las redes sociales, o por la sola presencia física para señalar a un actor en concreto. La incidencia comunicativa que logra establecer la PAH se da en tres diferentes dimensiones (esquema 12):

1. Una *territorial* que se relaciona con la manifestación y señalamiento de los

- culpables y/o responsables en un espacio físico concreto;
2. Otra *mediática* que tiene que ver con la cobertura de las acciones y denuncias hechas por la PAH mediante diferentes campañas; y,
  3. Una tercera a nivel de *redes sociales* que expande y acelera la *visibilización del conflicto*.

Estas tres propiedades están interrelacionadas y se refuerzan a sí mismas de manera continua, por lo que en conjunto establecen una potente capacidad comunicativa de la PAH. Por ejemplo, a la ocupación física de una sucursal bancaria le sigue toda una campaña de difusión en redes sociales. Esto tiene un doble efecto: por un lado, notifica a los medios de comunicación y atrae su atención, mientras que por otro, convoca a personas comprometidas con la Plataforma de tal manera que se amplía la presencia de personas en la ocupación. Posteriormente, la cobertura hecha por los medios de comunicación, sean publicaciones escritas, digitales o televisivas, son ampliamente difundidas por la Plataforma, lo que nuevamente expande la cobertura mediática.

**Esquema 13 Capacidad Comunicativa de la PAH**



**1. Incidencia territorial.** Tiene el impacto de establecer una visibilización directa con la gente acerca del conflicto que envuelve la emergencia habitacional. Se caracteriza por señalar físicamente en el territorio a los actores que considera la PAH responsables de la problemática de la vivienda y de casos concretos. Son dos propiedades las que le permiten a la PAH tener una fuerte incidencia territorial: por un



lado, la presencia que tienen las Plataformas por todo el espacio español, y por otro, el conjunto de acciones físicas que despliegan ante actores en concreto.

La Plataforma es un paraguas que agrupa muchas sensibilidades diferentes y casuísticas. Es una organización muy asamblearia, muy territorializada, muy extendida; y entonces en cada municipio y en cada asamblea funciona y tienen dinámicas muy diferentes... Es un tema de empuje, de constancia, de comunicar.

Xavi Anzano  
Actuaciones Sociales de vivienda, Agencia de l'Habitatge

En cuanto a la presencia que tiene la PAH por todo España, es relevante destacar que cuenta con más de 200 Plataformas que son autónomas en sus estrategias locales pero que tienen la capacidad de coordinarse entre todas cuando se realizan acciones a nivel Estatal. Es importante resaltar que cada una de ellas cuenta con una gran diversidad de perfiles sociales entre sus filas, y esto es muy indicativo del alcance y profundidad del daño que ha tenido la crisis económica en la sociedad española. Por lo tanto, la presencia territorial de la PAH junto con la diversidad social unida que las constituye, son la base que permite generar todo el conjunto de acciones de desobediencia civil pacífica de la que ya se han mencionado anteriormente.

(Tenemos una) capacidad administrativa porque hemos sido capaces de vertebrar 200 núcleos en todo el estado con gente súper diversa pero con un objetivo común que va más allá de derechas o izquierdas, va hacia los derechos humanos y que ha habido esa capacidad de movilización de gente.

Carlos Macías  
Portavoz de la PAH

Un ejemplo acerca de la incidencia territorial que tiene la PAH son las dos campañas relacionadas con la promoción de la Iniciativa Legislativa Popular que la Plataforma impulsó tanto a nivel Español como a nivel autonómico en Cataluña. En ambas campañas, gracias a la estructura y a su capacidad organizativa, la PAH logró superar por tres veces los mínimos legales de firmas requeridas para que una iniciativa ciudadana sea considerada a trámite en los poderes legislativos: se recabaron 1.5 millones de firmas para la estatal y casi 200 mil en Cataluña, siendo que los mínimos legales están en 500 mil y 50 mil firmas respectivamente (sitio web de la PAH).

Las acciones físicas de desobediencia civil pacífica por su parte, son la manifestación más explícita para señalar a los culpables y/o responsables del conflicto en la emergencia habitacional, y como veremos más adelante, también vinculan directamente el efecto que tiene la *visibilización del conflicto* en forma de *daño de imagen*. Las acciones físicas hacen visibles no solo a los culpables sino también a las personas afectadas y el tipo de problemática que enfrentan. Al evidenciar territorialmente a las entidades financieras que desahucian por ejemplo, muestran también que las afectadas son personas como cualquiera del resto de la sociedad y que no corresponden con el perfil de criminales o irresponsables que el discurso oficial ha querido imponer en ocasiones. Así lo perciben incluso desde los medios de comunicación:

Sí que es verdad que las acciones de desobediencia (al ser) más visibles es como más molesta, más efecto tiene. En este caso concreto entiendo también que buscas espacios donde haya movimiento de personas, porque no solo se buscan medios sino que la acción misma ya llame la atención de la gente que pase, se interese, vean qué tipo de personas están protestando y lo que piden. O sea que hay una visibilización directa con la gente, con la población.

Gemma García  
Periodista de La Directa

**2. incidencia mediática.** Una de las propiedades más importantes de la *capacidad comunicativa* de la PAH tiene que ver con la incidencia que tienen en los medios de comunicación. La cobertura mediática de las acciones de la Plataforma no solo sucede en los medios que editorialmente tienen una línea más afín al derecho a la vivienda, sino que los medios más grandes y convencionales también dan cobertura a las acciones, incluso si muchos de estos medios tienen entre sus accionistas a capitales relacionados con la banca<sup>51</sup>. Sin embargo, la PAH se ha manifestado una posición abierta al diálogo y a la negociación con los medios. Así lo manifiestan las activistas.

Claro, tienes el ABC, la Razón, que son súper PP (Partido Popular) de la muerte y que van a poner a parir, que van a buscar la cara negativa de la PAH y sino se la van a inventar y van a decir lo que no es, que es criminalizarnos, pues está dentro del argumentario del PP: cuando no puedes con alguien lo vas a desacreditar y vas a desarmarlo. Pero sí que es verdad que los medios de

---

<sup>51</sup> Como por ejemplo El País o La Vanguardia; periódicos en los que sus accionistas se encuentran personas vinculadas a la banca. Un texto que profundiza en este tema es el de *Els senyors del boom* de Garcia Fàbrega, 2014.

comunicación es lo que más nos ha ayudado a visibilizar el conflicto, porque justamente la banca, el gobierno, lo que han intentado es invisibilizar el problema, porque lo que no sale en los medios de comunicación no existe.

Susana Ordoñez  
Portavoz de la PAH

Para hacer visible una realidad o una problemática diferente a la oficialmente establecida, los grandes medios de comunicación son indispensables pues como dice Clara Blanchar, reportera de El País: "...es parte del éxito de la PAH. Es verdad que el hecho de que los medios o algunos medios le diéramos importancia a esta lucha abrió un debate". Se puede decir entonces que la racionalidad mediática de la PAH es una muy pragmática y fuertemente efectiva a la vez. Así se percibe incluso desde el sector gubernamental:

La gente se informa en un noventa y largo porciento en lo que le dicen los grandes medios. Entonces tú no puedes renunciar al principal canal de transmisión de información simplemente porque está controlado por los que consideras malos. Yo creo que la estrategia de la PAH y es uno de sus grandes éxitos, es poder invertir e intentar ser ellos los que utilizan esos medios y no solo que los medios los utilicen a ellos.

Javier Burón  
Gerente de Vivienda del Ayuntamiento de Barcelona

La cita nos deja ver que no es suficiente obtener cualquier cobertura mediática. Los medios llamados independientes suelen ser más objetivos y neutros, por lo que suelen cubrir luchas y reivindicaciones que evidencian problemáticas socialmente injustas, pero que no tienen el poder de llegar masivamente a la sociedad. Los grandes medios son entonces necesarios para expandir el conocimiento de las problemáticas de la vivienda y de la PAH como un actor socialmente reconocido. Un periodista así lo percibe:

Llevo siguiendo tres años a la PAH y cada semana o cada dos hay una cosa de la PAH y se cuenta, pero yo sé que lo importante es que venga Tele 5, Antena 3 o la Sexta, porque seguramente lo que diga yo preocupa menos a la banca que lo que diga Tele 5, por una cuestión de repercusión.

Joao França  
Periodista de El Diario.es

Es claro que tener figuras “capaces de saltar de los medios más marginales a los medios de comunicación *mainstream* y que hayan funcionado bien”, como dice Javier Burón el gerente de vivienda de Barcelona, supone una estrategia que no está libre de riesgos pues normalmente estos medios buscan el drama social sin señalar culpables ni la problemática detrás de las experiencias de desahucios. Sin embargo, y a pesar de los riesgos, es una opción que decidió tomar la PAH:

Nosotros en los momentos que decidimos acudir en los temas de comunicación más masivos, pues también generó un debate: quieres ir a programas sensacionalistas donde sabes que están más interesados en el morbo y en la polémica que en el caso, pero entendimos que era la única manera de llegar a la población.

Santi Mas  
PAH Comisión Internacional

Para la PAH ese riesgo debe tomarse pues las negociaciones dependen mucho de la cobertura mediática que se logre. Es por ello que la Plataforma decidió establecer una especie de trueque estratégico con los medios de comunicación: por un lado, sí se presenta la emergencia por la que pasa determinada familia afectada, pero por otro, siempre se explica, por una persona activista o las propias afectadas, las causas de fondo y los responsables directos de esa situación en particular. De esta forma la cobertura tiene un impacto mediático importante pues apela a la emoción pero también dota de argumentos sustantivos acerca de una problemática que ha afectado directa o indirectamente a todos en España.

(L)es han pedido intervenir en los medios de comunicación de masas y ha habido cuenta de la gran debilidad del liderazgo político. La gente ha comparado y ha visto lo que decían ciertos políticos y lo que decían ciertos activistas, en relación a lo que ellos están viviendo en la calle y decían 'pues hombre, entre lo que dice el político y lo que dice el activista, me parece que el activista tiene la cabeza mejor ordenada'. Ahí han prendido, han sido capaces de apelar a la gente de lo emocional pero también con muchos argumentos.

Javier Burón  
Gerente de Vivienda del Ayuntamiento de Barcelona

La cobertura mediática por grandes medios se ha logrado por la conjunción de la movilización propia de la Plataforma, por el natural interés que la política institucional tiene para los medios de comunicación, y porque la emergencia habitacional resultante

de la crisis ha alcanzado niveles de afectación tan grandes que los medios se han visto obligados a cubrir. Un ejemplo curioso pero revelador acerca de la incidencia mediática que ha tenido la PAH es la sección donde los periódicos publican su notas. En opinión de Gemma García, periodista de *La Directa*, las acciones de la Plataforma han pasado de leerse en la sección de *sociedad* a la sección de *política*:

La PAH, en los medios convencionales, siempre ha estado en (la sección de) sociedad, pues ahora entra en las secciones de política, porque participa en los plenos (del Ayuntamiento), realiza intervenciones y es interesante a nivel mediático.

¿Cómo es que la PAH ha logrado obtener la atención y cobertura de los medios de comunicación? Una línea estratégica muy importante para ello ha sido la de construir una *alianza mediática* como rasgo innovador dentro de las acciones de los movimientos y organizaciones sociales. Adicionalmente, también se puede mencionar la *capacidad de generar información* seria y objetiva, es decir, el reconocimiento de la PAH como fuente de información.

*alianza mediática*. ¿Es natural la cobertura mediática hecha por grandes medios? ¿Es común que cubran acciones sociales reivindicativas y en contra de los poderes económicos como la banca? ¿Es usual que los movimientos y organizaciones sociales busquen una interrelación con los grandes medios? Difícilmente se puede contestar afirmativamente a todas estas preguntas y el caso de la PAH es relevante precisamente porque marca una variación en su estrategia comunicativa que amplía la cobertura gracias a la construcción de una *alianza mediática* estratégica .

Establecer una alianza significa en primer lugar, no ver a los grandes medios como enemigos sino como actores que si bien poseen intereses particulares y racionalidades muy concretas, también se puede descubrir puntos de convergencias y a partir de ello, colaborar mutuamente sin descuidar la vigilancia sobre los resultados e impactos. En segundo lugar, significa también una perspectiva activa por parte de la PAH para incitar a un acercamiento desde un posición amable y de respeto, y especialmente extensa en cuanto al alcance de los medios buscados, sean prensa o televisión, públicos o privados. Es importante destacar que sobre esta idea todas las personas entrevistadas, independientemente si son activistas, funcionarias o periodistas, coinciden en la

existencia de una *alianza* como estrategia activa de la Plataforma. Las siguientes citas dan cuenta de esa variación en las opiniones y expresan claramente las ideas comentadas:

“(A)liarse de manera muy intensa con la prensa. A diferencia de otros movimientos sociales que han sido muy reacios a la presencia de los medios de comunicación y muy esquivos, la PAH desde un primer momento hizo una tarea de acercamiento a los medios de comunicación, a los periodistas, a TV3, a todas las cadenas públicas y privadas, se mostró siempre amable y eso ha hecho que su mensaje llegase de esa manera, con mucho respeto también, pues es una organización que desde un primer momento tejió una alianza”.

Vanesa Valiño  
Jefa de Gabinete de la Regiduría de vivienda, Ayuntamiento de Barcelona

Yo creo que son los primeros activistas que no ven a los medios como enemigos sino como aliados.

Clara Blanchar  
Periodista de El País

Yo creo que la PAH ha jugado muy bien con los medios tradicionales (...) aprovechando los periodistas tradicionales que ahí podían tener un interés en hacer bien su trabajo (...) Otros movimientos demonizan a los medios tradicionales y por lo tanto nunca encontraron una grieta.

Pere Rusiñol  
Revista Alternativas Económicas

Los movimientos de la PAH, que no solo han sido transmitidos por ellos sino por los medios (...) Evidentemente la PAH y otras entidades pusieron el tema de la vivienda en el *top ten*.

Gerard Capó  
Ayuntamiento de Barcelona

Hay una precisión relevante que debe advertirse: la *alianza mediática* no se establece con el medio de comunicación en global sino que se hace posible a partir del contacto con periodistas concretos. La PAH ha desplegado una estrategia de acercamiento a partir de dinámicas relacionales que abonan en lazos de confianza. Esta estrategia corresponde al desarrollo de una *micropolítica*: el ejercicio de una microfísica del poder que establece colaboraciones a partir de la interacción de la fuerza de la Plataforma con la fuerza de los periodistas de grandes medios. Es un rasgo que resalta en las siguientes citas:

Y a parte la PAH consigue conectar con periodistas de estos grandes medios que tienen sensibilidad y establecen relaciones de confianza, que esto es muy importante: no criminalizar los medios de comunicación sino intentar tejer determinadas alianzas porque los medios también son personas y hay distintas sensibilidades. Yo creo que la PAH sabe aprovechar esto bien.

Gemma García  
Periodista de La Directa

Una cosa muy bonita que me ha pasado es que yo era Clara Blanchar de *El País*, el enemigo, el capital, y cuando llegan a hacer según qué informaciones, valoran tú trabajo independientemente de la cabecera. No deja de ser la cabecera quien decide publicar, pero incluso en algún momento que me han intentado troleear desde *twitter*, salir activistas que nunca en la vida parecerían que defenderían a *El País*, salir y decir 'cuidado con esta tía porque lo ha contado muy bien'.

Clara Blanchar  
Periodista de El País

Así pues, la *alianza mediática* pasa por la construcción de confianza entre la PAH y los periodistas de los grandes medios y tiene su base en el intercambio de beneficios mutuos. Se puede decir que la colaboración con los medios de comunicación le facilita a la PAH mostrar la existencia de un conflicto y la emergencia habitacional, mientras que a los medios les dota de contenidos de información relevantes y actuales de la política institucional de la vivienda:

Es decir, tienen la habilidad de poner rostro a un problema económico que hasta ese momento solo eran cifras y entonces había una serie de periodistas de confianza que nos llamaban y nos decían 'tenemos un caso de una señora con tres hijos, el marido discapacitado'; es decir, mediáticamente también daban mucho juego.

Clara Blanchar  
Periodista de El País

*La PAH como fuente de información.* Otra propiedad más de la *incidencia mediática* que la PAH logra desplegar al ejercer la fuerza de *Visibilizar el conflicto* tiene que ver con que la Plataforma se ha convertido una fuente de información con la legitimidad y objetividad suficiente como para que los medios se acerquen a la Plataforma no solo como protagonistas de la nota, sino como productores de información relevante. Después de años de lucha y trabajo, la PAH se ha convertido en una fuente especializada en vivienda derivado de dos inercias: el aprendizaje obtenido del *círculo*

*de empoderamiento técnico-pragmático* con el ODESC del que se habló anteriormente, y por el propio empoderamiento técnico que tienen las personas afectadas. Así lo deja ver Pere Rusiñol de *Alternativas Económicas*:

La PAH tiene de primera mano acceso a muchas cosas que a nosotros como periodistas nos interesa, pues naturalmente si la PAH logra que se aprueben leyes, eso es una fuente de información porque maneja un proceso que informativamente tiene interés; o si la PAH tiene casos que tienen impacto mediático porque son muy extremos o porque son muy particulares con un contenido humano interesante. Desde muchos puntos de vista la PAH es una fuente de información que todo interesado en temas de vivienda debería tener entre sus fuentes igualmente a otras.

Pere Rusiñol  
Revista Alternativas Económicas

El proceso de empoderamiento que todas las afectadas experimentan en la PAH contribuye en acumular una comprensión técnica desde la práctica y un conocimiento desarrollado en común y colectivamente. Los medios acceden a personas que no solo cuentan sus historias y problemas sino que también comparten información como expertas en la problemática de la vivienda. Estas situaciones hacen de la PAH una fuente de información alterna que le permite a los medios contrastar la información que se produce oficialmente desde las instituciones. Ejemplo de ello son los informes sobre vivienda que usualmente produce el poder judicial. Al respecto:

Lo que sí hacemos es que, por ejemplo, cuando salen los informes del poder judicial publicar los datos de desahucios; o cuando se saca una ley, nosotros rápidamente la analizamos y hacemos un comunicado. Yo creo que a los medios les parece válido todo este trabajo.

Irene Escorihuela  
Directora del Observatorio de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales

**3. incidencia en las redes sociales.** Dentro de la capacidad comunicativa de la PAH un rasgo de articulación muy importante por sus impactos, es la red que ha logrado construir en internet, concretamente en las redes sociales. En la actualidad, internet y las nuevas tecnologías de la información (TIC's) han constituido un nuevo medio para visibilizar los conflictos y problemas, y la Plataforma ha sabido aprovechar las ventajas de estas nuevas herramientas informáticas: utilizan las redes sociales para



generar ellos mismos la información y difundirla a diferentes actores y con diferentes finalidades, como puede ser la prensa, las instituciones públicas, las entidades bancarias y recientemente, las suministradoras de servicios básicos.

Al mismo tiempo, la PAH ha creado unos canales de comunicación a través de vídeos, redes, de medios alternativos, de su página web, de redes sociales, a través de un montón de cosas, que le ha permitido no depender solo de esta red que ha tejido; además ha construido otra red que funciona al margen de la red tradicional y ambas cosas las ha hecho muy bien.

Pere Rusiñol  
Revista Alternativas Económicas

En relación a la prensa por ejemplo, mediante el uso de las redes sociales, la PAH obliga a los medios de comunicación a atender algún caso o noticia. Es decir, las redes sociales más que suplir a los medios de comunicación se vuelven una alternativa que les permite elegir y discernir información para realizar su trabajo periodístico. Esto lo tienen claro tanto activistas como periodistas:

Entonces redes de alguna manera está, las redes sociales están directamente comunicando, porque a veces suceden cosas que nada más las podemos comunicar por redes. Y la prensa misma está atenta a redes y viene prensa.

Susana Ordoñez  
Portavoz de la PAH

(Las redes sociales) visibilizan, te alerta de acciones, genera agenda, son una herramienta útil pero no pueden sustituir lo otro.

Gemma García  
Periodista de La Directa

Lo mismo se puede referir en cuanto a las instituciones públicas y entidades privadas como la banca o las suministradoras de servicios básicos. Las redes sociales se han convertido en un medio de comunicación directa y efectiva con los responsables de las situaciones de emergencia social. Un ejemplo son las situaciones de pobreza energética que la PAH y el grupo promotor de la ley 24 denuncian constantemente por medio de *Twitter*. Las propias activistas resaltan la efectividad del mecanismo pues no solo visibilizan a los responsables sino que inducen a que ofrezcan una solución concreta:

Hay veces que te llega un caso de corte (de suministros), no podemos esperar 15 días. Normalmente lo que hacemos es que se llama a la persona que le han hecho el corte para conocer su caso y empezamos una campaña de *twitter* donde citamos a las empresas suministradoras y al gobierno, al Ayuntamiento que esté metido en el tema, y a las pocas horas normalmente la compañía se pone en contacto con nosotras, nos pide los datos y paraliza el corte. Se pone en contacto por *twitter*, y nos contestan: 'pásanos los datos de esta persona'. Entonces los ponemos en contacto y lo solucionan.

María Campuzano  
Portavoz de la Alianza contra la Pobreza Energética

Otro ejemplo es la producción de videos que explican con una terminología accesible a cualquier público, las diferentes problemáticas que están combatiendo. Ahí se visibilizan problemas poco conocidos, su racionalidad, los responsables y actores que se benefician de dichas situaciones, y presentan información que contrasta con la que oficialmente se promueve<sup>52</sup>. Estos videos además de ser una fuente de información, son parte de la incidencia en redes sociales pues resultan un contenido distribuido *virilmente*.

A manera de resumen, es posible decir que la *incidencia* que logra la PAH en las *redes sociales* les permite primero, no depender exclusivamente de los medios tradicionales para garantizar una cobertura mediática significativa; segundo, promover y proteger su discurso, demandas y soluciones, respecto de los intentos de invisibilización o manipulación que ocasionalmente despliegan algunos medios tradicionales; tercero, la capacidad de cobertura que tienen las redes sociales les permite llegar a gente que no necesariamente se informa por los medios convencionales; y finalmente, pero muy importante, les permite interpelar otros mensajes y actores públicos o privados. Todos estos aspectos hacen que la incidencia en las redes sociales sea una propiedad que contribuye en la consolidación de la fuerza de *visibilizando el conflicto* y sus responsables.

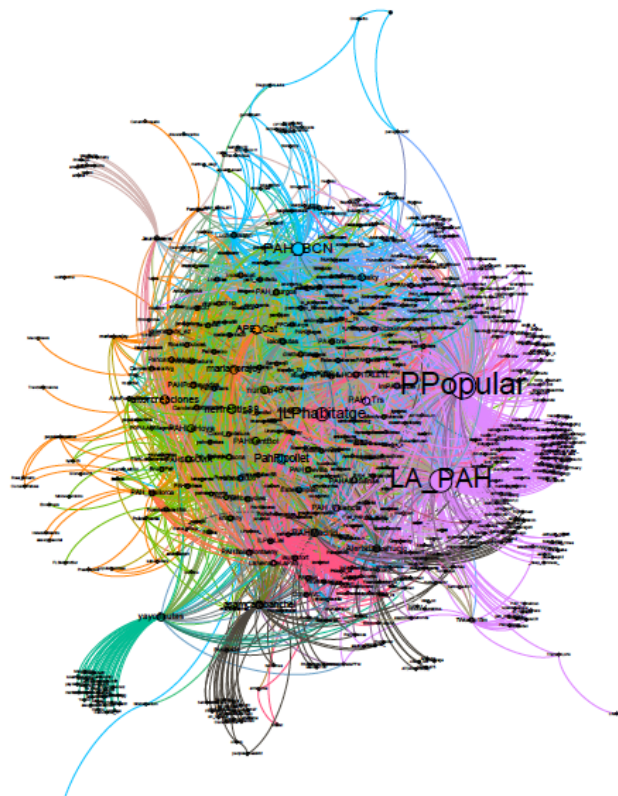
(La PAH) utilizan las redes para interpelar a los otros medios. Un medio ya no puede decir una barbaridad sin que se sea interpelado o ridiculizado en redes sociales. Eso antes no lo podías hacer porque tenías que escribir una carta al director que nunca te la publicaban.

---

<sup>52</sup> Un ejemplo muy ilustrativo es el video con la explicación de cómo se generó una burbuja inmobiliaria, su estallido, y los responsables de la crisis económica. Este y otros vides se pueden over en la pagina [www.youtube.com/PAH](http://www.youtube.com/PAH)

Solo a manera de ejemplo y con la finalidad de mostrar visualmente la efervescencia que generan las acciones de la Plataforma en *twitter*, los siguientes grafos dan cuenta de la movilización en de un par de acciones de la Plataforma<sup>53</sup>. El primero representa una acción que se llevó a cabo contra el gobierno estatal del Partido Popular cuando en abril de 2016 promovió el recurso constitucional en contra de la aprobada ley 24/2015. En este caso es posible observar cómo diferentes comunidades representadas por diferentes colores mantienen un ataque coordinado por la PAH en contra del Partido Popular (los dos nodos más grandes).

Gráfico 4 Visualización de la Acción en Twitter de la PAH contra el Partido Popular



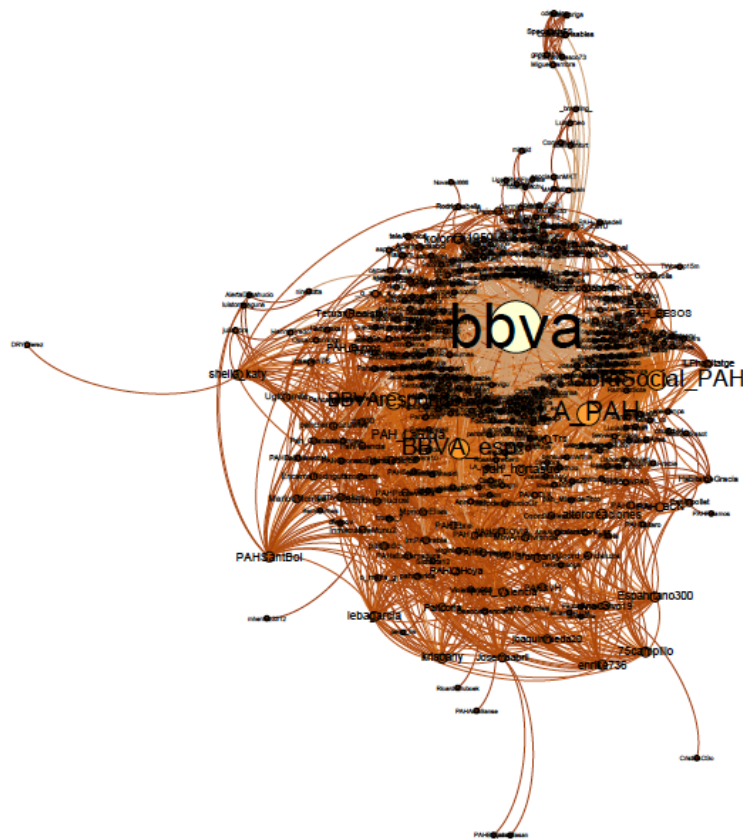
Fuente: Elaboración propia con base en los tuits generados tras el hashtag #PPopularAtacaILP

---

<sup>53</sup> Los grafos representan el registro de 5 mil y 3 mil *tuits* respectivamente. La recolección de los datos se hizo con ayuda de la Plataforma *Flocker* y se trabajaron en el programa informático *Gephi*. El primer grafo es el resultado de la aplicación del algoritmo para obtener comunidades, mientras que el segundo muestra el grado de centralidad.

El segundo grafo representa la acción en febrero de 2016 contra el BBVA ante la negativa para negociar cualquier posible solución hipotecaria o de alquiler social. El grafo muestra un *efecto enjambre* que todas las comunidades y colectivos afines a la PAH realiza en contra del BBVA: se puede ver claramente el cerco a la entidad financiera y los constantes ataques en el peso que la cuenta @BBVA evidencia.

**Gráfico 5 Visualización en Twitter de la Acción por parte de la PAH vs BBVA**



Fuente: Elaboración propia con base en los tuits generados tras el Hashtag #BBVAResponde

Estas acciones virtuales pero conectadas territorial y mediáticamente, generan una visibilización por medio de todas y cada una de las menciones constantes de los actores objetivo por lo que el daño de imagen alcanza a todos los seguidores de @PPopular y @BBVA por ejemplo. Adicionalmente el daño de imagen se magnifica cuando los *hashtags* utilizados se posicionan como tendencia en la red (*rending topic*).

En redes sociales pues somos capaces de llegar a ser, en *twitter*, *trending topic* si elaboramos campañas con un mínimo de tiempo. Por ejemplo, hace dos días está saliendo el tema de Carmen: compañeros de Vallecas que estuvieron ahí en la puerta y que han estado trabajando mucho con otros compañeros de comunicación y otras personas que colaboran, pues han conseguido que sea *trending topic*. Incluso la CNN se interese por todo esto; incluso que en primicia el Ayuntamiento de Madrid diga que va a hacer algo, en primicia. Bueno, pues redes sociales es algo que en la PAH ha llegado a ocupar de manera importante. Nos ha permitido visibilizarnos mucho.

Susana Ordoñez  
Portavoz de la PAH

#### 5.1.4. difusión de victorias

Finalmente, la *difusión de victorias* es la cuarta condición necesaria para constituir la fuerza de la *visibilización del conflicto*. La existencia de las condiciones anteriormente mencionadas facilita la difusión de las victorias conseguidas y ésta a su vez apunta la presencia de las otras condiciones de tal suerte que es una especie de retroalimentación. Difundir victorias tiene dos efectos concretos:

- Uno es mostrar que tienen la fuerza para incidir en las instituciones y entidades financieras al obtener soluciones pragmáticas y concretas;
- El otro es el fortalecimiento de la legitimidad interna y externa de la organización.

El primer efecto se refiere entonces a la real incidencia que la PAH puede llegar a generar en las administraciones públicas y las entidades financieras; se relaciona directamente con los *objetivos de corto y largo alcance* que anteriormente se han hecho referencia. Tienen su base en los acuerdos con instituciones públicas y entidades financieras logrados normalmente sobre la órbita de actuación pragmática e informal como consecuencia de las acciones de desobediencia civil pacífica.

Ante la pregunta sobre la relevancia de la negociación en los terrenos informales, un funcionario resalta que representan acuerdos discretos pero efectivos en el sentido de que no salen en la prensa pues son resultados que están obligados a garantizar pues se trata de derechos humanos como es el de la vivienda. Sin embargo, la PAH los difunde como triunfos y como arrebatos a las administraciones, pues con ello materializan y hacen visible que tienen el *poder de Afectar* al obtener soluciones concretas o lo que

ellas llaman *pequeñas grandes victorias*. También evidencian que las administraciones públicas son sujetas de *poder ser afectadas*, que pueden ser inducidas a comportarse más allá del marco normativo y de la racionalidad burocrática para saltar a una órbita informal y ofrecer soluciones pragmáticas. El logro de acuerdos con las administraciones públicas, y por extensión los que consolidan también con las entidades bancarias, apuntalan la fuerza de *visibilizar el conflicto* y hacen evidente el *poder de resistencia* que tiene el movimiento para transformar las relaciones de poder.

(...) y muchos más concretos que en otra clase de acuerdos que se intentan llegar con entidades privadas. Lo que pasa es que quedan mucho más diluidos. O sea estos acuerdos no provocan ni una nota de prensa. Que claro, son acuerdos específicos que no tienen sentido hacer una nota de prensa porque le has solucionado la vida a una familia porque es nuestra obligación. (...) La PAH lícitamente tiene la visión de que llega a acuerdos por su presión, por su buena *paxis*.

Xavi Anzano  
Actuaciones Sociales, Agencia de l'Habitatge

El otro efecto de *difundiendo victorias* es el *fortalecimiento de la legitimidad social*, tanto al interior de la Plataforma como al exterior en relación a la sociedad en general. Plantear todos los acuerdos como victorias permite construir una percepción de éxito, de efectividad en el cumplimiento de los objetivos, del ejercicio de una fuerza lo suficientemente potente como para hacer cumplir acuerdos a las administraciones y entidades bancarias, y el despliegue de un nuevo poder capaz de oponer resistencia a las relaciones de poder establecidas para transformarlas.

La PAH lo publica todo como una victoria y esto es muy relevante por el empoderamiento que produce. Porque la gente ve desde fuera y dice 'están haciendo muchas cosas'; cosas que en otros movimientos no.

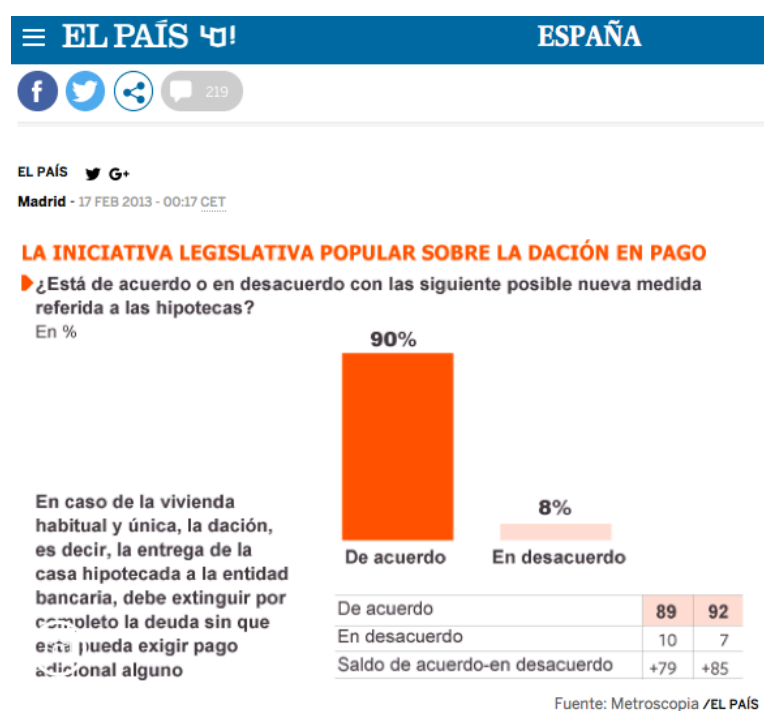
Yo por ejemplo estuve en el movimiento estudiantil y pues es que nosotros nunca se nos hubiera ocurrido plantearlo como una victoria, había un discurso cultural de la derrota.

Para afuera dan esta imagen de que obtienen mucha cosa. Y para adentro también, pues la gente siente que lo que está haciendo es útil. Y han llegado a donde han llegado por cada desahucio que han parado. Pero esta micro victoria, que es muy importante para esta familia, consigue una victoria para todo el movimiento. Esto refuerza y lleva hasta la siguiente y a la siguiente.

Joao França  
Periodista de El Diario.es

La fuerza que aporta la *legitimidad social* de la PAH puede verse en la promoción de la Iniciativa Legislativa Popular que encabezó la Plataforma tanto a nivel Estatal como en Cataluña. Los procesos de organización interna que debió echar a andar la PAH para presentar una ILP no solo los fortaleció en los procesos de organización u *organizing* (Arellano et al., 2013; March, 20007) al interior del movimiento, sino que también fue un medio que permitió construir y permear una identificación colectiva. Según encuestas de *Metroscopia* publicadas en *El País*, el 81% de “los ciudadanos confían más en la Plataforma de Afectados por la Hipoteca... antes que en los políticos” (El País, Marzo 16, 2013). Y en el caso concreto de la ILP presentada al parlamento Español, no solo estaba respaldada por las 1.5 millones de firmas sino que en general, nueve de cada diez personas estaban de acuerdo con las medidas que proponía la Plataforma, así lo sostenía los estudios de *Metroscopia* publicados por El País:

Gráfico 6 Percepción Ciudadana respecto de ILP PAH



Por medio de la ILP es posible observar entonces que la *legitimidad social* ayuda a incidir en la agenda política de la vivienda al forzar la actuación de los representantes políticos primero, y atraer la atención y cobertura de los medios de comunicación

segundo. Las siguientes opiniones expresadas por un funcionario y un periodista, son ejemplos de ambas incidencias:

Los promotores de la ILP no son los únicos que han hecho un trabajo social en el ámbito de la vivienda. Sí los que han podido tener un cierto poder de movilización, de plasmación mediática de la situación de abuso hipotecario, de descontrol hipotecario, durante una serie de años.

Carles Sala  
Secretario de Vivienda de la Generalitat

Llega el momento que la PAH tiene tal legitimidad que entra en la agenda de todo el mundo, que es más o menos cuando se están recogiendo las firmas para la ILP estatal; hay como un *boom* en esta materia. Porque los medios tienen sus dueños pero al final gran parte se deben a la audiencia. Ya no por razones de querer deberse a esto sino por razones de audiencia, de razones económicas.

Joao França  
Periodista de El diario.es

Otro ejemplo donde la *difusión de victorias* nutre la *legitimidad social* son las acciones de recuperación de vivienda bajo la campaña que la PAH denomina *obra social*. Por medio de esta campaña, la Plataforma ha logrado que lo que antes se calificaban de ocupaciones ilegales con un estigma peyorativo a las personas ocupantes, pasen a ser entendidas como *recuperaciones* de vivienda al ser inmuebles donde antes vivían familias y que posteriormente las ha quitado el banco<sup>54</sup>.

La legitimidad que hemos conseguido, hemos simplificado mucho el mensaje que la gente dice claro, hay familias que necesitan casa y hay un montón de casas que son de los bancos. Y a parte la gente se siente identificada con las familias que están ahí porque son parecidas a ellas y como la crisis ha tocado a todo el mundo y todo está muy jodido, pues se ve con buenos ojos.

La victoria está en discursivamente cambiar esta lógica, en decir, pues ocupamos por necesidad, por eso la PAH dice *reapropiarse*. Es decir, somos gente que tenemos una necesidad, que nos hemos quedado en la calle por culpa del banco, y es del banco, pero lo hemos pagado nosotros y además no lo está usando nadie.

Emma Giné

---

<sup>54</sup> Un ejemplo es el programa realizado por TV3 “Els nous ocupas” que precisamente tiene por objetivo mostrar los perfiles de las familias que habitan bajo la campaña de la Obra Social de la PAH y mostrar la problemática que les ha llevado a tomar ese tipo de acciones.



Se ha presentado entonces la *difusión de victorias* como otra de las condiciones necesarias para ejercer la fuerza de *visibilizar el conflicto*. También se señaló los efectos que tiene el fortalecer la legitimidad social de la Plataforma, tanto al interior como al exterior con la sociedad en general. Al igual que las otras condiciones antes mencionadas, la *difusión de victorias* es otro rasgo innovador y efectivo de la acción estratégica de la PAH para *visibilizar el conflicto*.

Las cuatro condiciones, la *construcción de colectividad*, el *empoderamiento técnico-pragmático*, la *capacidad comunicativa* y la *difusión de victorias*, son necesarias para poder ejercer la fuerza de la *visibilización del conflicto*, pero ninguna de ellas, de manera aislada, es suficiente para ello. Por lo tanto, cuando la PAH logra hacer coincidir todas estas condiciones con las propiedades que las integran se genera una fuerza que necesariamente tiene un efecto, en este caso, una afectación: el *daño de imagen* de los actores con los que se establece el enfrentamiento. Este binomio de causa-efecto o en términos de la microfísica del poder, fuerza-afectación representado en la *visibilización del conflicto - daño de imagen*, constituyen nuevas relaciones de poder que generan resultados concretos, nueva legislación, y en general, transforma las relaciones en un *nuevo diagrama de poder*. La siguiente sección profundiza en la dinámica que tiene la afectación del *daño de imagen*.

## 5.2. El Daño de Imagen como Afectación de Visibilizando el Conflicto

Que porque no te hacen caso, no te dan respuesta, y a través de dañarles la imagen que es lo que más les podemos dañar, pues te dan la respuesta y te solucionan el caso.

Carlos Macías  
Portavoz de la PAH

Parte del problema al que se enfrentaban los afectados por la hipoteca al principio de la crisis era que la problemática recaía en lo individual: se enfrentaba y se sufría individualmente desde una estigmatización social. Los problemas de hipotecas daba un

control a la banca debido a que las personas afectadas podrían entenderse como fuerzas latentes pero al momento se mantenían fragmentadas y desvinculadas. Cuando las afectadas se unen y elaboran diversas acciones estratégicas<sup>55</sup>, hacen surgir, constituyen y ejercen la fuerza de la *visibilización del conflicto*: hacer evidente que no es una ni dos personas, sino que es una problemática social y de interés público, con responsables concretos que mantienen una posición cerrada para encontrar nuevas soluciones sociales.

Visibilizar la problemática en términos de buenos y malos, ha ejercido una fuerza que logra *dañar la imagen* de la banca y de los gobiernos: se afecta la marca corporativa y se impone un costo político respectivamente. Esa situación donde los actores han sido afectados en su imagen, es un contexto que les deja vulnerables, lastimados, y por lo tanto la PAH puede *hacerlos saltar* a otra *órbita de interacción* y les permite obtener resultados concretos como obtener las daciones en pago, detención de los desahucios y las subastas, o consolidar alquileres sociales por parte de la banca y los gobiernos. En esta sección se refieren algunas de las acciones de desobediencia civil pacífica que ya se han mencionado anteriormente pues constituyen el *medio* por el cuál se canaliza la fuerza que significa la *visibilización del conflicto* y su afectación como *daño de imagen*.

Un ejemplo son las ocupaciones a entidades financieras. Éstas son la reacción ante la negativa de las sucursales bancarias para encontrar una solución favorable. Normalmente la banca tiene una posición cerrada para otorgar daciones en pago, alquileres sociales, detener los desahucios, u otros aspectos como la nula voluntad para eliminar la llamada *cláusula suelo* (IRPH). La persona afectada día a día visita la sucursal donde tiene su hipoteca para intentar llegar a un acuerdo con la banca<sup>56</sup>. Sin embargo, debido a que las personas trabajadoras de la banca tienen la instrucción de no dar daciones en pago y retrasar temporalmente cualquier posibilidad de acuerdo, es común que las afectadas tengan poco éxito en estas etapas. Cuando ha pasado un tiempo en el que la banca se mantiene cerrada, y si además hay un proceso de lanzamiento próximo por ejemplo, las afectadas deciden en asamblea hacer una ocupación a la

---

<sup>55</sup> Se recuerda que lo *estratégico* se concibe en este trabajo como la racionalidad de determinado actor para definir posibles rumbos de acción en función de las acciones, posibles o realizadas, del otro o de los otros actores.

<sup>56</sup> Tal es el caso de Sergio y su lucha diaria contra BBVA para que la entidad elimine la cláusula suelo. Sergio es un afectado que ha hecho presencia en la sucursales de BBVA por más de 3 semanas continuas.

sucursal bancaria con la finalidad de que la *visibilización del conflicto* se concrete en un *daño de imagen* efectivo para la banca.

La idea es ‘banco, estoy haciendo daño a tu imagen’ y yo lo que le digo al banco quedándome ahí es: ‘estoy dispuesta a quedarme el tiempo que haga falta y sea necesario’. Si yo sé que la oficina de Paseo de Gracia es una oficina a la que le voy a hacer daño a esa imagen, pues me voy a ir a esa oficina. Y además de esa oficina me van a desalojar seguro, porque están en el corazón, en el centro neurálgico de Barcelona. Claro, prefiero ensuciar más el nombre de esa identidad financiera que no está cediendo.

Susana Ordoñez  
Portavoz PAH

Otro ejemplo también puede ser visto en la lucha contra la pobreza energética, que como ya se ha precisado, está fuertemente vinculada con la pérdida de la vivienda, por lo que la PAH también participa en ese frente desde la Alianza por la Pobreza Energética (APE). En este caso, en lugar de entidad financiera son las suministradoras de los servicios básicos las que se niegan a regularizar el servicio de gas, luz o agua, después de haber efectuado un corte por impago de la familia. Ante ese caso de emergencia, la PAH junto con la APE ha realizado ocupaciones importantes a las sedes de las suministradoras para, nuevamente, *visibilizar el conflicto* y *dañar la imagen* de los responsables. Un claro ejemplo es que refiere la portavoz de la APE:

Al principio cuando empezamos hubo mucho *boom* porque hasta ahora, igual que le pasó a la PAH con los bancos, nadie se había metido tan directamente con las empresas suministradoras. Endesa es un gran poder fáctico en España y nadie les había atacado tan directamente a su imagen. Entonces en el momento que hicimos la primera acción de ocupar la sede de Endesa, los medios de comunicación se volvieron locos porque era algo muy novedoso, diferente y tal.

María Campuzano  
Portavoz de la Alianza contra la Pobreza Energética

La relación de fuerzas que se establece entre la PAH por un lado, y la banca, instituciones gubernamentales y suministradoras por el otro, puede ser considerada como una práctica exitosa cuando se alcanzan ciertos niveles de efectividad en la solución de los problemas de las personas afectadas. Cuando la situación de emergencia obliga a realizar una acción que tiene como resultado el otorgamiento de la dación en

pago, el alquiler social o la reinstalación de los servicios básicos por ejemplo, esto representa una solución que las personas afectadas han buscado durante todo su proceso y que solo han alcanzado desde la colectividad de la PAH; las ya referidas *pequeñas grandes victorias*.

Tienes un objetivo concreto y que encima tiene resultados, porque cuando te pasan cinco años y no consigues nada es frustrante pero cuando cada semana consigues lo que decimos pequeñas grandes victorias, no es la victoria final pero son victorias que nos alimentan a todos para seguir. Cuando tú llegas aquí y dices ‘hostia, pues este ha firmado; este ha parado el desahucio’ pues te da un subidón y dices ¡sí se puede, sí se puede!.

Carlos Macías  
Portavoz de la PAH

...es lo hacen en *coaching*: que si vas logrando pequeños objetivos puedes lograr uno grande, si te pones uno grande por el camino y no alcanzas, esto crea frustración. Entonces ha estado muy bien porque siempre vas viendo esas pequeñas victorias. Y esto ha reforzado, como que fortalece a la gente y creo que aquí ha estado la fuerza de la PAH.

Elisa Miralles  
Temas Jurídicos PAH

Incluso los propios funcionarios de entidades bancarias comparten la percepción acerca del impacto y efectividad que tiene el *daño de imagen* para poder lograr acuerdos que hasta antes de la *visibilización del conflicto* no sucedían. La afectación que la PAH realiza a la imagen tiene un efecto directo en la posición de los diferentes actores de la red de la vivienda: la banca ha mostrado apertura para negociar, alcanzar acuerdos, y como se vio anteriormente, cumplir con una responsabilidad social; y a nivel gubernamental se ha logrado incidir en la política y normativa de la vivienda en Cataluña. La siguiente es una cita de una persona que ha sido funcionaria del Ayuntamiento en el área de vivienda y que actualmente trabaja en el sector bancario; desde su experiencia hace referencia a la incidencia que tiene el *daño de imagen*:

Yo creo que la banca es la que lo pasa mal. La banca, algunos más y otros menos, han hecho cierto giro sus políticas de dación, de vivienda, ahora prácticamente la banca no hace desalojos sino que ofrece alternativas.

Yo creo que el problema que tiene la banca es que su cultura es tan estrictamente comercial. Tú vas a pedir una tarjeta y te ofrecen un seguro y esto es el espíritu de la propia banca, del director de la oficina y de no sé qué.

Y desde esta lógica nunca priorizarán una dación porque no es su objetivo y es posible que en algunos bancos, esta presión mediática diera el vuelco a situaciones que estaban un poco así.

Si yo estoy discutiendo contigo una dación pero no la veo clara y tengo instrucciones de mi jefe que daciones las menos posible, yo aguanto, aguanto, aguanto, (pero) si me ocupas la sucursal, ya tienes la dación.

Antoni Sorolla  
Solvía-Banca Sabadell.

La misma lógica y procedimiento de la *visibilización del conflicto* como fuerza que genera la afectación de *daño de imagen* aplica para las administraciones públicas. Así como la PAH ha ocupado oficinas bancarias para resolver casos concretos y urgentes, también ha desplegado todos sus recursos para ocupar oficinas de la administración pública cuando así lo han creído necesario. Suceden cuando una familia será desalojada de su vivienda y el propietario es un pequeño tenedor. En tales situaciones la PAH suele dirigir la fuerza de la *visibilización del conflicto* hacia las administraciones públicas al exigir que sean estas las que aseguren el derecho a la vivienda de todas las personas. Esto ha sido una situación recurrente desde el estallido de la crisis de tal forma que los funcionarios entienden muy bien la estrategia de la PAH. La siguiente es la respuesta que un funcionario municipal del área de vivienda da al preguntar cómo perciben los funcionarios las ocupaciones de la Plataforma:

A veces piden que se restablezcan las ayudas, a veces piden alojamiento para la familia, a veces hacen una función de sensibilización o de propaganda, de dar a entender al mundo que existe una problemática de vivienda. La gente nuestra lo que tienen muy claro y es que si entran y dicen ‘vamos a ocupar el centro’ le dicen pasar y entraros, sentaros.. y si la actitud es cordial ellos entran, están el tiempo que consideran y se van cuando ya hayan hablado con los medios de comunicación o cuando obtienen lo que sea.

Jordi Sanchez Masip  
Servicios Sociales, Ayuntamiento de Barcelona

La cita es muy reveladora en cuanto a la ocupación como un medio para *visibilizar el conflicto*, de la importancia que tiene la *incidencia mediática* de la PAH y de la *efectividad* para solucionar un problema concreto. La ocupación de oficinas es la forma como la PAH fuerza el establecimiento de una nueva interacción dentro de la red de actores formales de la vivienda. Es una confrontación abierta y antagónica que, una vez

que han hecho efectiva la *visibilización del conflicto* y el *daño de imagen*, la interacción pasa a ser más estable y de negociación. Un ejemplo es la ocupación a la delegación de Sants que la PAH realizó en julio de 2014 para exigir que el Ayuntamiento diera alojamiento a una mujer con menores que había sido desahuciada<sup>57</sup>. En esa acción once personas ocuparon la sede y el resto de las personas afectadas acampó afuera de las oficinas; en esa ocasión se pidió la presencia del delegado en turno:

Nosotras lo ocupamos y pedimos a los que estaban ahí, porque él no estaba en el despacho, que le llamen. Conseguimos el teléfono, le llamamos; nos dice que está en algo más urgente y cuelga. Juegan al desgaste, nos tiene ahí horas sin subirnos comida, nos identifican, nos avisan que nos van a detener, a desalojar, que eso tiene consecuencias legales, bla bla bla, juegan al desgaste y al miedo. Como no tenemos miedo nos quedamos, decimos ¿no viene? peor para él: tienes abajo 60 personas, acá tienes a once, hoy hemos tenido en los medios mucha cobertura, ¿tú quieres eso? Va a tener un coste político más alto que el coste económico que tiene solucionar esto y estamos aquí porque lo habéis hecho mal. Y al final cede y viene.

Carlos Macías  
Portavoz de la PAH

Un aspecto relevante acerca de la efectividad que tiene el *daño de imagen* es que es tan potente que hace *saltar* a las administraciones públicas de su *órbita* convencional de actuación *formal-legal* a otra *órbita pragmática e informal* donde las acciones de la PAH tienen mayor incidencia. Ahí la Plataforma es capaz de conseguir un cambio hacia una posición gubernamental abierta a la negociación y con ello la obtención de las soluciones que necesitan las personas afectadas. Los compromisos que adquieren las administraciones públicas en casos como este, no representan necesariamente un comportamiento legal y racionalmente burocrático como supone la actuación gubernamental; por el contrario, necesitan obligatoriamente salir de esa *órbita formal* para poder encontrar una solución aceptable para ambas partes. Estas son las típicas *situaciones liminales* (Pina E Cunha & Cabral-Cardoso, 2006) que la literatura de la administración pública ha señalado, donde hacer algo incorrecto es necesario para hacer lo correcto. Las situaciones liminales son entendidas plenamente desde el pragmatismo

---

<sup>57</sup> Video “Desalojan a la familia de Irene” <https://youtu.be/5pToHQcImXU>

y la estrategia de los activistas. La siguiente cita ya fue referida en el capítulo anterior pero se retoma por la conveniencia para ilustrar la idea aquí expuesta:

Nos sentamos con él (Consejal de Sants) y le forzamos a algo que no está dentro de los canales de la administración para asignar ayudas: habéis tenido un compromiso público, estáis violando los derechos de la infancia y no puede ser que me digas que no tienes competencia; los derechos humanos no es cosa competencial.

Entonces le obligamos a tomar una medida excepcional, y él mismo lo reconoce, es excepcional por eso no quiere firmarla en papel, se compromete de voz de que ellos buscarán un piso en el barrio, le alquilarán y le subvencionarán el alquiler. Y ahí simplemente lo hace porque se ve con el agua al cuello.

Carlos Macías  
Portavoz de la PAH

En resumen, se puede confirmar que la Plataforma practica una fuerza de *visibilización del conflicto* y de sus responsables directos; la afectación que genera, el *daño de imagen*, induce al establecimiento de nuevas relaciones de poder dentro de la red de vivienda. Según diversas opiniones de las personas entrevistadas, el *daño de imagen* presenta a un sector financiero criminalizado, culpable de la crisis y de la vulneración de los derechos humanos de miles de familias españolas. En cuanto a las administraciones públicas, el *daño de imagen* se consolida en dos frentes: uno al hacer evidente la incapacidad de las administraciones públicas para solucionar el problema público de la emergencia habitacional y para proteger los derechos humanos, y otro al ser la propia PAH la que ofrece soluciones efectivas en esa función de *recambio gubernamental* de la que se habló en el capítulo anterior.

## Conclusiones del capítulo

En este capítulo se ha abordado la fuerza impulsora del cambio ejercida por la PAH y su afectación<sup>58</sup>: la *visibilización del conflicto* y el *daño de imagen*, respectivamente. Este

---

<sup>58</sup> Deleuze, en su estudio de la microfísica del poder de Foucault, hace explícito que las fuerzas tienen *afectos*. Casusa – efecto.

proceso transformador constituye lo que Foucault y Deleuze refieren como una *fuerza de resistencia* que es responsable de las *mutaciones en los diagramas de poder* (Deleuze, 2014; Foucault, 1999). En este trabajo estas ideas representarían las transformaciones en las relaciones de poder de la red de política de vivienda; concretamente, el argumento es que la *visibilización del conflicto* representa la fuerza de resistencia ejercida por la PAH que tiene como afectación el *daño de imagen*. Cuando la Plataforma logra consolidar este dualismo, despliega el potencial necesario que trastoca el equilibrio de fuerzas establecido entre los actores participantes de la política de vivienda y motiva nuevas relaciones, nuevos acuerdos, y en suma, un nuevo diagrama de poder que fue detallado en el capítulo cuarto.

En síntesis, la racionalidad del proceso fuerza-afecto podría sugerirse de la siguiente manera:

Daño de la imagen (pública y corporativa) = fn (Visibilización del conflicto)

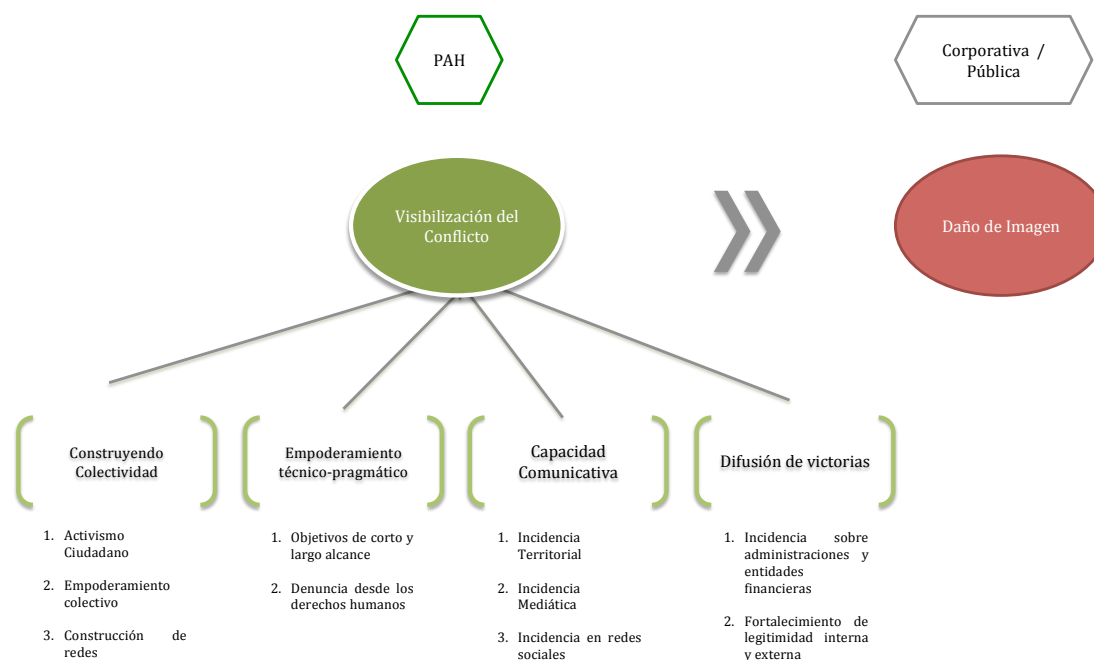
donde,

Visibilización del conflicto = fn (Construcción de colectividad + Circuito de empoderamiento técnico-pragmático + Capacidad comunicativa + Difusión de victorias)

Cuando estas cuatro condiciones y sus propiedades que las integran aparecen de manera conjunta, es muy probable que se constituya la *visibilización del conflicto* como la fuerza capaz de *dañar la imagen* de los actores participantes de la red de vivienda. La presencia de este proceso *visibilización del conflicto – daño de imagen* representa el surgimiento de una nueva fuerza que opone resistencia a las relaciones de poder establecidas en los últimos años y con ello se hace explícito el inicio de la transformación de la red de política de vivienda en Cataluña. El esquema 14 sintetiza el conjunto de condiciones y propiedades totales que integran el proceso.



## Esquema 14 Visibilizando el conflicto: condiciones y sus propiedades



Elaboración propia.

Es importante resaltar que la *visibilización del conflicto* no es la única fuerza que despliega la PAH, también hay muchas otras que se practican en diferentes *puntos de enfrentamiento* entre la organización, entidades financieras y administraciones públicas. También es cierto que la PAH no es la única que despliega fuerzas de resistencia; la propia banca reacciona al ejercer otros poderes como defensa al enfrentamiento que le impone la PAH<sup>59</sup>. Sin embargo, el trabajo se ha concentrado en la *visibilización del conflicto* y en su afectación que causa como *daño de imagen* ya que es la fuerza que da inicio a la transformación de las relaciones de poder establecidas en los últimos años.

<sup>59</sup> Un ejemplo son los *ilegalismos* con los que reacciona la banca ante los cambios legislativos promovidos por la PAH. Se trata del aprovechamiento de las ambigüedades legales para evitar obligaciones y sanciones, y mantener comportamientos oportunistas y la maximización de sus beneficios.

## Conclusiones Finales

¿Qué aprendizajes se pueden obtener del estudio de las relaciones entre la PAH y los actores públicos y privados en cuanto a las posibilidades para transformar una red que se ha alejado del propósito público y que incumple con sus objetivos? Este último apartado tiene la finalidad de responder dicha pregunta. El argumento general es que las interacciones que derivan en un exceso de consenso, con dinámicas de cierre y trabazón, comprometen la capacidad de una red para advertir riesgos externos, reaccionar ante nuevos problemas y corregir los comportamientos oportunistas de los participantes. En esos casos, ni la red en su conjunto ni sus actores en particular, generarán las oportunidades de cambio requeridas. Por el contrario, será necesaria la aparición de nuevos actores externos y el ejercicio de una fuerza que oponga la suficiente resistencia para transformar las relaciones de poder hasta entonces establecidas.

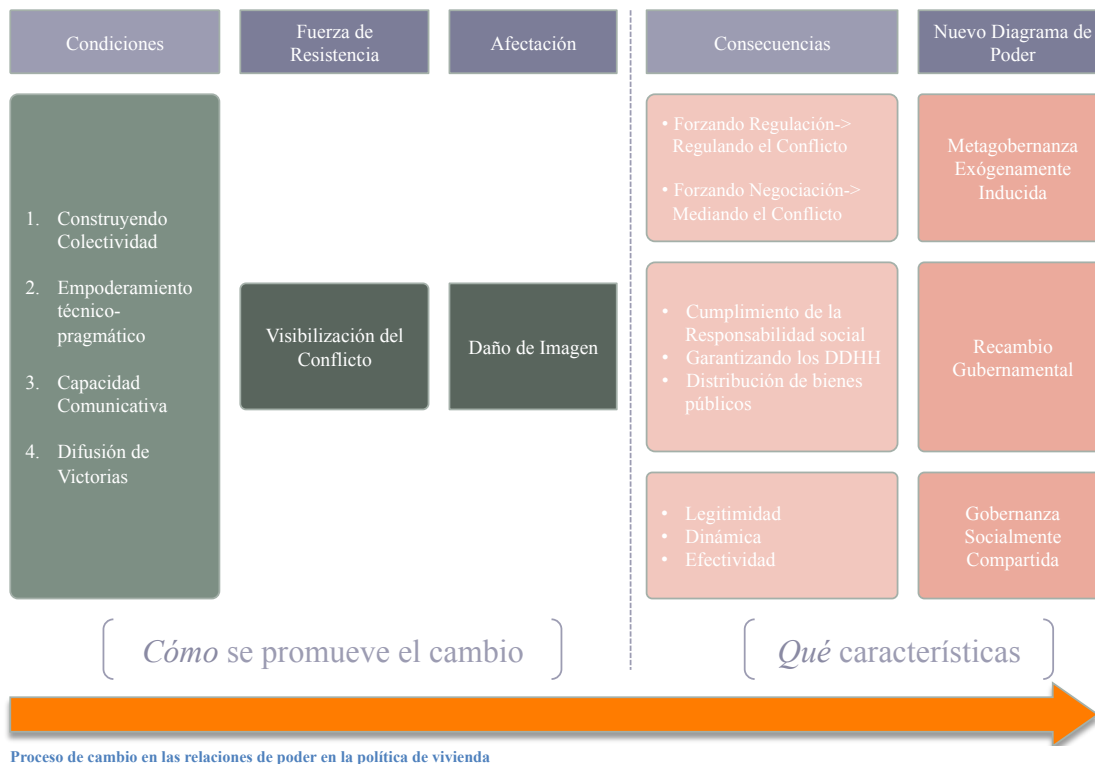
Este último apartado de la tesis se estructura en tres grandes secciones. En la primera, se sintetiza la propuesta del modelo analítico que permite aprehender el cambio en las *policy networks*; concretamente, el rol que los agentes externos, como los movimientos y organizaciones sociales, desempeñan en tanto catalizadores de dicha transformación. En una segunda sección, se exponen cinco propuestas que integran los aprendizajes teóricos y empíricos a partir del caso estudiado. Finalmente, en la última sección se presentan argumentos acerca de: los límites y potencialidades del modelo analítico para escalar a una teoría formal; la relevancia que el enfoque relacional incorporado en el trabajo tiene para el análisis de redes; y por último, algunos temas sustantivos a no perder de vista en el futuro próximo.

### **6.1. La Visibilización del Conflicto: un modelo analítico para aprehender el cambio en las *policy networks***

El uso de la *microfísica del poder* como concepto sensitivo de análisis, junto con la *grounded theory* como metodología de investigación, han permitido hacer emerger una teoría sustantiva que aprehende la manera en que sucede el cambio en las relaciones de poder dentro de la red de política de vivienda en Cataluña, así como los rasgos resultantes de dicho cambio. El esquema 15 resume la propuesta del modelo analítico

para estudiar la viabilidad que tienen los actores *outsiders* en la promoción del cambio en una red de políticas cerrada, aislada y alejada del interés público.

**Esquema 15 La visibilización del conflicto: un modelo analítico para aprehender el cambio en las *policy Networks*.**



Elaboración propia.

A manera de resumen, esta investigación abordó en el capítulo tercero, la *dinámica*, *efectividad* y *legitimidad* que la política de vivienda ha manifestado en los recientes años del siglo XXI. Con base en los hallazgos de diferentes investigaciones, se argumentó que la política de vivienda evidencia un proceso de cambio al pasar de una *involved network* en la etapa pre-crisis, a una *contested network* en los años posteriores al estallido de la burbuja inmobiliaria. Son características de la primera, un exceso de consenso entre los participantes, interacciones trabadas en lo *cognitivo*, *funcional* y *político*, y un fuerte cierre u ostracismo de la red. La segunda, por el contrario, evidencia una impugnación acerca de los participantes y las decisiones tomadas en la política de vivienda, así como dinámicas que apuntan hacia una mayor apertura e inclusión de visiones y soluciones acerca de problema habitacional.

Los cambios referidos, junto con el surgimiento de nuevos agentes externos a la red formalmente establecida, como es la Plataforma de Afectados por la Hipoteca, muestran indicios de la incidencia que han tenido en la transformación de las relaciones de poder hasta entonces establecidas. En consecuencia, esta investigación ha buscado identificar la manera en que la PAH ha influido en la apertura de la red y en el desbloqueo de las interacciones al introducir un nivel de conflicto funcional. Concretamente, los capítulos cuarto y quinto dan respuesta a estos planteamientos.

En el capítulo cuarto se presentaron los tres rasgos identificados del nuevo diagrama de poder y sus propiedades: una *metagobernanza exógenamente inducida*, un *recambio gubernamental*, y una *gobernanza socialmente compartida*. La primera de ellas, se refiere a las funciones de regulación y mediación que comúnmente caracterizan a los gobiernos como metagobernadores de las interacciones y comportamientos de los participantes en una *policy network*. Sin embargo, a diferencia de lo que la literatura de las redes supone, el caso demuestra que dicho rol no fue una respuesta natural y endógena de la red de política de vivienda. Por el contrario, las cualidades de metagobernanza fueron forzadas por un agente externo a la red como es la Plataforma de Afectados por la Hipoteca, por medio de dos acciones de poder: *forzando la regulación* y *forzando la mediación*.

El segundo rasgo del nuevo diagrama de poder, el *recambio gubernamental*, tiene a la propia Plataforma como protagonista de un rol que suple la ausencia y el retraimiento de los gobiernos locales para atender la problemática habitacional. Se puede decir que la PAH reintroduce en la red de política de vivienda, los derechos sociales que la nueva gestión pública y la lógica de mercado habían desplazado en favor de los derechos de propiedad, motivados por los criterios de eficiencia, efectividad y eficacia. Se detallaron tres roles en los que la Plataforma ejerce ese *recambio gubernamental*: Primero, al obligar el cumplimiento de la responsabilidad social por parte de agencias públicas y privadas; segundo, al hacer real la garantía de los derechos humanos, concretamente en cuanto a gozar de una vivienda digna; y tercero, en la distribución de bienes públicos, concretamente la vivienda.

La *gobernanza socialmente compartida* es el tercer rasgo del nuevo diagrama de poder. En ella se encuentran incipientes dinámicas colaborativas entre los gobiernos locales y la Plataforma, así como otras organizaciones sociales reivindicativas del derecho a la

vivienda. Son tres dimensiones en las que se mostraron transformaciones en la gobernanza de la red de política de vivienda: una *legitimidad* más amplia en cuanto a las decisiones tomadas y las normativas impulsadas; una *dinámica* de interacción más horizontal, abierta e inclusiva; y una mejora en la *efectividad* con la que se aborda la problemática habitacional. Es importante advertir que la *gobernanza socialmente compartida* es reciente, por lo que si bien denota cambios positivos también es frágil e incierta en su posible evolución aún en proceso.

El capítulo quinto detalla entonces la *visibilización del conflicto* como la fuerza de resistencia que ha promovido las transformaciones en las relaciones de poder entre los actores participantes de la política de vivienda. Ahí se presentan las cuatro condiciones necesarias que esta investigación ha identificado para constituir la *visibilización del conflicto* como la fuerza impulsora del cambio: la *construcción de colectividad*, el *empoderamiento técnico-pragmático*, el despliegue de una *capacidad comunicativa*, y la *difusión de victorias*. La investigación permitió observar que cuando la PAH logra desarrollar estas cuatro condiciones, constituye una fuerza de resistencia (la *visibilización del conflicto*) capaz de generar un *daño de imagen* que afecta a los agentes gubernamentales y privados, y hace más probable la solución de situaciones concretas de emergencia habitacional.

## **6.2. Cinco proposiciones de carácter teórico y empírico**

Adicionalmente al modelo analítico que se propone, esta investigación pretende abstraer algunos aprendizajes relevantes en lo normativo y en lo sustantivo. Por lo tanto, ¿cuáles son las lecciones teóricas y empíricas que se pueden generalizar de esta investigación? En esta sección se presentan cinco proposiciones que relacionan los hallazgos obtenidos con la literatura de las redes de política y de gobernanza, así como los referentes a la política de vivienda y la participación de los movimientos y organizaciones sociales.

## **Proposición 1.**

Una red en involución caracterizada por dinámicas de cierre, exceso de consenso e interacciones trabadas, no ofrecerá oportunidades estructurales de transformación.

En el capítulo primero se hizo referencia a la literatura de redes que argumenta las posibilidades de cambio por aspectos contextuales (cambios ambientales), por la cualidad endógena de auto-regulación que suponen (metagobernanza), o por las oportunidades generadas por las elites políticas y participantes de la red (estructuras de oportunidad políticas). Sin embargo, estas propuestas teóricas parecen no funcionar cuando la *policy network* ha derivado en dinámicas de involución caracterizada por cierre, interacciones trabadas entre los participantes y exceso de consensos. El caso de la política de vivienda en Cataluña muestra que una red en involución, fuertemente cerrada y que defiende la estabilidad e inercia, difícilmente abrirá por sí misma oportunidades para el cambio.

Por ejemplo, los cambios ambientales no transformaron la dinámica de la red sino que acentuaron el enfoque de política pública que prevalecía en los últimos años. A pesar de la aguda crisis económica del 2008, la red no generó cambios sustanciales en la política de vivienda. Por el contrario, agudizó la emergencia habitacional con las primeras respuestas y favoreció la cooptación de la red y los comportamientos oportunistas, por ejemplo: las reformas a la normativa de alquileres aceleraron los desahucios y las respuestas gubernamentales significaron rescates financieros y la posterior venta de los activos a fondos de inversión internacional. Por su parte, las posibilidades de metagobernanza se vieron limitadas fuertemente debido a la trabazón funcional, política y cognitiva en la que se encontraban los gobiernos, entidades financieras y constructores. En consecuencia, las estructuras lejos de permitir un cambio y abrir oportunidades transformadoras, aseguraron la inercia y el *estatus quo* en beneficio de unos cuantos.

Lo mismo se puede observar desde otras perspectivas teóricas. Por ejemplo, la literatura relacionada a la *Influencia de los grupos de interés* en cuanto al paso de una *policy community* a una *issue network* (Richardson, 2000), se ajusta parcialmente a la

evidencia del caso estudiado. En efecto, se puede decir que la PAH ha sabido aprovechar ciertos espacios que la red ha ofrecido, por ejemplo, los cambios políticos o las ambigüedades que las relaciones intergubernamentales impactan a la política de vivienda. Pero la PAH también ha tenido mucha influencia para abrir las oportunidades de cambio en la propia red de política. La visión del cambio que reconoce la influencia que los grupos de interés tienen para hacer pasar de una *policy community* a una *issue network* (Richardson, 2000, p. 1008), está solo en función del aprovechamiento de las oportunidades ajenas a ellos. Si bien la crisis inmobiliaria introdujo inestabilidad política e impactos no esperados, el agrupamiento de los afectados y el ejercicio de la *visibilización del conflicto* fueron determinantes para agrietar las estructuras y las relaciones de poder existentes para dar paso a un nuevo diagrama de poder en la red de la vivienda.

Otro enfoque que aborda el cambio en las redes de política es la teoría del equilibrio puntuado (Punctuated equilibrium theory – en adelante PET-) (Baumgartner, Jones, & Mortensen, 2014). Esta teoría parte del supuesto que los procesos políticos tienden a ser estables con cambios que suelen ser marginales en su mayoría -la *política en subsistemas*<sup>60</sup>-, y que solo ocasionalmente suceden cambios a gran escala -la *macro-política*-. Entre los factores que favorecen la fragmentación del equilibrio resaltan:

- Los cambios en el reconocimiento y la atención puesta a un problema;
- Tener instituciones políticas separadas y traslapes en las jurisdicciones; y,
- Un acceso relativamente abierto a las movilizaciones.

Estos factores generan un contexto en el que los cambios marginales y de gran escala en las políticas “provienen de la interacción multinivel de las instituciones políticas y de las decisiones tomadas por los hacedores de política” (Baumgartner et al., 2014, p. 3).

En el caso de la red de política de vivienda, es cierto que es posible constatar las condiciones que favorecen un proceso de cambio a gran escala sin conocer si finalizará en una ruptura de la política con el pasado o si solo será un cambio marginal en los subsistemas. Los traslapes competenciales no son ajenos al caso estudiado: si bien la

---

<sup>60</sup> Los subsistemas pueden ser las tipologías convencionales de las policy networks que se abordaron en el capítulo primero: *policy communities*, *issue networks*, *iron triangles*, etc.

comunidad de Cataluña tiene competencias para definir la política de vivienda, el nivel estatal tiene competencias en otras áreas como en la ley de arrendamientos, o la influencia que tienen los Ayuntamientos en la política urbanística; todo en conjunto genera ambigüedad por la imbricación entre la competencia Estatal, Catalana y municipal. En general la PET encaja en el sentido de que la estabilidad y los cambios marginales dejaron de desarrollarse en los subsistemas de políticas para pasar a registrar un cambio de mayor escala. Muestra de ello es la atención que el problema de la emergencia habitacional ha recibido.

Sin embargo, la PET concibe el cambio desde una visión muy estructural y aunque hace referencia a las movilizaciones sociales, parece que la posibilidad de que suceda el cambio solo depende de los funcionarios públicos: “The Punctuated-equilibrium theory extends these observations by placing the policy process on a dual foundation of political institutions and boundedly rational decisionmaking”(Baumgartner et al., 2014, p. 2). El enfoque de la elección racional ya encuentra dificultad para explicar por qué ocurren cambios y normalmente los refieren a situaciones ambientales que afectan las preferencias agregadas de los individuos en la sociedad (Sørensen & Torfing, 2008c). Además, el énfasis en la racionalidad limitada pone el peso en la decisión de los *policy makers* pero no abre el enfoque a otros actores fuera de la red, como es el caso de la Plataforma de Afectados por la Hipoteca. Adicionalmente, si la atención solo es a las instituciones políticas, no será posible a registrar las dinámicas e interacciones informales y pragmáticas, que como ya se vio en el análisis, son fundamentales para entender las negociaciones y acuerdos entre la Plataforma, la banca y las administraciones públicas.

Finalmente, la literatura de las *Estructuras de Oportunidades Políticas* (en adelante EOP) (Tarrow, 2012; Tilly, 1978) comparte algunas de las limitaciones descritas. Si bien es cierto que las EOP reconocen la capacidad de influencia que tienen los movimientos y organizaciones sociales en las estructuras y políticas públicas, pareciera que las oportunidades siempre surgen desde factores ambientales, cambios institucionales o en las elites políticas, y solo entonces los movimientos sociales se movilizan para aprovechar las oportunidades surgidas. Sin embargo, poca atención se da a la manera que las organizaciones y movimientos sociales se movilizan para abrir las oportunidades en las estructuras por ellos mismos y desde afuera. Es en ese sentido que una de las aportaciones de la investigación es que se profundiza en investigar los *cómos*



de la PAH: qué fuerzas pero especialmente *cómo* las ejerció, *cómo* desplegó sus estrategias y tácticas que resultaron en cambios y nuevos equilibrios en las relaciones de poder.

## **Proposición 2.**

En una red en involución, las interacciones se desarrollan aún *bajo la sombra de las jerarquías*. Sin embargo, el rol gubernamental será limitado y requerirá de un impulso externo.

La investigación muestra, por un lado, que ante el grave problema de la emergencia habitacional que la red de actores en torno a la vivienda enfrentó después de la crisis del 2008, la red constituida hasta ese momento no manifestó cambios importantes debido a sus dinámicas de cierre, bloqueo y exceso de consenso. Por otro lado, también muestra que las funciones de regulador y coordinador asociadas al nuevo rol gubernamental no se ejecutaron ni de manera endógena ni como una respuesta natural por parte de las administraciones. Por el contrario, la investigación presenta un caso en el que un actor considerado externo a la red de la vivienda, indujo desde fuera actividades relacionadas con la metagobernanza. Es en este sentido que la investigación aporta evidencia y variación sobre la influencia que pueden tener actores considerados *outsiders*: inducir a que un actor, normalmente las administraciones públicas, se vea obligado o forzado a utilizar estrategias de metagobernanza. Un aspecto que no es común encontrar en la literatura de redes.

La evidencia del capítulo tercero muestra que las administraciones gubernamentales hasta entrada la crisis tuvieron importantes limitaciones e incidieron poco en la orientación de la política y en el comportamiento de los actores. Al analizar la red entorno a la política de vivienda, es posible identificar indicios de cierre, la no-solución del problema público, la falta de inclusión, lo que da cuenta de cierto nivel de fallas en las interacciones de la red. Pero también es posible ver que aparecen ciertos rasgos de regulación y de metagobernanza que evidencian cambios. Si bien es cierto que las

administraciones públicas comenzaron a desarrollar acciones como la *regulación* y la *mediación del conflicto*, esto fue el resultado y consecuencia de *forzando la regulación* y la *mediación*; ambas, acciones ejecutadas por la PAH.

La gestión de la red mediante el caos es uno de los mecanismos de coordinación de las redes (*networks steering*) relacionado con la metagobernanza (Kickert, Walter J. M., Erik-Hans Klijn, 1997). Se trata de introducir cierto disturbio de tal forma que el equilibrio establecido se tambalee y se abran nuevas oportunidades para actores, visiones y poderes. En el caso estudiado es posible observar que la red de la vivienda manifiesta un cierto caos a partir del surgimiento de la Plataforma, pero lo interesante es que nuevamente, no se trata de un desequilibrio impulsado por los gobiernos, sino que es el resultado de las interacciones que ha forzado la PAH.

Otra de las estrategias que comúnmente se les atribuye a los gobiernos en el rol de metagobernador son las competencias para cambiar las reglas del juego mediante la creación o reforma de leyes. Mediante la competencia regulatoria, los gobiernos pueden estimular cambios, crear nuevas responsabilidades y asignar nuevas obligaciones a los actores. Se trata de una incidencia estructural en el *meta-nivel* de la red (Schaap, 2008). La Iniciativa Legislativa Popular, que posteriormente fue aprobada como la ley 24/2015, podría ejemplificar esta alternativa gubernamental para regular el conflicto entorno a la emergencia habitacional e incidir en el comportamiento de los actores. Sin embargo, aunque la legitimidad legal para la creación de leyes como la referida está en el parlamento y en la Generalitat para ejecutarla, lo relevante del caso estudiado es que la iniciativa no tuvo origen ni en el parlamento ni en el ejecutivo; nuevamente, fue la PAH y el grupo promotor, quienes desde fuera forzaron un cambio legal de esta magnitud.

Kooiman (2003) resalta a los investigadores sociales lo poco que se ha hecho en advertir a los funcionarios públicos y líderes administrativos sobre el rol que los gobiernos pueden desempeñar en la metagobernanza y en general, como reguladores de una red de política. La evidencia recabada en la investigación puede servir en este sentido, ya que la literatura convencionalmente entiende la posibilidad de regular y mediar una red como una respuesta natural y endógena, pero como ya se ha visto, cuando una red se mantiene fuertemente cerrada, las dinámicas de metagobernanza no se desarrollan por el bloqueo y la trabazón en la que se encuentran los participantes. La investigación

muestra entonces una variación en el surgimiento de las estrategias y acciones de regulación y mediación: en casos de redes fuertemente cerradas, la aparición de actores externos a la red pero con el potencial suficiente para forzar nuevas interacciones, permitirá a los gobiernos intervenir sobre los comportamientos oportunistas, las cooptaciones de beneficios y en general, los resultados no deseados.

En resumen, el trabajo realizado muestra otras alternativas para realizar una función de metagobernanza de mayor alcance al incorporar a los movimientos u organizaciones sociales como un actor fuera de la red formal pero con la fuerza necesaria para inducir la regulación y la mediación. Esta alternativa más que una situación de conflicto o complejidad, representa una oportunidad que tienen los gobiernos para promover una metagobernanza efectiva e intervenir en la solución de los conflictos sociales. El argumento parecería sugerir que las redes continúan a la *sombra de las jerarquías*, pero requieren de ser iluminadas desde fuera por los movimientos y las organizaciones sociales.

### **Proposición 3.**

Para que surjan oportunidades de cambio, una red de política en involución puede mantener la dependencia y la conveniencia mutuas como base de las interacciones, pero deberá ser sustituido el exceso de consenso por un nivel de conflicto funcional.

Como se vio en los dos capítulos anteriores, la investigación revela que para que sea posible el cambio, las interacciones en la red de la política de vivienda más que estar basadas en una dependencia mutua y en la conveniencia de la colaboración para el logro de los objetivos, deben ser relaciones establecidas en el enfrentamiento de fuerzas que busquen imponer visiones y objetivos de cada actor sobre el resto. Esta idea no es otra cosa más que el reconocimiento e incorporación del conflicto, no como patología sino como la expresión del poder que poseen todos los actores y como facilitador del cambio. Las categorías teóricas entorno a la *visibilización del conflicto* y al *daño de imagen* que se proponen, contribuyen en aminorar la falta de una teoría pragmática de las luchas de poder dentro de las policy networks (Sørensen & Torfing, 2008c).

Es precisamente derivado del conflicto que la PAH abrió los espacios para incidir en la política de vivienda; los resultados que el capítulo cuarto presenta acerca del nuevo diagrama de poder dan cuenta de ello. La influencia de la PAH coincide con la afirmación de que movimientos sociales e instituciones gubernamentales no están separadas sino que por lo contrario los nuevos movimientos tienen la capacidad y de hecho inciden en tres dimensiones de la política pública: una *conceptual*, otra *sustantiva* y una última *operativa* (Goma et al., 2002). Se puede ver del análisis realizado en la presente investigación que la PAH ha influido en estas tres dimensiones de política.

Por ejemplo, respecto a la *dimensión conceptual*, el nuevo diagrama de poder captura las incorporaciones que la Plataforma ha hecho para definir un nuevo problema habitacional. Un ejemplo relevante es la impugnación del discurso dominante que se promovió en la red pre-crisis: las instituciones públicas y privadas resaltaban la irresponsabilidad ciudadana como causa de la crisis y del problema hipotecario. Una de las luchas más concretas y efectivas de la Plataforma ha estado en demostrar precisamente la responsabilidad que tienen los bancos y la laxitud de la regulación hipotecaria y de vivienda como causas de la crisis, el gran número de desahucios, y el desequilibrio habitacional actual.

En cuanto a la *dimensión sustantiva* la investigación muestra evidencia de la incidencia que la PAH ha tenido en los contenidos formales y reglamentarios: desde las mociones impulsadas por la PAH y aprobadas por los Ayuntamientos catalanes, pasando por las modificaciones a los reglamentos a las mesas de emergencia, hasta la elaboración y el despliegue de tareas compartidas con la Generalitat respecto de las obligaciones contenidas en la Ley 24/2015. Incluso una vez que ésta fue suspendida por el Tribunal Constitucional, la Plataforma incidió para que la Generalitat y los municipios, decidieran comenzar los trabajos y presentar una legislación catalana que restableciera los derechos perdidos con la suspensión constitucional.

Finalmente en la *dimensión operativa*, se puede ver cómo a partir de la confrontación y relaciones establecidas entre la PAH y las administraciones locales, la política de vivienda activó la función reguladora y sancionadora en relación a todos los pisos que no cumplieran con la función social de habitabilidad, la necesidad de legalizar los acuerdos por edificios recuperados bajo la campaña de la obra social, o la creación

reciente de las unidades de mediación que el Ayuntamiento de Barcelona ha creado para aminorar los desahucios que ocurren todavía hoy en la ciudad.

#### **Proposición 4.**

El ejercicio de una fuerza de resistencia que trastoque el equilibrio de poderes establecido, generará primero enfrentamientos antagónicos y posteriormente relaciones más estables hasta alcanzar un nuevo diagrama de poder.

La *gobernanza socialmente compartida* representa la evidencia de un caso donde después de periodos de confrontación abierta entre las administraciones públicas y la Plataforma, las interacciones han pasado a desarrollarse en terrenos más colaborativos y medianamente estables. Las actividades de difusión, capacitación y la creación de protocolos de actuación que la Generalitat y la PAH desarrollaron los meses posteriores a la aprobación de la ley 24/2015, son un ejemplo de una gobernanza más colaborativa y con un enfoque social. La participación de la Plataforma en el Consell Social de l'Habitatge a nivel municipal en Barcelona, también se inscribe en esta nueva dinámica: se recuerda que anteriormente no participaban ni las organizaciones sociales representativas del movimiento por la vivienda, ni tampoco las entidades bancarias.

En el primer capítulo se mencionó las relaciones *híbridas* (Skelcher & Smith, 2015; S. R. Smith & Skelcher, 2014) como una corriente teórica que reconoce el impacto que tiene la diversidad de racionalidades, lógicas e identidades de quienes participan en una red. Los argumentos de la gobernanza híbrida, como expresión de relaciones estables, no están lejos de los que plantea la *microfísica del poder* en el sentido de que para esta última, esa diversidad de racionalidades serían el punto de partida y el encuentro de las fuerzas que practican los diferentes actores. Puesto así, la lógica de la *hibridación* parece encajar con la incidencia que ha tenido la PAH en la red de política de vivienda: sus reacciones, las fuerzas ejercidas y el cambio en las relaciones de poder, son ejemplo del entrelazamiento de diferentes racionalidades (Skelcher & Smith, 2015, p. 2). Es decir la *gobernanza socialmente compartida* representa una incipiente etapa relacional

más estable a diferencia de las confrontaciones abiertas entre las administraciones y la Plataforma: una participación de *actores* más o menos *comprometidos*, con *capacidad de tomar decisiones conjuntas*, orientadas a producir los impactos deseados, y especialmente, la capacidad de los gobiernos para relacionarse con actores externos (Sørensen & Torfing, 2008b).

Pero los encuentros más estables no solo se dan sobre órbitas de actuación formales, también los encuentros informales tienen la potencialidad de reducir a incertidumbre gracias a la *iteración* de los enfrentamientos, *la proyectividad* y *la práctica evaluativa* que hace la propia organización (Emirbayer & Mische, 1998, p. 971).

*Iteración.* Una cualidad de la *iteración* es la reducción de la incertidumbre que dan las prácticas y acciones al incorporarse como rutinas. En ese sentido las acciones de desobediencia civil que ejerce la PAH pueden ubicarse como ejemplos significativos de este elemento. Después de una gran cantidad de desalojos detenidos por parte de la PAH, el *#StopDesahucios* se ha convertido en una práctica informal pero reconocida por todos los actores que cuando se ejecuta, tiene el efecto de suspender el desalojo en la mayoría de las ocasiones. Lo mismo se puede decir de las ocupaciones bancarias y a oficinas gubernamentales. Como se resaltó en los capítulos analíticos, las ocupaciones han generado una serie de rutinas que comienzan con la ocupación, implican la *visibilización del conflicto*, pasan por el desalojo de las afectadas y termina normalmente con el otorgamiento de daciones en pago y/o alquileres sociales. Todos los actores saben en alguna medida el rumbo y final que tendrá el enfrentamiento de fuerzas.

*Proyectividad.* Esta dimensión tiene que ver con la posibilidad de visualizar un futuro posible y se puede resaltar en tres breves ejemplos. El primero es por medio de la Iniciativa Legislativa Popular. La decisión de buscar incidir a ese nivel responde a un cálculo de experiencias previas: sin cambio legislativo siempre estarán parando desahucios en la calle por medio del *Stop Desahucios*, un mecanismo efectivo pero que no logra erradicar totalmente la incertidumbre y que además desgasta los recursos humanos de la Plataforma. Por lo tanto, la PAH decide incidir en el futuro de las afectadas al intentar cambiar la actual ley hipotecaria y la primera opción fue intentarlo desde el nivel Estatal para posteriormente incidir desde el parlamento Catalán.

Un segundo ejemplo de la *proyectividad* son las acciones de la *obra social* de la PAH: si bien es cierto que su habitabilidad se hace fuera de la norma, es posible que sea regularizada en los casos en que las entidades financieras ceden los bloques a los Ayuntamientos para que éstos los utilicen como parque social. Sobre esa posibilidad futura es que la *obra social* se proyecta como una alternativa para garantizar el derecho a la vivienda de las personas en emergencia habitacional. Finalmente, el tercer ejemplo es la *transnacionalización del daño de imagen* al fondo de inversión Blackstone que la PAH visualizó como posible. Al considerar la poca presencia física de las oficinas del fondo aplicarse la fuerza de la *visibilización del conflicto* en el territorio catalán, la Plataforma creativamente reconfiguró sus fuerzas en relación a las vulnerabilidades de Blackstone y concretó una acción internacional que terminó por *visibilizar* a sus responsables en ámbitos sensibles para el fondo. Nuevamente, es la proyección de futuro la que impulsa las acciones presentes de la Plataforma.

*Práctica evaluativa.* Esta última dimensión se refiere al cálculo que la organización realiza acerca de las posibilidades que la situación contextual permite. Al respecto, también es posible encontrar *una práctica evaluativa* sobre los cursos de acción que la Plataforma puede realizar al considerar el contexto presente. La misma ILP sirve para resaltar como la PAH ha realizado una serie de evaluaciones tanto de experiencias pasadas y su relevancia en el presente. La presentación de la ILP catalana y la demanda de que fuese aprobada antes de las elecciones, responde a la oportunidad de obligar a los partidos políticos a manifestar explícitamente su posición frente a la iniciativa popular. La evaluación fue correcta pues como se vio, la ley 24 fue aprobada por unanimidad en el parlamento catalán.

## **Proposición 5.**

Los cambios en la red de política tienen una expresión formal y legal, pero es indispensable incidir en las dinámicas pragmáticas para impulsarlos.

Para situar las posición de los actores y sus interacciones en la red de la vivienda, se ha utilizado el concepto de *órbita* como analogía tomada de la física cuántica. Ya Foucault

y Deleuze (2014) mencionan lo relevante que puede ser el mundo cuántico para estudiar la *microfísica del poder* o el *poder molecular*. Por ejemplo, así como las partículas de luz (fotones) *saltan* entre sus órbitas al ser afectadas mediante el calentamiento del gas neón -salto cuántico-, los actores de una red también *saltan* al ser afectados por las relaciones de fuerza (de poder) que ejercen entre ellos. Una división simple hubiera sido establecer una red con expresiones formales e informales. Sin embargo, esta es una segmentación que convencionalmente se utiliza y que sobretodo no recupera realmente la dinámica que tienen los comportamientos de los actores: tiende a establecer una dicotomía entre lo formal y lo informal sin posibilidad de enlace. Por el contrario, la analogía de las órbitas de actuación permite visualizar lo formal e informal como expresiones que todos los actores realizan en diferentes momentos, algunas veces en terrenos más legales y otras tantas en espacios más pragmáticos, pero ambas a la vez.

Se refieren en el trabajo dos grandes órbitas de actuación: la *formal-legal* por un lado y la *pragmática* por el otro. Son características de la primera, aspectos como las leyes, los reglamentos o los convenios, mientras que la discrecionalidad, la subjetividad y la opacidad corresponden a la segunda. La posición que se ocupa en cada una de las órbitas no es determinada por la naturaleza de los actores, sino que está en función de las relaciones de fuerza inherentes a las interacciones entre si. Por lo tanto, un actor institucional como la Agencia de l'Habitatge puede *saltar* a la órbita pragmática en situaciones de negociación ante ocupaciones de oficinas gubernamentales realizadas por la PAH por ejemplo; así mismo, en otras ocasiones es el movimiento de afectados quien *salta* de la órbita *pragmática* a la *legal* en momentos como la presentación de la Iniciativa Legislativa Popular.

Es importante precisar que las órbitas de actuación son solo una abstracción analítica pues en la realidad, ambas representan una dinámica relacional que facilita la interacción entre actores con confrontaciones abiertas.

*Órbita Pragmática.* La órbita *pragmática* es una que permite vincular acciones, recursos, y aspectos tanto formales como informales entre los actores. Lo relevante del caso respecto a las órbitas de actuación es que las acciones que la PAH ejerce, fuerzan a que legisladores y funcionarios públicos *salten* a una órbita pragmática y los obliga a tratar temas legales muy concretos, aunque después regresen a la órbita formal para validar el acuerdo.



Además de los temas legislativos, la órbita pragmática también es una alternativa efectiva para llegar a acuerdos informales que, por la naturaleza legal-burocrática de las instituciones, no podrían justificarse en el entramado legal de su órbita formal. En el análisis se resaltaron situaciones en las que las instituciones acuerdan una solución como puede ser el otorgamiento de un piso de emergencia o de alquiler social de manera informal, al grado que no lo reconocen abiertamente y mucho menos lo hacen público<sup>61</sup>. Pero aunque esto pudiera parecer algo negativo, los acuerdos en la órbita pragmática sirven como una *válvula de escape* que permite el despliegue de una acción pública a los gobiernos y avanzar en la solución de los problemas. Estas situaciones corresponden con aquellas que desde la literatura son consideradas como *liminalities* (Pina E Cunha & Cabral-Cardoso, 2006). En ellas, los funcionarios públicos que atienden la problemática social de la vivienda enfrentan una doble presión: por un lado, la responsabilidad del mandato social para atender un problema público que es urgente, pero por otro, el entramado legal general y orgánico les pone trabas. La posibilidad de saltar a una órbita de interacción pragmática representa una alternativa efectiva ante esas situaciones, donde una práctica puede ser considerada legal e ilegal a la vez, donde la regla general no encaja con el problema concreto, y donde para hacer lo correcto se requiere salir de la norma<sup>62</sup>.

*Orbita formal-legal.* Por su parte, la *órbita formal-legal* representa interacciones por medio de diferentes canales, estructuras y espacios de diálogo que son reconocidos y aceptados por todos los actores. Su relevancia se debe a los resultados que pueden entregar las interacciones en esta órbita, y ejemplo de ello son todos los cambios a los reglamentos, firma de convenios y acuerdos formales. Como se mencionó párrafos arriba, muchos de estos resultados han comenzado en la órbita pragmática y han transitado a la órbita formal-legal. El análisis también muestra la manera en que la PAH sale de su órbita pragmática y se transfiere a la legal-formal, por ejemplo, al utilizar la alternativa de presentar una Iniciativa Legislativa Popular, o recientemente, su participación en el Consell social de l'habitatge en Barcelona.

---

<sup>61</sup> Recordar el caso de #IreneSeQueda que ante una ocupación de la oficina gubernamental, el delegado de Sants se comprometió de voz con una solución que no quiso firmar ni que se hizo abiertamente pública.

<sup>62</sup> Los autores advierten que si bien las situaciones de *liminality* pueden significar una alternativa positiva para solucionar problemas en la administración pública, también abren la posibilidad para normalizar comportamientos ilegales y corruptos. Este aspecto no se indaga en la presente investigación.

### **6.3. Reflexiones finales**

Esta última sección presenta un conjunto de reflexiones divididas en tres subsecciones finales. De ellas la primera aborda algunas observaciones necesarias acerca de la *visibilización del conflicto* como teoría sustantiva y las posibilidades de expandir su uso a otras áreas temáticas o casos de estudio. La segunda sección presenta, con base en los hallazgos obtenidos, algunos argumentos que destacan la conveniencia de incorporar un enfoque relacional en el análisis de policy networks. La tercera sección aborda algunos temas que en la actualidad aún están vigentes pero que por su incidencia en la política de vivienda merecen no perderse de vista.

#### **6.3.1. Observaciones a la visibilización del conflicto como teoría sustantiva**

Este trabajo no pretende presentar la *visibilización del conflicto* como una teoría formal acerca del cambio en las redes de política o de las incidencias de los movimientos sociales en las instituciones y políticas. No es su objetivo aspirar a una abstracción general a partir de la problemática de la emergencia habitacional en Cataluña; por el contrario, sí considera la *visibilización del conflicto* como una propuesta teórica sustantiva que da cuenta acerca de la manera en que los participantes resuelven un problema principal (B. G Glaser & Holton, 2004). En ese sentido la *visibilización del conflicto* da cuenta de la manera en que la PAH ha incidido en una *red de políticas* que se mantenía fuertemente cerrada, con bloqueos a nuevos actores y con un exceso de consenso entre los participantes que derivó en una red caracterizada por la *involución*. El paso hacia una *red temática* significa un sano conflicto por la incorporación de nuevos actores y sus visiones, así como los rasgos característicos del nuevo equilibrio de fuerzas; representa también, la incidencia que la *visibilización del conflicto* ha tenido y su fortaleza proviene de los contextos interaccionales, locales y sociales sobre los que se ha realizado la investigación (Charmaz, 2006).

¿Cómo se visibiliza un conflicto? ¿Cómo se hace espacio un nuevo actor externo para establecer interacciones con los actores que son reconocidos formalmente? ¿Qué

acciones estratégicas debe ejecutar el *outsider* con la finalidad de incidir en la agenda política de la red e insertar una nueva visión acerca de la problemática pública? Se puede decir que la *visibilización del conflicto*<sup>63</sup> ha sido la práctica con la que la PAH ha respondido a las preguntas anteriores, pues incorpora una serie de categorías y propiedades que se presentan como condiciones necesarias para su efectividad y su afectación como consecuencia: el *daño de imagen*. Se puede afirmar entonces que la categoría logra integrar teóricamente el proceso del cambio en las policy networks y la transformación en las relaciones de poder; es en ese sentido que cumple con la función que una categoría núcleo de la teoría fundamentada supone (B. G Glaser & Holton, 2004). Por lo tanto, tal como se presentó en el capítulo quinto, la *construcción de colectividad*, la existencia de un *círculo de empoderamiento técnico-pragmático*, la *capacidad comunicativa*, y la *construcción de una legitimidad social*, representan las condiciones que integran la *visibilización del conflicto* como la teoría sustantiva del cambio en la red de política de la vivienda en Cataluña.

La potencialidad de la *visibilización del conflicto* se presenta entonces como un esfuerzo por pasar de una generalización empírica a una teoría sustantiva de un problema empírico (Charmaz, 2006, p. 142). Sin embargo, esto mismo representa una delimitación concreta en cuanto a su alcance y de ninguna manera puede ser considerada una propuesta de teoría formal. Sin embargo, no significa que la *visibilización del conflicto* no pudiera escalar y evolucionar hacia una teoría formal acerca de la manera de incidir en las relaciones de poder. Para ello se requeriría un constante ejercicio de comparación matizada entre estudios de redes de política entorno a la vivienda en los que se analicen y se conceptualicen los resultados; solo a partir de ahí podría resultar en una teoría más abstracta y general (Bryant & Charmaz, 2007; Corbin & Strauss, 2008; B. Glaser & Strauss, 1967). De esa manera se podría pensar en la *visibilización del conflicto* como una teoría analítica acerca de la transformación en las relaciones de poder, no solo en redes de política, sino en otras áreas sustantivas como en el estudio de los movimientos sociales y su relación con las instituciones, o en cualquier *sistema de organización complejo* (M. Crozier & Thoenig, 1976) o *campo estructurado de acción social* (Friedberg, 1993), pues éstos se sostienen por

---

<sup>63</sup> En términos de la teoría fundamentada el término correcto sería *visibilizando el conflicto* pues la categoría núcleo puesta en gerundio implica la idea de proceso continuo y dinámico. Ref.

interacciones entre actores y/u organizaciones, y es sabido que ahí suceden constantes enfrentamientos de poder.

### **6.3.2. La relevancia del enfoque relacional en el análisis de las policy networks**

Desde los estudios relacionales se ha demostrado que la literatura ha sobredimensionado el peso ya sea de las estructuras sobre la agencia o viceversa; también hay quienes incluso afirman que ambas categorías se encuentran tan fuertemente entrelazadas que resulta imposible separarlas para el análisis empírico (Emirbayer, 1997; Emirbayer & Mische, 1998). El estudio de las interacciones que se ha hecho en este trabajo reivindica la incidencia que la capacidad de agencia tiene en las estructuras sin desconocer las constricciones que éstas imponen a los actores. Las relaciones de fuerza que la *microfísica del poder* propone, se incorporan armoniosamente con el enfoque relacional y permite escapar de dualismos excluyentes para dar entrada a incidencias de doble sentido. La *pragmática relacional*, al igual que la *microfísica del poder*, se distancian de la visión sustancial que ven al poder como una entidad, una estructura o como objeto de posesión, sino que lo transforman en un concepto relacional: el poder no está estructurado en entidades sino que son las propias relaciones de fuerza las que estructuran el poder. Las relaciones de poder entonces, son al mismo tiempo condición y efecto de las relaciones económicas, sociales y sexuales (Foucault, 2008).

Marsh y Rhodes (1992) analizan la relación que tiene el concepto de policy networks con diferentes teorías del Estado y terminan por resaltar que todas desconocen en algún grado la incidencia del aspecto relacional en las redes de política. Por ejemplo, destacan que el enfoque *pluralista* tiene un entendimiento del poder de manera unidireccional y como un elemento alojado en alguna estructura y que puede ser poseído por alguien. La crítica continua en el sentido de que para los pluralistas el poder se expresa cuando un sujeto A tiene la capacidad de que otro B elija la acción X cuando hubiera elegido Y. Esto supone entender el poder en una sola vía, como un atributo y una propiedad. La pregunta desde este enfoque parece orientarse a responder quién posee el poder. Según Smith (1993) este enfoque tiene una limitación importante pues determina el grado de poder que tienen los actores en la medida que poseen recursos como el liderazgo, lo

financiero o una fuerte membresía a la red. Sin embargo, como se hizo referencia en los primeros capítulos, esto significa registrar el poder como un contable (M. Crozier & Thoenig, 1976). Otro ejemplo es la visión desde el institucionalismo económico y la teoría de la *elección racional*, donde la acción de los individuos está orientada al logro de objetivos ordenados en prioridades claramente diferenciadas. Las alternativas son individuales y calculadas en función de las posibilidades que ofrece la estructura de incentivos, por lo que se trata de una especie de *voluntarismo abstracto* donde primero se entienden las entidades y solo después las relaciones dentro de ellas (Emirbayer, 1997; Emirbayer & Mische, 1998).

Una visión del poder únicamente estructurada en el análisis de redes, representa una visión convencional que tiende a poner en las estructuras o instituciones la explicación sobre quién ostenta el poder. En esta visión las instituciones son las reglas del juego que definen dónde o quienes tienen poder. Por el contrario, como ya se vio en los primeros capítulos, Foucault y Deleuze mencionan que es el poder quien define las instituciones. Esto último tiene que ver con reivindicar la incidencia de los actores en las instituciones y alejarnos del típico dualismo *agencia-estructura*. En lugar de preguntarse ¿Quién posee el poder? la pregunta relevante para entender el cambio en las policy networks es cuestionar las fuerzas relacionales que ejercen los actores con base en las estructuras vigentes y las formas en que han construido nuevas estructuras como expresión de esos poderes. Los mismos Marsh y Rhodes reconocen la importancia que tiene el aspecto relacional en las estructuras y en la dinámica de la red “The institutional and interpersonal links in any network are best regarded as both constraints and resources, which can have an effect upon any exchange within the network” (Marsh & Rhodes, 1992, p. 262).

El análisis de la presente investigación confirma que la influencia que tiene un actor sobre el otro no es unidireccional, sino que todos los actores influyen en el comportamiento entre sí, tal como coinciden los enfoques relacionales y de la *microfísica del poder* (Deleuze, 2014). También demuestra que el poder no es un atributo de alguien o algo, sino que éste se encuentra distribuido en innumerables puntos de enfrentamiento. Las acciones que despliega la PAH en relación con la banca o las administraciones públicas es muy clara en este sentido. Por ejemplo, a pesar de que la banca es percibida como un actor poderoso, y en los casos de desahucios tiene el respaldo judicial para ejecutarlos, los afectados también oponen una fuerza de

resistencia que evita el desalojo. Es decir, no solo la banca (A) tiene el poder de hacer que las afectadas (B) sean sujetas de desahucio (acción X), sino que éstas también logran que las entidades otorguen alquileres sociales por ejemplo (acción Y): una alternativa que no hubieran elegido sin la fuerza que opone la PAH. Como afirma Rhodes en relación al enfoque pluralista<sup>64</sup>, “The core claim is that power is structured in a few competing elites, which includes the private government of public policy by closed policy networks” (Rhodes, 2007, p. 1250). Pero como evidencia el análisis realizado, el poder en la red de la vivienda en Cataluña no solo lo ejercen los gobiernos y quienes participan de una red cerrada, sino que también es practicado por otros actores *outsiders* como la PAH al forzar las transformaciones en la red.

En resumen, la *microfísica del poder* ha sido un enfoque analítico clave para el análisis del cambio que ha tenido la red de la vivienda en Cataluña. Si el estudio hubiese adoptado una visión del poder convencional, plenamente estructural, los hallazgos acerca del cambio en la red y en las relaciones de poder pudieran haber sido parciales debido a que las explicaciones se centrarían en los efectos que el poder tiene sobre las estructuras formales. Por ejemplo, se hubiera destacado los cambios legislativos que lograron en el 2015 los afectados por las hipotecas, o las acciones tipo *co-governance* entre la Generalitat y la PAH para la difusión y capacitación a funcionarios acerca de la ley 24; o el trabajo compartido en las mesas del *Consell Social de l’Habitatge*. Sin embargo, resaltar únicamente esos aspectos hubiera contribuido a responder una pregunta del tipo *qué* o *cuáles* cambios. Por el contrario, entender las transformaciones en la red de la política de la vivienda en términos de relaciones de fuerza entre los actores, ha permitido encaminar los esfuerzos a responder una pregunta acerca de *cómo* es que la PAH ha logrado incidir en el cambio. Un análisis convencional del poder también hubiese destacado quizá el *daño de imagen* como causa de los cambios. Sin embargo, la *microfísica del poder* ha permitido hacer emerger la fuerza y sus condiciones que genera esa afectación: la *visibilización del conflicto*.

---

<sup>64</sup> En el texto también se refiere a los Neo pluralistas.

### 6.3.3. Algunos puntos a observar en el futuro

La evidencia ha mostrado la incidencia de la PAH en la red y en la política de la vivienda en Cataluña. Si bien hay una variedad de factores que también han favorecido las transformaciones, este trabajo se ha interesado por aquellos donde la PAH ha intervenido de manera activa desde su posición como *outsider* en la red preestablecida. Un aspecto relevante es que se han registrado dinámicas que podrían ubicarse en lo que Robin, Bates y Pattison (2011) califican como *enraizamientos relacionales* pero que se han repetido en alguna medida por lo que se han visto rasgos que dan cuenta de cierto grado de institucionalización o *enraizamiento estructural*. Es decir, un aspecto relevante a investigar será si la participación de la PAH se configura formalmente en un espacio más institucionalizado de gobernanza o si por el contrario aporta un *exceso de conflicto* al grado de materializar riesgos reales de parálisis en las interacciones que caracterizan a este tipo de redes (Koppenjan, 2008).

Adicionalmente, será interesante registrar las tensiones que la red de la vivienda experimentará en los próximos años: ¿favorecerá la eficiencia administrativa sobre la inclusividad en la toma de decisiones? ¿Prevalecerá la legitimidad interna de la red sobre la externa? ¿Las interacciones y la dinámica de la red se mantendrán flexibles o tendrán una tendencia a la estabilidad? (Provan & Kenis, 2006). La posibilidad de que las interacciones se decanten por cualquiera de las opciones que presentan estas tres tensiones, dependerá seguramente de la percepción que la PAH tenga sobre la utilidad de participar formal y activamente en la red de política. Pero no solo dependerá de la Plataforma, sino que también intervienen las percepciones del resto de actores, la regulación en torno a la vivienda, y los cambios político-institucionales.

Un aspecto de especial importancia a considerar en el futuro, serán los rasgos y características que presenten las interacciones entre la PAH y la administración municipal de Barcelona que entró en funciones en el 2015. La relevancia radica en por lo menos dos factores: primero, el hecho de que la actual alcaldesa fue la portavoz y la cara más visible de la Plataforma desde su comienzo; segundo, que la nueva fuerza política en el consistorio local mantuvo dentro de su campaña la vivienda como una de los pilares más importantes.

Estos factores seguramente tendrán alguna incidencia significativa en el grado de

interacción entre la institución gubernamental y la organización social. En un extremo, podría esperarse dinámicas de colaboración con gran potencial para institucionalizarse mientras que en el lado opuesto, puede presentarse un escenario de profundo conflicto y confrontación abierta. El recorrido podría representar la culminación de un ciclo de transformación de la red y de sus interacciones: una primera etapa correspondería a la red establecida hasta el estallido de la crisis, en la que las relaciones de poder se encontraban sedimentadas y estructuradas en una comunidad de políticas marcada por exceso de consenso, bloqueos y cierres. Una segunda etapa, comenzaría con el surgimiento de la PAH en la que las relaciones de poder previamente establecidas se ven sacudidas por la fuerza ejercida por este nuevo actor. Finalmente, una tercera etapa representaría un final con una doble posibilidad: por un lado, la sedimentación de nuevas relaciones de poder con base en la extensión e institucionalización de las interacciones surgidas en la segunda etapa (¿una nueva comunidad de políticas?); o por otro lado, la problemática de la emergencia habitacional seguiría irresuelta de tal forma que la red, lejos de sedimentar las relaciones de fuerza, incrementase los conflictos a tal grado que se rompen las institucionalidades hasta entonces estructuradas y continua una *contested network*.

En la culminación de este ciclo de transformaciones de la red de política de vivienda en Cataluña, un elemento clave será la definición que la propia Plataforma tenga en este nuevo escenario de cambio político-institucional: ¿seguirá siendo una organización social representativa del movimiento social por la vivienda o si por el contrario aceptará concebirse como un actor formal dentro de la red? ¿seguirá generando acciones de desobediencia civil pacífica en contra de las administraciones públicas y entidades financieras o se consolidará como un actor que establece acuerdos formales y de colaboración con las instituciones públicas y privadas? Una línea clave para observar estas posibilidades es la campaña de la obra social de la PAH. ¿Se mantendrá la recuperación de edificios para después presionar el establecimiento de convenios entre los propietarios y los gobiernos, o participará directamente y aisladamente como una entidad de gestión social de vivienda? Todos estos aspectos referidos son relevantes y con una riqueza importante para la investigación en las ciencias políticas y sociales.

Por último, también será interesante analizar las interacciones en el nuevo equilibrio de poderes pero desde una mirada más cuantitativa. Es decir, considerando que las



interacciones de la red de vivienda se caracterizan por la participación de nuevos actores, un aspecto importante será evaluar la manera en que ha impactado la presencia de la PAH: ¿De qué manera se ha modificado aspectos como la *densidad* de la red, la *reciprocidad*, la *actividad* marcada por la dispersión en las elecciones de los participantes y su *popularidad* o la *triangulación* de las interacciones? (Robins et al., 2011). Estos son aspectos que deberán considerarse desde un análisis cuantitativo enmarcado en el *análisis de redes sociales*, pero sobretodo, tener en cuenta la manera en que estos cambios han impactado positiva o negativamente en la solución del problema habitacional en Cataluña.

---

## Bibliografía y Otras Referencias

- Alguacil, A., Alguacil, J., Arasanz, J., Fernández, G., Paniagua, J., Olea F, S., & Renes, V. (2013). *La Vivienda en España en el siglo XXI: diagnóstico del modelo residencial y propuestas para otra política de vivienda*. (C. Española & F. Foessa, Eds.).
- Arellano, D. (2002). Nueva Gestión Pública: ¿el meteorito que mató al dinosaurio? Lecciones para la reforma administrativa en países como México. *Reforma Y Democracia. CLAD*, (23), 1. JOUR.
- Arellano, D. (2006). *Los dilemas de la gestión local y las organizaciones comunitarias en México* (Vol. 1). BOOK, México: Centro de Investigación y Docencia Económicas.
- Arellano, D. (2010a). El enfoque organizacional en la política y a gestión públicas. Entendiendo las organizaciones gubernamentales. In M. Merino & G. Cejudo (Eds.), *Problemas, decisiones y soluciones* (Vol. 1, p. 61). CHAP, México: Centro de Investigación y Docencia Económicas. Fondo de Cultura Económica.
- Arellano, D. (2010b). Reformas administrativas y cambio organizacional: hacia el efecto neto. *Revista Mexicana de Sociología*, 72(2 (abril-junio)), 225. JOUR.
- Arellano, D., Demortain, D., Rouillard, C., & Thoenig, J. C. (2013). Bringing Public Organization and Organizing Back in. *Organization Studies*, 34(2), 145. JOUR.
- Arrow, K. (1970). The Organization of Economic Activity: Issues Pertinent to the Choice of Market Versus Nonmarket Allocation. In R. Haveman & J. Margolis (Eds.), *Public Expenditures and Policy Analysis* (pp. 59–73). Chicago: Markham Publishing Company.
- Asens, J. (2010, July 20). Medidas penales contra las okupaciones. *Diagonal*. Barcelona. Retrieved from <https://www.diagonalperiodico.net/medidas-penales-contra-okupaciones.html>
- Barcelona, A. de. (2016). Consell Social de l'Habitatge de Barcelona. Retrieved September 1, 2016, from <http://ajuntament.barcelona.cat/ecologiaurbana/es/con>

quien-lo-hacemos/consejo-de-la-vivienda-social

- Barometro Social de España. (2010). Retrieved from <http://barometrosocial.es/>
- Barzelay, M. (1998). *Atravesando la Burocracia: Una nueva perspectiva de la administración pública* (Vol. 1). BOOK, México: Fondo de Cultura Económica.
- Baumann, Z. (2007). *Vidas de consumo*. Madrid: Fondo de Cultura Económica.
- Baumgartner, F., Jones, B., & Mortensen, P. (2014). Punctuated equilibrium theory: Explaining stability and change in policy making. In P. A. Sabatier & C. M. Weible (Eds.), *Theories of the Policy Process* (3rd ed.). Philadelphia, PA.: Westview Press.
- Bevir, M., & Rhodes, R. A. W. (2007). Decentred Theory, Change and network Governance. In *Theories of democratic network governance* (pp. 77–91).
- Birks, M., & Mills, J. (2012). *Grounded Theory: a practical guide*. BOOK, London: SAGE.
- Blakeley, G. (2010). Governing Ourselves: Citizen Participation and Governance in Barcelona and Manchester. *International Journal of Urban and Regional Research*, 34.1, 130. JOUR.
- Blanco, I. (2015). Between democratic network governance and neoliberalism: A regime-theoretical analysis of collaboration in Barcelona. *Cities*, 44, 123–130. Retrieved from <http://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0264275114001656>
- Blanco, I., Fleury, S., & Subirats, J. (2012). Nuevas miradas sobre viejos problemas. *Gestión Y Política Pública*, XXI(Temático), 3–40.
- Blanco, I., Lowndes, V., & Pratchett, L. (2011). Policy Networks and Governance Networks: Towards Greater Conceptual Clarity. *Political Studies Review*, 9, 297. JOUR.
- Börzel, T. (2011). Networks: Reified Metaphor or Governance Panacea? *Public Administration*, 89(1), 49–63.

- Börzel, T., & Panke, D. (2008). Network Governace: Effective and Legitimate? In E. Sørensen & J. Torfing (Eds.), *Theories of democratic network governance* (p. 153). CHAP, Gran Bretaña: Palgrave Macmillan.
- Brugué, J. (2012). *El maleït problema de l'habitatge*. Barcelona.
- Brugué, Q., & Parés, M. (2012). Entre la deliberación y la negociación: El caso de la mesa de a Montaña en Aragón. *Revista de Estudios Políticos, Octubre-Di(158)*, 75. JOUR.
- Bryant, A., & Charmaz, K. (2007). *The SAGE handbook of grounded theory*. Thousand Oaks, Calif. : SAGE.
- Cabrero, E. (2005). *Acción pública y desarrollo local*. BOOK, México: Fondo de Cultura Económica.
- Carreras, A., & Tafunell, X. (2006). *Estadísticas históricas de España*. Bilbao.
- Castilla, J. L. (1999). *Análisis del poder en Michel Foucault :consecuencias para la sociología de la educación. Estudios y ensayos. Sociología* (Vol. 2). BOOK, La Laguna: Universidad de La Laguna, Servicio de Publicaciones.
- Charmaz, K. (2006). *Constructing grounded theory: a practical guide through qualitative analysis*. Thousand Oaks : SAGE.
- Charmaz, K. (2008). Constructionism and Grounded Theory Method. In J. A. Holstein & J. F. Gubrium (Eds.), *Handbook of constructionist research* (pp. 397–413). New York: The Guilford Press.
- Cohen, M., March, J., & Olsen, J. P. (2011). El bote de basura como modelo de elección organizacional. *Gestión Y Política Pública, XX(2)*, 247. JOUR.
- Colau, A., & Alemany, A. (2012). *Vidas Hipotecadas*. Barcelona: Angle Editorial.
- Corbin, J., & Strauss, A. L. (2008). *Basics of qualitative research :techniques and procedures for developing grounded theory* (Vol. 3th). BOOK, Thousand Oaks etc.: Sage.
- Crozier, M., & Thoenig, J. C. (1976). The Regulation of Complex Organized Systems.

- Administrative Science Quarterly*, 21, 547. JOUR.
- Crozier, M. y E. F. (1977). *El Actor y el Sistema: las restricciones de la acción organizada*. BOOK, México: Alianza.
- Davies, J. (2011). *Challenging governance theory :from networks to hegemony*. BOOK, Bristol etc.: Policy Press.
- Davies, J. (2013). Rethinking Urban Power and the Local State: Hegemony, Domination and Resistance in Neoliberal Cities. *Urban Studies*, 0042098013505158-. <http://doi.org/10.1177/0042098013505158>
- Davies, J. S., & Spicer, A. (2015). Interrogating networks: Towards an agnostic perspective on governance research. *Environment and Planning C: Government and Policy*, 33(2), 223–238.
- Dean, M. (1999). *Governmentality: power and rule in modern society*. London: SAGE.
- Deleuze, G. (2014). *El Poder: Curso sobre Foucault II* (1st ed.). Buenos Aires: Editorial Cáctus.
- Dey, I. (1999). *Grounding grounded theory :guidelines for qualitative inquiry*. BOOK, San Diego etc.: Academic Press.
- DiMaggio, P. J., & Powell, W. W. (1983). The Iron Cage Revisited: Institutional Isomorphism and Collective Rationality in Organizational Fields. *American Sociological Review*, 48(2), 147. <http://doi.org/10.2307/2095101>
- Emirbayer, M. (1997). Manifesto for a Relational Sociology, *103*(2), 281–317.
- Emirbayer, M., & Mische, A. (1998). What Is Agency?, *103*(4), 962–1023.
- Esmark, A. (2008). Democratic accountability and network governance. Problems and Potentials. In *Theories of democratic network governance* (pp. 274–296).
- Fawcett, P., & Daugbjerg, C. (2012). Explaining Governance Outcomes: Epistemology, Network Governance and Policy Network Analysis. *Political Studies Review*, 10(2), 195. JOUR.

- Fleury, S., Subirats, J., & Blanco, I. (2008). *Respuestas Locales a Inseguridades Globales. Innovación y Cambios en Brasil y España*. (Vol. 1). BOOK, Barcelona: Fundació CIDOB.
- Flyvbjerg, B. (1998). *Rationality and power: democracy in practice*. Chicago: University of Chicago Press.
- Foucault, M. (1999). *Estrategias de Poder. Obras esenciales Volumen II*. Barcelona [etc.]: Paidós.
- Foucault, M. (2008). *Historia de la sexualidad*. Buenos Aires: Siglo Veintiuno. Retrieved from [http://cataleg.uab.cat/record=b1956319~S1\\*cat](http://cataleg.uab.cat/record=b1956319~S1*cat)
- Foucault, M. (2009). *Vigilar y castigar : nacimiento de la prisión*. México, D.F.: Siglo Veintiuno.
- França, J. (2014). La PAH impulsa una nova ILP pel dret a l'habitatge i contra la pobresa energètica a nivell català. *El Diari*.
- Friedberg, E. (1993). Las cuatro dimensiones de la acción organizada. *Gestión Y Política Pública*, II(2, julio–diciembre), 283. JOUR.
- Galès, P. Le. (1995). Du gouvernement des villes à la gouvernance urbaine. *Revue Française de Science Politique*, 45(1), 57–95. JOUR. <http://doi.org/10.3406/rfsp.1995.403502>
- García, M. (2015). Insurgent acts of being-in-common and Housing in Spain: Making urban commons? In *Urban Commons: moving beyond state and market*. Basel: Birkhäuser.
- Garcia Fàbrega, G. (2014). *Els senyors del boom : [qui i com va fer diners durant la bombolla immobiliària als Països Catalans]*. Barcelona: Saldonar. Retrieved from [http://cataleg.uab.cat/record=b1945338~S1\\*cat](http://cataleg.uab.cat/record=b1945338~S1*cat)
- Gil, A. (2013, February 5). La PAH arremete contra la banca y la connivencia política ante los diputados en el Congreso. *Eldiario.es*. Barcelona.
- Glaser, B. (1992). *Basics of grounded theory analysis* (Vol. 1). BOOK, Mill Valley,

- CA: Sociology Press.
- Glaser, B. (1998). *Doing Grounded Theory: Issues and Discussions*. GEN, USA: Sociology Press.
- Glaser, B. G., & Holton, J. (2004). Remodeling Grounded Theory. *FORUM: QUALITATIVE SOCIAL RESEARCH SOZIALFORSCHUNG*, 5(2).
- Glaser, B. G., & Strauss, A. L. (2005). *Awareness of dying*. London: Aldine Transacion.
- Glaser, B., & Strauss, A. (1967). *The discovery of grounded theory: Strategies for qualitative research*. BOOK, Chicago: Aldine.
- Goma, R., González, R., Martí, S., Monteserín, M., Truño, M., Peláez, L., ... Donalson, M. (2002). *Creadores de Democracia Radical* (Vol. 1). BOOK, Barcelona: Icaria editorial, s.a.
- Guarneros-Meza, V. (2009). Mexican urban governance: How old and new institutions coexist and interact. *International Journal of Urban and Regional Research*, 33(2), 463. JOUR.
- Harvey, D., & Madariaga, J. M. (2013). *Ciudades rebeldes : del derecho de la ciudad a la revolución urbana*. Madrid: Akal. Retrieved from [http://cataleg.uab.cat/record=b1906687~S1\\*cat](http://cataleg.uab.cat/record=b1906687~S1*cat)
- Heclo, H. (1990). Issue networks and the executive establishment. In A. King (Ed.), *The New american political system* (Vol. 2 version). CHAP, Washington, D.C.: Aei Press.
- Hoff, J. (2003). A constructivist bottom-up approach to governance: the need for increased theoretical and methodological awariness in research. In *Governance as social and political communication* (p. 41). Manchester [etc.]: Manchester University Press.
- Hood, C. (1991). A public management for all seasons? *Public Administration*, 69(Primavera). JOUR.
- INE. (2001). Censo de población y vivienda.

- Jessop, B. (1998). The rise of governance and the risks of failure: the case of economic development. *International Social Science Journal*, 50(155), 29. JOUR.
- Jessop, B. (2002). Liberalism, neoliberalism and urban governance: a state-theoretical perspective. *Antipode*, 34(2), 452. JOUR.
- Jessop, B. (2003). Governance and meta-governance: on reflexivity, requisite variety and requisite irony. *Governance as Social and Political Communication*, 101–116. <http://doi.org/http://www.comp.lancs.ac.uk/sociology/papers/Jessop-Governance-and-Metagovernance.pdf>.
- Kenis, P., & Provan, K. G. (2006). The Control of Public Networks. *International Public Management Journal*, 9(March 2015), 227–247.
- Kersbergen, K. ., & Waarden, F. V. (2004). “Governance” as a bridge between disciplines: cross-disciplinary inspiration regardings shifts in governance and problems of governability, accountability and legitimacy. *European Journal of Political Research*, (43 (2)), 143–71.
- Kettl, D. (2002). *The transformation of governance : public administration for twenty-first century America*. Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- Kickert, Walter J. M., Erik-Hans Klijn, and J. F. M. K. (1997). *Managing Complex Networks: Strategies for the Public Sector*. London: Sage Publications.
- Kickert, W. J. M., & Koppenjan, J. F. M. (1997). Public Management and Network Management. In *Managing Complex Networks : Strategies for the Public Sector* (p. 206). London: Sage Publications.
- Kjaer, A. M. (2004). *Governance*. Cambridge [etc.] : Polity Press.
- Klijn, E.-H., & Edelenbos, J. (2008). Meta-governance as network management. In *Theories of democratic network governance* (p. 199).
- Kooiman, J. (1993). *Modern governance: new government-society interactions*. BOOK, London etc.: Sage.
- Kooiman, J. (2003). *Governing as governance*. BOOK, London: Sage.



- Koppenjan, J. F. M. (2008). Consensus and conflict in policy networks: Too much or too little? In E. y J. T. Sørensen (Ed.), *Theories of democratic network governance* (p. 133). CHAP, Gran Bretaña: Palgrave Macmillan.
- Lemke, T. (2002). Foucault, governmentality and critique. *Rethinking Marxism*, 14(3), 49. JOUR.
- Lewis, J. (2005). *Health Policy and Politics: Networks, Ideas and Power*. Melbourne: IP Communications.
- Lewis, J. (2011). The future of network governance research: strength in diversity and synthesis. *Public Administration*, 89(4), 1221. JOUR.
- Lynn, L. (2001). The myth of bureaucratic paradigm: What traditional public administration really stood for. *Public Administration Review*, 61(2), 144. JOUR.
- Lynn, L. E., & Robichau, R. W. (2013). Governance and organisational effectiveness: towards a theory of government performance. *Journal of Public Policy*, 33(2), 201–228. <http://doi.org/10.1017/S0143814X13000056>
- MacCallum, D., Moulaert, F., Hillier, J., & Haddock, V. (2009). *Social innovation and territorial development*. BOOK, Farnham: Ashgate.
- Macías, C. (2015). Vivienda : la hora de la verdad. *Alternativas Económicas*.
- Majone, G. (1997). *Evidencia, argumentación y persuasión en la formulación de políticas*. México : Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, A.C. Retrieved from [http://cataleg.uab.cat/record=b1457174~S1\\*cat](http://cataleg.uab.cat/record=b1457174~S1*cat)
- March, J. (2007). The study of organizations and organizing since 1945. *Organization Studies*, (28), 9–19.
- Marin, B., & Mayntz, R. (1991). *Policy networks : empirical evidence and theoretical considerations*. Boulder, Colo. : Westview Press. Retrieved from [http://cataleg.uab.cat/record=b1192677~S1\\*cat](http://cataleg.uab.cat/record=b1192677~S1*cat)
- Marsh, D. (1998). *Comparing policy networks*. Buckingham: Open University Press.
- Marsh, D. (2011). The new orthodoxy: the differentiated polity model. *Public*

*Administration*, 89(1), 32. JOUR.

Marsh, D., & Rhodes, R. A. W. (1992). *Policy networks in british government*. BOOK, Oxford: Clarendon Press.

Mayntz, R. (1993). Governing Failures and the problem of governability: Some comments on a theoretical paradigm. In *Modern Governance* (p. 9). CHAP, Gran Bretaña: SAGE.

McCallin, A. (2009). Grounded Theory... it is for me? [ICOMM]. Retrieved from <http://www.groundedtheoryonline.com/what-is-grounded-theory/classic-grounded-theory>

Mette Kjaer, A. (2011). Rhodes' contribution to governance theory: praise, criticism and the future governance debate. *Public Administration*, 89(1), 101. JOUR.

Meyer, M., Buber, R., & Aghamanoukjan, A. (2012). In Search of Legitimacy: Managerialism and Legitimation in Civil Society Organizations. *VOLUNTAS: International Journal of Voluntary and Nonprofit Organizations*, 24(1), 167–193. <http://doi.org/10.1007/s11266-012-9306-9>

Milward, H. B., Kenis, P., & Raab, J. (2006). Introduction : Towards the Study of Network Control. *International Public Management Journal*, 9(3), 203–8.

Mongil, D., & Terrones, A. (2012). *Governs locals i polítiques d'habitatge. Balanç i reptes. Recull de dades 2003-2011*. Barcelona.

Mullor, L. (2007). *Estudio sobre los diferentes indicadores de accesibilidad a la vivienda*.

Naredo, J. M. (2004). Perspectivas de la vivienda. *Revistas ICE*, 815(Mayo-Junio), 143–154. Retrieved from <http://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=933841>

O'Toole, L. J., & Meier, K. (2004). Desperately Seeking Selznick: Cooptation and the Dark Side of Public Management in Networks. *Public Administration Review*, 64(6), 681. JOUR.

ODESC, & PAH. (2013). *Emergencia Habitacional en el estado Español*. Retrieved

from [http://afectadosporlahipoteca.com/wp-content/uploads/2013/12/2013-Emergencia-Habitacional\\_Estado\\_Espanyoldef.pdf](http://afectadosporlahipoteca.com/wp-content/uploads/2013/12/2013-Emergencia-Habitacional_Estado_Espanyoldef.pdf)

- ODESC, & PAH. (2015). *Emergenia habitacional en Cataluña*. Barcelona.
- ONU. (2016). ONU-Habitat. Retrieved September 19, 2016, from <http://es.unhabitat.org/temas-urbanos/viviendas/>
- PAH. (2014). Libro Verde. Barcelona.
- Parés, M., Brugué, Q., Espluga, J., Miralles, J., & Ballester, A. (2015). The Strengths and Weaknesses of Deliberation on River Basin Management Planning: Analysing the water framework directive implementation in Catalonia (Spain). *Environmental Policy and Governance*, 110(March), 97–110. <http://doi.org/10.1002/eet.1662>
- Pina E Cunha, M., & Cabral-Cardoso, C. (2006). Shades of Gray: A Liminal Interpretation of Organizational Legality-Illegality. *International Public Management Journal*, 9(3), 209–225.
- Poder Judicial de España. (2010). Retrieved from <http://www.poderjudicial.es>
- Pollitt, C. (2000). Is the Emperor in his Underwear? An Analysis of the Impacts of Public Management Reform. *Public Management*, 2(2), 181–200.
- Ponce, J., & Fernández, G. (2011). Políticas públicas y servicio público de vivienda y alojamiento en Cataluña. Antecedentes y nuevos desarrollos normativos a partir de la ley 18/2007 del Derecho a la vivienda en Cataluña. In *Las Políticas Públicas de Vivienda en las Comunidades Autónomas de Andalucía, Aragón, Cataluña y en la Comunidad Foral de Navarra* (p. 130). Bizkaia: Grupo de Estudios EKITEN-Thinking Ikasketa Taldea- UPV/EHU.
- Powell, W. (1990). Neither market nor hierarchy: Network forms of organization. *Research in Organizational Review*, 12, 295. JOUR.
- Provan, K., & Kenis, P. (2006). Modes of network governance: structure, management, and effectiveness. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 18, 229–52.

- Purdy, J. (2012). A framework for assessing power in collaborative governance processes. *Public Administration Review*, 72(3), 409. JOUR.
- Ramírez, E. (2015). *Análisis de redes sociales para el estudio de la gobernanza y las políticas públicas* (1st ed.). México, D.F.: CIDE.
- Rawls, J. (1996). *El Liberalismo político*. Barcelona: Crítica. Retrieved from [http://catalogue.uab.cat/record=b1349990~S1\\*cat](http://catalogue.uab.cat/record=b1349990~S1*cat)
- Recio, A. (2015). La Caixa: negocio privado, desposesión pública. *Minetrastanto.org*.
- Rhodes, R. A. W. (1997). *Understanding Governance*. BOOK, Buckingham: Open University Press.
- Rhodes, R. A. W. (2007). Understanding Governance: ten years on. *Organization Studies*, 28(8), 1243. JOUR.
- Richardson, J. (2000). Government, interest groups and policy change. *Political Studies*, 48, 1006–1025.
- Robins, G., Bates, L., & Pattison, P. (2011). Network governance and environmental management: conflict and cooperation. *Public Administration*, 89(4), 1293. JOUR.
- Rodríguez, J. (2016, October 13). Els Mossos desallotgen una família amb menors sense ordre judicial ni denúncia de la propietat. *La Directa*. Barcelona. Retrieved from <https://directa.cat/mossos-desallotgen-una-familia-amb-menors-sense-ordre-judicial-ni-denuncia-de-propietat>
- Røiseland, A. (2011). Understanding local governance: Institutional forms of collaboration. *Public Administration*, 89(3), 879. JOUR.
- Rose, N., & Miller, P. (1992). Political power beyond the State: problematics of government. *British Journal of Sociology*, (43(2)), 172–205.
- Rosenau, J. N., & Czempiel, E.-O. (1992). *Governance without government: order and change in world politics*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Ruiz, G., Bielsa, J., Fernández, G., Solé, J., & Ascunce, J. (2011). *Las políticas públicas de vivienda en las comunidades autónomas de Andalucía, Aragón,*

*Cataluña y en la comunidad foral de navarra. Biskaia.*

Rusiñol, P. (2015a). La lucha por la vivienda se hace global. *Alternativas Económicas*, (30).

Rusiñol, P. (2015b). Wall Street: el casero del mundo. *Alternativas Económicas*, (30).

Salvador, R. (2003, May 17). Caruana pide a bancos y cajas moderación en la concesión de créditos hipotecarios. *ABC*. Retrieved from [http://www.abc.es/hemeroteca/historico-17-05-2003/abc/Economia/caruana-pide-a-bancos-y-cajas-moderacion-en-la-concesion-de-creditos-hipotecarios\\_181390.html](http://www.abc.es/hemeroteca/historico-17-05-2003/abc/Economia/caruana-pide-a-bancos-y-cajas-moderacion-en-la-concesion-de-creditos-hipotecarios_181390.html)

Sanchez-Silva, C. (2007, June 15). El Banco de España augura dificultades a la banca si no resta negocio inmobiliario. *El País*. Retrieved from [http://elpais.com/diario/2007/06/15/economia/1181858402\\_850215.html](http://elpais.com/diario/2007/06/15/economia/1181858402_850215.html)

Schaap, L. (2008). "Closure and Governance." In E. y J. T. Sørensen (Ed.), *Theories of democratic network governance* (p. 111). CHAP, Gran Bretaña: Palgrave Macmillan.

Scharpf, F. W. (1999). *Governing in Europe: effective and democratic?* Oxford: Oxford University Press. Retrieved from [http://cataleg.uab.cat/record=b1529392~S1\\*cat](http://cataleg.uab.cat/record=b1529392~S1*cat)

Schrank, A., & Whitford, J. (2011). The anatomy of network failure. *Sociological Theory*, 29(3), 151. JOUR.

Scott, W. R. (2008). *Institutions and organizations*. Thousand Oaks: Sage.

Skelcher, C., & Smith, S. R. (2015). Theorizing hybridity: Institutional logics, complex organizations, and actor identities: The case of nonprofits. *Public Administration*, 93(2), 433–448.

Smith, M. J. (1993). *Pressure, power and policy: state autonomy and policy networks in Britain and the United States*. BOOK, New York etc.: Harvester Wheatsheaf.

Smith, S. R., & Skelcher, C. (2014). Hybridity and Nonprofit Organizations: Next

Questions. *The Nonprofit Quarterly*, Spring 201, 80–87.

Sørensen, E., & Torfing, J. (2008a). Governance network research: towards a second generation. In *Theories of democratic network governance*.

Sørensen, E., & Torfing, J. (2008b). The second generation of governance network theory and beyond. In *Theories of democratic network governance* (pp. 297–315).

Sørensen, E., & Torfing, J. (2008c). Theoretical approaches to governance network dynamics. In *Theories of democratic network governance* (p. 25).

Sørensen, E., & Torfing, J. (2008d). Theoretical approaches to governance network failure. In E. y J. T. Sørensen (Ed.), *Theories of democratic network governance* (p. 95). CHAP, Gran Bretaña: Palgrave Macmillan.

Sørensen, E., & Torfing, J. (2008e). Theoretical approaches to Metagovernance. In E. y J. T. Sørensen (Ed.), *Theories of democratic network governance* (p. 169). CHAP, Gran Bretaña: Palgrave Macmillan.

Sørensen, E., & Torfing, J. (2008f). *Theories of democratic network governance*. BOOK, Basingstoke: Palgrave Macmillan.

Sorolla, A. (2014). Polítiques públiques d'habitatge, Més enllà de la construcció. L'habitatge, El quart pilar de l'estat de benestar. *Architecture, City and Environment*, 9(26), 223–233.

Stoker, G. (2011). Was local governance such a good idea? A global comparative perspective. *Public Administration*, 89(1), 15. JOUR.

Subirats, J. (2011). ¿Qué democracia tenemos? ¿Qué democracia queremos? *HAOL*, 26, 115–132.

Sunyer, F. C. P. i. (2012). *Panel de polítiques públiques locals d'habitatge*. Barcelona.

Sunyer, F. C. P. i. (2014). *Panel de polítiques públiques locals d'habitatge*. Barcelona: Fundació Carles Pi i Sunyer.

Swyngedouw, E. (2005). Governance Innovation and the Citizen: The Janus Face of Governance-beyond-the-state. *Urban Studies*, 42(11), 1991. JOUR.

- Swyngedouw, E. (2009). Civil Society, Governmentality and the Contradictions of Governance-beyond-the-State: The Janus-face of Social Innovation. In D. MacCallum, F. Moulaert, J. Hillier, & V. Haddock (Eds.), *Social innovation and territorial development* (Vol. 2009, p. 63). CHAP, Farnham: Ashgate.
- Tarrow, S. (2012). *El Poder en movimiento: los movimientos sociales, la acción colectiva y la política*. Madrid: Alianza. Retrieved from [http://cataleg.uab.cat/record=b1895187~S1\\*cat](http://cataleg.uab.cat/record=b1895187~S1*cat)
- Teresa, P., & Cols, C. (2016, May 2). La ley recurrida por el Gobierno ha evitado 639 desahucios en Barcelona solo en el 2016. *El Periódico Barcelona*. Barcelona.
- Terrones, A. (2015). L'habitatge en l'entorn metropolità de Barcelona. Evolució recent i factors estratègics. Barcelona: Pla Estratègic Metropolità de Barcelona.
- Terrones, A., & Serratusell, G. (2014). *Les polítiques locals d'habitatge. Institucionalització, diversitat i canvi. Càpsules d'Habitatge 2*. Barcelona.
- Thoenig, J. C. (1999). *L'Action publique locale entre autonomie et cooperation*. París.
- Tilly, C. (1978). *From mobilization to revolution*. New York: Random House. Retrieved from [http://cataleg.uab.cat/record=b1181986~S1\\*cat](http://cataleg.uab.cat/record=b1181986~S1*cat)
- Tørfing, J., & Triantafillou, P. (2013). What's in a Name? Grasping New Public Governance as a Political-Administrative System. *International Review of Public Administration*, 18(2).
- Trilla, C. (2001). *La política de vivienda en una perspectiva europea comparada*. Barcelona: Fundació La Caixa.
- Trinidad Requena, A., Carrero Planes, V., & Soriano Miras, R. M. (2006). *Teoría fundamentada "grounded theory": la construcción de la teoría a través del análisis interpretacional. Cuadernos metodológicos* (Vol. 37). BOOK, Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas.
- Vallespín, I. (2016). El Supremo confirma la prisión para Daniel Fernández y Manuel Bustos. *El País Cataluña*. Retrieved from [http://ccaa.elpais.com/ccaa/2016/02/24/catalunya/1456337481\\_035057.html](http://ccaa.elpais.com/ccaa/2016/02/24/catalunya/1456337481_035057.html)

Wachhaus, T. A. (2011). Anarchy as a Model for Network Governance, 72(2003), 33–42.

Williamson, O. E. (1991). *Mercados y jerarquías: su análisis y sus aplicaciones antitrust*. México,. Retrieved from [http://cataleg.upf.edu/record=b1070175~S11\\*spi](http://cataleg.upf.edu/record=b1070175~S11*spi)



## Anexo 1. Listado de personas entrevistadas

| <b>Entrevistado</b>            | <b>Institución</b>   |
|--------------------------------|--|
| Antoni Sorolla                 | Solvía Inmobiliaria, Banc Sabadell   |
| Carles Sala                    | Secretario de Habitatge i Millora urbana. Generalitat de Catalunya   |
| Carlos Macías                  | Portavoz PAH Barcelona   |
| Carlos Macías (2ª Entrevista)  | Portavoz PAH Barcelona   |
| Carme Trilla                   | Presidenta de la Fundación Habitat3  |
| Clara Blanchar                 | Periódico El País  |
| Confidencial                   | Funcionario de Anticipa-Blackstone   |
| Elisa Miralles                 | PAH Barcelona – ODESC Temas jurídicos  |
| Emma Giné                      | PAH Sabadell   |
| Enric Marín                    | Ex trabajador de entidad financiera  |
| Eva Jou                        | Asesora del la Gerencia de Vivienda del Ayuntamiento de Barcelona  |
| Eva Jou                        | Asesora del la Gerencia de Vivienda del Ayuntamiento de Barcelona  |
| Gemma García                   | Periódico La Directa   |
| Gerard Capó                    | Director Técnico de Programas de actuación para el uso digno de la vivienda, BAGURSA-Ayuntamiento de Barcelona   |
| Immaculada Ribas Algueró       | Servicios Jurídicos de la Agencia de l'Habitatge de Catalunya  |
| Irene Escorihuela              | Observatorio de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales (ODESC)   |
| Jaume Claries                  | Subdirección General de Coordinación y Seguimiento de los Programas de vivienda, Agencia de l'Habitatge  |
| Javier Buron                   | Gerente de Vivienda, Ayuntamiento de Barcelona   |
| Joan Batlle i Bastardes        | Dirección de programas sociales de vivienda, Agencia de l'Habitatge  |
| Joao França                    | Periodista de El Diario.es   |
| Jordi Sánchez Masip            | Dirección de Servicios Sociales, Ayuntamiento de Barcelona   |
| Jose Antonio Arcaña            | Ex trabajador de entidad financiera  |
| Lucía Delgado                  | PAH Barcelona  |
| María Campuzano                | Portavoz Alianza por la Pobreza Energética   |
| Pere Rusiñol                   | Revista Alternativas Económicas  |
| Santi Mas                      | PAH Barcelona Comisión internacional   |
| Susana Ordoñez                 | Portavoz PAH Barcelona   |
| Susana Ordoñez (2ª Entrevista) | Unidad contra la exclusión residencial, Ayuntamiento de Barcelona  |
| Tatiana Guerrero               | PAH Barcelona  |
| Vanesa Valiño                  | Jefa de Gabinete de la Regiduría de Vivienda, Ayuntamiento de Barcelona y Exdirectora del Observatorio de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales |
| Xavi Anzano Bergua             | Actuaciones sociales de vivienda, Agencia de l'Habitatge.  |

## **Anexo 2. Guía para entrevistas (ejemplos)**

### **A) Funcionario Público**

1. ¿Cuál sería la situación de la red de política de vivienda hoy respecto de la previa a la crisis del 2008?
2. ¿Cuál era el rol de las administraciones y cómo ha cambiado hoy?
3. ¿Consideras que las administraciones públicas se desempeñan hoy mediando el conflicto? ¿De qué forma?
4. ¿Consideras que las administraciones públicas se desempeñen hoy regulando el conflicto? ¿De qué forma?
5. ¿Qué condiciones explican esos cambios al día de hoy?
6. ¿Cuál consideras que es el rol que está tomando la Generalitat con la aplicación de la ILP?
  - a. ¿El Ayuntamiento de Barcelona?
  - b. ¿Diferencia con otros Ayuntamientos?
7. ¿Cómo es que un bloque ocupado por la Obra Social de la PAH pasa a ser cedido a la Generalitat por parte de la SAREB para alquiler social de esas familias que ocupaban?
8. ¿De qué forma ha cambiado el rol de la PAH en los primeros años de la crisis a su rol actual?
9. ¿Consideras que la PAH hace cumplir una Responsabilidad social a las administraciones públicas y Banca?
10. ¿Qué condiciones hacen posible que las administraciones públicas y Banca otorguen Alquileres Sociales por ejemplo?
  - a. ¿Costos por inhabilitación, Riesgos de ocupación?
11. ¿Consideras que la PAH garantiza en alguna forma los derechos humanos de la vivienda?
12. Para ti, ¿Qué es la Obra Social-PAH?
13. ¿De qué manera consideras que las afectadas solucionan sus problemas o necesidades en la PAH?
14. ¿Cómo describirías las relaciones hoy en día entre la PAH- Generalitat/Ayuntamiento?
  - a. Características
  - b. Ejemplos
  - c. Futuro
15. ¿Cuál es el futuro que consideras tendrá la ILP?
16. ¿Se comenzará un Recurso de Constitucionalidad Vs ILP?
17. El solo hecho que se rumore, ¿Cómo afecta a la ley, a la PAH y las afectadas?
  - a. ¿Cómo le beneficia a las entidades financieras?
18. ¿Cuáles son las potencialidades y limitaciones para aplicar sanciones a entidades financieras?
19. ¿Cuál es la efectividad real del instrumento?
20. ¿Cuál es su finalidad real?

### **B) Activista**

¿Cuáles son las fuerzas de la PAH para lograr desde un stop desahucios hasta la aprobación de una ILP?

## **Objetivos Concretos**

1. ¿Cuáles son los objetivos de la PAH?
  2. ¿Habría objetivos del tipo “corto” y “largo” alcance?
- ¿Me podrías poner un ejemplo de acciones que han sido exitosas para lograr unos y otros?

## **MEI, GSC**

Una vez en vigor la ley 24, han iniciado una actividad entre la PAH y la AgHab, ¿Me podrías platicar en qué consiste y qué rol desempeñan ambos?

(capacitaciones y Protocolos para Ayunt y Banca)

¿Qué sensación te deja este tipo de colaboraciones con la Generalitat en las dimensiones técnicas y políticas?

¿Cuál es tu percepción respecto de la disposición y comportamiento de los funcionarios?

Sacaron hace poco una carta a Gen, ¿A qué factores le atribuyes que hayan respondido tan rápido con una oferta de reunión?

Pláticame de la reunión- ¿Percepción? ¿Resultados-acuerdos? ¿Desacuerdos y como se trataron?

## **Consell de l’habitatge/Mesas de Emergencia.**

¿Qué condiciones han permitido que se revisen los reglamentos de las mesas de emergencia y se hagan cambios?

Háblame de cómo son las negociaciones en las mesas de emergencia.

¿Cómo calificarías estos espacios de negociación en función de acuerdos y cambios logrados? ¿Exitoso, efectivo...?

¿Cómo describirías el rol que desempeña el Ayuntamiento en estas negociaciones?

¿Cómo lo calificarías?

¿Consideras que es un espacio de diálogo equitativo para todos los participantes?

¿Se percibe un poder desigual a favor de la banca?

¿Se había dado anteriormente un espacio de diálogo similar?

Las interacciones con la Generalitat y con el Ayuntamiento, parecieran un nuevo escenario de colaboración y de apertura de las instituciones, ¿ves potencial para que se mantengan en el tiempo estos espacios de encuentro o crees que sean muy volátiles?

¿Por qué?

## **Rel c/Ayuntamiento**

Por un lado, es una realidad que, considerando el activismo reciente de la hoy alcaldesa, la vivienda ocupa un lugar importante en la agenda municipal, y por otro, también es una realidad lo “pesado” del aparato gubernamental, ¿Cómo se ve desde la PAH esta especie de tensión que viven los nuevos funcionarios municipales?

La emergencia habitacional requiere respuestas para ayer mientras que los cambios municipales vendrán mañana, ¿de qué manera enfrenta la PAH esta realidad?

¿Hay alguna especie de diálogo informal o formal entre la PAH y los funcionarios del municipio en el que se comenten las limitaciones y obstáculos que se viven desde la administración?

## **ILP- Ilegalismos Técnicos-Dación en pago**

¿Qué aspectos de la ley 24 están funcionando bien y cuáles no? ¿Por qué?

En tu opinión, para el municipio, ¿Qué aspectos de la ley 24 están facilitando la tarea del municipio y cuáles la dificultan?

Con la ley 24 se están aceptando ya las daciones en pago ¿Qué resistencias o acciones está despegando la banca para evitarlos?

### **Relación PAH-ODESC**

¿Cuál es el beneficio que tiene la PAH de colaborar con el ODESC y viceversa?

Es común observar una especie de “extensión” del ODESC en la PAH, concretamente de personas técnicas que perteneciendo al ODESC tienen una participación muy activa y de liderazgo dentro de la PAH. Háblame de esto, ¿cuáles son las ventajas de trabajar así?

¿Qué dificultades implica este esquema? PAH/ODESC

¿Con qué organización, instancia, sujeto, esta obligado el ODESC a rendir cuentas?

La participación en la PAH ¿Ha generado alguna confusión o dificultad en relación a la transparencia y rendición de cuentas del Odesc?

¿al interior de la PAH?

¿Cuál será el rol de la PAH-ODESC ahora con la ley aprobada para que se consolide?

### **Visibilización del conflicto**

¿Cuál es el rol que ha desempeñado la prensa en la visibilización del conflicto?

¿Qué tanto depende la PAH de la cobertura de prensa?

¿Cómo describirías la relación de la PAH con la prensa?

¿Hay alguna especie de estrategia de interacción con los medios?

### **Alianza Medios-PAH**

¿Cómo establecen esas relaciones de confianza? ¿Las hay? ¿Cómo son?

¿Qué beneficios generan?

### **PAH, Cob Med: Fuente de Info- Cto Emp Tec-Pragm**

¿Es resultado de la colaboración con el ODESC?

¿Consideras que es algo que ha ayudado a que la prensa, sobretodo los grandes medios, de cobertura?

## C) Organización No Gubernamental

Respecto a la PAH.

- La PAH ha logrado detener desahucios, obtener daciones en pago, alquileres sociales y recientemente promover una ILP que ha sido aprobada. ¿Cuál es la fuerza de la PAH para lograr todo esto?
- ¿Qué vulnerabilidades de la Banca y de las Administraciones afecta la PAH?
- ¿De qué manera los medios de comunicación benefician y/o perjudican a la PAH?

Colaboración PAH-ODESC

- ¿Cómo y por qué surge la colaboración con la PAH?
- ¿Cómo ha beneficiado a la PAH la existencia del ODESC y viceversa?
- ¿Te parece que la presencia de la PAH y ODESC hace más democrática la red de actores entorno a la vivienda? ¿De qué forma?
- ¿Consideras que este tipo de colaboración sería clave para avanzar en el respeto y ejercicio de otros derechos sociales como la salud, educación, trabajo? ¿Se replica este tipo de colaboraciones?

ILP

- En el proceso, ¿qué tipo de reacciones de “defensa” enfrentaron de la banca, suministradoras, administraciones y partidos políticos, y cómo las resolvieron?
  - ¿Criminalización, invisibilización o apropiación del discurso político?
- ¿Consideras que entidades financieras, suministradoras, grandes tenedores de vivienda, fondos, se comportarán de manera pasiva ante la aplicación de ILP o reaccionarán en alguna forma?
- ¿Cuál será el rol de la PAH-ODESC ahora con la ley aprobada?
- ¿De qué manera está colaborando el Ayuntamiento con los grupos promotores y con la Generalitat para la aplicación de la ley 24?

Administración Pública

- ¿Cuáles son los principales obstáculos o fuerzas externas a las que se enfrentan desde la administración para avanzar en la lucha de la vivienda?
- ¿Cuáles serían las debilidades desde el Ayuntamiento?
- ¿Dónde residen las fortalezas del Ayuntamiento para seguir enfrentando el problema?

## D) Trabajador o extrabajador de entidad financiera

- Preguntar sobre el recorrido que ha tenido Blackstone en España y concretamente en Cataluña. Desde las razones de su llegada, pasando por cómo ha sido el proceso y expectativas a futuro.
- 1. ¿Cuál es la estrategia de Blackstone (o los incentivos) para entrar en España y adquirir la cartera vencida?
- 2. ¿Cuáles han sido las principales operaciones de Blackstone?
- 3. ¿Por qué Anticipa? ¿Se creó o ya existía?
- 4. ¿Cuáles son los pronósticos del mercado inmobiliario en España?
- 5. Mucha de la cartera/activos está relacionada con personas afectadas de la PAH, ¿Cuáles son implicaciones para Blackstone?
- 6. ¿Cuál es la posición frente a estos casos? ¿Existe alguna estrategia?

Antes de la Ley 24,

- 7. ¿Cuáles son las condiciones para que Blackstone aceptara en algunos casos Dación en pago + alquiler social, y en cuáles los no?
- 8. ¿Por qué se compra la gestión de los activos y no la propiedad?
- 9. Los jueces han dicho que Blackstone-Anticipa no tienen derechos de propiedad y por ende no pueden continuar los procesos de desalojo iniciados, sino que debieran recomenzarlos. ¿Cómo afecta a la gestión de estos activos?

Aprobada y en vigor la ley 24

- 10. ¿Era una ley que abría alternativas de solución viables para la relación entre Blackstone y las personas afectadas?
- 11. ¿En qué aspectos limita la estrategia de Blackstone? ¿Cómo cambia su relación con las personas de la Plataforma?

Después el TC acepta el recurso del Gobierno Central,

- 12. ¿Cómo cambia ahora la estrategia de Blackstone en general y con las afectadas en concreto?
- 13. Ahora no están obligados a ofrecer alquiler social por ejemplo, ¿esto refuerza la posición del fondo para presionar a las afectadas?
- 14. ¿Consideras que hubo lobbying de parte de Blackstone para que el Gobierno central llevara al TC la ley 24?

Acciones de la PAH:

- 15. ¿Cuál es el impacto de las movilizaciones de la PAH en España y EU, UK? ¿Afectan al fondo? ¿De qué manera?
- 16. ¿Cuál es el trato o la estrategia de los directivos del fondo frente a estas manifestaciones físicas, mediáticas y en las redes sociales?

Administración pública y metagobernanza

- 17. ¿Cómo es la relación con los gobiernos de los tres niveles?

18. ¿Qué tan grande es el parque de vivienda que ha adquirido?
19. ¿Qué tan grande es el parque de vivienda vacía?
20. ¿Han sido sujetos del impuesto/sanciones por vivienda vacía?
21. ¿Afecta realmente esto económicamente?
22. ¿Hay otra afectación diferente?

## **E) Medios de comunicación**

### **Fuerzas de Resistencia PAH**

- ~ La PAH ha logrado desde parar un desahucio en la calle hasta impulsar y lograr la aprobación de una ILP, ¿En qué reside su fuerza para lograr esas victorias?

### **Relación con Medios de Comunicación**

- ~ ¿Cuál es el rol que han desempeñado los medios de comunicación en el problema de la vivienda en desde la crisis hasta ahora?
- ~ ¿Cómo ha cambiado el trato de la prensa hasta ahora?
- ~ ¿Qué factores o condiciones explican esos cambios?

### **Cobertura de grandes medios/Medios convencionales**

- ~ ¿Qué tanto depende la PAH de la cobertura por parte de los medios convencionales para denunciar, visibilizar el conflicto, para el daño de imagen de las entidades financieras?
- ~ De pronto los medios convencionales cubren a la PAH y sus propietarios están relacionadas con entidades bancarias, ¿Cómo ha logrado la PAH que los medios convencionales les cubran?
- ~ ¿La cobertura que hacen los medios convencionales es neutral o sesgada? // ¿Hay alguna especie de Invisibilización del conflicto? ¿implicaciones para la PAH y el conflicto de vivienda?

### **Redes sociales-medios de comunicación**

- ~ ¿Qué tan importante ha sido para la PAH hacerse presente en las redes sociales para denunciar el conflicto y señalar responsables?
- ~ ¿Cómo afecta a la prensa esta presencia en las redes sociales de la PAH para decidir cubrir o no un conflicto de vivienda? i.e. Stop Desahucio.
- ~ ¿Es determinante que la PAH genere presencia importante en las redes sociales para que los medios más convencionales les cubran?
- ~ ¿Cómo contribuye mediáticamente el que por ejemplo, un bombero se niegue a participar en un desahucio o que las trabajadoras sociales se manifiesten en contra de los desahucios?

### ***Alianza Mediática***

- ~ ¿Cómo describirías la relación de la PAH ha generado con la prensa?
- ~ ¿Estarías de acuerdo en decir que la PAH ha sabido tejer una Alianza? -> ¿Cuáles son sus características principales?
- ~ ¿Caben las relaciones de confianza con los periodistas? -> ¿Cómo lo hacen? ¿Cómo son? ¿Qué características tienen? ¿Qué consecuencias se generan

### **(PAH como) Fuente de Información- Cto Emp Tec-Pragm**

- ~ ¿Por qué se volvió relevante para la prensa la información de vivienda que generaba la PAH? ¿No era suficiente con la oficial?
- ~ ¿Es resultado de la colaboración con el ODESC?
- ~ ¿Consideras que es algo que ha ayudado a que la prensa, sobretodo los grandes



- medios, de cobertura?
- ~ ¿Qué situaciones permitían confiar o creer en la información que genera(ba) la PAH?

### **Legitimidad Social**

- ~ ¿Cómo definirías la Legitimidad Social de la PAH?
- ~ ¿Qué condiciones han sido necesarias para su construcción?
- ~ ¿Qué le permite hacer a la PAH esa legitimidad social?
- ~ ¿Qué rol han jugado los medios de comunicación al respecto?