



Agencia de Obra Pública de la Junta de Andalucía  
CONSEJERÍA DE FOMENTO Y VIVIENDA



UNIVERSIDAD  
DE MÁLAGA

Unión Europea



Fondo Europeo  
de Desarrollo Regional

**G-GI3002/IDIU**

**La vivienda en Andalucía. Diagnóstico, análisis y  
propuestas de políticas públicas para la  
desmercantilización de la vivienda**

Universidad de Málaga



***3. 2. Informe sobre mejores políticas y buenas prácticas de  
acceso al derecho a la vivienda en la UE y en España: propuestas  
para Andalucía***

## INDICE

Introducción.....	2
Marco conceptual y definición del problema .....	5
El derecho efectivo a la vivienda.....	12
Gestión de la información y seguimiento .....	20
Provisión de Vivienda Heterogénea.....	24
Intervenciones de largo plazo .....	39
El caso de Nieuwegein: una construcción adaptada.....	39
Renovación Urbana .....	40
Innovación ambiental.....	57
Ayudas a la persona.....	60
Recomendaciones.....	85
Conclusión .....	93
Bibliografía .....	95

## Introducción

El derecho a la vivienda es un derecho universal que queda recogido en el artículo 25-1 de la Declaración Universal de Derechos Humanos de 1948. El texto de la declaración estipula que:

*Toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado que le asegure, así como a su familia, la salud y el bienestar, y en especial la alimentación, el vestido, la vivienda, la asistencia médica y los servicios sociales necesarios.*

Las leyes, programas de políticas públicas e iniciativas administrativas son los instrumentos a través de los cuales se trata de garantizar el cumplimiento del derecho a la vivienda. Sin embargo, en numerosas ocasiones, las políticas públicas de vivienda han perseguido objetivos diferentes del de velar por garantizar ese derecho, como puede ser constituir un sector económico-especulativo que impulse el crecimiento del país. En este documento nos centraremos en las políticas públicas e iniciativas a diversos niveles administrativos que se orientan a garantizar el derecho a la vivienda y que se revelan particularmente interesantes.

En la sección siguiente definiremos con mayor detalle los conceptos que estructuran este informe. Con el fin de definir los objetivos y limitaciones de este documento, nos es necesario especificar de entrada qué entendemos por “buenas prácticas”. Se trata de aquellas iniciativas, proyectos o programas que hayan contribuido de manera significativa a garantizar el acceso a la vivienda, ya sea de manera general o dirigiéndose a grupos poblacionales específicos. En cuanto a “mejores políticas” nos referimos a aquellas políticas públicas que hayan contribuido a cumplir con el objetivo de dar acceso a la vivienda a toda la población, que lo hayan conseguido de manera más eficiente y eficaz que otras, o que hayan abierto un espacio particularmente favorable para las “buenas prácticas”. Es también importante precisar que el “acceso a la vivienda” sobre el que nos concentramos se produce en condiciones de seguridad legal, disponibilidad de servicios e infraestructura, asequibilidad, habitabilidad, accesibilidad, situación y adecuación cultural.

El uso de “buenas prácticas y mejores políticas” como instrumento para diseminar innovaciones de intervención ha de realizarse con sumo cuidado. En efecto, se corre el riesgo de importar modelos apropiados en ciertos contextos pero que no necesariamente funcionan en otros. Es necesario mantener en mente que el éxito de una política pública en un contexto determinado, no garantiza su éxito en cualquier contexto. Los elementos condicionantes para el éxito de la política pública han de ser identificados primero y se ha de proceder después a evaluar en qué medida estos están presentes, o pueden crearse, en el contexto donde se quiere implementar la política. Por lo tanto, en aquellos casos en los que la política o programa exitoso repose sobre normas sociales y políticas que hayan sido consolidadas históricamente, no sería apropiado tratar de implementar dicha iniciativa en contextos donde las condiciones para su desarrollo exitoso no existan (Murillo, 2001).

Además, existe una tendencia generalizada en la administración pública a crear nuevos programas para resolver problemas. Estos pueden funcionar adecuadamente por sí solos, especialmente si obtienen los fondos necesarios, pero en un momento de austeridad presupuestaria es necesario reflexionar en las posibilidades existentes en la administración y en la necesidad de establecer mecanismos de coordinación entre los programas ya operativos (Landis y McClure, 2010).

Para cumplir con la tarea que se propone este informe, hemos analizado la literatura gris y académica, donde se distinguen buenas prácticas desarrolladas a diversos niveles de intervención administrativa, como el local, autonómico y nacional. Estructuramos los resultados de este análisis de la siguiente manera: en la sección que sigue a esta introducción detallamos el marco conceptual y la definición del problema. Especificamos las características de una “buena” política, proponemos una definición del derecho a la vivienda y del concepto de acceso y precisamos los diferentes grupos poblacionales a los que se dirigen las políticas que velan por garantizar el acceso a la vivienda de manera desmercantilizada. Esto nos lleva a una sección donde insistimos en la importancia de concebir la demanda de vivienda como heterogénea y pasamos después a organizar las mejores

prácticas en función de las situaciones o grupos poblacionales específicos para las que se desarrollan.

Es importante tener en cuenta que gran parte de la literatura sobre buenas prácticas en materia de vivienda se concentra esencialmente sobre prácticas desarrolladas a nivel local. En efecto, los municipios juegan un papel fundamental en la mayoría de países de la Unión Europea. No sólo porque suelen tener al menos parte de las prerrogativas de vivienda sino porque además tienen competencias conexas como son, por ejemplo, las de urbanismo. Organizamos las prácticas presentadas de manera temática, distinguiendo su principal objetivo. Sin embargo, queremos llamar la atención del lector sobre el hecho de que la mayoría de casos seleccionados combinan varias características y ejes de intervención. Por ejemplo, veremos un número de casos estructurados alrededor de la renovación urbana donde, sin embargo, las ayudas a la persona juegan también un papel esencial.

## Marco conceptual y definición del problema

Antes de adentrarnos en el análisis de las medidas concretas que han sido implementadas, nos detendremos un poco más en la evaluación de prácticas como “buenas”. También es necesario definir una serie de términos clave, como son el derecho a la vivienda y el concepto de acceso. Por último, definiremos el público con mayores dificultades de acceso a la vivienda y por tanto sobre el que, mayoritariamente, se desarrollan las medidas que analizaremos aquí.

Existen varias tipologías de buenas prácticas y buenas políticas. Todas persiguen evaluar la política y especificar los elementos que han permitido que dicha política funcione. Aquí, presentaremos dos marcos para la evaluación de buenas prácticas. Empezamos con el criterio de la agencia de las Naciones Unidas de vivienda, UN Habitat. Esta agencia de las Naciones Unidas cuenta con una base de datos de buenas prácticas, que clasifica las mismas en “ganadoras de premio”, “mejores prácticas”, “buenas prácticas” y “prácticas prometedoras”. El premio al que se refieren es el Premio Internacional de Dubái a las Buenas Prácticas para Mejorar las Condiciones de Vida que se otorga cada dos años.<sup>1</sup> Dicha base de datos ha sido fundamental para la elaboración de este informe, aunque no todas las prácticas recopiladas en ella aparecen aquí pues muchas no tienen que ver con temas de vivienda sino con otros temas referidos a las condiciones de vida.

Los criterios que siguen las Naciones Unidas para otorgar el Premio Internacional de Dubái a las Buenas Prácticas para Mejorar las Condiciones de Vida se establecen a través de tres elementos que fueron definidos en la conferencia de expertos de 1996. Se trata de sostenibilidad, cooperación e impacto:

- **Sostenibilidad:** Tiene dos aspectos, la sostenibilidad del propio proyecto y el hecho de que el proyecto tenga en cuenta criterios sociales, ecológicos y económicos.
- **Cooperación:** Se trata de asegurar la participación de varios grupos sociales durante las etapas de planificación e implementación de un programa.

---

<sup>1</sup> <http://unhabitat.org/dubai-international-award-for-best-practices-to-improve-the-living-environment/>  
Consultado el 24 de Febrero de 2014.

- Impacto: Un programa tiene que tener un efecto positivo en la vida cotidiana de aquellos a los que se dirige. Para medir y visibilizar este aspecto, se puede trabajar con indicadores.

Retomamos también el marco de análisis de buenas prácticas desarrollado por el Observatorio francés de las zonas urbanas sensibles (Onzus) en el marco de la misión de evaluación del programa nacional de renovación urbana. Retomamos esta metodología aquí porque es más específica que la de las Naciones Unidas y por tanto puede aclarar algunos aspectos concretos que las Naciones Unidas no definen en detalle. La evaluación de una política pública o práctica de intervención se estructura a través de nueve criterios: pertinencia, efectividad, impacto, eficiencia, eficacia, utilidad, coherencia interna, coherencia externa y durabilidad. Aunque no aplicaremos estos criterios de manera sistemática en todas las prácticas analizadas, puesto que la información que tenemos sobre estas es información secundaria, estos criterios han servido de inspiración para nuestra selección y guían nuestro análisis. Detallamos ahora el significado de cada uno de esos criterios:

- Pertinencia: se trata de evaluar la pertinencia de la política pública o la práctica examinada. Es decir que se determina si los objetivos de la práctica o programa dan respuesta a los problemas identificados.
- Efectividad: Una vez se aplica la política pública, se trata de evaluar si las acciones y componentes previstos por esta se realizaron y si la realización tuvo la magnitud esperada.
- Impacto: Se trata aquí de evaluar los efectos observados y tratar de determinar qué efectos son el resultado directo de la política pública y cuales son el fruto de la coyuntura o el efecto de otras acciones independientemente de la política pública bajo evaluación.
- Eficiencia: La eficiencia determina si el uso de los recursos puestos a disposición de la política pública han sido empleados de manera óptima. Es decir si se han usado los recursos estrictamente necesarios a la vista de los resultados obtenidos.
- Eficacia: La eficacia determina la similitud entre los objetivos previstos y los objetivos obtenidos.
- Utilidad: Es similar a la pertinencia pero en lugar de concentrarse en la definición del problema, se focaliza sobre los efectos observables de la política y trata de determinar si corresponden a una satisfacción de las necesidades que dieron lugar a la política en primer lugar.

- Coherencia interna: se trata de evaluar la coherencia entre las acciones desarrolladas y los objetivos de la política pública.
- Coherencia externa: comprueba la coherencia entre la política evaluada y el resto de políticas públicas. Es necesario establecer si entra en contradicción con el resto de políticas o si está bien integrada en el marco institucional donde se aplica.
- Durabilidad: Se trata de evaluar la durabilidad de los efectos de la política pública.

Antes de presentar las políticas y prácticas que han sido seleccionadas como particularmente buenas, es necesario definir algunos de los conceptos más importantes en este informe, como son el de derecho y el de acceso.

A pesar de que el derecho a la vivienda es un derecho constitucional en los países de la Unión Europea, el “derecho de acceso” sólo está garantizado en Escocia y Francia. Lo que esto significa es que en el resto de países, los ciudadanos no pueden iniciar un procedimiento jurídico si su derecho no está satisfecho. En España no se trata de un derecho garantizado: no existe una elaboración reglamentaria para que se cumpla el derecho, ni interviene sanción en caso de incumplimiento.

Es en la fina línea entre el derecho a la vivienda y su garantía donde la definición de acceso es clave. En efecto, en aquellos países donde el derecho de acceso no está respaldado jurídicamente, se entiende que se garantiza el acceso al asegurar la existencia de una oferta de vivienda adecuada para las necesidades y las posibilidades de la población. La existencia de un parque de viviendas construidas que correspondería al número de hogares existente en un territorio no garantiza en ningún caso el acceso universal a la vivienda. En efecto, dicho parque no tiene por qué satisfacer, por ejemplo, la distribución de las necesidades geográficas ligadas al mercado del trabajo, o simplemente, puede que los precios estén muy por encima de las posibilidades de la población. Por otro lado, la garantía jurídica del derecho sin la existencia de los instrumentos que permitan cumplirlo, es decir, de nuevo, la cuestión de la adecuación del parque, tampoco garantizan el ejercicio efectivo del derecho a la vivienda.

Aquí adoptaremos una definición amplia del concepto de acceso. No sólo consideraremos el acceso de aquellos hogares que no cuentan con vivienda en un



determinado momento, sino que incluiremos programas de renovación urbana, entre otros, cuyo objetivo es velar por que se mantenga dicho acceso de manera sostenible. En efecto, una de las poblaciones que se encuentra en estado de vulnerabilidad habitacional es la residente de centros históricos que no cuenta con los medios para renovar los mismos.

La “exclusión de vivienda” se refiere a la imposibilidad a la que se enfrentan ciertas personas de acceder a una vivienda digna, es decir una vivienda que cubra las necesidades del residente, en términos de espacio, potabilidad del agua, electricidad, pero también las necesidades específicas de ciertos grupos poblacionales como las personas mayores o las personas discapacitadas. Tradicionalmente, la exclusión de vivienda ha sido soportada de manera estructural por ciertos grupos sociales como las personas sin renta de ningún tipo o aquellas que sufren otro tipo de exclusión social, como pueden ser los inmigrantes o las personas discapacitadas.

Además, estudios recientes señalan que el planteamiento estático que se observa en tiempos pasados ya no se verifica, particularmente en los países desarrollados de Europa. En efecto, hoy en día la exclusión de vivienda y la pobreza presentan una relación mucho más dinámica: es posible tener acceso a vivienda a pesar de percibir unas rentas mínimas, como es posible no estar entre las menores rentas y sin embargo no poder acceder a la vivienda (CECODHAS 2009a, p.6). Por eso, insistimos en que los éxitos pasados pueden no ser recetas perfectas para los retos actuales. En efecto, a pesar de los éxitos conseguidos en términos de acceso a la vivienda con el sistema de protección social europeo de la post-guerra, los cambios socio-económicos desde entonces han sido tales que el sistema necesita modificaciones (Leplaideur y Sauvayre, 2009).

La pregunta que se plantea es por tanto cómo se garantiza el acceso a la vivienda para que se cumpla con el derecho a ésta. La literatura distingue dos modelos que se han desarrollado en Europa para proporcionar acceso a la vivienda a la población. El primero es el llamado modelo universal y el segundo, el residual. El primero considera que al ser una necesidad básica, debe garantizarse el acceso a la vivienda de la totalidad de la población, independientemente del nivel de renta o de la etapa en la que se encuentre el beneficiario.

El segundo modelo, por el contrario, se concentra en proporcionar vivienda a aquellos grupos sociales que enfrentan mayores dificultades. Las categorías sociales objeto de las principales medidas, además de las rentas bajas son las personas mayores y aquellos grupos poblacionales particularmente vulnerables como son las personas sin techo, o aquellas que estén atravesando una situación contextual de vulnerabilidad como los jóvenes que deseen emanciparse, las personas en proceso de separación familiar o aquellas que hayan cambiado su lugar de residencia recientemente. En este modelo se interviene – teóricamente – menos en las necesidades de la población con rentas medias y altas, y se asume que esta obtiene su vivienda a través del mercado. Sin embargo, cabe señalar que en muchos países se ha desarrollado este modelo a la par que se implementaban políticas de apoyo a la compra, cuyos beneficios eran mayores para las clases medias-altas y altas. Tal y como argumentan Landis y McClure sobre el caso americano, los hogares con casas más grandes son también aquellos con mayores hipotecas y por tanto los que pueden beneficiarse de mayores descuentos en un sistema donde todo está diseñado para beneficiar a los propietarios, como es el caso del sistema español. De tal manera, prosiguen, “el efecto de estos programas es el de aumentar el consumo, y no el de promocionar la propiedad” (Landis y McClure, 2010, p. 326).

En este informe entenderemos “acceso” como un concepto paraguas que se refiere a un acceso universal y real. Nos ocuparemos de presentar aquellas medidas – programas, intervenciones o políticas públicas – que tengan por objetivo garantizar una oferta heterogénea y diferenciada que pueda cubrir las necesidades de diferentes grupos poblacionales y de éstos en sus diversas etapas de vida. Prestaremos particular atención a aquellas políticas públicas diseñadas para acompañar a los usuarios en dificultad: ya sea para mantener su vivienda en el caso de que ésta se encuentre amenazada o para asistirlos en afirmar una situación de vivienda permanente e independiente tras periodos transaccionales.

Pasamos ahora a definir brevemente las categorías sociales que han sido identificadas en las políticas públicas como presentando dificultades particulares de acceso: distinguimos dos tipos fundamentales, las personas que pasan por una

etapa de vida particularmente difícil y aquellas personas que se encuentran en categorías sociales que estructuralmente enfrentan dificultades de acceso.

La mayoría de las personas atraviesa una serie de etapas en su vida donde se convierte en particularmente difícil acceder a una vivienda digna. El objetivo de la política pública en estos casos es ayudar a esas personas a salir de la etapa de vida difícil rápidamente y de manera durable para evitar que su exclusión de vivienda se convierta en un problema estructural. Las etapas que típicamente producen vulnerabilidad son: el deseo de emanciparse de los jóvenes, los trabajadores con movilidad laboral y las familias en proceso de descomposición.

La Federación Europea de Organizaciones que trabajan con las personas sin techo (FEANTSA) desarrolló una tipología llamada ETHOS que sirve de herramienta para medir la incidencia de sintechismo y la exclusión de vivienda. Esta tipología tiene por objetivo dejar de lado las definiciones de pobreza y exclusión social estáticas. Al contrario, pretende proponer una reflexión más completa de la realidad del sintechismo como un proceso dinámico relacionado con otras formas de exclusión de vivienda:

*La falta de vivienda no es simplemente el estado de no tener techo (...). Por lo tanto es importante comprender que las situaciones de exclusión de vivienda que representan diferentes recorridos de vulnerabilidad que sufren las personas sin vivienda.*

La tipología ETHOS construye sobre un modelo conceptual que incluye cinco dimensiones de la adecuación de la vivienda: física (calidad, estabilidad estructural, electricidad adecuada, sistema de alcantarillado, agua potable, etc.), social (privacidad, espacio), de ubicación (permite acceso al empleo, a la salud, educación, transporte, etc.), legal (seguridad de la ocupación) y financiera (accesibilidad de la vivienda).

Muchas de las iniciativas que presentaremos tienen por objetivo acompañar temporalmente a los usuarios hasta que éstos puedan acceder a la vivienda de manera autónoma. Sin embargo, existen categorías sociales que se encuentran en condiciones de vulnerabilidad estructurales. Nos referimos a los hogares de rentas muy bajas, los inmigrantes, las minorías étnicas, las personas con discapacidad, los drogadictos, los ex-presos y las personas sin techo de larga temporada. Estos

grupos necesitan particular atención porque se enfrentan a mayores riesgos de pobreza y exclusión habitacional que el conjunto de la sociedad. Sin embargo, algunos países, como por ejemplo, Bélgica, prefieren no desarrollar programas directamente dirigidos a un grupo poblacional, para evitar fenómenos de estigma. Se quiere evitar así que se asocie a ciertos grupos como sistemáticamente necesitados de ayudas sociales y que así se los estigmatice ligando el determinado grupo objeto de la política pública con los instrumentos implementados para conseguir los objetivos como puede ser la vivienda social o los subsidios.

Pasamos ahora a presentar las prácticas llevadas a cabo para garantizar jurídicamente el derecho a la vivienda, situándonos por ahora a nivel del marco normativo. Presentamos primero el caso de Francia y luego el de Escocia, que, como ya hemos anunciado, tienen un desarrollo jurídico particularmente interesante.

## **El derecho efectivo a la vivienda**

Como hemos señalado, en la mayoría de países el derecho a la vivienda no está respaldado por un sistema jurídico que lo garantice. Escocia y Francia se constituyen en excepciones en Europa cuyos casos presentamos aquí. Empezaremos con el caso de Francia.

El “DALO” (droit au logement opposable – derecho efectivo a la vivienda) fue instaurado en Francia en 2007, es decir hace ocho años. Esto ha permitido desarrollar una serie de procesos de evaluación. En efecto, cuando el DALO fue creado, también se creó un “comité de seguimiento” para evaluar los resultados de la ley (art. 13 ley DALO y su decreto de aplicación). La existencia de este dispositivo es bastante excepcional en la tradición francesa aunque es apropiado destacar que otra ley de vivienda, la ley “Besson” había encargado al Consejo Nacional de Vivienda la tarea de publicar un informe anual evaluando la aplicación de la ley (Conseil économique, social et environnemental, 2010).

Las evaluaciones del DALO que se han llevado a cabo hasta ahora permiten concluir que este sistema ha tenido efectos positivos, aunque limitados. Dicho de otro modo, no se ha podido dar satisfacción a las demandas de todas las personas que han recurrido al DALO. En efecto, el hecho de que se garantice por ley el acceso a la vivienda y que se prevean sanciones en caso de que este no se cumpla, no significa que los poderes públicos dispongan de los medios necesarios para respetar los términos de la ley. Si imaginamos que 100 hogares recurren legítimamente al DALO pero sólo existen 20 viviendas disponibles, es evidente que la garantía jurídica de este derecho no garantiza el acceso a la vivienda. Como explica Annabelle Berthaud “La oferta disponible no permite cubrir la totalidad de las demandas de vivienda, y la puesta en aplicación del DALO no cambia esta realidad” (Berthaud, 2012).

El caso de la región “île de France” (París y sus suburbios) nos ofrece un ejemplo real más concreto. Seis meses después del inicio del dispositivo se habían recibido 7200 peticiones en París y tan sólo diez familias habían sido alojadas. En los Hauts de Seine, una región cercana a Paris, 1779 demandas habían sido depositadas mientras sólo seis familias habían sido reubicadas. En Seine Saint-

Denis, 2685 formularios habían sido depositados, lo que había resultado en 122 propuestas de alojamiento por la comisión, con 46 familias efectivamente reubicadas.

Sin embargo, las misiones de evaluación consideran que esta innovación jurídica ha tenido efectos positivos. Desde 2008 hasta 2012, la media de hogares que han conseguido vivienda tras recurrir a un proceso DALO se sitúa en alrededor de 18,000 personas por año en todo el territorio. Como sugería el párrafo anterior, esta cifra esconde importantes diferencias regionales: en “île de France” a pesar de contar con tiempos más largos que en el resto de Francia, no se consigue cumplir con los plazos establecidos por ley. Pasamos ahora a analizar el dispositivo en detalle para que emerjan claramente cuáles son estos efectos positivos.

Aunque este dispositivo se crea en 2007, debemos primero recordar brevemente el contexto en el que surge. Como dijimos en la introducción a este informe, para entender cualquier dispositivo hemos de entender cómo la ley se integra en la arquitectura legal que la precede. Destacamos en Francia la aparición de una serie de leyes desde 1982 que exploran el concepto del derecho a la vivienda. La primera es la ley Quilliot, del 22 de junio de 1982, que establece que el “derecho a la vivienda es un derecho fundamental”. Así lo retoma la ley Mermaz del 6 de julio de 1989. La ley Besson del 31 de mayo de 1990 da un paso más allá y desarrolla la aplicación del derecho a la vivienda. En esta ley se especifica que el estado debe proporcionar ayuda para encontrar una vivienda a las personas que cumplen con las condiciones estipuladas. En el año 2000, con la ley SRU del 13 de diciembre, se precisa que el derecho al alojamiento es un derecho al alojamiento decente.

Esta batería legislativa comienza a asentar las condiciones para garantizar el derecho a la vivienda. Además de la legislación, varios actores clave dan pasos para que el derecho a la vivienda se convierta en un derecho jurídicamente garantizado. En efecto, el Alto Comité para el Alojamiento/Vivienda de las Personas Desfavorecidas propuso en sus informes de 2002 y 2003 la creación de un derecho a la vivienda con garantías jurídicas. Esta organización fue creada en 1992 con el objetivo de realizar propuestas sobre cuestiones relativas al alojamiento de personas desfavorecidas. Tales propuestas quedan recopiladas en

un documento anual. Además, el comité emite opinión sobre leyes que se refieran a su ámbito de competencia. La organización fue creada bajo presión por parte del Abbé Pierre al primer ministro Pierre Bérégovoy. El Abbé Pierre, presidente de una de las asociaciones sobre el derecho a la vivienda más importantes del país galo, demandaba que se procediera a requisiciones de viviendas vacías para alojar a las personas desfavorecidas.<sup>2</sup>

La presión de un personaje público tan importante en Francia como el Abbé Pierre llevó a que se empezara a trabajar en un proyecto de ley para garantizar el derecho efectivo a la vivienda. La necesidad de dar viabilidad al proyecto apremiaba tras los incendios en París de 2005, durante los que ardieron inmuebles que albergaban a personas en condiciones precarias. También cabe destacar el rol de la campaña de la ONG “Los Hijos de Don Quijote” que asentaron sus tiendas en el céntrico canal St Martin. En ellas, albergaban y apoyaban a las personas sin techo que vivían en las calles de la capital francesa. Frente a esta situación, el presidente Jacques Chirac en su felicitación del año 2007, “desea” que se constituya un real derecho al alojamiento con garantías, lo que en Francia viene a significar que el Presidente se compromete a que la nueva ley se apruebe. El 5 de marzo de ese mismo año se promulga la ley.

El DALO conoce dos etapas: a partir de Enero de 2008 para aquellas personas sin domicilio fijo, trabajadores pobres, mujeres aisladas con niños, personas en alojamientos indignos o insalubres. A partir de Enero de 2012, cualquier persona que cumple con los requisitos para acceder a la vivienda social puede hacer uso del recurso creado por el DALO. Recurrir al DALO equivale recurrir a una “comisión de mediación” y en ciertos casos, pueden recurrir al tribunal administrativo para hacer valer su “derecho al alojamiento”.

Las personas que pueden recurrir a la comisión de mediación han de encontrarse en una de las situaciones siguientes:

- Sin domicilio

---

<sup>2</sup> Se realizaron requisiciones en 1994 y 1995 solicitadas por Jacques Chirac, entonces alcalde de París. En 2001, la Secretaria de Estado al alojamiento, Marie-Noëlle Lienemann también llevó a cabo una serie de requisiciones.

- Amenazado de expulsión de su vivienda sin que esta se acompañe de una reubicación prevista
- Alojado en un albergue de manera continua desde hace más de seis meses o en una vivienda de transición desde hace más de 18 meses
- Alojado en locales impropios para la habitación o que presenten un carácter insalubre o peligroso
- Alojado en una vivienda que no presente los elementos de equipamiento o confort exigidos (falta de calefacción, de agua potable...) y que se tenga a cargo al menos un niño menor, una persona con discapacidad, o que el propio demandante tenga discapacidad
- Alojado en una vivienda cuya superficie habitable no sea superior o igual a 16 metros cuadrados para una pareja sin hijos o dos personas, aumentada de 9 metros cuadrados por persona adicional siendo el límite 70 metros cuadrados para ocho personas o más, siempre que se tenga a cargo a un menor o a una persona con discapacidad o que el demandante presente discapacidad
- Que el demandante haya tramitado una petición de vivienda social desde un periodo que se considere superior al periodo anormalmente largo (periodo que varía de un departamento a otro) sin que haya recibido una propuesta adaptada a sus necesidades y capacidades

Además de encontrarse en una de las situaciones descritas arriba, para poder recurrir a la comisión de mediación es necesario cumplir con las siguientes condiciones:

- Ser de nacionalidad francesa o disponer de un derecho de residencia vigente
- Incapacidad de conseguir un alojamiento decente e independiente por medios propios
- Cumplir con las condiciones de acceso a una vivienda social

Una vez se aseguren de cumplir con estas condiciones los demandantes tienen que completar un formulario, adjuntar los documentos necesarios y entregar esto en el secretariado de la comisión de mediación cuyas coordenadas se comunican en la prefectura. Los trabajadores sociales y asociaciones “homologadas” prestan ayuda para rellenar el formulario y asisten a los demandantes.

La comisión decide si la petición es aceptable o no, y puede recalificarla como petición de alojamiento temporal en un albergue. Si la comisión establece que la



petición es la de un demandante prioritario, se dirige al prefecto para que se proceda al alojamiento del interesado.

Durante la instrucción de la demanda, la comisión puede proponer una vivienda transitoria. La comisión tiene tres meses para tomar una decisión y responder al demandante (seis meses en la región “Île de France” [París y alrededores]). Una vez la comisión toma una decisión, el prefecto dispone a su vez de los mismos periodos de tres o seis meses para proponer viviendas adaptadas al caso. Si una vez pasado ese periodo no se ha obtenido una propuesta adaptada, entonces el demandante puede recurrir a un tribunal administrativo.

Frente al tribunal administrativo se puede recurrir la decisión del prefecto o si no se ha recibido satisfacción en los periodos establecidos. El tribunal administrativo tiene a su vez dos meses para pronunciarse. Puede ordenar al ministerio encargado de vivienda alojar a la persona que ha recibido notificación de prioritaria y no ha obtenido satisfacción en los periodos establecidos. Además, esto puede ir acompañado de una multa que el estado se cobra a sí mismo. El monto de esta multa equivale al alquiler medio de una vivienda que se considere adaptada a las necesidades del demandante por la comisión de mediación. Esta multa no se le vierte al demandante sino que se destina al fondo de ordenamiento urbano, que financia la vivienda social.

Una de las principales conclusiones de los documentos de evaluación del dispositivo es que a pesar de que la ley da un marco bastante detallado del proceso, los actores locales tienen las prerrogativas de implementación donde existen márgenes de intervención. Esto explica parcialmente que en algunas regiones se implemente el dispositivo con mayor éxito que en otras. En efecto, aunque el dispositivo crea nuevas estructuras, no borra completamente las preexistentes, sino que se establece cierta continuidad entre ambas. Por tanto, como señala Annabelle Berthaud:

*En aquellos lugares donde los acuerdos [entre diferentes actores] estaban bien estructurados y el proceso de reubicación de los hogares era fluido, la puesta en aplicación del DALO se inscribió en la continuidad de las buenas prácticas ya verificadas. Por el contrario, en los territorios tradicionalmente en tensión o con falta de oferta de alojamientos, la puesta a punto del DALO fue más problemática (2012, pág. 3).*

Además, los funcionarios encargados de implementar el dispositivo también se toman libertades con respecto a las reglas del dispositivo. Por ejemplo, a pesar de que la ley prevé que sólo se puede hacer una propuesta de alojamiento a los hogares afectados, cuando éstos rechazan la primera propuesta, y los funcionarios estiman que el rechazo se ve justificado, escogen hacer una segunda propuesta.

Quizás más llamativo resulta que los funcionarios tengan en cuenta las posibilidades de alojamiento en su decisión y que procedan a implementar un sistema de jerarquización de las demandas como si hubiera más o menos derecho. Tal y como constata el comité económico y social en su reporte de 2010:

*Es necesario constatar y deplorar que la primera decisión de justicia del tribunal administrativo de París invalidaba una decisión de la comisión de atribución (...) [el tribunal] precisa que [la comisión] debería haber examinado la situación de la persona con respecto a otras demandas con las cuales el interesado se encontraba en competición, acreditando así la idea de que las comisiones tienen razones para jerarquizar las peticiones que se les someten (Comité Economique et Social 2010, II-33).*

El dispositivo DALO, según ha ido haciendo frente a diferentes problemas, ha ido corrigiéndose y modificándose. En efecto, uno de los problemas que se señaló tras la adopción del dispositivo fue la creación de una categoría de demandantes “prioritarios” que pueden hacer valer su derecho frente al resto de demandantes. Según el estudio del Consejo económico, social y medioambiental (2010) los trabajadores sociales temían que el DALO crease una vía de acceso “prioritaria” al alojamiento frente a la tradicional, ya que la ley determinaba qué hogares son prioritarios y cuales no lo son. Sin embargo, a partir de 2012, todos aquellos hogares que tienen acceso a la vivienda social pueden recurrir al DALO, de tal manera que este problema ha sido solucionado.

Otro elemento que ha recibido críticas ha sido la cuestión de la multa que puede pronunciar el juez administrativo contra el Estado por no respetar la obligación de proporcionar alojamiento. Esta multa, que el Estado se paga a sí mismo ha recibido una aplicación desigual ya que su efectividad depende de la apreciación del juez, con la excepción del tribunal administrativo de París que ha decidido aplicarla sistemáticamente para darle a ley toda su fuerza (Conseil économique, social et environnemental, 2010). El monto de esta multa fue primero fijado a una suma bastante elevada, entre cincuenta y cien euros por día de retraso.

La ley 2009-323<sup>3</sup> modificó esta suma para alinearla con el alquiler medio del tipo de alojamiento adaptado a las necesidades del demandante.

Además, esta medida plantea un problema de coherencia administrativa puesto que el monto de la multa lo recibe un Fondo de Gestión Urbana (FAU) que es un órgano que existe únicamente en algunas regiones. Sin embargo, el DALO funciona a nivel departamental. El monto de la multa no recibe seguimiento, y por lo tanto puede usarse sin tener en cuenta la geografía de las necesidades más apremiantes. Por último, al ser una suma que el estado se otorga a sí mismo, se corre el riesgo de que se elimine del presupuesto de alojamiento de tal manera que la multa no proporcionaría sumas suplementarias (Conseil économique, social et environmental, 2010).

Antes de Francia, el primer país que había introducido un derecho exigible a la vivienda fue Escocia que, de hecho, recorre un camino similar al del país galo: la ley distinguía primero casos prioritarios y pasó después – desde el primero de enero de 2013 – a ser aplicada más generalmente, otorgando el derecho de reclamar una vivienda a todas aquellas que se encuentren sin techo o en una situación de precariedad de vivienda.

La vivienda es competencia escocesa desde 1999. Antes de esto, aunque la competencia se ejecutaba a nivel administrativo de Escocia, las políticas implementadas eran muy similares a las del resto del país. Por ejemplo, existía el programa “derecho a la compra” (right to buy) a pesar de que el monto de los descuentos era diferente al aplicado en Inglaterra. Los elementos clave del sistema inglés – aumento de la propiedad, desregulación del alquiler privado y la reorientación de los recursos de los municipios a las asociaciones – también se encuentran aquí (Gibb, 2014).

Sin embargo, desde el momento de la devolución de competencias en el 99, la política de vivienda se convierte en un área clave para distinguirse del resto del Reino Unido. Destacamos en particular la Ley de Vivienda de 2001, así como la innovadora legislación sobre personas sin techo introducida en 2003. Una de las medidas más importantes del ejecutivo escocés fue la abolición del programa

---

<sup>3</sup> LOI n° 2009-323 du 25 mars 2009 de mobilisation pour le logement et la lutte contre l'exclusion.

“derecho a compra”, primero para viviendas de nueva construcción y desde el cambio de legislación de 2014, para todas las ventas. Suprimir las ventas de nuevas viviendas ha sido una manera de permitir que los municipios, de nuevo, construyan vivienda, lo cual, además, fue apoyado por el gobierno escocés presupuestariamente (Gibb, 2014).

Hay que entender estas medidas en una historia de medio plazo. En efecto, Escocia tuvo un importante estado social en materia de vivienda, siendo, hace dos décadas, una de cada dos viviendas, vivienda social (Burón, 2009). Sin embargo, las medidas introducidas por el gobierno de Margaret Thatcher también se hicieron sentir en Escocia, donde se dejaron de construir viviendas sociales, y al venderse las existentes, desaparecieron los ingresos por alquileres que constituían una fuente estable para los municipios.

Hoy en día, las autoridades locales son las responsables de proporcionar vivienda a aquellos que se vean amenazados de perderla o que ya la hayan perdido. Tienen la obligación de proporcionar, como mínimo, alojamiento temporal, consejos y asistencia a los hogares sin vivienda y aquellos en riesgo de perderla (Scotland Housing Act 2001). La autoridad local tiene el deber de facilitar el acceso a la vivienda, para ello, un proveedor social en su área debe proporcionar la vivienda en un tiempo razonable a no ser que pueda demostrar tener buenas razones para no hacerlo (Section 5, Housing Act).

Al presentar los resultados de su estrategia para acabar con la falta de vivienda, Escocia insiste en el rol de la prevención para evitar que las familias y ciudadanos lleguen al punto donde carecen de vivienda.<sup>4</sup>

El rol de la administración pública como proveedor de información aparece como un elemento clave para cumplir con el derecho a la vivienda, que pasamos a analizar ahora.

---

<sup>4</sup> <http://www.scotland.gov.uk/Topics/Built-Environment/Housing/homeless>

## **Gestión de la información y seguimiento**

Las políticas públicas de vivienda más exitosas de Europa hacen hincapié en la importancia de la información para diseñar e implementar una política de vivienda eficaz.

La obtención y la gestión apropiada de información aparecen de manera recurrente en los informes sobre buenas prácticas. Tres tipos de informaciones son particularmente importantes. Primero, la información sobre los hogares es crucial para que la administración pública pueda adecuar sus intervenciones a las necesidades de estos y prevenir la exclusión de vivienda. Segundo, la difusión de información desde la administración hacia el público es esencial para que los hogares puedan solicitar las ayudas a las que tienen derecho y encuentren una vivienda adaptada a sus necesidades. Además, la información sobre los éxitos y dificultades de los programas implementados permite corregir cualquier error y ajustar la política pública a las necesidades de la población.

Uno de los elementos que destacan entre las iniciativas estudiadas es la sistematización del seguimiento de los programas implementados. Como vimos, el dispositivo DALO en Francia cuenta con un comité de seguimiento que emite informes anuales. Este tipo de estructuras ayudan a que se constituya una administración adaptativa, es decir una administración que pueda transformarse ante las informaciones nuevas que vayan apareciendo conforme los programas avancen en su implementación. En el caso del DALO, dos de los métodos ideados para obtener la información necesaria a la evaluación merecen mención: primero, la creación del programa COMDALO, que se propone obtener resultados por departamento (unidad geográfica francesa similar a la provincia) y segundo la realización de una encuesta telefónica para poder evaluar la impresión de los usuarios tras haber usado el dispositivo.

Un elemento esencial en las políticas de acceso a la vivienda social es que la vivienda que se ofrece a los hogares demandantes se adecúe a sus necesidades. Sobre esto, el dispositivo DALO y su sistema de seguimiento ofrecen información interesante. En efecto, la encuesta telefónica de seguimiento indagó en las razones por las cuales algunos hogares declarados prioritarios rechazaron la propuesta

que se les hizo de alojamiento. Este fue el caso de 11% de los hogares en 2011 lo cual constituye un porcentaje importante (5<sup>e</sup> Rapport DALO 2011). Se encontraron varios motivos que explican este rechazo:

- La ubicación del alojamiento: más de la mitad de los encuestados indican que el barrio donde se encontraba el alojamiento ofrecido no resultaba apropiado para sus necesidades o que se encontraba demasiado alejado de su lugar de trabajo.
- La calidad del alojamiento: prácticamente la mitad de los encuestados consideraban el alojamiento muy pequeño o en mal estado.
- La inadecuación con las necesidades del demandante: 57% de aquellos que rechazaron un alojamiento indicaron que la vivienda propuesta no correspondía en absoluto a sus necesidades.

El dispositivo DALO pone el seguimiento en un lugar central del proceso y de hecho, los procesos de evaluación han permitido señalar problemas en el procedimiento. Como acabamos de ver, se constató que un porcentaje importante de aquellas personas a las que se les ofrece un alojamiento tras iniciarse un proceso DALO, lo rechazan. Insistimos en que una de las razones por las que esto ocurre es que el alojamiento ofrecido no corresponde con las necesidades del demandante. Esto ocurre en parte porque los ficheros de estas personas no se encuentran actualizados. A pesar de que los demandantes de vivienda tienen la obligación de señalar cualquier modificación en su situación, esto apenas ocurre. Esto es particularmente relevante teniendo en cuenta que la encuesta telefónica reveló que uno de cada tres hogares que inició el proceso del dispositivo vivió un cambio en su situación familiar o profesional. Los hogares desconocen esta obligación u olvidan cumplirla. Los funcionarios públicos que gestionan los dossiers tampoco toman contacto con los hogares, de tal manera que no existe ningún contacto directo. Sin embargo el contacto directo en esta fase parecería ser la solución para evitar rechazos por parte de los hogares por inadecuación de la vivienda propuesta. Además, a pesar de que el procedimiento prevé una sola oferta de vivienda – es decir que si los hogares rechazan no se recibirán una segunda oferta – 70% de las personas que rechazaron un alojamiento declararon no saber que tenían derecho a una sola propuesta.

En todas las experiencias de buenas prácticas que vamos a presentar aquí destaca también la importancia de la coordinación entre administradores,

profesionales y beneficiarios, así como los efectos beneficiosos de intercambiar experiencias con actores situados en otros municipios. Por ejemplo, durante un proyecto de renovación urbana para la provisión de vivienda social en el albaicín de Granada, proyecto que exploraremos en detalle más adelante, se organizó un seminario con representantes de varias ciudades europeas que enfrentaban o habían enfrentado retos de renovación urbana con vocación social. Durante este seminario, se trató de aprender de los errores realizados. Los participantes en el seminario hicieron frente a casos reales para imaginar cómo intervendrían ellos. Además, el hecho de que la Universidad de Granada formara parte del proyecto permitió la presentación del mismo en seminarios internacionales. Así se amplió la red de intercambio de experiencias. Además de la Universidad, la Oficina de Rehabilitación, es decir el organismo a cargo del programa, fue muy activa en mantener contactos con diferentes tipos de organismos, como fueron redes de municipios, universidades e institutos de conservación. Por otro lado, la secretaría de vivienda de la Junta de Andalucía ha cooperado con América Latina durante muchos años y gracias a ello este proyecto también pudo ser presentado en otros países. Así, se consiguió fomentar un proceso de retroalimentación que progresivamente iba enriqueciendo el proyecto.

Es también sobre el acceso a la información que ha apostado el Centro de Información sobre vivienda en la región de Bruselas. Este centro analiza la demanda de alojamiento, proporciona información y orienta a los clientes hacia aquellos operadores que puedan satisfacer sus demandas de vivienda, por lo general, social. Además, proporcionan ayuda multi-lingue para rellenar los papeles necesarios para las peticiones. Este programa no se dirige a un grupo poblacional específico, sino que está abierto a toda persona que considere beneficiosa su ayuda.

Según el documento Estrategia sobre Viviendas Vacías (Empty Home Strategy) del Gobierno de **Irlanda del Norte**, los planes de publicidad, consejos y guías son mucho más eficaces que la “sanción o amenaza de sanción” sobre los propietarios de viviendas desocupadas (2013, p. 8). La iniciativa “No Use Empty” (Literalmente, “sin uso vacía”, o “vacía no sirve”) desarrollada en Kent (Inglaterra) se presenta como un ejemplo de éxito, donde – según estiman las autoridades – a nueve de

cada diez viviendas se les dio uso tras recibir la asistencia del programa. Estas intervenciones se basan en un trato directo y personalizado con los propietarios que en este caso son necesariamente personas físicas. El programa se dirige específicamente a personas que mantienen viviendas de su propiedad vacías por una combinación de dificultades para la puesta en uso, la búsqueda de inquilinos y el mantenimiento.

Otro ejemplo de intermediación nos llega de la región de Bruselas. En Bruselas la Agencia Inmobiliaria Social (IRIS) es una de las 18 agencias de alquiler social que existen en Bruselas y que tiene por tarea ‘socializar’ una parte del mercado privado de vivienda mediatizando entre los arrendatarios y los propietarios para que éstos pongan en alquiler sus viviendas a precio inferior al del mercado. Para conseguir esto se obtienen contratos de arrendamiento o acuerdos de gestión, fundamentalmente con propietarios privados. Las agencias de alquiler social cuentan con dos argumentos fundamentales para convencer a los propietarios de bajar las rentas y renunciar a escoger sus inquilinos: la garantía del pago de la renta y la reparación de cualquier daño que haya ocurrido al final del contrato. En efecto, si el inquilino deja de pagar la renta, o que la vivienda se queda temporalmente vacía, la agencia de alquiler social se hace cargo. Además, la agencia asume la gestión de la vivienda, lo que incluye el tratamiento legal del contrato, si necesario. Las agencias reciben subsidios de la Región de Bruselas para el pago de su personal y sus costos operacionales. Es el gobierno de la región el que determina el monto de las rentas según el tipo de vivienda. Si la agencia propone una renta mayor de lo que puede pagar el arrendatario, debe cubrir la diferencia.

Por mucho que la política pública intente proporcionar vivienda a todos los habitantes, es posible que falle ya que se enfrenta a situaciones muy dinámicas y puede que en ciertas situaciones la oferta no sea suficiente para la demanda o los procesos de puesta a disposición no sean lo suficientemente rápidos. Por eso la gestión de situaciones de crisis es esencial. En Viena, un centro de información y counselling asiste a las familias en riesgo de desahucio. Se trata de un seguimiento exhaustivo de las familias cuyos problemas son analizados en detalle y se proporciona información sobre las posibilidades jurídicas y de planificación



financiera para hacer frente a la situación que enfrentan. Además, se les ayuda a contactar al propietario para negociar un aplazamiento del desahucio. También en Viena se ha desarrollado la iniciativa llamada “Flat Exchange” que proporciona información, consejos y acompañamiento en la búsqueda de apartamentos. Estos servicios se ofrecen en varias lenguas e incluyen información sobre las diferentes posibilidades de alojamiento en Viena, así como sobre las opciones de financiamiento y ayudas que ofrecen los servicios públicos. Este programa razona bajo el marco del “empoderamiento de los consumidores” y se quiere convertir a estos en consumidores independientes proporcionándoles información sobre las estructuras de un mercado que frecuentemente desconocen.

En esta sección hemos visto diferentes ámbitos en el área de vivienda donde la gestión de la información aparece como un ingrediente clave para el diseño de programas exitosos. Pasamos ahora a analizar iniciativas concretas de provisión de vivienda. Por lo indicado en introducción, sobre la necesidad de tener en cuenta los contextos donde se implementan las políticas públicas, insistiremos particularmente en aquellas iniciativas que han sido exitosas en nuestro país.

## **Provisión de Vivienda Heterogénea**

Las prácticas y políticas que mayores éxitos consiguen son aquellas que se orientan hacia la provisión heterogénea de vivienda. Lo que esto significa es que la política de vivienda tiene en cuenta las diferencias que existen entre diversos grupos sociales y adapta las ayudas a las necesidades. Esto ocurre, por ejemplo, en sistemas integrados de alquiler, es decir aquellos sistemas donde la diferencia de precios entre el mercado libre del alquiler y el alquiler social es escasa (Kemeny, 1995). Siguiendo esta lógica, existen grupos sociales que necesitan ayuda para acceder al mercado del alquiler, mientras que otros necesitan una vivienda social de manera permanente.

Pasamos ahora a presentar la estructura de dos casos nacionales que destacan por sus éxitos, el de Francia y Suecia. Después, nuestro análisis se centrará esencialmente en casos concretos de actuaciones en ámbitos de vivienda que han recibido reconocimiento por sus éxitos. Empezaremos con el muy alabado caso de Viena. Nos interesarán esencialmente las iniciativas locales de municipios y asociaciones que toman las riendas de la situación e implementan proyectos

concretos para responder a las necesidades en su territorio. Estas iniciativas pueden servir de inspiración para la reproducción de prácticas pero también para su ampliación y difusión a territorios más amplios.

### **Francia: apuesta por la vivienda social**

Empezaremos por el caso de Francia que destaca por haber apostado por la vivienda social. El tener un parque importante de vivienda social de manera permanente permite ofrecer viviendas en alquiler a aquellas personas que más lo necesiten según los grupos de personas que se encuentren en esta situación vayan cambiando. Contrariamente a lo que ocurre con los parques de vivienda social ofrecidos a la venta, como es el caso en España, el parque de vivienda social en alquiler permite un mayor dinamismo. En efecto, al ofrecerse en alquiler, se espera una mayor movilidad de la población residente, contrariamente a lo que ocurre con la compra, ya que la población tiende a fijarse en las viviendas sociales adquiridas. Mientras los beneficiarios permanecen en las viviendas sociales en alquiler, pueden obtener estabilidad en sus vidas, ahorrar y así acceder al mercado libre del alquiler o adquirir una vivienda.

Las primeras aportaciones al parque de vivienda social en alquiler se produjeron en Francia al final del siglo XIX. En las décadas de principio del siglo XX, el parque va progresivamente expandiéndose. Tenemos que esperar a las décadas de los 50, 60 y 70 para que el parque conozca una expansión importante. Coinciden estas décadas con las de mayor desarrollo del estado providencia. Es importante recalcar que en los primeros años del auge, el parque de vivienda social se construye y se ofrece en alquiler con el objetivo explícito de albergar una población mixta de clase media (Gobillon y Vignolles, 2014). Sin embargo, cuando en los años 1980 la tasa de desempleo aumenta considerablemente y la desigualdad social se acentúa, los poderes públicos utilizan el parque de alquiler social para hacer frente a las necesidades de un grupo social en riesgo de pobreza y exclusión (Stébé, 2013).

A efectos del estado del parque hoy en día, es esencial destacar que en el año 2000 se introduce la ley SRU (Solidaridad y Renovación Urbana), que impone la construcción de 20% de vivienda social con respecto al parque total de vivienda

a todas las “comunas”, bajo pena de multa en el caso de que esto no se cumpla.<sup>5</sup> Por ejemplo, en 2005, se recolectaron 36,2 millones de euros por incumplimiento de este requerimiento (Bilek, Costes y Monmousseai, 2007). La multa impuesta se calcula estimando el 20% de la potencia fiscal por habitante de la comuna (según establecen los artículos L.302-5 hasta L.302-932 del CCH). Además existen otras penalidades. Por ejemplo, la comuna de Pornichet no sólo debió pagar una multa importante sino que también perdió su derecho de suscripción preferente – que pasó a manos del prefecto – por no haber cumplido con sus obligaciones en materia de vivienda. El derecho de suscripción preferente es un derecho de las comunas sobre las ventas inmobiliarias o de suelo. Antes de que una venta pueda concluirse, la comuna ha de expresar si tiene la intención de hacer uso de su derecho de suscripción preferente. En caso de que así lo haga, se convierte en prioritaria para la adquisición del bien.

### **Suecia: el sistema de cooperativas**

Pasamos ahora a analizar el caso de Suecia y en particular nos detendremos sobre las cooperativas de uso y alquiler (Burón, 2009). Pero antes de adentrarnos en los tipos de tenencia que constituyen la originalidad sueca, presentaremos brevemente el panorama general de la vivienda en Suecia para que quede claro en qué contexto surgen estas opciones.

El objetivo de la política de vivienda en Suecia es proveer vivienda para toda la población a un precio asequible. La concepción es por tanto universal y el estatus de ocupación bajo el que se ofrecen las viviendas municipales es en alquiler. Como fruto de las políticas implementadas durante décadas, el parque de alquiler a precios asequibles en Suecia está constituido por 860.000 viviendas, es decir que hay 95 viviendas por cada 1000 habitantes. Esto representa el 21% del total del parque de vivienda, y el 54% del total del parque de alquiler. En Suecia las viviendas se adjudican a partir de una lista de espera, con el 1% del parque que queda reservado para la adjudicación municipal. Los precios se calculan en función de los costes de construcción y mantenimiento, sin embargo estos no difieren fundamentalmente de los precios que se ofrecen en el mercado de alquiler privado. En efecto, existe en Suecia una ley sobre el “principio de utilidad” que impone que

---

<sup>5</sup> La comuna es la división administrativa de menor nivel.

viviendas con la misma utilidad tienen que situar sus rentas dentro de un tramo – que queda fijado a partir de los precios de las viviendas municipales (Bååth, 2015). No hay límite de ingreso para acceder a estas viviendas, medida que se tomó con el fin de evitar la estigmatización social de sus ocupantes.

Existen cuatro tipos de tenencia en Suecia: las viviendas con derechos de tenencia, los condominios, las viviendas en sociedades cooperativas de vivienda y las viviendas en cooperativas para el alquiler. El porcentaje de hogares residentes de viviendas de su propiedad llega al 70% en Suecia, sin embargo, existen interesantes alternativas para aquellos hogares que no forman parte de este grupo. Según los datos estadísticos de 2010, sobre un total de 4.582.000 hogares en Suecia en 2010, 41% viven en viviendas alquiladas, 20% en apartamentos cooperativos, 34% en viviendas ocupadas por sus propietarios y 5% en otros tipos de tenencia (Bååth, 2015).

El concepto de vivienda social no existe en la legislación sueca. Sin embargo, la mitad del parque de alquiler está en manos de empresas municipales que tienen por objetivo cumplir con el mandato de proporcionar un acceso universal a la vivienda.

Existen dos tipos fundamentales de operadores, operadores vinculados con los ayuntamientos y los propios inquilinos que se organizan en cooperativas. En cualquier caso los beneficiarios acceden a la vivienda con un contrato de alquiler ilimitado aunque las viviendas también pueden venderse a sus ocupantes. Este sistema va complementado con una financiación que asocia las ayudas públicas – a través de la exención de impuestos sobre sociedades y ayudas personalizadas a los inquilinos – con los préstamos de bancos comerciales. El rol de los operadores comerciales es fundamental ya que no existen fondos públicos para la construcción de vivienda. A lo sumo, el Consejo Sueco de Vivienda y Planificación puede constituirse en garante para la obtención de créditos.

Además de las viviendas municipales y del parque comercial, distinguimos en Suecia la existencia de tres tipos únicos de tenencia. Primero, el 'bostadsrätt' que es un tipo de cooperativa donde el residente es miembro de la cooperativa de vivienda y posee una parte de la vivienda. Sin embargo, no puede ni comprar ni vender su vivienda ya que esto destruiría la cooperativa. Además, la ley sueca no

reconoce la propiedad horizontal. Después encontramos también los llamados “condominios”. En 2010, existían 182 viviendas de este tipo, siendo una figura que apareció en la legislación de Mayo de 2009. Anteriormente, los condominios sólo podían formarse en fincas que albergasen una o como máximo dos viviendas. Finalmente, una pequeña fracción del parque, menos del 1% del total está compuesto de viviendas de alquiler cooperativas. Esta es una figura intermedia entre las viviendas al alquiler y las cooperativas. El modelo consiste en que los ocupantes alquilan la vivienda a precios asequibles a una asociación pero no poseen una parte de la finca donde esta se sitúa. Contrariamente a lo que ocurre con el resto de viviendas ofrecidas al alquiler, la cooperativa puede fijar libremente los precios de las viviendas, sin necesidad de negociar con ninguna asociación de residentes.

La legislación Sueca da un fuerte peso a la capacidad de las organizaciones de desarrollar y negociar normas. Principalmente, las organizaciones de residentes tienen la potestad de negociar los precios de renta con los propietarios y en caso de desacuerdo, un tribunal de rentas ha de decidir qué propuesta de renta es más adecuada.

En lo que respecta a las cooperativas más tradicionales, cualquier residente permanente del país se puede unir a ellas desde muy temprana edad (Burón, 2009). Independientemente de sus recursos, cualquier ciudadano puede asociarse a una cooperativa mediante pago de una cuota de entrada de 50 euros. Después han de contribuir con una cuota mensual cuyo monto fija el propio asociado. Así se crea una cuenta vivienda cooperativa-personal, que genera “puntos” (hasta 30 euros, más allá sólo se genera ahorro y el ahorro es indiferente para el acceso a las propiedades de los edificios). Los puntos son los que van dando prioridad en el acceso a la vivienda.

Las aportaciones de los cooperativistas – no todos son inquilinos – permiten financiar parte de los costes de construcción de las viviendas. Una vez que se otorga la vivienda, el cooperativista puede permanecer en ella el tiempo que desee. Todos los cooperativistas tienen derecho a participar en la gestión de la cooperativa. La copropiedad se puede vender, heredar o canjear, es decir que da derecho a un “retorno” que recoge el montante de su ahorro anterior actualizado,

lo que incluye los rendimientos que ha generado la explotación de la cooperativa, lo cual puede servir por ejemplo para dar la entrada de otra vivienda. Pero insistimos, lo que se vende es la participación y no la vivienda como tal.

### **Viena: gestión municipal holística**

A nivel municipal destaca la gestión holística del parque público municipal, de las cooperativas y del parque privado regulado que encontramos en Viena (Leal, 2008). Antes de adentrarnos en el caso específico de la capital, conviene señalar algunas características generales de la gestión de la vivienda social en Austria. Austria cuenta con un parque de viviendas sociales compuesto por 840.000 unidades, es decir 21% del parque total de vivienda, y 53% del parque de alquiler. De media, existen 102 viviendas sociales por cada 1.000 austriacos. Las viviendas sociales se atribuyen respetando un límite de ingresos. Asociaciones, autoridades locales y sociedades de vivienda son las encargadas de adjudicar estas viviendas. Existe un total de 193 sociedades sin ánimo de lucro que se dedican a la gestión de estas viviendas. En 100 casos, son las propias ciudades las que controlan la gestión del parque. Todos son operadores sin ánimo de lucro que tarifican el alquiler según los costes. Los contratos de alquiler son ilimitados en el tiempo.

La financiación de la inversión se realiza a través de bancos comerciales y de préstamos públicos bonificados que cubren hasta un 50% de los costes de construcción. Además, los operadores disponen de fondos propios que contribuyen a cubrir los montos de inversión (Burón, 2009). Los poderes públicos ayudan a la inversión a través de bonificaciones de intereses y exoneración del impuesto de sociedades a los proveedores.

En la propia Viena encontramos seis sub-mercados de vivienda que cubren porcentajes de parque de la siguiente manera:

Porcentaje del parque	Tipo de mercado
29%	Alquiler privado regulado
27%	Parque municipal de alquiler

21%	Alquiler sin ánimo de lucro
8%	Propiedad sin ánimo de lucro
5%	Propiedad privada individual
6%	Propiedad privada corporativa

A estos datos hay que añadir otros importantes para caracterizar completamente el parque de vivienda vienes. Particularmente, es importante señalar que el parque de alquiler privado es de peor calidad y más caro que el municipal, ofreciendo, el primero, precios en torno a siete euros por metro cuadrado y el segundo, en torno a tres euros por metro cuadrado. El parque de alquiler bajo la modalidad cooperativa se sitúa entre el parque municipal y el privado, tanto a nivel de precios, calidad y antigüedad, cobrando cinco euros al metro cuadrado.

Este panorama tan variado permite proporcionar vivienda a todos los hogares. Aunque existen restricciones de acceso a los diferentes parques estipuladas según los ingresos, estos son muy altos y por lo tanto no constituyen una real barrera. En términos generales se puede decir que cualquier hogar que sea residente de Viena por un periodo de al menos dos años puede acceder a cualquiera de sus parques de vivienda. Este parque se ha obtenido a través de intervenciones del estado federal y la ciudad de Viena – que ha desarrollado incluso impuestos municipales específicos para sostener sus políticas de vivienda – que han permitido la financiación de las políticas públicas de suelo, vivienda, alquiler y rehabilitación (Burón, 2009).

### **Iniciativas españolas**

Pasamos ahora a analizar dos casos de iniciativas locales llevadas a cabo en España, en concreto en Madrid y Cataluña.

En Cataluña, como en el resto de España, el porcentaje de vivienda que se ofrece en alquiler es muy reducido. Esto dificulta el acceso a la vivienda de los sectores más vulnerables de la población cuya precariedad se acentúa aún más al ser empujados a la compra, y así al endeudamiento. En este contexto, y con la ayuda de diferentes

organizaciones, se crearon en 2005 la *Red de Mediación para el Alquiler Social* y la *Red de Viviendas de Inclusión*. El objetivo de estas redes era intervenir en el ámbito de la vivienda de manera holística, introduciendo incluso criterios sociales en las estructuras de empleo de las empresas constructoras de vivienda. Mediante estas redes se ahondó el trabajo que ya se venía realizando con organizaciones sociales. Estas redes tienen por objetivo dar uso a las viviendas vacías y aumentar el parque de vivienda social. La gestión del programa y la coordinación con los diferentes actores corrieron a cargo de ADIGSA.<sup>6</sup> Las redes tienen por objetivo garantizar la vivienda digna para aquellos que sufran un déficit de alojamiento al establecer sinergias entre diversas organizaciones y las autoridades locales.

El primer paso para asegurar el éxito de este programa fue convencer a diferentes municipios de las oportunidades de crear programas de mediación de vivienda. Para esto, debían aceptar la existencia de un parque de viviendas vacías en su territorio. En paralelo se reforzó el trabajo con organizaciones sin ánimo de lucro. En este caso se trataba más bien de reforzar la existente – pero pequeña – red y de expandirla a través de Cataluña, encontrando sinergias entre organizaciones.

Además, se trabajó con las empresas constructoras de vivienda para que estas aplicasen la “clausula social”, es decir que reservasen una o dos plazas en una obra para que las personas con las que colaboraba la red pudieran beneficiarse de esta clausula. Se explicó que la aplicación de esta clausula no implica ninguna pérdida, ni económica ni en términos de eficacia. Estas personas, que suelen ser delegadas por los servicios sociales y que en ocasiones ocupan puestos financiados por la municipalidad, típicamente reciben alguna formación para realizar el trabajo que les corresponda.

La red de mediación ha permitido liberar viviendas vacías y que la demanda de vivienda asequible se satisfaga parcialmente. Las garantías que el programa de mediación ofrece a los propietarios, como la ayuda para la rehabilitación o el seguro contra diversos riesgos, así como la propia mediación entre propietarios y

---

<sup>6</sup> Administración, Promoción y Gestión SA (ADIGSA) era una empresa pública bajo tutela de la Secretaría de Medioambiente y Vivienda de la Generalitat de Cataluña, que desapareció en el año 2010 al crearse la Agencia de Vivienda de Cataluña que la absorbió.



arrendatarios, han sido elementos clave para obtener viviendas que no hubieran estado en el mercado de otra manera. En 2010 existían 89 bancos de mediación de vivienda. Estos han gestionado unas 9000 viviendas desde que se establecieron y 108 organizaciones sin ánimo de lucro gestionan 600 viviendas, donde se albergan 2400 personas.

La red de inclusión y la red de mediación construyeron una sinergia puesto que los usuarios de una pasaron a usar la otra, así los usuarios pasaron de ser albergados a través de la red de inclusión, hacia ser independientes y hacer uso de la red de mediación. La red de inclusión consiguió responder a las necesidades de las organizaciones sociales y los grupos con los que trabajaban.

La creación de un marco legal y metodológico sobre la política de vivienda permitió que se atribuyeran recursos financieros a los bancos de mediación de vivienda (mediation housing banks), a los que se asignaba un monto anual calculado según la población de la región servida. De la misma manera, las organizaciones sin ánimo de lucro reciben un monto fijo anual por cada vivienda de inclusión administrada.

La red destacó también por su capacidad de gestionar la información. En efecto, se desarrolló un programa informático para mejorar la gestión de la red de mediación, facilitar la administración de demandas, los contratos, y las aplicaciones de los usuarios a los bancos. Además servía como mecanismo para que la misma información estuviera disponible para todos de manera simultánea.

Para mantener y adaptar las estructuras creadas, cursos de entrenamiento se organizaron cada trimestre. En estos se estudia como reforzar la mediación y se analiza al detalle cualquier cambio en la legislación o la aplicabilidad técnica. En estos programas, la administración pública no proporciona meramente recursos legales y económicos, sino que también pone a disposición profesionales competentes que colaboran con los bancos de vivienda y las organizaciones sin ánimo de lucro, aunque sean los bancos y organizaciones las que proporcionan servicios directos a los usuarios.

El aumento conseguido en el número de viviendas en alquiler ofrecidas a un precio entre el 15% y el 20% menor al precio del mercado, demuestra la

efectividad del programa. De la misma manera, el trabajo de 108 organizaciones con 630 viviendas de inclusión es un ejemplo de la consolidación de la red de inclusión. Es importante también la aprobación del decreto 13/2010, sobre el Plan del Derecho a la Vivienda de 2009-2012, que mantiene las mismas áreas de trabajo que años anteriores y refuerza los programas de vivienda social. Además, mantiene el Anejo II que regula la clausula social entre las condiciones sobre las obras que incorporan colocaciones sociales, y publica la propuesta para un acuerdo con el gobierno sobre medidas de subasta pública.

Además, el Gobierno de la Generalitat, las autoridades locales, las organizaciones sin ánimo de lucro, etc. toman el relevo al avanzar y consolidar aquellos programas que permiten a un sector importante de la población, de lo más a lo menos vulnerable, escapar de la exclusión residencial y ocupacional.

Con una inversión pública relativamente pequeña, se han conseguido objetivos importantes. Primero, se ha conseguido ofrecer en alquiler asequible viviendas vacías, se ha trabajado en la rehabilitación del parque existente (a través de ayudas a los propietarios, que se han constituido como incentivos a la rehabilitación), se ha aumentado el número de viviendas de inclusión y se ha mejorado la integración social. Además, se han creado sinergias entre las organizaciones sociales y el gobierno. En cualquier caso, ha de guardarse en mente que sigue habiendo poca vivienda social disponible y que el sistema financiero constituye una amenaza permanente para la vivienda social.

Para poder asegurar el éxito de programas como este, es necesario tener en cuenta las diferencias territoriales, las necesidades de la población y las deficiencias de vivienda en cada territorio. Esto permitiría una mejoría de las condiciones de vida de los ciudadanos más vulnerables. De la misma manera, es necesario mejorar el acceso a los mercados de trabajo, fortalecer los cursos de formación en las áreas municipales y hacer que otras agencias sean conscientes de la aplicabilidad de la clausula social.

En esta lógica, también cabe destacar en el contexto catalán que en 2004, se iniciaron una serie de programas para que la vivienda decente se hiciera más fácilmente disponible para los grupos más vulnerables, a través del apoyo a la mediación de vivienda. El objetivo era que la vivienda en alquiler fuera accesible a

grupos para los cuales no está siempre disponible debido a su incapacidad para proporcionar ciertas garantías. Este proceso, entre organizaciones y varios concejos municipales debatió la necesidad de establecer un marco regulatorio, metodológico y legal para toda Cataluña.

Este programa puede adaptarse con facilidad a aquellas regiones donde existan viviendas vacías, necesidad de vivienda y una necesidad de adaptar las viviendas existentes. El programa requiere relativamente poca inversión por parte de las autoridades públicas, por lo tanto no debería existir impedimento para desarrollar estas prácticas de mediación entre ciudadanos y organizaciones sin ánimo de lucro. De la misma manera, y aunque no está directamente ligado al tema de la vivienda, sí lo está a otras exclusiones, es necesario asegurarse de que el trabajo de rehabilitación se lleve a cabo respetando la clausula social.

El desarrollo de estos programas ha permitido identificar las esferas de acción de diferentes organizaciones operando en las municipalidades, crear sinergias entre ellas, y permitir el establecimiento de mecanismos de recomendación ya sea entre las organizaciones o entre organizaciones y bancos de mediación. Esto ha consolidado una red que permite mayor cohesión social en el territorio. De nuevo, se observa que trabajar a través de redes permite obtener mejores resultados que si se trabaja de manera individual.

La aceptación por parte de los municipios de este programa ha sido muy elevada, hasta el punto de que han existido demandas de que la vivienda de exclusión sea gestionada por Servicios Sociales y que las cláusulas sociales se apliquen en el trabajo de rehabilitación que llevan a cabo. Combinar programas ha permitido trabajar en más de un frente, respondiendo a más de una necesidad. Así se ha tenido en cuenta las necesidades de diversos grupos, desde grupos en el llamado “sector intermediario” con medios limitados, hasta aquellos grupos con mayores necesidades de apoyo, pasando por aquellos que necesitan asistencia en el proceso de colocación laboral. Este tipo de programas se enmarcan en la voluntad de fomentar la participación de cooperativas de vivienda y organizaciones sociales, y de apoyar al objetivo de fomento del bienestar en la política social, en actividades de promoción, construcción, preservación, rehabilitación, y renovación del parque así como en la administración de vivienda,

permitiendo que el trabajo de rehabilitación lo lleven a cabo compañías de colocación que mantengan activa la clausula social.

Como mencionamos en introducción, el acceder a una vivienda conlleva una serie de aspectos clave, más allá de la simple provisión de techo. El mudarse a una vivienda social no siempre es un proceso fácil, y muchas veces los beneficiarios de estas viviendas necesitan un cierto acompañamiento.

El Servicio de Asistencia Vecinal de la Comunidad de Madrid ASIVECAM ayuda a aquellos arrendatarios que se han mudado recientemente a viviendas públicas a encontrar su lugar en el área e integrarse en la comunidad local. En efecto, la experiencia de este servicio demuestra que tener una vivienda no garantiza la integración en el área donde esta se sitúa. El objetivo de este programa es construir comunidad y fomentar un sentido local de la ciudadanía. El éxito de este programa depende de la comunicación con profesionales y la red social a nivel local.

Además, se apoya la auto-organización de comunidades vecinales y mancomunidades, la mediación vecinal como un método alternativo para la resolución de conflictos así como el acompañamiento de las quejas presentadas por vecinos. Las zonas comunales han sido transformadas, convirtiéndolas en espacios para la coexistencia y los encuentros, reduciendo de manera considerable el número de conflictos en la vecindad. Según indican en su reporte a UN-Habitat la clave del éxito para SIVECAM es el reforzar la auto-organización de la población, a través de una metodología participativa que permite obtener una idea clara de los problemas sociales, compartiéndolos con los ciudadanos y trabajando conjuntamente hasta su resolución.

El servicio actúa en 12 municipios, cubriendo un total de 5.975 viviendas donde residen aproximadamente 21.000 personas. Se trata de familias en situación de vulnerabilidad social al tener recursos económicos muy reducidos. Gran parte de las familias proviene de diferentes culturas y minorías étnicas que sufren de diferentes estigmas. Resultó crucial la iniciativa institucional de formar a expertos en metodología participativa que permitieron diseñar una intervención exitosa. El trabajo en cada área comienza con un diagnóstico participativo con residentes y profesionales para obtener un consenso sobre la prioridad de acción.

Se formularon los siguientes objetivos: mejorar la coexistencia en la comunidad; apoyar la formación de organizaciones vecinales; información y delegación sobre arreglos institucionales; apoyo a la integración; empoderar a los residentes como agentes de cambio; formación a residentes identificados como jugando un papel clave de liderazgo en la comunidad; promoción de espacios de coexistencia; establecimiento de cadenas institucionales para las quejas y peticiones vecinales; ayuda a los residentes en su proceso de organización personal; mediación entre las instituciones públicas y la mancomunidad; promoción, formación, ocio y actividades de creación de empleo; organización de talleres informáticos y de talleres para menores, entre otras actividades.

La consejería, en su afán de optimizar los recursos existentes, delegó la gestión del servicio de reubicación de familias residentes de chabolas a viviendas dignas al Instituto de Realojamiento e Integración Social (IRIS) en coordinación con el Instituto de la Vivienda de Madrid (IVIMA) y con la Dirección General de Vivienda y Rehabilitación (DGVR). El IVIMA fue el promotor de 23.000 viviendas públicas de la Comunidad de Madrid, mientras que el DGVR era el encargado de atribuir estas viviendas. El IRIS asumió la responsabilidad de encontrar financiamiento así como los recursos materiales y humanos necesarios para la operación del servicio.

El proyecto comenzó con un diagnóstico de las necesidades del área, los problemas y el perfil de los futuros beneficiarios. El diagnóstico se hace de manera participativa, de tal manera que se llegue a un consenso con los participantes. La segunda fase, donde el trabajo es de manera aún más marcada, participativo, comienza con la definición metodológica de la estrategia. Para ello se usa la estrategia del Plan de Acción Integral, donde todos los acuerdos y decisiones tomadas en el estado inicial se transforman en acciones, gracias al apoyo de las instituciones participantes.

Los residentes son actores centrales que implementan estrategias consensuadas de coexistencia, estableciendo reglas de coexistencia de manera participativa.

El proceso incluye una evaluación participativa para evaluar el cumplimiento de objetivos. Esta evaluación se realiza según los siguientes indicadores:

- Operación autónoma del grupo organizador y los comités.
- Cumplimiento de los objetivos de la primera etapa.
- Organización, auto-gestión y sostenibilidad económica de las mancomunidades y comunidades.
- Las reglas de coexistencia se consensuan de manera unánime
- Canalización de los temas conflictivos para reducirlos, la comunidad ha obtenido los instrumentos para gestionarlos.
- Reducción de las quejas enviadas a los organismos oficiales.
- Uso de vehículos apropiados para obtener comentarios y evaluaciones.

En la fase final, el principal objetivo es confirmar la capacidad de auto-gestión de los residentes.

Según el sexto informe sobre el desarrollo social y la inclusión en España, la intervención pública en vivienda ha conseguido cambiar las condiciones residenciales de los beneficiarios de vivienda pero en numerosas ocasiones, esto no ha sido suficiente para terminar con la vulnerabilidad social que sufren los grupos que residen en viviendas sociales. ASIVECAM ha respondido a la necesidad de vivienda social incluyendo asistencia de integración para los beneficiarios. La mediación juega un papel fundamental porque la construcción de puentes permite resolver conflictos. La mediación también sirve para proporcionar acceso a redes sociales que mejoren la situación de las personas afectadas.

Aunque la intervención se centró en las mancomunidades que recibieron viviendas algún tiempo atrás, también se condujeron experimentos en dos atribuciones recientes, apoyando a los beneficiarios desde la firma del contrato. En este caso, la organización de la comunidad es más simple; cualquier conflicto que surja se canaliza desde el principio y el tiempo de apoyo se reduce considerablemente. La etapa de cierre está encaminada en dos de las zonas

iniciales, permitiendo que la intervención se comience en otras zonas. El equipo recibe retroalimentaciones sobre su propia gestión de manera continua, por lo tanto siguiendo una importante línea estratégica: que la reflexión se ejerza sobre la acción.

Comités de trabajo se han constituido para estudiar la metodología de intervención y una aplicación de colecta de información se usa, dándole prioridad a la acción directa en las zonas. Los puntos fuertes de este programa son el apoyo a la integración de los ciudadanos, así como su formación y empoderamiento. Ambos fortalecen el tejido social. Creación de espacios de coexistencia a través de la transformación de espacios comunes y su uso.

Sin embargo también hubo dificultades, como enfrentarse a la inercia de las intervenciones dirigidas al individuo o las familias en lugar de ser concebidas como una intervención comunitaria. Por otro lado, se constató que los conflictos instalados en la comunidad son de difícil erradicación. El servicio de integración de los residentes de vivienda social se ha extendido a otros municipios de la comunidad de Madrid. A los técnicos de los municipios que se adhieren al programa, se les proporciona documentación, documentos teóricos sobre metodologías participativas y documentos sobre el marco del proyecto y el trabajo realizado. Los profesionales con más experiencia apoyan algunas acciones iniciales.

El servicio ASIVECAM, creado en 2008, introdujo el concepto de apoyo a la integración en la comunidad para las familias beneficiarias de vivienda social, como un elemento fundamental para el servicio ciudadano. Este servicio favorece la coordinación y la cohesión entre los servicios locales y regionales al implementar progresivamente comités de monitoreo para planificar acción conjunta.

## **Intervenciones de largo plazo**

Pasamos ahora a analizar una serie de intervenciones que combinan preocupaciones de corto y largo plazo. En particular, nos interesaremos por casos que tratan de adaptar la construcción a las necesidades de la población de avanzada edad, que apuestan por la renovación urbana y que tienen en cuenta parámetros de protección ambiental.

### **El caso de Nieuwegein: una construcción adaptada**

Algunas municipalidades europeas han desarrollado iniciativas innovadoras para construir viviendas nuevas con una construcción adaptada a las personas mayores y las personas con movilidad reducida para que puedan vivir de manera independiente. La municipalidad de Nieuwegein, cerca de Utrecht en Holanda comenzó la planificación de un nuevo distrito con estas características en 1990. Nieuwegein es una ciudad que se creó en los años 1970 para los trabajadores de Utrecht y por lo tanto en los 90 la población ya comenzaba a envejecer. Este distrito, Galecop, cuenta con aproximadamente 3.300 viviendas.

La construcción adaptada no tiene que tomar en cuenta únicamente las necesidades de las personas que van a habitar las viviendas inmediatamente después de que estas estén construidas, sino también las necesidades futuras de esas personas. Por lo tanto, aunque una familia no cuente con un miembro en silla de ruedas, es probable que la necesite años más tarde. Por eso, todas las viviendas de este barrio cuentan con acceso en silla de ruedas. Esta no es la única medida. La construcción adaptada a las necesidades cambiantes de la población implica también la construcción de puertas más amplias, suficiente espacio para maniobrar en puntos estratégicos y baños accesibles. Las viviendas siguen siendo viviendas normales, que pueden ser habitadas por cualquier tipo de familia. La única diferencia es que el diseño de estas viviendas es más flexible, pero al tratarse de viviendas normales, adaptadas a las necesidades de cualquier familia, se consigue una mayor integración de los diferentes grupos que potencialmente las habitan. En resumen, la accesibilidad “integrada” se da por objetivo retirar las barreras existentes para cualquier persona que quiera acceder a tiendas, escuelas, actividades sociales o culturales, parques, así como transporte.



Para la realización de este proyecto, el Consejo Nacional de Vivienda y el Consejo Regional para las personas Discapacitadas de Utrecht aconsejaron a la municipalidad qué medidas implementar para la construcción adaptada. Para asegurarse de que los constructores respetasen el compromiso de la municipalidad con la construcción adaptada, estos fueron incluidos en la venta de tierras. La política de la municipalidad incluía que el costo de construcción de las nuevas viviendas no fuera superior al de las viviendas normales. En efecto, las cifras indican que las viviendas normales son apenas más baratas que las adaptadas y la municipalidad consiguió financiar los costos más importantes como los de los ascensores. Además, es clave destacar que a la larga estas viviendas son más baratas puesto que pueden responder a las necesidades de personas mayores prácticamente sin costo ya que se demostró que se podía conseguir la adaptabilidad de las casas partiendo de un diseño particular, no añadiendo costos para determinados objetivos según estos vayan surgiendo.

Entre las lecciones aprendidas de este proyecto figura la importancia de trabajar con equipos pluridisciplinarios que contuvieran constructores y/o corporaciones de vivienda, un arquitecto y concejales locales. Los resultados positivos de esta iniciativa llegaron a ser incorporados en la legislación nacional, que especifica las medidas de puertas, así como la accesibilidad de los retretes/baños entre otras medidas de accesibilidad.

### Renovación Urbana

Las políticas de renovación urbana contribuyen a garantizar que no existan vacíos en lo que podríamos llamar el ciclo de acceso a la vivienda. En efecto, aunque la renovación urbana no necesariamente forma parte de la batería de medidas que permiten proporcionar acceso a hogares sin techo, permiten garantizar que nadie pierda su vivienda por no poder enfrentar las renovaciones necesarias.

Cabe destacar que a nivel europeo, la Carta de Leipzig sobre Ciudades Europeas Sostenibles formula recomendaciones clave en materia de rehabilitación urbana. Esta carta, aprobada en 2007, fue retomada en el marco del Plan de vivienda español 2008-2012. Además, ha servido de inspiración a numerosos programas locales, como veremos a continuación.

### ***Renovación del Albaicín***

Un caso de buenas prácticas en este ámbito es el del barrio del Albaicín en Granada. Desde los años 90, en este barrio se vivía una situación de creciente degradación social y crisis residencial debida, entre otras circunstancias, a lo estricto de los requerimientos de rehabilitación de las viviendas. La degradación social y residencial del área, así como la falta de seguridad y la falta de servicios incitaron al abandono de las viviendas por parte de 27% de las familias residentes a finales de los 90. Frente a esta situación, en 2001 se desarrolló un Plan de Acción participativo con la colaboración de concejales, técnicos, miembros de la comunidad y organizaciones sociales para identificar las prioridades en el barrio. La iniciativa se extendió en el tiempo y contó con la colaboración de dos administraciones a nivel local como regional. La participación de la comunidad y la cooperación entre administraciones fueron elementos cruciales para asegurar el éxito de la operación. En efecto, uno de los puntos clave del proyecto es que se creó un organismo cuyo rol específico fue el de canalizar las demandas de los ciudadanos.

Además de criterios de participación y respeto de las identidades del barrio, uno de los objetivos prioritarios en la intervención fue la regeneración del espacio urbano según criterios de sostenibilidad medioambiental y económica. En este proyecto se combinaron criterios de protección del patrimonio histórico e innovación energética con criterios de rehabilitación para la vivienda digna. En particular, fue crucial asegurarse de que las familias con recursos económicos limitados pudieran acceder a viviendas de calidad en la ciudad histórica. Se quiso animar a las familias con niños a mudarse pero también mantener la población existente para incitar a la diversidad social.

Este proyecto recibió fondos del ayuntamiento de Granada y de la Junta de Andalucía que trabajaron de manera coordinada. Además, se creó un equipo técnico especial para la ocasión compuesto por expertos en rehabilitación. Los técnicos y las empresas directamente involucradas en los trabajos de reparación participaron en un seminario con arquitectos para definir las necesidades del trabajo de rehabilitación. La coordinación y la inclusión de diferentes actores fueron identificadas como elementos clave en el éxito de este proyecto. En

particular, los actores principales fueron los técnicos y tomadores de decisión de las administraciones locales y regionales, la asociación Granada Acoge, el Instituto Andaluz de la Mujer, la asociación Adobe, la asociación de arquitectos profesionales de la Universidad de Granada, el centro de la UNESCO, la fundación Zayas, las asociaciones del albaicín, etc.

Además, este proyecto no se formuló como un proyecto de rehabilitación, ni siquiera como un proyecto de vivienda, sino que adoptó un perfil más holístico, y se concibió la rehabilitación como una opción para fomentar el trabajo de empresas, técnicos y expertos en rehabilitación. En efecto, el diagnóstico del barrio tuvo en cuenta diferentes aspectos y en particular el perfil de los habitantes. Entre ellos existía una importante tasa de desempleo.

Desde el punto de vista medioambiental, se tuvieron en cuenta las posibilidades de sinergias entre la rehabilitación y la austeridad energética. Por ejemplo, se usaron elementos de madera y yeso, es decir dos materiales tradicionales que permiten reducir el consumo energético durante el ciclo de construcción.

El proyecto consiguió cumplir sus objetivos de asegurar el acceso a la vivienda a la población “tradicional” del barrio, que está conformada por aquellos grupos que típicamente tienen dificultades para acceder a la vivienda como los mayores de 65 años, los jóvenes, o, gracias a la intervención y asistencia de la ONG Granada Acoge, a familias inmigrantes. Además, el Instituto Andaluz de la Mujer se encargó de un número de viviendas que quedaron reservadas para mujeres que hayan sufrido abusos.

Para ello se usaron dos instrumentos fundamentales. El primero – como parte del plan de vivienda andaluz de entonces – proporcionaba subsidios a propietarios y arrendatarios para rehabilitar sus viviendas. El segundo consistía en identificar propiedades vacías para que pasaran a ser gestionadas por las “Unidades de Implementación del Plan Especial para el Albaicín”. Bajo este programa se podían adquirir edificios para que fueran rehabilitados y usados como viviendas en alquiler social durante 25 años. La identificación de viviendas vacías para transformarlas en viviendas de alquiler social, partía del diagnóstico de que, en el Albaicín como en toda España, las políticas públicas de vivienda tenían

por objetivo principal fomentar la propiedad. Esto no estaba adaptado a las necesidades de la población del barrio, de ahí que muchas viviendas permaneciesen vacías. El plan intentó hacer frente a esto dentro de las posibilidades de intervención a nivel local.

En términos concretos, las modificaciones introducidas por el programa obtuvieron que 596 viviendas – que representan el 30% de los edificios que se consideraron al inicio del plan como necesitados de reparación – fueron rehabilitadas gracias a una inversión de 41 millones de euros a través de los cuales fueron remunerados empresas y técnicos de rehabilitación.

El barrio presenta hoy un perfil más mixto que el que tenía antes de la intervención. En particular se ha animado a familias a mudarse a él y por tanto se ha reducido la proporción de personas mayores en el barrio. Se ha conseguido además que los residentes originales permanezcan en el barrio, al proporcionárseles una vivienda de transición durante el proceso de renovación. Aquellas viviendas que estaban vacías y que adquirió el programa han sido ofrecidas a inmigrantes, familias desfavorecidas y jóvenes, siempre con el fin de promover la integración social de estos diferentes grupos. La renta de estas viviendas está protegida y por tanto se ofrece a precios inferiores a los del mercado.

La rehabilitación de las viviendas se ha diseñado para que se adecuara con las capacidades financieras de los usuarios. Estos también podían financiar parte de los costos por el intermediario de préstamos a tasas de interés inferiores a las del mercado ofrecidos por Caja Granada. Los subsidios públicos están en acuerdo con los esfuerzos de inversión, e imponen una obligación de alquilar las viviendas a familias con recursos financieros limitados. Sin embargo, esto también supone que el sector privado detiene una parte importante de un sitio de alto valor público.

Esta intervención sirve de modelo para que los sectores públicos y privados unan esfuerzos para recuperar un distrito de altísimo valor cultural. El trabajo de rehabilitación ha dado empleo a empresas y técnicos altamente especializados, creando trabajo y microempresas capaces de afrontar las necesidades de los distritos.

Sin embargo, el proyecto también ha conocido dificultades. Por ejemplo, el valor arqueológico del barrio requería un número importante de controles y autorizaciones administrativas. Estos procesos burocráticos dificultaron y ralentizaron el proceso de rehabilitación. Además, como consecuencia de su atractivo turístico, la precariedad habitacional coexistía con propiedades sobrevaloradas en manos de compañías inmobiliarias que pretendían expulsar progresivamente a los habitantes nativos del barrio.

A pesar de estos problemas, el programa se consideró un éxito. Tanto fue así que se amplió su área de actuación en el 2007 pasando de cubrir 35 a 86,26 hectáreas. El programa se comenzó durante el tercer plan autonómico de vivienda y suelo. Este plan fue corregido y substituido por el cuarto plan de vivienda y suelo, que refleja la experiencia y dificultades encontradas al gestionar los programas de subsidio para la rehabilitación, gestionar la asociación de inversiones privadas y públicas, los problemas con las compañías de construcción, y el uso de acuerdos público-privados. El plan de vivienda concertado corrige aún más las provisiones del plan anterior para hacer frente a los cambios. También cabe destacar los cambios en los planes nacionales de vivienda, y en particular la firma de un acuerdo de cooperación en Diciembre de 2009, donde se fusionan los subsidios nacionales, regionales y municipales.

### ***El centro de Vilafranca***

Otro ejemplo interesante de renovación urbana es el que se llevó a cabo en Vilafranca, donde la renovación de vivienda se encaró como una medida preventiva en contra de la deterioración progresiva de los edificios en el centro histórico de la ciudad. En Vilafranca, esta iniciativa se combinó con objetivos sociales y en particular se tuvo en cuenta la necesidad de mejorar las condiciones de vivienda de aquellas personas con recursos económicos limitados. Así, el programa se desarrolla en el marco de la colaboración de trabajo entre los Servicios Sociales y el Departamento de Desarrollo Económico de la municipalidad.

Es también importante destacar que la rehabilitación y la re-ocupación de edificios y apartamentos que habían sido abandonados permitieron mejorar el crecimiento económico del área del centro y en particular del centro histórico.

Además, en un esfuerzo para disminuir la tasa de desempleo, se le dio apoyo a la formación vocacional, ofreciendo cursos especiales y contratos ocupacionales. En particular, los estudiantes del centro de formación vocacional F. Layret tuvieron la oportunidad de trabajar en las tareas de rehabilitación, proporcionándoles así una experiencia valiosa en situaciones de trabajo reales.

Otro de los objetivos conexos pero importantes era que la intervención sirviese para establecer una regulación sobre aspectos urbanos donde las empresas privadas pueden intervenir. Además, la campaña sobre vivienda aumentaría la conciencia cívica y administrativa sobre los temas relacionados con este ámbito. Los objetivos iniciales del programa dieron paso a otros objetivos adicionales.

Se decidió que el departamento de Planeamiento Urbano, en coordinación con el resto de departamentos participantes en el proyecto, debía asumir un papel importante en el programa, considerando la cercana relación que existe entre el planeamiento urbano y la preservación y reconstrucción del patrimonio cultural de la ciudad. Por esta razón, una comisión especial de vivienda fue establecida para supervisar el programa. Esta comisión, presidida por el alcalde, estaba compuesta de concejales de los Departamentos de Servicios Sociales, Desarrollo Económico y Planeamiento Urbano. El principal objetivo de esta comisión era establecer las pautas para afianzar la política municipal de vivienda.

Para la implementación de las pautas definidas, se conformó una Comisión Ejecutiva Interdepartamental, compuesta por los jefes de los departamentos incluidos. Sus funciones principales consistían en evaluar el plan de acción, estimar costos y coordinar el trabajo de los diferentes departamentos.

La responsabilidad de ejecución del programa fue dada a un grupo formado por técnicos trabajando en cada uno de los departamentos que participaban en el proyecto:

- El departamento de planeamiento urbano asumió la dirección de esta oficina y tomó control de la preparación técnica y control de los proyectos.

- Los servicios sociales tenían a su cargo las negociaciones entre el municipio y los propietarios residentes, así como la selección de los futuros arrendatarios y el mantenimiento de las relaciones con estos.
- La función del departamento de desarrollo económico consistía en la coordinación entre diferentes departamentos y centros de formación vocacional, así como en la administración general del proyecto.

El equipo técnico estaba conformado por representantes del Departamento de Planeamiento Urbano y Desarrollo Económico, un trabajador de servicios sociales, un administrador y un ayudante temporal. Su trabajo incluía la elaboración y ejecución de proyectos técnicos basados en un diagnóstico de cada caso particular, la comunicación y la colaboración en las áreas municipales relevantes para establecer una política concreta que se ocupe de la renovación de vivienda social y la gestión de ayudas y subvenciones obtenidas de entidades públicas y privadas.

Para la rehabilitación de las viviendas, se conformó un equipo de trabajo dividido en cuatro grupos, según diferentes especialidades:

- Construcción: este equipo se componía de constructores y albañiles. Trabajaron con los programas vocacionales y acordaron respetar criterios de inclusión social.
- Carpintería: los graduandos del centro vocacional recibieron contratos transitorios.
- Instalaciones eléctricas, fontanería y pintura: las necesidades de esta área se cubrieron mediante contratos con Nou-Set, una empresa de colocación para personas con discapacidad. También trabajan con estudiantes vocacionales que tienen el apoyo de un técnico autorizado especialista en materia legal, entre otras áreas.
- Preparación y ejecución de los proyectos: En esta área un arquitecto del departamento municipal de planeamiento urbano estaba a cargo de supervisar la preparación e implementación del proyecto siguiendo criterios establecidos por el equipo administrativo.

- En lo que respecta a la elaboración de reportes escritos y estimaciones, así como la supervisión del sitio de trabajo, estudiantes de arquitectura técnica recibieron becas especiales para realizar sus prácticas en el marco del proyecto.
- Diseño y representación gráfica: un diseñador colaboró en la elaboración de los proyectos y era responsable de dibujar los planos necesarios para implementarlos. Periódicamente se trabajó con estudiantes de diseño informático que se dirigieron al proyecto a través de becas y programas prácticos.
- Administración: Los detalles administrativos del programa fueron gestionados por trabajadores de los programas vocacionales y estudiantes del Instituto de Formación Técnica y SEFED (un programa de formación administrativa).

Se consiguió una importante colaboración del sector privado, lo cual redefinió el tipo de vivienda social disponible. Este proyecto permitió también proporcionar un tipo de vivienda asequible al sector más vulnerable de la población, bajo la forma de contratos de alquiler de cinco años, y contribuyó a establecer una regulación de rentas en la comunidad en su totalidad.

Desde el inicio del programa, se intervino en 47 pisos de propiedad. De estos, diecisiete se renovaron totalmente tras un acuerdo con el propietario. En los treinta restantes se realizaron pequeñas intervenciones, ya que las viviendas necesitaban un cierto mantenimiento para cumplir con las regulaciones. Un total de 25 familias se beneficiaron del programa, de las cuales, el 25% eran inmigrantes.

El programa ha contado con el trabajo de 165 trabajadores de diferentes ámbitos. Además, 72 estudiantes de las escuelas vocacionales siguieron un entrenamiento profesional. Es importante insistir sobre el hecho de que la rehabilitación y la reocupación de los edificios y apartamentos mencionados generaron una expansión dinámica y una recuperación del centro histórico, con la participación y colaboración de diferentes entidades en la comunidad.



El programa usó material reciclado en la restauración de los edificios. Este material, directamente obtenido del sitio del proyecto o de edificios en el área que estaban siendo remodelados o destruidos, fue rehabilitado y reusado para el proyecto.

Para fomentar la expansión del proyecto, se realizó una conferencia de dos días sobre la experiencia en Vilafranca en 1994. Se expuso la experiencia a diez administraciones locales, mayoritariamente de la provincia de Barcelona. Esta conferencia dio pie a más reuniones con ciudades pequeñas y medianas del área, que fueron patrocinadas por la Diputación de Barcelona. Además, varias administraciones y organizaciones privadas visitaron el municipio para observar el programa. El Departamento Provincial de Desarrollo Económico seleccionó el programa para que se convirtiera en un proyecto piloto, diseñado para crear una empresa de colocación para la rehabilitación de vivienda como un área potencial para el empleo de personas discapacitadas.

La principal dificultad que reportan los participantes en el programa fue la de convencer a los propietarios de participar en el mismo. Sólo mediante el desarrollo de un programa consistente y serio fue posible convencerlos de que se beneficiarían directamente de la iniciativa, y de que contribuirían a la mejora de la comunidad.

### ***Castilla y León: trabajo sobre experiencias confirmadas***

Pasamos ahora a analizar otro caso de renovación urbana en nuestro país que integra múltiples perspectivas. El *Plan de Rehabilitación Integral de Castilla y León* – PRICyL se estableció para evaluar las acciones de la comunidad autónoma y proponer cambios en la regeneración urbana y la rehabilitación de áreas rurales e históricas. El eje fundamental de este plan fue la coordinación entre el gobierno regional y autoridades locales para revitalizar áreas degradadas, enmarcándose en la carta de Leipzig de Ciudades Sostenibles.

En efecto, se implementó un sistema de coordinación que asociaba el gobierno central, la comunidad autónoma, los municipios y los propietarios de viviendas. Para iniciar el proceso de rehabilitación, la iniciativa debía emerger de las autoridades locales y ser aprobada por el gobierno regional de Castilla y León. Una vez que se cumplen estos dos pasos, a los proyectos se les atribuye el sistema de financiación calificado en el marco de la legislación estatal.

Este proyecto se inspiró fuertemente de anteriores buenas prácticas en la región, como fueron la renovación del barrio de la Judería en Segovia (renovación urbana de barrio histórico), la del barrio del Río Vena en Burgos (barrios con problemas sociales y económicos y reducción del consumo de energía de un 25%) y los logros del proyecto “Tierras del Renacimiento” desarrollado en tres pueblos de Palencia (trabajo con municipios en áreas rurales).

La particularidad de la región que definió el diseño del programa fue la atomización municipal que se observa. En efecto, existe un gran número de municipios (2248) entre los cuales más de un 75% tienen menos de 500 habitantes, y sufren pérdidas de población. Esto supuso en efecto un reto clave por la dispersión de recursos que esta estructura administrativa y demográfica supone.

El programa se estableció alrededor de cuatro ejes generales de intervención y un sistema de parámetros para evaluar los proyectos. Los ejes de intervención son:

1. Rehabilitación integral y renovación urbana
2. Erradicación de chabolas y viviendas por debajo de los estándares
3. Programación de medidas para fomentar el desarrollo sostenible
4. Fomentar el equilibrio regional y la regeneración urbana

En lo que respecta a los criterios de evaluación de los proyectos se valoró la asociación de proyectos de regeneración con la mejora de las condiciones de vida en áreas urbanas vulnerables; el tener en cuenta los aspectos únicos de cada caso y adaptar la intervención al caso específico que se considere; la evaluación de impacto de las acciones de regeneración en el ambiente urbano, social y ambiental. Además, cada uno de los proyectos específicos se integró en los planes generales

del sector, velando por la integración de ciudadanos, asociados locales y el sector privado.

La mayor parte de los fondos eran fondos de inversión pública, particularmente en aquellas áreas cuya fragilidad social era mayor. Es clave tener en cuenta que la rehabilitación de áreas históricas es fuertemente dependiente de los fondos públicos.

Uno de los logros fundamentales de este proyecto es que consiguió cambiar la escala de intervención, pasando de una visión local y por tanto necesariamente parcial, a una visión autonómica que afianza la coordinación entre diferentes organizaciones y niveles administrativos. El proyecto adopta una metodología flexible, adaptativa y holística, donde la rehabilitación no se considera como un factor más sino que se piensa integrado en criterios de calidad de vida y sostenibilidad.

Este proyecto fue preparado en lo más álgido de la crisis – 2009 – y por eso fue necesario actuar con parsimonia de recursos y centrarse en proyectos que garantizaran la máxima calidad e impacto. Desde el principio del proyecto, la publicación del mismo estuvo sujeta un periodo de información pública, debate e inclusión de las diferentes administraciones, colectivos profesionales, asociaciones vecinales, sindicatos, organizaciones de negocios, etc.

Este trabajo ha servido de inspiración para el Plan Regional de Vivienda y Rehabilitación de 2009-2012, con una serie de medidas entre las cuales destaca la erradicación de construcciones chabolísticas, así como la regeneración de proyectos en barrios urbanos desprivilegiados, lo que también se encuentra entre las recomendaciones de la carta de Leipzig.

La ley autonómica de derecho a la vivienda (Ley 9/2010 de la Comunidad Autónoma de Castilla y León) estipula el requerimiento de que se establezcan “las condiciones necesarias para incitar al desarrollo y rehabilitación de la vivienda en general y de la vivienda social en particular”. El PRICyL hace posible esta incitación a la rehabilitación. El plan de rehabilitación integral corresponde a los objetivos y medidas de la Estrategia de Desarrollo Regional 2009-2012 y de la Estrategia Regional en contra del Cambio Climático 2009-2012 de la Junta de Castilla y León,

umentando la sostenibilidad del planeamiento territorial, urbano y la construcción y uso de los recursos así como promover el ahorro y la eficiencia en los edificios existentes.

### ***Renovar urbanizaciones de viviendas sociales: Ballymun en Irlanda***

Otro caso sumamente interesante de renovación urbana es el de Ballymun en Irlanda. Ballymun es una urbanización en el norte de Dublín que fue construida durante los años 60, y que a finales de los 90 albergaba a 20.000 personas. Este proyecto se consideró un fracaso, prácticamente desde el inicio, por una combinación de mala gestión de vivienda, con un diseño y desarrollo inadecuados. Además, la urbanización se usaba para alojar exclusivamente a la población más necesitada, contribuyendo así a la creación de un estigma social sobre esta urbanización y sus habitantes.

En este contexto surge en 1997 el proyecto de regeneración de Ballymun, que pretendía rehabilitar la urbanización y convertirla un lugar seguro, donde las familias puedan vivir, trabajar y educar a sus hijos. La metodología para conseguir esto fue profundamente participativa, tratando de involucrar a la población en la toma de decisiones. Tanto nuevos residentes como residentes existentes pueden involucrarse en planes de acción ambiental, planes de desarrollo del área, diseño de parques públicos, parques de juego para niños y recursos comunales. El proyecto reunió a expertos públicos, consultores y los residentes tanto para la elaboración del master plan como de la implementación.

El proceso de involucración de la comunidad en el proyecto fue muy difícil según reportan los encargados a UN-Habitat porque esta comunidad había sufrido numerosas decepciones en el pasado, y estaba convencida de que nada podía funcionar. Frente a esto, se hizo uso de numerosos proyectos innovadores para involucrar a la población, como estrategias artísticas, deportivas, de recreación, el proyecto de historia oral, equipos de acción ambiental y métodos de consulta, desde pequeños grupos focales, seminarios de diversos tipos, incluidos seminarios para nombrar las calles, reuniones públicas, visitas con residentes a otros proyectos en Irlanda, el Reino Unido y Europa. Al mismo tiempo, el proyecto ha estado involucrado con diferentes universidades que lo estudian y evalúan.

Además, se produjeron cartas informativas, folletos informativos y un website con información exhaustiva sobre el proyecto. Se ha trabajado en coordinación con varias agencias con las que se intentó crear sinergias como el Grupo de Trabajo sobre Cuidado Infantil, Educación, Area Local de Drogas, Vivienda, Salud y Policía. También se promocionaron proyectos como el nuevo centro legal y el programa “Padres en Educación” y se ofreció asistencia técnica a muchos grupos y organizaciones. Además, se produjo un reporte anual de actividades, donde se incluyeron una serie de indicadores de sostenibilidad inspirados de la Agenda21 y consensuados con la población local.

A través de este proyecto se ejecutaron una serie de ambiciosas medidas entre las cuales se encontraba la destrucción de los apartamentos existentes y la construcción de nuevos apartamentos donde se albergarían a todos los residentes. La construcción de nuevos apartamentos comenzó en 2002, y la destrucción de los antiguos solo pudo hacerse posteriormente ya que entre los objetivos del proyecto se encontraba que los residentes pudieran permanecer en el área durante todo el proceso de regeneración. Por lo tanto, los apartamentos antiguos sólo podían destruirse tras haber terminado los nuevos. Un reto importante fue el de establecer si existía suficiente suelo para poder construir suficientes viviendas para todos los residentes antes de demoler aquellas en las que habitaban.

Otros objetivos destacados fueron reforzar los lazos de la comunidad local y proveer viviendas nuevas para venta privada. Además, destacó la intención de crear una red de parques y áreas verdes y de mejorar la infraestructura y la red vial. En lo que respecta a la sostenibilidad económica de los residentes, el proyecto preveía también la construcción de un parque de negocios para proporcionar empleo a la población local. Por último, destaca el establecimiento de centros comunitarios y programas de deporte, guarderías, centros de salud, estación de policía y edificios cívicos.

La mayor parte del financiamiento de este proyecto corrió a cargo del gobierno irlandés. Además, se atraieron inversiones privadas con incentivos fiscales. Por último, la autoridad local proporcionó fondos en forma de suelo o viviendas para la venta.

Dos pilares fundamentales para la sostenibilidad del proyecto fueron la atracción de inversión privada y la creación de empleo a nivel local. Además, se prevé la creación de un Parque de Negocios entre el aeropuerto y la autopista orbital de Dublín. También se fomentó el trabajo de minoristas, actividades de ocio y usos residenciales para mejorar la provisión de servicios a la población local, proporcionar trabajo y mejorar el poder adquisitivo en el área local. La venta de viviendas en el mercado privado tenía por objetivo mejorar el equilibrio social y traer más poder adquisitivo al área.

Sin embargo existe un desequilibrio entre los trabajos disponibles y la formación de los residentes. Los residentes obtuvieron empleos, fundamentalmente en las actividades de construcción. A largo plazo es importante que existan programas de formación que permitan que esta población se inserte en los nuevos circuitos de distribución, ocio, desarrollo comercial e industrial.

### ***Medidas de rehabilitación en Francia***

Por último, dentro de esta sección, destacamos la existencia de numerosas ayudas a la rehabilitación de viviendas existentes en Francia. Todas las informaciones presentadas en esta subsección provienen del sitio web de la Agencia Nacional de la Vivienda ([www.anah.fr](http://www.anah.fr)).

La Agencia Nacional de la Vivienda (ANAH – Agence National de l’Habitat), tiene por objetivo fomentar la renovación urbana, para lo cual ofrece una serie de consejos y préstamos. Ofrece préstamos generales de renovación para el mantenimiento de la vivienda o para mejorar su gasto energético así como préstamos específicos – como pueden ser préstamos para la adaptación de viviendas a las necesidades de personas mayores o a las personas con discapacidades.

En lo que respecta a los trabajos para conseguir mejoras energéticas, existe una prima llamada “Vivir Mejor” que se otorga a cuando las reformas en el alojamiento consiguen reducir el gasto energético de al menos un 25%. El valor de esta prima varía según las características del hogar que la solicita según que se encuentre en la categoría “recursos muy modestos” o “recursos modestos”. Si el

hogar se sitúa en la primera categoría, la prima es de 2.000€ y si se sitúa en la segunda, de 1.600€.

La ANAH también proporciona apoyo para aquellos propietarios que quieran realizar las obras o renovaciones necesarias para mejorar la eficiencia energética de sus viviendas por sí mismos. En efecto, el dispositivo de acompañamiento a la auto-rehabilitación acompañada (ARA) permite recibir ayudas para la renovación energética incluso en aquellos casos en los que el propietario lleva a cabo sus propias obras. Esta ayuda se sitúa en los 300€ por día (sin impuestos), durante un máximo de 40 días. Además, el propietario tiene que ser acompañado por una empresa especializada en el acompañamiento de trabajos para tener derecho.

Además de las ayudas de la ANAH, también existen ayudas para la renovación térmica a nivel regional, departamental, intercomunal y comunal. También se pueden beneficiar los propietarios de un Crédito de Impuesto de Transición Energética (CITE) y de un Eco-préstamos a tasa cero (Eco-PTZ).

Por otro lado, la ANAH proporciona ayudas para la renovación de viviendas que pueden llegar a cubrir hasta el 50% de los costos de la renovación, siempre y cuando estos no superen los 10.000€. En algunos casos excepcionales, de obras mayores, este monto puede subir hasta los 25.000€. Estas mismas ayudas están disponibles para aquellos que quieran reformar su casa para adaptarla a las necesidades ligadas al envejecimiento.

Para beneficiarse de estas ayudas, el solicitante de las mismas debe ser propietario de la vivienda donde reside, no sobrepasar un límite de ingresos, que el alojamiento tenga más de quince años en el momento en el que la petición es tramitada, y que el demandante no se haya beneficiado de un préstamo a tasa cero para el acceso a la propiedad en los últimos cinco años.

Destacamos también la batería de ayudas de la OPAH (Opérations Programmées d'Amélioration de l'Habitat – Operaciones Programadas de Mejoramiento de la Vivienda). Estos programas, que existen desde 1977, han sido la principal fuente de renovación de los centros urbanos y los pueblos rurales. Una OPHA puede llevarse a cabo en un barrio o zona que presenta edificios

deteriorados, independiente de que esta se encuentre en medio urbano, periurbano o rural. Por lo general, las zonas donde se intervienen contienen viviendas en abandono, una desvalorización del inmobiliario, insuficiencia de alojamientos y servicios públicos.

La OPAH es un programa que establece la colaboración entre el municipio en cuestión, el Estado y la ANAH. Consiste en el desarrollo de un dispositivo de incitación a la renovación disponible para los propietarios privados, que tiene por objetivo mejorar las viviendas y los edificios de vivienda; el inicio por parte del municipio de medidas para mejorar el marco de vida de la comunidad con espacios públicos, apoyo al comercio, equipamiento urbano, etc.

La OPAH tiene que articularse con los documentos de urbanismo vigentes y en particular con el Plan Local de Urbanismo y su Proyecto de ordenación y desarrollo sostenible. Las OPAH tienen una duración de cinco años máximo con un programa de acciones precisas y de compromisos recíprocos de la colectividad territorial competente, el Estado y la ANAH.

También cabe destacar el PIG – Programa de Interés General – que puede iniciarse por iniciativa del municipio, que pasa un contrato con el estado, o por el propio estado. El objetivo del PIG es promover acciones de interés general, para resolver problemas de vivienda que pueden ser sociales o técnicas. Puede tratarse por ejemplo, de renovar las viviendas de personas mayores, discapacitadas, estudiantes, jóvenes trabajadores o trabajadores estacionarios, pero también puede consistir en dar uso a viviendas vacías, aumentar la oferta de viviendas, luchar contra la insalubridad, etc. En lo que respecta a los aspectos técnicos, puede tratarse de intervenir sobre problemáticas en relación con la seguridad o la salud en la vivienda, a adaptar las viviendas a zonas particulares – inundables, sísmicas, ruidosas – etc. La financiación vía PIG también puede liberarse para hacer frente a situaciones consecutivas a una catástrofe. El PIG no tiene límite de duración establecido sino que queda a discreción de las autoridades locales.

Desde 1990 existen también los Programas Sociales Temáticos (PST) que aparecen en un marco normativo cuyo objetivo era asentar las condiciones para asegurar el derecho a la vivienda. Este tipo de programa – que une por convenio al Estado, la ANAH y un municipio, consiste en establecer negociaciones con



propietarios privados. A cambio de una subvención de la ANAH para las obras y otros servicios como asistencia técnica, garantía de renta, acompañamiento social de los inquilinos, etc. los propietarios se comprometen a respetar un alquiler convenionado durante nueve años y a alojar a las personas en dificultad que les propone una comisión u organismo.

Por último, destacamos de Francia dos ayudas que se dirigen específicamente a las co-propiedades: la OPAH de copropiedad y el Plan de Protección. La OPAH de copropiedad se dirige a copropiedades que necesitan el apoyo de los poderes públicos para realizar obras imprescindibles a la conservación de edificios.

Este tipo de programas se desarrollan a partir de un acuerdo contractual entre el Estado, la ANAH y los sindicatos de copropietarios. El objetivo es apoyar a los copropietarios en el proceso de rehabilitación de los edificios, permitiendo dar respuesta a las dificultades identificadas tanto en las partes comunes como en las privadas. Así, mediante el OPAH de copropiedad se organizan una serie de medidas que permite restablecer el funcionamiento de los sindicatos de copropietarios en el plano financiero, jurídico, técnico y social, y parar el proceso de desvalorización y degradación con el fin de revalorizar la propiedad en el mercado local de alojamiento. Por tanto, la OPAH copropiedad no cubre únicamente la realización de las obras, sino también acciones sobre la información y formación de los copropietarios, la prevención o la solución de impagos, el control de costos en relación con las obras, el acompañamiento social de los ocupantes, la mejora de los espacios exteriores de la copropiedad, etc. La duración de este OPAH es de tres años y puede ser prolongado dos años más.

Por último, destacamos las ayudas que se enmarcan dentro de los “planes de protección” (pan de sauvegarde). Estos planes que existen desde Noviembre de 1996, enmarcan las intervenciones públicas importantes sobre copropiedades con mayores dificultades. El plan de protección trabaja sobre alojamientos que acumulan dificultades importantes como cortes de agua y calefacción, carencias graves de gestión, endeudamiento importante del sindicato de copropietarios, problemas de seguridad, etc. Este tipo de intervenciones se adaptan

principalmente a aquellas intervenciones que necesiten del trabajo de diversos actores públicos y privados.

Varios actores pueden iniciar este tipo de planes como el Prefecto del departamento, el alcalde del municipio donde se encuentre la co-propiedad, la asociación de vecinos, de copropietarios, etc. El papel del Estado es fundamental en este caso ya que interviene en cada una de las etapas a través del prefecto.

El plan de protección jerarquiza, coordina y programa, por una duración de cinco años, las acciones o medidas establecidas a partir de los compromisos tomados por las diferentes partes que intervienen en él. También precisa las condiciones y modalidades de puesta a punto, como los participantes, financiamiento, duración y medios humanos.

### ***Innovación ambiental***

Otro aspecto importante de las medidas que se toman para mejorar las viviendas a largo plazo, es el ambiental. Destacamos desde esta perspectiva un proyecto en San Boi, en el Valle de Can Carreres de la provincia de Barcelona cuyo objetivo fue implementar la agenda 21 local y diseñar políticas públicas teniendo en cuenta las necesidades medioambientales del área, entre las cuales se encuentra el contener el crecimiento periurbano de la ciudad y animar a la reconversión y la rehabilitación del núcleo urbano. Para ello, se definieron como objetivos concretos la reconversión de algunos edificios, como el “edificio militar” o el “eléctrico”, en viviendas, la repoblación de áreas con baja densidad, como Canons Orioles y Can Paulet, y la creación de vivienda social. Estos elementos se consensuaron en un “foro ciudadano” integrado por 520 representantes de diferentes entidades, asociaciones y grupos de mujeres, personas mayores, jóvenes e inmigrantes.

El proyecto surgió a partir de una petición del Foro de Agenda 21 y la Comisión Cívica y por el acuerdo político del pleno municipal en 2001. Este proyecto es importante porque se trata de la primera vez que criterios ambientales y de sostenibilidad se integran en el trabajo municipal de terreno. La experiencia se ha consolidado y se ha convertido en el protocolo de trabajo en casos similares.

Ya antes de esta iniciativa, la diputación de Barcelona había encargado a la ONG DEPANA un estudio ecológico para la delimitación del parque Montbaig-Montpedrós. El Valle de Can Carreres quedaba incluido en esa delimitación.

Sant Boi de Llobregat fue la única ciudad que asumió las conclusiones del estudio y en el plenario municipal aprobó que no se desarrollarían nuevas construcciones en las zonas que el estudio identificaba como perímetros naturales.

En este contexto surge un conflicto entre el deseo público de proteger un área de alto valor ambiental – apoyado por una movilización ciudadana concretizada en la *Plataforma Ciudadana pro-Parque Agrícola Forestal Montbaig-Montpedrós* – y el deseo de los propietarios de construir en sus tierras fuertemente valorizadas por la proximidad a Barcelona, un fenómeno que convierte a Sant Boi en un área víctima de una fuerte presión urbana (Verdaguer Viana-Cárdenas, 2010). El municipio tenía como instrumento a su disposición suspender las licencias municipales de edificación pero no escogió esta opción sino que entró en negociaciones con los propietarios y los promotores hasta llegar a un acuerdo. El municipio adoptó una técnica de minimización de riesgos puesto que la suspensión de las licencias hubiera llevado a ambas partes a los tribunales con el riesgo de que el municipio tuviera que pagar indemnizaciones.

Al principio del proyecto, la participación ciudadana constituyó un problema para el municipio puesto que una parte de esa “participación” consistía en oponerse a la lógica ambiental que dirigía las intervenciones del municipio. Sin embargo, cuando el municipio estableció la Comisión Cívica del Valle de Can Carreres surgió un espacio para la discusión a partir del cual se empezaron a constituir acuerdos.

Desde el punto de vista financiero destacamos que la operación de recalificación del suelo no supuso ningún coste para la municipalidad gracias a los acuerdos de urbanismo obtenidos con los propietarios. Sólo tuvo un coste a nivel de la producción de estudios y de los recursos humanos utilizados (es decir el tiempo invertido por los técnicos municipales). 22.60 hectáreas de bosque pasaron a manos públicas y 24,280 m<sup>2</sup> de viviendas pasaron a ser gestionados por el Consejo Municipal, de estos 21,980 metros cuadrados eran de vivienda social y 2,300 metros cuadrados formaban parte de la rehabilitación del núcleo histórico

de Can Carreres. La provisión de viviendas de lujo fue reducida para que estas se transformaran en vivienda social y evitar así la inmigración de jóvenes a otras ciudades en búsqueda de viviendas más asequibles.

A través de este proyecto se consiguió proteger el patrimonio agrario y forestal, así como el patrimonio histórico del núcleo rural del Valle de Can Carreres (XVII siglo). Lo más destacado es que los alrededores naturales del valle fueron preservados y se convirtieron en propiedad pública. El modelo difuso de edificación en zona forestal fue cambiado por un modelo de edificación compacta en el interior de la ciudad, y consecuentemente, el consumo de suelo disponible se redujo, así como la energía usada y el costo de mantenimiento de las instalaciones urbanas.

A nivel institucional, la premisa de conservación ambiental provocó la reconsideración de los sistemas de gestión que se usaban habitualmente en el terreno y provocó un cambio en la práctica de la gestión urbana local.

Hemos visto aquí iniciativas de renovación urbana que ponen el énfasis sobre diferentes aspectos: la renovación de centros históricos, la ayuda a la renovación para los propietarios, la innovación ambiental en la concepción del urbanismo y la vivienda e incluso el diseño de un proceso altamente participativo para recuperar una urbanización estigmatizada. Estas experiencias nos han permitido concebir el derecho de acceso a la vivienda como un elemento que se inscribe en un contexto específico y que ha de renovarse en el tiempo. Además, la experiencia de Castilla y León, nos ha permitido detenernos sobre el interés de trabajar con buenas prácticas y pasar del nivel local al regional.

## **Ayudas a la persona**

Empezamos esta sección con dos casos desarrollados en Inglaterra, donde los propietarios de viviendas sociales han establecido estructuras para proporcionar garantías de depósitos a aquellas familias que necesitan acceder a una vivienda de manera urgente pero no pueden tener acceso a la vivienda social.

### ***Inglaterra: Facilitar contratos de alquiler para marginales***

La primera iniciativa la desarrolla Centrepoin, una asociación registrada como “propietario social” (RSL) – es decir propietario de viviendas sociales – que trabaja con jóvenes marginales. En 2005, Centrepoin lanzó la iniciativa North East Rent Deposit Guarantee Scheme (RDGS) que ayuda a los jóvenes de entre 16 y 25 años con riesgos de caer en la precariedad habitacional. La ayuda en concreto se proporciona para pagar el depósito y otros costes de entrada a un alojamiento en alquiler libre. La asociación trabaja con los propietarios directamente, para que estos se sientan seguros y cómodos para poder comprobar que las viviendas cumplen con los estándares de calidad. En otros casos, son los jóvenes los que directamente buscan vivienda y la asociación negocia con el propietario las gestiones. Además de las garantías financieras que la asociación proporciona por sus propios medios, ésta se encarga de ayudar a los jóvenes a postular a las ayudas de vivienda que les correspondan. En el servicio de asistencia se insiste en que los jóvenes han de convertirse en independientes en debido tiempo, y se les ayuda a establecer un plan de ahorro para ello. De esta manera, se cierra el círculo de financiación y asistencia, convirtiendo a los jóvenes en independientes y capaces de devolver el dinero del depósito.

Desde el inicio del programa Centre Point en 2005, una centena de alquileres han sido facilitados. Algunos beneficiarios permanecen en la vivienda a la que accedieron gracias al programa después de haber devuelto los depósitos mientras que otros se han mudado a otras viviendas. 28 beneficiarios no pudieron pagar los depósitos, de los que tuvo que hacerse cargo, en su totalidad o en parte, la propia asociación Centrepoin. Centrepoin se ha convertido en una asociación de referencia a la que las autoridades locales delegan el caso de algunos hogares. En un año, Centrepoin suele poder albergar a 10% de los hogares cuyas demandas le transfieren desde las municipalidades.

Otra iniciativa interesante que nos llega desde Inglaterra es la llevada a cabo por la asociación Incommunities en Bradford que lanzó en 2008 el Bond Guarantee Scheme para ayudar a las familias locales con necesidades apremiantes de acceder de manera inmediata a una vivienda en alquiler a pagar el depósito de renta al propietario privado.

Este programa se dirige específicamente a aquellas personas que necesiten acceder a vivienda en alquiler de manera urgente, como puede por ejemplo ocurrir si el propietario de la vivienda necesita ocuparla, o tras una separación o un proceso de divorcio. En estos casos sumamente urgentes y que a veces surgen de manera totalmente imprevisible, la única opción real para estas personas es la vivienda en alquiler, ya que las viviendas sociales no suelen poder estar disponibles inmediatamente. Sin embargo, el depósito necesario para iniciar el alquiler puede constituir una suma de dinero difícil de afrontar. Este programa ofrece consejos de vivienda de manera confidencial que se adaptan a las necesidades de cada persona. El programa de Incommunities, además, negocia directamente con los propietarios de vivienda e incluso trabaja con los servicios sociales que proporcionen subsidios a los demandantes para asegurarse de que el alquiler es sostenible financieramente. El dinero inicial para organizar el proyecto vino de la propia asociación Incommunities y de la municipalidad de Bradford.

### ***Madrid lucha contra el sintechismo en los 90***

Pasamos ahora a revisar una experiencia de asistencia a las personas sin techo en Madrid que la base de datos de UN Habitat califica de prometedora. A principios de los 90 no existían alojamientos o albergues públicos para las personas viviendo en la calle. La única asistencia a la que podían recurrir estas personas era la proporcionada por las asociaciones caritativas tradicionales, esencialmente centrada en proporcionar albergues para hombres.

La asociación “Realidades” se dio por misión desde 1992 la apoyar a las personas sin techo de manera integral, intentando suprimir los obstáculos que refuerzan la situación de exclusión de estas personas. Desde 1994, la asociación se enfrentó a la evidencia de la exclusión residencial que sufrían los sin techo al no existir recursos para su alojamiento. La entidad estableció entre sus prioridades la generación de alternativas socio-residenciales, apoyando el pago de la renta y

creando alternativas diversas y accesibles (Malgesini, López y Cabrera, 2002). Para conseguir estos objetivos se crearon lazos con los poderes públicos, las universidades y entidades privadas. En ese mismo año, Realidades gestionó los primeros pisos compartidos, en colaboración con la asociación Provivienda que proporcionó las viviendas, y con el Ministerio del Trabajo y Asuntos Sociales que brindó apoyo subsidiado al pago de la renta.

Además, se obtuvieron otros apoyos que permitieron darle al proyecto un carácter holístico. Destacamos por ejemplo, el apoyo de la municipalidad de Madrid y de la Universidad Pontificia de Comillas para realizar la investigación y publicar una guía sobre los sin techo y el alojamiento temporal. El apoyo financiero de entidades privadas permitió innovar en las prácticas de asistencia, lo que posteriormente fue apoyado por administraciones públicas. A través del dinero recaudado compitiendo en premios que reconocieron el carácter innovador de la iniciativa, se pudieron abrir dos apartamentos para estancias temporales. Poco a poco se consiguió implicar a las administraciones públicas a cargo de vivienda y el Instituto de la Vivienda de Madrid cedió una vivienda mientras que la Compañía Municipal de Vivienda cedió cinco alojamientos unipersonales. No obstante, entre las lecciones aprendidas se encuentra la necesidad de tener un apoyo de las autoridades públicas para la provisión de vivienda ya que las asociaciones, especialmente las asociaciones pequeñas y sin patrimonio, se encuentran imposibilitadas de adquirir sus propias viviendas.

A pesar de las aprensiones de la asociación sobre posibles tensiones con el resto de residentes de las fincas, no ha habido tales problemas y las personas residentes de alojamientos temporales, al contrario, han podido beneficiarse de la actividad de la comunidad. Cuando ha habido problemas estos han sido resueltos simplemente mediante el diálogo.

Sin embargo, la asociación también tuvo que enfrentar casos de personas que no podían vivir de manera autónoma, sino que necesitaban un cierto acompañamiento. Así, se inició otra vertiente del programa que consistía en ofrecer “Pisos Supervisados para Emergencias”. Además, para aquellas personas que necesitaban alojamientos individuales, se promovieron alojamientos supervisados individuales.

Este proyecto fue sumamente pionero porque no había experiencias anteriores para solucionar los problemas de alojamiento de estas personas en la Comunidad de Madrid. Además, este proyecto resultó interesante porque prestaba particular atención a las necesidades de mujeres y de parejas. Al trabajar sobre estos temas, el proyecto ha puesto en relieve la necesidad de ir más allá de los albergues tradicionales que no tienen en cuenta las necesidades específicas de personas en pareja o de mujeres.

Esta intervención concibe la vivienda como parte de un programa de acción social y por lo tanto, se considera clave para la sostenibilidad del programa que este cree sinergias con políticas sociales como la de Salario Mínimo de Inserción. En efecto, entre las lecciones aprendidas que la asociación destaca en su reporte a la base de datos de UN-Habitat está la de la necesidad de una mayor coordinación entre los servicios públicos de vivienda y los de asistencia social. Señalan que la provisión de un alojamiento adecuado no pasa sólo por la provisión de un techo, sino también por una acción integrada.

En resumen, este proyecto consiguió:

- la creación de 237 plazas de alojamiento para hombres, mujeres y parejas que viven en la calle. El 23% de la población que accedió a estos alojamientos eran mujeres.
- La creación de 34 apartamentos semi-autónomos, de los cuales dos están supervisados continuamente.
- La inserción de estos alojamientos en las comunidades de vecinos, lo que ha contribuido a sensibilizar a la comunidad en general a estos temas.
- 185 personas siguieron un itinerario de vivienda, lo que significa que estas personas residieron en varios apartamentos de la asociación en el marco de un proceso hacia la independencia de vivienda.
- Se ofreció alojamiento a 15 parejas residiendo en la calle.
- Se redactó una guía para el alojamiento de las personas sin vivienda.



La municipalidad de Leganés retomó este programa. Al transferirlo se demostró la importancia de realizar una investigación sobre la realidad específica del municipio donde se interviene y de las personas viviendo en sus calles. El proyecto se implementó en el marco del programa contra la exclusión social en Leganés.

Este programa encontró apoyo en algunas políticas sociales como son: las del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, que desde 1995 subsidia a entidades no-gubernamentales con cargo a los impuestos sobre los ingresos. En 2002, por primera vez se lleva a cabo un proyecto socio-residencial para las personas sin vivienda. El área de servicios sociales del ayuntamiento de Madrid y la empresa de vivienda municipal sostienen este tipo de proyectos desde 2002 al conducir investigación, realizar guías e instituir viviendas sociales unipersonales. El ayuntamiento de Leganés, desde la oficina de servicios sociales, lleva un programa en contra de la exclusión social desde 2005.

Hemos visto hasta ahora tres proyectos que tienen como eje central ayudar a diversos tipos de personas – jóvenes en riesgo de precariedad, personas cuya situación cambia repentinamente y personas viviendo en la calle – para que puedan encontrar una vivienda adecuada. Pasamos ahora a presentar una práctica desarrollada en Gijón – el proyecto Prometeo – con el objetivo específico de proporcionar vivienda a las personas con enfermedades mentales. Hasta la llegada del programa, estas personas habían permanecido en hospitales, sin poder vivir de manera autónoma (Rubiera, 2008). 68% de los beneficiarios de este proyecto fueron mujeres.

### ***Personas con enfermedades mentales, el caso de Gijón***

El objetivo del programa era proporcionar, a las personas viviendo en los apartamentos detenidos por el mismo, un apoyo sicosocial para evitar su exclusión social y ayudarles a construir un ambiente de vivienda estable. El proyecto apuesta por la educación para la independencia y por tanto se desarrolla desde un punto de vista integral incluyendo entre sus objetivos apoyar a estas personas en el proceso de adquisición de recursos económicos básicos.

Este proyecto, desarrollado por la fundación Siloé, requirió la coordinación de diferentes servicios públicos como el servicio de salud mental o el área de servicios sociales de la municipalidad de Gijón, que aportaron los recursos financieros necesarios. Esta área creó un convenio específico para el proyecto con el área de servicios de salud mental del principado de Asturias, a través del cual el servicio de salud proporcionó asistencia y monitoreo de la salud, mientras que la Fundación Siloé asumió la gestión de los aspectos socio-pedagógicos en los alojamientos durante las estadías de los beneficiarios. La compañía municipal de vivienda, por su parte, organizó programas de asistencia para que estos ciudadanos pudieran acceder a viviendas dignas. Por último, destaca la colaboración del Servicio Público de Empleo que facilitó contratos de empleo para contribuir a fomentar la inclusión social de estas personas. En efecto, a pesar de que la situación del mercado laboral es muy difícil hoy en día, la colaboración de la entidad pública a cargo del empleo permitió la obtención de contratos anuales protegidos que permitieron a estos ciudadanos adquirir competencias importantísimas para construir su autonomía personal.

Las dos características fundamentales del proyecto fueron la temporalidad de la estancia en las viviendas y el tipo de intervención desarrollado, basada en el progreso personal. Para esto, el proyecto recurrió a una red de profesionales diversos, que incluía a educadores y trabajadores sociales, pedagogos y psicólogos.

La segunda fase consistió en proponer alojamientos compartidos sin límites de estadía, fomentar un acceso “standard” a la vivienda y permitir el alojamiento de estos actores en barrios insertados en una comunidad, monitoreados por el proyecto Prometo.

Varias entidades públicas que colaboraron con la Fundación Siloé participaron activamente en el proyecto, cada una contribuyendo con un aspecto específico en relación con sus competencias y capacidades. La fundación de servicios sociales y la municipalidad de Gijón proporcionaron apoyo económico; los servicios de salud y de salud mental brindaron apoyo técnico sobre los aspectos psiquiátricos; la EMVSL – Empresa municipal de vivienda y el municipio de Gijón facilitaron el acceso a una vivienda estandarizada a través del apoyo a los ingresos; la fundación Siloé organizó el apoyo socio-educacional, la intervención

directa con los actores beneficiarios y el monitoreo de proyecto. Es importante subrayar que la Fundación Siloé recibe un fuerte apoyo del gobierno del principado de Asturias que le atribuye hasta el 95% de sus fondos.

La participación de varias entidades públicas en el proyecto tuvo una influencia positiva en la sensibilización a las necesidades de la comunidad con enfermedades mentales. Algunos indicadores pertinentes para la evaluación son: el nivel de autonomía conseguido, las habilidades y capacidades conseguidas por los beneficiarios, el involucramiento y la motivación en el proceso de apoyo, la red de la comunidad y el nivel de coordinación entre entidades colaborando en el proyecto entre otras.

Los elementos esenciales para asegurar el éxito de la operación fueron: los planes individuales de apoyo, y el resto de instrumentos ligados al método socio-pedagógico, como las competencias de negociación, cooperación, motivación, participación activa, consciencia de sí, modelación, resolución de conflictos, supervisión, etc. Los objetivos del proyecto se centraban en la adquisición de competencias para obtener una autonomía progresiva, reforzar la personalidad de los usuarios y las relaciones sociales de coexistencia, integración social a través de los recursos de la comunidad, desarrollo propio óptimo y acceso a la vivienda.

La coordinación entre las organizaciones colaboradoras permitió afianzar el proyecto e incluir socialmente a los beneficiarios, a través de vivienda, en algunos casos, empleo, del trabajo para obtener una estabilización sicopatológica e instrumentos básicos para la gestión de la vida diaria. En particular la segunda fase incluye el acceso a vivienda estandarizada, con la provisión de ingresos y la intervención socio-educativa como garantía del apoyo de integración.

Además del trabajo directo con los beneficiarios, este proyecto tenía por objetivo más general reducir el estigma social que existe sobre la enfermedad mental, al proporcionar un acceso a la vivienda y una integración en la comunidad a aquellas personas enfermas.

### ***Albergar a las personas mayores en Barcelona***

Pasamos ahora a revisar una práctica para la asistencia de personas mayores desarrollada en Barcelona. En 2002, cuando el programa de asistencia a la vivienda para personas mayores comenzó, Barcelona tenía 331,665 personas con más de 65 años. Es decir que esta población constituía el 21.9% del total de su población, con la preocupante precisión de que este porcentaje ascendía hasta el 51% en el caso de la población en situación de precariedad. La proporción era de 60% de mujeres frente a 40% de hombres. De estas personas, 78.819 vivían solas. Esta población típicamente se enfrenta a tres tipos de exclusión: económica (por sus bajos ingresos), social (por la soledad a la que se enfrentan) y de salud (por su incapacidad a realizar las rutinas generales de higiene).

El tipo de viviendas disponibles para estas personas eran de tres tipos: centros de asistencia de día (ayuda a las personas mayores dependientes en su vida cotidiana), residencias (temporales o permanentes) y viviendas supervisadas (viviendas con áreas comunes). Antes del inicio de este programa, la ciudad condal contaba solamente con tres viviendas supervisadas.

El objetivo principal de esta iniciativa era el de proporcionar viviendas apropiadas y asequibles para aquellas personas mayores residentes de Barcelona, y en particular para aquellos que necesitaban más ayuda. Para conseguir esto, tres condiciones fueron establecidas para definir qué características tendría el público beneficiario:

- necesidad de vivienda (como por ejemplo, el caso de personas que han tenido que dejar sus viviendas por motivos fuera de su control, personas que viven en alquileres que no cumplen con los requisitos de habitabilidad, etc.).
- Dificultades en acceder a sus viviendas (por ejemplo, que estas no tengan ascensor).
- Ingreso (se consideraban prioritarias aquellas personas que no llegaban al salario mínimo interprofesional).

Este programa se estableció en coordinación entre el departamento de vivienda municipal, que era la organización encargada de construir las viviendas y el servicio de tratamiento a la persona del municipio de Barcelona que estaba encargado de seleccionar a los beneficiarios y proporcionarles el apoyo necesario.

El programa tuvo en cuenta la necesidad de construcciones adaptadas a estas personas. Así por ejemplo, se estableció que las viviendas debían contar con duchas planas, puertas de al menos 80cm, enchufes accesibles, luces de emergencia y un sistema de alarma conectado con el portero. El consejo municipal de vivienda invirtió más de €30.775.000 entre 2001 y 2005. Los residentes han de pagar una renta sobre los alojamientos, junto a cargos adicionales para mantenimiento y servicios. La agencia administradora, que en este caso es el departamento de Servicio Social, proporciona un subsidio para el pago de esta renta para que los usuarios no dediquen más de 25% del IPREM en vivienda.

Además de los servicios generales de vivienda (portero, limpieza cotidiana de las zonas comunes, mantenimiento), el departamento de Servicio Social de la Municipalidad es el encargado de proporcionar apoyo social y personal a los beneficiarios. Dentro del apoyo social se encuentra la atención individualizada a los residentes, el procesamiento de ayuda económica en ciertos casos, etc. Por apoyo personal se entiende el cuidado y reducción de la deterioración física y mental de los residentes, la limpieza de los apartamentos una vez por mes, el mantenimiento de los apartamentos – siempre que sea a pequeña escala – la instalación de aparatos de tele-asistencia, la coordinación de actividades con centros sociales en el área, etc.

El éxito del programa demuestra la gran demanda existente para este tipo de servicios. En particular, 7.000 personas se dirigieron a alguna de las entidades participantes en el proyecto para expresar interés, y 2.067 personas completaron y sometieron la aplicación para tener acceso a una de las viviendas (Costa-Pau, 2002). Se contaba con un total de 578 apartamentos. Casi la mitad de los participantes tenían edades comprendidas entre los 70 y los 79 años. Dos tercios de ellos vivían solos, de los cuales casi el 70% eran mujeres. 60% de los beneficiarios ganaban menos de 9.000€ por año. Antes del programa, 34% de los

beneficiarios vivían en viviendas alquiladas a precios por encima de sus medios, mientras que 11% residían en viviendas inhabitables.

Los primeros apartamentos asistidos en el marco de este programa se cedieron a los beneficiarios en Septiembre de 2003. Se construyó un edificio en el barrio barcelonés de Les Corts con sesenta apartamentos de 40m<sup>2</sup>, con áreas específicas para la administración, actividades socio-culturales y otros objetivos. Después de los de este edificio, se construyeron otros 443 apartamentos en diversos puntos (Ollés, 2006).

Uno de los errores que cometió el programa al principio fue el de establecer rentas bastante elevadas que sólo dejaban 60% del IPREM libre para los residentes, u 85% en el caso de que tuvieran personas a cargo. Pero el programa fue diseñado con suficiente flexibilidad como para modificar esto que fue efectivamente corregido para dejar que los residentes tuvieran al menos 75% del IPREM o la totalidad si tenían personas a cargo. Otro problema fue que la fuente de energía disponible era la eléctrica, lo cual convertía a los apartamentos en bastante costosos.

Sin embargo, el municipio de Barcelona tiene una historia importante de construcción sostenible. Desde 1997, la construcción municipal se basa en los principios siguientes que organizamos en tres ámbitos (diseño, materiales y ahorro energético). A nivel del diseño los criterios seguidos son: orientación al sol, aperturas mínimas en las fachadas, ventilación cruzada en el interior y minimización de los daños por terremoto. En lo que respecta a los materiales, destaca el uso de materiales reciclados o reciclables y de materiales naturales, así como la minimización del uso de materiales no biodegradables y evitar el uso de materiales no absorbentes. A nivel del ahorro energético destaca el uso de energía solar, de aparatos de conservación de energía como electrodomésticos bitérmicos, de retretes y grifos para el ahorro de agua, aparatos para recoger el agua de lluvia que se use posteriormente para regar las plantas, sistema de luz activada por sensores en las áreas comunes, uso de bombillas ahorradoras de energía, sistemas de calentamiento del agua mediante la energía solar, instalación de ascensores ahorradores de energía, y mantenimiento y monitoreo para asegurar el rendimiento de los aparatos y sistemas de energía.

Los promotores de esta experiencia sacaron una controvertida conclusión, que las personas mayores no ganan al compartir viviendas con jóvenes. En efecto, se intentó asociar a ambos colectivos en uno de los bloques y no resultó exitosa ya que ambos grupos ritmos de vida muy diferentes.

Sin embargo, otras experiencias sugieren que las dificultades de asociar estos dos colectivos tal vez residan en el caso particular de la comunidad donde se desarrolló el proyecto. O, tal vez, estos dos colectivos necesiten de la presencia de otros colectivos adicionales – como familias – para crear sinergias positivas. Por ejemplo, la Bauverein AG en Alemania, con su proyecto “WohnArt3” diseñó un sistema en el que familias, gente soltera, gente mayor, gente con capacidades diferentes y en situaciones sociales diferentes viven en una comunidad donde se dan apoyo mutuo y cooperan. Cada edificio está pensado para albergar una mezcla de estas personas (Eurho-GR, n.d.). Algo similar ocurre en un edificio de alquiler gestionado por una Housing Company en Finlandia que presenta gran heterogeneidad interna (Burón, 2009).

Volviendo al proyecto en Barcelona destacan tres otros puntos importantes: la existencia de terrazas, si no individuales, al menos colectivas, especialmente apreciadas en ciudades como Barcelona, por su clima mediterráneo; la construcción de salas de estar contiguas, mucho mejor que tener sólo algunas, pocas y distribuidas desigualmente en el edificio; la existencia de pasillos y salidas cubiertas para que las personas mayores se animen a salir sea cual sea el tiempo que haga.

Este programa se insertó adecuadamente en los planes de acción municipales y en particular en las políticas de apoyo a las personas mayores.

### ***Alojar a jóvenes tras su salida de prisión en Holanda***

Pasamos ahora a analizar una iniciativa holandesa para el alojamiento de jóvenes tras su salida de centros de detención en De Sluis, en Tilburg. De Sluis es un alojamiento donde jóvenes de entre 15 y 23 años reciben acompañamiento individual e intensivo para la rehabilitación social tras un periodo de detención. En este centro se guía y supervisa a los jóvenes durante 24 horas. Durante el día y la tarde-noche, el centro cuenta con dos consejeros. Por la noche, cuenta con la

presencia de un supervisor nocturno. El tiempo necesario de permanencia en el centro hasta conseguir la independencia de vivienda se estima entre un año y un año y medio. Durante este tiempo, los jóvenes tienen que buscar una vivienda para el futuro.

La primera etapa del proyecto consistió en encontrar un edificio donde pudieran crearse entre 12 y 15 habitaciones de unos 20 metros cuadrados cada una, además de un espacio para cocina y baños compartidos. El edificio debía contar también con un ambiente separado para los trabajadores que incluyera un lugar para dormir, un baño y una habitación para reuniones. Los empleados de De Sluis trabajan en estrecha colaboración con los trabajadores sociales que tienen la potestad legal sobre los jóvenes.

Entre los años 2006 a 2008, la ciudad de Tilburgo dedicó un presupuesto de 400.000€ para De Sluis. Los costos de reconstrucción, que son llevados a cabo bajo la responsabilidad de la asociación de vivienda WonenBregburg, se cubren mediante el pago mensual de la renta. El Instituto Regional para la Vivienda Protegida firmó un acuerdo de alojamiento por diez años. Después de este periodo, las viviendas pueden reconvertirse en unidades en alquiler sin costos suplementarios.

El proyecto comenzó a principios del 2008, con un solo bloque de apartamentos con un hall de entrada. Este proyecto es un buen ejemplo de cooperación entre el gobierno local, los servicios sociales, la policía/sistema judicial y la asociación de vivienda. Es un proyecto en contra de la exclusión de vivienda de esta población tan delicada.

### ***Población inmigrada y minorías étnicas en Austria***

Se han desarrollado varias iniciativas a nivel local para proporcionar ayuda a las personas inmigrantes en Europa. Estas personas enfrentan dificultades particulares a la hora de encontrar un hogar, entre las más destacadas se encuentran los problemas de precariedad económica que muchos de ellos enfrentan y el déficit de información al que hacen frente a la hora de buscar una vivienda.



Analizamos en una sección anterior la importancia del tratamiento de información para el éxito de la gestión de viviendas en Viena. Uno de los elementos clave de dicha gestión fue precisamente el programa que se desarrolló para apoyar la integración habitacional de la población inmigrada. Esta iniciativa surgió tras constatar, a mediados de los años 90, que la población inmigrada de Viena enfrentaba enormes dificultades para acceder al alojamiento. En efecto, estas personas no tenían acceso a la vivienda municipal que constituye aproximadamente el 24% del parque en Viena. Además, las cooperativas o alquileres subsidiados (otro 23%) sólo eran una opción para aquellos ciudadanos que contasen con permiso de residencia permanente y tuvieran cierto nivel de ahorro o de salario para hacer frente a los costos de entrada y los pagos mensuales. En resumen las viviendas accesibles a los inmigrantes eran todas de alquiler privado y la mayoría se encontraba en mal estado. Además, según el informe sometido a UN-Habitat la situación de estas personas se veía agravada por “la ausencia de información de la que sufría el grupo y el racismo por parte de los propietarios”.

Para mejorar la situación de las personas emigrantes se constituyó un grupo en 1995 formado por varias ONG (Caritas Vienna, the Vienna Integration House, the Kolping association, the Vienna Hilfswerk, Volkshilfe [People’s Aid] Austria, Vienna Integration Fund y el departamento de vivienda de la ciudad de Viena. Los objetivos del grupo, según el documento constitutivo de 1997, eran los de facilitar el acceso a la vivienda a las personas inmigrantes y fomentar la convivencia entre inmigrantes y residentes de largo plazo. En particular, se desarrollaron esfuerzos particulares para apoyar a los jóvenes, las familias monoparentales, las personas desahuciadas, las mujeres maltratadas y las personas mayores.

El grupo empezó su trabajo alrededor de dos ejes fundamentales: la atención de estas personas, proporcionándoles consejos, ayuda y guía, y el albergue de las mismas proporcionándoles directamente alojamiento en viviendas alquiladas por las propias asociaciones.

La búsqueda de viviendas permanentes para la población inmigrada era una tarea difícil fundamentalmente porque los propietarios de vivienda temían que

otros arrendatarios no desearan compartir espacios habitacionales con la población inmigrada. Trabajar con los propietarios fue una tarea muy costosa en tiempo y recursos. Por este motivo, las organizaciones sociales pidieron que esta tarea se afrontase de manera centralizada, para así evitar duplicaciones. El Fondo de Integración de Viena brindó ese apoyo y proporcionó fondos para cubrir el coste de los materiales adquiridos. El centro de consejos de vivienda asumió la tarea de coordinar a las organizaciones sociales y distribuir apartamentos para facilitar los costos de personal a nivel de las instituciones sociales.

En octubre de 1997, el Fondo de Integración de Viena, asumiendo la necesidad de establecer un punto central de contacto, comisionó a “Volkshilfe Austria” para que llevase a cabo un proyecto piloto que permitiese establecer nuevas iniciativas para mejorar la situación de vivienda de aquellas personas de menores ingresos y con dificultades para encontrar vivienda. Además, Volkshilfe tramitó una aplicación al Departamento Municipal en Noviembre de 1997, solicitando fondos para un estudio de investigación de un año. Este proyecto tenía una orientación práctica y pretendía preparar el terreno para las soluciones necesarias estableciendo mecanismos de coordinación entre todas las instituciones participantes.

La idea era la de evaluar el número de personas en búsqueda de vivienda que necesitaban la protección de instituciones sociales, y registrar el número de apartamentos disponibles para cumplir con esas necesidades. La solicitud de financiación fue aprobada por el Comité de Vivienda del Consejo de la Ciudad en Enero de 1998. Rápidamente resultó evidente la necesidad de este proyecto. En efecto, las cifras de personas registradas para obtener ayuda por parte de la Wohndrehscheibe doblaron en los dos primeros años del proyecto, pasaron de 872 hogares registrados en 1999 a 1790 en 2001.<sup>7</sup>

Una de las actividades más importantes de este grupo consiste en encontrar las viviendas necesarias para una solución de vivienda permanente, así como encontrar viviendas en áreas diversas para evitar la concentración de población vulnerable en una misma área, evitando así procesos de guetoización. Además, la

---

<sup>7</sup> International Metropolis Conference: September 15-19, 2003, Vienna Austria, Workshop 8.1., metropolis2003.at, presentation of Wohndrehscheibe.

asociación asumía un rol de asesor, refiriendo a aquellos que lo necesitasen a los servicios sociales competentes que pudieran ayudarles con sus problemas específicos.

En Enero de 1999, el Fondo de Integración de Viena y los dos departamentos municipales involucrados en el proyecto decidieron participar en el financiamiento de manera igualitaria. El proyecto tenía tres componentes principales: mejorar el mercado de la vivienda, trabajar con los beneficiarios en la atribución de los apartamentos más adaptados a sus necesidades y proporcionarles cuidado social.

En el otoño del año 2000, la ciudad de Viena empezó a ofrecer alojamiento de emergencia para la población inmigrada. Debido al éxito del programa, en Octubre de 2002, se añadió al parque de vivienda ofrecida a la población inmigrante vivienda que no era de propiedad de la ciudad de Viena.

El proceso establecido por este proyecto consistió en que los individuos necesitados de alojamiento se registraban con el Wohndrehscheibe (sede central del proyecto) a través de una de las más de 80 instituciones sociales privadas o a través de los departamentos municipales que participaban en el programa. Los beneficiarios de este programa, que provenían de más de cien países diferentes, recibían apoyo social por parte de las organizaciones participantes. A la mayoría de los participantes se les ofrecía información en grupos de hasta 12 personas – debido a las limitaciones financieras y a la continua subida del número de demandantes – incluida información general sobre el mercado de la vivienda vienés, aspectos legales y opciones de financiamiento y asistencia.

La información se hizo disponible en varias lenguas a través de folletos. Además de la información proporcionada a los diferentes grupos, los beneficiarios recibían también información individual donde soluciones de vivienda adecuada se definían paso a paso. La Wohndrehscheibe y los beneficiarios acordaban la programación de actividades a realizar.

La transmisión de información y la planificación aparecieron como elementos cruciales para ayudar a estas poblaciones a encontrar vivienda. Según el reporte sometido a UN-Habitat, en la mayoría de los casos esto resultó ser

suficiente ya que las personas se sintieron empoderadas al obtener información que les permite actuar sobre sus propias vidas.

Para aquellos que no cuentan con los fondos necesarios, los trabajadores sociales ofrecen apoyo para encontrar soluciones que permitan generar los recursos necesarios (donaciones, préstamos, subsidios). A veces, varias de estas fuentes de recursos han de ser combinadas, para lo cual la asistencia de los trabajadores sociales se revela esencial.

Además de su apoyo a los inmigrantes, Wohndrehscheibe apoya a aquellos individuos con necesidades especiales que no reciben el apoyo que necesitan en su búsqueda de vivienda en Viena. De manera cada vez más significativa, las personas que recurren a la Wohndrehscheibe son austriacos que debido a su comportamiento “inapropiado” o el impago de la renta han perdido su apartamento social. En algunos casos, como en los de personas con discapacidad física o mental, problemas severos de lenguaje o sin ningún tipo de apoyo social, se les acompaña de manera más intensa en su búsqueda de vivienda, como por ejemplo acompañándoles a visitar posibles apartamentos o en la firma de contratos de alquiler. Sin embargo, debido a la falta de recursos humanos de la Wohndrehscheibe, sólo pueden atender a los casos más desesperados.

Sin embargo, el proyecto ha conseguido aumentar su eficacia asegurando así su sostenibilidad: mientras en 1999 los costes de aconsejar en cada caso llegaban a 128,82€ mientras que estos fueron reducidos a 74,83€ en 2002. De manera más general, los costos asociados a cada beneficiario en 2000 eran de 223,39€ mientras que se redujeron a 200,69€ en 2002. Si comparamos los costes de encontrar apartamento, pasaron de 1.400,09€ en 1999 a 764,05€ en 2002. Otra prueba de la sostenibilidad del proyecto que nos dan las cifras del año 2003, es que 70% de los apartamentos encontrados fueron alquilados por un periodo ilimitado.

La Wohndrehscheibe ha recibido invitaciones para colaborar con diversas organizaciones en Europa que han identificado su modo operativo como particularmente exitoso. Esto sugiere que diversos profesionales imaginan las posibilidades de aplicación de estas prácticas en otros contextos. Por ejemplo, ya desde el principio del proyecto, en 1998, la asociación Holandesa Fluchtelingenwerk invitó a la Wohndrehscheibe a ser el punto de coordinación de

la fuerza de trabajo sobre la integración de refugiados ECRE (refugeenet.org). En particular, se le pidió participar en reuniones de expertos y en la preparación de un reporte sobre el alojamiento de refugiados en la Unión Europea. El reporte formaba parte de un proyecto de la Red Europea para la Integración de los Refugiados, financiada por la Comisión Europea. Varios proyectos de la Wohndrehscheibe aparecieron en la guía de buenas prácticas ([http://www.refugeenet.org/pdf/housing\\_guide.pdf](http://www.refugeenet.org/pdf/housing_guide.pdf), pág. 17). Años más tarde, en Septiembre de 2003, la liga de las cooperativas de Bolzano también pidió ayuda para establecer una institución similar en el sur del Tirol.

Además, la experiencia en la gestión de la diversidad y la marginalización de los inmigrantes fueron incluidas en el proyecto EQUAL INTERkulturLOTSSEN ([www.interkulturlotsen.at](http://www.interkulturlotsen.at)) en Austria. Toda esta experiencia ha sido rescatada para formar a los empleados de las cooperativas de vivienda en su trato con beneficiarios no austriacos ([www.volkshilfe-ooe.at](http://www.volkshilfe-ooe.at)).

Destacamos también de Viena la existencia de un programa llamado FAWOS que se ocupa de las situaciones de emergencia. Dentro de este programa se constituyó una oficina donde se puede obtener información inmediata y acceso a alojamiento, con cien camas de emergencia, además de un parque de 1.000 alojamientos, algunos reservados para grupos especiales. Para las personas mayores existen 360 plazas permanentes para vivir en casas de ciudadanos seniors (Coop Consortium, 2005).

### ***Agen: Inmigrantes de tercera edad***

Otro caso interesante es el de Agen, donde la asociación CILIOPEE Habitat desarrolló un proyecto para crear una residencia y un centro comunitario para los inmigrantes de la tercera edad (CECODHAS, 2009b). El proyecto estaba diseñado para las personas de la tercera edad de origen inmigrante que experimenten problemas de aislamiento social. El programa tenía en cuenta que las viviendas fueran adecuadas para el nivel de recursos de esta población así como sus estilos de vida.

En 2004, la ciudad de Agen decidió implementar un programa para la destrucción de construcciones chabolísticas y para ello recurrió a CILIOPEE

Habitat, S.A. HLM Grupo CILIOPEE, organización a la cual encargó desarrollar viviendas en dos áreas situadas en el centro de la ciudad. En ese proceso se identificó a un grupo de personas que tenían necesidades particulares. Se trataba de inmigrantes, la mayoría nacionales de los países del Maghreb, que llevaban establecidos en Francia largo tiempo y estaban ya retirados. Estas personas visitan sus países de origen de manera regular ya que en ellos se encuentra su familia. Al emigrar, por lo general, este colectivo se privó de todo confort en el país de acogida con el fin de mandar remesas de dinero a sus familias residentes de sus países de origen. Además, estas personas nunca tuvieron acceso a vivienda social. Se constató que este colectivo vive con frecuencia en situaciones precarias y recibe pensiones muy pequeñas (con frecuencia la pensión mínima, es decir 500€ al mes) lo que les obliga a vivir en edificios de bajísimo confort e incluso a veces en condiciones insalubres y renunciando a tratamientos médicos.

El objetivo del proyecto es proporcionar una solución apropiada de vivienda a estas personas. La ciudad de Agen dio su acuerdo al proyecto en 2005. El proyecto consistía en la construcción de una residencia, que fue diseñada por CILIOPEE Hermitage Association – gestor de las futuras residencias. Además, el proyecto tiene varias líneas de acción:

- Los edificios se construyen de acuerdo con criterios de eficiencia energética con el objetivo de proporcionar una vivienda sin costos a sus ocupantes. En efecto, el monto que los ocupantes debían pagar estaría cubierto por la asistencia de vivienda que paga el Estado en función de los recursos de los residentes.
- Implementación de un proyecto social para el apoyo administrativo y la salud de los residentes. En efecto, numerosos actores se unieron al proyecto, como por ejemplo la Agencia Nacional para la Cohesión Social y la Igualdad de Oportunidades, la comunidad de la aglomeración de Agen (que reúne a siete autoridades locales) y la Mutua Social Agrícola, un fondo de pensión para los profesionales de la agricultura.

Un edificio que concretamente forma parte de este proyecto es la residencia “Saint Fiary” que alberga a seis beneficiarios. Este edificio fue encargado en 2007. El precio total de una habitación de la residencia es de 292 € por mes, que con las ayudas oscila entre 20 € y 50 €. La residencia cuenta con un sistema de llamadas de emergencia disponible las 24 horas. En Abril 2008, un pequeño centro comunitario se creó cerca de la residencia “Saint Fiary”, donde trabaja un

facilitador de lengua árabe. Este profesional proporciona información y ayuda administrativa a todas aquellas personas mayores e inmigrantes que se acerquen al centro para informarse sobre el proyecto y sobre sus derechos. Mediante esta figura se pretende iniciar un proceso de construcción de confianza, para que estas personas, que frecuentemente viven aisladas, entren en contacto con la administración y confíen en los funcionarios.

El centro se diseñó con dos espacios:

1. Un espacio de encuentro donde hay té, café, y la gente puede encontrarse.
2. Un espacio cerrado donde los que así lo deseen pueden reunirse de manera privada con el facilitador.

La apertura de la residencia y del centro comunitario de apoyo para los inmigrantes mayores ha tenido varias consecuencias:

- Visibilizar a una categoría social poco conocida de los funcionarios y de las autoridades electas.
- Concretizar un acuerdo que permite reunir a diversos actores alrededor de un problema poco conocido.
- Comenzar a construir la confianza en los servicios del estado de un grupo que generalmente prefiere recurrir a sus redes comunitarias en lugar de buscar apoyo de instituciones o asociaciones.
- Proporcionar un medio de comunicación gratuito para un grupo poblacional que apenas habla francés y que hasta entonces se veía obligado a recurrir a servicios pagados para comunicar por escrito con los servicios públicos.

Este proyecto es interesante porque se dirige a una población muy específica que por lo general no recibe un tratamiento adecuado sino que se engloba en los programas dirigidos a la población inmigrante o a la población mayor. A pesar de que es un caso muy específico y concretamente ligado a la sociología francesa, puede resultar interesante estudiar su relevancia para ciertas zonas de Andalucía que han conocido una inmigración importante en los últimos años.

***Irlanda: ayudar al retorno de personas mayores emigradas***

Desde el punto de vista opuesto nos llega el caso de Irlanda, donde se elaboró un proyecto para acoger a aquellos irlandeses que emigraron al extranjero y que desean volver a su país a retirarse. Estas personas, que con frecuencia viven en malas condiciones en los países donde emigraron, han de ser alojadas en viviendas sociales de alquiler de buena calidad en aquellas comunidades de las que se fueron durante la recesión de los años 50 y 60. Estas personas emigraron a diferentes países y enviaron dinero a sus familias, ayudando así a la economía Irlandesa de aquel tiempo (CECODHAS, 2009b).

Este proyecto fue desarrollado por una asociación llamada “Hogar Seguro”, establecida en el año 2000 en el oeste de Irlanda. “Hogar Seguro” es una asociación especializada de la asociación de vivienda de Mulranny. La asociación de vivienda de Mulranny había llevado a cabo con anterioridad una serie de proyectos para personas mayores. Estas personas tomaron la iniciativa de contactar a la asociación para comunicarle la necesidad de establecer proyectos específicos para aquellas personas que habían residido en el extranjero y deseaban volver a Irlanda.

Tras hacer lobby sobre el gobierno irlandés, la asociación obtuvo fondos delegados del departamento de asuntos exteriores y del departamento de medioambiente. Sin duda el mayor logro de este proyecto fue que los programas de vivienda social irlandeses fueron corregidos para permitir que hasta un cuarto de los proyectos de vivienda social fueran reservados para las personas mayores. En particular, se habilitó la posibilidad de que fueran reservados para los emigrantes que desearan retornar.

Así, 500 hogares de ancianos que vivían en el extranjero en viviendas de alquiler de mala calidad fueron reubicados en Irlanda. Además, se les prestó apoyo para asegurar su integración en las comunidades locales. Un número importante de estos hogares reside en viviendas ofrecidas por las asociaciones de vivienda. Las asociaciones de vivienda, en efecto, jugaron un papel muy importante al proporcionar viviendas para el programa “Hogar Seguro”.

Este programa no sólo ha proporcionado vivienda de calidad a través de Irlanda, sino que se ha apoyado a los emigrantes para tener acceso a la salud, gestionar sus impuestos, su pensión, su movilidad así como otros requerimientos



sociales y derechos. La salud mental y física, así como el bienestar de estas personas, ha mejorado substancialmente y se ha superado el aislamiento que sufren estas personas en otros países, y en particular en el Reino Unido.

### ***Avilés: integración de la población gitana***

Volvemos ahora a nuestro país para detenernos en el caso de Avilés que resulta particularmente interesante para nuestro estudio pues se desarrolló un programa específico para la integración de la población gitana. Avilés es una ciudad en la costa de Asturias con una extensión de 25 kilómetros cuadrados y una población de 85.000 habitantes. En los años 50, Avilés era una población agrícola con poco más de 21.000 habitantes. En los años 60, se convirtió en una ciudad industrial con un crecimiento económico importante que atrajo flujos migratorios hacia sí. Esta migración trajo especulación urbana y la segregación socio-espacial de la población.

Cuando la comunidad gitana llegó a Avilés se instaló en seis barrios chabolísticos cerca de las urbanizaciones recientemente creadas. Estas chabolas en la periferia de la ciudad se constituyeron en áreas abandonadas medioambientalmente pobres, situadas cerca de las carreteras y los raíles de tren. Las principales poblaciones eran Villalegre, Fuente Santos, Divina Pastora, Reblinco, Supercass y Panavisa. Había 500 personas viviendo en ellas en condiciones de higiene catastróficas, y con un muy difícil acceso a los recursos (vivienda, educación, salud, empleo, etc.).

En los años 70, la crisis económica comienza y en los 80 continúa con la reestructuración industrial: la erradicación de áreas chabolísticas y la integración de la comunidad gitana se convierte en un punto principal en la agenda política y social. Al final de los años 80 se empezaron a tomar medidas específicamente dirigidas a esta población. En 1989 se establece el Plan para la Integración de las Minorías Étnicas, así como el Plan Nacional para la Población Gitana, dentro del cual se considera la erradicación de construcciones chabolísticas. En 1997, el Principado de Asturias participa en la construcción de una Ciudad Promocional destinada a alojar temporalmente a 36 familias. Esta iniciativa no fue acogida positivamente por la población del área y dificultó la integración de la población gitana.

Frente a esta situación, la prioridad del ayuntamiento para el periodo 2000-2003 se convirtió en la erradicación completa de las construcciones chabolísticas en la ciudad. Un grupo de trabajo fue creado en el departamento de bienestar social con el fin de estudiar y proponer alternativas a la situación de las minorías étnicas. Este grupo lo conformaban técnicos, organizaciones sociales, asociaciones gitanas y políticos de diferentes partidos. Significó el comienzo de un consenso social que dio un nuevo ímpetu al desarrollo del proyecto.

El grupo determinó 28 iniciativas en cuatro áreas con prioridad de acción: vivienda, educación, salud y empleo, todas ellas con apoyo unánime de los diferentes grupos políticos. El plan rechazó específicamente el modelo de la Ciudad Promocional – especie de guetos donde se concentraba a la población objeto de los programas – a favor de la integración en casas “normales” en la ciudad y estableció que tanto las familias que seguían viviendo en construcciones chabolísticas como las que vivían en la ciudad promocional debían ser reubicadas. La reubicación se propuso en función de criterios de dispersión geográfica, tomando en cuenta las características de cada familia. 75 familias fueron reubicadas en viviendas “normalizadas” en toda la ciudad.

Varias entidades públicas y privadas se asociaron al proceso y articularon la red, lo que hizo posible llevar a cabo el segundo plan para la erradicación de las construcciones chabolísticas. Para el periodo 2000-2003, la ayuda financiera que la municipalidad y el principado de Asturias brindaron al proyecto llegó a 2.143.319 €. El municipio de Avilés participó con fondos a altura de 1.138.885,59 € entre 2000 y 2002 para la programación y desarrollo de las actividades incluidas en el Plan para la erradicación de Villas miseria. Además, el ayuntamiento aportó mano de obra mediante el trabajo de sus técnicos.

Si detallamos los recursos que se hicieron disponibles para este programa, destacan:

➤ La firma de un acuerdo entre el municipio de Avilés y la secretaría de infraestructuras y política territorial del principado con una financiación de 1.387.135,94 € para el periodo 2001-2002, abriendo así la posibilidad de comprar y rehabilitar viviendas.

- Un acuerdo municipal que permite que las viviendas municipales estén disponibles, no sólo para maestros de educación primaria y funcionarios públicos, como era el caso hasta entonces, sino también para las familias de los barrios chabolísticos.
- La secretaría de bienestar social del principado apoya el programa a través del plan contra la exclusión social, con un presupuesto de 348.765,36€ para el periodo 2000-2002. La Secretaría de Empleo aportó fondos a altura de 60.490,74€ para la rehabilitación de cuatro casas propiedad el CBSM a través del pacto institucional para el empleo.
- Acuerdo entre la municipalidad de Avilés y el FSGG para monitorear el recorrido las familias reubicadas y la ejecución del proyecto ACCEDER, cuyo objetivo era la orientación e inserción laboral de la población gitana. Para el periodo 2000-2002 los fondos aportados llegaron a 101.411,57€.

Es importante destacar también que las políticas municipales de empleo, en el marco del Pacto Institucional para el Empleo del Principado de Asturias, se dirigían específicamente a los colectivos en riesgo de exclusión del mercado laboral, a través del diseño de recorridos de formación. La reubicación era un pre-requisito para la selección de trabajadores.

Además del objetivo de proporcionar a la población gitana una vivienda decente que favoreciese la coexistencia y la integración social, el programa se da como objetivo renovar el ambiente urbano ocupado anteriormente por chabolas. El programa fue completado al proporcionar formación y opciones de empleo, y se insistió en la necesidad de una educación escolar normalizada para la integración, además de promocionarse hábitos de salud para mejorar la calidad de vida.

A nivel de las intervenciones sobre empleo, se apoyó la regularización y continuidad del proceso de acceso al mercado del trabajo para la comunidad gitana a través de recorridos individuales de inserción (IMI, planes locales de empleo, acceso a recursos de formación, garantía social, seminarios de empleo, etc.).

También se creó un control de villas chabolísticas con un censo municipal de familias viviendo en estas villas y el control policial de las nuevas áreas. Para asegurar la sostenibilidad del programa se creó el Controlador de villas

chabolísticas que tenía por objetivo no permitir el establecimiento de nuevas villas. La creación del programa informático GUIAS (Gestión Unificada de la Información para la Acción Social y Laboral) facilitaba la gestión de recorridos de inserción para la población. El acompañamiento personalizado de las familias apareció como un instrumento clave para facilitar su inclusión social.

Además, se organizaron actividades colectivas como seminarios para mujeres gitanas sobre cocina, reparaciones domésticas, planificación familiar, primeros auxilios y prevención de accidentes domésticos. Otra actividad destacada fue la de dar un impulso a la creación de la Escuela de Padres en los dos colegios públicos con una tasa elevada de estudiantes gitanos, en colaboración con la Cruz Roja y la Fundación Secretariado General Gitano (FSGG). También se organizaron seminarios sobre la “regularización de estudiantes gitanos” y “voluntarios sociales para las minorías étnicas”. Se trabajó en la integración de los jóvenes gitanos a través de su participación en las actividades de ocio organizadas por el municipio, como la celebración del día internacional en contra del racismo y la xenofobia.

Se consiguió una alta tasa de regularización sobre aspectos de salud y de escolarización: 100% de los menores fueron vacunados y siguieron controles médicos regulares; 100% de los menores van a la escuela. Se apoyó la formación de movimientos asociativos específicos, en particular con mujeres y jóvenes, como por ejemplo la *Asociación de Mulheres Divina Pastora*, *Asociación L'quel de los Chaborros*, *Asociación de Mujeres Bambani*, *Asociación de mujeres Chachipen*.

El logro más destacado del programa es que ninguna de las familias reubicadas retornó a las villas chabolísticas. Además de proporcionar a las familias acceso a la vivienda, se trató de mejorar el entorno urbano. Así en las antiguas villas miseria se construyó un estadio de fútbol, urbanizaciones con espacios públicos nuevos, servicios y edificios de educación. Se consiguió construir un amplio consenso político y social sobre la integración de minorías étnicas en la ciudad.

La incorporación de colectivos con necesidades de apoyo específicas en el programa local para el empleo (marco EQUAL), el pacto institucional para el empleo y el pacto local para el empleo, acuerdos con otras entidades (ACCEDER), así como la integración del acuerdo entre el municipio de Avilés y el Principado de

Asturias en el plano autonómico de vivienda de 2001-2005, permitieron afianzar la institucionalización del mismo. La creación de foros para debatir y coordinar acciones, con la participación de políticos, técnicos y agentes sociales también ayudó a asentar la sostenibilidad, así como la constitución de una comisión de monitoreo, con la participación de políticos y técnicos de la municipalidad y el principado. Por último, se reforzó el papel de la Constructora Benéfica San Martín, que se convirtió en una fundación mediadora entre la comunidad gitana y el mercado de vivienda. En resumen, la inclusión de diferentes administraciones en los procesos de planeamiento, evaluación y financiamiento ha facilitado los aspectos multidimensionales del proyecto.

En efecto, ha sido muy importante para el éxito del programa integrar el plan de erradicación en programas más amplios de inclusión social, que tienen en cuenta situaciones de exclusión social complejas. Una de las principales lecciones aprendidas es que la reubicación de todos los beneficiarios en un solo lugar no facilita la coexistencia intercultural, ni la integración de las minorías. Una mayor implicación de asociaciones de vecinos en el proceso, que facilitaría la aceptación de los programas de reubicación en las comunidades es un reto que permitiría mejorar el proyecto. También parece importante insistir en el valor de la educación escolarizada y conseguir que los niños no abandonen el colegio antes de tiempo. Los encargados de reportar sobre el proyecto a la base de datos de UN-Habitat también señalan la necesidad de debatir un cambio de actitud en la comunidad gitana, dando impulso a la propia responsabilidad de la comunidad en su proceso de inclusión social.

Este proyecto apareció como prometedor en términos de las posibilidades para su transmisión a otros lugares. En particular, las ciudades de Llanes, Gozón, Siero y Pamplona solicitaron información sobre la experiencia en Avilés. El proceso se resume en un libro de trabajo que puede ser usado por otros municipios. Este modelo podría ser usado con otros colectivos además del gitano, y en particular la población inmigrante, o cualquier otra población que habite en villas chabolísticas y sufra de un estigma social que dificulta su inclusión.

## Recomendaciones

Los casos que hemos analizado en este informe nos permiten formular una serie de recomendaciones de políticas públicas y programas que pueden ser útiles para ayudar a garantizar el acceso a la vivienda en la comunidad andaluza. Algunos de estos programas se realizaron hace unos años, y por lo tanto nos dan margen para aprender de los errores cometidos y tratar de enmendarlos en la implementación de estos programas en nuevos contextos. También es importante tener en cuenta, precisamente, las diferencias contextuales que se plantean de un lugar a otro, así como la evolución de la situación de la vivienda en el tiempo.

El primer punto sobre el que queremos detenernos es sobre la garantía jurídica del derecho a la vivienda, como ocurre en Francia o Escocia. Hacer de la vivienda un derecho que se puede garantizar, o, más concretamente, que se puede exigir, constituye una ventaja conceptual clara. En efecto, que se pueda exigir del estado el cumplimiento de este derecho establece la vivienda claramente fuera del marco del mercado.

Vimos al analizar el caso de Francia que imponer una concepción del acceso a la vivienda como un derecho inalienable no es tarea fácil. En efecto, uno de los problemas que consiguió identificar el comité de seguimiento fue precisamente que los funcionarios tenían tendencia a jerarquizar o clasificar el reconocimiento del derecho en función de las posibilidades existentes para cumplir con él. En ningún caso el reconocimiento de un derecho puede ir ligado a las posibilidades existentes de darle satisfacción. Al contrario, el hecho de que no existan tales posibilidades es un signo inequívoco de que deben ser creadas puesto que el reconocimiento del derecho prima sobre las posibilidades de satisfacción del mismo.

Sean cuales sean los mecanismos que se desarrollen para dar satisfacción al derecho a la vivienda, de todas las experiencias analizadas podemos tomar como recomendación la necesidad de establecer comités de seguimiento de las políticas públicas. Aparecen como particularmente interesantes, precisamente, los comités

de seguimiento desarrollados para asegurar la eficacia del dispositivo DALO en Francia.

Los comités de seguimiento forman parte de la constitución de una administración adaptativa capaz de gestionar la información de manera dinámica. La reactividad de la administración aparece como un elemento clave para asegurar el éxito de cualquier política pública de vivienda. En efecto, la flexibilidad administrativa permite adaptarse a las demandas cambiantes y hacer frente a los errores cometidos. Esto no significa que la administración tenga que ser cambiante – muy por el contrario, la administración tiene que respetar los tiempos de ejecución de los programas, asumiendo que tardará en cumplir con la implementación de lo planeado – sino que debe situarse en un proceso de evaluación continua.

Esta evaluación pasa por una fijación de objetivos cuyo cumplimiento puede evaluar la propia administración. Otros métodos que hemos visto en este informe incluyen las encuestas a los usuarios de los diferentes dispositivos que han de ser seguidos durante el proceso de atribución y de disfrute para asegurar que los datos de los beneficiarios están actualizados y que se les acompaña en un uso apropiado del servicio. En efecto, la recopilación de información sobre los hogares es un instrumento esencial para la administración. No sólo permite la adecuación de los programas, sino también el monitoreo de la evolución de la situación de los diferentes hogares, y por tanto la actualización continua de los programas propuestos.

En un caso como el nuestro, donde ha habido especulación con las viviendas sociales e incluso fenómenos de uso de estas viviendas como residencias secundarias, tener información actualizada sobre los hogares que ocupan estas viviendas es un elemento esencial. A pesar de que en muchos de los países donde existe el alquiler social, este se ofrece en contratos indefinidos, puede ser muy útil para evitar fenómenos abusivos el controlar periódicamente que las familias siguen cumpliendo con los requisitos para habitar en viviendas sociales, y de no ser el caso, poder acompañarles en el proceso de encontrar otra vivienda. Para ambas tareas, mantener un sistema de información actualizado es esencial.

También destacamos la organización de seminarios con distintos profesionales – de otras áreas y de otros contextos – que puedan imaginar cómo sería la aplicación del dispositivo en cuestión a su contexto. Así, pueden salir a relucir aspectos que no se habían considerado antes.

Para asegurar la fluidez de la información, destacamos la creación dentro de las redes de mediación para el alquiler social y de viviendas de inclusión en Cataluña, de un programa informático que permitiera ordenar eficazmente la información y hacerla accesible a todos los interlocutores incluidos en el programa, que no sólo eran trabajadores del ámbito de la vivienda.

Finalmente, otro punto crucial en lo que respecta a la gestión de la información es precisamente la gestión de la información sobre los programas públicos. Hemos visto como son muchos los casos en los cuales la difusión de información sobre programas y proyectos juega un papel esencial en facilitar el acceso a la vivienda de todo tipo de grupos. En efecto, acompañar a los usuarios en su búsqueda de vivienda, como ocurre en Viena juega un papel fundamental en el empoderamiento de los mismos y por tanto en su capacidad de encontrar vivienda de manera independiente.

De la misma manera, difundir el tipo de ayudas disponibles para propietarios de viviendas con el fin de que pongan estas en alquiler social ha sido, en diversos contextos como Bruselas o Inglaterra, un instrumento fundamental para conseguir aumentar el parque. En lo que respecta el apoyo a los propietarios, es también muy importante que estos se encuentren informados de los incentivos existentes para la renovación de aquellas viviendas que deseen poner en alquiler. Proporcionar información y garantías de gestión responsable es una tarea administrativa que ha dado numerosos frutos, como vimos también con el ejemplo de la red de mediación para el alquiler social en Cataluña o en el de Vilafranca.

Las redes, como vimos, cumplen una importante función de inclusión y coordinación. Aunque en el caso de Cataluña el trabajo de coordinación de la red lo realizaron ONGs, es una tarea de la que podría encargarse la Junta de Andalucía. En efecto, las redes catalanas demostraron lo apropiado de construir puentes entre el acceso a la vivienda y otros ámbitos de inclusión. Esta visión holística de la vivienda como pieza fundamental en la construcción de una sociedad inclusiva



aparece como elemento fundamental en numerosos proyectos de éxito. Nos parece apropiado que la Junta asuma una tarea de coordinador de redes especialmente teniendo en cuenta que en programas de éxito en nuestra comunidad – como el de la renovación del Albaicín en Granada, la buena coordinación entre la Junta y el Ayuntamiento, permitiendo un trabajo conjunto de numerosos especialistas fue crucial.

Entre los especialistas destacamos, no sólo el rol de los especialistas que trabajan en los entes públicos, sino también a especialistas académicos. En efecto, vimos como el proyecto Ballymun, así como el de renovación del Albaicín incluían la participación de universidades que los estudiaban. Este tipo de iniciativas son sumamente interesantes primero porque el trabajo universitario permite un modo de evaluación de los proyectos, la confrontación de los mismos con prácticas internacionales así como su exposición en seminarios. Todos estos elementos permiten alimentar y mejorar los proyectos y por tanto la colaboración con universidades debería ser sistemáticamente fomentada.

Al fomentar el desarrollo de redes, lo que haría la administración pública es poner en contacto actores que cubren aspectos diferentes de lo que constituye la provisión de vivienda. Para ello, es importante que se fomente también la propia existencia de estos actores. Un actor cuya presencia puede ser muy interesante en el caso andaluz son las cooperativas, como las que analizamos en el caso sueco. Las cooperativas de vivienda presentan un caso extremadamente interesante porque funcionan a la vez como sistema de ahorro y como sistema de provisión de vivienda a precios más justos que los del mercado y sin ánimo de lucro. Presentan un sistema de ahorro puesto que todo ciudadano puede hacerse miembro de una cooperativa e ir ahorrando. En caso de que decida abandonar la cooperativa, puede tener acceso a sus ahorros, lo que significa que la transición de un tipo de vivienda a otra no constituye ningún episodio traumático, sino que se hace progresivamente.

En algunos casos, como en el caso de la asociación Centrepoint en Inglaterra, se proporciona a jóvenes apoyo para el pago del depósito de alquiler mientras establece con ellos un plan de ahorro. Así, en este caso, y para personas

con dificultades, el proceso de ahorro obtiene un apoyo externo que también constituye una garantía para los propietarios.

Queremos resaltar también lo apropiado que sería, teniendo en cuenta la situación de emergencia habitacional que vive Andalucía en estos momentos, dotarse de los medios necesarios para que la comunidad cuente con un parque de vivienda social en alquiler. En efecto, es para la construcción de ese modelo que la comunidad está orientando sus esfuerzos, similarmente a lo que hemos visto, hizo Francia en su momento. En efecto, la existencia de un parque de vivienda social en alquiler, permite a la administración una importante reactividad en la gestión de crisis.

Sin embargo, un parque de vivienda social, por sí mismo, no puede cubrir todas las necesidades de vivienda que se presenten puesto que su principal función es cubrir las necesidades de vivienda de una población vulnerable. Así, por ejemplo, resultaría complicado que el parque de vivienda social presentase la flexibilidad necesaria para dar respuesta a cambios repentinos, como puede ser la ruptura de una pareja. Vimos como en la comunidad de Madrid, la cooperación entre asociaciones y servicios públicos hizo disponibles estancias temporales, un formato que también existe en Andalucía y que podría ser extendido.

Hemos visto que resulta fundamental entender que la provisión de alojamiento no es un elemento suficiente para que los ciudadanos tengan acceso a una vivienda donde pueden desarrollar su vida con dignidad. En particular destaca el innovador programa del Servicio de Asistencia Vecinal de la Comunidad de Madrid cuyo objetivo es ayudar a nuevos inquilinos de vivienda social a integrarse en su nueva área de residencia.

En efecto, es importante tener constantemente presente que gran parte de las personas que recurren a la vivienda social están atravesando etapas difíciles en su vida. La iniciativa de la Comunidad de Madrid es interesante porque pone en el centro del acceso a la vivienda a la comunidad y no al individuo. Por tanto, se constituye una red de mediación para asegurarse de que la llegada de nuevos individuos a una comunidad se producirá de manera positiva.

De la misma manera, vimos como para ciertos grupos poblacionales el acompañamiento para convertirse en seres autónomos – capaces de encontrar una vivienda por sí mismos – es clave. Vimos que el acompañamiento era el eje fundamental en el proyecto de De Sluis, cuyo objetivo era proporcionar vivienda e instrumentos para convertirse en independientes a jóvenes tras su salida de prisión.

En este documento hemos insistido en la importancia de considerar el acceso a la vivienda como un proceso más que como un momento concreto. Por eso, hemos ahondado en programas que se centran en la renovación urbana y la construcción adaptada a las necesidades de una población que envejece. Vimos con el ejemplo Holandés que es posible construir de entrada viviendas adaptadas para la residencia de personas mayores o con discapacidad aunque estas se ofrezcan a familias sin este tipo de dificultades en un primer momento. En efecto, el coste de introducir estos parámetros en la concepción de las viviendas es menor que el de renovar viviendas a posteriori.

La renovación urbana también forma parte del tipo de prácticas que, en este informe, hemos presentado como asociadas a la garantía de un acceso continuo al derecho de habitar en una vivienda digna. Vimos varios casos de renovación urbana entre los cuales destacamos el del Albaicín de Granada y el de la urbanización de viviendas sociales Ballymun en Irlanda. El caso del Albaicín, que ya hemos mencionado en estas recomendaciones, resulta interesante por los numerosos aspectos que reúne. En efecto, además de la ya señalada eficiencia en la coordinación entre diferentes entes administrativos y la incorporación de actores con competencias diversas, queremos destacar aquí la concepción holística de este programa que no sólo se dio por objetivo solucionar un problema de vivienda, sino también crear empleo a nivel local así como respetar criterios de rehabilitación histórica.

En el caso de Ballymun nos interesa sobre todo el método implementado para llevar a cabo la renovación. En efecto, vimos como en Ballymun el proceso de renovación fue sumamente participativo y la participación, en sí, fue todo un reto porque la población tenía una experiencia muy negativa con los poderes públicos.

Así, se desarrollaron estrategias artísticas, deportivas, de recreo, además de llevarse a cabo todo tipo de métodos de consulta.

En efecto, el método participativo podría proporcionar respuestas a preguntas sin resolver como la que vimos surgir en el caso de integración de la población gitana en Avilés. Este proyecto apostó por fomentar la integración de la población gitana en la comunidad de Avilés queriendo evitar la concentración de esta población en una misma área y la aparición de guetos, para no reproducir los errores de políticas anteriores. Aunque la lógica de este tipo de intervenciones es transparente, la participación de la comunidad afectada en el proceso de diseño del proyecto permitiría tener en cuenta fenómenos de bienestar cultural, dinámicas comunitarias y otros aspectos de la vida en común que son fundamentales para cualquier comunidad que se piensa como tal. En particular, los encargados de reportar la experiencia de Avilés concluyen para el futuro sobre la necesidad de responsabilizar a la comunidad gitana en su propio proceso de inclusión social. Quizás sería más apropiado que durante un proceso participativo, la comunidad pudiera definir y negociar con los gestores del proyecto qué tipo de inclusión desean. Aunque el proyecto era muy diferente, la opción de negociar con los propietarios de tierras medioambientalmente ricas, que tomó el municipio de Sant Boi en el caso de Can Carreres, parte de la misma racionalidad y constituyó un éxito.



## Conclusión

En este informe hemos partido del derecho de acceso a una vivienda digna. Nos hemos preguntado: ¿cuáles son las prácticas y políticas que ayudan a que toda la población consiga tener acceso a la vivienda?

Para poder responder a esta pregunta hemos examinado diferentes prácticas que han sido implementadas en los países de Europa. Hemos avisado al lector de los riesgos que se corrían al tratar de importar una práctica desarrollada en un contexto totalmente diferente, y por eso hemos querido insistir en las buenas prácticas desarrolladas dentro de nuestro país, ya que en él se viven unas circunstancias históricas, sociales y políticas similares. Hemos visto, por ejemplo, como el Plan de Rehabilitación de Castilla y León, que contiene varios aspectos que se consideran un éxito, se inspiró en prácticas exitosas anteriores, como la renovación del barrio de la Judería en Segovia o del Río Vena en Burgos.

Así, parece esencial tener en cuenta la tradición del país en la provisión de viviendas sociales. En nuestro caso, el modelo seguido ha sido un modelo residual, es decir que la provisión de viviendas sociales se ha dirigido principalmente a la población más vulnerable. Sería irrealista querer imponer un modelo universal de provisión, pero sin embargo, sí es posible – como hemos visto – introducir modificaciones para que la provisión de vivienda sea heterogénea y satisfaga las necesidades de precariedades emergentes. En efecto, hemos insistido en la necesidad de pensar la vulnerabilidad no sólo como un fenómeno estructural hacia ciertos grupos poblacionales, sino también como un fenómeno dinámico con fronteras tenues y móviles. El momento que vivimos es cambiante y la pobreza, la exclusión y la precariedad toman diferentes formas.

Otro elemento sobre el que hemos llamado la atención ha sido el contexto particular en el que redactamos este informe: un contexto de austeridad presupuestaria que impone el uso de recursos con parsimonia. Teniendo estos elementos en cuenta, hemos presentado una serie de prácticas que, nos parece, pueden inspirar la política pública andaluza.

En efecto, en una situación tan delicada como la actual, hemos defendido que un nivel político-administrativo como el de la Junta de Andalucía juega un

papel fundamental. En este documento hemos visto la potencia propositiva de los municipios y otros actores a nivel local. Sin embargo, hemos analizado cómo el papel de coordinación y mantenimiento de redes es todavía más importante si cabe, y ese es un papel que la Junta puede jugar.

Hemos visto el papel fundamental de la buena gestión de la información para satisfacer el derecho de acceso a la vivienda, y esto, sea cual sea la práctica. El buen manejo de la información permite informar adecuadamente a los ciudadanos de sus posibilidades, pero también evaluar el trabajo de la administración e ir construyendo dispositivos adaptativos.

Además, la Junta puede considerar la posibilidad de implementar un dispositivo de garantías jurídicas como en Francia y Escocia a la par que desarrolla un parque adecuado de viviendas sociales en alquiler. Este parque permitiría a la Junta la flexibilidad que necesita para implementar su política de vivienda. La vivienda social en alquiler ayudaría a fomentar una concepción de la vivienda social como parte de un proceso, durante el cual los beneficiarios pueden trazar un recorrido para afianzar la estabilidad en sus vidas.

Por último, es sin duda la Junta, el órgano administrativo que mejor posicionado está para desarrollar intervenciones holísticas, que tenga en cuenta las necesidades de empleo de poblaciones marginales así como las necesidades específicas de ciertos grupos poblacionales como las personas mayores, los inmigrantes o las personas con enfermedades mentales. Es la Junta la que tiene la capacidad para proporcionar el apoyo que estas personas necesitan para disfrutar de su derecho a la vivienda.

## Bibliografía

5ème rapport du comité de suivi Dalo lors du 4ème bilan parlementaire du droit au logement opposable. publié le 29 novembre 2011 (modifié le 1er décembre 2011)

Bååth, Olivia. 2015. Tenancy law and housing policy in multi-level Europe. National report for Sweden.

Berthaud, Annabelle. 2012. La Lettre. Observatoire National de la Pauvreté et l'Exclusion Sociale. N° 7.

Bilek, A., Costes, N., y Monmousseau, F. 2007. "La loi SRU incite-t-elle les maires à construire du logement social? Les enseignements d'une analyse principal-agent". *Economie publique* 20, p.207-237.

Burón, J. 2009. La protección del derecho a la vivienda en Europa: introducción a las políticas públicas. III Edición Curso O. DESC "El Derecho a una vivienda digna: repensar las políticas públicas con una mirada a Europa".

CECODHAS, 2009a. Housing Exclusion Thematic Briefing.

CECODHAS, 2009b. Best practice in tackling housing exclusion and poverty. Towards 2010: European year for combating poverty and social exclusion. EXCHANGE.

Conseil économique, social et environnemental. Paris, le 7 juillet 2010. Evaluation relative à la mise en oeuvre du chapitre 1<sup>er</sup> de la loi instituant le droit au logement opposable.

Coop Consortium. 2005. How to help people excluded from decent housing: Experiences from nine European cities. Report on Good Practice in Cooperation and Transferable Lessons.

Costa-Pau, Marta. Aalancha de peticiones de ancianos para acceder a un piso tutelado. El País de Catalunya. 2 de Mayo de 2002.



Gibb, Kenneth. 2014. "Housing Policy in Scotland since devolution: divergence, crisis, integration and opportunity". *Journal of Poverty and Social Justice* 23(1): 29-42.

Gobillon, L. y Vignolles, B. 2014. "Evaluation de l'effet d'une politique spatialisée d'accès au logement: la loi Solidarité et Renouvellement Urbain (SRU)" PSE Working Papers n°2014-22.

Eurho-GR. N.d. Responsible housing. Best practices for a responsible housing in Europe. Brussels: European Housing Network.

Landis, J. D. y McClure, K. 2010. Rethinking Federal Housing Policy. *Journal of the American Planning Association* 76(3): 319-348.

Leal, J. (Ed). 2008. Las políticas de vivienda en alquiler en las grandes ciudades europeas. Ayuntamiento de Madrid.

Leplaideur, Julien y Sauvayre, Anne. 2009. L'adaptation de la gestion des organismes d'Hlm a l'accueil des ménages vulnérables. Besoins, principes d'intervention et modes organisationnels. L'Union Sociale pour l'Habitat. Les Cahiers No. 128.

Loi n°2007-290 du 5 mars 2007 instituant le droit au logement opposable et portant diverses mesures en faveur de la cohésion sociale (JO du 6 mars 2007, p. 4190)

Loi n°2000-1208 du 13 décembre 2000, relative à la solidarité et au renouvellement urbains (JO du 14 décembre 2000, p.19777)

Loi n° 82-526 du 22 juin 1982 relative aux droits et obligations des locataires et des bailleurs

Loi n° 89-462 du 6 juillet 1989 tendant à améliorer les rapports locatifs et portant modification de la loi n° 86-1290 du 23 décembre 1986

Loi n° 90-449 du 31 mai 1990 visant à la mise en oeuvre du droit au logement

Loi n° 2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains

Malgesini, G., López, J.A., y Cabrera, P. (dir) 2002. Un techo y un futuro: Buenas prácticas de intervención social con personas sin hogar. Madrid: Icaria editorial.

Murillo, F. 2001. "Private-public partnership, the compact city, and social housing: best practice for whom?" *Development in Practice* 11(2-3): 336-343.

Ollés, A. Barcelona doblará en dos años las viviendas de alquiler para gente mayor. *El Periódico de Catalunya*, 23 de Febrero de 2006.

*Onzus*. Dix ans de Programme national de rénovation urbaine: Bilan et perspectives Vol. 1. Rapport d'Evaluation. Rapport de la mission d'évaluation confiée au Conseil d'Orientation de l'Onzus Sous la présidence de Mme Bernadette Malgorn Remis au ministre délégué à la Ville, M. François Lamy Le 4 mars 2013.

Rubiera, A. 2008. Motevil acoge a Prometeo. *La Nueva España*, 17 de Septiembre de 2008.

Verdaguer Viana-Cárdenas, Carlos. 2010. Preservación del entorno agroforestal del Valle de Can Carreres en el perímetro de la ciudad de Sant Boi de Llobregat. Un suelo virgen sustraído al proceso de urbanización gracias a la presión ciudadana y a la apuesta decidida de la administración local por la contención del crecimiento y la ciudad compacta. Documentos. El espacio agrícola entre el campo y la ciudad.