

G-GI3003/IDIN

CooperHaBITAr

**Claves para la generación de procesos cooperativos que aseguren el
derecho a una vivienda digna en Andalucía**

Universidad de Sevilla | URBANIA Zh Gestión



Informe INTRODUCCIÓN



ÍNDICE GENERAL DEL PROYECTO

1. RESUMEN

2. ANTECEDENTES

3. OBJETIVOS

4. METODOLOGÍA

5. ANÁLISIS DE RESULTADOS

Fase 1: Análisis del Contexto

1. Análisis del Contexto en Andalucía
2. Análisis del Contexto en Camas

Fase 2: Referencias de gestión cooperativa y reactivación de suelos y viviendas estudiadas por el proyecto:

1. Objetivos y metodología
2. Experiencias cooperativas.
3. Experiencias de reactivación de suelos y viviendas vacías.

Fase 3: Referencias de gestión cooperativa y reactivación de suelos y viviendas estudiadas por el proyecto:

1. Claves y propuestas para Andalucía
2. Aplicación al caso de Camas

6. CONCLUSIONES



1 ANTECEDENTES

1.1 Origen de la propuesta

En Andalucía, quienes elaboran la política pública de vivienda se enfrentan al reto de acercar la demanda insatisfecha de vivienda y la ingente bolsa de vivienda vacía que existe. Por un lado, nos encontramos con una cantidad insuficiente de viviendas de parque público para dar cobertura a las personas demandantes de vivienda. Por otro, encaramos el contrasentido que significa la existencia, según datos del último censo, de alrededor de 640.000 viviendas vacías en Andalucía.

Consideramos que hay una serie de factores clave que han ido agrandando la magnitud del problema. Entre ellos, la construcción progresiva de una ‘cultura de la propiedad’, impuesta a base de normas que hicieron – a partir de la ley del suelo de 1956, incentivado después por el Decreto Boyer en 1985 y rematado por la ley del suelo de 1998– cada vez menos digna y adecuada la opción de alquilar vivienda como opción vital. Por otra parte, el fomento de la promoción de viviendas en compra/venta; a la vez que la gestación de un parque muy escaso de vivienda pública en alquiler en comparación con las realidades de otros países europeos. Tampoco ha jugado un papel menor la atonía de la sociedad civil que, a diferencia de otros estados de la Unión Europea, en España y Andalucía no ha creado un tejido de asociaciones y empresas sin ánimo de lucro que provean vivienda digna asequible en esquemas no propietarios y en colaboración con las Administraciones Públicas actuantes en materia de cohesión socio-urbana. A todo esto, se suma el hecho de haberse realizado un crecimiento urbano insostenible, que ha depredado el territorio. Un modelo urbano en absoluto centrado en el bienestar de las personas, que ven dificultados sus desplazamientos, al igual que ven mermadas sus posibilidades de relación en el espacio público.

En este estado de cosas, la imagen punzante de los desalojos diarios –acompañada de la visión constante de edificios tapiados– son la punta de un iceberg que reposa en décadas de política neoliberal.

1.2 Dando pasos hacia el cambio de paradigma indispensable.

“Vivimos en una época en la que los derechos humanos se han situado en primer plano como modelo político y ético. Se dedica mucha energía a su promoción, protección y articulación como pilares para la construcción de un mundo mejor, pero acostumbran a formularse en términos individualistas y basados en la propiedad, y como tales no cuestionan la lógica de mercado liberal y neoliberal hegemónica ni los tipos neoliberales de legalidad y de acción estatal. Después de todo, vivimos en un mundo en el que la propiedad privada y la tasa de ganancia prevalecen sobre todos los demás derechos en los que uno pueda pensar”. (HARVEY, 2013)

Caracterizamos la situación actual –como resultado del proceso de décadas– en base a cuatro ejes, que a continuación serán las líneas de apoyo de los elementos necesarios para el cambio de paradigma indispensable. En primer lugar, consideramos aquello que se desprende de las políticas de vivienda y la gestión por parte de las administraciones públicas implicadas. A continuación, todo lo que tiene que ver con la sociedad, con las personas y grupos, en relación con el acceso a la vivienda y la permanencia en la misma. Un tercer eje tiene que ver con la cualidad de los espacios que conforman la vivienda. Por último, consideramos las características de la articulación entre los distintos actores que intervienen en la definición de políticas y programas de vivienda, así como en la producción de conjuntos habitacionales.

En este sentido, la trayectoria de las últimas décadas nos deja en un escenario caracterizado por: la propiedad, el acceso individual a las soluciones, la consideración de la vivienda como producto y una articulación de actores inadecuada.

Como venimos señalando, se ha fomentado durante décadas el acceso a la vivienda en propiedad (individual). Por su parte, el mercado de alquiler privado no suponía aparentemente una disminución significativa de los costes mensuales y sí poca estabilidad a largo plazo. La oferta de alquiler de vivienda



pública es muy escasa y sirve para responder casi en exclusiva a sectores de población en riesgo de exclusión. Al mismo tiempo, la experimentación con fórmulas como el derecho de superficie (utilizado de forma sistemática sólo en Euskadi), la movilización de vivienda vacía hacia el alquiler asequible, los alojamientos dotacionales en alquiler, la mezcla de alquiler y rehabilitación de vivienda/edificios ya existentes (masovería catalana), la conexión entre las penalizaciones a la vivienda vacía y las soluciones de uso colectivo de la misma, o las cooperativas de vivienda en alquiler, cesión de uso o cohousing ha sido, desgraciadamente, muy marginal. El abanico de posibilidades es, como vemos, muy reducido.

El ‘problema de la vivienda’ es tratado como algo individual, de manera que las vías de acceso a los programas de vivienda social o protegida pasan siempre por la demanda individual. Se impiden, con ello, procesos colectivos para el acceso a los conjuntos habitacionales y su posterior gestión colectiva.

En lo que refiere al resultado físico, a los espacios construidos, también la diversidad de propuestas es muy limitada. La vivienda se entiende como un producto terminado. En su diseño no intervienen las personas que las van a habitar, por lo que la adecuación a las necesidades y a la evolución de los núcleos familiares es dificultosa.

El tratamiento dado a la problemática de la vivienda, contemplada desde estos tres ejes, explica las causas de la inadecuación de las soluciones propuestas a las características de la demanda. Como señala Jesús Leal, no sólo se genera déficit cuantitativo, sino también cualitativo:

“Cuando se construyan menos viviendas de las que expresan la evaluación de las necesidades podemos decir que se está generando un déficit, pero también se genera un déficit cuando las viviendas que se construyen y se ponen en el mercado no se adecuan a las necesidades de una parte de la población, ya sea por el lugar donde se construyen, por sus características físicas o simplemente por la discordancia entre su precio y la capacidad económica de los hogares que las necesitan” (LEAL, 2010:17)

Por último, un factor clave en la inadecuación de las soluciones producidas y las necesidades de la población, tiene que ver con la manera en que se produce la interlocución entre actores implicados en la producción y uso de la vivienda. Hasta ahora, las interacciones se han dado entre los actores políticos y el mercado. La exclusión de la ciudadanía de toma de decisiones ha caracterizado los procesos de producción de vivienda y ciudad.

Frente a este escenario, proponemos un giro en cada uno de esos ejes de análisis e intervención, para dar lugar al cambio de paradigma ineludible.

En primer lugar, es necesario introducir otros modos de tenencia que permitan, efectivamente, ampliar el mapa de posibilidades, dejando de considerar que lo que tienen las personas es un derecho a la propiedad de una vivienda, para pasar a hacer efectivo el derecho al uso de una vivienda adecuada. Las ya citadas fórmulas de cooperativas de vivienda en alquiler, en cesión de uso o cohousing, junto con la utilización del derecho de superficie, la movilización de la vivienda vacía y la rehabilitación de viviendas o edificios ya existentes, serán las pistas a seguir.

En lo que refiere a las características del acceso a la vivienda, apostamos por los modos de acceso en colectivo, por articular la demanda estructurada. Esta opción permite, por un lado, la implicación de las personas que van a habitar los conjuntos habitacionales desde el inicio de su producción. Permite, también, adecuar la solución a las necesidades detectadas. Asimismo, propicia que la posterior gestión global de la solución de hábitat construida forme parte natural del proceso; tanto en lo que refiere a cumplimiento de pagos, mantenimiento y rehabilitación necesarias, como lo que tiene que ver con la convivencia y la realización de actividades sociales para el grupo de habitantes y el vecindario del entorno en que se inserte la propuesta.

Siguiendo esta línea, el acceso en colectivo favorece la posibilidad de dejar de pensar en la vivienda como objeto terminado, para considerar la vivienda –y sus espacios complementarios, tanto espacios comunes como de posibles usos complementarios– como un conjunto de espacios en proceso. Desde la elaboración participada del diseño de los espacios, hasta la posterior adecuación progresiva de dichos espacios a los



cambios que previsiblemente experimentarán los grupos familiares o el conjunto de habitantes.

En base a lo expuesto hasta ahora, como grupo de investigación nos interesa explorar el potencial que tienen los modos de acceso a la vivienda (y permanencia en la misma) que parten de las siguientes premisas:

Están centradas en el derecho a la vivienda y no en el derecho a la propiedad. Frenan la mercantilización de este bien básico, contribuyendo a hacerlo accesible de manera efectiva para una mayor cantidad de personas. Por tanto nos interesa investigar sobre marcos que favorecen tanto el alquiler como la propiedad colectiva.

Promueven la auto-organización de la sociedad más allá del proceso de promoción y construcción de los complejos habitacionales, por su capacidad de incrementar la resiliencia y por tanto la capacidad para afrontar situaciones de crisis. Nos interesan los marcos que favorecen el desarrollo del cooperativismo de vivienda, en alquiler o en cesión de uso.

Promueven la puesta en uso y/o el reciclaje de viviendas o estructuras ya existentes, contribuyendo a optimizar los recursos no renovables, como el suelo y las áreas de ciudad ya consolidada. Nos interesan marcos que favorecen la auto-organización para el reciclaje de viviendas y estructuras incompletas.

Nos interesa la vivienda como proceso más que como objeto terminado. Nos interesa profundizar en el conocimiento de los procesos de producción de vivienda que favorecen el desarrollo cooperativo, colectivo y comunitario. Asimismo, queremos considerar cuáles son las características y cualidades de los espacios que favorecen la vida comunitaria. Por otra parte, entendemos fundamental el estudio de las posibilidades de adaptación flexible a los cambios de necesidades de las personas que los habitan.

Nos interesa el paso del conocimiento teórico comparado a la elaboración de rutas factibles y realizables a corto plazo en la Andalucía de hoy; lo que pasa por hacer reflexiones claras y pragmáticas sobre cambios en el marco normativo, factibilidad del acceso a financiación pública y privada especializada; protocolos de gestión conjunta entre sociedad civil autoempoderada, administración pública y profesionales privados; calendarización, faseo, estandarización, replicabilidad, imagen de marca, etc.

Nos interesa verificar si los resultados de la investigación pueden ser replicables para otros casos del territorio nacional, haciendo que la experiencia andaluza se convierta en un proceso de referencia para otras comunidades autónomas.

2 OBJETIVOS

2.1 Objetivo general

Contribuir a la diversificación y ampliación del parque de vivienda asequible y sin ánimo de lucro, asegurando la inclusión en los programas de vivienda de modos de acceso, producción y gestión colectiva de conjuntos habitacionales, a través de la solidaridad, la ayuda mutua y la cohesión social.

2.2 Objetivos específicos

O.E. La política pública de vivienda en Andalucía cuenta con un modelo de gestión de cooperativas de viviendas de usuarios adecuado a las necesidades sociales y a las de los gestores encargados de incentivar estos procesos.

O.E. Medidas para la puesta en uso del parque viviendas vacías existente en Andalucía, mediante modelos de gestión, adecuación espacial y organización social basados en cooperativas de viviendas de usuarios.

O.E. Medidas para la promoción de viviendas en Andalucía sobre suelos públicos cedidos en derecho de superficie, mediante modelos de producción, gestión, adecuación espacial y organización social basados en cooperativas de viviendas de usuarios.

3 METODOLOGÍA

Se propone trabajar con el problema de la vivienda de forma holística e integral, para lo que es necesario atender a los distintos aspectos que intervienen en la producción y gestión de la vivienda. Por ello, se quiere abordar el tema de estudio desde una aproximación transdisciplinar, bien se trate de disciplinas de conocimiento reglado, como incorporando el conocimiento venido de las propias experiencias de las organizaciones sociales o de la propia ciudadanía.

En este sentido, como nos enuncia Victor Pelli, la 'gestión y producción social del hábitat', como paradigma de acercamiento a las realidades habitacionales, "entiende el hábitat social como un sistema de situaciones físicas, sociales, económicas, jurídicas, políticas y simbólicas que están interrelacionadas, de forma que un cambio en una de ellas afecta a las demás" (Pelli 2007 citado en De Manuel, 2010).

De esta forma la producción social del hábitat, "apoya los procesos autogestionarios colectivos, por implicar capacitación, participación responsable, organización y la solidaridad activa de los pobladores, contribuyendo así a fortalecer las prácticas comunitarias, en el ejercicio directo de la democracia, la autoestima de los participantes y una convivencia social más vigorosa" (Ortiz, 2007:32).

Concretamente se propone realizar un análisis del contexto andaluz en el ámbito de la vivienda, de cara a determinar los elementos y herramientas necesarias para un cambio de modelo habitacional. Para ello se considera necesario un estudio en profundidad de otras realidades y modelos de gestión de vivienda a nivel nacional e internacional, tras cuyo análisis comparativo podamos identificar las claves necesarias para su aplicabilidad y transferibilidad en el contexto andaluz.

En este sentido, se pretende trabajar desde aspectos políticos, administrativos; económicos y financieros; de gestión y organización social; así como desde aspectos ambientales, urbanos y espaciales.

Así mismo se considera imprescindible a lo largo de todo el proceso investigador trabajar desde la articulación de agentes intervinientes en el desarrollo de iniciativas colectivas de acceso, producción y gestión de vivienda social vacía y en promoción. En este sentido se propone realizar una serie de 'mesas de participación' de los mismos en el proceso de hacer vivienda tales como: administración pública, técnicos, investigadores y ciudadanía organizada, tratando a su vez de articular la relación interinstitucional entre aquellas entidades públicas vinculadas con los temas habitacionales.

Por otro lado, se va a realizar un acercamiento a la realidad de la vivienda en contexto andaluz, así como a experiencias que nos sirven de referentes, atendiendo a distintas escalas de trabajo: edificio, barrio, municipal y regional. En este sentido, en función de los aspectos a tratar (políticos, económicos, sociales, espaciales), será necesario acercarse a una u otra escala de intervención.

En relación a las técnicas de investigación que se van a realizar, el proyecto pretende integrar distinto tipo de información y conocimiento, para lo que pondrá en práctica técnicas de investigación cuantitativas (datos estadísticos, censales, contraste de hipótesis, etc...), cuando sean necesarias, así como cualitativas (encuestas, entrevistas, observación participante, cuadernos de campo, grupos de discusión, etc...) cuando el tema o caso de estudio lo necesite.

Todo lo anterior debe forzosamente conducir a la elaboración de unas pautas de acción claras, practicables y replicables para los actores públicos y privados involucrados en este tipo de proyectos. De ahí que un objetivo primordial de este proyecto sea la ya comentada elaboración de una "Caja de Herramientas" para futuros cooperativistas, administraciones públicas y entidades financieras" en relación a cómo crear y gestionar, preferentemente sobre suelo públicos, una cooperativa de vivienda en alquiler, en régimen de usuarios o cohousing.

3.1 Ejes conceptuales

Tal y como se ha comentado anteriormente, la investigación propone atender a los siguientes aspectos



transversales, los cuáles habrán de tenerse en cuenta, bien para el análisis del contexto andaluz en sus diferentes escalas, así como en los casos, programas y políticas de estudio que nos servirán de referentes para elaborar las claves de aplicación y transferencia a la realidad habitacional andaluza.

Aspectos políticos y administrativos:

Marco jurídico y administrativo: Planes y normativas de vivienda y suelo.

Modos de tenencia: Individual vs colectiva; Alquiler vs propiedad vs cesión de uso.

Articulación y toma de decisiones de los distintos actores intervinientes: políticos, organizaciones sociales, técnicos, administración pública, mercado.

Aspectos jurídicos, económicos y financieros:

Marco jurídico: encaje en la normativa vigente de las figuras estudiadas. Necesidades de reforma normativa.

Marco económico: Financiación pública-privada-mixta; cartera de terrenos inmuebles; ayudas a la demanda/oferta; fiscalidad.

Aspectos de sociales y de organización colectiva:

Modelos de Gestión Social: privada, autogestión, autogestión cooperativa, cogestión pública-privada, cogestión pública-autogestión.

Formas de vida, demandas y necesidades de diferentes colectivos sociales.

Configuración y organización de grupos sociales estructurados y no estructurados..

Aspectos arquitectónicos, urbanísticos y ambientales:

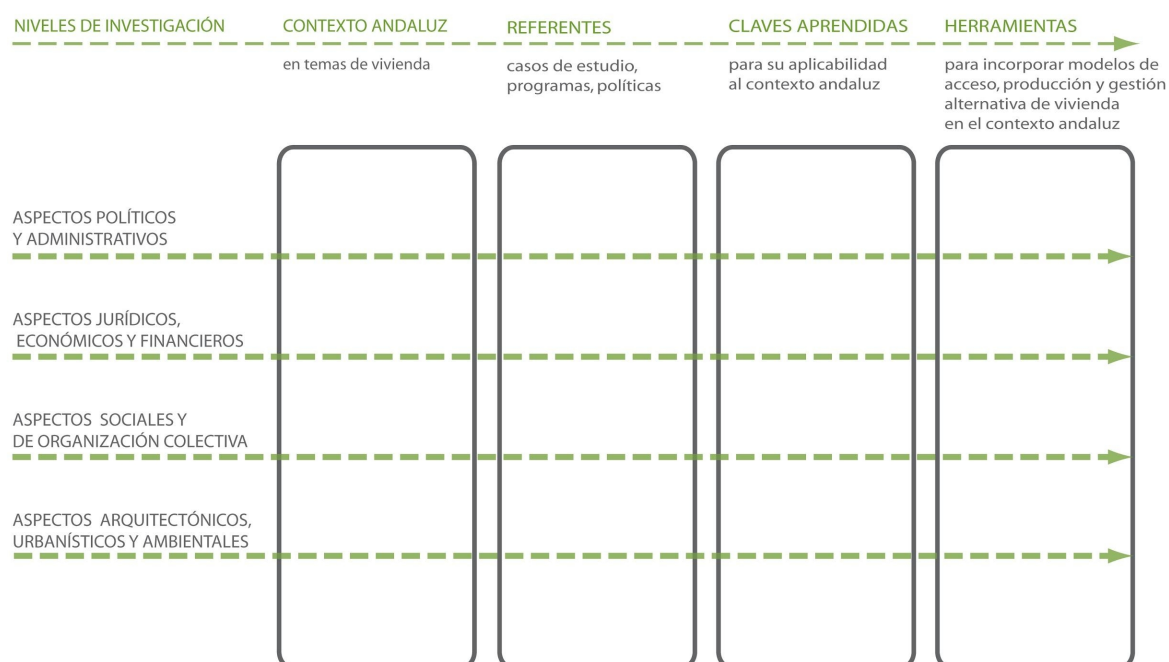
Estrategias, criterios y recursos del proyecto urbano: flexibilidad, adaptabilidad, equidad, sostenibilidad, reciclaje, eficiencia energética...

Metodologías de diseño participativo que incorporen las formas de vida y demandas de los usuarios y habitantes en el proyecto arquitectónico, la construcción, rehabilitación, mantenimiento y/o adecuación espacial.

Diseño integral de espacios habitacionales y urbanos que articulen lo privado, lo colectivo y lo público (el edificio, los espacios comunes, el espacio público y el barrio).

Estrategias espaciales para la puesta en uso de estructuras y viviendas vacías. Capacidad de apropiación, adecuación y transformación del espacio vacío o en desuso.

3.2 Fases metodológicas.



3.2.1 Fase 1. Estudio del contexto andaluz en el ámbito de vivienda.

El **estudio del contexto andaluz** en el ámbito de la vivienda se pretende realizar a escala regional, municipal y barrial, llegando a distinto nivel de detalle para cada uno de las escalas de trabajo.

Aspectos políticos y administrativos.- Estudio de los Planes de Vivienda y otras normativas sectoriales a nivel nacional, regional y municipal.

- Análisis del papel de los distintos agentes intervinientes, las relaciones establecidas entre ellos, su organización y la responsabilidad y rol de cada uno en la gestión y en la toma de decisiones en el ámbito de la vivienda.

Aspectos jurídicos, económicos y financieros.- Marco jurídico y financiero para el acceso, producción y gestión de vivienda

Aspectos sociales y de organización colectiva.- Estudio de la **demanda insolvente** y la **demanda insatisfecha** de vivienda:

- Expectativas residenciales y formas de vida.- Percepción social de la vivienda. Predisposición y capacidad de cambio de actitudes sociales de cara a incorporar alternativas de gestión y acceso a la vivienda.

- Mapeo de las organizaciones sociales y autogestionadas existentes.

Aspectos arquitectónicos, urbanísticos y ambientales.- Mapeo de las distintas realidades urbanas en las que hay vivienda vacía, el estado de la misma, pertenencia y ubicación.

Para el desarrollo de estos análisis y estudios, se pretende recoger por un lado la información existente al respecto, a nivel de estadísticas, encuestas, censos y demás, que se puedan completar con recogida de información con técnicas de investigación cuantitativas (datos estadísticos, datos censales,...) y cualitativas (entrevistas, encuestas, grupos discusión, historias de vida, ...).

3.2.2 Fase 2. Análisis de experiencias de procesos cooperativos.

Se realizará un **análisis de distintas experiencias** que servirán de referentes para la **identificación de las claves para la incorporación** de otras **alternativas** de acceso y gestión en la vivienda en **Andalucía**. En este sentido, las experiencias atenderán a **'casos de estudio'** concretos, a **'programas'**, así como a **'políticas de vivienda'**. Más concretamente:

- + Casos de estudio de buenas prácticas en **cooperativas de vivienda en régimen de cesión de uso**.
- + Casos de estudio de **experiencias autogestionadas de puesta en uso de espacios habitacionales vacíos**.
- + **Programas** que incentiven la **diversificación** de las formas de **acceso** a la **vivienda**.
- + Programas para la **puesta en uso de viviendas vacías**.
- + **Políticas de vivienda** que incorporen el **modelo cooperativo**, la **cesión de uso**, así como tenencias **alternativas** de acceso a la vivienda.

Todo ello atendiendo por un lado a los avances que otras comunidades autónomas españolas hayan realizado en esta línea de mejora de la gestión y acceso a la vivienda, así como en referentes de especial relevancia a nivel europeo (Holanda, Francia, Alemania, Suecia, etc...), latinoamericano (Uruguay, Argentina), y canadiense.

Las experiencias y casos de estudio se redefinirán una vez analizado y tomado datos del contexto.

3.2.3 Fase 3. Identificación de claves a partir de las experiencias analizadas para su aplicabilidad y transferibilidad al contexto andaluz.

A partir de la realidad analizada en el contexto en las distintas escalas de trabajo, en contraste con el estudio realizado de los casos, programas y políticas se identificarán algunas claves posibles para el cambio de modelo en el acceso, gestión y diseño de la vivienda. Los aspectos a tener en cuenta están especificados en el apartado de 'Metodología'. De forma aclaratoria las claves a considerar atenderán así mismo a los objetivos específicos de la investigación.

Aspectos políticos y administrativos.

- + **Claves del marco regulador** y de apoyo desde las administraciones públicas a los procesos cooperativos de vivienda y de puesta en uso de viviendas vacías.
- + **Claves** para el **apoyo** a los **procesos de co-gestión** entre administración y usuarios. Identificación de nuevos actores posibles tales como equipos de asistencia técnica de apoyo a los grupos estructurados, o sociedades intermedias de gestión.

Aspectos jurídicos, económicos y financieros.

- + **Claves del marco jurídico y económico** que aporten solvencia y estabilidad a los modelos.

Aspectos sociales y de organización colectiva.

- + **Claves** para la **gestión y organización social** en el desarrollo de **procesos autogestionados y cooperativos** de vivienda, vacía o de nueva promoción.

Aspectos arquitectónicos, urbanísticos y ambientales.

- + **Análisis espacial** de las **posibilidades habitacionales** en reciclaje de vivienda, vivienda vacía, espacios en desuso, y/o nuevos suelos potenciales.



Así mismo se pretende evaluar la **capacidad de aplicación y transferibilidad de los modelos anteriormente analizados**, teniendo en cuenta las claves que se quieren conseguir y la condiciones del contexto.

3.2.4 Fase 4. Elaboración de las herramientas necesarias

A partir del estudio de la capacidad de aplicación en el ámbito andaluz de modelos de acceso, producción y gestión de vivienda alternativa, se elaborarán las herramientas necesarias para que éstas se puedan llevar cabo.

Aspectos políticos y administrativos.

+ Herramientas para la **incorporación de los procesos cooperativos** de vivienda y de puesta en uso de viviendas vacías en el marco regulador de este sector, de forma que cuenten con el **fomento y apoyo de la administración pública**.

Aspectos jurídicos, económicos y financieros.

+ Herramientas jurídicas y económicas que garanticen la **viabilidad, solvencia y estabilidad** de los procesos cooperativos de vivienda y de puesta en uso de viviendas vacías.

Aspectos sociales y de organización colectiva.

+ Herramientas para la **sensibilización y capacitación social** que permita a los grupos organizados el **desarrollo de procesos** cooperativos de vivienda y de puesta en uso de viviendas vacías.

Aspectos arquitectónicos, urbanísticos y ambientales.

+ Herramientas espaciales y **metodologías de diseño y planeamiento participativo** para una nueva generación de vivienda social colectiva: espacios y equipamientos comunes, flexibilidad del programa de vivienda.