

# Sistemas y políticas de vivienda pública

*Josep Maria Montaner*

## Cultura del habitar

Aquello que más caracteriza a las políticas de vivienda es su temporalidad de «larga duración»: no se pueden implantar inmediatamente, requieren décadas de desarrollo y forman parte de la cultura del habitar de cada lugar. Por lo tanto, cada «cultura de la vivienda» es resultado de las políticas de vivienda pública —si han existido—, basadas en leyes, planes, inversiones y promociones; de las tradiciones urbanas y del espacio residencial, desde la autoconstrucción a las paulatinas innovaciones de la modernidad; de las disponibilidades materiales y tecnológicas; de las condiciones económicas y de las acciones sociales.

Cada específica cultura de la vivienda constituye una de las características que más define a un país y a una ciudad: nos remite a la antropología y a la sociología, se inserta en las formas urbanas, nos muestra las maneras de convivir de las personas, refleja los valores en relación con la vida y la muerte, los roles de género y la convivencia, el cuidado y la reproducción, y expresa cómo se ha ido desarrollando, social y políticamente, el derecho a la vivienda.

En la vivienda confluyen, por lo tanto, los conocimientos y experiencias de la arquitectura y el urbanismo; la construcción y la tecnología; la sociología, la antropología y la geografía humana, configurando una historia apasionante, de siglos. Una historia que tiene hitos en la evolución de la vida doméstica, como la entrada de la luz natural en los interiores a través del cristal a partir del Renacimiento o la introducción de la higiene y de los sistemas de calefacción en los siglos XVIII y XIX. Ello genera costumbres y cambios, como la tendencia a poder vestir en la casa de manera más ligera e informal, con menos ropa; la liberación de la mujer de las tareas domésticas a las que el patriarcado ha ido

relegándola; o la introducción, en la vida cotidiana, de las nuevas tecnologías de información, comunicación y relación social.

## Sistemas de vivienda

Si nos remitimos a las teorías de los sistemas<sup>1</sup> podemos hablar de auténticos «sistemas de vivienda», que engloban las políticas públicas, la legislación, las cuestiones sociales, los sistemas constructivos, las formas de tenencia, el sector inmobiliario, etcétera. Y el hecho de hablar de sistemas de vivienda en cada país y ciudad nos lleva a un trabajo de políticas comparadas. Y toda comparación, para que sea útil, se ha de basar en aclarar los parámetros a comparar y en conocer cada uno de los diversos contextos, ligados a diversas tradiciones de políticas sociales.

Se trata de estudiar las legislaciones que han existido y que existen, y saber si hay leyes que defienden a los inquilinos y medidas para controlar el incremento de los



Viviendas Karl Marx Hof, en Viena.



Catherine Bauer, una «viviendista» pionera.

alquileres; cuál es el porcentaje de vivienda pública del que se dispone; conocer el número de viviendas públicas nuevas que se construyen cada año; saber cómo se garantiza el derecho a una vivienda digna; cómo funcionan los procesos de rehabilitación; qué tratamiento se hace en relación con las ocupaciones o *squatters* (ya sea por ideología o por necesidad); cómo se establecen pactos público-privados para la promoción de viviendas asequibles; y cómo se han afrontado los problemas de la emergencia habitacional, los malos usos de la vivienda y la existencia de viviendas vacías tras la crisis hipotecaria.

En definitiva, cómo se ha atendido y cómo se atiende a las diferentes franjas de población que no pueden acceder a una vivienda en el mercado: los *sintecho*, los habitantes de asentamientos en Europa y de los barrios autoconstruidos en Latinoamérica y Asia, las personas y familias sin recursos, etcétera.

### Una historia reciente

A principios del siglo XX, las políticas de vivienda se definieron por países, cuando se consolidaron los Estados-nación conformados en el siglo XIX. Holanda fue el país pionero, antes que Alemania, al dictar en 1901 la *Woningwet* (Ley de Vivienda) y al darle continuidad a la tradición de creación y negociación, necesariamente

comunitaria, para obtener nuevos terrenos ganados al mar, los *polders*. Poco más tarde, la Constitución de la República de Weimar definió, en la Ley de 1919, el «derecho a un alojamiento salubre para todo ciudadano alemán». Sobre esta base, el Estado debía controlar la distribución y la utilización del suelo como medida destinada a salvaguardar su buen uso, y las administraciones tenían que establecer el nivel mínimo estándar para las viviendas construidas bajo la iniciativa pública. De esta manera, en 1926 se promulgó el Reglamento sobre la Vivienda, unas estrictas ordenanzas sobre las superficies mínimas de las piezas de las viviendas construidas con financiación estatal. Por lo tanto, Alemania era el segundo país, después de Holanda, que reconocía el derecho a la vivienda, como obligación del Estado para con sus ciudadanos y con la provisión de los necesarios fondos para financiar este derecho. Por esta razón las colonias de vivienda racional se extendieron por las ciudades alemanas y el régimen de tenencia, generalmente, fue un alquiler social que no debía sobrepasar el 10% de los salarios de cada familia.

En esta evolución de las políticas de vivienda fue clave la aportación de la urbanista y activista norteamericana Catherine Bauer (1905-1964) y su libro *Modern Housing*, de 1934. Bauer transmitió a Estados Unidos la experiencia de políticas de vivienda de las socialdemocracias europeas, que ella estudió directamente a finales de los años veinte, contribuyendo al inicio de la política de vivienda pública en los estados y ciudades de Norteamérica, que de diferentes formas ha ido evolucionando hasta hoy. Dichas políticas nacionales europeas se concretaron en las tradiciones urbanas de cada ciudad: en el período de entreguerras, en Viena, Berlín, Fráncfort, Hamburgo o Ámsterdam; y, tras la Segunda Guerra Mundial, en las periferias de Londres y París, definiendo tipologías y morfologías propias.

Podemos considerar, interpretando lo que escribe Raquel Rolnik en su libro sobre la *Guerra dos lugares* (2015), que en la posguerra se establecieron en Europa tres grandes modelos de promoción de la vivienda pública: los países con unas políticas significativas y continuadas de vivienda social, empezando por Austria, en especial Viena, y por los nórdicos (Suecia, Finlandia y Dinamarca), junto a Holanda y Reino Unido y, en menor medida,

---

1 Sobre la teoría general de los sistemas véanse los textos de Niklas Luhmann; y sobre la teoría de los sistemas aplicada a la arquitectura, el libro de Josep Maria Montaner *Sistemas arquitectónicos contemporáneos* (Barcelona: Gustavo Gili, 2008).

Francia, República Checa y Polonia; países con políticas de vivienda menos significativas y menos continuadas, como Alemania, Bélgica, Italia e Irlanda; y países con políticas inexistentes o solo promovidas en momentos muy puntuales y efímeros, como España, Grecia y Portugal, donde, además, la vivienda pública ha ido pasando paulatinamente a formar parte del mercado privado. A causa de estos procesos, en tales países nunca se ha consolidado un parque de vivienda pública, básico para defender el derecho a la vivienda, dentro de un mercado estructurado, equilibrado y cualificado de alquiler.

De esta manera, a partir del 1945 se extendieron los modelos europeos de vivienda social de alquiler en países como Gran Bretaña, Holanda, Alemania y Austria,



Portada de *Guerra dos lugares*, de Raquel Rolnik.



Visitando el barrio PREVI, en Lima.

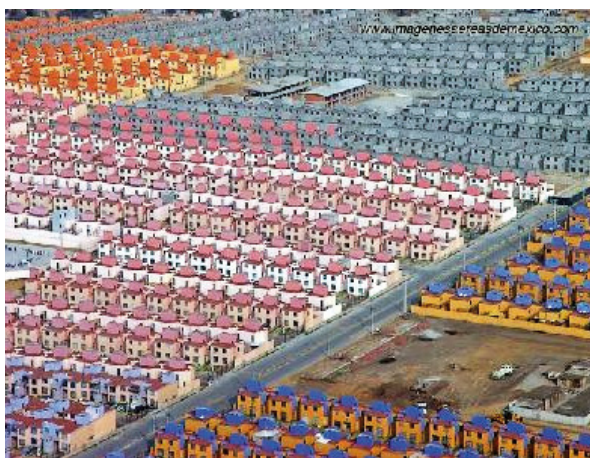
que han ido evolucionando hasta hoy, pese a los recorres en el Estado del bienestar introducidos a partir de los años ochenta, especialmente en Inglaterra, Dinamarca y Holanda. En Francia se promovió vivienda pública en las aglomeraciones urbanas de los grandes ensambles y *villes nouvelles*, primándose la cantidad muy por encima de la calidad.

En los países latinoamericanos (Brasil, Argentina, México, Perú) hubo políticas de vivienda, especialmente en los años sesenta y setenta, que se fueron abandonando en los años ochenta debido a diversas razones políticas y económicas, enmarcadas en la consolidación del neoliberalismo y en el abandono del Estado de la responsabilidad de promover y mantener la vivienda social. Algo que explica de manera lúcida Raquel Rolnik en el libro citado; y una política pública de vivienda que existió y que hoy debería recuperarse.

Y uno de los procesos más interesantes e influyentes en estas décadas de vivienda social son las denominadas «políticas de autoconstrucción», tan discutidas como sugerentes: desde las más elaboradas desde el punto de vista arquitectónico y urbano —como la que partió del diálogo con la cultura europea y norteamericana, el activismo anarquista de John Turner y la coordinación de Peter Land, el concurso de vivienda experimental PREVI de Lima (1966-1975)—, posibilitando la intervención de prestigiosos arquitectos expertos en vivienda social, hasta las que tuvieron un inicio más precario, como el proyecto del barrio Solanda, al sur de Quito, que —teniendo como base el trazado de las calles y la previsión de espacio para plazas, parques y equipamientos, la división en pequeñas parcelas y la aportación de una vivienda mínima, adjudicada en 1986— se ha ido transformando con los años, a partir de la solidaridad, la autogestión y las reivindicaciones vecinales, en un gran barrio digno, urbano y habitable.

### **El proceso de gestión de la vivienda pública**

El complejo proceso de gestión de vivienda pública es distinto en cada país, pero se pueden establecer una serie de pasos o elementos básicos, sin los cuales estas políticas no pueden desarrollarse. El punto de partida, la condición cero e imprescindible, son las legislaciones, que establecen el marco de los derechos y mecanismos, competencias, relaciones entre propietarios e inquilinos, condiciones de habitabilidad, etcétera. Son las condiciones de partida que, a menudo, es necesario reformar, aunque sea en caliente y con prisas, para



Conjunto de miles de viviendas financiadas con fondos del Infonavit, en México.

adaptarse a los cambios de los tiempos y garantizar mejor los derechos y las cualidades de las viviendas.

El primer punto es el de la obtención de suelo público, por herencia de anteriores planes urbanos o por definirlo la legislación actual de cesiones de suelo para vivienda pública. La disponibilidad y gestión del suelo público es la clave, y por ello se han planteado diversos mecanismos. Las culturas angloamericanas disponen de un agente u operador específico para la gestión del suelo público en los barrios, que son las Community Land Trusts (CLT), que se promueven en Estados Unidos, Canadá y Gran Bretaña desde hace cuatro décadas. En el caso de Barcelona, la condición básica de la vivienda es la cesión temporal del uso del suelo público.

El segundo elemento clave, además del suelo, es la financiación pública. De todas maneras, en la medida en que es casi imposible que toda la vivienda asequible se financie con fondos públicos, la clave en cada país y cada política han sido los sistemas de colaboración y corresponsabilización público-privada. Por ello, en los principales países europeos y en sus ciudades han operado las Housing Associations, gestoras de vivienda asequible con suma de capitales privados y públicos. Es clave, para esto, tener sistemas financieros públicos para vivienda, como han existido en muchos países latinoamericanos, con sus bancos hipotecarios o estatales; unos préstamos de bajo interés que no existen en España.

Una tercera condición imprescindible es la calidad de los proyectos de arquitectura, con las diversas exigencias de desjerarquización, igualdad de género, flexibilidad, ventilación cruzada, accesibilidad, diversidad para adaptarse a los diversos ciclos de vida y otras

cualidades del espacio; la sostenibilidad y el ahorro energético; y la buena relación con el entorno urbano.

Un cuarto elemento clave es la tecnología de la construcción, que no solo tiene que ver con utilizar tecnologías próximas y propias, sino con el tiempo de construcción y la calidad. Se pueden utilizar distintas tecnologías convencionales —ya sean más tradicionales o industrializadas— o se puede optar por una industrialización radical. Este segundo caso también se desdobra: construcciones temporales, como las que se han levantado en Ámsterdam o el proyecto APROP, Alojamientos de Proximidad Provisionales, de Barcelona, o construcciones industrializadas de larga duración, como las que predominan en Japón, Estados Unidos o Canadá.

Por último, hay un ulterior paso, que son los sistemas de adjudicación. Las políticas de vivienda pública, demasiado a menudo, han estado marcadas por servir a los intereses políticos de los gobiernos, con favoritismo y «clientismo», otorgando viviendas a funcionarios o a sectores políticamente afines. Hoy se debe exigir la mayor transparencia e igualdad de oportunidades. En Barcelona y en las ciudades catalanas todo tiene que pasar a través de un registro único de solicitantes, tal como lo definió la ley del derecho a la vivienda de 2007.

### **Propiedad o alquiler (y otras alternativas)**

Una de las grandes decisiones entre las políticas de vivienda es la forma de tenencia: propiedad, alquiler u otras alternativas. Es cierto que la gran diferencia entre Europa y Latinoamérica reside en la relevancia del alquiler en el caso europeo y en el énfasis en la propiedad familiar del lote en el segundo caso, también con ciertas diferencias entre países, como ya se ha indicado en el caso europeo. En Latinoamérica el mercado de alquiler de apartamentos o departamentos tiene cierto peso en grandes metrópolis como Buenos Aires —que tiene una reivindicativa y consolidada Coordinadora de Inquilinos—, São Paulo o Ciudad de México.

Esta dualidad de tendencias viene marcada por el predominio de Estados del bienestar en Europa, que pueden garantizar cierta seguridad, especialmente en las pensiones para jubilados, y que han conseguido dignificar el alquiler; y en América Latina, ante la ausencia de este Estado del bienestar, la búsqueda de seguridad familiar que aporta la propiedad. Dicha dualidad se alteró a partir de finales de los años ochenta, cuanto la «financiarización» de la vivienda, bajo la presión del neoliberalismo, forzó un aumento mayor de la propiedad en





Cooperativa de viviendas de ayuda mutua COVICIVI 1, en Montevideo. Exterior.



Cooperativa de viviendas de ayuda mutua COVICIVI 1, en Montevideo. Interior.

detrimento del alquiler, tal como han relatado Raquel Rolnik y Leilani Farha. Ello se intentó legitimar y multiplicar por el cambio de política promovida por el Banco Mundial en los años noventa, cuando se introdujeron nuevos criterios de inversión en los países menos desarrollados: se privilegió la tendencia a la rentabilidad y a la propiedad, lo que a escala global comportaba vender a sus inquilinos el patrimonio público, reduciendo los gastos de las administraciones en la vivienda de los sectores de rentas bajas y abandonando el derecho a la vivienda a la lógica del mercado.

¿Puede tener sentido reconocer la propiedad en los procesos de regularización de favelas y poblados autoconstruidos, como en Brasil, Perú, Colombia o Venezuela, aunque comporte la fijación de la población en viviendas de baja calidad, difíciles de mantener con los recursos propios, y muchas veces en periferias que requieren cada día varias horas de desplazamiento? Sin duda, estos procesos comportan que la «vivienda autoproducida» entre a formar parte del mercado

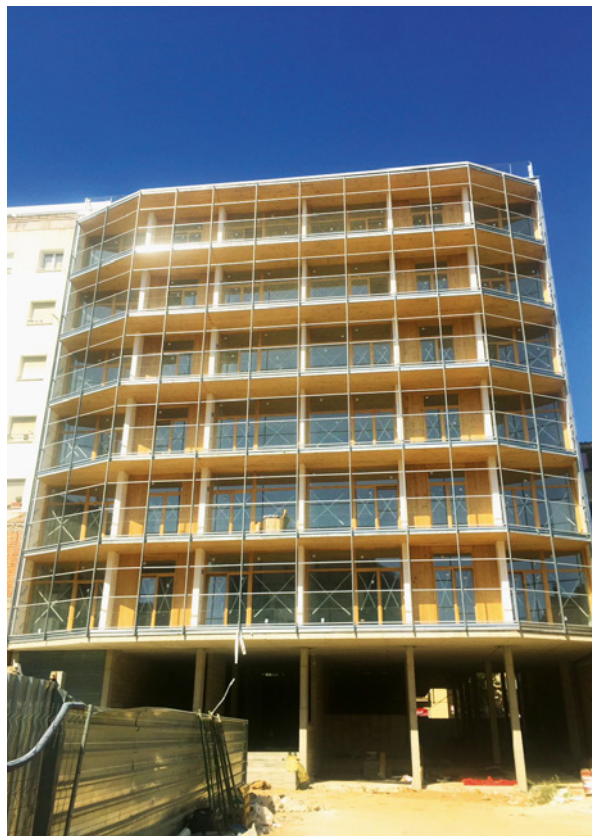
especulativo. Este tipo de políticas se convierten en una aberración social y urbana cuando promueven inmensos barrios solo residenciales, de casas unifamiliares agrupadas, siguiendo programas de gestión y financiamiento de vivienda popular de propiedad, producida en serie. Son los inmensos conjuntos de la llamada «vivienda social», sin equipamientos ni espacio público, financiada a demanda por el Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores (Infonavit) en los alrededores de la Ciudad de México y otras capitales; o los barrios de todo tipo del programa Minha Casa Minha Vida, en Brasil. Ambos están inspirados, a su vez, en los «subsidijs de vivienda a la demanda», puestos en práctica en Chile durante la dictadura de Pinochet.

Todo este giro neoliberal se ha expresado en la política de hipotecas en Estados Unidos y Europa durante el cambio de siglo, que desembocó en la crisis hipotecaria y la tragedia de la pérdida de la vivienda habitual para millones de hogares. Un fenómeno dramático que en España ha tenido la expresión más cruel: el abandono de los

derechos de la población por parte del Estado y la total falta de escrúpulos por parte de las entidades financieras, precisamente las únicas rescatadas y salvadas tras la crisis con inversiones públicas de miles de millones.

### **Regulación de los alquileres**

En la medida en que, en las ciudades más representativas por sus políticas sociales, especialmente en Europa, las clases populares y medias viven en lugares de alquiler, durante las últimas décadas la clave ha sido establecer mecanismos legales para regular el incremento de los precios, con el objetivo de defender los derechos de estabilidad del proyecto de vida de los inquilinos e incentivar ventajas para los pequeños propietarios si optan por alquilar. Ello se aplicó ya en pasadas épocas de crisis habitacional, en contextos tan distintos como Estados Unidos, cuando en 1942 el presidente Franklin D. Roosevelt promulgó la Ley Emergencial de Control de Precios (Emergency Price Control Act), o la España de la dictadura franquista,



Fachada interior de la cooperativa La Borda, en Barcelona, aún en obras.

durante las crisis de vivienda en los años sesenta y setenta, con la práctica congelación de los alquileres. Y lo han logrado actualmente ciudades como Berlín, París o Lille, con regulaciones propias para limitar los incrementos del alquiler en relación con los índices de referencia.

Esta regulación es la que se reclama hoy en España, a causa del actual incremento desmesurado de los alquileres, exigiendo un cambio estructural que potencie la dignificación de la vivienda de alquiler. Es imprescindible y urgente reformar el marco general normativo, para proteger a los inquilinos, modificando la vigente Ley de Arrendamientos Urbanos (LAU), de 2013, de manera que permita alargar la duración de los contratos de tres a cinco y siete años, según los propietarios sean personas físicas o jurídicas, impidiendo un aumento indiscriminado de los precios, que antes estaba regulado por el incremento del índice de precios al consumo (IPC). Es un objetivo prioritario otorgar la competencia a las comunidades autónomas y a los municipios para que puedan regular los alquileres, según tres fases consecutivas: establecimiento de índices de referencia de precios; fomento a los propietarios que se remitan a alquileres dentro de estos índices, mediante exenciones de impuestos, ayudas a la rehabilitación y otras medidas; y penalización de los incrementos abusivos de las rentas con sanciones y con la defensa de los inquilinos afectados por ello. Se ha de conseguir que las ayudas públicas a la rehabilitación nunca puedan favorecer la especulación ni la expulsión de vecindario.

### **Nuevas formas de tenencia: las cooperativas de vivienda**

Otro medio para defender la vivienda asequible ha sido la invención y experimentación de nuevos sistemas de tenencia, como las cooperativas del modelo Ander, desarrollado en Dinamarca, o el sistema de cooperativas en Montevideo, que ya ha cumplido cincuenta años.

Las cooperativas uruguayas, que pueden ser de dos tipos —por «ayuda mutua» y por «ahorro previo», disponen de una legislación —de 1966, 1968, 1970 y 1994— que cubre los diversos aspectos del movimiento cooperativista, sus obras y su soporte técnico, estableciendo los dos tipos de condiciones de tenencia: de «contrato ilimitado de uso y goce» —generalmente, el que siguen las cooperativas de «ayuda mutua»— y el de «propiedad» —generalmente, el que siguen las cooperativas de «ahorro previo»—, que, en bastantes casos, una vez realizada la vivienda, sigue teniendo un funcionamiento en cooperativa para su mantenimiento. Las

cooperativas de «ayuda mutua» se basan en el trabajo comunitario de los socios, estableciéndose las horas de trabajo semanal que cada unidad familiar ha de aportar a la preparación y construcción de la vivienda, de tal manera que se asegure que las intervenciones externas de operarios especializados sean solo las imprescindibles, para elementos estructurales e instalaciones.

En Barcelona, durante el mandato de Ada Colau, comenzado en 2015, se ha iniciado una nueva generación de *cohabitatge* (covivienda o *cohousing*), que cuenta con dos proyectos ya finalizados a lo largo del año 2018; cinco que salieron a concurso en diciembre de 2016 y que están en fase de proyecto definitivo; y tres solares más sacados a concurso en 2019. Las condiciones claves son que la propiedad del suelo sigue siendo pública y la cooperativa construye el edificio y gestiona su funcionamiento; se trata de una cesión del uso del suelo por 75 años, prorrogables 15 más. Los dos aspectos que se priorizan más, a la hora de escoger a la cooperativa que obtenga la licitación de suelo en cesión, son el proyecto de corresponsabilidad en la gestión de la vida comunitaria, aportando la definición de los espacios colectivos y los criterios de convivencia; y el compromiso con un modo de vida sostenible, basado en el ahorro energético, la disminución del consumo, el uso de materiales saludables y la reducción de emisiones de dióxido de carbono (CO<sub>2</sub>); además de la cohesión del grupo, la buena relación y enraizamiento con el barrio, la cualidad del proyecto arquitectónico y técnico, y la fiabilidad de la propuesta de financiamiento.

Esta intención de enraizar en el contexto urbano tiene que ver con la voluntad de hacer comunidad y de reforzar el barrio. Para ello, son claves los ámbitos que potencian las relaciones entre las personas en espacios cerrados, semicerrados, semiabiertos y abiertos, semiprivados y semipúblicos; en definitiva, potenciando espacios compartidos.

A manera de conclusión, se puede afirmar que la vivienda forma parte de un complejo sistema, que va evolucionando lentamente, y que la gestión de las políticas públicas requiere cambios estructurales, de estrategias y de tiempo. Tal como escribió John Habraken al valorar más de un siglo de experiencias modernas y contemporáneas de vivienda colectiva a lo largo del mundo, «el último siglo nos ha llevado solo hasta la mitad del camino. A las futuras generaciones aún les queda mucho por hacer».<sup>2</sup>

- 2 N. John Habraken, «Antes y después de la vivienda moderna», en Josep Maria Montaner, *La arquitectura de la vivienda colectiva. Políticas y proyectos en la ciudad contemporánea* (Barcelona: Gustavo Gili, 2015).

## Bibliografía

- AA. VV (2016). *Qüestions d'habitatge*, n.º 20, «Políticas comparadas de vivienda». Ajuntament de Barcelona, noviembre.
- Appadurai, Arjun (2013). «Housing and Hope». *Places Journal*, marzo.
- Bauer, Catherine (1935). *Modern Housing*. Londres: George Allen & Unwin Ltd.
- Bruna, Paulo (2010). *Os primeiros arquitetos modernos. Habitação social no Brasil 1930-1950*. São Paulo: Universidade de São Paulo.
- Hernández, Manuel Martín y Vicente Díaz García (2018). *Visiones del hábitat en América Latina. Participación, autoconstrucción y habitabilidad*. Barcelona: Reverté.
- Kahatt, Sharif S. (2015). *Utopías construidas. Las unidades vecinales de Lima*. Lima: Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú.
- Mayo, Stephen K. y Shlomo Angel (Banco Mundial) (1993). *Vivienda. Un entorno propicio para el mercado habitacional*. Washington: Banco Mundial.
- Montaner, Josep María y Zaida Muxí, editores (2006). *Habitar el presente. Vivienda en España: sociedad, ciudad, tecnología y recursos*. Madrid: Ministerio de Vivienda.
- Montaner, Josep María y Zaida Muxí (2011). *Arquitectura y política. Ensayos para mundos alternativos*, Barcelona: Gustavo Gili.
- Montaner, Josep María (2015). *La arquitectura de la vivienda colectiva. Políticas y proyectos en la ciudad contemporánea*. Barcelona: Reverté.
- Montaner, Josep María; Zaida Muxí y David H. Falagan (2013). *Herramientas para habitar el presente. La vivienda del siglo XXI. Tools for Inhabiting the Present. Housing in the 21st Century*. Barcelona: Máster. Laboratorio de la Vivienda del siglo XXI (2011) y Buenos Aires: Nobuko.
- Rolnik, Raquel (2015). *Guerra dos lugares. A colonização da terra e da moradia na era das finanças*. São Paulo: Boitempo (2017, *La guerra de los lugares. La colonización de la tierra y la vivienda en la era de las finanzas*. Santiago de Chile: Lom).

**Josep Maria Montaner** (Barcelona, 1954) es arquitecto (1977) y doctor (1983) por la Escuela de Arquitectura de Barcelona (ETSAB-UPC), de la que es catedrático de Teoría de Arquitectura. Es autor de más de cuarenta libros; entre ellos, *Sistemas arquitectónicos contemporáneos* (2008), *Arquitectura y política, Ensayos para mundos alternativos* (2011, con Zaida Muxí), *Del diagrama a las experiencias, hacia una arquitectura de la acción* (2014) y *La arquitectura de la vivienda colectiva. Políticas y proyectos en la ciudad contemporánea* (2015). Ha recibido, entre otros, el Premio Nacional de Urbanismo a la iniciativa periodística 2005, del Ministerio de Vivienda. Publica en revistas de arquitectura y urbanismo, y ha impartido cursos y conferencias en ciudades de Europa, América y Asia. Es concejal de vivienda del Ayuntamiento de Barcelona (2015-2019).