



UNIVERSITAT<sub>DE</sub>  
BARCELONA

# **Sistemas de Gobernanza en el proceso de diseño e implementación de Políticas de Vivienda: un análisis comparado entre Barcelona, España; y Santiago, Chile**

Giovanni Patrocínio Guida Piqueras



Aquesta tesi doctoral està subjecta a la llicència **Reconeixement 4.0. Espanya de Creative Commons.**

Esta tesis doctoral está sujeta a la licencia **Reconocimiento 4.0. España de Creative Commons.**

This doctoral thesis is licensed under the **Creative Commons Attribution 4.0. Spain License.**

## Doctorado en Sociología

---

### **Sistemas de Gobernanza en el proceso de diseño e implementación de Políticas de Vivienda: un análisis comparado entre Barcelona, España; y Santiago, Chile**

**Giovanni Patrocinio Guida Piqueras**

Directoras de Tesis:

**Montserrat Pareja Eastaway**

**Montserrat Simó Solsona**

**Fecha: Abril 2024**



UNIVERSITAT DE  
BARCELONA



UNIVE  
BARC



### **Agradecimientos:**

Quería dar las gracias a mis directoras, las doctoras Montserrat Pareja y Montserrat Simó, pues sin su paciencia todo esto no hubiera tenido ningún sentido. Por otro lado, muchísimas gracias a todos los que, de uno u otro modo, habéis participado en la tesis; actores, empresas y organismos de todo tipo, tanto en España como en Chile. Me habéis abierto vuestras puertas sin esperar nada a cambio.

En este sentido, mi especial agradecimiento a la Fundació Hàbitat3 y el Plan Estratégico Metropolitano de Barcelona, PEMB; pues lo que empezó como una colaboración puntual ahora tiene forma de tesis.

Asimismo, al doctor Jorge Larenas, pues con su amabilidad siempre me hizo sentir como en casa.

Al final, el motor para el desarrollo de la investigación ha sido la ayuda de la Generalitat de Catalunya mediante la beca FI-AGAUR. Sin esta financiación nada hubiera ocurrido, así que muchas gracias.



## ÍNDICE

<b>Bloque I. INTRODUCCIÓN Y ESTRUCTURA DE LA TESIS .....</b>	<b>1</b>
<b><i>Capítulo 1. Planteamiento Inicial .....</i></b>	<b>1</b>
1.1 Problemática, hipótesis, objetivo y estructura de la tesis .....	1
1.2 Metodología de investigación .....	3
1.3 Repercusión y valor añadido de la tesis. Aportación a la literatura .....	7
<b>Bloque II. GOBERNANZA Y VIVIENDA. MARCO TEÓRICO .....</b>	<b>11</b>
<b><i>Capítulo 2. Una aproximación teórica al estudio de la Gobernanza.....</i></b>	<b>11</b>
2.1 Relaciones de poder e innovación social .....	12
2.1.1 La estructura de poder institucional.....	12
2.1.2 La innovación como motor de cambio y respuesta social.....	14
2.1.3 Principales enfoques sobre la innovación social frente al cambio .....	16
2.1.4 Factores contextuales determinantes para analizar la capacidad de cambio .....	17
2.2 El paso del Gobierno a la Gobernanza. Desarrollo histórico .....	18
2.2.1 Antecedentes: del feudalismo al mercado. Los Estados nación .....	19
2.2.2 La crisis del modelo fordista-keynesiano: el giro neoliberal.....	20
2.2.3 Transición. Del Gobierno tradicional a la Gobernanza multinivel .....	22
2.2.4 Crítica a la "buena Gobernanza". Una perspectiva más realista.....	26
2.3 Gobernanza urbana: niveles, actores y diseño de las políticas.....	29
2.3.1 Los distintos niveles de gobierno: el protagonismo de la gobernanza urbana .....	29
La escala local, el rol de las Ciudades: Micro .....	30
La Gobernanza Multinivel. Relación entre niveles administrativos: Macro – Meso – Micro ...	33
2.3.2 Los protagonistas de la Gobernanza. Actores principales.....	35
2.3.3 El Proceso teórico de diseño e implementación de Políticas Públicas .....	38
<b><i>Capítulo 3. Una aproximación teórica al estudio de la Vivienda .....</i></b>	<b>40</b>
3.1 La Vivienda desde una perspectiva mercantil, urbana y social.....	40
3.1.1 La noción mercantil de la Vivienda y los actores implicados.....	40
3.1.2 La Vivienda como una realidad urbana .....	41
La Sociedad Urbana.....	44
3.1.3 Vivienda social, vulnerabilidad y sistemas de inserción en vivienda .....	47
3.2 Hacia una teoría social de la Vivienda. Trayectoria histórica.....	50
3.2.1 Estudios clásicos sobre Vivienda. El origen de la Sociología Urbana .....	52
3.2.2 La teoría de Vivienda en el siglo XX .....	54
3.2.3 La base de la visión actual. Sociología de la Vivienda y Teoría de la Divergencia .....	59
La Sociología de la Residencia o la Sociología de la Vivienda .....	59
La Teoría de la Divergencia.....	62
3.2.4 Debates actuales: la articulación de una teoría social de la vivienda .....	66
3.3 Sistema de Vivienda. Definición de conceptos y categorías.....	68
<b><i>Capítulo 4. Conclusiones Metodológicas del Marco Teórico.....</i></b>	<b>69</b>
4.1 Modelo de análisis: factores estáticos y dinámicos .....	72
<b>Bloque III. EL SISTEMA DE VIVIENDA. ANÁLISIS DE CONTEXTO .....</b>	<b>73</b>
<b><i>Capítulo 5. Estado de Bienestar. Vivienda y movilización social.....</i></b>	<b>73</b>
5.1 El concepto del bienestar y su desarrollo histórico .....	73
5.1.1 El sistema de bienestar occidental. España y el modelo mediterráneo.....	75

La clasificación originaria del Estado de bienestar occidental .....	75
La evolución del Estado de bienestar en España .....	78
5.1.2 El bienestar en Latinoamérica. El modelo subsidiario chileno .....	81
La evolución del Estado de Bienestar en Chile .....	84
5.1.3 Una reflexión global frente al bienestar y la noción comparada de clase media .....	87
5.2 Los movimientos sociales en lucha por la vivienda .....	90
5.2.1 Las luchas populares por la vivienda en España .....	91
5.2.2 Santiago y el movimiento de los pobladores .....	95
<b>Capítulo 6. Cultura de la Vivienda .....</b>	<b>102</b>
6.1 El desarrollo del parque residencial y la cultura de la vivienda .....	102
6.1.1 El desarrollo residencial en el contexto europeo: España, Barcelona .....	103
6.1.2 La evolución de la vivienda en Latinoamérica: Chile, Santiago .....	111
6.2 Una cultura común frente a la vivienda .....	117
<b>Capítulo 7. Políticas de Vivienda .....</b>	<b>118</b>
7.1 Las Políticas de Vivienda en España. Trayectoria histórica .....	120
7.1.1 Anterior a la Guerra Civil (1939) y durante la dictadura franquista (1939-76) .....	121
El origen de las políticas de vivienda en España. Hasta la Guerra Civil (1939) .....	121
Tras el golpe de Estado. La dictadura franquista (1939-76) .....	123
7.1.2 Transición y desarrollo democrático (1976-2008) .....	126
7.1.3 Las Políticas contemporáneas de Vivienda en España (2008-x) .....	132
Los Planes de Vivienda nacionales que definen el modelo actual .....	134
Trayectoria histórica de la Política de Vivienda en Cataluña. Barcelona .....	139
7.2 Las Políticas de Vivienda en Chile. Trayectoria histórica .....	143
7.2.1 El periodo anterior al Golpe de Estado (1973) .....	144
Origen de las Políticas de Vivienda. Hasta el gobierno de la Unidad Popular (1970) .....	144
El gobierno de la Unidad Popular (1970-73) .....	149
7.2.2 Modelo neoliberal. Dictadura y Transición democrática (1973-2000) .....	150
El Régimen Militar y las Políticas de Vivienda (1973-90) .....	152
La Política Habitacional Concertacionista (1990-2000) .....	153
7.2.3 Las Políticas contemporáneas de Vivienda en Chile (2000-x) .....	155
Las Políticas de Vivienda que definen el modelo actual. Santiago .....	159
7.3 La evolución de las Políticas de Vivienda desde una perspectiva comparada .....	162
7.3.1 El desarrollo histórico de las Políticas de Vivienda en 3 periodos .....	164
1. El origen de la Vivienda como preocupación social .....	165
2. El giro neoliberal: el negocio de la propiedad de la Vivienda .....	167
3. Nuevas estrategias frente a un modelo social de Vivienda en crisis .....	170
<b>Capítulo 8. Estructura del Parque Residencial .....</b>	<b>171</b>
8.1 El parque residencial. España y Chile .....	171
8.1.1 Barcelona y Santiago desde una perspectiva urbana comparada .....	173
8.2 Características y problemáticas contextuales del parque residencial .....	177
8.2.1 El parque residencial español .....	177
8.2.2 El parque residencial chileno .....	190
8.2.3 La comparativa entre modelos residenciales y sus problemáticas .....	200
<b>Capítulo 9. Hipótesis de estudio y limitaciones de la investigación .....</b>	<b>202</b>
9.1 Hipótesis 1: el Proceso de diseño e implementación de políticas de vivienda .....	202
9.2 Hipótesis 2: un sistema de Gobernanza en Transición .....	204

<b>Bloque IV. EL PROCESO DE GOBERNANZA. SITUACIÓN CONTEMPORÁNEA.....</b>	<b>207</b>
<b><i>Capítulo 10. El Proceso de Diseño e Implementación de Políticas .....</i></b>	<b>207</b>
10.1 Los programas de vivienda social contemporáneos .....	207
10.1.1 Introducción. Una aproximación global al concepto de vivienda social.....	207
La vivienda social en España .....	207
La vivienda social en Chile .....	209
Una definición común y operativa de vivienda social.....	211
Reflexión: ¿existe vivienda social fuera de la política de vivienda? .....	212
10.1.2 Los principales programas de vivienda social contemporáneos .....	214
Los programas de Vivienda Social en España. Barcelona.....	215
Los programas de Vivienda Social en Chile. Santiago.....	219
10.2 Análisis del proceso.....	223
10.2.1 El proceso en España. Barcelona .....	223
10.2.2 El proceso en Chile. Santiago .....	226
10.3 La influencia de los actores sobre el proceso .....	229
10.3.1 España, Barcelona. Actores representativos y su incidencia en el proceso .....	230
10.3.2 Chile, Santiago. Actores representativos y su incidencia en el proceso .....	248
10.3.3 Una comparativa entre contextos. Los sistemas de gobernanza.....	266
10.4 Conclusión: el proceso de diseño e implementación de políticas de vivienda .....	272
<b><i>Capítulo 11. La Transición hacia un Sistema de Gobernanza Multinivel.....</i></b>	<b>276</b>
11.1 Los sistemas de vivienda actuales: un proceso en Transición .....	277
11.1.1 El sistema de vivienda contemporáneo en España. Barcelona.....	277
11.1.2 El sistema de vivienda contemporáneo en Chile. Santiago.....	284
11.2 La Transición hacia sistemas de gobernanza más participativos .....	289
<b><i>Capítulo 12. Conclusiones y Líneas Estratégicas.....</i></b>	<b>293</b>
12.1 Resolución de las hipótesis. Las principales conclusiones de la investigación.....	293
12.1.1 Hipótesis 1: el Proceso de diseño e implementación de políticas de vivienda .....	293
12.1.2 Hipótesis 2: un sistema de gobernanza en Transición .....	294
12.2 Algunas líneas estratégicas para abordar el cambio de modelo .....	294
<b>ANEXO .....</b>	<b>1</b>
<b><i>Anexo I. Objetivos secundarios y elaboración de la entrevista tipo .....</i></b>	<b>1</b>
<b><i>Anexo II. Entrevistas realizadas. Codificación de las transcripciones .....</i></b>	<b>9</b>
<b>BIBLIOGRAFÍA .....</b>	<b>1</b>



## ÍNDICE DE TABLAS

- Tabla 1. La relación causal que determina el objetivo de la investigación.....	2
- Tabla 2. Las tres principales fases de la investigación. La metodología de estudio.....	6
- Tabla 3. El paso del Gobierno a la Gobernanza. Principales características.....	24
- Tabla 4. Dos perspectivas o escalas para abordar el análisis urbano.....	46
- Tabla 5. Evolución histórica de los estudios de vivienda. Hacia una teoría social residencial.....	52
- Tabla 6. La Sociología de la Residencia. Una teoría integral de la vivienda.....	62
- Tabla 7. Modelos residenciales. Sistemas en Convergencia y Divergencia.....	64
- Tabla 8. Una perspectiva sociológica integradora. Gobernanza y Vivienda. Bibliografía.....	69
- Tabla 9. Modelo analítico. Variables principales.....	72
- Tabla 10. Los movimientos sociales en lucha por la vivienda. Comparativa entre contextos.....	91
- Tabla 11. Nociones comunes: la cultura de la vivienda en propiedad. España y Chile.....	117
- Tabla 12. Desarrollo Histórico de las Políticas de Vivienda (Vivienda Social). España y Chile.....	163
- Tabla 13. El Desarrollo Histórico de las Políticas de Vivienda: España y Chile.....	165
- Tabla 14. Parque de Viviendas comparado. Sistemas de Tenencia.....	171
- Tabla 15. Gasto del presupuesto familiar en la Vivienda. Perspectiva comparada.....	173
- Tabla 16. Comparación a escala entre ciudades. Barcelona y Santiago.....	174
- Tabla 17. El parque residencial y sus principales problemáticas. España y Chile.....	201
- Tabla 18. El Proceso de diseño e implementación de políticas de vivienda.....	203
- Tabla 19. Principales modalidades o programas de vivienda social contemporáneos.....	215
- Tabla 20. Programas de vivienda social contemporáneos y actores representativos.....	229
- Tabla 21. Diseño e implementación de los programas de vivienda social. Actores.....	230
- Tabla 22. La incidencia de la Sociedad Civil en el proceso. Casos representativos.....	234
- Tabla 23. La incidencia de la Academia en el proceso. Casos representativos.....	236
- Tabla 24. La incidencia del Tercer Sector en el proceso. Casos representativos.....	239
- Tabla 25. La incidencia del Sector Privado en el proceso. Casos representativos.....	243
- Tabla 26. La incidencia del Ente Público sobre el proceso. Casos representativos.....	246
- Tabla 27. Diseño e implementación de los programas de Vivienda Social. Actores.....	249
- Tabla 28. La incidencia de la Sociedad Civil en el proceso. Casos representativos.....	251
- Tabla 29. La incidencia de la Academia en el proceso. Casos representativos.....	253
- Tabla 30. La incidencia del Tercer Sector en el proceso. Casos representativos.....	257
- Tabla 31. La incidencia del Sector Privado en el proceso. Casos representativos.....	261
- Tabla 32. La incidencia del Ente Público en el proceso. Casos representativos.....	264
- Tabla 33. Sistemas de gobernanza en el proceso de diseño e implementación de políticas.....	266
- Tabla 34. El Proceso tradicional de diseño e implementación de políticas de vivienda.....	272
- Tabla 35. Políticas de Vivienda y Modelo Residencial actual. España, Barcelona.....	280
- Tabla 36. Políticas de Vivienda y Modelo Residencial actual. Chile, Santiago.....	286
- Tabla 37. Gobernanza en el proceso de diseño e implementación de políticas de vivienda.....	290



## **Bloque I. INTRODUCCIÓN Y ESTRUCTURA DE LA TESIS**

### **Capítulo 1. Planteamiento Inicial**

#### **1.1 Problemática, hipótesis, objetivo y estructura de la tesis**

Esta tesis analiza de manera comparada los sistemas de gobernanza que hay en el proceso de diseño e implementación de políticas públicas de vivienda, poniendo el foco en la intervención que suponen los programas de vivienda social sobre el mercado inmobiliario. Estos programas abordan una problemática sistémica dentro de la sociedad contemporánea occidental: la crisis de la vivienda y la emergencia habitacional (García-Bernardos, 2017; Vergara-Perucich & Boano, 2018). Frente a la noción de vivienda como un derecho universal, países como España y Chile han priorizado históricamente su concepción mercantil, impulsando el mercado inmobiliario como motor económico y creador de empleo (Pareja-Eastaway & Sánchez-Martínez, 2022; Rodríguez-López & López-Hernández, 2010). En este sentido, no ha sido hasta entrado el siglo XXI que el derecho a la vivienda ha empezado a representar uno de los objetivos prioritarios para las intervenciones públicas que se realizan sobre las realidades residenciales que enmarca el parque de viviendas (Olea, 2008; Pisarello, 2013; Rodríguez & Sugranyes, 2005b).

Las políticas de vivienda acompañan al proceso de financiarización del sector (Kornbluth, 2020b; Maestre, 2019), que exacerbado a partir del giro neoliberal de los años 80, ha conformado en ambos países grandes parques de titularidad privada y un reducido número de viviendas sociales (Rolnik, 2019; Trilla & Bosch, 2018). Aquí, la función social de la vivienda se externaliza de manera gradual sobre el mercado, en un proceso donde el Estado asume un rol cada vez más subsidiario (Kazepov, 2008). La problemática residencial es variada y depende del contexto, pero se puede sintetizar en la falta de relación entre el crecimiento constante de los precios de la vivienda y el incremento real de los salarios. Esto se traduce en la falta de un parque residencial asequible para cada vez más grupos sociales (Kadi & Musterd, 2015), donde los vulnerables están excluidos de las soluciones de mercado (Tunstall, 2020).

En este contexto, el sector público actúa a través de las políticas de vivienda para compensar los desequilibrios del mercado sin ser capaz de resolver completamente los problemas sociales que estos representan. La evolución en las políticas de vivienda ha consolidado un sistema de producción inmobiliaria insostenible y excluyente, que provoca a su vez nuevos perjuicios para sus usuarios (Capel, 2003; Febrero-Paños & Dejuán-Asenjo, 2009). Ante la falta de soluciones reales y debido a las limitaciones que suponen los programas de vivienda social implementados, se organizan múltiples actores procedentes del conjunto de la sociedad civil que inciden sobre las aproximaciones tradicionales mediante el establecimiento de sistemas de gobernanza cada vez más participativos y en coordinación multinivel (Eizaguirre-Anglada, 2012; Pradel-Miquel, 2011). Buscan lograr un proceso que consiga diseñar e implementar políticas de una manera más adecuada al contexto, desde una perspectiva más consciente frente a las problemáticas residenciales reales y añadiendo una componente de planificación a medio-largo plazo. Aunque el sistema actual persiste sobre una aproximación insatisfactoria frente al problema de la vivienda, los nuevos sistemas de gobernanza determinan procesos que impulsan cambios dentro de una trayectoria neoliberal en continuidad (Le Galès, 2002; Swyngedouw, 2005).

Esta tesis no pretende incidir de manera concreta sobre los pasos teóricos dentro del ciclo secuencial de creación de políticas (Cuervo, 2007; Howlett et al., 2015; Howlett & Ramesh, 1995). El problema expuesto se aborda desde una perspectiva más integral o relacional, profundizando en el análisis del proceso global que existe detrás de la creación e implementación de las políticas de vivienda, a partir del estudio de los sistemas de gobernanza. Para representar la transición del gobierno tradicional a la gobernanza multinivel, hay dos componentes imprescindibles: la participación consensuada de todos los actores implicados; y la coordinación a todos los niveles administrativos, sociales y políticos. Identificar y cuantificar ambos componentes representa un primer paso imprescindible para valorar la adecuación de las políticas resultantes a las problemáticas contextuales, y en esto se centra la tesis.

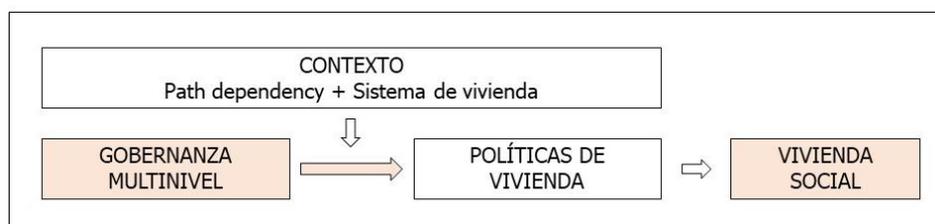
La investigación se implementa a través del análisis comparativo entre Barcelona, España; y Santiago, Chile, a partir de los principales actores representativos en el proceso de diseño e implementación de políticas de vivienda y los elementos comunes, y singulares, de cada contexto. La tesis gira en torno a las siguientes preguntas de investigación: ¿cómo es el sistema de gobernanza en el proceso de diseño e implementación de políticas de vivienda para la provisión y funcionamiento de la vivienda social? ¿Es diferente dependiendo del contexto?, ¿cómo afecta la trayectoria histórica y el sistema de vivienda a la situación actual entre la gobernanza y las políticas de vivienda?, ¿en qué momento se encuentra?

Para enmarcar la teoría y el contexto de la investigación, es necesario concretar el significado de las dos principales nociones a abordar: en primer lugar, la gobernanza abarca las formas de gestión donde no solamente el gobierno está involucrado, sino que las decisiones se toman con una multiplicidad de actores y a todos los niveles (Eizaguirre-Anglada, 2012; Pradel-Miquel, 2011). Es la forma de gobierno que surge ante la insuficiencia del modelo de Estado jerárquico, burocrático y centralizado tradicional, para responder de una manera más eficiente a las nuevas demandas sociales y los retos de la gestión democrática de los asuntos propios de la sociedad postindustrial (Fernández & Mota, 2009); y, en segundo, el estudio de la vivienda, que se analiza mediante una perspectiva relacional e histórica a partir de la noción que representa la sociología de la residencia (Cortés-Alcalá, 1995; Kemeny, 1992).

En la relación entre estos dos conceptos el contexto es determinante y establece las principales variables de análisis para la investigación, tanto en su componente procesual o de trayectoria histórica, *path dependency*; como en su situación estática, definida por la estructura del sistema de vivienda contemporáneo (Van der Heijden, 2013). El *path dependency* establece la importancia del pasado como variable explicativa de la situación actual del sistema, así como de su posible desarrollo futuro, frente a la evolución de: los (1) modelos del bienestar, entendidos como el contrato entre trabajadores, sector privado y gobierno (Esping-Andersen, 1990); las (2) políticas de vivienda, como determinantes para entender el marco normativo actual; y la propia sociedad en su faceta (3) cultural residencial, donde son definitorios los procesos políticos<sup>1</sup>. Por otro lado, en su componente estática el sistema de vivienda lo define: las características del (4) parque residencial, donde se incluye la vivienda social; los principales (5) actores, civiles, públicos, privados y del tercer sector, que intervienen en los sistemas de gobernanza; y las (6) políticas de vivienda que establecen el marco normativo e institucional contemporáneo. Todas estas variables interactúan para determinar las características de los mercados inmobiliarios y la estructura socioeconómica del parque de viviendas (Van der Heijden, 2013).

Así, se establecen tres niveles para identificar los objetivos de la tesis: (A) el contexto como determinante de las problemáticas de la vivienda; (B) la organización de los sistemas de gobernanza a varios niveles; y (C) cómo estos sistemas llegan a traducirse o institucionalizarse en políticas públicas de vivienda en forma de programas de vivienda social. El problema ante esta relación causal surge debido a la imposibilidad de determinar todos los elementos contextuales que influyen en este proceso.

- Tabla 1. La relación causal que determina el objetivo de la investigación



- Fuente. Elaboración propia a partir del objetivo de la investigación

<sup>1</sup> Tiene especial relevancia la cultura y los procesos políticos para la comparativa entre los dos contextos planteados: España y Chile. En ambos se viven procesos autoritarios importantes durante el siglo XX, donde la transición hacia la democracia es clave a la hora de determinar el entendimiento y noción de la vivienda social en la actualidad.

Frente a tal dificultad, a partir del análisis bibliográfico se establecen los factores contextuales más relevantes y se estructura el análisis en base a los mismos, definiendo las variables estáticas e históricas: modelos de bienestar, políticas de vivienda, cultura residencial, parque de viviendas y actores implicados en la gobernanza. La tesis centra el objetivo sobre el proceso entre los sistemas de gobernanza y las políticas de vivienda atendiendo a estos factores, que delimitan el contexto de los sistemas de vivienda.

Tras el desarrollo del marco teórico (Bloque II) y el análisis del contexto a partir de las variables señaladas (Bloque III), la tesis pretende dar respuesta a las preguntas de investigación planteadas principalmente mediante dos hipótesis de estudio (Bloque IV), que se explican en profundidad en el Capítulo 9: (H1) existe un proceso de participación entre todos los actores implicados<sup>2</sup> que representa un sistema de gobernanza multinivel capaz de diseñar e implementar políticas públicas de vivienda de un modo más adecuado a sus problemáticas contextuales; (H2) el último periodo vivido, tanto en España como en Chile, supone la transición hacia un sistema de gobernanza multinivel más garantista, preocupado por la participación de todos los actores implicados y a todos los niveles, algo que necesariamente se traduce en políticas de vivienda más adecuadas.

El objetivo principal de la tesis es analizar los sistemas de gobernanza en el proceso de diseño e implementación de políticas de vivienda en forma de programas de vivienda social, contrastando de manera comparada entre contextos su situación actual desde una perspectiva histórica (Tabla 1). Para abordar este objetivo, la comparativa se establece entre Barcelona, España; y Santiago, Chile, operativizada mediante variables con las que poder profundizar en el análisis a partir de sus aspectos comunes y diferenciales. El objetivo principal se desarrolla en tres objetivos específicos<sup>3</sup>, lo que representa la estructura general de la tesis presentada en el índice:

- Objetivo específico 1 (Bloque II). Analizar la literatura de los dos conceptos fundamentales que delimitan el marco teórico de la tesis: la gobernanza y la vivienda<sup>4</sup>.
- Objetivo específico 2 (Bloque III). Analizar las principales variables contextuales que determinan la relación entre los sistemas de gobernanza multinivel y la provisión, y funcionamiento, de la vivienda social. Estas variables se abordan, por un lado, desde su componente procesual o *path dependency*: sistema de bienestar, políticas de vivienda y cultura de la vivienda; y, por otro, a partir de sus elementos estructurales o estáticos, definidos dentro del sistema de vivienda: estructura, actores y políticas.
- Objetivo específico 3 (Bloque III y IV). Profundizar en la comparativa entre contextos a partir de las entrevistas realizadas, para sintetizar y analizar las principales evidencias frente a la situación contemporánea comparada entre Barcelona, España; y Santiago, Chile. A partir de aquí, discutir los resultados a la luz de las hipótesis y elaborar las conclusiones globales de la investigación.

La tesis sigue un proceso de análisis deductivo, donde a partir de unos objetivos e hipótesis se llega hasta unas conclusiones globales mediante el análisis de la información obtenida, donde las entrevistas toman cierto protagonismo a la hora de contrastar todo el contenido bibliográfico estudiado.

## 1.2 Metodología de investigación

El análisis se aborda a partir de un sistema comparativo, proceso mediante el cual el investigador puede valorar las características del objeto de estudio dentro de las ciencias sociales, donde no es posible el método experimental. Se realiza a partir de dos ciudades que responden a contextos históricos, políticos

---

<sup>2</sup> Tras el marco teórico y el análisis del contexto, para ambos países, se elaboran sendos mapas de actores (Capítulo 10) a partir de cinco grupos diferenciados: sector público, privado, tercer sector, sociedad civil y academia.

<sup>3</sup> Para profundizar sobre los objetivos secundarios acudir al proceso de elaboración de las entrevistas (Anexo I).

<sup>4</sup> La tesis se centra en el proceso de gobernanza para la provisión y funcionamiento de la vivienda social, lo que se aborda en el marco teórico a partir de una perspectiva sociológica. No se trata de realizar una descripción teórica de las variables contextuales, ni de abordar el proceso desde una perspectiva política institucional.

e institucionales distintos: Barcelona, España; y Santiago, Chile. Se plantea una comparativa basada en dos dimensiones, lo que justifica su elección: (1) las situaciones diferenciales, donde a partir del análisis del desarrollo histórico de cada contexto se establece el momento actual; y (2) los aspectos comunes, identificados a partir del contraste entre contextos distintos, que se emplean como ejes centrales para el estudio prestando atención a las principales variables explicativas (della Porta & Keating, 2008; Pierre, 2005). La comparativa permite encajar a los actores sociales e instituciones dentro de su propio contexto haciendo más efectivo el desarrollo de la teoría, lo que permite llegar hasta afirmaciones sobre estructuras más grandes al propio individuo o grupo (Peters, 1998).

Estas dos condiciones son necesarias para que la comparativa tenga sentido y poder abordar los objetivos de la investigación, pues no se pueden comparar contextos que no compartan características comunes con respecto a su sistema de vivienda, en su faceta procesual y estática; y, tampoco tendría sentido ni interés analítico, según el objetivo de investigación descrito, comparar contextos demasiado parecidos. Esta condición legitima la elección de Barcelona y Santiago, y es sobre la que se cimenta la resolución de las hipótesis de estudio. Por un lado, para analizar el proceso de gobernanza (H1) se pone especial interés en los elementos comunes entre estos dos contextos<sup>5</sup>, sobre todo para profundizar en la dinámica y participación de los principales actores y los sistemas de gobernanza que se articulan; por otro, las realidades diferenciales que representan ambos contextos<sup>6</sup> se emplean para analizar la situación actual frente a los sistemas de gobernanza implementados (H2), pues gracias a las diferencias y el análisis histórico comparado se puede profundizar sobre su realidad contemporánea.

- La entrevista. Como herramienta principal se escoge la categoría que representa la entrevista en profundidad semiestructurada, a partir de una perspectiva focalizada y abierta (Valles, 2003, 2009). Con el objeto de realizar una comparación entre la opinión de los expertos y los distintos contextos, Barcelona y Santiago, se diseña una entrevista tipo con preguntas estructuradas a partir de las principales variables de análisis, lo que deriva directamente de los objetivos de la investigación (Anexo I). Las entrevistas se llevan a cabo siguiendo las mismas preguntas y orden para poder así agrupar las respuestas, libres y flexibles, en categorías (Valles, 2003)<sup>7</sup>. La idea es que el entrevistado se sienta en una entrevista abierta, no estandarizada, lo que representa una metodología bastante productiva a la hora de entrevistar a expertos o personas especialistas (Valles, 2009); pero, a efectos analíticos, poder categorizar los discursos a partir de una estructura prefijada (Cabrera-Varela, 1992).

La elección de los entrevistados se realiza a partir de la elaboración de un mapa de actores que recoge a las personas que participan, de uno u otro modo, en el proceso de gobernanza para el diseño e implementación de políticas públicas de vivienda en forma de programas de vivienda social. Para ello, se define un concepto de vivienda social común aplicable para ambos contextos estudiados y, a partir del marco teórico (Bloque II) y el análisis del desarrollo histórico y situación actual del sistema de vivienda (Bloque III), se establecen 5 grupos de actores: sociedad civil, ente público, sector privado,

---

<sup>5</sup> En este sentido, destaca que ambos países han transitado durante el periodo neoliberal del último tercio del pasado siglo XX de un sistema de gobierno autoritario a uno democrático. En ambos contextos el trato frente a las políticas de vivienda implementadas y la estructura del sistema de vivienda resultante es similar, representando modelos fuertemente privatizados donde la producción, construcción y venta de vivienda en propiedad ha supuesto un pilar básico para las economías nacionales y la estructura laboral (Capítulo 7, Tabla 12 y 13).

<sup>6</sup> El desarrollo económico, cultural, político y social de ambos países es bien diverso, así como sus contextos territoriales inmediatos, con todo lo que esto conlleva. A partir de la comparativa entre dos desarrollos históricos tan distintos se puede profundizar en la situación actual, debido principalmente a que ambos países están dentro del sistema occidental que, sin caer en el determinismo, sí representa ciertos estadios globales en su evolución.

<sup>7</sup> Las preguntas siguen las siguientes pautas: son abiertas para incitar a la respuesta libre, no condicionada; a la vez se busca la concreción sobre los objetivos de la investigación, evitando lo difuso o demasiado genérico; es clave llegar a profundizar sobre la experiencia del entrevistado; y, aun sin poder evitar la carga subjetiva de las respuestas, que son opiniones en base a experiencias directas o indirectas, para el análisis se descartan las cuestiones demasiado valorativas, afectivas o sentimentales (Valles, 2003).

tercer sector y academia<sup>8</sup>. Se escoge una muestra representativa de todos los grupos (Anexo II), con la intención de recoger la información sobre el proceso de gobernanza desde las diferentes perspectivas de los actores implicados y proceder ulteriormente a realizar el análisis del discurso a partir de la grabación de audio de las entrevistas y la transcripción de estas. Gracias a la experiencia y opinión subjetiva de los entrevistados, ya sean técnicos o expertos, se profundiza sobre las variables de estudio y contrastan las hipótesis de trabajo. La realización de la propia entrevista permite comparar los discursos subjetivos y contrastar opiniones diversas entre contextos, culturas e ideologías<sup>9</sup>.

Una de las limitaciones de la investigación cualitativa es la dificultad frente a la capacidad de acceso hasta los informantes clave. Durante este trabajo la ratio de aceptación por parte de los entrevistados, en general, ha sido elevada. Cabe destacar que ha resultado más sencillo acceder a los cargos de responsabilidad en el entorno chileno que en el español, aunque en general se considera un alcance satisfactorio para los objetivos plasmados. En este sentido, ha sido determinante para la identificación de informantes el desarrollo del muestreo siguiendo la técnica de la bola de nieve, gracias a la cual, a partir de una selección inicial de informantes, estos colaboran facilitando nuevos contactos potenciales según su opinión una vez conocen el objeto de la investigación. Esto hace que la entrevista funcione como una producción cultural, más allá de como técnica de recogida de información (Valles, 2009).

Un sistema de investigación cualitativa como el utilizado para esta tesis está sometido a una continua revisión. Por tanto, la flexibilidad debe ser una de sus características, así como la capacidad de adecuación a actores y contextos diferenciados. Como se ha comentado anteriormente la riqueza de las respuestas proporcionadas por una muestra acotada pero representativa, lo suficientemente heterogénea en cuanto a su cargo o trabajo, contexto e ideología; permite ir incluyendo nuevos actores y ámbitos a analizar. Un muestreo de este tipo nunca puede ser cerrado y la investigación debe ser flexible y adecuarse a las nuevas dinámicas y retos que se van determinando durante su desarrollo.

- El análisis del discurso. Es la técnica de análisis de información empleada para entender la política social y el funcionamiento del sistema de vivienda desde un punto de vista más aplicado o práctico. Permite, a partir de la información obtenida durante las entrevistas, elaborar categorías comunes y comparables de respuesta que serán utilizadas para relacionar aspectos procedentes del marco teórico con el análisis de la realidad en cuestión. El objetivo es poder profundizar en el análisis a partir de la comparativa entre discursos y contextos, lo que permite llegar a conclusiones más ajustadas a la realidad global. De este modo se determina: si las problemáticas residenciales descritas desde una óptica teórica son realmente las más representativas, dependiendo de cada contexto; cuál es el papel real de los actores dentro del proceso de gobernanza; y el análisis de las variables que influyen, favorecen o dificultan el propio proceso que culmina en los programas de vivienda social.

Las políticas públicas se sostienen sobre discursos que provienen de las relaciones de poder (Martínez-Moreno, 2018). Estas retóricas o narrativas conforman un imaginario colectivo que termina sosteniendo o justificando las políticas implementadas (Gramsci, 2018). La tesis valora la capacidad de adecuación de las políticas de vivienda a las problemáticas sociales a partir del análisis de la participación de los actores representativos sobre el proceso, a varios niveles, de diseño e implementación de estas. Además, se tiene en cuenta que las propias retóricas políticas crean nuevas problemáticas para justificar sus acciones, tanto reales como sobre el imaginario colectivo.

---

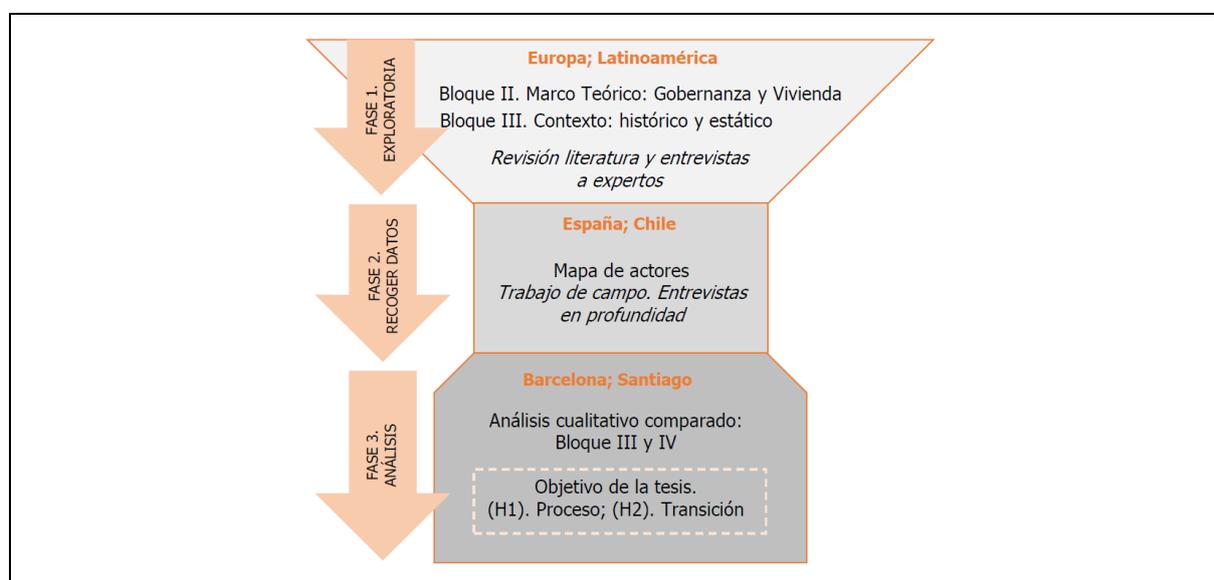
<sup>8</sup> Para la elección de los entrevistados se tiene en cuenta que, por un lado, sean informantes en conexión con la realidad objeto de estudio a través de su participación en el proceso de diseño e implementación de políticas de vivienda, tanto genéricas como para la producción de vivienda social. Por otro, se identifican expertos, tanto académicos como de la sociedad civil, que hayan formado parte del debate acerca de la producción de vivienda.

<sup>9</sup> Para el análisis de las entrevistas se procede a la grabación, transcripción y trabajo de estas, a partir del programa informático ATLAS.ti, herramienta adecuada para desarrollar este tipo de metodología cualitativa.

En el ámbito de la vivienda, la dicotomía entre el mercado y el Estado es clave: una visión conservadora neoliberal apuesta por el mercado sobre el Estado como solucionador de las problemáticas; mientras que una noción más crítica y social defiende la intervención pública para resolverlas<sup>10</sup>. Esta dicotomía aparece implícita en el análisis del discurso de los actores responsables plasmando visiones diversas acerca de las posibles soluciones. Ante la imposibilidad de superar esta convicción ideológica en cada uno de los informantes acerca de cómo resolver estas problemáticas, la tesis opta por una aproximación propia de las ciencias sociales a partir de la cual, la explicación del punto de partida o juicios de valor existentes permitirá una mejor comprensión de las entrevistas.

La investigación adopta una perspectiva integral y relacional, lo que aporta una visión más completa y real de la situación (Allen, 2009). Para ello, es necesario tener en cuenta la visión de las personas implicadas en el sistema residencial pues aportan información complementaria a la revisión de la literatura, lo que da una mayor profundidad empírica y crítica a la investigación. La pretensión es realizar un estudio residencial donde la teoría académica sobre vivienda se contraste con el conocimiento y experiencia de aquellos directamente implicados en el sector. Para ello, se teoriza sobre los estudios residenciales existentes aplicando técnicas y metodologías propias de la ciencia social (Kemeny, 1992).

- Tabla 2. Las tres principales fases de la investigación. El desarrollo de la metodología de estudio



- Fuente. Elaboración propia siguiendo la pauta del proceso de investigación mantenido

- La metodología se implementa a partir de tres fases principales o etapas (Tabla 2):

(1) Fase exploratoria inicial (Bloque II y III). Principalmente a partir de la revisión de la literatura, aunque también son importantes algunas entrevistas y conversaciones iniciales con expertos, claves para asentar la definición del objeto de estudio y planificar el proceso de investigación. Conlleva la elaboración del marco teórico (Bloque II) sobre los dos conceptos cuya relación enmarca el objetivo de la tesis, la gobernanza y la vivienda; así como la descripción inicial de las variables que definen el contexto (Bloque III) y que determinan la relación entre los dos conceptos señalados.

<sup>10</sup> Esta dicotomía permite categorizar los discursos en dos ámbitos: el social crítico o intervencionista, que entiende que el acceso a la vivienda forma parte de las dinámicas de mercado y el régimen de propiedad se basa en la especulación y explotación del trabajador, por lo que el ente público debe intervenir y hacer justicia para garantizar el acceso a la vivienda como un derecho; y el económico conservador o neoliberal, que aborda el sistema residencial como un ente rígido y homogéneo que necesita mayor libertad para poder adaptarse a su contexto de mercado. Por tanto, el sector de la construcción es un negocio vital para la economía del Estado, que debe limitarse a una función de control. La propiedad forma parte de la cultura, por lo que la solución es mejorar el empleo y las condiciones de financiación, impulsar el sistema crediticio y aumentar el poder adquisitivo.

(2) Recogida de datos. Para contrastar el análisis bibliográfico realizado sobre fuentes secundarias y entre contextos durante la primera etapa, se añade el desarrollo del trabajo de campo implementado de primera mano. A partir del diseño de una entrevista tipo, que recoge el objetivo de la investigación mediante la traducción de los objetivos secundarios en preguntas abiertas (Anexo I), se realizan las entrevistas en profundidad a los actores clave definidos durante la anterior fase exploratoria<sup>11</sup> (en el Anexo II aparece su descripción e identificación).

(3) Análisis, valoración y conclusiones de la investigación (Bloque III y IV). Una vez recopilada toda la información, se lleva a cabo el análisis cualitativo comparado entre Barcelona y Santiago. Se emplea el material recogido con las entrevistas para contrastar y profundizar sobre el análisis de las variables contextuales que determinan el diseño e implementación de las políticas de vivienda, poniendo el foco sobre el objetivo de la tesis a partir de la resolución de sus principales hipótesis de estudio.

### **1.3 Repercusión y valor añadido de la tesis. Aportación a la literatura**

El valor añadido de esta tesis es la provisión de un análisis comparativo entre diferentes contextos que profundiza en la literatura existente sobre sistemas de gobernanza y vivienda, poniendo el foco sobre las dinámicas entre los actores que intervienen en el proceso de diseño e implementación de las políticas públicas para la provisión de vivienda social. Se ensalza la importancia del funcionamiento de los sistemas de gobernanza multinivel, así como la de los actores que intervienen o podrían intervenir, para conseguir un modelo de vivienda social adecuado a sus problemáticas contextuales.

En la comparativa entre Barcelona y Santiago destaca, por un lado, las principales dinámicas y actores que participan en el proceso de elaboración de políticas de vivienda y, por otro, la situación frente al momento actual para cada contexto con respecto a la transición que comienza en los años 80 con el giro neoliberal, que marca el paso del gobierno a la gobernanza (Eizaguirre et al., 2012; Fuster-Farfán, 2019). Dicha comparativa subraya la importancia del contexto, tanto en su faceta estática como histórica, para la institucionalización de los sistemas de gobernanza, estableciendo un precedente teórico a partir del cual las soluciones estandarizadas tradicionales para la elaboración de políticas de vivienda puedan mejorar. La tesis ahonda en los beneficios que ofrece un proceso de gobernanza multinivel capaz de obtener programas de vivienda social más eficientes y adecuados frente a la situación de crisis habitacional global (García-Bernardos, 2017; Vergara-Perucich & Boano, 2018).

La aportación a la literatura existente se articula principalmente en dos ámbitos, que conforman el marco teórico de la tesis (Capítulo 2 y 3, Bloque II): (A) la noción de gobernanza y (B) las teorías académicas que envuelven al concepto de vivienda.

(A) Se aborda la noción de gobernanza a partir de la transformación en la dinámica institucional que supone con respecto al gobierno tradicional para analizar, dentro de este marco, el proceso de diseño e implementación de políticas de vivienda en forma de programas de vivienda social en la etapa contemporánea. Para ello se combinan varias perspectivas teóricas, con el objetivo de recoger una visión más global que compense las limitaciones que representan estas visiones por separado.

Para empezar, desde la perspectiva de la sociología económica (Hilferding, 1963; Mulgan, 2006; Phills et al., 2008; Schumpeter, 1942; Trigilia, 2002) se pone el foco sobre la importancia que tienen las relaciones sociales dentro de un contexto global de economías urbanas en competencia mercantil. Esta analiza las respuestas innovadoras locales como soluciones emprendedoras, dentro de un marco donde es igualmente representativa la escala comunitaria urbana como el papel de las ciudades a nivel global. Pero, estos sistemas de gobernanza en red se producen dentro de un contexto administrativo, que es

---

<sup>11</sup> Los actores se agrupan entre: ente público, sector privado, sociedad civil, tercer sector y academia. Se busca la opinión de expertos que tengan una visión global del proceso de gobernanza estudiado. Por eso, carece de interés para la tesis la opinión que puedan tener los propios usuarios de la vivienda social y demás colectivos vulnerables, pues no disponen de la información suficiente como para profundizar en el análisis.

igualmente determinante, por lo que desde la perspectiva que ofrece la economía política (Brenner, 2004; Giersig, 2008; Jessop, 2004; Le Galès, 2002) se analiza también la estructura institucional que se articula en torno a la gobernanza urbana para la producción de políticas públicas. Así, se profundiza sobre la estructura relacional, multidimensional y reticular donde se enmarca la interrelación entre los diversos actores y a varios niveles (Foucault, 1979, 1982; Vallés, 2010). Esta noción neoweberiana explica la institucionalización de los diferentes sistemas de gobernanza que se forman, poniendo el foco sobre el papel de los actores locales y sus componentes contextuales, donde es clave el marco urbano y metropolitano, así como su capacidad de ejercer presión sobre los Estados nacionales para obtener más recursos, competencias y autonomía (Le Galès, 1998, 2002; Sassen, 2007).

Por otro lado, se combinan estas perspectivas agrupando la componente relacional y estructural a partir de una visión socio-ecológica (Christensen et al., 2006; Westley & Antadze, 2010), que comprende las sociedades desde un punto de vista más global e integral, abordando las relaciones que se articulan en torno a la provisión de los recursos, tanto sociales como ambientales. Esto amplía la noción comentada, donde la innovación social es clave para la transformación de la estructura institucional mediante el protagonismo de la agencia en las soluciones emprendedoras; abarcando las respuestas innovadoras desde la visión de las soluciones comunitarias, donde es determinante la acción colectiva organizada (Nel'lo & Blanco, 2018; Pradel-Miquel & García-Cabeza, 2018; Subirats & Bernardos, 2015). Según las dinámicas de participación de los actores no gubernamentales sobre el proceso político (Friedman, 1975; Martí-Costa, Blanco, et al., 2011; Parés et al., 2014), se definen dos polos para valorar las transformaciones que promueven los nuevos sistemas de gobernanza sobre el gobierno tradicional (García-Teruel & Nasarre-Aznar, 2022; Zielinski, 1973): las respuestas *top-down* y las *bottom-up*.

A un nivel más metodológico, para abordar las perspectivas anteriores se emplea una noción institucional-territorial (Jessop et al., 2013; MacCallum et al., 2009; Moulaert, 2009; Van Dyck & Van den Broek, 2012), que facilita el estudio comparativo entre contextos teniendo en cuenta las componentes particulares y la trayectoria histórica de cada territorio<sup>12</sup>. Esto es imprescindible para enmarcar la investigación sobre una noción global unificada de gobernanza, con la que poder analizar el paso del gobierno tradicional a la gobernanza multinivel desde un punto de vista gradual e histórico. Por tanto, se aborda la transición de manera combinada entre un punto de vista funcional e instrumental, a partir de las nuevas dinámicas entre actores (Kooiman, 1993; Le Galès, 2002; Pierre, 1999; Rhodes, 1997); e institucional (Sørensen & Torfing, 2009), que tiene muy en cuenta el marco donde se produce la interacción, así como las nuevas estructuras que se articulan en respuesta. Esta postura neoestructuralista entiende al Estado dentro de una trayectoria, más que como una estructura fija, donde el conflicto es una de sus variables claves (Jessop, 2002b, 2004).

En este sentido, es también determinante la perspectiva que aporta la teoría de la regulación (Bache & Flinders, 2004; Blatter, 2004; Brenner, 2004; Jessop, 2004; Le Galès, 2002; MacLeod, 2001; Rhodes, 1997), que analiza la evolución de los sistemas de bienestar a partir de los ciclos de conflicto y estabilidad. Aquí son claves las nuevas coaliciones e instituciones que se forman entre actores públicos y privados, lo que se aborda desde una noción que combina las dinámicas innovadoras y transformadoras anteriormente comentadas, a partir de la sociología urbana y las respuestas *bottom-linked* (Eizaguirre-Anglada, 2012; Martínez-Moreno, 2018; Pradel-Miquel, 2011).

(B) Se aborda la noción de vivienda desde su realidad mercantil (Cardoso & Short, 1983; Schteingart, 1989), urbana (Brenner, 2014b; Sennett, 2019) y social (Calo-García, 2015; Cortés-Alcalá, 1995); para después analizar la evolución del concepto desde los estudios clásicos ligados a la componente residencial y urbana, hasta la articulación teórica multidisciplinar e integrada actual.

---

<sup>12</sup> Se entiende el territorio como una construcción social entre actores, configurada a partir de sus relaciones económicas, sociales y políticas en un espacio determinado (Keating, 1998).

El desarrollo histórico parte del origen de la sociología (Comte, 1993 [1844]) y con una perspectiva necesariamente urbana, a partir de la revolución industrial y las realidades sociales ligadas a la vivienda y el éxodo rural. En este sentido surgen dos corrientes teóricas diferenciadas entre aquellos analistas que entienden la ciudad como una unidad independiente y se centran en la componente psicológica individual del ciudadano (Halbwachs, 1908; Simmel, 2016 [1903]; Sombart et al., 1932); y la perspectiva que emplean los grandes sociólogos clásicos, que analizan la urbe como una realidad integrada dentro de otras variables sociales y ambientales globales (Durkheim, 2013 [1893]; Engels, 1969 [1845]; Tonnies, 1988 [1887]; Weber, 1966 [1921]). La tesis, aunque se centra en la ciudad de Barcelona y Santiago como unidad de análisis, aborda este desde una perspectiva integral que tiene en cuenta tanto su realidad metropolitana y territorial (Brenner, 2014b) como su componente global, donde estas ciudades funcionan como nodos dentro del sistema-mundo (Wallerstein, 1979).

A partir de la base que supone la perspectiva de la sociología urbana (Calo-García, 2015; Cortés-Alcalá, 1995; Daolio, 1977; Leal-Maldonado, 1978), durante el siglo XX se desarrollan cinco grandes líneas de investigación centradas en el problema que supone la vivienda dentro del contexto urbano: la ecología humana (Burgess, 1925; Duncan et al., 1974; Hawley, 1991; Park, 1936; Wirth, 1938), desde una noción funcional y determinante de la vivienda para la adaptación del individuo en la urbe; la perspectiva neoclásica (Alonso, 1964; Bassett & Short, 1980; Guerra, 1997), derivada de los supuestos de la racionalidad económica y las pautas de consumo que conforman el mercado inmobiliario; la visión institucional o política (Form, 1954; Pahl, 1975; Rex & Moore, 1967; Williams, 1971), que se centra sobre la incidencia que tienen los agentes externos y las estructuras públicas sobre la realidad residencial, donde destacan las políticas de vivienda; la perspectiva marxista (Castells, 1979; Cortés & Paniagua, 1997; Harvey, 1973; Lefebvre, 1978), relacional, centrada en los conflictos de clase que impulsa la propia estructura productiva, responsable de la problemática residencial; y la culturalista o de modos de vida (Chombart de Lauwe, 1959, 1970; Guerra, 1997; Rapoport, 1977), que entiende la vivienda como un marco de procesos culturales y psicológicos donde se desarrolla la función de habitar.

Tras este desarrollo histórico la sociología urbana evoluciona hasta la sociología de la vivienda o de la residencia (Del Pino-Artacho, 2014; Kemeny, 1980, 1981, 1984, 1992). En el proceso la vivienda pasa de ser una variable interna al sistema urbano, una problemática funcional, cuantificable y medida de manera aislada; a representar un cuerpo conceptual propio, donde la vivienda aparece integrada en su conjunto social, político, económico y cultural, que debe abordarse desde una perspectiva multidisciplinar combinada. Pero, dentro de esta percepción de vivienda como una realidad integrada y para el desarrollo de la presente tesis, es clave el papel del Estado como agente de intervención externa al mercado, pues mediante las políticas de vivienda define y actúa sobre las problemáticas residenciales. Por tanto, se aborda desde la noción que representa la teoría de la divergencia (Kemeny, 1992, 1995), que analiza cada contexto a partir de su componente histórica o procesual; y a partir de la definición del sistema de vivienda mediante las variables que representan: el parque de viviendas, los actores que intervienen y el nivel institucional donde se articula (Van der Heijden, 2013).



## **Bloque II. GOBERNANZA Y VIVIENDA. MARCO TEÓRICO**

Se aborda a continuación el marco teórico de la investigación, a partir de un profundo análisis bibliográfico centrado en los dos conceptos clave sobre los que gira el objetivo principal de la tesis: la gobernanza y la vivienda. Suponen el marco para el diseño del modelo que se emplea en el análisis del contexto que envuelve al sistema de vivienda (Bloque III), clave para estudiar la gobernanza del proceso de diseño e implementación de políticas de vivienda, desde una visión integral e histórica (Bloque IV).

### **Capítulo 2. Una aproximación teórica al estudio de la Gobernanza <sup>13</sup>**

A nivel global, la tesis abarca el estudio de la gobernanza a partir de la transformación institucional que esta supone con respecto a la estructura de gobierno tradicional; para analizar el proceso de diseño e implementación de políticas públicas a partir del estudio de la coordinación entre niveles de gobierno y la participación de los principales actores no gubernamentales implicados. Para esto, se emplean de manera complementaria varias perspectivas teóricas, a partir de: la sociología económica<sup>14</sup> (Hilferding, 1963; Mulgan, 2006; Phills et al., 2008; Schumpeter, 1942; Trigilia, 2002), que enfatiza sobre la importancia de las relaciones sociales y el nivel local dentro de una economía urbana de mercado; la economía política<sup>15</sup> (Brenner, 2004; Giersig, 2008; Jessop, 2004; Le Galès, 2002), centrada en la gobernanza urbana, las nuevas estructuras de poder y la producción de políticas; y la socio-ecológica (Christensen et al., 2006; Westley & Antadze, 2010), que enfatiza la componente relacional, tanto social como ambiental, poniendo el foco sobre las regulaciones sociales que articulan las relaciones entre actores en un territorio, la implicación de estos en el proceso de políticas y su participación en la coordinación de programas para la resolución de conflictos.

Además, se aborda desde una perspectiva institucional-territorial<sup>16</sup> (MacCallum et al., 2009; Moulart, 2009; Van Dyck & Van den Broek, 2012), que facilita el estudio comparativo entre contextos teniendo en cuenta el proceso o desarrollo histórico que determina las condiciones contemporáneas. En este sentido, se pone especial interés en la transformación que promueven los procesos de innovación social sobre las relaciones entre actores y su capacidad de influencia política. Además, se amplía la noción institucionalista tradicional, teniendo también en cuenta la participación de actores no gubernamentales, tanto privados como de la sociedad civil, para la toma de decisiones; así como las coaliciones que se establecen más allá de los gobiernos tradicionales (Pradel-Miquel, 2011). Por tanto, se propone una perspectiva integral, multinivel e histórica para el análisis de las políticas urbanas, que englobe el estudio de la estructura, las redes de gobernanza, el proceso político y la participación del resto de actores en este (Giersig, 2008); poniendo especial interés en la componente relacional social (Granovetter, 1985).

---

<sup>13</sup> Para profundizar, sobre gobernanza metropolitana, políticas urbanas y gobierno local, la obra de la dra. Mariona Tomàs Fornés (Martí-Costa & Tomàs-Fornés, 2016; Medir et al., 2018; Tomàs-Fornés, 2018).

<sup>14</sup> Sociología económica: interpreta la economía desde las relaciones sociales, el mercado como una entidad socialmente construida (Granovetter, 1985). Abarca la noción de nuevo regionalismo (MacLeod, 2001), sobre las relaciones de confianza y proximidad; las estructuras de reciprocidad que se adaptan a las sociedades urbanas (Mingione, 1994), donde surge la economía cultural, del conocimiento, y las clases creativas (Florida, 2002).

<sup>15</sup> Economía política: abarca la transformación de los Estados nacionales y la territorialización de las políticas, donde se enmarca el estudio de la gobernanza urbana. La sociedad occidental desde el punto de vista regulacionista, para analizar el impulso, fomentado por la administración pública, de nuevas formas de relación e interacción entre los actores locales (Harvey, 1990; Jessop, 2004; Moulart & Nussbaumer, 2005).

<sup>16</sup> Evitando perspectivas más individualistas o agenciales, desde la teoría de la elección racional (Dowding, 2001; Easton, 1957; Laswell, 1956); pues se alejan del objetivo de la tesis, más integral y relacional. Las dinámicas locales no responden solo a cuestiones económicas e intereses individuales, sino a los elementos que las vinculan a las relaciones sociales y a presiones externas de un régimen de acumulación cambiante (Harvey, 1990).

## 2.1 Relaciones de poder e innovación social<sup>17</sup>

### 2.1.1 La estructura de poder institucional tradicional

Talcott Parsons popularizó la reflexión weberiana sobre la pérdida de autonomía y libertad de elección que sufren los individuos dentro de la estructura institucional industrial, bajo el título de la "jaula de hierro" (Parsons, 1966). Carente ya de su sentido religioso original, el capitalismo transita hacia una estructura de "petrificación mecanizada" (Weber, 2012 [1905]); en un proceso de institucionalización que deriva en lo se critica como burocracia<sup>18</sup>. Aquí, las instituciones como estructuras sociales pretenden ordenar el comportamiento de la población a partir de lo que se considera racional o adecuado. Para ello, es clave el concepto de legitimidad, sostenido sobre la conducta cívica producto de los valores hegemónicos contextuales; algo que permea a nivel social, político y económico. En este contexto, se entiende como estructura de poder tradicional<sup>19</sup> al gobierno que se establece tras las revoluciones del siglo XVIII, donde arranca la era industrial; pasando por el periodo keynesiano tras el crac del 29, donde se asienta el Estado de bienestar europeo, potenciado tras la II Guerra Mundial, 1945; hasta la actualidad, marcada por el giro neoliberal a partir de los años 70<sup>20</sup>.

Pero, es posible abordar la noción de poder desde varias concepciones, por ejemplo: como uno de los deseos que nunca pueden ser saciados, el más poderoso de los cuatro impulsos humanos (Russell, 1938); una cuestión política, relacionada con la búsqueda de la conquista del Estado y el monopolio de la violencia legítima (Weber, 1978 [1922]), para alcanzar el gobierno de la hegemonía<sup>21</sup> (Gramsci, 2018); como una pluralidad de grupos que compiten y cooperan, dentro de una poliarquía con varios nodos de poder (Dahl, 1971); o como el reflejo de la lucha de clases, entre una dominante propietaria de los medios de producción, y otra trabajadora, asalariada (Marx, 2017 [1867]). La presente investigación lo hace desde una visión derivada de la ciencia política, mediante la vertiente que lo analiza a partir de la interrelación entre actores dentro de una estructura de poder determinada (Vallés, 2010).

En esta noción reticular para analizar las estructuras de poder de las sociedades modernas destaca la visión presentada por Michel Foucault<sup>22</sup>, como uno de sus máximos exponentes (Foucault, 1979, 1982). Desde una perspectiva estructuralista las relaciones de poder son la base, la cuestión latente bajo la red de interacciones que representa la sociedad; donde existen varias escalas y actores, más allá del nivel gubernamental central. Esta noción relacional del poder asume la estructura como una red de interacción multinivel, lo que da importancia además de al gobierno tradicional, a toda esa dinámica de interacción, determinada y determinante del poder global. Es una noción importante para la presente investigación, pues supone la base para entender la concepción de gobernanza multinivel empleada.

---

<sup>17</sup> Para profundizar, la tesis: "Innovación social y gobernanza multinivel. Cambio en las relaciones de poder y gestión del conflicto" (Martínez-Moreno, 2018). Analiza a partir de una perspectiva histórica, las prácticas de acción colectiva y políticas locales que surgen en respuesta a la crisis, en Barcelona y Madrid (2008-2015). Así, el análisis profundiza sobre los cambios acontecidos en las relaciones de poder y modelos de gobernanza.

<sup>18</sup> La crítica a la degeneración del Estado de bienestar keynesiano que motiva el giro neoliberal de los años 70, se ancla en esa excesiva institucionalización o burocracia que genera un corporativismo político clientelar; demasiado rígido como para asumir las nociones de libertad económicas predominantes (Prats i Catala, 2005a).

<sup>19</sup> Se sigue la concepción republicana fiduciaria de poder (Locke, 2014 [1689]; Rousseau, 2012 [1762]), donde los cargos políticos son servidores del pueblo soberano y ejercen el poder en su nombre (Domènech, 2019).

<sup>20</sup> Se aborda la evolución del Estado de bienestar en el Capítulo 5 de la tesis, donde se explica de un modo más detallado la conquista de los derechos cívicos, políticos y sociales que conforman al ciudadano (Marshall, 1950).

<sup>21</sup> La hegemonía se refiere a una forma de dominación basada en el consentimiento de la población, donde una posición particular se percibe y legitima como universal, e incluso como un rasgo cultural (Jessop, 2002b).

<sup>22</sup> Se emplea la perspectiva foucaultiana y el concepto de gubernamentalidad para analizar, en el siguiente apartado, el paso del gobierno a la gobernanza. Desde una perspectiva crítica, el objetivo es aportar una visión contextual del concepto (Foucault, 1979; Restrepo-Tamayo & Jaramillo-Castrillón, 2019; Swyngedouw, 2005).

Por tanto, se entiende el poder desde una perspectiva multidimensional, donde este aparece en todas partes: valores, prácticas, discursos e ideologías; enlazando además su faceta productiva sobre la represiva, para la configuración de los actos individuales del conjunto de actores (Lukes, 2007).

A efectos prácticos, no todos los actores tienen la misma relevancia dentro de la estructura de poder. Esta se define, precisamente, a partir del conjunto de capacidades variables que los diversos grupos sociales tienen en la red de interacciones, condicionadas por la misma estructura y articuladas por instituciones que privilegian a unos actores frente a otros, dotándoles de mayor o menor autoridad dependiendo del momento histórico (Jessop, 2002b; Wright, 2014). Aquí, es determinante la escala dentro de la estructura de poder, directamente relacionada con los niveles institucionales de gobierno de un país. Los programas que implementa un gobierno a nivel meso o nacional, encajan dentro de un marco normativo definido a nivel global o macro, incluso internacional y, están influenciados por la participación e innovación que nace de la base social, a nivel regional, local o micro. La estructura de poder se articula a partir del peso diferencial que tienen algunos grupos o individuos dentro de la red y a diferentes niveles o escalas, lo que define la estructura de gobierno (Jessop, 2004; Le Galès, 2002).

La clave, poniendo el foco en el estudio de la evolución de los diferentes modelos de gobernanza, es que la capacidad de cambio se desarrolla a partir de los encuentros, contradicciones y luchas activas que se producen dentro de la estructura relacional de poder (González & Healey, 2005). Las instituciones y políticas públicas representan la cristalización de esos conflictos entre actores con intereses diversos, que se van desarrollando históricamente articulando en marcos normativos los intereses de las partes y a diferentes niveles (García-Linera, 2015); lo que hace que la estructura institucional se perciba como estática (Wright, 2018). Así se definen los enfoques hegemónicos que establecen las reglas que rigen la sociedad, mantenidas a partir de consensos con los que se alcanza la estabilidad.

A partir de este enfoque y tras el desarrollo de un análisis de ciclo o trayectoria histórica de la sociedad industrial (González & Healey, 2005; Peck & Tickell, 2002; Sørensen & Torfing, 2009), se determinan tres ejes de conflicto como los principales espacios de disputa de poder (Martínez-Moreno, 2018): el conflicto capital-trabajo; el capital-territorial; y el de representación-participación. La situación institucional se establece entre el conflicto y la estabilidad, por lo que se entiende al propio conflicto como medio para su transformación (Davies, 2011; Jessop, 2002b). Así, se van transformando las instituciones a partir de los cambios en las relaciones de poder; junto con las diferentes maneras de emprender la gestión del conflicto, mediante políticas para dar respuesta a las problemáticas sociales. Las teorías de la gobernanza analizan cómo se resuelven estos conflictos, las dinámicas para alcanzar consensos y las estructuras institucionales que se articulan como producto de ello (Sørensen & Torfing, 2016). Se debe tener en cuenta, que los colectivos vulnerables suelen estar excluidos de este mecanismo de consenso y deliberación, representando una importante demanda invisible frente al diseño e implementación de las políticas comentadas (Eizaguirre-Anglada, 2012).

Se genera un juego de dominación entre los grupos sociales que aparecen representados dentro de la estructura de poder y los sistemas de gobernanza, sobre los que permanecen excluidos. Estas tensiones se vuelcan sobre los procesos gubernamentales y marcan el surgimiento de la innovación social a nivel local, clave para la articulación institucional. El mayor riesgo es que estos actores sociales sean en realidad formas de mercado, que consigan influir sobre las políticas a su antojo y la gobernanza neoliberal suponga el paso del gobierno del Estado al gobierno del mercado (Swyngedouw, 2005). La descentralización de la estructura de poder que supone el giro neoliberal de los años 70, no significa el final de los procesos de exclusión y conflicto (Griffin, 2012), pues las desigualdades pueden seguir siendo abundantes, aunque exista un sistema político que impulse el consenso y la participación social.

Frente a esto, el poder relacional también se articula entre los grupos populares, formando grupos contrahegemónicos en forma de movimientos sociales, que diseminan nuevos imaginarios y lenguajes de cambio. La innovación social se enfrenta a las élites, impugnando la hegemonía a través de la lucha y el conflicto (Wright, 2014). Por tanto, se debe valorar además de la capacidad institucional de

autoridad estática y espacialmente delimitada, y la de los actores o clases sociales representados; la influencia que ejerce el nivel agencial local, comunitario, en forma reticular o social, dentro de una estructura de poder que actúa como un sistema de interrelación entre las partes (Davies, 2011; Griffin, 2012). La situación frente a la descentralización del gobierno tradicional marca el nivel de apertura de los sistemas de gobernanza según la participación de los diversos actores implicados, lo que representa tanto la movilización social como la coordinación entre niveles administrativos. En conclusión, para que el proceso político de gobernanza sea efectivo es determinante: una metodología asentada sobre el consenso y la participación social de todos los actores; tener en cuenta la importancia de la dimensión espacial contextual e histórica; y las dinámicas de coordinación multinivel entre esferas de gobierno.

En suma, los proyectos hegemónicos establecen una unidad temporal a partir del equilibrio social y político, desactivando los conflictos de poder y permitiendo la estabilidad. Estos no son perpetuos, ni tienen por qué ser justos, pero logran contener la relación entre la clase dominante y el activismo social (Mouffe, 2000). Pero, la innovación y los movimientos sociales siguen denunciando las desigualdades durante los periodos de estabilidad, lo que acontece a nuevos ciclos de crisis y cambios estructurales. La tesis pone especial interés sobre la capacidad transformadora de estos movimientos, su influencia sobre el proceso político y las condiciones en las que se consolidan.

### **2.1.2 La innovación<sup>23</sup> como motor de cambio y respuesta social**

Ante los conflictos, las situaciones de crisis e inestabilidad estructural, o frente a las dinámicas de institucionalización de ciertos actores en las estructuras de poder; surgen respuestas diversas para intentar reorganizar las relaciones sociales y políticas de formas alternativas a los gobiernos tradicionales. Se analizan estas como respuestas innovadoras, que se organizan sobre nuevas redes de gobernanza articuladas a escala local. Representan un modelo más inclusivo, democrático y justo<sup>24</sup>, donde es la propia acción colectiva la que toma el protagonismo. Los sistemas de gobernanza se coordinan para dar respuesta a las demandas sociales locales, empoderando a los vulnerables y produciendo cambios en las relaciones de poder (Moulaert, 2010); y se centran en la capacidad de la innovación social para responder a las desigualdades, momentos de crisis o cambios institucionales (Nel'lo & Blanco, 2018; Pradel-Miquel & García-Cabeza, 2018; Subirats & Bernardos, 2015).

Es un concepto amplio y polisémico (Bassi, 2011; Godin, 2008; Jessop et al., 2013) y la tesis lo analiza poniendo el foco sobre el cambio social e institucional que promueve mediante la acción colectiva, desde una perspectiva histórica. Hasta la revolución francesa no se interpreta como algo positivo, pero a partir de aquí representa un emblema para la sociedad moderna. Se liga al socialismo y es la clave para resolver los problemas económicos y las reformas estructurales (Godin, 2008). Aquí entra en juego la gran influencia de la innovación schumpeteriana, donde las crisis económicas son parte natural de los ciclos capitalistas dentro de un proceso continuo de destrucción creativa (Schumpeter, 1942). La innovación es el elemento clave para inaugurar un nuevo ciclo económico y el sujeto que la introduce en el mercado es el emprendedor, en contra del empresario capitalista conservador que estanca la economía. Así, las crisis se entienden como una oportunidad para emprender e innovar.

---

<sup>23</sup> La innovación pasa a ser central a partir del Consejo Europeo Extraordinario de Lisboa (2000), pues representa una nueva línea estratégica de actuación, donde la base de la agenda europea es: innovación, competitividad y cohesión. Aquí, se ensalza la función de la economía basada en el conocimiento (Jessop, 2002b); un cambio estratégico que surge frente a la crisis del modelo social europeo iniciado en los años 70 (Esping-Andersen, 1990). Se reafirma en 2010 con la Estrategia 2020 de la UE, donde la innovación tiene un papel central para mejorar la competitividad de la economía en crisis. También la OECD en 2010 diseña e implementa políticas de fomento de la innovación y el emprendimiento social para combatir la exclusión. Se descarta el mito de que solo el sector privado es innovador y competitivo, con el impulso del ente público como organización emprendedora (Mazzucato, 2014).

<sup>24</sup> Aunque no se puede dar por hecho que sus resultados sean más inclusivos, socialmente emancipadores o empoderadores, solamente por esto (Wright, 2014; Swyngedouw, 2005).

Ampliando la ortodoxia schumpeteriana, la innovación social abarca una realidad mayor a la acción individual y disruptiva de ciertos emprendedores en lo económico. Se define como toda práctica de acción colectiva, mediada o no por el dinero, organizada para dar respuesta a las demandas no atendidas por las instituciones a través de mercados más sociales y la defensa de los derechos colectivos. Trata la provisión de recursos y servicios sociales no ofertados ni por el Estado ni por el mercado, a partir del empoderamiento de sujetos y grupos sometidos a procesos de exclusión social (González et al., 2010). Implica la transformación de las estructuras y dinámicas de poder que generan exclusión (Moulaert, 2000; Moulaert et al., 2005, 2007)<sup>25</sup> y está ligada a la racionalización del Estado de bienestar y la mercantilización del bienestar sociocultural (Moulaert et al., 2013).

La propia naturaleza del concepto implica que debe abordarse a partir de una perspectiva espacio temporal, que tenga en cuenta el contexto desde su faceta espacial e histórica. Se trata de un proceso contextualizado en un territorio, que se consolida cuando se logra la transformación de las relaciones de poder en beneficio de los grupos sociales vulnerables, lo que refuerza el papel de las políticas a escala local. Esto hace que sea realmente complejo poder replicar las alternativas o soluciones innovadoras de un contexto local a otro, aunque bien es cierto que necesita de un ambiente social determinado para su impulso, con la masa crítica característica de los entornos urbanos.

Por otro lado, no está exenta de crítica, pues se relaciona la innovación social directamente con el nuevo ciclo de reformas neoliberales (Moulaert & Sekia, 2003; Silver et al., 2010), como la solución emprendedora frente a los recortes en los derechos colectivos. Se interpreta como una vía para crear empleo precario en la economía social mediante la descentralización del bienestar a través de la mercantilización de los servicios públicos, enfatizando la capacidad de innovación de las economías domésticas (Moulaert et al., 2013). Este liberalismo caritativo (Jessop et al., 2013), integra en el marco de la austeridad las políticas innovadoras, bajo lemas como el de emprender socialmente o con la excusa de construir mercados colaborativos (Eizaguirre-Anglada, 2012). A esto se añade la dudosa capacidad transformadora de estas respuestas sobre las relaciones de poder tradicionales (Swyngedouw, 2005).

Como la presente investigación pone el foco sobre los procesos de gobernanza que resuelven las políticas públicas de vivienda, también entra en juego la noción de innovación jurídica (García-Teruel & Nasarre-Aznar, 2022; Zielinski, 1973), que se añade a la perspectiva global de innovación social (Hoffmann-Riem, 2016). Se diferencian a nivel teórico dos polos dentro del proceso, a partir de la variable de la participación de la sociedad civil (Andreu-Acebal, 2014; L. M. Friedman, 1975; Martí-Costa, Iglesias, et al., 2011; Parés et al., 2014): el modelo de gobierno tradicional, *top-down*, jerárquico y centralizado, donde la participación es limitada; y los sistemas de gobernanza, *bottom-up*, abiertos a la incidencia del resto de actores. Se analiza el paso del gobierno a la gobernanza desde una perspectiva histórica, que entiende la transición de una manera gradual. Es una cuestión contrastada que cuanto más abierto es el sistema de gobernanza a la participación más adecuadas frente a las demandas sociales son las políticas resultantes. Ante el proceso tradicional de elaboración de políticas desempeñado por el órgano legislativo de manera independiente, aparecen sistemas de gobernanza basados en evidencias científicas, lo que justifica su necesidad, facilita la evaluación posterior y aumenta su efectividad (Sanderson, 2002). Es un modelo de políticas basado en la evidencia, donde tienen un papel importante la academia y los movimientos sociales para establecer el diagnóstico, un factor clave dentro del proceso (De Marchi et al., 2016; Head, 2010).

---

<sup>25</sup> Es un concepto que está cargado de contradicciones. Por ejemplo, la relación entre la innovación tecnológica y la social. Frente al carácter dominante de la tecnología sobre el discurso político y económico (Godin, 2008; Jessop et al., 2013), las aplicaciones tecnológicas fomentan el intercambio de información, bienes y servicios entre usuarios, ciudadanía y administraciones públicas, democratizando la toma de decisiones (Mulgan, 2006).

### 2.1.3 Principales enfoques sobre la innovación social frente al cambio

Sintetizando el apartado anterior, se interpretan como fuentes de innovación social a las respuestas y organizaciones que se articulan a partir de la acción social local frente a sus problemáticas contextuales. A nivel teórico se agrupan estas respuestas, alternativas al modelo de gobierno tradicional e innovadoras, en dos vertientes opuestas frente a los sistemas de gobernanza (Martínez-Moreno, 2018):

(A) Las soluciones comunitarias, donde las instituciones potencian los derechos colectivos y se centran en democratizar la participación y el acceso a los servicios sociales. Desde una perspectiva socio-ecológica (Christensen et al., 2006; Westley & Antadze, 2010) el proceso de cambio no depende de la acción individual del emprendedor, sino de la red de interrelaciones y el capital social. Aquí, la innovación se vincula a la relación entre niveles institucionales y actores, centrándose en la distribución de la estructura de poder (Westley & Antadze, 2010). Pero, como esta perspectiva aboga por la redistribución del capital, se enfrenta al dogma económico neoliberal en sociedades donde la desigualdad es una característica estructural (Wright, 2014). Faltan sistemas redistributivos globales efectivos que actúen sobre el origen del problema, pues las prácticas alternativas locales carecen de recursos como para garantizar su universalidad (Andreotti & Mingione, 2016; Gerometta et al., 2005; Harvey, 2012). Aunque las soluciones comunitarias promueven la colectivización de recursos, las desigualdades socioespaciales y económicas de base limitan su capacidad transformadora (Fainstein, 2010)<sup>26</sup>.

(B) Las soluciones emprendedoras, desde una perspectiva económica (Mulgan, 2006) o *managerial*<sup>27</sup> (Phills et al., 2008) pretenden impulsar mercados más sociales donde nuevos sujetos económicos, con roles diversos, se combinan para ser más justos y eficientes que las respuestas dominantes. Se interpreta que la posible respuesta ciudadana a las necesidades sociales va a ser más eficiente que la ofrecida por el Estado (BEPA, 2011). Así, a partir de la innovación el emprendedor abre nuevos ciclos económicos, mediante la capacidad resolutoria de los propios problemas por parte de los individuos y su motivación personal (Mulgan, 2006); donde destaca la capacidad de la sociedad en su conjunto para buscar soluciones más justas que las dominantes (Phills et al., 2008). Esta visión combina la lógica de mercado con la creación de relaciones sociales, dando protagonismo al sujeto económico emprendedor. Se enfrenta a duras críticas, pues no cuestionan las relaciones de poder y quedan integradas en los procesos de la neoliberalización, por lo que no garantizan la descentralización ni una mayor democratización (Jessop et al., 2013). Entremezclan las nociones de emprendimiento, mercado social e innovación (Christensen et al., 2006)(Westley & Antadze, 2010), con lógicas mercantiles, criterios de eficiencia y métricas economicistas. En la práctica, no se ajustan a los procesos redistributivos y se ligan a las actividades emprendedoras de la clase media y alta, lo que deriva en dinámicas asistencialistas y clientelares. Esto establece un ciclo para el recambio de las élites, donde mediante la sociedad de emprendedores se integra a los hijos de la sociedad de propietarios (Rodríguez-López, 2016).

Frente a estos dos polos, la presente investigación adopta una perspectiva integral que tiene en cuenta ambas vertientes. Se toma en consideración la componente reticular de la solución comunitaria, sobre la que se articulan las redes de gobernanza y, se tiene en cuenta la capacidad de innovación local de la solución emprendedora, donde ciertos colectivos e individuos son protagonistas. Ambas cuestiones son determinantes, tanto los actores que participan en las redes de gobernanza como la estructura comunitaria e institucional que se articula en torno al capital social.

---

<sup>26</sup> Para evitar reproducir las condiciones de desigualdad imperantes, se impulsan alternativas como: institucionalizar economías colectivas frente a soluciones emprendedoras individuales; o producir organizaciones con democracia inclusiva y deliberativa, donde los excluidos tomen un papel activo, no solo como sujetos representados o asistidos.

<sup>27</sup> La teoría del *management* (Schumpeter, 1942) explica que la innovación es un proceso que se puede gestionar y sistematizar. Se entienden a los emprendedores como innovaciones que responden a sus necesidades sociales no satisfechas mediante prácticas que buscan el impacto social sobre el económico (Mulgan, 2006).

(C) Además, las dos visiones anteriores se complementan a partir de una perspectiva institucional-territorial (Jessop et al., 2013; MacCallum et al., 2009; Moulaert, 2009)<sup>28</sup>, pues ambas comparten déficits importantes con respecto a su dimensión socioespacial o multiescalar, y no contrastan de manera empírica sus teorías. Esta noción aporta la influencia del contexto y su trayectoria histórica para explicar el cambio institucional, dando importancia a los capitales socio-territoriales interrelacionados (Van Dyck & Van den Broek, 2012). Se entiende la innovación social como la transformación específica de las relaciones entre actores dentro de un contexto determinado y determinante. Este enfoque se construye a partir de las teorías de cambio social y acción colectiva, desde una visión histórica<sup>29</sup>.

Como crítica, entra en juego el debate político clásico sobre el papel del Estado dentro del sistema neoliberal, asistencialista y focalizado; frente a la posibilidad real que tienen las redes sociales de alcanzar nuevos compromisos de clase de manera autónoma, para desautorizar a las relaciones y actores privilegiados del régimen de acumulación capitalista, forzando con inestabilidad a la negociación (Wright, 2014, 2018). Un régimen de acumulación será estable en la medida que contenga sistemas externos de integración social, mecanismos redistributivos para equilibrar los conflictos de poder y estrategias políticas que lo regulen. En este sentido, las ciudades pueden caer en procesos neoliberales de subsidiarización pasiva, sin lograr responder al problema redistributivo (Kazepov, 2010).

Lo importante para esta investigación, es saber diferenciar la incidencia real que tienen estas respuestas alternativas dentro del marco dominante tradicional; si consiguen transformarlo o pasan a formar parte del mismo engranaje institucionalizado en continuidad. A partir de estas perspectivas se sistematizan unos factores, operativos, aplicables para analizar el cambio en las relaciones de poder por parte de la innovación social (Martínez-Moreno, 2018). Se presentan en el siguiente apartado y serán claves para definir las situaciones contextuales que afectan a la relación entre gobernanza y vivienda social.

#### **2.1.4 Factores contextuales determinantes para analizar la capacidad de cambio**

La capacidad transformadora de las alternativas al gobierno tradicional impulsadas por los movimientos sociales reside en: producir nuevos diagnósticos y conceptualización de los problemas, locales y precisos; impugnar los imaginarios publicitados y asociados a la solución financiera; y conseguir una enorme implicación y agregación social, lo que sitúa la problemática sobre la agenda política (Eizaguirre-Anglada, 2012; Wright, 2018). Sin embargo y siguiendo con el enfoque institucional-territorial, al mismo tiempo estas alternativas innovadoras tienden a funcionar como espejo reproduciendo las desigualdades sociales existentes, pues no evalúan ni corrigen las relaciones de poder internas que se articulan en las organizaciones sociales. Aquí, las relaciones de poder devienen del conjunto de capacidades desigualmente distribuidas entre grupos sociales, instituciones y territorios. En los barrios con entramados socioculturales y socioeconómicos más profundos, con mayor capital social, las respuestas alternativas a la crisis son más densas (Nel'lo & Blanco, 2018), por ejemplo. Dependen de legados previos inscritos en el territorio y tejido social, pues no suceden al margen de la realidad socioespacial; ocurren en la interacción entre el capital social y el sector público (Subirats & Bernardos, 2015).

Esto significa que, el proceso de empoderamiento social no avanza conducido de forma autónoma por las propias comunidades afectadas, sino a partir de alianzas con otros segmentos sociales con mayor estatus sociocultural. No se trata simplemente del impulso individual de los grupos afectados vulnerables. La transformación en las relaciones de poder depende de varios factores, donde además

---

<sup>28</sup> La base de este enfoque es: la acción social de Max Weber (Weber, 1978 [1922]); el cambio social de Durkheim (Durkheim, 2013 [1893]); la difusión social de la información a partir de la teoría de redes de Gabriel Tarde (Tarde, 2013 [1898]); y los movimientos de protección social de Polanyi (Polanyi, 1944).

<sup>29</sup> Frente al cambio en las relaciones de poder interactúan tres dimensiones: el contenido/producto, las necesidades básicas no resueltas por el Estado/mercado; la dimensión procesual/histórica, que estudia los cambios en las relaciones sociales, la gobernanza y la participación social de los vulnerables; y el análisis del empoderamiento, como el incremento de la capacidad sociopolítica y de acceso a recursos de los vulnerables (Moulaert et al., 2005).

de la acción colectiva organizada es preciso la alianza entre diferentes grupos sociales, así como su enlace con el territorio y el entramado social e institucional. Pero este proceso tiene otras lecturas, pues en ciertos casos puede darse que la trayectoria del cambio no sea deseada por la mayoría ni por el grupo vulnerable. Sujetos o colectivos que acumulan capital cultural y social pueden dar servicio, representar la voz del pueblo afectado, pero orientar la agenda política a su favor. Esto reproduce las relaciones de poder internas en el tejido social, pues la asimetría en el poder acontece entre todas las clases sociales, lo que problematiza el carácter igualitario de la acción colectiva (Wright, 2014).

Para poder analizar la situación real de los sistemas de gobernanza frente a estas dinámicas, se agrupan en tres categorías o dimensiones a los factores condicionantes del cambio en las relaciones de poder desde la acción colectiva (Martínez-Moreno, 2018): (A) socioespaciales (demográficos, segregación urbana, tejido social, parque de viviendas y sus problemáticas, descentralización territorial, polarización social, capital social local, etc.); (B) relacionales, entre esferas de gobierno y actores (relación con instituciones, entre actores, movimientos sociales y derechos, coordinación o conflicto multinivel, proyectos hegemónicos, mecanismos de participación, etc.); e (C) institucionales (formas de organización, reglas, políticas, coaliciones, normativas institucionales, sistemas de bienestar, etc.).

En conclusión, a partir de la revisión crítica de la innovación social efectuada, se establecen dos cuestiones clave para la presente investigación: (1) la síntesis de las tres principales categorías o dimensiones multiescalares con las que analizar el cambio en las relaciones de poder. Estos factores permiten analizar qué capacidad transformadora real promueven en la práctica los sistemas de gobernanza multinivel, como sistemas estructurados en redes de innovación social. A partir de estos factores globales, se determinan las principales variables<sup>30</sup> para analizar el contexto que define cómo los sistemas de gobernanza multinivel determinan el proceso de diseño e implementación de programas de vivienda social; y (2) ensalzar la importancia de la perspectiva territorial e histórica<sup>31</sup>, a partir de la cual se cimienta la comparativa entre contextos para determinar su situación actual en el tiempo, siempre poniendo el foco sobre las políticas de vivienda y programas de vivienda social implementados.

## **2.2 El paso del Gobierno a la Gobernanza. Desarrollo histórico<sup>32</sup>**

Para entender los sistemas de gobernanza desde una perspectiva holística y unificada, se aborda el análisis a partir de su componente procesual o histórica, como producto del paso del tiempo en un proceso donde las instituciones van evolucionando junto con las problemáticas ligadas a la sociedad civil. Para ello, se describe el origen de su concepción contemporánea hasta llegar a una definición operativa global, aplicable para los dos contextos estudiados en la tesis: Barcelona y Santiago.

---

<sup>30</sup> En este apartado se obtienen los factores contextuales determinantes para analizar el paso del gobierno tradicional a la gobernanza: (A) socioespaciales; (B) relacionales; (C) institucionales. Las variables concretas empleadas para el análisis surgen de la aproximación teórica al estudio de la vivienda (Capítulo 3). Se explica en el Capítulo 4, donde se resumen las principales variables que se emplean para abordar el objetivo de la investigación.

<sup>31</sup> El cambio institucional se articula entre: la trayectoria institucional, que define el pasado y condiciona el presente de los modelos de gobernanza; los movimientos sociales y la acción comunitaria, que devienen de esta trayectoria con el objetivo de conseguir un cambio; y la colaboración/conflicto entre movimientos sociales e instituciones, que producen estrategias de escenificación, subversión, institucionalización y desactivación (González & Healey, 2005).

<sup>32</sup> Para profundizar, la tesis doctoral: "Gobernanza, innovación económica y social en dos territorios subnacionales europeos"; (Pradel-Miquel, 2011). Realiza un análisis comparativo sobre las iniciativas y formas de organización que transforman las economías locales, haciéndolas más competitivas. Plantea que el contexto de gobernanza multinivel, influido por su desarrollo histórico, marca el campo de posibilidades para la acción de los actores locales.

### **2.2.1 Antecedentes: del feudalismo al mercado<sup>33</sup>. Los Estados nación**

El papel que juega la burguesía comercial en la transición desde el sistema feudal hasta la formación de los Estados nación, como una nueva clase dentro de la sociedad civil, es clave para entender tanto los movimientos sociales actuales como la naturaleza de las redes de capital social que se forman. Supone el primer paso hacia la movilización social moderna, la respuesta inicial frente al tradicional gobierno centralizado y absolutista; y, junto con el papel central de las ciudades-mercado, representa la superación del régimen feudal. Se trata del periodo cuando se produce la configuración histórica de los Estados nacionales (Polanyi, 1944), a partir de la recentralización del poder y el monopolio de la violencia para organizar los conflictos entre los anteriores estamentos medievales: nobleza, monarquía, Iglesia; y la nueva burguesía comercial (Keating, 1998)<sup>34</sup>. La unidad nacional es la base para la construcción de las primeras ciudades en Europa occidental, como comunidades urbanas autónomas al margen de la nobleza y monarquía. En la evolución de la sociedad de mercado, estas urbes adquieren protagonismo e identidad propia dentro de los países y a nivel global (Weber, 1978).

A partir de la segunda mitad del siglo XVIII se consolida la dimensión nacional como espacio para el desarrollo capitalista moderno. Supone la base legal sobre la que se impulsa la estructura económica liberal originaria, donde las necesidades son satisfechas por empresas privadas que producen bienes para el mercado, buscando el beneficio económico y mediante el uso de trabajo libre asalariado (Smith, 2012 [1776]; Trigilia, 2002). Aquí, se articula la economía en clave país, como unidad de evaluación y promoción del crecimiento económico basado en el intercambio de mercado (Jacobs, 1961). La prioridad pasa a ser crear y sostener los mercados nacionales, hacerlos crecer, y esto se emplea como el mecanismo básico para regular las relaciones sociales y la configuración de la ciudadanía; una figura clave a nivel nacional, pues otorga la igualdad de derechos y obligaciones<sup>35</sup>. Esto permite la emergencia de nuevas formas de organización social, a partir de asociaciones libres que sostienen la construcción de una identidad individual y colectiva. Representa una gran transformación (Polanyi, 1944) frente a la sociedad tradicional, precapitalista, donde el estatus social viene marcado por nacimiento y el reparto en estamentos establecidos (Gellner, 1995). Significa la desaparición de las desigualdades cualitativas, para dar paso al impulso de las desigualdades cuantitativas, que derivan de la actividad mercantil.

La evolución de esta dinámica, donde los Estados nación compiten entre sí a partir de las reglas del libre mercado, lleva consigo la articulación de una cultura o identidad particular. Desde finales del siglo XIX se consolida el pensamiento nacional en materia económica y surge el nacionalismo político e ideológico, como la identificación emocional de la ciudadanía con la patria (Hobsbawm, 1989, 1992). Tanto la identidad individual como colectiva pasa a construirse en torno a la nación, pues la ciudadanía da derechos, pero también obligaciones (Gellner, 1995). Frente a esta nueva ideología se polarizan dos bandos: desde la derecha política se articula el fascismo, como movimiento reaccionario nacionalista que se enfrenta al liberalismo; y desde la izquierda, liderada por la ideología marxista, se potencia el socialismo e internacionalismo, que deriva en la vertiente comunista (Hobsbawm, 1989). Esta oposición es la base para el conflicto que lleva a Europa hasta las dos Grandes Guerras (1914-18; 1939-45).

---

<sup>33</sup> Se describe como el proceso de acumulación originaria (Marx, 2016): es la expropiación del trabajador de su modo de autoproducción privado, para pasar a la explotación asalariada. Supone la privatización de los medios de producción y de las anteriores tierras comunes; suelo y trabajo pasan a ser mercancías dentro del mercado nacional (Polanyi, 1944). Aquí surgen las primeras revoluciones de clase, el origen de los movimientos sociales modernos, donde los trabajadores se empiezan a organizar frente al mercado libre y desregulado (Thompson, 1991).

<sup>34</sup> Para ello, la monarquía implementa dos estrategias: nuevos impuestos sobre el comercio, para la articulación de un ejército que asegure el funcionamiento de las redes comerciales; y la obtención del monopolio de la violencia sobre los señores feudales, a partir de la tensión entre burguesía y nobleza, para centralizar el poder (Elias, 1989).

<sup>35</sup> Clave el análisis de Marshall (Marshall, 1950), que define la consolidación de la figura del ciudadano a partir de la progresiva lucha y adquisición de los derechos civiles, políticos y sociales, entre el siglo XVIII-XX.

La primera muestra global de que el sistema de libre mercado y la premisa del crecimiento infinito es insostenible, deriva del crac del 29 y la depresión posterior. En la crisis económica se comienza a legitimar la intervención estatal para limitar el desregulado mercado tradicional, lo que supone una reacción social global al sistema implantado durante el siglo XIX en la que se apuesta por un mayor papel de intervención público. Toma diversas formas dependiendo del contexto (Polanyi, 1944): en Europa occidental, los movimientos fascistas pretenden subyugar los intereses del capital y trabajo por el bien de la nación mediante sistemas corporativistas; en la revolución rusa, el socialismo soviético promueve la eliminación del libre mercado y la centralización de la producción; o, el New Deal de Roosevelt en EE. UU., donde se articula el keynesianismo. Así, a partir de la II Guerra Mundial surge el capitalismo del bienestar, donde el Estado toma el protagonismo en la provisión de los derechos sociales y la regulación del crecimiento económico dentro del territorio nacional. Se hace como respuesta para garantizar la estabilidad social después de un largo periodo de conflicto, en un proceso en el que los representantes de los trabajadores se van integrando en los nuevos mecanismos de gobernanza.

El Estado de bienestar, por tanto, supone un giro frente al liberalismo económico clásico, reforzando el papel de los gobiernos centrales a partir de políticas económicas y sociales. En este sentido, el keynesianismo domina la teoría económica a partir de la postguerra, mediante el incentivo público de la demanda de consumo, sobre todo en los periodos de depresión. El paradigma económico pasa de estar centrado en la oferta a focalizarse en la demanda, dentro de una visión nacional de la economía que se mantiene. El fordismo<sup>36</sup>-keynesianismo (Harvey, 1990) refuerza el papel del Estado dentro del proceso de centralización y redistribución de recursos, en un sistema donde los actores locales pierden autonomía y poder de decisión frente a los gobiernos centrales. En este contexto cada país articula una cultura de negociación colectiva, que conforma diferentes sistemas bienestar (Esping-Andersen, 1990).

### **2.2.2 La crisis del modelo fordista-keynesiano: el giro neoliberal**

A partir de los años 70 se produce un cambio en el régimen de acumulación capitalista, pues el fordismo-keynesianismo entra en crisis junto con el Estado de bienestar (Brenner, 2004; Harvey, 1990)<sup>37</sup>. Responde a un doble proceso, complementario, que transforma la estructura tradicional de los Estados nación: por un lado, los mercados se abren a la globalización en un mundo cada vez más interconectado; y, por otro, se impulsa al crecimiento de la autonomía regional y local (Brenner, 2004)<sup>38</sup>, donde las ciudades son protagonistas en el proceso de desindustrialización. Esto supone un giro absoluto, donde la descentralización hacia el ámbito local se toma como la alternativa más eficiente dentro de la nueva corriente neoliberal (Moulaert & Sekia, 2003). Se produce un proceso de reterritorialización y

---

<sup>36</sup> El fordismo comienza a primeros del XX y se basa en la producción en masa de bienes de consumo estandarizados, enfocados en la demanda de la clase trabajadora. Es el inicio del monopolismo, donde grandes empresas transforman el sistema de producción. El éxito radica en la mecanización de la producción, lo que transforma la fuerza de trabajo y requiere de mayor cualificación profesional (Mingione, 1994).

<sup>37</sup> Cuestiones claves en la crisis del fordismo-keynesianismo: la rigidez estructural hace que los mercados nacionales se saturen, por lo que se buscan mercados externos y la producción se deslocaliza a países con mano de obra más barata (Harvey, 1990). Esto rompe el pacto trabajo-capital nacional original (Giersig, 2008); la estructura laboral tradicional no resiste frente a una clase obrera organizada que reclama derechos, en un contexto de crisis, inflación y aumento del desempleo (Harvey, 1990); la centralización y burocracia institucional, jerarquizada, se traduce en unos servicios públicos estandarizados y poco adecuados a las realidades locales (Harvey, 1990); el agotamiento del sistema de acumulación basado en el crecimiento infinito industrial, aumenta la tensión entre la clase propietaria y la trabajadora. Por tanto, los sistemas redistributivos se demuestran insuficientes (Brenner, 2009).

<sup>38</sup> La reorganización territorial de las competencias institucionales responde a: la intervención espacial en ciudades post-industriales a partir del neoliberalismo de liberalización y privatización (Peck, 2015); las crecientes necesidades de protección, más heterogéneas y complejas debido al cambio social global y las respuestas a escala local (Andreotti & Mingione, 2016); y el proceso de democratización local empujado por prácticas colectivas que facilitan la participación y el capital social (Ascoli & Ranci, 2002; Stijn Oosterlynck et al., 2015).

reescalamiento del Estado, a diferentes niveles (Brenner, 2004; Jessop, 2002b), donde variados actores no-gubernamentales, público-privados, corporativos y estructuras participativas, entran a formar parte del gobierno de las ciudades y los nuevos sistemas de gobernanza (Davies, 2011; Rhodes, 1997). Representa un conjunto de modificaciones institucionales importantes, marcando el inicio del periodo neoliberal y el proceso de financiarización de la economía. Se pasa a un régimen de acumulación más flexible y global, con un modo de regulación focalizado en el trabajo y el mercado (Jessop, 1994).

A partir de la revolución de 1968, nuevos ideales representan el cuestionamiento del modelo centralista de desarrollo y aparecen nuevas bases populares, así como élites locales, que demandan autonomía (Keating, 1998). Esta corriente se liga a otros movimientos que también cuestionan la sostenibilidad del modelo productivo (Pemán & Jiménez, 2013), como el ecologista, defendiendo también la necesidad de impulsar el poder y autonomía a escala local; revalorizando cuestiones como la cultura regional y las diferentes lenguas. El neoliberalismo retoma los principios liberales neoclásicos, la minimización del papel del Estado y la creación de un marco liberal donde el mercado de manera autorregulada guíe la economía. Son ejemplos representativos de ello el gobierno de Margaret Thatcher a partir de 1979 en Reino Unido; o el de Roland Reagan en EE. UU., desde 1981.

El objetivo es provocar la competencia entre ciudades a nivel global, para la obtención de inversión y recursos hacia la autonomía para la toma de decisiones y el diseño de sus propias políticas. Desde el gobierno central se imponen políticas de austeridad fiscal, lo que hace que las ciudades dependan de sus propios impuestos, creando una base fiscal propia para la gestión municipal. El proceso se conoce como de glocalización<sup>39</sup> (Brenner, 2004; Swyngedouw, 1997), pues hace referencia al encaje de la escala local dentro de la economía globalizada, a partir de estrategias de desarrollo de las fuerzas productivas dentro de la localidad para competir a escala global y atraer los flujos de capital. Los actores locales toman el protagonismo para el impulso económico y el desarrollo, dentro de la estabilización de un contexto o marco de confianza para la interacción<sup>40</sup>. En este nuevo contexto, los territorios subnacionales participan directamente en la creación e implementación de políticas que impulsan prácticas organizativas diversas. La transformación de la economía local pretende mejorar su competitividad frente a otras entidades territoriales similares, donde la disputa ya no es a nivel nacional, sino que pasa a ser a escala urbana<sup>41</sup> (Blatter, 2004; Brenner, 2004).

La dinámica neoliberal, por otro lado, supone un claro impulso para las desigualdades, tanto internas como entre territorios. El capital social local pasa a explicar las diferencias entre contextos y determinar su crecimiento económico, por lo que es clave para la competencia dentro del nuevo sistema económico global. Se empieza a hablar de potenciar los factores sociales para fomentar los económicos, impulsando las relaciones entre actores en el territorio a escala local (Trigilia, 2001). Se articulan nuevas políticas

---

<sup>39</sup> Glocalización, pensar globalmente y actuar localmente. Dos periodos: los años 80, donde las ciudades compiten a nivel internacional. Es la etapa neoliberal más dura, con fuertes medidas de privatización, liberalización y desregulación. Genera un aumento de la pobreza y la desigualdad; y a partir de los años 90, donde se mantiene el crecimiento económico neoliberal, buscando integrar al conjunto de la sociedad y lograr cohesión social en un nuevo regionalismo competitivo (Keating, 1998). El neoliberalismo corregido busca el equilibrio entre el crecimiento económico y el control de las desigualdades sociales. Se articulan instituciones a nivel metropolitano y regional, que se organizan dentro de una estructura global de metagobernanza donde otras como el FMI, BM u OCDE, fomentan y articulan la gobernanza multinivel (Brenner, 2004; Jessop, 2002b; Moulaert & Sekia, 2003).

<sup>40</sup> En Europa, para la creación de esta nueva superestructura, es principal el papel que desarrolla la propia Unión Europea a partir del fomento y desarrollo de las políticas públicas locales, dentro de programas diseñados a nivel europeo (Pradel-Miquel, 2011). En cambio, en Latinoamérica el impulso local encaja dentro del marco que establece el Consenso de Washington (1989), con la colaboración del Fondo Monetario Internacional, el Banco Mundial, y el Departamento de Tesoro de EE. UU., mediante programas para el ajuste estructural de los países subdesarrollados.

<sup>41</sup> La competitividad local se liga a: las recomendaciones y guías de buenas prácticas, mediante la comparativa con casos exitosos en diferentes contextos; y a fomentar la participación activa de los actores locales para impulsar la innovación, a partir de la implementación de políticas de cohesión territorial (Regalia, 2007).

para relacionar las realidades sociales locales con sus instituciones, organizando redes de participación, negociación e intercambio. El sistema productivo cambia mediante la innovación, la desestandarización de la producción y la diversificación de productos. El sector servicios toma el protagonismo sobre el industrial y el patrón de consumo cambia hacia los bienes no materiales, la cultura, el conocimiento y el disfrute de las experiencias inmediatas; lo que supone un aumento en los flujos de movilidad y la industria turística. Aun así, esto es solo una generalización, pues existe una influencia clara del desarrollo histórico nacional de cada lugar, lo que hace que se consoliden modelos diferenciados donde el peso y la articulación de los organismos no gubernamentales cambia (Wollmann, 2009).

Para terminar, a nivel global este periodo representa la evolución del capitalismo industrial asentado en la economía de mercado, donde las ganancias provienen de producir y comercializar bienes y servicios; hacia el capitalismo financiero, centrado en la optimización de los beneficios mediante la especulación. La financiarización, como proceso, coloca el capital financiero sobre el productivo, en un contexto de mundialización de las finanzas. Supone la unión entre el capital productivo, la economía real del dinero, y el sistema bancario, a base de crédito o capital ficticio<sup>42</sup>. En el contexto de financiarización de la economía, el Estado pasa a respaldar y regular el valor del dinero, donde son determinantes a nivel global el papel de la bolsa y las sociedades por acciones (Hilferding, 1963 [1910])<sup>43</sup>. Esto demuestra el rol central del Estado en los procesos de explotación y dominación neoliberales (Kornbluth, 2020b).

La plusvalía producida por la clase obrera ya no recae sobre su patrono o jefe industrial, sino que la emplean accionistas para sacar mayor rentabilidad mediante su circulación en los mercados bursátiles. En este sentido y desde una perspectiva marxista (Hilferding, 1963), destaca la noción de oligarquía financiera, referida a aquellos que tienen el suficiente capital como para controlar la sociedad global; pues ciertas corporaciones tienden al monopolio, concentrando las relaciones entre capital financiero, bancario e industrial o productivo (Lenin, 1968 [1917])<sup>44</sup>. El desarrollo de este capital financiero trasciende la transformación de la estructura económica e incide sobre las relaciones políticas y de poder (Wright, 1987). Aquí, es interesante analizar el comportamiento de las clases dominantes, pues articulan cárteles que conforman el marco estructural donde opera el capital financiero, por encima de la dinámica de actuación de los propios Estados e influyendo directamente sobre sus políticas.

### **2.2.3 Transición. Del Gobierno tradicional a la Gobernanza multinivel**

Desde una perspectiva funcionalista, la transición del gobierno a la gobernanza conlleva un estilo administrativo más interactivo, basado en la cooperación inter e intra gubernamental, público-privada y la participación del resto de la sociedad civil<sup>45</sup>, donde todos los niveles son interdependientes (Le Galès, 2002). Aquí, diferentes actores no gubernamentales, privados y de la sociedad civil, inciden sobre

---

<sup>42</sup> El capital ficticio es clave dentro del proceso de financiarización de la economía (Guillén, 2014). Representa medios de circulación imaginarios de capital, en forma de letras de cambio, que no responden a algo real; así como el rol del crédito. En este contexto destaca el rol del rentismo en la dinámica empresarial, a partir de conceptos como subconsumo o sobreproducción y su relación con la teoría del valor (Mateo, 2015).

<sup>43</sup> A partir de la II Guerra Mundial el patrón oro pierde su capacidad de respaldo, pues la deuda de los países se eleva por encima de sus reservas reales. Como EE. UU. pasa a ser la potencia mundial y la deuda europea en buena medida viene de allí, el dólar empieza a sostener al oro, a partir de instituciones representativas como el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial, BM. A partir de los años 70, los Estados pasan a respaldar el dinero de manera fiduciaria, dentro de un marco regulado internacional (Hilferding, 1963).

<sup>44</sup> La concentración del capital se relaciona con la "ganancia del fundador" (Hilferding, 1963): la distribución de la propiedad de una sociedad por acciones genera importantes ganancias sobre el fundador original, aquel que abre la empresa a la transacción accionaria o bolsa. Esta ganancia incentiva la formación de corporaciones que siguen centralizando el capital (Rojas-Silva, 2019), en un proceso de estancamiento (estancamiento de capital e inflación).

<sup>45</sup> Dentro de la sociedad civil hay mucha variedad con respecto al estatus y poder que representan los diferentes actores, fuera del mercado y el Estado. Constituye el terreno de la lucha social por la hegemonía (Gramsci, 2009), donde emergen las transformaciones sociales y la innovación (Foucault, 1979).

el proceso de diseño de políticas, para dar respuesta a las problemáticas a partir de negociación, reflexión conjunta y cooperación para su implementación (Kooiman, 1993; Pierre, 1999; Rhodes, 1997). A partir de la crítica al Estado de la excesiva burocracia se promueven las dinámicas de libre mercado, que se consideran más eficientes, a partir de un ejercicio de coordinación que reduce los costes de transacción (Le Galès, 2002). Supone la renovación de la socialdemocracia, un enfoque enmarcado en la tercera vía (Giddens, 1998), entre la gestión pública jerárquica y al mercado anárquico (Davies, 2011).

En la nueva gobernanza se crean coaliciones entre actores diversos que van más allá de la estructura institucional del gobierno tradicional (Peters, 2015; Swyngedouw, 2005), como un mecanismo clave para la reestructuración del Estado, en cuanto a la provisión de servicios sociales y bienestar<sup>46</sup> (Brenner, 2004). Esto implica una transformación en el proceso de diseño e implementación de políticas públicas, donde el Estado y la administración se reconfiguran pasando de un rol centralizado y jerárquico, a uno más coordinado entre niveles (Eizaguirre-Anglada, 2012). Es una importante descentralización tanto horizontal, mediante la multiplicación de actores de la sociedad civil; como vertical, a diferentes niveles de gobierno (Rhodes, 1997). Aunque el Estado y el mercado aparecen conceptualmente separados, están funcional y estratégicamente interconectados (Jessop, 2002b), dentro de un proceso donde las transformaciones no son homogéneas, pues toman una forma distinta dependiendo del contexto y su tradición en la provisión de políticas de bienestar (Cerrillo-Martínez, 2005; González & Healey, 2005).

A partir de la visión del nuevo institucionalismo (Sørensen & Torfing, 2009) y para ampliar la perspectiva anterior, se define la gobernanza como la articulación estable de actores mutuamente dependientes, operacionalmente autónomos del Estado, mercado y sociedad civil, y que interactúan a través de negociaciones conflictivas dentro de un marco institucionalizado de reglas, normas, conocimientos compartidos e imaginarios sociales. Aquí, se consolidan nuevas instituciones, perdurables, que articulan los sistemas de gobernanza como formas de gobierno más allá del Estado y con protagonismo a escala local, en un proceso donde la política social pasa a depender de estas. Es un contexto donde la intervención directa del Estado se interpreta como un desincentivo al esfuerzo, ahorro e inversión (Jessop, 2002b); en una dinámica de impulso mercantil que influye directamente sobre la naturaleza y distribución de los riesgos sociales, creando nuevas formas de pobreza (Oosterlync et al., 2013).

El objetivo es que, mediante la participación de un mayor número de actores en redes horizontales<sup>47</sup>, se produzca una mejora de la democracia a partir de políticas más efectivas y adecuadas a su contexto. Aquí, la sociedad civil y el sector privado obtienen un rol distinto, más activo en el diseño e implementación de políticas públicas, algo que tradicionalmente está centralizado en el Estado. Es la transición de una situación donde el Estado nacional actúa como gestor principal en la regulación política, a otra donde se potencia la gobernanza multinivel o la "buena gobernanza" (Le Galès, 2002; Leubolt et al., 2009; Marks, 1992)<sup>48</sup>, con multiplicidad de actores que forman partenariados e intervienen

---

<sup>46</sup> En los contextos del Sur de Europa la cultura del bienestar se basa en la reciprocidad informal y la alianza entre familias, por tanto, la innovación social y sus dinámicas las promueve la propia sociedad civil, para contrarrestar la ausencia de recursos o servicios públicos. En cambio, en contextos más neoliberales como en Reino Unido o EE. UU., es el mercado el que sustituye al rol del Estado para la provisión del bienestar, donde destacan asociaciones socialmente creativas en forma de organizaciones del Tercer Sector. En Latinoamérica la situación es una mezcla entre ambos sistemas, en contextos neoliberales donde, además, tienen relevancia las redes informales y familiares.

<sup>47</sup> Conjunto relativamente estable de relaciones de naturaleza no jerárquica e interdependiente que vincula a una diversidad de actores con unos intereses comunes sobre una política y que intercambian recursos para conseguir este interés compartido, conscientes de que la cooperación es la mejor forma de conseguir los objetivos.

<sup>48</sup> Término empleado por el Banco Mundial a partir de 1992; la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), en 1995; Naciones Unidas, en 1997; y la Comisión Europea, en 2001 (Eizaguirre et al., 2012). A nivel europeo y a partir de la crisis 2008, el Libro Blanco sobre la Gobernanza Multinivel (Diario oficial de la Unión Europea. Comité de las Regiones, 2009) se centra en mejorar la eficiencia de los recursos públicos en un contexto de austeridad. La gobernanza multinivel constituye una de las claves para el éxito del proceso de integración europea, impulsando principios de apertura, participación, transparencia, efectividad y coherencia.

en la toma de decisiones, en una escala que va desde el nivel local hasta el supra nacional. Es la transformación del sistema capitalista global<sup>49</sup> (Hajer & Wagenaar, 2003; Jessop, 1998; Moulaert et al., 2005; Pagden, 1998). La Tabla 3 recoge la síntesis del paso del gobierno tradicional a la gobernanza a partir de las principales variables descritas, en un proceso de transición que, como se ha analizado, comienza con el giro neoliberal de los años 70 y llega hasta la actualidad. La presente investigación pone especial interés en esta transición para el caso de España, Barcelona y Chile, Santiago; analizando la situación actual desde una perspectiva histórica que asume su componente gradual y como proceso.

- Tabla 3. El paso del Gobierno a la Gobernanza. Principales características

	Gobierno tradicional	Gobernanza multinivel
Estructura de la economía	Economía industrial. Fordismo. Intervención del Estado: keynesianismo	Neoliberalismo. Economía de libre mercado. Estado subsidiario: asistencialismo focalizado
Políticas Públicas	Reactivas y redistributivas. Políticas estandarizadas a nivel nacional. -Estado de bienestar. Público	Preventivas y planificadas. Políticas adecuadas y contextualizadas a nivel local y regional. -Externalización y coordinación público-privada
Actuación	Centralizada. Nacional, jerárquica y lineal	Descentralizada. Local, horizontal y reticular
Participación en el gobierno	Diálogo social entre los trabajadores y empresarios. Nivel nacional	Participativa multinivel. Participación de todos los actores a varios niveles. Consensos ad hoc
Proceso toma decisiones	Estructura regulada y jerárquica. Actores legitimados por democracia. <i>Top-down</i>	Estructura horizontal y reticular, abierta a la participación. <i>Bottom-up; Bottom-linked</i>
Actores	Administración pública. El resto de los actores ceden su soberanía al ente público	Ente público, Tercer Sector, Academia, Sector privado y Movimientos Sociales <sup>50</sup>
Modelo de Gobierno	Los Estados Nación y el <i>managerialism</i> . Modelo producción industrial	Globalización y el regionalismo competitivo. Agentes locales y regionales toman poder

- Fuente. Elaboración propia a partir de una comparativa sobre lo analizado en el marco teórico sobre Gobernanza

A partir de aquí, se pone el foco sobre los sistemas de gobernanza multinivel para profundizar en su conceptualización y reflexionar sobre la necesidad real de la transición, así como la capacidad para valorarla o medirla. Aunque a nivel teórico hay mucho escrito sobre gobernanza, como se ha comentado la presente investigación emplea una perspectiva combinada entre la sociología económica, la economía política, la socio-ecología y la institucional-territorial; que permite analizar de manera complementaria su componente estructural, a varios niveles, junto con el papel de los actores y las relaciones sociales en esta, así como su situación actual a partir del estudio histórico, contextual, de las variaciones en los modelos de gobernanza (Martí-Costa & Tomàs-Fornés, 2016; Pradel-Miquel & García-Cabeza, 2018; Pradel et al., 2013). Dentro del proceso político, se pone especial interés en analizar el potencial transformador que tiene la sociedad civil, los movimientos sociales y las prácticas emancipadoras (Eizaguirre-Anglada, 2012; Jessop et al., 2013; Pradel et al., 2013). Esta combinación pretende evitar una visión macrodeterminista o institucional, que menosprecia la acción colectiva; así como lo contrario, una noción que la sobredimensione (DeFilippis et al., 2006). Debido a la inexistencia de un único modelo de gobernanza es un concepto difícil de definir y abordar, pues depende de las estructuras que la forman, niveles administrativos y el sistema político de cada país (Prats i Catala, 2005a, 2005b)<sup>51</sup>.

<sup>49</sup> Son una respuesta frente a la insostenibilidad del sistema capitalista, una nueva forma de entender la relación entre crecimiento económico y redistribución. En este sentido, destacan los nuevos roles de entidades infra y supra estatales en la reestructuración multinivel, en sistemas de gobernanza con una importante relación con los sistemas de bienestar local (Brenner & Theodore, 2002; Jessop, 2002b; Kazepov, 2010).

<sup>50</sup> El mapa de actores se elabora poniendo el foco sobre el objetivo de la investigación, para analizar los sistemas de gobernanza del proceso de diseño e implementación de políticas (Capítulo 2.3 y Capítulo 10.3).

<sup>51</sup> Depende del contexto adquiere diversas formas, por ejemplo: la "nueva gestión pública", "nueva gobernanza", o "gobernanza moderna" (Bache & Flinders, 2004; Garcia et al., 2004); el "gobierno relacional" o "gobierno en redes"; el paso del "Estado facilitador" al "Estado coordinador"; la "gobernanza policéntrica" (Le Galès, 1998); el

De todos modos, como supone una transformación frente al gobierno tradicional las definiciones de gobernanza tienen puntos en común, sobre los que se cimenta la tesis a la hora de realizar la comparativa entre contextos (Giersig, 2008): el rol creciente de los niveles micro y macro nacionales en la diversificación y proliferación de coaliciones para la toma de decisiones, donde el gobierno es solamente una parte; las coaliciones y movimientos de carácter temporal orientadas a objetivos concretos, que implican una dependencia mutua entre actores. En general, esto representa una mayor implicación de los actores privados y de la sociedad civil en el proceso político; y que introducen en las políticas la experiencia local mediante la participación de los actores involucrados en las problemáticas.

Estos nuevos sistemas de gobernanza, que todavía se implementan de manera incompleta y residual, conviven con el tradicional gobierno burocrático, jerárquico y centralizado; representando modelos en transición gradual. La pretensión es ir introduciendo la eficiencia de los procedimientos de las organizaciones empresariales (Huete-García, 2010) sobre los sistemas de gobierno, para poder responder mediante políticas públicas de una manera más adecuada a las demandas sociales y los retos democráticos de los asuntos propios de la sociedad postindustrial (Fernández & Mota, 2009). La mayor implicación de actores no gubernamentales en el diseño e implementación de las políticas públicas y en la definición del interés general (Cerrillo-Martínez, 2005), implica un incremento en la movilización de recursos, en una dinámica donde el actor público trabaja a varios niveles a partir de la interacción con actores no gubernamentales, que se coordinan con la administración.

Esto no significa que el Estado aprovechando el nuevo rol subsidiario reduzca su capacidad de intervención e inversión mediante políticas públicas, sino todo lo contrario. Debe erigirse como el actor gestor y coordinador de este modelo de gobierno, donde adquiere mayor relevancia para la definición del marco organizativo sobre el que se establece la red, determinando su funcionamiento y manera de interacción entre actores. Es clave para la consolidación de estructuras y procesos sociopolíticos relacionales que se estimulen la comunicación entre actores y la creación de responsabilidades comunes. La administración pública mantiene su papel de liderazgo, no solo diseñando las reglas sino coordinando las políticas y la participación de todos, fomentando la toma de decisiones y consensos en beneficio del interés público y los principios democráticos (Pemán & Jiménez, 2013). En este sentido, para organizar el paso desde el gobierno centralizado a las nuevas formas de gobernanza multinivel, el gobierno urbano y regional es decisivo. Para la reestructuración del Estado de bienestar ya no importa solo el gobierno central, sino también los niveles subnacionales, micro, y los supranacionales, macro.

Por otro lado, el fundamento que legitima la transición hacia sistemas de gobernanza más participativos, además de las cuestiones de crisis económica e insostenibilidad comentadas, deriva de las nuevas complejidades sociales. El incremento de las desigualdades y la exclusión urbana, con asuntos como el género, la dependencia o la inmigración, son cuestiones transversales que exigen ser afrontadas a varios niveles de gobierno junto con la participación de los actores sociales, como fuente de conocimiento imprescindible. Es la mejor estrategia para unir al Estado y la política con su sociedad, lo que está directamente relacionado con la globalización, pues a las problemáticas contextuales se añaden otras globales como la preocupación medioambiental o la seguridad internacional. Ningún actor concreto puede disponer de una información que es transversal, ni puede intervenir por sí solo a nivel global. Exige la cooperación internacional de los Estados, donde la coordinación multinivel se asienta en grandes organizaciones como la Unión Europea, UE; la Organización Mundial del Comercio, OMC; o el Fondo Monetario Internacional, FMI. Además, no es sostenible pensar en la creación de un sistema público capaz de afrontar los servicios sociales sin involucrar al ente privado, pues la capacidad económica y competencial de los gobiernos es insuficiente para ello (Peters & Pierre, 2005b, 2005a).

---

“Estado cooperativo” (Mayntz, 2003), con redes corporativistas o partenariados (DiGaetano & Strom, 2003); o la “gobernanza multiagente o multiescalar” (García, 2006; Giersig, 2008).

Ahora bien, para valorar la transición hacia sistemas de gobernanza más participativos se pueden adoptar varias perspectivas. La presente investigación aunque no descarta la noción cuantitativa o económica que plantean teorías como la de los regímenes urbanos (Pierre, 1999, 2005)<sup>52</sup>; adopta una visión más social e integral del conjunto, mediante un modelo integrador donde es clave el papel de la administración para impulsar las relaciones de confianza entre actores, a partir de una perspectiva multinivel e histórica (Giersig, 2008). Aquí, el sistema de medición se basa en la selección de variables que permitan comparar contextos diversos mediante la definición de un modelo integrado (DiGaetano & Strom, 2003; Kantor & Savitch, 2005; Savitch & Kantor, 2002; Sellers, 2002)<sup>53</sup>. A la hora de comparar sistemas de gobernanza urbana, se debe tener en cuenta que todas las ciudades: son únicas, con un contexto político, social, cultural e histórico concreto; pero, también muestran similitudes institucionales, mediante sistemas económicos locales y regionales similares afectados por la globalización<sup>54</sup>.

Por tanto, para medir la gobernanza multinivel se debe tener en cuenta: la relación entre su componente estática y procesual, histórica, que determina la cultura frente a las políticas sociales, la capacidad de organización colectiva, el sentimiento de identidad o la relación con el sistema de bienestar, por ejemplo; la necesidad de establecer una perspectiva comparativa, pues cada contexto es diverso, pero con dinámicas globales similares; y ensalzar la componente local o urbana, donde las relaciones entre actores son claves, así como el papel del actor público gestor y el grado de descentralización política.

Pero, profundizando sobre el análisis de estas relaciones sociales entre actores, se debe tener en cuenta que se dan, generalmente, dentro de un entorno capitalista, donde a partir de diversos intereses se reproducen consensos que impulsan a la desigualdad global. Por ello, las relaciones sociales no tienen efectos necesariamente positivos sobre el desarrollo económico y la inclusión, lo que contradice las teorías donde el capital social es el elemento central para el crecimiento, en una cultura de cooperación (Putnam, 1995). Una combinación determinada de relaciones sociales puede también frenar el desarrollo económico y generar desigualdades (Granovetter, 1985; Mingione, 1994; Trigilia, 2001).

#### **2.2.4 Crítica a la “buena Gobernanza”. Una perspectiva más realista<sup>55</sup>**

Como se ha analizado, la gobernanza se entiende como algo que fomenta los procesos inclusivos en la política. En las últimas dos décadas emergen nuevos acuerdos institucionales innovadores, a todas las escalas, que se enfrentan al modelo de gobierno tradicional centralizado, generando nuevas formas de gobernanza más allá del Estado. Estos movimientos progresistas empujan al reconocimiento de colectivos vulnerables y clases sociales estigmatizadas, exigiendo derechos y demandando la implicación directa de la ciudadanía en la toma de decisiones (Della Porta, 2018). La transición impulsa nuevas agendas a través del conflicto, donde se exige participación, democracia directa, mecanismos redistributivos y nuevos lenguajes políticos. Los sistemas de gobernanza se entienden como la respuesta institucional frente a una mayor demanda democrática, contra el autoritarismo (Castells, 1983).

---

<sup>52</sup> Para analizar las coaliciones público-privadas de ámbito local, valoran el crecimiento económico mediante la teoría de la elección racional, para mejorar la eficiencia global del sistema. Así, se pretenden explicar los modelos virtuosos de crecimiento local dentro de los regímenes urbanos (Dowding, 2001). Es muy útil en modelos donde el sector privado es protagonista; pero, las relaciones no vienen solamente motivadas por la elección racional, sino que también son importantes elementos como el capital social, la cultura política y el contexto ambiental.

<sup>53</sup> En EE. UU. el modelo de análisis empleado para la comparativa entre casos diversos es la teoría de los regímenes urbanos (Pierre, 1999). Se demuestra que la presencia y protagonismo del sector privado a escala local en EE. UU. no es exportable a otros contextos, donde el sector público tiene mucho más peso (Kantor & Savitch, 2005).

<sup>54</sup> Estas dos componentes se tienen muy en cuenta en la presente investigación, tanto para la elección como para el desarrollo del análisis comparativo entre las ciudades de Barcelona y Santiago.

<sup>55</sup> Deriva de la idea de gubernamentalidad de Foucault (Foucault, 1979), que explica cómo los diversos actores pueden a la vez aportar y sabotear cualquier política. Hay muchos artículos en Latinoamérica que relacionan esta noción con la posible transición del gobierno a la gobernanza (Restrepo-Tamayo & Jaramillo-Castrillón, 2019).

Pero, desde una perspectiva menos más realista y crítica, sobre las evidencias contrastadas, se analiza cómo la implantación de políticas para potenciar la gobernanza no ha tenido como resultado sociedades más cohesionadas y democráticas (Brenner, 2004; Buck & Gordon, 2005; Geddes, 2006; Jessop, 2002b; Kearns & Forrest, 2000; Murillo, 2014; Swyngedouw, 2005). El giro hacia formas de gobierno más descentralizadas y pluralistas, también supone una vuelta hacia modelos de control y toma de decisiones antidemocráticas (Jessop, 2002b). Aunque las redes de gobernanza son una garantía democrática para que funcione la descentralización política, también pueden integrar procesos poco transparentes y opacos, que facilitan y reproducen la concentración de poder en pocos actores (Blanco, 2015; Vergara-Cabrera, 2018). La puesta en marcha de estos mecanismos no ha garantizado una redistribución del poder ni un procedimiento mejorado democrático (Davies, 2011). En este sentido, se cuestiona tanto que la gobernanza corrija los errores del estatismo burocrático como los del liberalismo de mercado.

Se demuestra que la transición hacia la gobernanza tiene dos caras (Swyngedouw, 2005), pues permite nuevas formas de participación entre el Estado y la sociedad civil, profundizando en la democracia; pero, también redefine el significado y la posición de la ciudadanía en el ámbito político, lo que modifica la naturaleza democrática (Bauböck, 2003; Hays, 2007). Implica una transformación en los mecanismos de negociación e intermediación del conflicto, donde el elemento de la participación se convierte en uno de los factores claves a analizar. Aunque, por sí, la apertura a la participación política multinivel del resto de actores no gubernamentales supone una mejora para el sistema democrático, también impulsa el protagonismo del sector privado, dentro de un sistema mercantil globalizado e imperante (Brenner & Theodore, 2002). Como no existe un proceso reglado, normativo, que organice las nuevas maneras de participar dentro de los sistemas de gobernanza; se establecen relaciones de poder concretas, ad hoc, que dependen de cada contexto particular. Estos nuevos acuerdos entre actores se dan en un vacío institucional, pues no hay normas claras que los regulen (Hajer & Wagenaar, 2003).

Además, la manera de operar de las nuevas redes horizontales es opaca, pues surgen de coaliciones entre élites económicas, socioculturales y políticas. Aunque es cierto que los programas que provienen de sistemas participativos más abiertos tienen una mayor capacidad transformadora y de empoderamiento social<sup>56</sup>, junto con un aumento en la precisión con respecto al diagnóstico de las problemáticas; también suponen una descentralización del monopolio del saber experto (Sørensen & Torfing, 2016). En contra del ideal de Jürgen Habermas (Habermas, 1987a, 1987b), aunque aumente la participación, alcanzar el consenso siempre supone alguna forma de exclusión social (Mouffe, 2000).

Los sistemas de gobernanza crean nuevos grupos de poder, donde ciertos actores o escalas de gobierno debido a sus recursos o funciones pueden dirigir el comportamiento del resto, haciendo de árbitros (Beaumont & Nicholls, 2008; Jessop, 2004; Le Galès, 2002). En la práctica, estas redes de gobernanza pueden sustituir a las que reemplazan e incluso incrementar la concentración de poder. En el proceso de integración del conjunto de la sociedad en la toma de decisiones, existen relaciones de poder asimétricas producto de las desigualdades sociales de base. No todos pueden participar igual, porque el proceso para asignar a un individuo o grupo ese derecho o estatus no es algo neutral (Swyngedouw, 2005). Aunque el empoderamiento social y político que promueve la búsqueda de consenso en el funcionamiento de los sistemas de gobernanza es evidente, algunas comunidades permanecen excluidas (Eizaguirre-Anglada, 2012). Las formas de participación institucionalizadas<sup>57</sup> pueden hacer que el proceso sea más democrático, pero eso no significa que sea más igualitario (Fainstein, 2010).

---

<sup>56</sup> Un caso de éxito de empoderamiento de los vulnerables son los presupuestos participativos de Porto Alegre (Novy & Leubolt, 2005). El cambio en las relaciones de poder no se produce a partir de organizaciones autónomas o independientes del poder estatal, sino que, se forjan en colaboración con el Estado local. Exige de una autonomía entre sociedad y Estado, donde la participación ciudadana rompe con el sistema clientelista-patrimonialista.

<sup>57</sup> El desarrollo del neoliberalismo desdibuja la frontera entre la protesta política en calle y la participación institucionalizada (Peck & Tickell, 2002). El proceso de conformación de la agenda neoliberal amenaza la base

En este sentido, la relación que se establece entre el capital y la cohesión social tampoco es clara, porque se produce dentro de un contexto de competitividad<sup>58</sup>. Aunque se interpreta que las relaciones sociales tienen efectos positivos y son deseables, pues benefician al conjunto de la sociedad indistintamente del contexto (Putnam, 2000; Putnam, 1995); esta concepción esconde una visión conservadora vinculada al comunitarismo (Trigilia, 2002). Al mismo tiempo, un marco de cohesión social basado en la participación tiende a desplazar al segundo plano las contradicciones estructurales que originan las desigualdades (Eizaguirre-Anglada, 2012)<sup>59</sup>. Esto provoca que en los procesos participativos y movimientos sociales haya una baja representación de los sectores vulnerables<sup>60</sup>, en una dinámica similar a la que aparece en prácticas de economía social, banca ética o gestión ciudadana de infraestructuras. Aunque estas influyen directamente en la democratización de las políticas públicas para ofrecer alternativas a la provisión de servicios básicos, tienden también a reproducir los procesos de exclusión existentes (Blanco et al., 2016), pues los sectores con mayor capital social y cultural tienden a liderar los espacios participativos (Silver et al., 2010).

Las desigualdades sociales implican unas condiciones de partida asimétricas para participar y emprender, que no se perciben como problemáticas dentro de los movimientos y quedan invisibilizadas (Alarcón et al., 2015; Blanco et al., 2016; Dean, 1999). Por tanto, no siempre las prácticas alternativas son inclusivas, emancipadoras o habilitadoras (Wright, 2014), pues las mismas prácticas alternativas o transformadoras reproducen la situación existente y tienen límites en su capacidad redistributiva, carencias para garantizar la universalidad (Andreotti & Mingione, 2016; Gerometta et al., 2005; Harvey, 2012). No siempre el aumento de capital social se traduce en resultados más democráticos o participativos. Aunque abren la agenda política a la sociedad civil, pueden potenciar un sistema de gobierno más tecnocrático y aislado frente a la toma de decisiones.

Por otro lado, al contrario que en los modelos de gobierno tradicionales, la estructura de representación en los sistemas de gobernanza no está definida y es difusa (Davies, 2011). El funcionamiento interno de las redes horizontales y asociaciones es variado y difícil de analizar, donde entra en juego también los diferentes niveles de gobernanza. Ningún actor abarca y representa todas las escalas dentro de un sistema de gobernanza multinivel, por lo que es complicado establecer una red de gobierno estable que desarrolle un procedimiento controlado<sup>61</sup> (Swyngedouw, 2005). Esto provoca que los mecanismos de legitimidad de las políticas resultantes sean complicados pues los resultados aparecen cargados de ideología, lo que silencia alternativas posibles, donde la hegemonía del discurso pasa a representar la legitimidad. La manera de evaluar los resultados es difícil (Stoker, 2011), así como el momento de determinar las responsabilidades. Dado a la estructura opaca de representación, los liderazgos son difusos, así como la rendición de cuentas; lo que diluye la responsabilidad pública (Swyngedouw, 2005).

---

democratizadora de la participación, aunque no puede generalizarse pues sigue un patrón desigual dependiendo del contexto, el conflicto y las trayectorias institucionales específicas (Brenner et al., 2010).

<sup>58</sup> La noción de justicia social neoliberal se articula en un marco competitivo que promueve la desigualdad y exclusión, donde el capital social no tiene por qué tener efectos positivos (Buck & Gordon, 2005). Desde la geografía crítica se analiza que podrían darse sociedades con alto capital social, pero pobres y desiguales (Harvey, 1989a).

<sup>59</sup> Las respuestas en forma de acción colectiva surgen de las comunidades y barrios más necesitados, pero con los suficientes recursos y capital socio-cultural como para impulsar la emergencia de prácticas alternativas transformadoras (Nel'lo & Blanco, 2018). El éxito de la innovación social para conseguir la transformación radica en que sea efectiva en el cumplimiento de sus objetivos, transversal en la satisfacción de necesidades y transferible social y territorialmente (Subirats & Bernardos, 2015).

<sup>60</sup> Analizando la trayectoria reciente de manifestaciones sociales en España, las personas de edad intermedia, clase media-alta, con estudios, de izquierdas y activas políticamente, son los que más participan (Alarcón et al., 2015).

<sup>61</sup> Diversos análisis empíricos prueban que las redes de gobernanza no son tan plurales, transparentes y horizontales como parecen, hay un exceso de euforia sobre la metáfora reticular (Sørensen & Torfing, 2009). Se crea pues la sombra de una jerarquía, con formas de autoorganización y coordinación basadas en el mercado.

Esto no significa la muerte del Estado, pues muchas de estas nuevas tecnologías de gobierno aparecen articuladas por el propio actor público. Pero, el poder político en este híbrido entre gobierno y gobernanza aparece descentralizado, difuso y opaco; donde se articulan niveles de gobernanza por debajo del nacional, a escala local, en forma de economía social, asociaciones y movimientos; aunque estos no pueden operar fuera del Estado, por lo que no son realmente independientes. Esta ambigüedad deteriora la legitimidad pública, a la hora de implementar políticas contando con la participación de la sociedad civil, que de otro modo se opondría a las mismas. A esto se le añade el rol primordial del Estado en el capitalismo financiero<sup>62</sup> (Kornbluth, 2020a), donde el poder económico es al mismo tiempo, poder político. Dominar la economía es hacerlo sobre los medios de poder del Estado, para asegurar el control de los factores de producción (Hilferding, 1963)<sup>63</sup>. En este contexto, la clase capitalista toma directamente posesión del Estado, abiertamente, y lo convierte en un instrumento para sus intereses de explotación. Esta clase, aunque heterogénea, está bien articulada y tiene una alta capacidad de influencia sobre el proceso de diseño e implementación de políticas (Kornbluth, 2020a).

En este sentido y poniendo el foco sobre el objetivo de la presente investigación, representa el proceso de financiarización de la vivienda y el suelo urbano, donde se establece un modelo público-privado que hubiera sido imposible sin la intervención activa del Estado, lo que dificulta trazar los límites entre la propiedad pública y la privada (Lazzarato, 2015). Por tanto, la transición hacia un sistema político horizontal en red basado en la gobernanza participativa se convierte en: un híbrido donde los agentes privados, públicos y de la sociedad civil comparten protagonismo; en innovadores modelos de gobernanza no jerárquicos, en red, donde se combina el contrato social de Rousseau (Rousseau, 2012) con el Leviatán de Hobbes (Hobbes, 2017), generando tensiones de todo tipo (Swyngedouw, 2005).

La escala urbana es la clave, pues es donde se produce la emergencia de la innovación en forma de activismo y movimientos sociales; así como las mayores transformaciones institucionales frente a los modelos de gobierno tradicional (Brenner & Theodore, 2002; Le Galès, 2002). La ciudad es donde se consolidan nuevas tecnologías de gobierno, reestructurando los parámetros de las políticas, lo que se aborda en profundidad en el siguiente apartado a partir de la definición de los actores no gubernamentales claves por su participación dentro de los sistemas de gobernanza.

### **2.3 Gobernanza urbana: niveles, actores y diseño de las políticas<sup>64</sup>**

#### **2.3.1 Los distintos niveles de gobierno: el protagonismo de la gobernanza urbana**

La transición política que protagoniza la descentralización implica una profunda transformación en el concepto y funciones tradicionales de los Estados nación. Como se ha analizado, no supone un debilitamiento del actor público (Jessop, 2004; Kornbluth, 2020a), sino una rearticulación donde se impulsa el ámbito local y regional como espacio propio de diseño e implementación de políticas, centradas sobre las problemáticas sociales determinadas por su territorio. Al mismo tiempo, el ámbito global, nacional y supranacional, no desaparece, se reestructura para cumplir una función más gestora

---

<sup>62</sup> Funciones principales del Estado en el circuito financiero: es el emisor del dinero, reconocido y legitimado, a través de los bancos centrales; se endeuda con los principales actores para obtener liquidez y financiar políticas, mediante la venta de bonos o deuda pública; es el salvador de los actores del circuito en momentos de crisis.

<sup>63</sup> Toda clase dominante utiliza un repertorio de arreglos sociales que garanticen la reproducción de las relaciones de explotación que le benefician y mantienen, que establecen su dominio. Por tanto, la hegemonía del capital financiero afianza las relaciones de explotación y dominación, dentro del proceso de acumulación y reproducción del capital (Poulantzas, 1979; Zeitlin, 1980).

<sup>64</sup> Para profundizar, la tesis doctoral: "Innovación social i gobernanza urbana. Las entidades socialmente creativas"; (Eizaguirre-Anglada, 2012). Analiza la participación de las entidades socialmente creativas en las relaciones de gobernanza, poniendo el foco sobre la innovación social que nace en respuesta a las dinámicas de exclusión y la emancipación que supone para ciertos colectivos vulnerables.

y distributiva. Se produce un doble proceso de descentralización, donde el Estado se desarticula en niveles verticales administrativos, entre la escala local (micro), regional y nacional (meso) e, incluso, internacional (macro) (Giersig, 2008); y de manera horizontal, a partir de la multiplicación de actores no gubernamentales<sup>65</sup> (Keating, 1998). De nuevo, hay que destacar que no existe una transición homogénea o estandarizada, es un proceso gradual y que en cada territorio despliega unas características ligadas a su propia cultura política, estructura productiva y sistemas de provisión de bienestar local, entre otras cuestiones. Por tanto, en cada contexto se establecen unos sistemas de gobernanza multinivel para coordinar la relación entre las escalas comentadas.

A partir de aquí, la estrategia metodológica que sigue la presente investigación pretende evitar tanto el enfoque determinista que pone solamente el foco sobre las dinámicas macro; como la exaltación de la agencia, el activismo social y la singularidad de las trayectorias locales. Las dinámicas estructurales globales son las que definen los modelos de gobernanza, por lo que hay que abordar su análisis a partir de las trayectorias y relaciones que se van estableciendo entre múltiples escalas. Así, las componentes institucionales, espaciales e históricas, adjuntas a los modelos de gobernanza, son los elementos que conforman su propia articulación y variedad (García-Linera, 2015; Harvey, 2014; Martí-Costa & Tomàs-Fornés, 2016; Martínez-Moreno, 2018). Los cambios locales no ocurren en un vacío institucional, están ligados a los entornos multinivel de cada contexto (Kazepov, 2010).

Por tanto, la tesis adopta una perspectiva multinivel que pone el foco sobre la gobernanza urbana, teniendo en cuenta su contexto histórico y territorial más amplio; así como las disputas de poder y el protagonismo de los actores que organizan complejas redes interconectadas a escala local.

### ***La escala local, el rol de las Ciudades: Micro***

Se aborda el rol de las ciudades dentro del sistema multinivel desde una perspectiva que entiende el territorio como una construcción social configurada a partir de las relaciones económicas, sociales y políticas en un espacio determinado (Keating, 1998). A nivel urbano la innovación social, condicionada por su historia, impulsa variadas formas para intentar satisfacer las necesidades humanas inmediatas, articulando nuevas relaciones entre individuos y grupos en la comunidad (Moulaert & Nussbaumer, 2005). Se entiende la gobernanza urbana como la base del sistema multinivel, donde la ciudad-región (Jonas & Ward, 2007) actúa como un agente político dentro de la economía global, con cierta autonomía a nivel metropolitano. La descentralización hacia la ciudad-región establece la escala urbana como la unidad para la competencia dentro del contexto mercantil global; y la capacidad del gobierno local para afrontarla depende de sus recursos, el financiamiento que recibe de niveles superiores y de los sistemas de gobernanza locales, con un heterogéneo conjunto de actores (Treib et al., 2007). Aunque, hay que tener en cuenta que no todos los procesos participativos locales sirven para fortalecer la democracia, sobre las instituciones tradicionales (Beaumont & Nicholls, 2008; Gaventa, 2006; Gbikpi & Grote, 2002)

En la reestructuración de los Estados de bienestar se potencia el fomento público de la innovación social para articular y renovar las redes de actores que participan en la provisión de servicios (Oosterlynck et al., 2016). Para compensar un régimen de acumulación en crisis, emergen modelos híbridos de regulación que combinan formas tradicionales de gobierno y sistemas socialmente innovadores, así como modelos de gobernanza horizontales (Le Galès, 2002). Se ensalza una renovada noción de ciudadanía urbana<sup>66</sup> que representa la emancipación de la ciudad dentro del marco nacional, como unidad de autogobierno y comunidad política. Aquí, el poder político y los derechos sociales que antes

---

<sup>65</sup> Esta doble transformación se entiende como el paso del Gobierno tradicional centralizado, a la Gobernanza, descentralizada y de funcionamiento reticular (Rhodes, 1997).

<sup>66</sup> Noción extensiva que abarca desde los regímenes neoliberales donde la intervención pública es mínima, hasta las sociedades que quieren ampliar constantemente los derechos sociales de manera universal. Esta dualidad, polarizada, lleva a la conformación global de diversos y contradictorios ensamblajes de ciudadanía (Ong, 2006).

se ligaban a la nacionalidad pasan a la noción de residencia, local. Este concepto de ciudadanía no sustituye al nacional, sino que lo hace más complejo, actuando de manera complementaria (Pérez & Palma, 2021). Se entiende la ciudadanía urbana como un ensamblaje insurgente (Holston, 2008) que emerge desde las ciudades para luchar por lo que el movimiento moderno ha fracasado: la inclusión, representación y participación de los grupos vulnerables en el proceso político, donde se prioriza su condición de habitar. Esto se manifiesta con el activismo social, que transforma constantemente el espacio urbano, donde son determinantes las nociones de capital social y cultural (Lefebvre, 1996).

Esto se aborda mediante la perspectiva que ofrece la sociología urbana, donde es clave la combinación entre la noción de capital social<sup>67</sup> local, junto con el papel que cumplen las ciudades a escala global, dentro de un sistema de competencias que define el capitalismo actual (Brenner, 2003). La evolución de la sociedad industrial representa el impulso de las relaciones sociales como la respuesta política para la gestión urbana (Polanyi, 1944; Weber, 1978), claves para entender y explicar la economía a escala local, conformando un mercado que se entiende como una entidad socialmente construida<sup>68</sup>.

Conceptos como el de cohesión social<sup>69</sup> junto con otros factores no económicos, pasan a ser centrales para el desarrollo de las políticas, pues determinan directamente la economía local (Coleman, 1988, 1990; Putnam, 1995); donde se articula toda una red de instituciones formales e informales que permiten la vinculación entre actividades económicas y sociales, en una cultura de confianza mutua (Trigilia, 2002). La cohesión social se convierte en un recurso productivo para la competitividad, uno de los pilares de la nueva política social neoliberal (Liebfried & Pierson, 1995). Esto impulsa la articulación de sistemas de gobernanza que potencian la consolidación de relaciones sociales más fuertes dentro de la comunidad, lo que aumenta la capacidad entre actores para crear consensos y crear una sociedad más cohesionada. Así, las políticas ligan el crecimiento económico local con la buena gobernanza y el fomento del capital social. En este contexto, toman relevancia indicadores como la confianza entre redes sociales, la cultura política o las dinámicas familiares, que pasan a ser diferenciales para mejorar la capacidad de competencia y el crecimiento económico del territorio inmediato (Amin, 1999; Klein, 2005).

Las lógicas neoliberales impactan sobre el tejido urbano y social como el terreno de producción y reproducción capitalista (Harvey, 1989b; Scott, 2000; Theodore et al., 2009). La plusvalía pasa a ser un criterio urbanístico imperante para el diseño y construcción de los espacios (de Mattos, 2006), lo que se traduce en una morfología urbana y habitacional mercantil, a partir del estudio de la potencial

---

<sup>67</sup> Se define como el agregado de recursos actuales y potenciales vinculados a la posesión de una red de relaciones, más o menos institucionalizadas, basadas en el reconocimiento y la confianza mutua (Bourdieu, 2011). El volumen del capital social se mide en función del tamaño de la red y del capital (económico, cultural, simbólico, etc.) de estos a los que se está conectado. Es la colaboración informal entre individuos, relacionada con la honestidad, los compromisos y su cumplimiento, las responsabilidades y la reciprocidad (Fukuyama, 1999). Se analiza a partir de los vínculos relacionales débiles, pues se han roto los círculos de reciprocidad tradicionales (Granovetter, 1973); a partir de la institucionalización de la colaboración entre actores (Bourdieu, 1986; Fukuyama, 1999).

<sup>68</sup> Desde la sociología económica se explica que los mercados se construyen socialmente sobre las redes de relaciones entre personas definidas por valores como la confianza, mutualidad o cooperación. Desde la psicología cognitiva se argumenta que diferentes grupos de actores tienen racionalidades diversas, por lo que se despliegan variados comportamientos económicos. Se abarca la economía como un conjunto de fuerzas colectivas que cristalizan tras un proceso institucional, lo que incluye tanto las instituciones formales, definiendo normas o leyes; como las informales, con sus rutinas, hábitos, normas sociales o valores (Amin, 1999; Granovetter, 1985; Trigilia, 2002). La economía no es una suma de empresas y mercados atomizados dirigidos por preferencias individuales y racionales, sino una composición de influencias colectivas que dan forma a la acción individual (Amin, 1999).

<sup>69</sup> El concepto de cohesión social lo populariza Durkheim (Durkheim, 2013 [1893]) para describir las implicaciones sociales de la modernidad urbana, en el paso de las sociedades de solidaridad mecánica a orgánica. Tönnies (Tönnies, 1988) hace una diferenciación similar, entre las nociones de comunidad y asociación. El concepto se utiliza de manera contraria al de exclusión social y hace referencia a la capacidad de convivir en un mismo espacio manteniendo la diversidad. Debido a su dificultad, se termina hablando de su ausencia para definirlo (Harloe, 2001).

rentabilidad. Esto deriva en procesos de destrucción creativa (Schumpeter, 1942)<sup>70</sup>, como operaciones que responden a una estrategia conjunta entre el sector público y privado (Rolnik, 2019). Supone el freno a la expansión urbana a favor de la vuelta a la densificación, mediante un urbanismo funcionalista donde se imponen los procesos de verticalización (Ehrenhalt, 2012; Rojas-Symmes, 2017). Es la reterritorialización de los Estados<sup>71</sup> (Giersig, 2008), que hace referencia a la descentralización del poder político a favor de la escala urbana, lo que conlleva un nuevo protagonismo de los actores locales en la construcción de espacios de regulación propios (Le Galès, 1998). Además, la proximidad física deja de ser una condición para las relaciones sociales; pues dentro de la sociedad red de economía global las ciudades son nodos, en una dinámica que ensalza los flujos sobre los lugares (Borja & Castells, 1997).

Por otro lado, es un proceso de empresarismo urbano<sup>72</sup> (Harvey, 1989a) donde el Estado trata de impulsar el carácter emprendedor de las ciudades, que comienzan a competir a nivel global (Jessop, 2002b). Se reproduce un rol similar al empresarial, donde destaca la integración de capital privado en la arquitectura institucional mediante partenariados público-privados, sobre todo en proyectos de especulación donde el riesgo lo asume el sector público (Harvey, 1989a). Se crea así un marco de oportunidades internacional donde se compite de manera desigual a partir de las características contextuales (Le Galès, 1998). Aquí, la cultura tiene un papel fundamental, implicando al sector privado en su promoción y desarrollo (Capel, 2005). Las administraciones locales tienen un rol activo en la negociación con el capital financiero internacional, para atraer inversiones y coordinar alianzas. Se aborda aquí desde la sociología urbana, pues el empresarismo concibe la dimensión territorial como una estructura estática, sin abarcar su dimensión constitutiva (Brenner, 2004)<sup>73</sup>. Al final, las ciudades se conforman como el producto de continuos procesos sociales de transformación (Harvey, 2007b).

Para entender el nuevo modelo de relaciones económicas y sociales ligado a los sistemas de gobernanza urbana, algunos investigadores plantean un enfoque intermedio entre las prácticas jerárquicas del gobierno tradicional, *top-down* y la metagobernanza (Jessop, 2016; Swyngedouw, 2009); y la participación activa de la sociedad civil dentro del proceso político, mediante una dinámica transformadora *bottom-up* (Castells, 1983; Della Porta, 2018; Wright, 2018). El modelo público-privado que resulta de los sistemas de gobernanza urbana, mediante la participación de un variado conjunto de actores no gubernamentales y en su interacción multinivel con otras escalas administrativas, representa un sistema *bottom-linked*, donde se combina la acción administrativa local con la de los ciudadanos (Eizaguirre-Anglada, 2012). La eficacia de la acción social local depende directamente de sus vínculos con las instituciones y la coordinación multinivel de estas, donde es clave el grado de descentralización de las competencias, pues establece el nivel de incidencia y participación de los actores locales en el diseño e implementación de las políticas públicas (García et al., 2015; Pradel et al., 2013).

---

<sup>70</sup> El giro neoliberal da paso al Estado competitivo: el Régimen (gobernanza autoorganizada sobre los fallos del mercado y Estado) Posnacional (nuevas escalas difusas más allá de los Estados) de Trabajo (política social bajo la política económica, la competencia sobre los derechos sociales) Schumpeteriano (innovación y competitividad, economía abierta y global, promoción de la oferta y de la economía del conocimiento), RPTS (Jessop, 2002b).

<sup>71</sup> La reterritorialización argumenta que la globalización le resta importancia al territorio, dentro de la comunicación instantánea, el libre comercio, la cultura global y los flujos de capital (Castells, 1995; Keating, 2001; Sassen, 1998). Por tanto, la globalización es, en realidad, un proceso de desterritorialización (Giersig, 2008).

<sup>72</sup> Explica la transición del carácter gestor de la ciudad tradicional, a la función empresarial de la ciudad global (Harvey, 2007b). Frente a la crisis de sobreacumulación capitalista de los años 70 (Harvey, 1989a), los gobiernos locales implementan políticas para articular un entorno atractivo para la inversión privada global (Harvey, 2014). Esto requiere grandes inversiones públicas, que se abordan principalmente mediante la emisión de deuda, lo que explica la importancia y función de la capacidad de emprendimiento de los gobiernos locales.

<sup>73</sup> La presente tesis aborda la realidad urbana no como un espacio estático y abstracto, sino como medio y producto de las relaciones sociales conflictivas y cambiantes. El proceso urbano expresa espacialmente las relaciones de poder, una geografía política que enmarca la interacción social, que depende de los patrones de construcción institucional y social del espacio y su trayectoria histórica (Brenner, 2004; Harvey, 1989b, 2007b, 2014).

Como se ha descrito, estos sistemas de gobernanza urbana en coordinación multinivel no están exentos de críticas. Aunque promueven el empoderamiento de las clases populares y la autonomía de los gobiernos locales, también pueden albergar mecanismos selectivos y exclusivos de gobernanza y control (Moulaert et al., 2005); lo que está influido por los legados e ideologías de las trayectorias históricas (Pradel et al., 2013). En un contexto de austeridad estas estrategias pueden transferir responsabilidades públicas a organizaciones civiles, entendidas desde una perspectiva económico-*managerial* como fuentes de crecimiento económico y proveedoras del nuevo bienestar. Esto conduce a un Estado de *welfare mix*<sup>74</sup> (Oosterlynck et al., 2015), que puede derivar en la fragmentación del bienestar, en términos de calidad y disponibilidad de servicios, así como en una accesibilidad desigual a los mismos. La escala local tiene límites redistributivos, por lo que es necesaria una estructura en coordinación multinivel entre actores e instituciones para homogeneizar el sistema de bienestar<sup>75</sup> (Harvey, 2012).

A nivel global, las ciudades en el contexto neoliberal se encuentran en tensión frente a dos objetivos contradictorios: el impulso de la competitividad económica; y el respeto por la cohesión social. Aquí entra la noción de sistema de bienestar local (Andreotti et al., 2012; Ghezzi & Mingione, 2007), producto de un proceso de descentralización política donde el Estado deja de representar el rol centralizado de proveedor de servicios, que pasa a los sistemas de gobernanza urbana multinivel. En este sentido y para terminar hay que destacar que, en buena medida gracias a la capacidad transformadora de la acción colectiva se está realizando la transición, gradual, hacia modelos de gobierno donde el proceso de diseño e implementación de políticas se abre a sistemas de gobernanza participativos, capaces de adecuarse de una manera más efectiva a las problemáticas contextuales (Pradel et al., 2013). Esto ensalza la importancia del gobierno local, para articular programas focalizados con estrategias de dinamización comunitaria más adecuados a las situaciones reales (Brugué & Gomà, 1998).

### ***La Gobernanza Multinivel. Relación entre niveles administrativos: Macro – Meso – Micro***<sup>76</sup>

Siguiendo con el discurso del apartado anterior, el protagonismo que tiene el nivel urbano que representan las ciudades, micro, sobre los sistemas de gobernanza multinivel; no significa que las escalas superiores se hayan difuminado ni debilitado. El papel gestor del Estado, nivel meso, representado por gobiernos y administraciones a escala nacional y regional, es determinante pues, principalmente, establece el marco normativo que articula las redes para el impulso de las políticas. Aquí se produce una doble relación de dependencia: entre gobiernos y administraciones a diferentes escalas territoriales; y entre el ente público y los actores no gubernamentales, a diferentes niveles (Bache & Flinders, 2004). Los Estados no se vacían de poder, sino que se redefine su rol como coordinador intermedio entre la escala internacional, macro; y las ciudades (Rhodes, 1997). Frente a la descentralización del gobierno, el Estado conserva una capacidad estratégica vertical a través de funciones de control, regulación financiera y modelos de selectividad espacial, que se adecuan a partes de su territorio<sup>77</sup> (Brenner, 2004). El resultado son sistemas muy variados de gobernanza multinivel.

---

<sup>74</sup> La innovación social local transforma el Estado de bienestar impulsando la participación para la prestación de servicios con una estrategia emprendedora; con el empoderamiento de los grupos vulnerables, que mejora la capacidad de diagnóstico; y descentralizando instituciones y la oferta pública de derechos (Oosterlynck et al., 2015).

<sup>75</sup> En la práctica la interacción entre autoridades públicas y actores sociales varía incluso entre barrios de la misma ciudad. Depende de muchas cosas, situación geográfica, posición en los circuitos de acumulación, actores, organizaciones, legados político-institucionales, imaginarios hegemónicos, etc. (Blanco, 2009).

<sup>76</sup> En la comparativa entre España y Chile el nivel macro tiene mayor relevancia en el contexto europeo. Junto con el mercado único, se establecen programas para impulsar el desarrollo de las regiones a partir de fondos que se distribuyen en partenariados de representantes de los Estados miembros (Bache & Flinders, 2004; Marks, 1992).

<sup>77</sup> El Estado cumple con una función clave dentro del sector productivo para asegurar las condiciones de rentabilidad de los negocios privados, gestionando las políticas económicas y financieras, junto con las políticas que enmarcan las relaciones laborales (Brenner, 2004; Kazepov, 2010; Rodríguez-López & López-Hernández, 2010).

Al analizar cómo interactúa el Estado con lo local, surgen los procesos de subsidiarización. La descentralización del Estado de bienestar occidental se ha articulado a partir de un proceso donde los niveles superiores del gobierno nacional abandonan parte de sus responsabilidades redistributivas y las desplazan a la escala local<sup>78</sup> (Kazepov, 2010; Martí-Costa & Tomàs-Fornés, 2016; Oosterlynck et al., 2013). La subsidiarización de las políticas sociales implica la negociación entre la escala local y nacional para la reorganización estatal de competencias, en un entorno lleno de contradicciones<sup>79</sup>. Estas dinámicas configuran los nuevos modelos de gobernanza, que asumen el sistema de bienestar local (Andreotti & Mingione, 2016; Kazepov, 2010). No se trata solamente de un cambio de escala hacia el nivel micro, sino que supone la transformación del gobierno tradicional centralizado a sistemas de gobernanza multinivel capaces de adecuar las políticas de una manera más efectiva a las necesidades específicas, articulando redes e instituciones locales que impulsan la participación de los actores no gubernamentales dentro del proceso político<sup>80</sup> (Andreotti et al., 2012; Martínez-Moreno, 2018).

Dentro de los sistemas de gobernanza multinivel es clave el rol del sector público en la asignación de recursos, así como para la combinación entre las soluciones de mercado y las respuestas comunitarias; dentro de un modelo centrado en la vinculación entre lo local y lo global (García & Judd, 2012). En este sentido, las nuevas dinámicas multinivel visibilizan la ineficacia frente a las tradicionales políticas públicas en forma de soluciones estandarizadas. El marco de participación local que articulan los sistemas de gobernanza, facilita el diseño e implementación de respuestas variadas y adecuadas basadas en los valores propios de la comunidad (Giersig, 2008).

Para entender esta aproximación se aborda mediante dos perspectivas de manera complementaria: la neoestructuralista, como un proceso de adaptación estratégica institucional a las necesidades del capitalismo. Se entiende al Estado dentro de una trayectoria donde el conflicto es una de sus variables claves (Jessop, 2002b, 2004); y la neoweberiana, que se centra en el papel que tienen los actores locales para explicar los diferentes sistemas de gobernanza que se articulan en función del territorio. Esta analiza las relaciones a varios niveles desde la interacción entre grupos sociales e instituciones, ensalzando el papel de la escala regional y las ciudades, así como la presión que generan sobre los Estados para obtener más recursos y competencias (Le Galès, 1998, 2002; Sassen, 2007). Ambas visiones coinciden en que la situación responde a la adaptación a un proceso histórico que es contextual.

Para combinar las perspectivas anteriores y establecer un modelo explicativo integral con el que abordar el análisis de los procesos de cambio y los sistemas de gobernanza, se emplea la teoría de la regulación<sup>81</sup>. Al final, los sistemas de gobernanza multinivel resultan de la convergencia nacional hacia

---

<sup>78</sup> En los países del sur de Europa, con estados de bienestar más débiles, los gobiernos locales asumen las tareas sociales (Eizaguirre-Anglada, 2012) en contextos donde es muy importante la esfera de reciprocidad y solidaridad que marca la familia (Guillén & León, 2011). Es la subsidiarización pasiva, la territorialización de las responsabilidades hacia organizaciones y actores cercanos al problema (Andreotti & Mingione, 2016; Kazepov, 2010). En un contexto de crisis y austeridad del presupuesto público, esto obliga a la activación social, lo que empuja a la sociedad al emprendimiento y a buscar soluciones en el mercado. Esto impulsa la polarización social y, por tanto, la exclusión urbana (Andreotti & Mingione, 2016; Blanco et al., 2016).

<sup>79</sup> La privatización de servicios sociales y el contexto de austeridad, impulsa crecientes necesidades y demandas heterogéneas, así como transformaciones en el empleo, demográficas y familiares; frente a la competencia económica global y las problemáticas a resolver a escala local (Andreotti & Mingione, 2016). Este contexto impulsa la movilización social, articulando redes para coordinar nuevos recursos (Ascoli & Ranci, 2002; Peck, 2015).

<sup>80</sup> Estos procesos combinan las dinámicas de mercado y la competitividad con otras formas innovadoras de solidaridad y cohesión social. Claves las redes sociales de solidaridad, el Tercer Sector, los movimientos sociales urbanos y otras formas de reciprocidad que emergen en la crisis (Kazepov, 2010).

<sup>81</sup> Agrupa diversos análisis que se centran en el desarrollo histórico del Estado de bienestar y su transformación en las últimas décadas, alcanzando situaciones de estabilidad o regulación desde la economía nacional basada en el keynesianismo hasta los Estados-nación multiescalares, regidos por agendas políticas neoliberales (Bache & Flinders, 2004; Blatter, 2004; Brenner, 2004; Jessop, 2004; Le Galès, 2002; MacLeod, 2001; Rhodes, 1997).

un modelo de bienestar que incluye las formas de regulación basadas en: el mercado, donde es determinante la movilización social e innovación; los sistemas de redistribución o intervención pública, en forma de políticas; y el papel de las redes informales entre grupos próximos, donde destacan las familias. Estas variables se emplean para explicar las transformaciones estatales, donde tienen un protagonismo diferencial las relaciones locales existentes y su trayectoria histórica (Ghezzi & Mingione, 2007). Los Estados nacionales modifican sus estructuras, pero son los actores operando a varios niveles los que generan estas transformaciones.

La gobernanza multinivel se define en la coordinación entre las escalas micro, meso y macro; pero, es la interacción social entre actores la que define estas escalas (Pradel-Miquel, 2011), lo que hace que el proceso de interacción sea concreto para cada sistema local de bienestar. Esto se materializa en un sistema de regulación particular para cada ciudad, que está en continua transformación (Eizaguirre-Anglada, 2012). Se entiende la urbe como una entidad activa, donde los actores sociales desarrollan la resistencia y lucha para alcanzar la coherencia del sistema y la estabilidad, lo que no implica la ausencia de conflictos (Le Galès, 2002). La teoría de la regulación permite analizar estas tensiones y los sistemas de coordinación entre escalas, donde son determinantes las nuevas coaliciones e instituciones que se forman entre actores públicos y privados. Se entienden los diferentes niveles o escalas como espacios para la emergencia de nuevas formas de regulación dentro de un marco nacional que condiciona este desarrollo. La comunidad local se percibe como algo incompleto, que forma parte de una sociedad multinivel dentro de realidades regionales, nacionales y globales que la condicionan (Le Galès, 2002).

En resumen, se articulan sistemas de gobernanza multinivel entre la escala local, regional, nacional y global<sup>82</sup>, como partes constituyentes de un sistema, relacionadas entre sí. La conectividad entre administraciones a todos los niveles es pues crucial para su funcionamiento (Giersig, 2008). Este sistema es una entidad dinámica y se analiza como un proceso que cambia a lo largo del tiempo (Brenner, 2004), donde el desarrollo histórico de cada contexto produce diversas formas de gobernanza multinivel y es el marco de referencia para las dinámicas entre actores (Le Galès, 2002).

### **2.3.2 Los protagonistas de la Gobernanza. Actores principales**

Para terminar con el estudio de la gobernanza urbana, junto con la interactuación multinivel y su componente histórica o procesual, toman protagonismo las relaciones y organizaciones entre actores distintos. Se explican a continuación los grupos de actores que se han diferenciado para llevar a cabo la presente investigación junto con algunas de sus características principales. Todos ellos desempeñan un papel importante dentro de los sistemas de gobernanza multinivel, pues con su participación hacen que el proceso de diseño e implementación de políticas públicas sea más eficiente y adecuado frente a las problemáticas que pretenden abordar. En este sentido, para que un sistema de gobernanza esté completo precisa tanto de la participación de todos los actores, como de la coordinación multinivel entre escalas administrativas. Aquí, además del ente público, hay que tener en cuenta los actores no gubernamentales que representan a la sociedad civil, así como al sistema productivo y mercado, tanto privado como social (Jessop, 2004; Pradel et al., 2013). Estos, comparten varios factores como el conocimiento, experiencia, capital social o disponibilidad de recursos; que son importantes condicionantes para la acción transformadora pues explican el cambio en los roles de poder y las relaciones entre actores (Oosterlynck et al., 2015). Son, por tanto, necesarias las alianzas entre segmentos sociales a todos los niveles y, entre actores públicos y privados (Gerometta et al., 2005).

---

<sup>82</sup> En el nivel macro se encuentran instituciones a diferentes escalas: desde actores financieros con perspectiva internacional, como la OMC, el FMI o el Banco Mundial; hasta organizaciones políticas globales como la Organización de las Naciones Unidas, ONU; o UE. Se debe tener también en cuenta la influencia que ejercen estas organizaciones globales sobre la escala local (Galbraith, 2018). Esto hace necesario redefinir la noción de ciudadanía y participación política, hacia una comprensión universal y global, transnacional (Issin, 2000; Sassen, 2007; Turner, 1994).

Además del (A) ente público, con un papel central en los gobiernos tradicionales para el diseño e implementación de las políticas durante buena parte del siglo XX, la instauración de los Estados de bienestar y el keynesianismo; a partir del giro neoliberal los sistemas de gobernanza comienzan a articularse contando con la participación del (B) sector privado en sus múltiples formas. Pero, el propio desarrollo del modelo público-privado asistencialista tiene grandes limitaciones, por lo que se vuelve imprescindible la colaboración de la (C) sociedad civil para poder abordar una demanda insatisfecha ante las respuestas del Estado y el mercado. La ciudadanía aparece representada mediante movimientos sociales y asociaciones en estructuras reticulares a varios niveles, claves para el funcionamiento del modelo público-privado comentado (García, 2006). Este apartado profundiza sobre las componentes de estos dos grupos de actores no gubernamentales y su papel dentro de los sistemas de gobernanza.

(B) Dentro del sector privado y para la presente investigación se diferencian tres grupos de actores. Por un lado y de manera mayoritaria, se encuentran las (B1) empresas privadas con ánimo de lucro. Tras el proceso neoliberal y la privatización de muchos de los servicios sociales que anteriormente ofertaba el Estado, adquieren gran protagonismo en la articulación de los Estados de bienestar contemporáneos (Esping-Andersen, 1990), tanto en el sur de Europa como en Latinoamérica (Allen, 2006; Martínez-Franzoni, 2007). Por otro lado, se ensalza el papel estructural que toman dentro del modelo público-privado neoliberal y de una manera todavía incipiente las (B2) organizaciones del tercer sector<sup>83</sup>, sin ánimo de lucro. Junto con fundaciones y asociaciones, destacan las dinámicas ligadas a lo que se conoce como el mercado social y la economía social solidaria<sup>84</sup>, donde se articulan también las cooperativas (Pérez-Yruela, 2015). En este sentido destaca, para los contextos latinos, la institución que representa la familia para la provisión del bienestar. Para terminar, se pone especial interés en el papel que desempeña la (B3) academia dentro del proceso político y los sistemas de gobernanza. En el Capítulo 3 de la tesis se estudian las diferentes perspectivas teóricas ligadas al sector de la vivienda desde una visión histórica, claves para consolidar la cultura residencial de cada contexto y definir, o diagnosticar, las principales problemáticas, frente a las cuales se articulan en respuesta las políticas de vivienda.

Al final, la gobernanza surge de la necesidad ante la fallida de los mercados y el Estado para solucionar determinados problemas y proveer de los servicios y recursos necesarios de una manera universal a la ciudadanía (Urrutia, 1992). Como se ha comentado, en este contexto el capital y la cohesión social son términos que entremezclan variables políticas, económicas y sociales; lo que evidencia la necesidad de la creación de estructuras intermedias para coordinar la combinación entre recursos privados y públicos (Mayer, 2003). A partir de la maduración en la cooperación y alianza entre los movimientos sociales y la administración pública, se institucionalizan espacios intermedios entre la sociedad civil y el sistema político. Aquí es donde se consolida el tercer sector, cívico-social, en forma de entidades, fundaciones o asociaciones cuya función principal es servir de apoyo a la administración, colaborando en la ejecución de las políticas públicas y facilitando la gobernanza entre todas las partes (Irazábal, 2016). Esto representa la creciente importancia del tercer sector en el contexto de liberalización de los servicios públicos, donde aumenta la dependencia de los sistemas locales de bienestar dentro de un proceso de descentralización política global (Evers & Laville, 2004; Jerez, 1998; Montagut, 1993).

---

<sup>83</sup> La presente investigación diferencia entre las asociaciones civiles que se forman a partir de movilizaciones sociales, como la Plataforma de Afectados por las Hipotecas, el Sindicat de Llogaters, Ukamau o el Movimiento de Pobladores en Lucha; de las fundaciones y entidades del tercer sector, como Hàbitat3 o un Techo para Chile. Aunque posiblemente las fundaciones también nacen de los movimientos sociales, están a otro nivel de madurez y se establecen como empresas sin ánimo de lucro, dentro del mercado social, enlace entre lo público y lo privado.

<sup>84</sup> Es la consecuencia de la transformación del estado de bienestar y la derivación de sus principios a empresas que reconocen su función social y derivan el trabajo hacia la finalidad de satisfacer el orden público y el beneficio social, desvinculadas del ánimo de lucro. Se define y mide a partir de la participación en la gobernanza de las entidades de la sociedad civil, donde estas organizaciones son claves para la democracia liberal, porque construyen y asientan el capital social en los entornos urbanos (Putnam, 2000). Además, es la confianza, cooperación y sentido de reciprocidad que impulsan estas asociaciones, lo que permite el buen funcionamiento del mercado (Migliore, 2005).

Esta posición intermedia dota al tercer sector de una imparcialidad y objetividad imprescindible a la hora, por ejemplo, de captar la pluralidad frente a las necesidades de la demanda y las problemáticas sociales, frente a sistemas de bienestar demasiado estandarizados; o para la propia construcción del entorno urbano, donde participan activamente en representación institucional de ciertos colectivos (Eizaguirre-Anglada, 2012). Son entidades socialmente creativas (Pradel et al., 2013), que tienen en común la innovación social como motor para alcanzar la transformación social, representando la demanda urbana hacia una realidad social más justa, democrática y solidaria<sup>85</sup>. Además, como se ha comentado con anterioridad, es un proceso donde las ciudades asumen el protagonismo frente a la descentralización política y mediante la articulación de sistemas de bienestar locales. Esto implica la intervención de múltiples actores a varios niveles o escalas administrativas, por lo que la coordinación es clave dentro de estos sistemas de gobernanza multinivel (Brenner, 2004; Jessop, 2002a).

En este sentido, el mercado social es igualmente importante para impulsar y articular la participación dentro del proceso de gobernanza, tanto del capital social de estas comunidades como del papel coordinador de la administración pública (Silver et al., 2010). Sociedades más conscientes y críticas tienen una mayor capacidad para desarrollar identidades y dinámicas autónomas a la esfera pública (Mayer, 2003), donde es determinante la trayectoria histórica, que consolida contextos y culturas diversas (Andreotti et al., 2012). Así, cada región establece un comportamiento institucional particular en la relación entre administración pública, mercado y sociedad civil (Gerometta et al., 2005; Sintomer et al., 2008). Como los contextos urbanos están cada vez más fragmentados, crece la diversidad y la necesidad de aumentar la participación. A partir del siglo XXI cada vez más el ente público hace referencia a la participación ciudadana, a la integración de las asociaciones de la sociedad civil en el proceso político y de gobierno para garantizar un mínimo de aplicabilidad en las políticas públicas (Andreotti et al., 2012). Por tanto, es igualmente importante el diseño de los procesos de participación y el entorno institucional donde se reproducen; como la capacidad que tienen los grupos sociales para llevarla a cabo (Beaumont & Nicholls, 2008; Sintomer et al., 2008).

Por otro lado, la participación de la (C) sociedad civil dentro del proceso de diseño e implementación de políticas públicas abarca una noción mucho más amplia a la que representan las entidades del tercer sector. Sin la necesidad de institucionalizarse dentro del proceso político ni de constituir ningún tipo de empresa o figura mercantil, las asociaciones y movimientos sociales son determinantes a la hora de introducir en la esfera pública y agenda política las principales problemáticas, así como para dar una respuesta inmediata y temporal frente a las situaciones más graves de vulnerabilidad y exclusión urbana. La capacidad de ejercer presión de los movimientos sociales sobre la estructura política ha sido determinante para el desarrollo de la democracia, la conquista de los derechos básicos de ciudadanía y la articulación de los sistemas de bienestar (Diamond, 1997; Gellner, 1995); pues la emergencia y consolidación de las demandas ciudadanas a favor del desarrollo de políticas sociales, particularmente en los contextos urbanos, son el resultado de su trayectoria histórica (Ferguson, 1989).

En comparación con el movimiento obrero tradicional, la sociedad contemporánea es muy heterogénea en cuanto a los actores que representan la movilización social. Ya no se trata de formaciones de masas, con una clase muy determinada que se enfrenta directamente a las instituciones y la estructura productiva (Castells, 1983; Pickvance, 1985). Se organiza la sociedad civil en conjunto (Migliore, 2005), mediante redes sociales en respuesta al autoritarismo, el incremento de las desigualdades y en beneficio de la innovación institucional (Gellner, 1977). Lo que comienza a partir del siglo XX como una anomalía

---

<sup>85</sup> Estas entidades se mueven entre la lógica del mercado, pues tienen que ser rentables para poder sobrevivir; y el sector social, trabajando de manera altruista e impulsando valores. Es el *non profit* de EE. UU. o el *voluntary sector* de Inglaterra, como un espacio intermedio entre la sociedad civil y la administración pública, entre el impulso *bottom-up* de los movimientos sociales y las políticas públicas *top-down* de los gobiernos tradicionales. Estas prácticas innovadoras se expresan como *bottom-linked policies* (Pradel et al., 2013), a partir de una explosión de medidas basadas en la participación (Beaumont & Nicholls, 2008; Blanco & Gomà, 2003; Font et al., 2000).

individualista, fruto de un comportamiento político no institucionalizado, espontáneo, irracional, de protesta; evoluciona hasta llegar a una percepción de acción colectiva, mediante unos objetivos compartidos y combinando recursos<sup>86</sup>. Su capacidad de influencia llega hasta las políticas públicas, articulando sistemas de gobernanza en colaboración con las administraciones (Duran-Muñoz, 1995).

A partir del giro neoliberal y la consolidación de la democracia, los movimientos sociales sufren un cambio aceptando el concepto de representatividad limitada para cesar en las reivindicaciones. Muchos actores de las asociaciones vecinales pasan a la administración pública, lo que cambia la pauta de comportamiento hacia la administración, articulando esquemas de negociación y consenso que superan las prácticas de reivindicación y conflicto anteriores (Alabart-Vilà, 1981; Urrutia, 1992). En cierto sentido, la desaparición o institucionalización de los movimientos sociales es la prueba de su éxito frente al proceso de influencia sobre la administración (Inglehart, 1990). En cambio, surgen nuevos movimientos para hacer frente los recientes códigos culturales (Melucci, 1980), que entran en contacto con la administración a través de las organizaciones del tercer sector, como se ha comentado, que trabajan en red y se imbrican en las estructuras institucionales (Offe, 1985). La institucionalización de las dinámicas de innovación social en la provisión de servicios públicos está muy ligada a la cultura o contexto del territorio (Van Dyck & Van den Broek, 2012), donde se consolidan nuevos sistemas de bienestar local (Andreotti et al., 2012; Ghezzi & Mingione, 2007) a partir de sistemas de gobernanza donde participan actores gubernamentales, de la sociedad civil y grupos privados (Borja, 1973; Pickvance, 1985; Pradel et al., 2013; Urrutia, 1992).

### 2.3.3 El Proceso teórico de diseño e implementación de Políticas Públicas

A nivel teórico y desde una perspectiva conductivista y neoinstitucional, el marco general para analizar el proceso de diseño e implementación de políticas públicas durante la segunda mitad del siglo XX lo conforma el conocido como modelo secuencial o *policy cycle* (Howlett et al., 2015; Howlett & Ramesh, 1995; Mariñez-Navarro, 2019). A continuación, se explica este proceso a partir de algunas de sus principales inconsistencias con respecto a la dinámica que representan los sistemas de gobernanza descritos: (1) en la formación de la *agenda setting*<sup>87</sup>, no se puede siempre confiar en el activismo social para que ejerza presión y sitúe las problemáticas sobre la agenda política, porque es este un proceso largo e incierto. Por otro lado, un excesivo optimismo del gobierno en la definición de la agenda puede hacerla inalcanzable; (2) el diseño y formulación de las políticas, no incluye la participación de todos los actores implicados ni una correcta coordinación a todos los niveles administrativos. Esto repercute en diagnósticos incompletos, muy reactivos o interesadamente sesgados; (3) en la discusión y legitimación política, aparecen fines interesados o electorales para la toma de decisiones, dependiendo del sistema de gobierno; (4) la implementación de la política se produce en ausencia de un sistema de gobernanza multinivel que la sostenga, lo que repercute en su eficiencia; (5) por último, la evaluación de las políticas es tradicionalmente insuficiente, está poco estructurada y suele responder a intereses concretos.

---

<sup>86</sup> Los nuevos movimientos sociales se impulsan sobre las clases medias, que ya no perciben como garantizadas sus necesidades, valores o prioridades, y reaccionan contra el corporativismo de la clase política (Wilson, 1990). Es clave para el cambio de modelo el mayo del 68, donde se transforma el movimiento obrero clásico (Touraine, 1991). Aquí, entran en juego nuevos conceptos ligados a la búsqueda de la identidad (estudiantes, libertad sexual, consumidores, derechos humanos, memoria histórica, edad, raza, lengua, religión, género, orientación sexual, etc.), donde es clave también el paso al postmaterialismo (Inglehart, 1991; Touraine, 1981). En la sociedad postindustrial, estos movimientos llevan consigo un cambio cultural, que abandona la noción de crecimiento infinito por una visión que prioriza los derechos humanos y la sostenibilidad ambiental.

<sup>87</sup> La mayoría de las teorías analizadas sobre *agenda setting* ponen el foco sobre el proceso político desde una perspectiva institucional, lo que deja de lado la participación del resto de actores en los sistemas de gobernanza (Alzate-Zuluaga & Romo-Morales, 2017). Entender la relación entre el ente público y el resto de grupos que participan de la gobernanza, como son el actor privado, la academia, el tercer sector o los movimientos sociales, es necesario para analizar la formación de la agenda política (Casar & Maldonado, 2010).

La presente investigación pone el foco sobre los actores que intervienen en los sistemas de gobernanza del proceso de diseño e implementación de políticas de vivienda, dejando a un lado la etapa de legitimación legislativa o discusión política, que depende del sistema de gobierno de cada país. Tanto España como Chile disponen de sistemas legislativos similares, donde para el caso de la vivienda suelen implementarse normativas a partir de decretos o leyes, que se enmarcan en planes globales aprobados con cierta periodicidad y donde se establecen las principales líneas estratégicas a seguir. No se analizan aquí los procesos de aprobación legislativa, que dependen directamente de los sistemas de gobierno y solamente involucran al actor político. El propio proceso parlamentario no cuenta con otros actores más allá de los cargos electos, que concentran y representan la soberanía popular. Por tanto, se estudian las etapas previas, el diagnóstico de la problemática, la formación de la agenda política y el diseño de las políticas; y las posteriores, la implementación de las políticas en forma de programas de vivienda social y su evaluación. Aquí es donde tiene mayor relevancia la participación de los actores involucrados en los sistemas de gobernanza, lo que incide directamente sobre la aprobación legislativa.

Esta tesis pretende superar las limitaciones frente al modelo secuencial presentado (*stages model*) de diseño e implementación de políticas públicas. Queda patente que es demasiado inflexible, pues no se adecua a las realidades acontecidas sobre todo a partir del giro neoliberal y el nuevo protagonismo que obtiene la participación local sobre la política, a la hora de introducir a esos actores sociales que ajenos al ente público también tienen una notable influencia sobre los resultados en forma de políticas (Fontaine, 2015). Para el caso de países latinos como España y Chile (Cuervo, 2007) y en concreto sobre las políticas públicas de vivienda; el proceso es muy reactivo, a partir de programas puntuales elaborados en respuesta a las problemáticas contextuales. La dinámica para el diagnóstico, agenda política, diseño, implementación y evaluación de resultados, responde a una gran variedad de motivaciones dependiendo del momento, como son los intereses electorales, la búsqueda del control social, fines productivos, la creación de empleo, etc. La investigación pone el foco sobre la participación e incidencia que tienen los principales actores involucrados en esta dinámica, más allá del ente público. En muchos casos, la falta de resultados contrastables de las políticas públicas está directamente relacionada con errores en el funcionamiento del propio sistema de gobernanza que las produce, que se resuelve de manera incompleta, equivocada o demasiado centralizada (Peters, 2015).

Dentro de esta dinámica, el proceso teórico explicado no termina de encajar con las realidades que establece la evolución de políticas durante todo el siglo XX, como se analiza al detalle en el Capítulo 7 de la presente investigación. La perspectiva que aquí se mantiene, pretende superar esa noción secuencial o mecánica del proceso político, para centrarse sobre los consensos entre actores que convierten los problemas sociales o contextuales en problemas políticos. Se entienden las políticas públicas como variables dependientes de la sociedad y su desarrollo histórico (Fontaine, 2015)<sup>88</sup>, por ello, es determinante la incidencia sobre el proceso político que logra un conjunto de actores más amplio que la propia estructura gubernamental. Esto, llevado al máximo, conforma un sistema de gobernanza donde a partir de la participación de los actores implicados y en coordinación con los niveles administrativos se llega hasta políticas consensuadas y adecuadas a las problemáticas contextuales. Cuando durante la tesis se habla del proceso de diseño e implementación de políticas públicas, se refiere de una manera integral a toda la secuencia teórica citada, dejando a un lado la etapa de aprobación legislativa, poniendo el foco sobre los actores que participan en lo que se ha definido como sistemas de gobernanza multinivel urbanos<sup>89</sup> (Revuelta-Vaquero, 2007; Sabatier, 1986).

---

<sup>88</sup> Se emplea una perspectiva más social e integral a partir del análisis del conflicto, como se ha visto en este Capítulo 2. La pretensión es superar las perspectivas racionalistas conductivistas (Easton, 1957; Laswell, 1956) o neoinstitucionalistas, para abordar una noción más deliberativa (Fontaine, 2015), que se enmarca dentro de perspectivas como el Advocacy Coalition Framework (Sabatier, 1988).

<sup>89</sup> No es objeto de la presente investigación definir de manera precisa dentro del proceso teórico citado, en qué momento intervienen estos actores ni de qué manera; sino determinar la necesidad de su participación, pues

### **Capítulo 3. Una aproximación teórica al estudio de la Vivienda**

La presente investigación aborda el marco teórico que envuelve a la vivienda a partir del análisis de la trayectoria histórica ligada a la componente residencial; desde los estudios clásicos sobre vivienda, que emplean una perspectiva más urbana o territorial, hasta la visión contemporánea, que la entiende desde una noción más integral y multidisciplinar a partir de la perspectiva que ofrece la sociología de la residencia (Kemeny, 1980, 1981, 1984, 1992). El capítulo comienza describiendo, a nivel global, el significado de la vivienda y el contexto que la envuelve desde sus tres componentes principales: la realidad mercantil o económica, que explica en buena medida la producción del bien inmueble y la composición del parque residencial a partir de las dinámicas ligadas al mercado inmobiliario; la noción urbana, donde es determinante la transición que se efectúa a partir de la revolución industrial y la conformación de la ciudad moderna, que desdibuja sus límites dentro del proceso de globalización; y la relación con su realidad social, desde el punto de vista de la inserción en el tejido relacional global y desde su propia componente como servicio social, ligada al derecho universal a la vivienda. Para terminar, se explica el sistema de vivienda desde una perspectiva actual (Van der Heijden, 2013), a partir de ciertos conceptos y categorías que son claves para abordar el análisis del contexto residencial.

#### **3.1 La Vivienda desde una perspectiva mercantil, urbana y social<sup>90</sup>**

##### **3.1.1 La noción mercantil de la Vivienda y los actores implicados**

Se entiende la vivienda, a nivel global, como un espacio construido por el hombre y con límites definidos donde este habita con cierta estabilidad. Pero, para definirla es necesario contextualizarla en su plano histórico y social, lo que establece el tipo de sociedad donde se inserta. En este sentido y poniendo el foco sobre las sociedades contemporáneas occidentales, está envuelta en una importante contradicción sobre la que se articula la presente investigación, entre: la noción de vivienda como bien necesario para vivir dentro de los baremos socializados de normalidad<sup>91</sup>, lo que la define como un derecho humano fundamental<sup>92</sup>; y la noción de vivienda como mercancía<sup>93</sup>, que legitima su distribución mediante los mecanismos del mercado inmobiliario (Cortés-Alcalá, 1995).

En torno a ambas componentes se articulan varias modalidades de acceso a la vivienda, principalmente mediante autoconstrucción, cesión y mercado: la autoconstrucción, lejos de sus orígenes rurales, en ambientes urbanos se desarrolla mediante ejemplos como las ampliaciones de propiedades familiares o

---

solamente así se puede garantizar que las políticas se adecuan a las problemáticas contextuales y no a intereses determinados. La representación de los actores se resuelve a partir de un proceso deliberativo y consensado, en el que el resultado en forma de políticas debe satisfacer, de manera general, a todas las partes.

<sup>90</sup> Para profundizar, el libro: "La cuestión residencial: bases para una sociología del habitar"; (Cortés-Alcalá, 1995).

<sup>91</sup> No es como el agua, alimento o aire, que son bienes necesarios sin los que no se puede sobrevivir; sino que es necesaria en el sentido social e histórico. Esta acoge los procesos normales de sociabilización y normalización de la vida en sociedad, como la creación y desarrollo de la familia, o el lugar de descanso y protección.

<sup>92</sup> Así lo recoge la Declaración Universal Derechos Humanos (1948, artículo 25.1); la Carta Social Europea (1961, artículo 16); la Iglesia católica, en la encíclica *Pacem in Terris* (Papa Juan XXIII, 1963); la Asamblea General de Naciones Unidas (1966); o la Constitución española (1978, artículo 47): "Todos los españoles tienen derecho a disfrutar de una vivienda digna y adecuada. Los poderes públicos promoverán las condiciones necesarias y establecerán las normas pertinentes para hacer efectivo este derecho, regulando la utilización del suelo de acuerdo con el interés general para impedir la especulación" (Peces-Barba, 1973).

<sup>93</sup> Depende de agentes especializados que gestionan su producción, determinando el mercado residencial. Se trata como una mercancía variable, pues como producto cada una es única; y de inversión, porque aumenta su precio conforme al tiempo. Se trata de un bien muy apto para la especulación, donde es común recurrir a préstamos exteriores e hipotecas. Esto amplía sus usos más allá del residencial, como una forma de ahorro familiar patrimonial.

compartidas, así como en casos diversos de vivienda informal<sup>94</sup>; la cesión ocurre cuando un propietario permite el uso de la vivienda a terceras personas fuera de los mecanismos de mercado. Es la modalidad tradicional dentro de las sociedades del antiguo bloque socialista, pero actualmente es minoritaria. Suele responder a dinámicas de cesión familiar o a personas que trabajan para sus propietarios; y el mercado, como la modalidad mayoritaria, que la transforma en una mercancía donde prevalece su valoración económica a la del bien necesario o de derecho humano. Aquí se articulan diversas formas de construcción o producción residencial, desde el contrato individual, donde una persona, grupo, empresa o institución diseña y construye viviendas según sus necesidades; hasta la producción especulativa, donde promotores privados construyen casas antes de la demanda real, dependiendo de factores externos de financiación y con el objetivo de realizar una inversión económica (Cardoso & Short, 1983).

Desde un punto de vista marxista (Harvey, 2003) se ha convertido en una mercancía porque se produce la disgregación entre su valor de uso y de cambio, donde aparecen agentes especializados que la construyen con fines especulativos. En la evolución de las relaciones de producción capitalistas, pasa a significar una inversión que implica para los hogares ahorro y seguridad, generalizando la idea de revalorización del bien inmueble, que va recogiendo el valor de las plusvalías del desarrollo urbano y económico del territorio donde se localiza. Se convierte así en un patrimonio para las familias, que se hereda y revaloriza con el tiempo, porque el valor de cambio real es distinto al precio final, que varía dependiendo del derecho a la propiedad privada del suelo. Así, la vivienda de mercado se divide en dos categorías: la de compraventa en propiedad, que funciona a través del pago de un precio estipulado; y la de alquiler, que se articula mediante el pago por el derecho de uso del inmueble durante un tiempo determinado, regulado por un contrato y la normativa jurídica específica de cada contexto.

Los principales actores que intervienen dependen de estas dos modalidades, que definen el mercado inmobiliario y la situación urbana de la vivienda. Se dividen entre el mercado de la vivienda nueva y la usada, donde para su proceso de promoción, construcción y venta intervienen: la propiedad del suelo; los promotores, constructores y trabajadores especializados, que suelen ser empresas privadas; los actores financieros, que otorgan préstamos o hipotecas a la oferta y a la demanda; las instituciones públicas, que establecen el marco legislativo vigente y también pueden operar como promotores o financieros; y los usuarios o compradores, que suelen ser personas físicas y familias. En cambio, para el mercado de viviendas usada hay que añadir la figura del vendedor que tiene en propiedad una vivienda, donde son importantes las agencias inmobiliarias como intermediarias. Por otro lado, los actores que participan en el mercado del alquiler son el arrendador o propietario, que alquila su vivienda a un tercero a través de un contrato regulado y estandarizado; y el arrendatario o inquilino, que adquiere el uso de la vivienda por un tiempo determinado. Tanto para la venta como el alquiler, los precios no están ligados a los costes reales de producción; sino que derivan de las dinámicas entre la oferta y la demanda dentro del mercado inmobiliario, donde inciden otros factores externos (Schteingart, 1989).

### **3.1.2 La Vivienda como una realidad urbana**

Como se ha comentado, para abordar la noción de vivienda de una manera adecuada e integral es necesario contextualizarla a partir de su trayectoria histórica ligada a la evolución de las ciudades, donde el urbanismo es el reflejo de las sociedades que las habitan. Se emplea para ello una perspectiva que se sostiene sobre el materialismo histórico (Marx, 2017a; Marx & Engels, 2011)<sup>95</sup>, sintetizando a continuación algunas de las características más importantes en el desarrollo de las ciudades y su relación con la vivienda, en la evolución desde el urbanismo originario hasta el moderno (Sennett, 2019). La vivienda es un elemento fundamental para la ordenación espacial de la estructura urbana.

---

<sup>94</sup> En Latinoamérica aún se plantea como una auténtica alternativa al mercado, que choca con los sistemas oficiales.

<sup>95</sup> Marco conceptual que concibe la historia a partir de la explicación de las revoluciones políticas y sociales mediante los cambios en sus fuerzas productivas, relaciones de producción y lucha de clases (Martínez-Rivera, 2011).

El periodo Neolítico (10mil a.C.) supone la consolidación de los primeros asentamientos<sup>96</sup>, mediante la articulación de la planificación urbana originaria<sup>97</sup>. Desde el principio surgen diferencias entre viviendas, en cuanto a su localización y calidad, que se ligan a la rígida estructura de las sociedades que las habitan. A partir del antiguo Egipto y pasando por Grecia y Roma, esta diferenciación se mantiene hasta la Edad Media, donde la vivienda está profundamente ligada a la clase social o estamento de las familias. Aquí, los señores feudales tienen la disponibilidad de los mejores alojamientos, mientras que los esclavos y siervos se alojan a cargo del señor. Este sistema de vasallaje decae a partir del siglo XII y se transforma con la emergencia del liberalismo y el impulso de la sociedad burguesa de mercado, lo que supone la disolución del sistema de producción feudal. En este contexto las dinámicas del entorno urbano comienzan a diferenciarse claramente del sistema rural tradicional, en lo que se conoce como el inicio del proceso de acumulación originaria (Marx, 2016). A partir de aquí, el desarrollo del sistema mercantil y comercial es la base sobre la que se impulsa la colonización mundial durante el siglo XVI y XVII.

Aunque durante la Edad Media los modelos de planificación urbana ortogonales originarios pasan a sistemas de morfología radiocéntrica, que comparten culturas tan diversas como la europea o la musulmana; la tradición urbana originaria vuelve a florecer en el renacimiento europeo, en lo que supone el retorno a los principios del urbanismo clásico (Morris, 1976). Pero, a partir de la revolución industrial las ciudades occidentales se transforman y adquieren una identidad particular. En este contexto se originan las problemáticas residenciales urbanas que llegan hasta el periodo actual<sup>98</sup>. Aquí, es determinante la trayectoria impulsada a partir del siglo XIX dentro de un paisaje urbano todavía incipiente, pero que vive un acelerado desarrollo (Capel, 1983). Ante la densificación de las ciudades producto del éxodo rural<sup>99</sup>, el sistema de producción de viviendas se muestra ineficaz frente a la demanda. Frente al déficit de vivienda se establecen algunas problemáticas estructurales ligadas a la componente residencial urbana (Capel, 1983; Cotorruelo, 1960; Engels, 1969; Guerrand, 1991), que envuelven a la nueva clase obrera industrial (Díaz-Zoido, 1992).

En respuesta a las deficientes condiciones residenciales se organiza la reivindicación social hacia la vivienda digna por parte del movimiento sindical y político de la clase obrera, lo que determina la respuesta de las clases dirigentes<sup>100</sup>. Supone una cuestión funcional básica para el sistema, pues los asalariados no pueden trabajar si no tienen un lugar digno donde vivir. Comienza a entenderse la vivienda como un problema social, relacionada tanto con la salud como con el deterioro de la moral y costumbres tradicionales familiares. La intervención pública se centra en la preocupación higienista a

---

<sup>96</sup> Las sociedades pasan de ser nómadas a sedentarias, lo que potencia la consolidación de la agricultura. Esto permite la división en el trabajo y el comercio, lo que aumenta la concentración de personas y la organización social se hace más compleja. Estos primeros asentamientos, en Grecia, Turquía y el norte de África, se caracterizan por acoplarse a su topografía, clima y orientación solar. Las primeras ciudades surgen en la baja Mesopotamia (3.500 a.C.), Sumeria y Akkad, en los valles de los ríos Tigris y Éufrates. Tras esto, pasan a Egipto y se desarrollan en torno al valle del río Nilo (3.100 a.C.) (Sjoberg, 1976).

<sup>97</sup> En el III milenio a.C. destacan las ciudades egipcias de plano ortogonal, organizadas mediante calles en ángulo recto y manzanas rectangulares. En el V a.C. la retícula ortogonal o hipodámica, del arquitecto Hipódamo de Mileto, se convierte en la norma para la ciudad griega y la tradición clásica o helenística. Los romanos no solo dan continuidad al modelo urbano, sino que articulan el imperio en torno a esta noción de planificación (Morris, 1976).

<sup>98</sup> Hasta entonces, los problemas relacionados con la incertidumbre frente a la protección y el refugio se resolvían más fácilmente, dependiendo directamente de la capacidad individual de las familias y su grupo comunitario. En el entorno urbano esto cambia, pues los problemas ya no dependen de tu grupo sino de una institución mayor.

<sup>99</sup> Londres pasa de 1 escaso millón de personas en el año 1800 a 4,3 millones en 1900; París pasa de ½ millón en 1800 a 2,5 millones en 1900. Las relaciones sociales entre personas se transforman (Thompson, 1991, 2019).

<sup>100</sup> La planificación urbana centralizada, que pone el foco sobre la componente de salubridad y el desarrollo del alcantarillado, surge para controlar las revoluciones sociales, que aprovechan las estrechas calles medievales para hacer barricadas. El problema de la vivienda obrera no preocupa a la burguesía y los propietarios de los medios de producción por razones altruistas, sino para defender sus propios intereses (Capel, 1983).

partir de proyectos de planeamiento urbano que se emplean como estrategias de control social. El objetivo es convertir a la clase obrera en propietaria (Díaz-Zoido, 1992), a partir de actuaciones profundas sobre la trama urbana de la ciudad que pivotan entre la reforma interior y la ampliación mediante ensanches. Es la base donde se cimenta la segregación urbana y exclusión residencial, como el reflejo de una situación de desigualdad social creciente. Frente a esto, se plantean alternativas sociales de todo tipo<sup>101</sup>, con la voluntad de reformar el sistema capitalista industrial. Al final, se opta por una vía moderada que conserva el sistema de producción e interviene mediante políticas de vivienda.

Así, se abordan los problemas de la vivienda mediante soluciones que no implican un cambio en la estructura social y el sistema de producción, mediante grandes intervenciones urbanas que buscan garantizar unas condiciones mínimas de habitabilidad para todos los ciudadanos y llegar hasta la estabilidad social y política. En este sentido destacan algunos ejemplos representativos del último tercio del siglo XIX, como: el barón Haussmann y la transformación urbana de París (Dobbins, 2009)<sup>102</sup>; el ensanche de Cerdà en Barcelona<sup>103</sup>; o el diseño de Central Park en Nueva York, donde Olmsted representa uno de los primeros ejemplos de arquitectura paisajista (Olmsted, 2010)<sup>104</sup>.

A partir de aquí, el desarrollo del siglo XX supone la consolidación del urbanismo moderno<sup>105</sup>, que pretende mediante la planificación urbana elevar los estándares de vida de la clase trabajadora. Comienza a interpretarse la ciudad como una máquina de habitar, donde la tecnología y la separación de usos se emplean para solucionar las problemáticas desde una postura sistémica. Algunas de sus claves son: la segregación de funciones entre las zonas residenciales, movilidad y circulación, trabajo y ocio<sup>106</sup>; espacios de trabajo con mejores condiciones de iluminación y ventilación; o los espacios verdes e instituciones culturales accesibles para todos. Esto se convierte en el patrón de referencia para la reconstrucción de las ciudades europeas tras la II Guerra Mundial (Curtis, 1986). Algunos ejemplos representativos de ello son: el laboratorio urbano que representa la escuela de Chicago (Thomas & Znaniecki, 1918; Zorbaugh, 1929)<sup>107</sup>; la Carta de Atenas de Le Corbusier o el movimiento de la Bauhaus de Walter Gropius<sup>108</sup>. Su evolución llega hasta la Nueva York de Robert Moses y consolida lo que se

---

<sup>101</sup> En respuesta a las condiciones de vida de la clase obrera, una de las corrientes más radicales la representa el socialismo utópico de Fourier o Proudhon, que atacan directamente al concepto de propiedad y abogan por el cooperativismo. Se articula el modelo teórico que representa el falansterio como alternativa, que pretende cambiar la estructura social a partir de experiencias alternativas de convivencia y producción (Sennett, 2019).

<sup>102</sup> Articula componentes clave para el urbanismo del siglo XX, como: el boulevard, la circulación en red, la ciudad como un escenario representado por la teatralidad de sus fachadas, la segregación social vertical, etc. La Moscú de Stalin o la Nueva York de Robert Moses la siguen, ya sea con ostentosas fachadas en grandes bulevares que ocultan barrios pobres; como por la movilidad, donde la rapidez representa la libertad individual (Sennett, 2019).

<sup>103</sup> Basado en el socialismo cooperativo impulsa la igualdad mediante el urbanismo. Asume que toda urbe tiene diferentes clases de personas (Aristóteles, 1992). Combina el modelo holandés de vivienda mixta, pues en el mismo lugar coexisten clases distintas, el chaflán como punto de encuentro y la cuadrícula como espacio en igualdad.

<sup>104</sup> Se define como un parque integrador, capaz de acoger personas de toda la ciudad indiferentemente de su raza y clase social. Busca impulsar los valores sociales en la urbe a partir de la naturaleza y el placer artificial.

<sup>105</sup> Clave el Congreso Internacional de Arquitectura Moderna, CIAM, en 1933. Se impulsa la conceptualización de la ciudad funcional, lo que Le Corbusier refleja sobre la Carta de Atenas en 1943. El mayor ejemplo de ciudad modernista es Brasilia, 1956-1960, diseño del urbanista Lucio Costa y el arquitecto Oscar Niemeyer (Sennett, 2019).

<sup>106</sup> Esto se da en conexión con el proceso de formación de las relaciones de producción capitalistas, que simbolizan la ruptura entre el lugar de trabajo y la residencia; la propiedad de los medios de producción y el trabajador; así como el lugar de residencia y la propiedad de la tierra (Cortés-Alcalá, 1995).

<sup>107</sup> Se confecciona el mapa de la ciudad en diferentes anillos concéntricos diferenciados por clases sociales y usos. La zonificación supone que cada lugar tiene una función concreta, entre vivienda, industria, comercio o cultura.

<sup>108</sup> Aquí es clave la invención del hormigón armado. Aprovechando su eficiencia estructural, se construyen torres como espacios abiertos, sobre todo en planta baja. Además, el acabado en hormigón blanco da una sensación de que el tiempo no pasa, reforzando la ciudad como una máquina y la idea de vivir en presente.

conocen como los procesos de destrucción creativa (Schumpeter, 1942) en el urbanismo moderno. Junto con la zonificación, esto lleva a la idea de la homogeneización urbana, la posibilidad de plantear soluciones estandarizadas para diseñar ciudades indiferentemente de su cultura y contexto.

Esta breve síntesis de la evolución del urbanismo demuestra que, aunque el problema del alojamiento es algo que acompaña al humano desde sus orígenes, el proceso urbano ha ido introduciendo mayores niveles de complejidad social ante lo que surgen respuestas muy variadas. El hecho residencial supera el problema inicial de refugio y protección, para convertirse en una problemática social dentro del entorno urbano. La vivienda pasa a ser un espacio privado donde se desarrollan actividades variadas, tomando nuevas funciones en la sociedad, claves para la composición de la institución familiar. Pero ¿qué representa realmente la realidad urbana?

### ***La Sociedad Urbana***

La presente tesis se centra en la componente urbana que representan las ciudades occidentales, como tipo ideal de comunidad urbana (Weber, 1966). Antes de la revolución industrial la diferencia entre la componente urbana y la rural era clara, pero el desarrollo de los medios de comunicación, la globalización, la homogenización de la cultura occidental o la mejora en los transportes; hacen que en las sociedades contemporáneas sea complicado establecer esta distinción (Capel, 1975). Para ello, es importante abordar el concepto urbano como el producto de su trayectoria histórica, lo que significa que depende del contexto (Mumford, 1961)<sup>109</sup>. Aunque es difícil definirlo como algo sustancialmente diferente a lo rural, a nivel teórico las ciudades comparten ciertos rasgos esenciales, donde destaca: un mayor número de personas, densidad de habitantes y edificios (Maunier, 1910; Taylor, 1949); una morfología más o menos ordenada, cerrada, agrupada alrededor de un núcleo fácil de distinguir (Dörries, 1930); un sistema de producción no agrícola (Dickinson, 1951; Sombart et al., 1932), preferentemente comercial (Ratzel, 1891). División del trabajo y gran variedad de trabajadores especializados, que representan una nueva élite cultural (Davis, 1967); un modo de vida en el que las personas viven en la aglomeración (Brunhes & Deffontaines, 1926); o una estructura social compleja, donde las relaciones se producen de una manera muy heterogénea (Smailes, 1953).

En realidad, la diferenciación se basa en el concepto de cultura urbana, a partir del cual se desarrolla la perspectiva de la sociología urbana. En este sentido, destaca el análisis que realiza al respecto la escuela de Chicago (Park et al., 1925; Wirth, 1938), centrado en el contexto sociocultural urbano como creador de nuevas formas de comportamiento, de un auténtico modo de vida urbano<sup>110</sup>. Es el resultado de la relación entre tres factores (Wirth, 1938): la dimensión de la ciudad, la densidad de la población y la heterogeneidad social de la aglomeración (Terán, 1964); lo que se complementa con un paisaje urbano no uniforme o estandarizado, producto de su trayectoria histórica y la relación con el territorio y el medio circundante (Derruau, 1964; Sorre, 1952). En este contexto, se consolida una psicología urbana muy particular; pues en la gran ciudad la vida es intelectual, su ritmo rápido intensifica el nerviosismo con multitud de excitaciones y la libertad, unida a la soledad, estimula la individualización de los rasgos de la personalidad. La cultura urbana objetiva aplasta y subyuga al individuo (Simmel, 2016 [1903]).

A partir del periodo neoliberal, el rasgo que pasa a ser definitorio de lo urbano es el tipo y la intensidad de las interrelaciones sociales, económicas y políticas, que se producen en el interior de las ciudades, donde la clave es la capacidad de intercambio que impulsa el entorno urbano, tanto de información

---

<sup>109</sup> Se mantiene la postura neomarxista, que intenta definir la ciudad a partir de su trayectoria histórica y las etapas frente a los modos de producción. Esto consolida una cultura urbana caracterizada por el aumento de la diferenciación social y funcional, con valores, actitudes y comportamientos propios del contexto (Castells, 1979).

<sup>110</sup> Los ciudadanos comparten rasgos como el aislamiento social, la secularización de las dinámicas vitales, la segmentación de roles, superficialidad en las relaciones sociales, el anonimato, el carácter transitorio y utilitario, la división del trabajo y especialización funcional, el espíritu de competencia y abandono de la solidaridad rural, la economía de mercado, la debilitación de la estructura familiar o la despersonalización del tiempo (Meier, 1962).

como de mercancías (Remy, 1966). En este contexto, es complicado delimitar esa interacción al marco de la ciudad, sobre todo por el desarrollo de la globalización, las tecnologías de comunicación y el transporte. Desde el punto de vista sociológico se plantea si tiene sentido seguir diferenciando lo urbano de lo rural, una condición que pasa a ser subjetiva en la actualidad, pues depende de cada cultura y la percepción de los ciudadanos (Beaujeau-Garnier & Chabot, 1975). Por esto, resulta más adecuado prescindir de la radical oposición tradicional entre el campo y la ciudad, para abordar el análisis urbano a partir de niveles, como un sistema de escalones intermedios y en transición<sup>111</sup>.

Esta perspectiva tiene en cuenta los espacios intermedios o semiurbanos, los suburbios, cuyo desarrollo consolida una perspectiva más global de la realidad urbana, como ciudad-región y área metropolitana, donde se incluyen también los territorios rurales. Esta visión permite desarrollar una planificación territorial más adecuada a las realidades contextuales de la urbe, a partir del entendimiento de la ciudad como una unidad de hábitat, que representa todo asentamiento sedentario en estrecha relación con el espacio circundante (Malisz, 1973). Forma el sistema de hábitat, donde se incluye la red de trabajo y las migraciones diarias. Así desaparece la dicotomía y todo viene integrado con respecto a la división del trabajo y los movimientos espaciales, lo que define grados de jerarquización para distinguir entre niveles de complejidad dentro de la población<sup>112</sup>.

En este sentido, la ordenación del territorio, la planificación urbana, la morfología de las ciudades, el sistema de vivienda y el propio urbanismo, se reconocen como elementos que determinan el acceso al trabajo, las condiciones de movilidad y otras variables sociales claves como la discriminación o la segregación<sup>113</sup>. Esta cuestión es importante para la consolidación del concepto de cultura urbana, que desde la sociología se emplea para explicar que gracias a la globalización esta cultura impregna a la población a nivel global. La sociedad en su conjunto pasa a ser urbana, en el sentido de que toda la población empieza a reproducir unas pautas de comportamiento, actitudes y sistemas de valores parejos (Lefebvre, 1970, 1978)<sup>114</sup>. Esto no quita que funcione a partir de un sistema burocrático de consumo controlado por lo que, al mismo tiempo, las características contextuales de cada territorio y las dinámicas de mercado establecen sus peculiaridades (Short, 1996). El proceso de urbanización global hace que la ciudad pase de ser un espacio aislado a convertirse en el núcleo del comercio, comunicación y decisiones políticas. Un nodo donde se asienta la superestructura político-administrativa (Lefebvre, 1976).

La siguiente Tabla 4 recoge una síntesis de las dos perspectivas comentadas para abordar el estudio de las dinámicas urbanas (Brenner, 2014b): el enfoque de la escuela de Chicago, que toma la ciudad como unidad de estudio a partir de variables como la densidad poblacional, la diversidad social o el tamaño de la urbe, diferenciando claramente el territorio no urbano; y la visión que desde mediados del siglo XX arroja dudas sobre la comprensión de lo urbano como ámbito delimitado. Pretende superar la noción dicotómica entre lo urbano y lo rural, polarizada, para desarrollar una perspectiva integradora dentro

---

<sup>111</sup> Varias perspectivas para abordar el análisis urbano contemporáneo: el lugar urbano y el no lugar (Webber, 1964); el campo urbano, como la matriz que unifica el centro con la periferia (Friedmann & Miller, 1965); la ciudad difusa, sin confines (Nel'lo, 1998), difícil de delimitar (Roca-Cladera, 2003); la sociedad líquida (Bauman, 1999); la sociedad del riesgo (Beck, 1998); la ciudad global (Sassen, 1998); o la ciudad informacional (Castells, 1995).

<sup>112</sup> Al cambiar la escala se transforma también la realidad, su naturaleza (Dolffus, 1970; Dugrand, 1972). De esto surge la teoría de los lugares centrales (Berry, 1971), que deriva en el entendimiento de la ciudad policéntrica.

<sup>113</sup> Esto se reconoce en la Carta Europea de Ordenación del Territorio del Consejo Europa (1983); en la Estrategia Territorial Europea (1999); el Tratado de Lisboa (2007); o la Carta de Derechos Fundamentales de la UE (2000).

<sup>114</sup> Se entiende en clave de proceso: la ciudad política sigue a la tradicional, organizada en torno a la agricultura y el intercambio; pero la burguesía compite por el poder y la ciudad comercial substituye a la política, colocando al mercado en el centro; después aparece la ciudad industrial, caracterizada por el aumento de la producción; y, para terminar, la sociedad global de la información substituye a la industrial. Aquí los territorios han pasado a estar al servicio del sistema-mundo global (Wallerstein, 1979), renunciando a la complejidad interna y convirtiéndose en un mero soporte infraestructural para los flujos globales (Jiménez-Romera, 2012).

de un mundo globalmente urbanizado. La presente investigación aunque se centra en la ciudad de Barcelona y Santiago como unidad de análisis, aborda el análisis desde una perspectiva integral que tiene en cuenta tanto su realidad metropolitana y territorial, como su componente global, donde estas ciudades funcionan como nodos dentro del sistema-mundo (Wallerstein, 1979).

- Tabla 4. Dos perspectivas o escalas para abordar el análisis urbano

	La ciudad como unidad de estudio	Una teoría urbana integradora
Perspectiva para la unidad de análisis	Delimitada: la ciudad como asentamiento tipo; se contrasta con la dinámica de otras ciudades.	Abierta, multiescalar: lo urbano como proceso de transformación socioespacial, desigualmente desarrollado, pero mundial o global.
Modelo territorial de organización	Tipológico, binario: el territorio está diferenciado entre dos tipos de asentamientos, las ciudades y las zonas no urbanas.	Procesual, dialéctico: las aglomeraciones urbanas se relacionan de manera dialéctica con sus territorios, que se transforman continuamente en relación con las mismas.
Entendiendo el desarrollo territorial	Centrado en la población: relación entre la población de la ciudad y la nacional. El éxodo rural.	Mediado por el capitalismo, las estrategias estatales y la competencia sociopolítica: procesos de implosión y explosión.
Modelo de análisis para la trayectoria histórica	Lineal, universal: las ciudades crecen o decrecen, pero la ciudadanía se universaliza. Se estandariza como un tipo de asentamiento mundial.	Discontinuo, desigual: las configuraciones socioespaciales (aglomeraciones + territorios) se destruyen de manera creativa, a través de los ciclos del capital y la innovación.

- Fuente. Elaboración propia (Brenner, 2014b)

Por tanto, se aborda el análisis desde una perspectiva global que entiende lo urbano desde una noción integradora, como un todo, siguiendo la perspectiva marxista de Henri Lefebvre (Lefebvre, 1970, 1978, 2014). Se trata de reemplazar la visión tradicional acotada en la ciudad hacia una más global y real, donde las ciudades son solo una forma de urbanización, escenarios que se articulan como el resultado de una evolución dinámica de procesos más amplios de transformación socioespacial y socioecológica (Harvey, 1996). El desarrollo de la urbanización se liga al de la industrialización, lo que engloba a todas las escalas urbanas: suburbios, centros, área metropolitana, ciudades satélites, metrópolis e, incluso, a las colonias. Se establece una estructura en red donde los diversos pueblos se integran y representan dinámicas dependiendo de su posición, en la relación entre escalas de ciudades pequeñas, medianas y grandes. Así, se forma una gran malla interconectada que ocupa todo el planeta, instrumentalizada para canalizar el crecimiento industrial capitalista (Brenner, 2014a)<sup>115</sup>. El proceso responde a la urbanización global completa, la planetización de lo urbano destruyendo las fronteras socioespaciales entre el campo y la ciudad, el centro y la periferia, o lo nacional y las colonias; creando un paisaje urbanizado total.

Para terminar, con el fin de analizar la realidad urbana desde una perspectiva realista y sostenible en el tiempo hay que tener en cuenta que se producen algunas contradicciones sistémicas (Harvey, 1996): aunque muchos de los problemas urbanos son consecuencia de los procesos sociales, no pueden abordarse estos al margen de su contexto espacio temporal; que las tecnologías nunca podrán dar soluciones globales por sí solas; que el crecimiento económico no puede estar por encima de otras variables igualmente importantes, recordando que la pauta de crecimiento infinito es insostenible; que los problemas urbanos no pueden solucionarse solo mediante el impulso de la libertad de mercado; que la implicación de la comunidad con su solidaridad es clave para solucionar los problemas residenciales; que los conflictos no pueden abordarse solamente de una manera centralizada y autoritaria; que la heterogeneidad social debe siempre fomentarse; o que las ciudades sean antiecológicas por naturaleza.

<sup>115</sup> Para explicar el proceso se emplea la metáfora de la implosión-explusión (Brenner, 2014a), que entiende la implosión como la transformación de lo tradicional y la explosión como la expansión urbana desmedida. Sus efectos directos son: concentración urbana, éxodo rural, extensión del tejido urbano y la subordinación de lo agrario. Representa momentos mutuamente dependientes, conflictivos, históricos; pero que se suceden en una evolución discontinua. Es la política del espacio, la disputa por las jerarquías político económicas y el poder (Lefebvre, 2014).

### 3.1.3 Vivienda social, vulnerabilidad y sistemas de inserción en vivienda

Poniendo el foco sobre la vivienda no puede comprenderse solo a partir de su dimensión física y espacial, sino que es determinante analizar su realidad social desde una perspectiva integral y contextual. Supone un fenómeno relacional insertado dentro de la sociedad urbana: vecindario, barrio, ciudad, país y civilización global; y representa un importante objeto de conflicto (Cortés-Alcalá, 1995). En primer nivel, es el espacio donde la familia desarrolla la vida privada y las actividades elementales para reproducir el hecho de convivir en comunidad; clave a la hora de la emancipación de los hijos y la creación de nuevos hogares. Aquí se generan importantes contradicciones, pues no siempre se combina el parentesco con la residencia en común. Cuando se une la familia y el inmueble se puede articular un hogar, pero las combinaciones en este sentido son muy variadas; pues en el contexto urbano se reproducen situaciones donde las personas sobreviven sin hogar. Al mismo tiempo, la vivienda se inserta dentro de la estructura social urbana a un nivel mayor (Pezeu-Massabuau, 1988)<sup>116</sup>, representando el escenario de la vida familiar dentro de un sistema de relaciones con el resto de la sociedad. Se coloca entre el plano público y el privado como un lugar de encuentro privilegiado entre la familia y la colectividad, un espacio prioritario para desarrollar diversos procesos de sociabilización y aprendizaje que se vive subjetivamente como algo personal. Además, es el centro de producción y consumo del trabajo doméstico; así como el lugar donde se escenifican los roles familiares básicos entre el padre, la madre y los hijos<sup>117</sup>. Esto es clave para la reproducción de los valores culturales e ideológicos de las clases sociales urbanas.

Se entiende la vivienda de manera integral a partir de su inserción en la estructura urbana, como una parte esencial del hecho social del habitar (Cortés-Alcalá, 1995). Su importancia erradica en que sobre el bien inmueble se impulsan diversos intereses y prácticas sociales, que convierten a la vivienda en un claro indicador del estatus social y renta familiar, lo que da origen a todo tipo de conflictos. Esto convierte a la vivienda en un objeto prioritario para la intervención pública. Desde la sociología de la vivienda (Kemeny, 1980, 1981, 1984, 1992) se aborda su análisis desde esta visión, como parte del sistema urbano espacial, económico, social, político y cultural. Además, se trata de una realidad compleja que tiene que abordarse desde una noción contextual e histórica. Esta visión pone el foco sobre el conjunto de relaciones socioespaciales en torno a la vivienda, considerando el término residencia como un hogar dentro del inmueble. Se analiza el hecho residencial desde la relación entre lo estático, la vivienda; y lo dinámico, el hogar. Al mismo tiempo, para interpretarlo dentro de contextos también dinámicos es necesario emplear una noción mixta entre residencia y movilidad (del Pino, 2014).

A partir de aquí, aunque se asume que toda vivienda es social por propia naturaleza y función, a efectos de poder abordar el objetivo de la presente investigación es necesario articular una definición operativa y global de vivienda social con la que poder comparar contextos y dinámicas en torno a la gobernanza y las políticas de vivienda. Como no hay una definición unificada porque depende del contexto y su trayectoria histórica, se comentan a continuación algunas apreciaciones globales al respecto, junto con la explicación de los principales sistemas de inserción y acceso a la vivienda que quedan fuera de los mecanismos de mercado descritos anteriormente. Por tanto, para llegar hasta una definición compartida entre España y Chile de vivienda social es necesario realizar un análisis contextual del desarrollo histórico del concepto (Bloque III), lo que se complementa con las entrevistas a los principales actores que participan en cada territorio del sistema de vivienda. Esta definición se presenta en el Capítulo 10.1 de la tesis y se emplea para explicar los principales programas de vivienda social en activo.

---

<sup>116</sup> "Cada civilización inscribe en la vivienda las normas esenciales de su espacio. Toda vivienda lleva inscritas en sus formas los valores técnicos, religiosos, estéticos y espaciales propios de la colectividad, y por el hecho de ser habitada los enseña permanentemente a sus ocupantes" (Pezeu-Massabuau, 1988:171).

<sup>117</sup> "La casa se define a sí misma por el estatus personal de cada cual. Representa un espacio percibido y utilizado de manera diferente por el hombre, la mujer, el niño, el anciano, el sirviente o el huésped; lo mismo en calidad de refugio de su existencia individual que como el escenario de las relaciones sociales" (Pezeu-Massabuau, 1988:77).

A nivel global, se define la vivienda social como la respuesta pública para garantizar el derecho humano a la vivienda de manera universal entre los ciudadanos, interviniendo de manera focalizada sobre aquellos casos que no pueden acceder mediante el mercado inmobiliario. En este sentido dos variables son determinantes para su definición: su precio y los criterios de asignación o acceso. Su objetivo es el de compensar el déficit habitacional que genera la tensionada relación entre el mercado y la comprensión de la vivienda como un derecho, por lo que un precio subvencionado es su principal característica (Guida-Piqueras et al., 2021; Lambea-Llop, 2016; Scanlon et al., 2015; Trilla, 2001).

Pero, no existe un modelo único de vivienda social estandarizado y transferible, pues la solución óptima se adecua a las preferencias y posibilidades de cada hogar, algo que es dinámico en el tiempo y diferente dependiendo del contexto. Por tanto, la política de vivienda debe basarse en un concepto de servicio: inclusivo, accesible, efectivo, adecuado, sostenible, estable y flexible; y no en una forma de tenencia concreta. Esto no quita que, de manera tradicional y dentro del contexto occidental, la vivienda social aparezca de manera mayoritaria en régimen de alquiler y titularidad pública<sup>118</sup>. Este modelo tiene preferentemente dos ventajas: permite al ente público controlar el precio de su parque de viviendas, lo que compensa el sistema económico de mercado inmobiliario de tendencia alcista y especulativa; y logra garantizar el derecho a la vivienda para los colectivos más vulnerables de la sociedad, conformando un sistema público social universalista. La eficacia de ambas cuestiones depende de la cantidad de vivienda pública que tenga un país dentro del parque global de vivienda libre, así como de unas políticas de vivienda flexibles y adecuadas a sus problemáticas contextuales.

Para entender la necesidad de la intervención externa que representan los programas de vivienda social públicos sobre el mercado inmobiliario, se atienden a las situaciones de desigualdad frente al acceso a la vivienda características de los entornos urbanos contemporáneos<sup>119</sup>. La relación entre el bien inmueble y el mercado se cimienta sobre la contradicción que supone la noción de la vivienda como un derecho frente a su componente mercantil, lo que llevado al externo consolida la problemática residencial del *sinhogarismo*<sup>120</sup>. Representa la nítida imagen del fracaso en la protección de los derechos humanos por parte de los entes públicos dentro del Estado de bienestar, como resultado de la incremental desigualdad social sistémica (Pisarello, 2013). Además, como se ha comentado no se trata solamente de la falta de vivienda física, sino que se relaciona con los valores comunitarios o de pertenencia social, entendiendo la vivienda desde una perspectiva integral e integradora. Esta visión aporta una noción más realista de lo que en realidad significa disponer de una vivienda (Olea, 2008), a partir de la dicotomía entre dignidad y exclusión social urbana. En este sentido, destaca la variable referida al capital social y comunitario, pues la pérdida de relaciones sociales se ha convertido en una realidad cada vez más generalizada entre los hogares en situación de exclusión.

Por ello, es necesario intervenir de manera pública sobre todo para ofertar una solución residencial a las clases más vulnerables, que no la encuentran en el mercado. Pero, la noción de vulnerabilidad es

---

<sup>118</sup> En el contexto europeo esta modalidad representa en Holanda el 32% sobre el parque de vivienda total, en Austria el 24%, en Dinamarca el 19% o en Francia, con el 16% (Scanlon et al., 2015).

<sup>119</sup> Las dinámicas mercantiles que ensalzan la componente especulativa y la noción de inversión inmobiliaria producen varios efectos perniciosos sobre el sistema de vivienda: aumentan constantemente los precios, por lo que la accesibilidad a una bien que debería garantizarse como un derecho se convierte en competencia de mercado; afecta sobre el planeamiento urbano. La teoría de la renta y localización (Alonso, 1964) explica cómo la búsqueda de rentabilidad transforma usos residenciales en comerciales, o mantiene viviendas vacías para especular, por ejemplo; incide sobre los propios agentes sociales, especialmente sobre los más vulnerables. Una consecuencia, es el sobreendeudamiento de la clase trabajadora ante la ausencia de alternativas a la vivienda en propiedad.

<sup>120</sup> "Persona que no puede acceder, o bien conservar, un alojamiento adecuado, adaptado a su situación personal, permanente y que le proporcione un marco estable de convivencia; ya sea por falta de recursos, dificultades personales o sociales" (FEANTSA and Fondation Abbé Pierre, 2020). Según el profesor Pedro Cabrera, "el *sinhogarismo* en su forma más grave es el de quienes viven a la intemperie, sintecho, y por tanto carecen de un lugar físico donde residir, no disponen de un espacio para la privacidad ni para las relaciones sociales" (Olea, 2008).

también compleja, ya que depende siempre de la comparativa entre contextos. Lo interesante es establecer grados de vulnerabilidad operativos basados en los derechos humanos, globales, a partir de lo cual analizar las causas que la originan, contextuales, donde es determinante la variable que representa el capital social<sup>121</sup>, como primera respuesta frente a las problemáticas residenciales. Para reivindicar derechos y servicios locales que ni el mercado ni el Estado están en disposición de ofertar, es principal la capacidad de participación social y política, que nace a nivel local de su capital social (Barbieri et al., 2018; Serrano et al., 2019). La posibilidad de superación de la vulnerabilidad de un colectivo o individuo, la determina su capacidad de resiliencia y, esta, se cimienta en los beneficios de una comunidad y sus redes de capital social (Putnam, 1995).

Como el Estado no puede garantizar unas condiciones de bienestar básicas para toda la población, ciertos sectores vulnerables necesitan desarrollar estrategias para adaptarse a las sociedades urbanas. Aquí entra en juego el concepto de resiliencia, como la capacidad de enfrentar y sobreponerse a situaciones problemáticas empleando para ello el capital disponible. Representa la posibilidad de recuperación frente a las adversidades (Egea et al., 2012; Ruiz, 2011) y se entiende como un fenómeno social y colectivo, vinculado a su contexto, no como algo individual (Revilla et al., 2018). La integración en redes comunitarias facilita diversas estrategias de resiliencia, que contribuyen a la recuperación y supervivencia de los hogares (Pareja-Eastaway & Sánchez-Martínez, 2016b) donde es importante la posición social de los grupos e individuos dentro de la estructura social. Esto pretende superar al individuo como unidad de análisis para la resiliencia y vulnerabilidad, pues la gran mayoría de los recursos disponibles derivan de la pertenencia a un grupo: familia, asociaciones, etnias, religión, etc.

Por tanto, es necesario cuestionar las estructuras sociales injustas, porque producen desigualdad. La evolución del mercado inmobiliario y la implantación de las políticas neoliberales han contribuido a agravar sus efectos de exclusión, ante lo cual se han articulado organizaciones sociales para tratar de ofertar los servicios que ni el mercado ni el Estado están en disposición de garantizar. Esto supone un florecimiento de iniciativas de economía social, solidaridad vecinal y movilización ciudadana que han resultado esenciales para hacer frente a la crisis social y sus efectos (Barbieri et al., 2018). Pero, estas soluciones emprendedoras (Mulgan, 2006; Phills et al., 2008) no son ni eficientes ni sostenibles (Capítulo 2.1), necesitan la colaboración con el ente público mediante la articulación de sistemas de gobernanza capaces de diseñar e implementar políticas de vivienda en forma de programas de vivienda social adecuados a su contexto. En este sentido, son claves las estrategias que potencian y empoderan el capital social, a partir de la participación sociocomunitaria y política como elemento fundamental para impulsar modalidades sinérgicas de resiliencia. Las personas que soportan situaciones de mayor vulnerabilidad encuentran más obstáculos y menos herramientas para articular estas sinergias (Serrano et al., 2019), por lo que precisan de la intervención pública para ello.

A nivel global y poniendo el foco sobre las situaciones de mayor vulnerabilidad, esta intervención se materializa mediante los sistemas de inserción en vivienda, que se estructuran mayoritariamente a partir de dos dinámicas: los servicios tradicionales, donde el acceso a un hogar propio es el último paso dentro de todo un proceso de transición. Se suelen organizar dentro de un sistema gradual de albergues de acogida, que avanza hacia modelos temporales de vivienda compartida, hasta llegar a la independencia. La clave es que hay que cumplir con unas condiciones preestablecidas para poder progresar en el proceso, lo que coloca a la vivienda como un instrumento de presión (Matulič-Domandžič, 2015; Matulič-

---

<sup>121</sup> Las características de la organización social, tales como las redes, normas, valores y reciprocidad o confianza, facilitan la coordinación y la cooperación para un beneficio mutuo. Las comunidades con mayor capital social (Putnam, 1995): fomentan normas sólidas de reciprocidad y fomentan el surgimiento de la confianza social; facilitan la coordinación y comunicación, que impulsan la acción colectiva; mejoran la organización económica y política; articulan un modelo cultural de éxito basado en la colaboración; y amplían el sentido de sí mismos de sus participantes, pasando del yo al nosotros, mejorando los beneficios colectivos y el empoderamiento social. Esta lógica supera los principios meritocráticos, basados en el talento y esfuerzo individual.

Domandžič et al., 2016; Sahlin, 2005); y el modelo Housing First (HF), donde el usuario es alojado desde un primer momento en una vivienda digna dentro de una comunidad. Pretende, además, potenciar la mejora de otras variables relacionadas con la vulnerabilidad, como la salud, el bienestar o las redes de apoyo social. Reconoce el derecho a la vivienda desde el principio y la concibe como una herramienta y no como un fin. Se basa en un procedimiento que pone el foco sobre la pertenencia de una vivienda propia, digna y adecuada, como punto de partida y condición necesaria para la recuperación del usuario vulnerable (Housing First. FEANTSA, 2016; Tsemberis & Eisenberg, 2000).

En la práctica, es común encontrar estos dos modelos en estado híbrido (Guida-Piqueras et al., 2021), aunque la tendencia es creciente hacia sistemas de inserción en vivienda que dejen de emplearla como un objeto de presión, pues respetan más la autonomía y el desarrollo personal del usuario involucrado. Por eso, es recomendable que junto con la propia inserción aparezcan programas de acompañamiento profesional para la vivienda, sobre todo para aquellas situaciones de mayor complejidad. Se articulan programas de acompañamiento de todo tipo, dependiendo de cada situación de vulnerabilidad concreta. Para su desempeño, es importante la colaboración público-privada, así como un tercer sector de enlace entre ambos ámbitos que se encargue de la ejecución de estos programas sociales. Estos trabajan como conectores entre los servicios sociales y la persona, para conseguir empoderarla mediante una atención que respete sus derechos de ciudadanía, abandonando la posición jerarquizada o tutelar tradicional.

### **3.2 Hacia una teoría social de la Vivienda. Trayectoria histórica<sup>122</sup>**

Los primeros estudios modernos propiamente urbanos se centran en la situación residencial de la clase obrera dentro de las ciudades tras la revolución industrial. Estos tratan a la vivienda como un elemento interno y dinámico, una problemática funcional cuantificable representada por variables como la escasez, la salubridad o la situación de hacinamiento. Se analiza la problemática desde puntos de vista económicos que tratan a la vivienda como un bien mercantil más dentro de la teoría de la elección racional, lo que supera su componente residencial ligada a los derechos humanos. Esta dinámica convierte a la vivienda en un reflejo del estatus social, reproduciendo la estructura de poder y escenificando la desigualdad con respecto a los niveles de renta. Además, se utiliza como un elemento político para el control social, fragmentando la clase trabajadora en niveles al convertirla en propietaria, lo que desincentiva la potencial organización y movilización social (Bassett & Short, 1980).

El desarrollo del análisis sociológico centrado en la vivienda va superando esta visión cuantitativa inicial y durante el siglo XX, sobre todo tras la II Guerra Mundial, añade una perspectiva más cualitativa para analizar el fenómeno de la escasez o el déficit de vivienda producto de la destrucción del parque europeo, el papel de la administración pública para su reconstrucción, los movimientos poblacionales que surgen en respuesta y los grandes proyectos de construcción residencial. Mientras que en los años 60 los estudios todavía se centran en la componente estadística y las necesidades residenciales de la población (Alonso, 1964), a partir de los años 70 se consolidan nuevas perspectivas neoclásicas (Bassett & Short, 1980; Guerra, 1997), neomarxistas (Castells, 1979; Harvey, 1973; Lefebvre, 1978) y neoecológicas (Daolio, 1977; Duncan et al., 1974; Leal-Maldonado, 1978); que intentan abordar el análisis de la vivienda a partir de una componente más relacional o social, lo que contrasta con la visión institucional, política o económica clásica<sup>123</sup>. Se articulan grandes debates frente a las contradicciones

---

<sup>122</sup> Para profundizar, la tesis doctoral: "El sistema residencial en España: componentes, funcionamiento y necesidades de vivienda"; (Calo-García, 2015).

<sup>123</sup> A mediados de los años 70 destaca el Centro de Sociología Urbana de París, donde se analiza desde la sociología urbana los procesos de producción inmobiliaria y renta de suelo (Topalov, 1970); la producción de espacio urbano (Godard & Castells, 1974); o las políticas urbanas y de vivienda (Lojkine, 1979). El análisis se centra en cuestiones derivadas de las *housing classes* (Rex & Moore, 1967), el papel de la vivienda en la estructura social y el tema de la estratificación. En continuidad y durante el período neoliberal surgen perspectivas variadas, como la de los *housing managers* (Pahl, 1975) o las *housing associations* (Thompson, 1977).

que presenta: el sistema de producción de vivienda, el déficit residencial y los programas de vivienda social; la intervención pública y la política urbana; o los conflictos de clase dentro del sistema mercantil (Cortés-Alcalá, 1995). La relación entre la vivienda, el Estado y las relaciones de poder pasa a ser fundamental para los modelos de bienestar; por tanto, la articulación de políticas públicas es fundamental para entender el desarrollo del sistema de vivienda en su conjunto, el acceso a la misma y su relación con el mercado (Kemeny, 1992).

Esta visión evoluciona durante los años 80 cuando se produce un desarrollo de la perspectiva institucional (Form, 1954; Rex & Moore, 1967), que pone el foco precisamente sobre el papel prioritario de las políticas urbanas para los procesos de alojamiento de la población (Pahl, 1975; Williams, 1971). Esta noción surge ligada al periodo neoliberal, donde destaca la reducción del gasto social público y pierde protagonismo el Estado frente al libre mercado, mediante privatizaciones masivas de empresas y servicios sociales. La vivienda es uno de los campos más afectados en los recortes del Estado de bienestar debido al desmantelamiento y descentralización de las instituciones y programas de financiación, en la despolitización y privatización de buena parte del sector público residencial. En este contexto pierde peso la investigación con pensamiento social y humanista, pues se pone el foco sobre el análisis de la disminución del sector público y las políticas de bienestar.

Surgen líneas de investigación interesantes, centradas en: el deterioro y reducción del parque público de viviendas, donde muchos de estos barrios sociales pasan a interpretarse como guetos (Ball et al., 1988); el protagonismo de la propiedad privada, lo que conlleva una auténtica cultura residencial (Kemeny, 1980) mediante visiones que van desde el entendimiento de esta como esencial o natural, hasta posiciones más constructivistas, que la abordan como un fenómeno histórico socialmente determinado (Ruonavaara, 1993); los efectos sociales de su privatización y el desmantelamiento del Estado de bienestar, donde destacan la consolidación del *sinhogarismo* como una problemática urbana sistémica (Anderson, 1993; Marcuse, 1989), o los procesos de segregación y gentrificación (Cameron, 1992; Clark, 1992); el análisis del mercado inmobiliario y los modelos explicativos del comportamiento racional de los agentes implicados, mediante los cuales se pueden realizar comparativas (Ambrose, 1991) y profundizar sobre aspectos como los precios de la vivienda y el suelo, o su acceso y asequibilidad (Barnett & Lowe, 1990; Whitehead, 1991); o los estudios sobre política residencial (Saunders, 1979), donde el Estado mantiene una función coordinadora clave para el sistema de vivienda<sup>124</sup>.

A nivel metodológico la evolución de la investigación residencial demuestra que, además de poner el foco sobre la vivienda como unidad de análisis, es necesario tener en cuenta los elementos contextuales e históricos que la determinan<sup>125</sup>. Es clave abordar su estudio desde una noción relacional y social, que junto con una perspectiva institucional y política analice los actores principales involucrados en el hecho residencial y el sistema de vivienda. Como a partir del neoliberalismo el protagonismo recae sobre el libre funcionamiento del mercado inmobiliario, se debe poner especial interés, además, en el estudio de las políticas públicas de intervención para corregir las problemáticas residenciales. En este sentido, se aborda desde la teoría social de la vivienda, global e integradora, que se ha sintetizado bajo la concepción de la sociología residencial (Kemeny, 1992).

---

<sup>124</sup> Se analizan las coaliciones y grupos que participan del proceso político (Ball, 1983), donde destaca la variable social expresada a través de las relaciones y estructuras comunitarias (Dickens et al., 1985). Aquí se articulan importantes estudios comparativos centrados sobre la vertiente metodológica y teórica de las políticas (Boelhouwer & van der Heijden, 1993; Harloe & Martens, 1984; Oxley, 1991); así como trabajos que se centran en aspectos particulares del sistema de vivienda para la comparación (Kemp, 1990).

<sup>125</sup> Aquí son importantes: los aspectos económicos y el mercado inmobiliario; antropológicos, sobre la multiplicidad cultural, simbolismo y rituales residenciales; la visión de los derechos humanos, recogida en la propia legislación; su arquitectura y las problemáticas técnicas; el urbanismo, que la percibe como una parte esencial en estructura de las ciudades; la geografía, que analiza su relación con el medio; la ciencia política y el concepto de bienestar ligado a las políticas de vivienda; o desde la sociología, que analiza los procesos sociales en torno a la vivienda.

Tras esta breve introducción, que abarca el desarrollo de la noción moderna de vivienda y los estudios residenciales, se analiza a continuación de una manera más profunda partiendo desde su origen en el periodo industrial hasta la noción actual (Ullán de la Rosa, 2015), a partir del desglose que presenta la Tabla 5 en cuatro bloques: estudios clásicos sobre vivienda desde una perspectiva urbana; la teoría de vivienda en el siglo XX; la sociología de la vivienda o residencial; y la visión contemporánea.

- Tabla 5. Evolución histórica de los estudios de vivienda. Hacia una teoría social residencial

Aproximación o Teoría		Perspectiva	Autores
Estudios Clásicos sobre Vivienda	El origen de la Sociología Urbana	La ciudad como unidad de análisis, independiente	(Halbwachs, 1908; Simmel, 2016 [1903]; Sombart et al., 1932)
		Análisis integral urbano. La ciudad como variable dependiente de otras realidades sociales y ambientales	(Durkheim, 2013 [1893]; Engels, 1969 [1845]; Tonnies, 1988 [1887]; Weber, 1966 [1921])
El siglo XX	Ecología Humana	Escuela de Chicago. Modelo espacial, el ecosistema residencial	(Burgess, 1925; Duncan et al., 1974; Hawley, 1991; Park, 1936; Wirth, 1938)
	Economía Neoclásica	Maximizar la utilidad de la vivienda. Analiza la demanda	(Alonso, 1964; Bassett & Short, 1980; Guerra, 1997)
	Política Institucional	Relaciones entre agentes, conflicto y <i>managerialism</i> . Analiza la oferta	(Form, 1954; Pahl, 1975; Rex & Moore, 1967; Williams, 1971)
	Materialismo Histórico	Vivienda como una mercancía capitalista. El conflicto de clase	(Castells, 1979; Cortés & Paniagua, 1997; Harvey, 1973; Lefebvre, 1978)
	Culturalista o Modos de Vida	Psicología ambiental y la cultura del habitar. La ideología de la vivienda	(Chombart de Lauwe, 1959, 1970; Guerra, 1997; Rapoport, 1977)
La base de la noción actual	Sociología de la Residencia	Aborda la formación del hogar dentro de la sociedad urbana	(Del Pino-Artacho, 2014; Kemeny, 1980, 1981, 1984, 1992)
	Teoría de la divergencia	Los diferentes sistemas de vivienda dependiendo del contexto	(Kemeny, 1992, 1995)
Debates actuales		Antropológica	(Rapoport, 2000)
		Ecológica	(Coolen, 2006)
		Postsocial	(Gabriel & Jacobs, 2008)
		Economicista	(Gibb, 2009)
		Interdisciplinar o residencial	(Clapham, 2009; King, 2009)
		Realismo crítico	(Bengtsson, 2009)
		Emancipado de la ciencia	(Allen, 2009; Manzi, 2005)

- Fuente. Elaboración propia (Calo-García, 2015; Cortés-Alcalá, 1995).

### 3.2.1 Estudios clásicos sobre Vivienda. El origen de la Sociología Urbana

La sociología como disciplina científica surge con la corriente positivista del siglo XIX, ligada al desarrollo de la sociedad urbana para comprender las enormes transformaciones que el capitalismo y la industrialización realizan sobre el tejido social, económico, político y cultural (Comte, 1993 [1844]). Como el crecimiento acelerado de las ciudades es protagonista, desde su origen la sociología es urbana, en un proceso que empieza determinando límites y marcos analíticos para delimitar la ciudad; y que termina con la integración de la urbe en un sistema-mundo urbano global (Wallerstein, 1979), como se analiza con anterioridad (Brenner, 2014b). Se sintetizan a continuación las principales visiones que establecen el posicionamiento teórico para abordar el análisis de la ciudad: los que la reconocen como objeto de estudio considerando el espacio urbano como variable independiente delimitada, un factor de causalidad que determina otros procesos sociales<sup>126</sup>; y los que no la reconocen como objeto de estudio independiente sino como variable dependiente de otros mecanismos sociales globales (Tabla 4).

<sup>126</sup> Aquí destaca la Escuela de Chicago, donde ya desde 1892 Albion Small funda el primer departamento de sociología independiente de EE. UU. Una de sus primeras investigaciones trata sobre los efectos de las redes urbanas de transporte sobre la estructura social y económica de la urbe: "Theory of Transportation" (Cooley, 1894).

Esta visión supone la base para la sociología residencial (Kemeny, 1992), que igualmente no entiende la vivienda solamente como una componente física o material, independiente e individual, sino desde una perspectiva integral urbana, a partir de una realidad más social y relacional. Aquí destacan los grandes sociólogos clásicos, como Marx, Engels, Tönnies, Durkheim o Weber. Ambos grupos comparten la visión de ciudad ligada al progreso como el símbolo del logro occidental, culmen de la racionalidad y modernidad, donde triunfará la revolución social y la conquista de la naturaleza. Al mismo tiempo, supone el hacinamiento de la clase proletaria obrera, la concentración de todas las problemáticas del industrialismo y el impulso de las desigualdades tanto cualitativas como cuantitativas<sup>127</sup>.

Al principio, se analiza el estado de agitación nerviosa que sufre el individuo cuando pasa de un ambiente rural a uno urbano. Esto establece el origen de la psicología social a partir de las consecuencias que tiene sobre los nuevos ciudadanos la planificación urbana durante el proceso industrial, donde la vivienda juega un papel clave como elemento de distinción entre clases (Simmel, 2016 [1903]). En este contexto, se comienza a articular una cultura urbana ligada a la transformación total de la mentalidad económica del individuo rural (Sombart, 1993 [1913]). Por tanto, la principal conclusión a la que llega la sociología urbana en su periodo inicial, cuando analiza el éxodo rural y las nuevas sociedades que se articulan en torno a las ciudades, es que la propia organización espacial es capaz de condicionar las relaciones sociales y dinámicas de vida de las familias e individuos (Halbwachs, 1908).

Y es que, durante el siglo XIX se transforma la ciudad política ideal (Weber, 1966 [1921]) que representa la base del primer urbanismo tras la revolución industrial. Pasa de un espacio cerrado medieval, autosuficiente a partir de su mercado, tribunal de justicia y legislación propia; a una realidad industrial, donde el individuo se emancipa a partir de un salario y nacen los conflictos sociales, políticos y económicos modernos de clase (Harvey, 1973). Este modelo, como sede del poder político y económico, se abre mediante un proceso gradual al mercado global, articulando nuevos valores en torno al individualismo y la burocracia urbana. La vivienda pasa a representar una mercancía, donde se diferencia claramente entre su valor de uso y de cambio (Bettin, 1982). Esta dicotomía dentro del impulso de las dinámicas de libre mercado, la convierte en inaccesible para las clases vulnerables, en un proceso industrial donde la demanda residencial no para de crecer. La vivienda pasa a suponer un efectivo método de control social, impulsando de manera pública el paso del trabajador al propietario, lo que fragmenta y acomoda a la clase obrera y detiene la revolución. La división del trabajo que establece la urbe industrial impulsa las condiciones de explotación, lo que enmarca la articulación del socialismo a partir del impulso de los tradicionales ideales libertarios republicanos (Domènech, 2019). La urbanización es una condición necesaria en la consolidación de esta ideología (Engels, 1969 [1845]).

Siguiendo con el análisis de la transformación que supone la llegada de la sociedad industrial para la estructura social tradicional, destacan tanto las teorías de Tönnies como de Durkheim. La sociedad urbana establece la transición de la comunidad (*gemeinschaft*) a la sociedad o asociación moderna (*gesellschaft*). De las relaciones tradicionales ligadas al sistema productivo rural, donde la economía de mercado está muy limitada y la sociedad es homogénea social y culturalmente hablando; a la economía de mercado con un alto nivel de división social del trabajo, que se traduce en la heterogeneidad dentro de un marco urbano burocrático y racional (Tönnies, 1988 [1887]). En las ciudades se articula un tipo de solidaridad orgánica en la relación entre personas más fuerte que la mecánica, propia de los entornos rurales (Durkheim, 2013 [1893]). La propia cultura urbana se cimenta sobre el impulso de la libertad individual, algo inexistente en las sociedades agrarias, lo que también dificulta la capacidad para formar una comunidad social; con el resultado de que muchos ciudadanos sufren de anomia, cuando el propio sistema los excluye al no conseguir darles un rol claro dentro de la sociedad urbana.

---

<sup>127</sup> Algunas novelas de la época narran de manera magistral estas contradicciones: "El retrato de Dorian Gray", (Wilde, 1890); "Doctor Jekyll y Mr. Hyde", (Stevenson, 1886); "Tiempos difíciles", (Dickens, 1854); "Germinal", (Zola, 1885); "Los miserables", (Hugo, 1862); o "Crimen y castigo", (Dostoiéwski, 1866).

### 3.2.2 La teoría de Vivienda en el siglo XX

Para abordar la evolución de las teorías ligadas a la vivienda y su componente residencial dentro de la consolidación global del contexto urbano del siglo XX, hay que asumir la relación que existe entre la vivienda y los cuatro ámbitos principales de la estructura urbana: el político, que manifiesta la falta de neutralidad del mercado inmobiliario, condicionado por el campo de lucha entre intereses cuyo resultado depende de las lógicas del poder. Aquí, es clave el estudio de los agentes que intervienen en las políticas de vivienda y su encaje dentro del Estado de bienestar; el cultural, que define las dinámicas residenciales como el resultado de unas condiciones e ideologías determinadas por su contexto, junto con su inserción dentro de una cultura global urbana determinante y determinada; el ámbito social, para el cual la vivienda es una parte fundamental para la inserción relacional de las familias dentro del entorno urbano, enmarcando las necesidades sociales familiares, que dependen del contexto<sup>128</sup>; y el económico, donde se articula el mercado inmobiliario como el sistema para conseguir mediante la competencia la adecuación de las condiciones de la vivienda a las necesidades de los consumidores.

Desde la sociología urbana (Calo-García, 2015; Cortés-Alcalá, 1995; Daolio, 1977; Leal-Maldonado, 1978), se desarrollan cinco grandes líneas de trabajo durante el siglo XX para analizar el problema de la vivienda, a partir de comprensiones diversas de la misma y su encaje dentro de los ámbitos estructurales comentados. Todas siguen metodologías comparativas e históricas, que incluyen la relación entre componentes y escalas diversas, y evolucionan hasta configurar los principales campos teóricos dentro del sector residencial: la ecología humana, que analiza la vivienda a partir de su delimitación como un espacio funcional de uso, determinante; la perspectiva neoclásica, que entiende la vivienda desde la dicotomía entre la esfera pública y privada; la institucional, que aborda el significado global de la vivienda dentro de la sociedad, como la expresión de una necesidad básica; la marxista, donde la vivienda se analiza a partir de su estructura interna, como factor condicionante de las relaciones sociales; y, para terminar, desde la visión culturalista, que aborda el entendimiento de la vivienda desde un marco multidisciplinar a partir del cual llegar hasta el estudio de la cultura residencial.

- La ecología humana<sup>129</sup> y la Escuela de Chicago. Se estudia la vivienda como una parte integrada dentro del ecosistema social que compone la ciudad<sup>130</sup>, como unidad de estudio o laboratorio urbano. Gira en torno al concepto de comunidad humana, a dos niveles de adaptación: el biótico, hacia el medio natural y en competencia por los recursos; y el social o cultural, que conforma la superestructura (Park, 1936). En el contexto urbano mercantil se dan prácticas que oscilan entre la competencia y la cooperación, a partir de las cuales la comunidad se va adaptando a su entorno en busca del equilibrio biótico y social. En este sentido, la propia transformación espacial es capaz de incidir sobre la dinámica social, estableciendo el postulado de que la forma determina el funcionamiento (Welter, 2003)<sup>131</sup>. Se entiende el urbanismo como forma de vida y de existencia social, conformando la psicología social del individuo (Simmel, 2014), junto con su vida económica, política y cultural (Guiddens, 2001; Wirth, 1938).

La visión ecológica originaria explica la componente urbana como si fuera un área natural u organismo vivo que, nace, existe y se desarrolla. Pero, el darwinismo social tiene importantes críticas, ya que: es

---

<sup>128</sup> "Las características del alojamiento deberían adecuarse a las necesidades de sus habitantes; es por tanto la delimitación de esas necesidades la tarea principal del sociólogo" (Leal, 1978:98). "Familia y Vivienda son términos históricos que definen el espacio privado; porque a la unidad social constituida por la familia corresponde la unidad espacial constituida por la vivienda" (Daolio, 1977:284).

<sup>129</sup> Tiene una gran influencia de las teorías de Darwin y Spencer, en lo que en sociología se conoce como el darwinismo social. Se concibe la lucha y competencia por la existencia como el elemento central en el hábitat humano y la práctica social, donde también existen los mecanismos de solidaridad y reciprocidad (Park et al., 1925).

<sup>130</sup> Perspectiva funcional que se centra en la relación entre la vivienda y su entorno inmediato, así como en las leyes que la transforman. La vivienda pasa a ser un indicador para el estudio social (Leal-Maldonado, 1978).

<sup>131</sup> Estos postulados son determinantes para el desarrollo de la planificación urbana moderna, sobre los que se impulsan diseños innovadores como el que conforma la ciudad jardín (Howard, 1898).

una visión que ensalza las relaciones de competencia sobre las de cooperación y las familiares; da excesiva importancia a la zonificación para explicar las relaciones sociales a partir de aspectos espaciales o territoriales<sup>132</sup>; o, se preocupa más en la descripción que en la interpretación, con excesiva confianza en que las relaciones sociales derivan de la configuración estructural y formal. Frente a estas críticas, a partir de los años 40 la corriente evoluciona hacia la neocología o ecología neoclásica (Hawley, 1991). Se ensalzan las dinámicas de cooperación, protagonistas a la hora de alcanzar la adaptación dentro del entorno urbano jugando un papel central en la estabilidad de las comunidades y el equilibrio social. Esto amplía la unidad de análisis del individuo hasta la comunidad, interpretando la relación entre la persona y el medio como un proceso colectivo. Además, esta interacción es dinámica y continua, por lo que es clave la evolución histórica de la tecnología para la organización social (Duncan et al., 1974). Es algo bidireccional, la población influye sobre el medio y el medio sobre la población, por lo que la adaptación no se trata de un equilibrio estático, sino de una organización temporal.

Las principales aportaciones de esta perspectiva analítica para el entendimiento de la vivienda son: que esta supone un lugar separado del trabajo, delimitando el espacio de uso residencial; que representa el límite diferenciador entre la esfera privada y el mundo exterior, público. Es el resultado de la separación del espacio urbano por usos, de la zonificación funcional (Leal-Maldonado, 1978); y que supone un claro reflejo de las clases sociales y los niveles de renta (Daolio, 1977).

- Perspectiva neoclásica o económica. Se centra en cómo los usuarios maximizan la utilidad de la vivienda y cuáles son los criterios elegidos para el consumo de esta<sup>133</sup>, a partir de supuestos derivados de la racionalidad económica. En este sentido, la producción de bienes y servicios refleja las preferencias de los consumidores en un marco donde todas las familias y empresas disponen de información completa sobre el mercado inmobiliario. Aquí, las familias maximizan sus elecciones de consumo para obtener una utilidad mejor y las empresas mayor beneficio. Se asume que el mercado es el mecanismo perfecto, flexible, para alcanzar la forma óptima de vivienda que demandan los consumidores, por lo que son centrales para el análisis los elementos que componen el mercado inmobiliario. Los estudios de mercado se centran en la estructura de la demanda para analizar las preferencias y necesidades de los consumidores, lo que determina la estructura de la oferta y, por tanto, el propio mercado.

Esta visión pone el foco sobre el problema de la renta del suelo, como la clave para la definición de los precios de la vivienda y su accesibilidad. La teoría de la renta y localización analiza la relación entre las componentes geográficas y las económicas. Al final, los consumidores persiguen en la ciudad los espacios en los que alcanzan mayor utilidad (Alonso, 1964), lo que en un contexto de desigualdad produce una clara segregación en función de los niveles de renta para la distribución espacial de las familias. Esto es clave para la configuración de todo el entramado urbano, donde se reparten usos por zonas a partir, principalmente, del valor del suelo. Por tanto, la localización marca la selección de la vivienda por parte de la demanda, determinando las preferencias de las familias (Guerra, 1997).

Hasta los años 90 es una perspectiva protagonista para el estudio de la vivienda, lo que representa una mayoría de trabajos que se centran en el análisis del mercado inmobiliario. La problemática residencial se entiende aquí a partir del desequilibrio entre la producción de vivienda y las necesidades de la demanda. Esto dota de cierto protagonismo al ente público legitimando su intervención en el mercado de la vivienda, sobre todo en los casos en los que ese desequilibrio afecta en mayor medida a la población vulnerable. Aunque es una corriente que se relaciona bien con el análisis empírico y

---

<sup>132</sup> En Chicago, se articula un esquema teórico del crecimiento urbano mediante círculos concéntricos, basado en la tendencia de la ciudad a expandirse a partir del centro comercial (Burgess, 1925). Esta perspectiva será muy influyente en estudios posteriores de segregación y marca el origen de la partición de usos por zonas, la zonificación.

<sup>133</sup> Tanto las familias como las empresas buscan viviendas a partir de la maximización de sus intereses, donde es clave la noción de rentabilidad económica (Guerra, 1997). La competencia mercantil se articula en torno a un modelo de localización residencial donde se valoran multitud de variables, como los costes en la vivienda y el transporte, las clases sociales de la comunidad, el ocio, la calidad ambiental, etc. (Bassett & Short, 1980).

estadístico, cuantitativo, falla en cuanto a su capacidad de predicción porque, en realidad, las decisiones residenciales vienen determinadas por cuestiones globales de la estructura social y el propio sistema, más que sobre preferencias individuales. Los mercados son segmentados y desiguales, donde la realidad residencial es más compleja que el desequilibrio entre oferta y demanda, pues hay que tener en cuenta muchas cuestiones sociales. Una de las críticas más importantes a esta visión es que en un entorno mercantil la capacidad pública real para intervenir y solucionar las problemáticas residenciales es muy relativa, pues el conocimiento de la demanda es limitado y los presupuestos públicos empleados, así como las políticas de vivienda, no se adecuan a sus componentes contextuales<sup>134</sup>.

- La visión institucional o política. Nace como crítica a las dos perspectivas anteriores, sobre todo intenta completar o corregir la visión económica introduciendo también la lógica de la oferta. En realidad, el sistema de vivienda está controlado por agentes externos que inciden sobre la supuesta capacidad de libre elección de los demandantes en función de la maximización de la utilidad. Esta visión neutralista del mercado inmobiliario no se corresponde con la realidad, pues obvia que la componente residencial es además una necesidad sin la cual difícilmente se puede pertenecer a una sociedad urbana. Por tanto, el análisis pone el foco sobre las relaciones complejas entre agentes que conforman la dinámica entre la oferta y la demanda, pues la sociedad no se encuentra en un equilibrio de mercado o armonía natural producto de la competencia y adaptación. La situación es más bien dinámica, ligada al conflicto entre actores, lo que caracteriza en particular al sistema residencial.

Destacan dos aspectos claves, complementarios, para el estudio de la vivienda desde la perspectiva política: el análisis del conflicto, a partir del concepto de las *housing classes* definido por el grado de acceso a la propiedad de vivienda, las rentas familiares, la ocupación y el estatus, así como las relaciones que se conforman entre clases sociales y culturas distintas (Rex & Moore, 1967). Se centra en las relaciones de poder y los conflictos que se articulan en los espacios urbanos, donde las decisiones individuales son el resultado de la confrontación de intereses entre grupos sociales con diversos grados de poder e influencia (Form, 1954). El desarrollo urbano, junto con el del mercado de suelo, está dominado por un conjunto de organizaciones muy variadas que se disputan su control (Williams, 1971); y el análisis que se centra en la política desarrollada por el Estado o el *managerialism*, con gran influencia en EU pero poca en EE.UU., donde domina el libre mercado (Pahl, 1975). Analiza el papel de los directivos y gestores, los managers urbanos, que controlan los procesos básicos de decisión frente a los problemas residenciales. Son los agentes los que deciden la distribución y reparto de los recursos, los encargados del diseño e implementación de políticas. Las políticas urbanas son determinantes pues la organización del espacio es inherentemente política, por lo que su estudio pasa a ser esencial para comprender las estructuras espaciales de la localización residencial (Harvey, 1973).

Las principales críticas a esta visión se centran en que sobredimensiona la estructura social y relacional urbana, entendiendo la ciudad como una sociedad en sí misma. Aunque agentes políticos y gran cantidad de actores locales influyen directamente en la asignación y distribución de los recursos, todo ello está enmarcado en una red relacional social mayor. Es necesario abordar el análisis de las políticas urbanas y las relaciones entre actores desde una perspectiva multinivel, que incluya las realidades contextuales y territoriales más amplias, de una cultura urbana que es global.

- El materialismo histórico, la perspectiva marxista<sup>135</sup>. Entiende los problemas de la vivienda como otro de los síntomas del sistema capitalista, donde la verdadera problemática la representa la noción de

---

<sup>134</sup> Tanto la perspectiva ecológica como la neoclásica suponen la base para interesantes teorías, como la conductual o behaviorista (Bassett & Short, 1980). Esta analiza los hogares como unidades independientes para estudiar su percepción o relación con el ambiente urbano y cómo esta configura la toma de decisiones. Así, se conforman las estructuras espaciales, dinámicas, donde es importante la variable que representa los movimientos de población.

<sup>135</sup> Es bien sabido que en el tema de la vivienda se centró Engels (éxodo rural, revolución industrial, subida de los alquileres, condiciones de hacinamiento, etc. (Engels, 1975)), mientras que Marx lo hace en el análisis del capital.

explotación de clase. Esta visión analiza que los obreros hacinados en las ciudades industriales son el germen de la revolución<sup>136</sup>, pues desarrollan una mayor conciencia de clase que en el sistema agrario. La solución al problema de la vivienda no resuelve la cuestión social; es la cuestión social la única que puede resolver de forma eficaz y real el problema de la vivienda (Cortés-Alcalá, 1995). En realidad, es solamente un problema obrero más que solo puede solucionarse con la destrucción global del modo de producción capitalista<sup>137</sup>. Se trata de recuperar las ciudades para las personas, para que sean los ciudadanos los que decidan sobre los poderes económicos (Lefebvre, 1978).

A lo largo del siglo XX continúa la crítica marxista a partir de estas bases, relacionando la estructura social y el análisis de clase con el sistema político y de vivienda. Desde este punto de vista, ligado a la vivienda y dentro del sistema capitalista urbano aparecen importantes contradicciones, por ejemplo: entre la vivienda como mercancía, inversión y capital de mercado; y la vivienda como bien necesario básico para que los trabajadores puedan reproducir su fuerza de trabajo. La propia vivienda ligada al sistema de producción capitalista contribuye a la reproducción de la estructura de poder sobre los trabajadores, como una variable más sobre las que se impulsan las desigualdades. La vivienda representa, en este sentido, la manifestación del estatus social y los conflictos de clase. Es un claro instrumento de poder y mecanismo de control social, lo que aprovecha el ente público a partir de la intervención sobre el mercado inmobiliario mediante las políticas de vivienda (Bassett & Short, 1980).

Para entender la sociología urbana desde una perspectiva marxista (Castells, 1979), se aborda desde una noción que entiende el marco de la vida social como urbano y global<sup>138</sup>, por lo que toda la sociología se vuelve urbana<sup>139</sup>. Como los problemas residenciales son directamente el producto de una deficiente relación entre la oferta y la demanda, hay que analizar el proceso de producción de este bien y asumir que estas problemáticas no pueden resolverse solamente mediante los mecanismos de mercado. Por tanto, esto legitima la necesidad de intervenir de manera pública para impulsar modelos de vivienda social alternativos, que al ser poco rentables para la inversión privada necesitan del respaldo público para su producción. Principalmente, esta intervención se centra tanto en la oferta, impulsando la creación de vivienda nueva; como en la demanda, otorgando ayudas directas e indirectas.

En este sentido, tanto la vivienda como su localización son determinantes no solo para las dinámicas familiares y su componente residencial, sino para la reproducción de la fuerza de trabajo (Harvey, 1973). La segregación urbana<sup>140</sup> supone una de las principales problemáticas residenciales, lo que deriva de la dinámica mercantil de acceso a la vivienda que depende principalmente de la renta familiar. Esto hace que las zonas urbanas se conformen a partir de clases sociales equivalentes, frente a lo cual son igualmente necesarias las políticas públicas de integración social (Cortés & Paniagua, 1997). Para evitar

---

<sup>136</sup> Engels comenta al respecto del entorno urbano: "Todo lo que ofrece un valor verdadero en la cultura legada de la historia (ciencia, arte, formas de trato social, etc.), puede ser no solamente conservado sino transformado de monopolio de clase dominante en un bien común de toda la sociedad y además enriquecido" (Engels, 1975:593).

<sup>137</sup> Se debaten algunas soluciones intermedias, reformistas, como el socialismo utópico de Proudhon, comunitario y cooperativista; o la supresión del alquiler como alternativa, con el objetivo de que todos los obreros pudieran tener viviendas libres e independientes en propiedad. Pero, desde la postura marxista se aboga precisamente, por lo contrario, la transferencia de la renta del suelo al Estado para que pase a ser de todos, mediante la abolición de la propiedad privada. Confiar en la propiedad privada supone una grave regresión, pues limita la libertad de la clase obrera y repercute en una menor capacidad adquisitiva real con respecto a los salarios (Engels, 1975).

<sup>138</sup> Durante el siglo XX se produce una transición entre el modelo de ciudad tradicional y la actual ciudad global (Sassen, 1998). Se trata de una realidad urbana más discontinua y difusa, donde las redes de escala intermedia y local se enredan con las internacionales. La economía mundializada hace que las ciudades compitan entre sí, representando nodos dentro del sistema globalizado internacional.

<sup>139</sup> En la actualidad, no es posible definir la ciudad de manera independiente, a no ser que se emplee una perspectiva weberiana ideal de ciudad-Estado, como unidad político administrativa autosuficiente (Weber, 1966, 1978).

<sup>140</sup> "La tendencia a la organización del espacio en zonas de fuerte homogeneidad social interna y de fuerte disparidad no solo en términos de diferencias, sino de jerarquía" (Castells, 1979:207).

la fragmentación de la ciudad, lo que la hace disfuncional y excluyente, se analizan dos vertientes en la intervención pública: los modelos universales de vivienda social, que abogan por programas estandarizados de construcción. Estos difícilmente van a poder adecuarse a las necesidades locales de la población y derivan hasta los conocidos como guetos, que separan clases sociales por barrios, lo que dificulta la mixtura social y la integración urbana de los más vulnerables; y los programas sociales de vivienda flexibles y adaptados a la demanda de los grupos vulnerables a los que van destinados. Esta vertiente, aunque es bastante más difícil y costosa, respeta la identidad de los colectivos impulsando la heterogeneidad social y cultural de la población (Calo-García, 2015).

Aunque no está exenta de críticas, pues la perspectiva marxista simplifica en exceso el hecho residencial y aborda la problemática desde un punto de vista económico y productivo, quitando valor a los acontecimientos sociales que alberga la vivienda más allá de la reproducción de la fuerza de trabajo; también recoge varios de los postulados de las tres perspectivas anteriores, analizando tanto las situaciones de oferta como de demanda, teniendo además en cuenta la situación residencial global o estructural que conforma el contexto urbano en su conjunto. Por ello, se toma muy en cuenta esta visión para el desarrollo de la presente investigación.

- Análisis culturalista o de modos de vida<sup>141</sup> (Calo-García, 2015). Se centra en los procesos de uso funcional o instrumental del espacio que conforma el alojamiento teniendo en cuenta las diferentes manifestaciones culturales que derivan del contexto donde está inscrito. Esta visión requiere de un enfoque multidisciplinar para abordar el análisis de la vivienda, que incluya de manera complementaria ámbitos como la sociología, psicología, economía, geografía, antropología o filosofía (Lefebvre, 1991). Representa el estudio de los modos de vida, que analiza el uso de la vivienda en relación con las transformaciones sociodemográficas y familiares, así como sus expectativas, a partir de dos enfoques (Guerra, 1997): el que se centra en el estudio de la vida cotidiana en oposición al modo de producción, analizando así las formas de vida a partir de la relación entre la vivienda y el trabajo<sup>142</sup>; y el que pone el foco sobre la función de habitar<sup>143</sup>, como la satisfacción de una necesidad resultado del modelo cultural. Interpreta la vivienda como el centro para la reproducción o sociabilización, a partir de una visión integradora donde representa una variable fundamental para la inserción social.

Esta perspectiva está muy relacionada con la psicología ambiental, que entiende la vivienda como un repositorio de procesos culturales y psicológicos que conforman el significado de la casa para el usuario, así como el papel de la vivienda en las relaciones familiares y la comunidad. Para ello, se analizan variables como la satisfacción residencial, en relación entre el medio y el comportamiento de las personas (Leal-Maldonado, 1978). Por tanto, la construcción de la vivienda se produce en función de las condiciones culturales, que determinan las formas espaciales y arquitectónicas, superando el pragmatismo de la sociedad industrial que le da una explicación meramente funcional (Turner, 1976). Esta visión ensalza la arquitectura popular, que responde a las necesidades físicas y culturales a partir de una gran diversidad de morfologías residenciales (Rapoport, 1977). Aquí la vivienda supone un claro factor de identidad y la construcción de la casa representa un fenómeno cultural.

En conclusión, este es un enfoque complementario, necesario para entender de una manera global la noción de vivienda a partir de la relación entre su componente como necesidad social urbana básica y

---

<sup>141</sup> Para la presente tesis, tiene interés el enfoque antropológico (Leal-Maldonado, 1978), que ensalza la influencia de los factores culturales en las formas y estructuras residenciales por encima de los ambientales o climáticos. Entiende la vivienda como una expresión cultural, mediante el análisis de simbología y rituales.

<sup>142</sup> El acceso a la vivienda, en gran medida dentro del contexto urbano, siempre está en crisis dentro de la clase obrera, fruto de la relación entre los trabajadores, sus salarios y la necesidad universal de alojamiento. Representa la problemática residencial moderna, ligada al concepto de propiedad y su componente mercantil (Lefebvre, 1970).

<sup>143</sup> Desde un enfoque más culturalista (Chombart de Lauwe, 1959), las necesidades de la población son el fundamento para determinar las características de la vivienda. Aquí se ensalzan las dinámicas familiares y la vida social urbana, entendiendo la vivienda tanto como una necesidad social, como para el bienestar individual.

la variable cultural que determina sus características físicas. Pero, las variables simbólicas y rituales que conforman la psicología de las familias dentro de la función de habitar, aunque explican en buena medida las diversas formas de la arquitectura residencial, no abordan las problemáticas y conflictos que se establecen entre la oferta y la demanda de viviendas, ni otras componentes imprescindibles para entender la vivienda dentro su entorno urbano (Chombart de Lauwe, 1970, 1976).

### **3.2.3 La base de la visión actual. Sociología de la Vivienda y Teoría de la Divergencia**

Como se ha visto, el desarrollo de la teoría de la vivienda desde sus orígenes se aborda desde una perspectiva urbana, global, que analiza la vivienda como una componente o variable interna del sistema, una necesidad o problemática funcional dentro de las sociedades urbanas. El desarrollo histórico de la investigación residencial aborda la vivienda de manera aislada frente al resto de fenómenos sociales, económicos y políticos; para desde una perspectiva cuantitativa y a partir del análisis empírico establecer teorías centradas en variables como la escasez o la localización. Tradicionalmente, se emplea para realizar comparativas entre contextos, donde los estudios de vivienda se someten a un carácter subordinado, multidisciplinar, a partir del empleo de herramientas de otros ámbitos de estudio. Se consolida así una dinámica en torno a la investigación residencial que funciona a partir de variables concretas y perspectivas muy variadas, sin plantearse realmente su integración dentro del seno de la estructura social ni la intención de crear un auténtico cuerpo conceptual propio.

En síntesis, durante el desarrollo histórico los estudios de vivienda representan una falta de comprensión del fenómeno social residencial en su totalidad, por lo que es necesario ampliar la perspectiva para integrar la vivienda en su conjunto, lo que permite profundizar sobre campos todavía obsoletos y de vital interés, donde destacan ámbitos como el de las políticas de vivienda, las dinámicas familiares o la relación con el entorno urbano global (Merton et al., 1963; Vapñarsky, 1963). A partir de aquí y antes de entrar en los debates contemporáneos al respecto, la evolución presentada hasta finales de siglo XX representa el paso de la sociología urbana a la conocida como la sociología de la vivienda o residencial (Del Pino-Artacho, 2014; Kemeny, 1980, 1981, 1984, 1992), que articula un marco teórico propio y es la base sobre la que se cimenta la teoría actual ligada a la vivienda. En este sentido, destaca para la presente investigación el desarrollo de la teoría de la divergencia (Kemeny, 1992, 1995), que conforma un modelo residencial integrado dentro de las estructuras sociales y económicas, donde es clave la función de la intervención pública sobre el mercado inmobiliario y la articulación del parque residencial.

#### ***La Sociología de la Residencia o la Sociología de la Vivienda***

El paso de la sociología urbana a la sociología de la vivienda se establece a partir del concepto sociológico de habitar, como objeto de estudio independiente sobre el que cimentar un cuerpo teórico propio. Se define el hecho social de habitar como el enlace entre los fenómenos relacionales que transcurren en el marco de cada contexto urbano y las dinámicas residenciales propias del interior de las viviendas, donde se organiza la vida privada familiar (Lefebvre, 1978)<sup>144</sup>. Analiza la interacción entre vivienda, familia y la estructura social donde está inmersa, dentro de un contexto temporal, histórico y espacial determinante. La noción de habitar se construye social e históricamente como el producto de los procesos globales, centrando el análisis sobre la vivienda como foco emisor y receptor de estos<sup>145</sup>. En este sentido, la perspectiva no se reduce a uno de los aspectos concretos que envuelven a la vivienda, incluyendo necesariamente a todos. La unidad elemental que define la forma de habitar es la vivienda

---

<sup>144</sup> La vivienda la forma una interacción el plano: espacial (vivienda, localidad, región, urbano, rural, metropolitano, etc.); económico (consumo, ocio y trabajo); social (estructura familiar, clase social, sociabilización, etc.); político (Estado y sociedad civil); y cultural (valores, símbolos, costumbres, ideología, etc.).

<sup>145</sup> Hay un vínculo especial entre habitar y pensar, es casi poético, como rasgo fundamental de la condición humana. Es un concepto antropológico, propio de la actividad humana, inherente a la vida en sociedad; y la forma de habitar refleja la vida social y las culturas propias de cada civilización (Heidegger, 1971).

y su núcleo lo conforma la unidad familiar, que cumple la función residencial en una vivienda y que, a su vez, vive en una sociedad. Es necesario comprender el hecho social de habitar desde esta visión integral para poder entender los problemas residenciales y plantear soluciones adecuadas.

Por tanto, el análisis de la noción de habitar como hecho social viene determinado por una imposición exterior superior al individuo, derivada de la historia, como componente dinámica o procesual; y de la estructura social, como faceta estática. Es una variable con identidad propia, independiente de las manifestaciones individuales que se producen en cada contexto que, en su conjunto, articulan la noción global del concepto. Representa la forma compleja de vivir en sociedad, que se articula a partir de las relaciones entre individuos y su hábitat social. Para entenderla, es necesario delimitar y explicar las partes que forman en su conjunto las estructuras del habitar (Calo-García, 2015; Cortés-Alcalá, 1995)<sup>146</sup>:

- El ámbito espacial define la vivienda en su localidad, región o territorio, estableciendo la dualidad entre el ambiente urbano y el rural. Marca la relación entre la vivienda y el espacio exterior físico donde se ubica. El centro lo define la vivienda, pero no está aislado, queda dentro de una estructura social compartida, donde se definen varias esferas de sociabilización dependiendo de la escala. Además, el papel que juega la vivienda en la configuración del espacio urbano global es fundamental.

- Desde el plano económico se entiende la vivienda como una mercancía intercambiable dentro del mercado inmobiliario, que además supone el contenedor para la reproducción de interesantes dinámicas de consumo, ocio o trabajo, configurando lo que se entiende como el espacio privado. Se establece esta como una unidad económica de análisis, donde destacan variables como la accesibilidad, promoción y distribución de viviendas, definidas a partir de las dinámicas ligadas al sistema mercantil.

- Dentro de la estructura social global la vivienda es la unidad esencial y el soporte espacial donde se crean y desarrollan las estructuras familiares. Hay que tener en cuenta que la unidad para la investigación sociológica del habitar es la familia y no el individuo, ya que es cada vez más complicado definir la clase social de manera individual se emplean variables como la localización o la pertenencia a una familia para ello. Destaca el papel que juega la función de habitar en los procesos de socialización globales para la adquisición de conocimientos mediante los cuales los individuos articulan su personalidad, lo que les hace adquirir una posición y función dentro de la estructura social urbana.

- El plano político e institucional se establece en la relación entre la sociedad civil y los niveles gubernamentales públicos. Aquí destacan dos aspectos claves: la intervención de las instituciones públicas sobre el habitar mediante políticas de vivienda; y las relaciones o conflictos que se producen en esta intervención, donde son determinantes las relaciones entre el resto de los actores. Esto se debe analizar desde un contexto general, en el que las razones de la intervención pública se cimentan sobre intereses sociales compartidos, aunque difícilmente va a poder interpretarse como algo neutral pues la estructura de poder debe estar siempre presente a la hora de analizar la componente residencial.

- El ámbito cultural recoge el conjunto de dinámicas, costumbres, normas, símbolos o rituales que se articulan en torno a la vivienda desde su noción integral de habitar, como hecho social compartido. Se centra en el estudio contextualizado de la vivienda dentro de una cultura determinada y cómo se establece una ideología ligada a la misma. Representa el conjunto de formas de pensar, sentir y obrar formalizadas en torno a la vivienda, aprendidas y compartidas por una pluralidad de personas y que sirven de modo objetivo y simbólico para convertir al individuo en una colectividad (Rocher, 1980).

A partir de esta noción integral de habitar, se define la sociología residencial como ámbito de investigación independiente centrado en la vivienda como objeto de estudio propio (Kemeny, 1980, 1981, 1984, 1992). Responde a la necesidad de la articulación de un marco teórico unificado y estable para los estudios sobre vivienda, para poder desarrollarlos más allá de datos empíricos, estadísticas y

---

<sup>146</sup> En su conjunto y como se define en el Capítulo 3.3, articulan lo que se conoce como el sistema de vivienda. Para hacer comparativas entre contextos se deben comparar las estructuras del habitar al completo.

comparativas a partir de herramientas de otros ámbitos. Esto reformula los estudios de vivienda mediante la delimitación de un espacio concreto teórico dentro de las Ciencias Sociales, manteniendo aun así una perspectiva multidisciplinar. En este sentido, es determinante la obra "Housing and Social Theory"<sup>147</sup> (Kemeny, 1992), pues marca un punto de inflexión a partir del cual se sitúa la vivienda como sujeto de estudio propio dentro de la teoría social, lo que la convierte en una parte clave para el sistema de bienestar. La mayor ausencia dentro del análisis tradicional de la vivienda es que no se tiene en cuenta de manera integral la estructura social donde esta se inscribe, lo que provoca tensión entre el concepto social de familia, global; y la componente espacial de la vivienda. La sociología de la residencia a partir de la noción de habitar integra ambas vertientes.

Se explica a partir de la formación del hogar como un hecho relacionado con la estructura social urbana dentro del espacio que enmarca la vivienda. La combinación entre el hogar o *household*, como concepto social; y la vivienda o *dwelling*, como espacial y físico, se concibe en términos de una dimensión socioespacial integrada. Así, la noción de residencia<sup>148</sup> engloba ambas realidades y permite la integración entre la dimensión interna que representa la vivienda y la externa, en la relación con la estructura social y el contexto urbano. Esto configura un modelo integrado y operativo para el desarrollo del análisis.

En su evolución teórica y para complementar la noción que plantea la sociología de la vivienda original (Kemeny, 1992), se añade una componente más dinámica para abordar el concepto, que tiene además en cuenta las teorías de la sociedad en movimiento y la vivienda móvil (Del Pino-Artacho, 2014). La dinámica residencial se da en un contexto de movilidad dentro de las sociedades avanzadas donde la pluralidad de formas de habitar la vivienda obliga a una interpretación del fenómeno residencial dentro de los contextos dinámicos de las sociedades en movimiento. La residencia móvil entiende el hecho residencial como un juego entre tres esferas: el hogar, como sujeto dinámico portador de categorías sociales; la vivienda, como objeto estático que cobra su sentido residencial en relación con el hogar y la sociedad; y la movilidad, como elemento dinámico que incorpora sentido a la acción de los sujetos. Adopta una estrategia combinada de residencia y movilidad, cuyo actor principal es el hogar.

Esta perspectiva añade la importante variable de la localización<sup>149</sup>, como un elemento clave para analizar la integración de cada unidad familiar dentro de la sociedad. No se concentra solamente en la relación de la vivienda con su entorno inmediato a nivel micro o de barrio; sino que se aborda a nivel urbano, metropolitano e incluso global, dentro de la estructura social. Aquí es importante la intervención pública y el marco legislativo que establecen las políticas y planes nacionales, pues los cambios que producen en el entorno tienen repercusiones directas sobre sus residentes. Los efectos directos de la localización de la vivienda, el barrio y la comunidad donde se ubica; sobre la salud y el bienestar de sus residentes son contrastables, sobre todo para las poblaciones de bajos ingresos. En este sentido la percepción de los residentes frente a la calidad del barrio y su capital social<sup>150</sup> está directamente relacionada con su situación de bienestar y salud real (Rolfe & Garnham, 2020).

---

<sup>147</sup> Se estructura en cuatro partes: el carácter interdisciplinar de los estudios de vivienda, lo que representa una problemática epistemológica frente a la ausencia de reflexión y teoría propia; el repaso de las últimas tendencias en investigaciones, en especial el papel del Estado, los estudios comparativos de políticas de vivienda y el concepto del bienestar en relación con la vivienda; algunas tesis alternativas; y la definición de la sociología de la residencia.

<sup>148</sup> "Esas relaciones socioespaciales centradas en la vivienda se pueden describir mejor en términos de residencia, que engloban la concepción interna de la vivienda y la externa de su localización" (Kemeny, 1992:156).

<sup>149</sup> En este sentido, es importante no caer en el determinismo espacial, con teorías como la de las *housing classes* (Rex & Moore, 1967) que intentan explicar las diferencias sociales a través de las distintas formas de vivienda, explicando las clases sociales a través de las localizaciones residenciales de las personas.

<sup>150</sup> Se entiende el capital social como una de las claves para el bienestar y la salud de los individuos a varios niveles, donde se incluye tanto la familia, amigos y vecinos, como la gente del trabajo e, incluso, la clase política y el personal de servicios sociales. Aunque es un término teórico difícil de cuantificar, se examina a partir de variables como la confianza, amistad y formación de redes sociales, dentro de un amplio concepto de comunidad.

Así, la componente residencial se define como un fenómeno social multidimensional que combina dos unidades o escalas para el análisis, la base y la colectiva; con la dimensión social y espacial (Tabla 6). La unidad base de análisis es el hogar, que combina la dimensión social de la familia con la espacial de la vivienda. Desde una perspectiva de análisis global o colectiva, se combina la dimensión espacial de la ciudad con el estudio de la estructura social en su conjunto, lo que articula la sociedad urbana. La sociología de la residencia estudia la integración del hogar dentro de la sociedad urbana.

- Tabla 6. La Sociología de la Residencia. Una teoría integral de la vivienda como objeto de estudio propio

	Social	Socioespacial	Espacial
Base. Unidad	Familia	Hogar	Vivienda
<i>Teoría y Análisis</i>	<i>Capital social</i>	<i>RESIDENCIA</i>	<i>Localización</i>
Colectivo. Global	Sociedad	Sociedad urbana	Ciudad

- Fuente. Elaboración propia (Calo-García, 2015; Del Pino-Artacho, 2014; Kemeny, 1992).

Este modelo permite analizar la integración de la unidad familia en el hecho social de residir, teniendo en cuenta la construcción social de habitar que se enmarca en una estructura social más amplia (Cortés-Alcalá, 1995). Dentro de esta relación es importante analizar el papel del Estado como ámbito político e institucional, uno de los agentes clave en la estructuración de esta combinación o *embedded*, que establece la noción de residencia presentada (Granovetter, 1985). Esta perspectiva integradora de vivienda articula un objeto teórico específico capaz de globalizar el hecho residencial, a partir del cual poder desarrollar el análisis y también comparativas entre contextos. Traslada el objeto de investigación desde la familia o vivienda hasta el hecho social de residir, lo que amplía su perspectiva hasta una realidad más global urbana donde se incluye la componente de localización. Además, también tiene en cuenta la variable cultural que se articula durante el desarrollo de la noción de residencia, lo que establece una ideología ligada a la función de habitar. Con todo ello, esta perspectiva permite realizar estudios comparativos de políticas de vivienda y sistemas residenciales desde una perspectiva global, teniendo en cuenta sus consideraciones sociales a todos los niveles.

En conclusión, de manera tradicional los estudios de vivienda se han caracterizado por mantener una continua indefinición de sus objetivos, dominando la perspectiva económica que interpreta la vivienda como una mercancía dentro del mercado inmobiliario. A partir de la sociología de la vivienda o de la residencia, para abordar las problemáticas ligadas al parque de viviendas los investigadores deben construir un marco teórico que permita conectar las realidades concretas con la estructura social urbana. Se articula así un marco global que sirve para definir y delimitar el objeto de investigación de la disciplina que estudia el hecho residencial en la sociedad. Esta tesis emplea el hecho social de habitar y la perspectiva que ofrece la sociología residencial como un modelo factible para abordar el análisis de la vivienda a partir de la descripción de sus principales componentes y su evolución en el tiempo.

### ***La Teoría de la Divergencia***

Como se ha visto, de manera tradicional el estudio de la vivienda se enmarca en una perspectiva que se cimenta sobre los datos y estadísticas que proporcionan los organismos públicos. Así, se construye una realidad residencial basada en conceptos artificiales, creados *ad hoc*, sobre los cuales se establece la relación entre las problemáticas y la intervención estatal mediante políticas de vivienda. Pero, muchas veces abordar la realidad mediante una noción cualitativa permite analizarla de una manera más adecuada que la forzada cuantitativa (Latour & Woolgar, 1979). Esto supone una importante crítica frente al desarrollo del marco teórico de vivienda descrito, pues los estudios residenciales suelen vincularse a la descripción que hace el Estado y el mercado de los problemas, lo que conlleva una fuerte carga ideológica de fondo. Al final, se articula un marco pensado para respaldar las políticas implementadas, que pretenden solucionar las problemáticas cuantificadas (Turner et al., 1987).

Por tanto, los conceptos y las problemáticas residenciales vienen definidas por la realidad social que las enmarca, que determina su conformación. Esto produce una realidad empírica y teórica limitada, pues los científicos sociales trabajan sobre un marco conceptual que no es independiente del material empírico que es objeto del análisis (Kemeny, 1992)<sup>151</sup>. Se interpretan los problemas como el producto de las negociaciones y alianzas entre los grupos de presión, donde es clave la capacidad que tienen los afectados para establecer su situación particular como un problema social. La crítica se centra en que en esta dinámica tanto el Estado como las organizaciones ligadas a realidad residencial elaboran discursos que no solo pretenden solucionar las problemáticas, sino también justificar los recursos, beneficios e impacto de las políticas que desarrollan. Aquí, las preocupaciones políticas son realmente el resultado de un proceso de negociación y de lucha de poder a lo largo del tiempo, donde la estructura institucional y los medios de comunicación son fundamentales (Hastings, 1998; Jacobs & Manzi, 1996).

En este sentido y para poder entender la vivienda desde una perspectiva integral, es clave la relación entre el Estado, las políticas y la investigación residencial; que cambia a lo largo del tiempo dependiendo de la orientación política y la situación económica del momento. Esta perspectiva se centra en la intervención del Estado y los modelos del bienestar resultantes, donde mediante políticas públicas se articulan los sistemas de educación, sanidad o vivienda, algo que se reproduce de manera concreta en cada sociedad. Como el papel del Estado es fundamental tanto en la definición de la problemática como en la solución implementada al respecto, independientemente del enfoque, la investigación residencial debe centrarse sobre el análisis de las políticas de vivienda (Turner et al., 1987). Al igual que la presente tesis abarca el análisis de la vivienda desde la perspectiva de la sociología residencial, global e interrelacionada con el resto de los ámbitos de la estructura urbana, también tiene muy en cuenta esta noción, donde las políticas de vivienda son imprescindibles para entender las realidades residenciales.

A partir de aquí surgen dos corrientes enfrentadas, que suponen la base para las perspectivas teóricas contemporáneas (Kemeny & Lowe, 1998): por un lado, la universalista o el análisis de la convergencia, que interpreta que todos los sistemas residenciales son iguales pues derivan de los mismos imperativos latentes; y, por otro, una perspectiva más particularista, divergente o de análisis yuxtaposicional, que presenta las descripciones de los sistemas residenciales de los diferentes países sin una perspectiva teórica unificada, a partir de modelos y estudios empíricos que se adecuan a los diferentes contextos.

El *unilinealism* o la teoría de la convergencia (Donnison, 1967) explica que los contextos diversos tienden a converger en formas similares, pues comparten una trayectoria que es común. Se asienta como la teoría mayoritaria dentro de la cultura globalizada neoliberal imperante y se basa en que las sociedades se someten al mismo proceso de desarrollo industrial, donde surge la política social como una necesidad dentro de la nueva estructura urbana y frente a la inoperancia de la antigua red de seguridad social que establecía la Iglesia, gremio y familia (Checa-Artasu, 2005). El mercado y el gobierno forman una estructura social de economía mixta donde, para el caso de la vivienda (Donnison & Ungerson, 1982), se considera al ente público como un árbitro neutral que busca solucionar las problemáticas residenciales a partir, sobre todo, de las opciones económicas que ofrece el mercado inmobiliario. Dentro de un sistema capitalista global, las diferencias entre los países se interpretan como el resultado de que están en fases distintas de su desarrollo, dentro de una progresión lineal de industrialización y urbanización.

Con esta perspectiva se analizan ciertas componentes y dinámicas relevantes dentro del sistema, como por ejemplo las estructuras de provisión de vivienda<sup>152</sup> (Ball et al., 1988) o la teoría cíclica sobre el

---

<sup>151</sup> Aquí son determinantes ciertas dicotomías sistémicas sobre las que se sostiene la narrativa residencial, por ejemplo: la lógica neoliberal, que ensalza la independencia del mercado inmobiliario frente a una perspectiva más social, que ampara la intervención pública; o, la noción de propiedad como la forma natural de tenencia, frente al alquiler público, artificial, alienante, como una imposición teórica del estado (Jacobs et al., 2003).

<sup>152</sup> Argumentan que los subsidios y la intervención pública no bajan los precios de la vivienda, sino que terminan aumentando las ganancias de propietarios de tierras, constructores y agentes inmobiliarios. En este sentido, política

sector del alquiler (Harloe, 1995). Esta última pone el foco sobre los sistemas de tenencia de la vivienda a partir de la teoría de la regulación (Le Galès, 1998)<sup>153</sup>. Aunque la oferta de vivienda evoluciona según el mercado es común encontrar casos en los que no puede proporcionar una residencia adecuada a grandes grupos de población. Aquí, se ofertan modelos de vivienda desmercantilizada a partir de la intervención externa, que se justifican en función de la necesidad social. Dependiendo del grado de desarrollo, se identifican tres modelos ideales de vivienda social dentro de los países industrializados occidentales: el de trabajadores cooperativistas, importante dentro de la fase inicial del capitalismo; el modelo de masas, con programas extensivos o universales de vivienda social; y el modelo residual, mediante programas a pequeña escala focalizados en los grupos más vulnerables. Desde esta noción, representan la evolución de la vivienda dentro del modelo occidental de Estado de bienestar.

A nivel global, se considera el modelo residual como el estándar y el de masas como una variable temporal, sobre todo a partir del giro neoliberal caracterizado por un proceso de privatización del sector social y las restricciones en la inversión pública. Esto implica una tendencia global a la externalización y mercantilización del sector social del alquiler, hacia un modelo cada vez más residual. A pesar de la ineficiencia del mercado para proporcionar vivienda asequible y adecuada a grandes grupos sociales, el modelo de masas se entiende como económicamente inasumible para la gran mayoría de contextos. Como según la teoría de la convergencia los modelos de gobierno occidentales están en un estadio superior de desarrollo, se establece el modelo residual como el estándar o normalizado (Harloe, 1995).

Por otro lado, la teoría de la divergencia (Kemeny, 1992, 1995) se centra en el desarrollo del mercado del alquiler sobre las bases de la teoría del movimiento obrero (Korpi, 1983). Para ello, se emplea la perspectiva explicada de la sociología de la residencia, como un cuerpo teórico propio e independiente para la vivienda que además tiene en cuenta todos los otros elementos interrelacionados con la situación residencial y desde una perspectiva histórica o de *path dependency*. A partir de esto, la crítica frente a la teoría de la convergencia es que depende demasiado de un contexto anglosajón, occidental, que no reconoce otras versiones del sistema capitalista. La divergencia se cimenta en las diferentes ideologías sobre las que se conforman las estructuras sociales, como algo decisivo para explicar las diferencias en el desarrollo del bienestar y la situación de la vivienda en el mismo. Estas ideologías se traducen en diversos modelos dependiendo del grado de privatización o colectivismo, y los variados Estados de bienestar se interpretan como el resultado político o institucional de estas ideologías.

- Tabla 7. Modelos residenciales. Sistemas en Convergencia y Divergencia

	Convergencia. Un mercado occidental global (Donnison, 1967; Donnison & Ungerson, 1982)	Divergencia. El mercado de alquiler social dinámico (Kemeny, 1992, 1995)
Perspectiva global	El capitalismo como un desarrollo progresivo y lineal de industrialización y urbanización. Un modelo residencial único con etapas.	Socioespacial, integral, donde se tienen en cuenta todos los elementos y variables. Un modelo residencial en cada contexto.
Teoría frente a la vivienda	La convergencia en el desarrollo económico industrial lleva hasta un modelo único de políticas y un sistema de vivienda.	Sociología de la residencia. La divergencia entre las ideologías establece diferentes estructuras sociales y políticas de vivienda.
Tipologías analíticas según la tenencia	Según la etapa capitalista (inicial, fordismo y postfordismo), pasa de un modelo de vivienda de trabajadores cooperativistas, a uno de masas y hasta el residual (Harloe, 1995).	Cada contexto y <i>path dependency</i> determina un sistema de vivienda donde el mercado del alquiler se analiza a partir de dos perspectivas opuestas: el sistema dual y el unitario.

- Fuente. Elaboración propia (Donnison, 1967; Donnison & Ungerson, 1982; Kemeny, 1992, 1995).

de vivienda, sistema de vivienda, desarrollo social y crecimiento económico están unidos; formando estructuras donde las relaciones entre los actores son claves, con el deseo común de la acumulación de capital.

<sup>153</sup> El sistema capitalista atraviesa ciclos que convergen en periodos de prosperidad, cuando se conforma un nuevo régimen de acumulación. Se identifican tres fases en el desarrollo de los sistemas de vivienda: el capitalismo inicial, que corresponde a la temprana industrialización y urbanización, con predominio del alquiler comercial; el fordismo, donde florece el sector del alquiler social; y el postfordismo, donde la propiedad toma el protagonismo.

Mediante la teoría de la divergencia y usando los modelos de bienestar occidentales (liberal, socialdemócrata y conservador corporativista)<sup>154</sup> de Esping Andersen (Esping-Andersen, 1990), se profundiza sobre los dos sistemas de alquiler comentados anteriormente, que la teoría de la convergencia interpreta como estadios dentro de un proceso lineal (Kemeny, 1992, 1995): el sistema dual, explicado como residual, se contextualiza dentro del modelo de bienestar liberal, caracterizado por la separación entre un fuerte sector privado con ánimo de lucro y otro regulado o público, que ofrece el alquiler a precios inferiores al mercado. Mientras que la demanda global se dirige hacia la propiedad privada, como sector mayoritario, la intervención pública se concentra a través de subsidios y de manera focalizada sobre los grupos más vulnerables. Aquí, el tercer sector se articula como bisagra entre el público y el privado, organizando una red de alquiler social diferenciada del alquiler de mercado, minoritario y de precios elevados; y, por otro lado, el sistema unitario, explicado como de masas<sup>155</sup>, que está relacionado con las sociedades corporativistas y socialdemócratas. Se caracteriza por una fuerte intervención pública para lograr el equilibrio entre economía y sociedad, y mejorar desde dentro los efectos indeseados del mercado. Impulsa la competencia entre los sectores comerciales y el tercer sector a partir de una noción de vivienda asequible universal donde el alquiler social no solo está enfocado sobre los vulnerables. Este sistema consigue que las rentas reguladas sin lucro controlen los precios de las libres, potenciando la igualdad de condiciones en diferentes tenencias<sup>156</sup>.

A nivel metodológico y para poder desarrollar la investigación sobre vivienda, la teoría de la convergencia establece una aproximación más universal, que no toma en cuenta realmente las variables contextuales, lo que dificulta el análisis y la comparativa entre sistemas distintos más allá de la simplificación que supone asumir que representan estadios dentro de un sistema en progresión lineal estandarizado. La presente investigación evita esta perspectiva determinista y aboga por un entendimiento más integral sobre las realidades que engloban a la vivienda desde su noción residencial. Esto permite profundizar en las similitudes y diferencias entre sistemas de vivienda diversos, a partir del rol que representan los actores dentro de sus marcos institucionales y políticos, donde son determinantes las políticas concretas de vivienda implementadas. En este sentido, para que la comparación entre contextos sea posible, aunque el fenómeno analizado determina dinámicas distintas en cada lugar tiene que compartir una realidad global estable, que se emplea como base común necesaria para que la comparativa tenga sentido y poder profundizar sobre las diferencias.

La clave para esto es analizar la actividad de los actores implicados, sin pretender definir estructuras generalizables, asumiendo que los sistemas de vivienda y las políticas de intervención están ligadas a su *path dependency*, un desarrollo histórico que es concreto en cada contexto. Es este pues un enfoque de camino intermedio, como balance entre la generalización y lo específico, que además reconoce la influencia del contexto histórico y cultural. Aquí el investigador debe decidir el grado de comparabilidad a partir de un enfoque cualitativo, pues se requiere de un marco base estructural y cultural común para poder comparar contextos diversos. Para esto se suelen emplear patrones y tipologías, a partir de la definición del parque residencial y las estructuras de provisión de vivienda (Haffner et al., 2009, 2010).

---

<sup>154</sup> Se explica en profundidad en el Capítulo 5.1 de la presente investigación.

<sup>155</sup> Hay diferencias substanciales entre el modelo de masas que plantea Harloe (Harloe, 1995) y el unitario de Kemeny (Kemeny, 1992, 1995). El modelo de masas se basa en la desmercantilización de la vivienda para amplios grupos de población y se ancla en la vivienda pública o regulada; mientras que el modelo unitario asume el rol importante de las fuerzas de mercado y el limitado papel de los gobiernos neoliberales, sosteniendo que una menor participación del gobierno no tiene que derivar necesariamente en el modelo residual, pudiendo alcanzar un estado de equilibrio donde los sistemas que comienzan como alquiler regulado pasan a integrarse en el mercado global.

<sup>156</sup> Con respecto a esta componente se establecen dos modelos dentro del sistema unitario (Kemeny et al., 2005): los mercados de alquiler segmentados, con libre competencia pero donde el alquiler social está regulado, lo que lo diferencia del alquiler con fines de lucro; y los mercados de alquiler integrados, donde la oferta de alquiler sin fines de lucro es competitiva con respecto al alquiler privado, alcanzando una situación de equilibrio ideal.

### 3.2.4 Debates actuales: la articulación de una teoría social de la vivienda

Con el objetivo de abordar la noción de vivienda como un derecho que no cubre de manera completa el Estado, es necesario realizar una reflexión teórica que supere el análisis descriptivo y empírico de las problemáticas y situaciones ligadas al parque residencial. A nivel teórico se organiza un gran debate<sup>157</sup> desde varias perspectivas donde, en cierto sentido, la intención común es poder unificar el conocimiento sobre vivienda para hacerlo más operativo y funcional, sobre todo a la hora de realizar comparativas entre contextos (King, 2009). Así, a partir de la noción integradora de la sociología de la residencia (Del Pino-Artacho, 2014; Kemeny, 1980, 1981, 1984, 1992) y la perspectiva teórica que establece la teoría de la divergencia (Kemeny, 1992, 1995), la investigación ha seguido su curso durante el presente siglo XXI. Se presentan a continuación los principales campos de estudio que abordan las realidades residenciales, como perspectivas complementarias (Lawson, 2002) a partir de las cuales poder articular un marco teórico integrado, consistente y multidisciplinar (Calo-García, 2015; Clapham, 2009).

-Perspectiva antropológica (Rapoport, 2000). Se centra en la importancia de los valores culturales ligados a la vivienda, dentro del marco teórico que explica las relaciones ambiente-conducta. Para poder relacionar las nociones de vivienda, cultura y sociedad, conceptos amplios y abstractos; es necesario desarrollar definiciones operativas para poder trabajar a partir de variables específicas. Se analiza la vivienda como un subsistema integrado dentro de un sistema más amplio, que establece el barrio, la ciudad e, incluso, el ámbito urbano internacional. En la relación entre la vivienda y el contexto cultural se articulan valores, imágenes, normas, estilos de vida, estructuras familiares o roles; que dan significado al entorno espacial del hogar, donde la acción individual deriva de la interpretación personal de estos. A partir de aquí, la vivienda adquiere un significado estructural y funcional global, que se emplea para analizar variables como la elección y localización de la vivienda en el mercado, mediante a lo cual se distinguen grupos o clases con relación a estas preferencias.

-Perspectiva ecológica (Coolen, 2006). Similar a la anterior, se ancla sobre la premisa de que la relación entre los individuos y su entorno es mutua, recíproca y dinámica. Aquí, la vivienda como subsistema supone el primer ambiente para la socialización, clave para la adaptación al entorno social y ambiental, y el desarrollo del hecho social del habitar. Significa que, al mismo tiempo, el entorno también determina esa capacidad de adaptación, por lo que es igualmente determinante para la acción individual. Por tanto, la acción entre las personas deriva de la interrelación funcional con su entorno, donde se definen los diferentes significados como productos sociales y culturales. Después, depende de las interpretaciones individuales se hace un uso personal de los significados, lo que guía la formación de la acción.

-Teoría postsocial (Gabriel & Jacobs, 2008). En un intento de superar la inabarcable tarea de clasificación del mundo social al completo, se centra en analizar el desarrollo de ciertas categorías y su estabilización en el tiempo. Esto se implementa poniendo el foco sobre el análisis del cómo se han logrado las cosas, más que en el cómo son, a partir de lo cual se redefinen realidades como: el hogar y lo doméstico (Miller, 2001); el funcionamiento del mercado residencial, teniendo en cuenta las relaciones de poder y dinámicas institucionales (Smith et al., 2006); o la política residencial y planificación urbana, a partir de su relación con las nuevas redes y cambios promovidos por las tecnologías (Stephens & Norris, 2011).

A partir de este enfoque se producen cambios frente a la visión, por ejemplo, del mercado, que tradicionalmente se interpreta como una fuerza abstracta y externa; o la acción de los principales actores que intervienen, articulando una visión formativa del mercado a partir de esta. Esto permite argumentar que la elección de los consumidores está más vinculada al entorno o localización de la vivienda que a la calidad de esta, por ejemplo. La cuestión de fondo es que los estudios empíricos sobre la vivienda deben relacionarse con la estructura social y económica donde se realizan.

---

<sup>157</sup> A partir de Kemeny (Kemeny, 1992) se articula el debate académico actual sobre la mejor manera de llevar a cabo los estudios de vivienda, donde destaca la revista *Housing, Theory and Society*.

-Perspectiva economicista (Gibb, 2009). A pesar de las críticas recibidas, las aportaciones al estudio de la vivienda desde el ámbito de la economía han contribuido a profundizar en el estudio residencial aportado valor al conocimiento de sistemas, procesos y políticas residenciales mediante variables empíricas contrastables. Esta metodología pragmática ligada a la economía puede seguir contribuyendo en el análisis de cuestiones como las hipotecas, el estudio de la oferta y la demanda de mercado o las realidades globales macroeconómicas; a partir del carácter especial de la vivienda como bien de consumo y variables como su durabilidad o accesibilidad, a partir de las cuales se establecen tipologías y sistemas de tenencia. En conclusión, no se debe limitar el análisis de la vivienda a su realidad cuantitativa o estadística, pero estos datos son necesarios para complementarlos con su realidad social.

-Interdisciplinar o Residencial (Clapham, 2009). Esta perspectiva da continuidad a la escuela de Kemeny (Kemeny, 1992, 1995) y la sociología de la residencia, que aborda el análisis de la vivienda de manera integral y profundizar en todas las diversas áreas de estudio. Mantiene la noción de la vivienda como una disciplina independiente, con conceptos particulares que se complementan con aproximaciones de otros ámbitos de estudio. La intención es articular un marco teórico amplio integrado, legitimando una teoría propiamente residencial a través de la noción de *dwelling*, que se puede vincular a las estructuras sociales y es más amplia que la de *housing*, con una perspectiva más cuantitativa (King, 2009).

-Realismo crítico (Bengtsson, 2009; Somerville & Bengtsson, 2002). Se basa en la existencia de una realidad más allá del discurso, que cuestiona la validez del objetivismo sociológico a la hora de analizar nociones como la de vivienda. Esto pretende superar el realismo social y el constructivismo, a partir del análisis de la acción de los actores y las políticas, donde el contexto tiene un efecto esencial. Se desarrolla así una teoría de la acción social donde los enfoques etnográficos e históricos tienen mayor peso que los estadísticos y cuantitativos. Se aplica en temas como la participación de los inquilinos, la administración y gestión residencial, o a estudios comparativos de políticas de vivienda. Esta perspectiva permite superar nociones que tratan a la vivienda como una cuestión local, frente a una realidad política que es nacional o global; por lo que adopta una perspectiva multinivel. En este sentido es determinante el estudio de la articulación de la agenda política, donde los asuntos de vivienda pasan a ser una cuestión en primera línea de debate público.

-El estudio residencial emancipado de los límites de la ciencia (Allen, 2009). Esta perspectiva argumenta que los estudios sobre vivienda no tienen mayor validez que el conocimiento y la experiencia de los propios residentes, por lo que los académicos no llegan a alcanzar un mayor grado de conocimiento que estos, sino distinto. Es una postura que parte del construccionismo social, para explicar cómo cualquier ciencia está influenciada por la situación de clase y los valores del investigador o analista, por lo que se lleva a cabo un reduccionismo intelectual sobre la realidad residencial. Por tanto, las investigaciones residenciales son una falacia, pues son insostenibles en términos epistemológicos o filosóficos al no tener realmente en cuenta la perspectiva de los residentes. En la práctica, hay que centrarse en las necesidades reales de los ciudadanos, sin la intermediación de ninguna teoría que colonice el conocimiento popular a partir del objetivo imperialista académico. En este sentido, la literatura capta mejor ciertos aspectos de la realidad residencial que la propia investigación, por lo que novelas y otros productos culturales se pueden emplear como el medio para efectuar el análisis (Manzi, 2005). Películas como *Trainspotting*, distopías sociales como la que describe la ficción orwelliana o las novelas históricas de Dickens (Dickens, 1854) o Zola (Zola, 1885), son ejemplos de ello.

Para la presente investigación, el objetivo es emplear una perspectiva interdisciplinar que recoja todas estas nociones para llegar a comprender la vivienda de una manera más profunda e integradora (Calo-García, 2013; Cortés-Alcalá, 1995; Kemeny, 1992). En conclusión, se aborda el estudio de la vivienda como fenómeno social, en relación con el concepto de habitar y dentro de las estructuras sociales urbanas. Esto implica el vínculo entre la vivienda, como espacio físico; y las familias, como realidad social integrada en una urbe. Todo ello en el marco que define una sociedad concreta, en un contexto temporal, histórico y espacial específico. Para conseguir la interdisciplinariedad e integrar los diferentes

estudios que se realizan desde las diferentes perspectivas es necesario definir conceptos globales, reducir ambigüedades y ampliar los enfoques tradicionales. Como es imposible relacionar directamente la cultura o sociedad con la vivienda, porque son conceptos demasiado amplios y abstractos; es necesario desarrollar definiciones operativas a partir de variables específicas con las que poder relacionar conceptos, lo que permite comparar problemáticas y situaciones diversas. Para alcanzar un mejor entendimiento sobre las cuestiones residenciales, hacia la articulación de una teoría social integral sobre la vivienda, es necesario definir las y entenderlas en su contexto social, para así poder actuar de una manera más adecuada a la hora de abordar las problemáticas mediante políticas. En el siguiente apartado se describen las variables contextuales que se emplean para el análisis.

### **3.3 Sistema de Vivienda. Definición de conceptos y categorías**

Para la definición y el análisis del contexto que envuelve a la vivienda, la presente investigación se estructura a partir de la perspectiva que establece el sistema de vivienda en su conjunto (Van der Heijden, 2013)<sup>158</sup>. Este se define en la interacción entre el complejo de actores, individuales y corporaciones, públicos y privados, que envuelven a varios niveles al sector que conforma la vivienda. Las relaciones<sup>159</sup> se producen de dos formas: entre los actores implicados y el sistema de vivienda; y entre el sistema de vivienda y el contexto que lo envuelve. En este sentido y en continuidad con lo analizado en el presente capítulo, se aborda desde la perspectiva que establece la sociología residencial desde una noción integral más amplia al propio mercado inmobiliario (Bourne, 1981; Priemus, 1983), distinguiendo entre: (1) La estructura u organización del parque residencial; (2) los actores que intervienen; y (3) las políticas de vivienda y el nivel administrativo o institucional (Van der Heijden, 2013). Estos tres factores interactúan con los agentes externos, que definen el contexto de la vivienda tanto desde su faceta estática como procesual o histórica, para determinar las características objetivas del mercado inmobiliario: tamaño o stock, composición, producción, precios, condiciones de acceso y mantenimiento, distribución de las familias, gastos de vivienda según ingresos, etc. La interacción, en el tiempo y espacio, representa la oferta (promotores, constructores, vendedores, propietarios de suelos, inmobiliarias, fondos de inversión, etc), la demanda (habitantes y sus preferencias); y el nivel institucional (políticas de vivienda y Planes de Vivienda, reglas, normas, regulaciones, etc.). Así, se conforma el mercado inmobiliario como el resultado del sistema de vivienda.

Para entender el sistema de vivienda es clave analizar su evolución en el tiempo o *path dependency*. Durante el desarrollo histórico, la consolidación de instituciones y la implementación de políticas de vivienda son determinantes para ir conformando el sistema residencial. Estas dos cuestiones, junto con otras más globales, culturales o sociales, se tienen muy en cuenta durante la investigación, pues son importantes sobre todo a la hora de realizar comparativas entre contextos. El concepto de *path dependency* especifica la importancia del pasado como variable explicativa para la situación actual del sistema y es clave para su posible desarrollo futuro. Se suele tomar el pasado como parte del contexto del sistema de vivienda, lo que termina conformando una cultura determinada para cada lugar. En este sentido, también destaca la relación entre el desarrollo del Estado de bienestar y el sistema de vivienda, pues junto con la sanidad y la educación, se considera una parte clave dentro del bienestar. De todos modos, al tener una fuerte componente mercantil ha sido tradicionalmente el sector más independiente de la intervención pública, algo que aumenta tras el giro neoliberal en los años 80. Aunque por ello no se corresponde con la dinámica del resto (Hoekstra, 2010), las políticas de vivienda tienen importantes consecuencias globales y afectan directamente a todo el sistema de bienestar (Kemeny, 1992).

---

<sup>158</sup> Esta publicación recoge la investigación realizada por el OTB Research Institute for the Built Environment; y el Dutch Ministry of Housing, Spatial Planning and the Environment, que empieza en 1990 y cubre 7 países europeos: Holanda, Bélgica, Dinamarca, Alemania, Francia, Gran Bretaña y Suecia. Combina profundas descripciones de la situación de cada país, con una teoría principal de desarrollo de vivienda, sistemas y partes.

<sup>159</sup> Estas relaciones definen el sistema de viviendas en dos polos: liberales y protectores (Trilla & Bosch, 2018).

Por tanto, el papel del Estado es fundamental tanto en la formulación de la problemática residencial como en su posible solución. La intervención pública en el mercado de la vivienda se plantea como una necesidad derivada de razones de eficiencia y equidad; pues para asegurar la vivienda como derecho fundamental se interviene sobre la oferta como bien subvencionado, impulsando modelos de vivienda social que benefician a los perfiles vulnerables excluidos del mercado<sup>160</sup>. El Estado cumple aquí con la función de redistribución tradicional dentro del bienestar social, para asegurar la equidad e igualdad que el propio libre mercado es incapaz de potenciar. Es esta una función de estabilización, para encontrar un equilibrio entre los componentes (Sánchez-Martínez, 2002). Pero el ámbito económico en busca de beneficios produce más viviendas de las que demanda el mercado, tratándola como un bien mercantil de inversión, lo que entra en contradicción con su concepto de necesidad como alojamiento y derecho. El debate está en el desequilibrio entre la producción de mercado y la necesidad de alojamiento, dentro de modelos políticos orientados más hacia la faceta empresarial que a la social. Aquí entra la componente cultural, que termina legitimando algunas aspiraciones del propio mercado.

A un nivel metodológico, el concepto de sistema residencial (Boelhouwer & Van der Heijden, 1993; Bourne, 1981; Malpass, 2011) aporta una perspectiva temporal dinámica para la intersección entre la evolución de las estructuras demográficas y las componentes residenciales familiares. Expone la interrelación entre población y vivienda dentro de un marco explicativo amplio que permite explicar las relaciones entre los contextos de manera multidisciplinar. El sistema residencial une a las viviendas con los actores y las instituciones implicadas, lo que permite explicar la producción, consumo y regulación de la vivienda como un fenómeno social, donde el protagonismo recae en la propia población que se encarga del consumo residencial (Módenes & López-Colás, 2014). La clave de la noción sistémica es que sus propiedades y características no pueden ser descritas a partir de sus elementos separados, pues su comprensión se presenta cuando se estudian globalmente de forma integrada. Se entiende el sistema como un conjunto de elementos relacionados de forma dinámica para cumplir un objetivo, que en el caso residencial es la provisión de alojamiento para la población. Como el cambio de un elemento afecta a la totalidad, el funcionamiento del sistema de vivienda no es perfectamente previsible, sino que se puede aproximar a partir de cálculo probabilístico multivariable. Está relacionado con otros sistemas dentro de un contexto determinado por cuestiones culturales, económicas y políticas; lo que ensalza su componente artificial, creada o planeada por el hombre. Esto demuestra su estructura imperfecta y la necesidad de cierto control o regulación externa, donde es determinante la capacidad de evaluación a partir del cumplimiento de unos objetivos contrastados (Adelle & Weiland, 2012; Renda, 2006).

#### **Capítulo 4. Conclusiones Metodológicas del Marco Teórico**

- Tabla 8. Una perspectiva sociológica integradora para abordar Gobernanza y Vivienda. Bibliografía principal

Vivienda	(Calo-García, 2015; Cortés-Alcalá, 1995; Fernández-Tabales & Cruz, 2013; Kemeny, 1992)
Ciudad	(Bourdieu, 1991; Castells, 1979; Harvey, 2014; Inglehart, 1991; Lefebvre, 1978, 2014)
Sistema de Vivienda	(Boelhouwer & Van der Heijden, 1993; Bourne, 1981; Malpass, 2011; Módenes & López-Colás, 2014; Priemus, 1983; Trilla & Bosch, 2018; Van der Heijden, 2013)

- Fuente. Elaboración propia a partir de la bibliografía principal empleada para el marco teórico (Bloque II)

Desde una perspectiva sociológica e integradora (Tabla 8), para abordar el análisis del proceso de gobernanza de las políticas de vivienda y su traducción en forma de vivienda social, la presente

<sup>160</sup> Herramientas de intervención política tradicionales: (1) Presupuestarias. Financiación pública con ayudas directas en forma de subvenciones e indirectas sobre impuestos o tipos de interés; (2) Regulatorias, como la normativa del alquiler; (3) de Planificación, como las leyes del suelo y política urbana (planes reguladores). Son claves para la localización de la vivienda, además de controlar la zonificación; y (4) Financieras, donde la regulación del crédito o hipoteca para el acceso a la vivienda es determinante (Rodríguez-López, 2009a, 2010b, 2010a).

investigación establece el marco teórico a partir de la noción de sistema de vivienda explicada (Van der Heijden, 2013). Esta incluye una perspectiva integral de la vivienda dentro del entorno urbano, enmarcada por variables: (1) sociales y estructurales, que establecen las características del parque residencial, la demanda de vivienda y sus problemáticas; (2) económicas y agenciales, claves para la articulación del sistema de producción y oferta de vivienda, así como para el funcionamiento del mercado inmobiliario y el sistema financiero; y (3) políticas e institucionales, que determinan el marco legal para el funcionamiento del sistema y velan por el cumplimiento del derecho a la vivienda. En realidad, las políticas de vivienda se encargan de equilibrar la relación entre la oferta y la demanda.

(1) El componente social, demográfico o socioespacial, está determinado por la población y el conjunto de hogares; donde su producción, desarrollo y estructura articulan el parque residencial construido. El individuo se define como residente (Vinuesa-Angulo, 2005), usuario de vivienda (Leal-Maldonado & Cortés-Alcalá, 1995) o habitante (Pezeu-Massabuau, 1988). Se articula en el equilibrio entre la población y el número de viviendas para alojarla, de donde surgen los conceptos de necesidad<sup>161</sup> y demanda residencial<sup>162</sup>. Hay que distinguir entre la demanda residencial y la que busca un activo de inversión (Rodríguez-López, 2010a), a lo que hay que añadir la propensión cultural a la demanda en propiedad, tanto en España como en Chile, derivada de elementos políticos y fiscales (Leal-Maldonado, 2010). Desde una perspectiva integradora, la vivienda se convierte en un símbolo de *hábitus* para cada grupo social, una distinción de clase que clasifica a la población dentro de la estructura social y una aspiración para poder cumplir con los valores postmaterialistas (Bourdieu, 1991; Inglehart, 1991). Cada vivienda establece una noción diferencial frente al resto, que se liga a su localización, calidad, tamaño o conexión con la urbe. La vivienda es, por tanto, una fuente generadora de desigualdad social.

La evolución y transformación de la componente social y su relación con el parque de viviendas construido establece las necesidades residenciales de la población (Alguacil-Denche et al., 2013; Leal-Maldonado, 2010; Trilla, 2001). La demografía residencial como campo de estudio (Myres, 1990) define la interacción entre la composición y evolución de las familias, y la selección de sus viviendas (Van Imhoff et al., 1995). Se concibe a partir de los ciclos vitales de la población y su relación con el consumo de vivienda, lo que representa la proyección frente a la necesidad residencial. A partir de los años 80 la transformación de la estructura familiar tradicional dificulta esta capacidad de anticipación, obligando a aplicar una óptica dinámica y flexible para el análisis o diagnóstico (Pezeu-Massabuau, 1988)<sup>163</sup>.

(2) El componente económico es fundamental para entender el funcionamiento del sistema residencial. El mercado inmobiliario tiene un peso relevante en el PIB, frente al empleo, así como para el sistema financiero de crédito y la economía familiar. El problema es que está descompensado entre una demanda flexible y segmentada (Daolio, 1977; Rodríguez-López, 2010b, 2010a; Trilla, 2001), que depende de la renta de las familias, la situación financiera de contexto y la cultura residencial<sup>164</sup>; y una

---

<sup>161</sup> Abarca un amplio espectro de subjetivismos, desde la satisfacción del derecho al alojamiento hasta la necesidad subjetiva de mejorar la vivienda (Vinuesa-Angulo, 2005). Así, la necesidad de algo fundamental para vivir y para la inserción social urbana, se combina con una aspiración subjetiva, como bien de inversión (Cortés-Alcalá, 1995). El hecho de poseer una vivienda no significa que la necesidad esté cubierta (Leal-Maldonado & Cortés-Alcalá, 1995).

<sup>162</sup> La demanda indica la disposición a adquirir una vivienda (Tun & López, 2011) y se distingue entre la demanda real o efectiva; y la potencial, donde entran todo tipo de vulnerabilidades frente al acceso. Así, demanda y necesidad no son siempre sinónimos. La demanda potencial es la que exige la intervención pública.

<sup>163</sup> Aunque el crecimiento de la población se estanca, el tamaño de los hogares disminuye y la demanda de vivienda aumenta (1945: 3,5 personas por hogar; 1980: 2,8; 2000: 2,5) (Trilla, 2001). La familia tradicional cambia, junto con el aumento de la edad de emancipación, los modelos de convivencia provisional o el alargamiento de la autonomía de los ancianos. La mayor transformación la representa el nuevo papel de la mujer (Jurado, 2005).

<sup>164</sup> Representa las decisiones de los usuarios a la hora de acceder a la vivienda, en una dinámica que diferencia entre la compra de vivienda principal y la secundaria (Bover, 2010). Las diversas expectativas de la demanda son claves para definir el sistema de especulación y el mercado inmobiliario.

oferta rígida o inmueble, que determina los precios. Los costes de producción se ven alterados por estímulos externos, como ayudas a la piedra, subsidios o bonificaciones fiscales; lo que junto con la escasez de suelo, establece una relación que hace complicado que la demanda pueda ajustarse en tiempo real (Sánchez-Martínez, 2002). En este sentido, la intervención del gobierno en forma de políticas de vivienda representa un papel central para establecer el equilibrio (Whitehead, 2006).

La presente investigación comprende esta variable desde su perspectiva relacional agencial, pues incluye el conjunto de interacciones que se establecen entre los principales actores implicados dentro del sector de la vivienda. Siguiendo con la descripción realizada durante el marco teórico (Capítulo 2.3), se clasifica a los actores en grupos dependiendo de su función dentro de los sistemas de gobernanza que conforman el proceso de diseño e implementación de políticas de vivienda, en: (A) movimientos sociales, donde aparecen representados los usuarios y la demanda; (B) ente público, encargado de las políticas de vivienda; (C) sector privado, en forma de promotores, constructores, entidades financieras o fondos de inversión; (D) tercer sector, asociaciones o fundaciones; y (E) academia. La interrelación entre estos actores determina las condiciones de acceso a la vivienda, representando las relaciones de poder, conflicto y gestión urbana. La tradicional cadena de producción de vivienda se explica, por orden, empezando con la propiedad del suelo; la promoción y construcción de vivienda, donde participan variedad de profesionales; y el mercado inmobiliario, con el que los usuarios acceden a la vivienda. Es determinante aquí la función del sistema financiero, donde destaca la herramienta que representan las hipotecas; y las entidades públicas, que regulan todo el proceso y diseñan el marco legal.

De manera concreta, es el precio la variable clave pues determina el funcionamiento del mercado residencial, estableciendo las condiciones de acceso a la vivienda. Para su definición, destaca la importancia de la variable territorial, pues el carácter local del mercado inmobiliario lo hace muy sensible a su contexto. Es el resultado de la tensión de mercado entre la oferta y la demanda (Pezeu-Massabuau, 1988), donde los cambios en los precios tienen más impacto sobre el consumo que las variaciones en el stock del parque de vivienda (Case et al., 2005). Es importante señalar que el mercado inmobiliario está muy influenciado por cuestiones externas, donde son determinantes las políticas de vivienda.

(3) El componente político o institucional que forma el Estado y las administraciones públicas a varios niveles, desde el municipal hasta el gobierno central (Rodríguez-López, 2010a, 2010b). Es el encargado del equilibrio entre el concepto de vivienda como bien de mercado y su valor de uso o necesidad. Para ello, interviene mediante políticas de vivienda sobre la relación entre el componente económico, la oferta; y el social, la demanda. Esta regula el mercado, corrige las ineficiencias y redistribuye las rentas (Sánchez-Martínez, 2002), donde es clave la intervención a partir de instrumentos presupuestarios y financieros (Inaurrieta, 2010). Así, se encarga de regular la promoción de viviendas, lo que afecta de manera global al conjunto del sistema residencial. Incluye toda intervención pública sobre el sistema de vivienda, así como la determinación de un marco legal y normativo que reglamente las dinámicas del mercado inmobiliario. En esta función, destaca la regulación que enmarca el papel que desempeñan las entidades financieras, determinantes para el desarrollo y funcionamiento del parque residencial.

La intervención no está desprovista de ideología, por lo que además de pretender resolver de manera reactiva las problemáticas contextuales consolida las bases culturales y deriva en otros objetivos clientelares, políticos y empresariales. Por esto, es determinante el rol de los expertos (García-Montalvo, 2003) junto con la participación de todos los actores implicados y a todos los niveles administrativos para realizar el diagnóstico y traducirlo en políticas adecuadas a las problemáticas contextuales. Por otro lado, la intervención política debe incluir cierta capacidad de estabilidad temporal y planificación (Trilla, 2010). Las políticas deben ampliar su perspectiva empresarial para abordar el acceso universal a la vivienda y garantizar el alojamiento como un derecho, siendo esta su principal ocupación (Trilla, 2001). Para conseguirlo, nunca es suficiente con la producción de vivienda y el impulso de la propiedad (Hartman, 1998). Las políticas deben facilitar el acceso a la vivienda (García-Macho, 2009) como una oportunidad realista y asequible, no segregada espacialmente (Ponce-Solé & Sibina-Tomàs, 2007).

Para terminar, estas tres componentes definen el contexto actual de la vivienda y se articulan, de forma indivisible, como el resultado de la trayectoria histórica. Dentro del sistema de vivienda la presente investigación pone el foco en el parque residencial sobre el conjunto que forma la vivienda social, producto de las políticas afines. Por ello, al estudio de las componentes estáticas hay que añadir el análisis de su (4) *path dependency*; donde destaca la evolución de la vivienda dentro del Estado de bienestar y la cultura residencial que establece la trayectoria política, que determina las preferencias y costumbres frente a la vivienda. Tanto variables estáticas como procesuales son claves para el análisis de los sistemas de vivienda, así como para los factores que pautan el funcionamiento de la gobernanza.

#### 4.1 Modelo de análisis: factores estáticos y dinámicos

Tras el desarrollo del marco teórico se establecen algunas conclusiones determinantes para establecer el modelo de análisis empleado en la presente investigación (Tabla 9):

- Tres dimensiones se tienen en cuenta a la hora de analizar el proceso por el cual los sistemas de gobernanza diseñan e implementan políticas públicas, pues establecen el marco de influencia para el cambio o transformación institucional a partir de los principales actores implicados en el sector y a todos los niveles administrativos: (1) socioespaciales; (2) relacionales; (3) institucionales. Dentro del sistema de vivienda y desde una perspectiva sociológica integral, estos tres componentes se definen como: (1) el parque residencial, que establece una estructura, características y problemáticas concretas; (2) los actores que intervienen en el sector de la vivienda, las relaciones entre ellos y a varios niveles administrativos, lo que conforma el proceso de gobernanza que se establece mediante la interrelación entre estos actores; y (3) las políticas de vivienda, poniendo el foco sobre la intervención en forma de programas de vivienda social que surgen en respuesta a las problemáticas residenciales.

- Se entiende la vivienda desde la perspectiva de la sociología de la residencia, donde es determinante su componente contextual. Esta se divide entre su faceta estática o contemporánea, representada por las tres componentes que conforman el sistema de vivienda; y la procesual o histórica (Van der Heijden, 2013). En la presente investigación y poniendo el foco sobre la vivienda social, para definir la trayectoria histórica que enmarca el desarrollo de las políticas de vivienda es clave, además, analizar su relación con la intervención pública dentro del Estado de bienestar. Asimismo, el *path dependency* conforma una cultura de vivienda determinada, otro aspecto clave dentro del análisis longitudinal.

Se definen así las variables operativas a partir de las cuales poder comparar contextos diversos, en este caso: Barcelona, España; y Santiago, Chile. Las estáticas se centran en las problemáticas que derivan del parque de vivienda (Capítulo 8), los principales actores que participan en el proceso de gobernanza (Capítulo 10) y las propias políticas de vivienda (Capítulo 7); mientras que las variables procesuales se centran en el desarrollo histórico de los Estados de bienestar (Capítulo 5) en relación con la vivienda, la evolución de las políticas de vivienda (Capítulo 7) y la cultura que define cada contexto (Capítulo 6).

- Tabla 9. Modelo analítico. Variables principales

	Factores Socioespaciales	Factores Relacionales	Factores Institucionales
Estático. Sistema de Vivienda	Parque de vivienda [Capítulo 8]	Mapa de actores [Capítulo 10]	Políticas de Vivienda [Capítulo 7]
Procesual. <i>Path Dependency</i>	Cultura de la vivienda [Capítulo 6]	Sistemas de Bienestar [Capítulo 5]	Trayectoria de las Políticas [Capítulo 7]

- Fuente. Elaboración propia a partir del desarrollo de todo el marco teórico: Gobernanza y Vivienda

Estas variables se escogen como determinantes para analizar la relación entre los sistemas de gobernanza que se articulan en el proceso de diseño e implementación de políticas de vivienda, y los programas de vivienda social resultantes; estableciendo el marco o contexto de estudio de la investigación. Sobre el marco teórico presentado y con las entrevistas realizadas, se procede a partir de aquí al análisis de cada variable, por capítulos y mediante la comparativa entre contextos.

## **Bloque III. EL SISTEMA DE VIVIENDA. ANÁLISIS DE CONTEXTO**

A partir de la noción empleada para describir el sistema de vivienda (Van der Heijden, 2013), en este bloque de la tesis se analizan las principales variables presentadas, pues establecen el contexto estático y procesual que envuelve al objeto de estudio: el proceso de gobernanza en el diseño e implementación de políticas en forma de programas de vivienda social. Para empezar, se realiza un recorrido histórico desde una perspectiva comparada entre España y Chile, que se aborda de mayor a menor escala comenzando por la relación entre el Estado de bienestar, los movimientos sociales y la vivienda (Capítulo 5); siguiendo con la cultura que se consolida tras el desarrollo del parque residencial (Capítulo 6); para terminar con el análisis de la trayectoria de las políticas de vivienda implementadas en ambos países (Capítulo 7). Una vez analizado el *path dependency*, se aborda la situación actual de los parques residenciales a partir de sus principales problemáticas y la relación con los modelos de vivienda social establecidos (Capítulo 8). Tras el desarrollo del marco teórico (Bloque II) y el análisis de contexto (Bloque III), se pone el foco sobre el propio proceso que hay detrás del diseño e implementación de políticas de vivienda siguiendo las hipótesis de estudio, a partir de las cuales se aborda el objetivo general de la investigación (Capítulo 9). Por tanto, el Bloque III termina retomando el objetivo de la tesis y presentando las principales hipótesis de investigación, lo que se desarrolla en el Bloque IV.

### **Capítulo 5. Estado de Bienestar. Vivienda y movilización social**

Este capítulo se estructura en dos partes, siempre mediante la comparación entre los contextos analizados: empieza con el desarrollo histórico frente a la noción del bienestar, donde la vivienda es la gran asignatura pendiente en ambas sociedades; y continúa con un repaso a partir de esa evolución longitudinal frente a los movimientos sociales que surgen en respuesta a las problemáticas contextuales residenciales, desatendidas por el Estado. El análisis pone el foco sobre el cambio de rol del ente público a partir del giro neoliberal de los años 80, donde el mercado y la propia sociedad toman el protagonismo frente al proceso de privatización del bienestar. A partir de aquí, se estudia la evolución de los movimientos sociales ligados a la vivienda, como respuesta frente a su deficiente situación dentro de un Estado de bienestar en crisis. La incidencia de estos actores sociales sobre el proceso de gobernanza que se articula durante el desarrollo se tiene muy en cuenta para los siguientes apartados de la tesis, pues es uno de esos elementos contextuales necesarios para conseguir que el sistema de vivienda se adecue a sus problemáticas contextuales, aunque no será el único.

#### **5.1 El concepto del bienestar y su desarrollo histórico**

Se analiza la concepción del Estado de bienestar desde un punto de vista integral a partir de su desarrollo histórico (Offe, 1984), para centrar el discurso en el periodo que comprende su institucionalización e internacionalización a partir de la II Guerra Mundial y hasta el momento actual. Para ello, es necesario comprender lo que incluye la noción de ciudadanía, pues para poder hablar de bienestar deben haber madurado previamente los derechos civiles y políticos en la sociedad, sin los cuales es complicado abordar los derechos sociales (Marshall, 1950). El siglo XVIII (capitalismo: libertad y mercado), representa la conquista de los derechos civiles. El sistema económico liberal surge tras la revolución industrial como eje vertebrador del incipiente sistema capitalista; y la noción del *laissez-faire* limita las competencias interventoras del Estado, cuya función se centra en establecer la estructura legal. El objetivo es garantizar la libertad y la propiedad privada como derechos individuales, dejando las cuestiones sociales al amparo de la supuesta mano invisible del mercado (Mill, 2001; Smith, 2012). Es la época de la perspectiva utilitarista (Bentham, 2007), que pretende la mayor felicidad para el mayor número; y se entiende que es el libre mercado el sistema más proclive para lograrlo.

Una vez institucionalizada la igualdad de todos los individuos ante la ley, toma el protagonismo la lucha por la participación en el ejercicio del poder político, principalmente para crear un marco legislativo coherente que recoja las demandas de la mayoría. Solamente la libertad no legitima el monopolio de la violencia por parte del Estado (Weber, 1965), por lo que durante el siglo XIX (democracia: legislación y poder), se aborda la conquista de los derechos políticos. Es la lucha por la soberanía popular basada en la conquista del sufragio universal y la separación de poderes, como las claves para la instauración de los sistemas políticos modernos y la consolidación del aparato democrático<sup>165</sup>.

Pero, a medida que avanza el siglo XX (bienestar social: intervencionismo e igualdad), se toma conciencia de que el funcionamiento de la democracia política precisa de un electorado educado, que la manufactura científica necesita trabajadores cualificados y que estos deben tener un estado de salud estable. Surge la noción de bienestar social, pues para establecer una plena concepción de ciudadanía es necesario además de los derechos conquistados, universalizar ciertos beneficios sociales que el propio mercado no es capaz de proveer. La intervención del Estado<sup>166</sup>, sobre todo en ámbitos como la educación o la sanidad, comienza pues a implementarse de manera generalizada; y la lucha por los derechos sociales toma un valor central a partir de la II Guerra Mundial. Los Pactos Internacionales por los Derechos Humanos<sup>167</sup> globalizan que no se puede alcanzar el ideal de libertad si no se crean las condiciones que permitan a cada persona disfrutar de sus derechos sociales, civiles y políticos; porque no solo importa la libertad, sino también las condiciones materiales y, por tanto, su situación de dependencia con respecto al resto (Raventós-Pañella, 2007). Es el capitalismo democrático, que legitima la intervención del Estado a partir de un modelo de economía y política mixto<sup>168</sup>.

El concepto económico de *embeddedness*<sup>169</sup> plantea que la economía de libre mercado requiere de un conjunto de instituciones auxiliares, redes de apoyo social y bienes públicos; para proteger al propio sistema de la destrucción<sup>170</sup>. El crecimiento libre e ilimitado entendido como desarrollo, tiende siempre a la desigualdad en el reparto de ingresos, riqueza y poder; así como en la responsabilidad sobre las externalidades negativas y la noción de sostenibilidad (Sen, 2000). La intervención política es por eso necesaria para la provisión de redes de seguridad que protejan al ciudadano ante los problemas que genera el sistema; como el desempleo, los accidentes laborales o la mantención familiar, por ejemplo.

---

<sup>165</sup> Es clave la unión de los trabajadores en el movimiento sindicalista (Webb & Webb, 1920), cuya importancia se plasma en la Primera Internacional, AIT, en 1864. Asienta las bases del socialismo, producto del movimiento obrero industrial, pero que no surge de la nada a mediados del XIX. Cabe señalar que es, en cierto sentido, una evolución del concepto de libertad republicana democrática, presente ya en la antigua Grecia (Domènech, 2019).

<sup>166</sup> No se debate aquí sobre los dos polos que se enfrentan en cuanto a la noción del intervencionismo público: la dictadura del proletariado, que justifica una economía planificada y centralizada (Marx, 2015); y el liberalismo radical, que justifica que el intervencionismo termina conduciendo siempre al final de la democracia (Von Mises, 1998). Se aborda desde una noción intermedia y global, keynesiana (Keynes, 2002), que justifica el gasto público para lograr el impulso de la demanda agregada, sobre todo en periodos de recesión. Se aborda el Estado de bienestar como un camino intermedio entre los extremos del comunismo y el *laissez-faire* capitalista (O'Hara, 2012)

<sup>167</sup> Dos tratados internacionales sobre DD. HH. adoptados en la Asamblea General de las Naciones Unidas en 1966: el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, PIDCP; y el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, PIDESC. Estos pactos junto con la propia Declaración Universal de los Derechos Humanos, DUDH, de 1948, comprenden lo que se ha denominado la Carta Internacional de los Derechos Humanos.

<sup>168</sup> El capitalismo democrático (Offe, 1984) legitima la intervención pública a partir de un modelo de bienestar de economía y política mixta, que aplica la política de Rousseau (Rousseau, 2012) al mercado; y la concepción de mercado y competencia de Smith (Smith, 2012) a la política.

<sup>169</sup> Término empleado para describir la combinación entre las relaciones económicas y sociales; y entre la economía y las instituciones (Polanyi, 1944). Las relaciones sociales permean las actividades económicas (Gómez, 2004).

<sup>170</sup> El principio de la causalidad circular y acumulativa expresa que no existe la tendencia hacia la autoestabilización del sistema social. El conjunto por sí mismo no está moviéndose hacia el equilibrio, sino que constantemente se está alejando de esa situación. Los cambios no provocan medidas compensatorias (Berger, 2009; Myrdal, 1957).

### **5.1.1 El sistema de bienestar occidental. España y el modelo mediterráneo**

La explicación anterior frente a la conquista de los derechos del ciudadano (Marshall, 1950) encaja perfectamente dentro del entorno europeo y estadounidense, consolidando el modelo occidental del bienestar que se ha globalizado con posterioridad. La evolución histórica del sistema de bienestar occidental encaja dentro del último periodo explicado, durante la lucha por los derechos sociales en el siglo XX. Su desarrollo medido a partir de la intervención del Estado y superando algunos ejemplos clásicos previos<sup>171</sup>, se puede resumir en los siguientes periodos: el New Deal de Roosevelt y el impulso del keynesianismo tras la gran depresión en 1929; la edad de oro del capitalismo, entre 1945-73, donde se consolida el Estado de bienestar sobre el modelo keynesiano; la etapa neoliberal, entre 1973-2008, representada por la creciente privatización de los servicios sociales; y la crisis económica de 2008, donde se replantea la eficiencia real de la estructura de bienestar europeo.

Es clave para la situación actual el giro neoliberal, pues supone un cambio estructural en la función del Estado interventor hacia una noción más gestora y coordinadora, asistencialista. A partir de aquí el Estado de bienestar keynesiano entra en crisis tanto financiera como cualitativa, lo que afecta a su propia legitimidad (Martín-Castro, 2010). La fragmentación del mercado laboral termina con la estructura de clases industrial, necesaria para que la intervención pública tradicional se financie con los impuestos de las clases obreras. La estructura productiva se transforma con el impulso del sector de los servicios y el sistema corporativista centralizado y sindicalizado se disgrega, lo que complica los grandes consensos mantenidos durante el anterior periodo. A esto le acompaña una transformación demográfica y de la estructura tradicional familiar, que ya no depende del clásico modelo donde el padre representa la faceta productiva; pues la mujer se incorpora a un mercado laboral que es más flexible, deslocalizado y precario. Estas cuestiones hacen que el modelo social universal contributivo basado en las capacidades de las clases trabajadoras entre en crisis; en transición hacia un sistema público limitado y focalizado.

A partir de aquí, el siguiente paso lo establecen las consecuencias de la crisis económica de 2008, representativa para el impulso hacia una mayor austeridad frente al presupuesto destinado a implementar políticas públicas (Guillén et al., 2016). La diversa afección entre países hace que aumente la heterogeneidad entre sus regímenes de bienestar<sup>172</sup>; aunque, en general, la crisis desencadena un cambio político recesivo en este ámbito (Pierson, 2011). Supone la continuación de la dinámica que comienza con el giro neoliberal de los años 70, un paso más hacia la era de la austeridad y la reducción del bienestar público. Trae consigo el impulso de una gran problemática globalizada, el aumento de las desigualdades producto de un deficiente sistema de redistribución de la riqueza.

#### ***La clasificación originaria del Estado de bienestar occidental***

A partir del modelo de Esping-Andersen (Esping-Andersen, 1990, 1994, 1996, 1999) que responde a un enfoque global centrado en la economía política<sup>173</sup>, se agrupan los países según su implicación dentro del bienestar entre: (A) regímenes liberales, como Reino Unido, EE. UU., Canadá o Japón. Tienen una

---

<sup>171</sup> Destacan las leyes de los pobres inglesas (Poor Law, 1601) y el modelo Beveridge; la tradición comunitaria de los países escandinavos y las ayudas a los pobres (Suecia, 1847); el estado social alemán, el origen del bienestar conservador (la seguridad social y el modelo Bismarck, 1883); la sociedad social francesa y el Estado de providencia, (Segundo Imperio, 1852-1870); o el corporativismo italiano, con sistemas de caridad desde la Edad Media.

<sup>172</sup> Donde la crisis impacta con menor fuerza se ha podido reordenar el gasto y racionalizar los servicios de bienestar. Como los sistemas del sur de Europa no tienen una estructura consolidada de servicios sociales, se acometen medidas drásticas frente al ajuste del gasto público. La austeridad limita la cobertura universal, con un traslado de responsabilidades al ámbito privado, tercer sector y la red informal familiar.

<sup>173</sup> Las variables principales para la clasificación son: derechos sociales y mercado, el grado de privatización de la intervención pública; el rol del Estado en la estratificación social, su respaldo al corporativismo, universalismo o la potenciación del gasto privado; la combinación público-privada en la relación entre Estado, familia y mercado, poniendo el foco en el factor laboral (Esping-Andersen, 1990, 1994, 1996, 1999).

intervención pública modesta, recursos limitados en subsidios focalizados sobre los más vulnerables. Se impulsan las soluciones de mercado para los problemas sociales dentro de esquemas de bienestar privado; (B) regímenes conservadores, como Alemania, Austria, Francia o Bélgica. Cristianodemócratas, representa el modelo continental europeo, con dinámicas de asistencia basadas en la familia, pero un grado de intervención estatal considerable. Son sistemas corporativistas, con jerarquía y una estructura de clases definida. Los programas sociales son universales, pero la protección social está ligada al propio empleo y el nivel de renta; (C) regímenes socialdemócratas, como Dinamarca, Suecia, Noruega o Finlandia. Con una intervención pública universalista, promueven la igualdad de altos estándares, de calidad, en lugar de cubrir solamente las necesidades básicas. Realizan una importante redistribución de la riqueza mediante la intervención del Estado, con extensos derechos políticos y sociales<sup>174</sup>.

Los tres modelos se enfrentan a importantes críticas. Los territorios con menor intervención pública sufren un constante aumento en las desigualdades de clase, a merced del propio mercado; mientras que, en los más proteccionistas, que potencian sociedades igualitarias de amplias clases medias, la estructura laboral es muy rígida y tienen una gran carga de impuestos, lo que limita la competencia e innovación dentro del sistema global de libre mercado. De manera creciente, a mayor austeridad frente al presupuesto público la función social recae sobre las propias familias, lo que conlleva grandes transformaciones en sus dinámicas de vida. De todos modos, el propio modelo de Esping-Andersen ligado al nexo trabajo-bienestar no considera otras variables determinantes para el bienestar social, como la salud (Wendt, 2009)<sup>175</sup>; la perspectiva de género (Goodman & Peng, 1996)<sup>176</sup>; la educación (Busemeyer & Nikolai, 2010); o las diferencias culturales y religiosas entre territorios (Castles, 1994).

Ampliando la visión y desde una perspectiva menos occidental, surgen otros modelos internacionales (Bambra, 2007; Ferragina & Seeleib-Kaiser, 2011): *confucian welfare*, en países como Japón, Corea del Sur, Taiwán, Hong Kong o Singapur. Representan bajos niveles de intervención gubernamental e inversión pública y otorgan una importancia fundamental a la familia y el sector voluntario (Aspalter, 2006; Croissant, 2004; Walker & Wong, 2005). Es una fusión entre el liberal, conservador y mediterráneo (Goodman & Peng, 1996; Catherine Jones, 1993); radical, como Nueva Zelanda o Australia. Son una rama extrema dentro del liberal (Castles, 1993; Castles & Mitchell, 1992; Korpi & Palme, 1998; Shalev, 2007), un Estado de bienestar dirigido mediante instrumentos redistributivos; *soviet-type*, los países postcomunistas del Este (Aidukaite, 2009; Ferge, 1997). Aunque todavía en desarrollo, comparten características con el modelo conservador y liberal, como las altas coberturas sociales que giran en torno al empleo; o Suiza y Holanda, con un modelo híbrido frente al bienestar que comparte características con todos los demás (Goodin, 2001; Ragin, 1994; Vrooman, 2009).

Como dentro de los tres modelos originarios de Esping-Andersen no termina de encajar la región mediterránea del sur de Europa, se actualiza y amplía el enfoque con una perspectiva más sociológica para abordar la relación entre Estado, mercado y familia dentro de un todo integrado. Se asumen aquí cuestiones culturales e históricas, que junto con el impacto inmediato de las variables económicas, políticas y sociales, marcan diferentes caminos hacia la modernidad a partir de la II Guerra Mundial (Obinger & Wagschal, 2001). Ante las respuestas en forma de políticas públicas distintas para cada

---

<sup>174</sup> A partir de una perspectiva similar y atendiendo al gasto que suponen las políticas activas sobre el mercado laboral y frente al desempleo (Powell & Barrientos, 2004), se establecen los mismos tres modelos de bienestar. En esta clasificación países como EE. UU. representan un gasto limitado; Alemania uno moderado; y Suecia alto.

<sup>175</sup> Dos polos en los sistemas de salud europeos: (A) Servicios Nacionales de Salud o modelo Beveridge (España, Portugal, UK, Finlandia), de acceso universal gestionado por el Gobierno y regulado por impuestos; (B) Sistemas de Seguros Sociales, modelo Bismarck (Alemania, Francia, Holanda, Grecia), donde la atención sanitaria se oferta por organizaciones privadas ligadas al sistema laboral (Wendt, 2009).

<sup>176</sup> Modelos que analizan en qué medida los sistemas de bienestar facilitan la autonomía femenina en cuanto a su capacidad para la independencia económica (Korpi, 2000; Sainsbury, 1994). Se centran en la relación entre el trabajo no remunerado y remunerado con el modelo de bienestar (Lewis, 1992).

contexto, se agrupan los países siguiendo clasificaciones como la que establece la familia de naciones (Castles, 1998; Castles, 1993)<sup>177</sup>, que incluye el conocido como (D) modelo mediterráneo (Allen, 2006; Allen et al., 2004; Andreotti et al., 2001; Bambra, 2007; Bonoli, 1997; Gallie & Paugam, 2000; Obinger & Wagschal, 2001; Sapir, 2005; Soede et al., 2004).

Países como España, Italia, Portugal o Grecia (Turquía, Chipre, Malta o Israel), entran dentro de este modelo considerado como una mezcla entre el liberal y el conservador (Ferragina & Seeleib-Kaiser, 2011). Queda a medio camino entre el régimen continental o bismarckiano, ligado a las rentas ocupacionales; y los sistemas de carácter beveridgeano, universalistas (Moreno, 2001). El gasto social, expresado en porcentaje respecto al PIB, es menor aquí que en el resto de países, lo que se compensa mediante políticas paternalistas, más conservadoras; o voluntaristas, desde una perspectiva progresista (Ferrera, 1996). La familia se sitúa como una institución central de procura de bienestar, donde es relevante el apoyo público mediante políticas de vivienda que potencian el régimen en propiedad y la figura de la "supermujer", capaz de gestionar el hogar y el trabajo. Fruto de un mercado laboral segmentado, heterogéneo, con muchos autónomos y alto desempleo, donde también es representativa la economía sumergida (Karamessini, 2008); se combinan coberturas universales ligadas al trabajo con un esquema de asistencia residual, mediante políticas focalizadas sobre los más vulnerables. Este esquema impulsa todo tipo de relaciones clientelares, dentro de gobiernos democráticos relativamente recientes donde todavía aspectos religiosos y culturales tienen cierta influencia (Gal, 2004, 2010).

Es un modelo que entra en crisis frente a la tensión entre el rol de la familia tradicional, en transición, y una estructura de mercado de trabajo cada vez más flexible y precarizada. Su evolución es todavía incierta, pues variables como la rápida incorporación de la mujer al mercado laboral representan que la familia puede dejar de desempeñar ese tradicional rol de soporte frente al bienestar.

Tras esta visión de conjunto y poniendo el foco sobre el sector residencial, la clasificación presentada establece diferencias a partir de la intervención pública en forma de variados esquemas de vivienda social, donde la valoración se realiza con respecto al equilibrio entre la tenencia en propiedad y el alquiler (Esping-Andersen, 1994)<sup>178</sup>: (A) los países liberales, implementan amplios parques públicos de vivienda en el periodo de reconstrucción tras las Grandes Guerras, pero a partir de las políticas neoliberales de los años 80 se impulsa su privatización, que en buena parte compran los propios inquilinos. El Estado pasa a asumir un rol focalizado asistencial, fomentando la propiedad y la externalización del bienestar; (B) los corporativistas despliegan un modelo de políticas mixto donde la componente social se reparte entre el Estado y el mercado. Consiguen estructurar estables parques de alquiler donde además de vivienda pública se consolida la noción de vivienda asequible. Aquí, es clave la colaboración público-privada y la función del tercer sector; y (C) los socialdemócratas, que representan altos porcentajes de vivienda pública en alquiler. Son Estados de bienestar que pretenden garantizar los hogares de manera universal indiferentemente del nivel de ingresos, dentro del marco que establecen las políticas redistributivas para lograr mayor igualdad.

(D) Los países mediterráneos e Irlanda desarrollan sistemas de bienestar tardíos durante el periodo neoliberal, por lo que el sector privado adquiere gran protagonismo (Allen, 2006; Allen et al., 2004). Con el respaldo de las políticas conforman parques de alta tenencia en propiedad, donde nunca se llega a consolidar un sistema público en alquiler. La vivienda social es una cuestión compartida entre las familias y el Estado, que se ocupa de los casos de mayor vulnerabilidad (Balchin, 1996; Trilla, 2001).

---

<sup>177</sup> Se distinguen 4 familias de naciones: *english speaking family*, Australia, Canadá, UK, EE. UU. o Nueva Zelanda; *continental family*, Austria, Bélgica, Francia, Alemania, Italia u Holanda; *scandinavian family*, Dinamarca, Suecia, Noruega u Finlandia; y el *southern family, periphery*, España, Grecia o Portugal.

<sup>178</sup> En base a la vivienda social de alquiler, se clasifican en (Kemeny, 1992): sistemas unitarios, donde el alquiler público y privado forman parte del mismo mercado (socialdemócratas y corporativos); y sistemas dualistas, que dividen entre el mercado libre y el público, centrado en los más vulnerables (liberales y mediterráneos).

### ***La evolución del Estado de bienestar en España***

España dentro de la vía media mediterránea representa un modelo mixto entre los procesos de universalización de su sistema de salud, educación y pensiones; y la permanencia de una seguridad social de carácter contributivo (Martín-Castro, 2010). El proceso histórico narrado para el entorno europeo, que marca el paso hacia la sociedad industrial y la conquista de los derechos civiles, políticos y sociales (Marshall, 1950), aparece de manera tardía en los países del Sur. Hasta finales del siglo XIX el poder del clero y la nobleza es todavía representativo en España, enfrentado a una oposición burguesa comercial que se demora siglos en consolidarse como un pilar económico para el país y poder acceder a las instituciones (Castells, 1983)<sup>179</sup>. Hasta entonces la burguesía industrial tiene poca representación dentro del poder político, en un mantenido sistema productivo agrario donde las ciudades se demoran en adquirir el protagonismo industrial<sup>180</sup>. Por tanto, perviven las relaciones de poder basadas en el estatus social del antiguo régimen, lo que retrasa la llegada de la sociedad civil.

Hasta la revolución burguesa y la Constitución de 1869 no se aprueba una monarquía parlamentaria con sufragio universal masculino, derecho de asociación obrera y libertad de culto. Esta, aunque garantiza una descentralización de poder hacia la administración local, a su vez potencia la jerarquía mantenida sobre los caciques (Solé-Tura, 1974), claves en las mayorías parlamentarias (Costa, 1973). No supone, por tanto, una ruptura total con el antiguo régimen, pues de la revolución surge una estructura donde cohabitan estamentos clásicos con la nueva burguesía<sup>181</sup>. Hasta la instauración de la dictadura en 1939 se vive un periodo de fuerte inestabilidad y cambios constantes, de fratricida enfrentamiento entre monarquía y república; absolutismo y liberalismo; centralismo y federalismo.

Con la entrada del siglo XX acontecen ciertos cambios que impulsan hacia la democratización al sistema político, como la creación del Instituto Público de Reformas Sociales (1901), frente a la negativa de la Iglesia que no quiere que se profesionalicen las políticas sociales pues considera que esa es su competencia. Destaca aquí la proclamación en 1931 de la Segunda República, como gran proyecto modernizador hacia un Estado liberal. Se impulsa la creación de instituciones educativas públicas, la reforma agraria y modernización de la industria; o la descentralización del poder, donde Cataluña y el País Vasco toman protagonismo. Todo termina a partir de 1936, cuando la Guerra Civil acaba con el modelo antes de que se consolide. Se instaura la combinación de estructuras del antiguo régimen con una política fascista que recibe el apoyo del ejército, las oligarquías terratenientes y la Iglesia; que supone un retroceso frente a los derechos de ciudadanía y la consolidación de la sociedad civil. El sistema autoritario enfatiza el papel de la familia como garante del bienestar, donde el rol del Estado no es pues tan relevante como en el entorno europeo inmediato (Mingione, 1994). La centralización política no sigue la lógica keynesiana y el despliegue del bienestar es mucho más residual<sup>182</sup>.

---

<sup>179</sup> El desarrollo de la burguesía española no es homogéneo, pues a pesar de la unificación de las coronas de Aragón y Castilla en 1469, cada territorio mantiene dinámicas propias. En el norte del país surge una burguesía comercial fuerte y en el sur, se mantiene sobre una consolidada nobleza terrateniente. En España la consolidación del Estado nación no se da hasta el gobierno centralizado por la casa Borbón en 1700 (Castells, 1983).

<sup>180</sup> La invasión napoleónica (1808-14) introduce el ideal liberal industrial en la península, pero su expulsión conlleva el retorno de la monarquía. Hasta 1868 hay enfrentamientos por conservar el absolutismo, hasta que el ideal liberal se impone. La burguesía mercantil está poco cohesionada y el paso al capitalismo moderno se hace pactando con la vieja nobleza señorial (Nadal, 1975). La privatización de tierras, la desamortización (de Mendizábal, 1836; hasta Madoz, 1856); beneficia a los terratenientes, concentra la propiedad y mantiene al sector agrario (Solé-Tura, 1974).

<sup>181</sup> La burguesía sigue fragmentada. Una parte lucha por impulsar el Estado centralizado siguiendo el modelo del jacobismo francés; mientras que otra aboga por las ciudades, hacia un modelo descentralizado. La incapacidad de la burguesía catalana para influir sobre el modelo centralizado les lleva a adoptar posturas nacionalistas, que se formalizan a finales del XIX en torno a la Liga Regionalista y las tesis federalistas (Solé-Tura, 1974).

<sup>182</sup> La dictadura elimina los partidos políticos y el sistema parlamentario, la clase trabajadora pierde la representación institucional de los sindicatos y la capacidad para la negociación colectiva. Los poderes locales se

A partir de mediados de siglo la dictadura se fuerza a una apertura económica que permite cierta recuperación, aunque el núcleo duro del régimen hace fracasar cualquier descentralización de poder en las autonomías de las regiones y limita las políticas sociales (Keating, 1998). El crecimiento económico potencia el éxodo rural y la migración hacia el este litoral y el norte del país. Las zonas industriales crecen en población, pero no hay coordinación entre el ámbito local y el central; y ciudades como Barcelona se quedan sin recursos frente a las nuevas necesidades. En resumen, la provisión del bienestar durante el franquismo es fragmentada y limitada, se puede catalogar como un fracaso en la comparativa con el entorno europeo. En general, el protagonismo lo asume la institución eclesíástica, las mutualidades privadas y la propia institución familiar, frente a la escasa intervención del Estado.

Todavía durante la dictadura resurge la sociedad civil a partir de los años 60, que comienza a tomar fuerza con las asociaciones vecinales, sindicatos clandestinos, movimientos de estudiantes y grupos cristianodemócratas. Su lucha es protagonista para llegar hasta la transición en 1975 y con la llegada de la democracia, el poder local en muchos casos pasan a ocuparlo estos actores, consolidando un contexto de nuevos niveles administrativos donde comienzan a participar en la toma de decisiones (Alabart-Vilà, 1981; García, 1994; Wollmann, 2009)<sup>183</sup>. En pleno periodo neoliberal, el entorno europeo sufre grandes cambios hacia un sistema de gobernanza multinivel que incluye a nuevos actores representativos de escala local. La crisis del keynesianismo supone la transformación del imperante régimen socialdemócrata de bienestar hacia un sistema liberal basado en la competitividad local (Brenner, 2004). Este proceso en España se da de manera precipitada y acelerada, pues apenas tenía establecido un régimen de bienestar keynesiano previo. En realidad, la reforma democrática supone la creación y universalización de un incipiente sistema de bienestar en España.

*A España no le dio tiempo a desarrollar un Estado de bienestar, pues no actúa tras la II Guerra Mundial como los países del entorno europeo. Pasa directamente del franquismo al neoliberalismo, de un Estado autoritario a uno neoliberal. Al no desarrollarse el Estado de bienestar como en Francia, Reino Unido o Países Bajos, no da tiempo a implementar un auténtico parque de vivienda social (ES.A10).*

La Constitución de 1978 representa el paso hacia la institucionalización de los servicios sociales y durante los años 80 el gobierno central va delegando las competencias ejecutivas sobre las Comunidades Autónomas, CC. AA.<sup>184</sup>. Los gobiernos autonómicos van adquiriendo representación a partir del impulso de políticas propias, en el desarrollo de un Estado corporativista donde sindicatos y patronales tienen mucho peso sobre las decisiones políticas<sup>185</sup>. La descentralización del Estado supone una reestructuración profunda de la gobernanza multinivel, la recuperación de la autonomía perdida y el empoderamiento de la escala regional y local. La gobernanza multinivel se va estructurando mediante normativas centrales, como cuando en 1986 el Tribunal Constitucional combina la competencia exclusiva de las CC. AA. con la administración central, para desarrollar programas sociales garantizando un reparto territorial equitativo; o mediante el Plan Concertado para el Desarrollo de las Prestaciones Básicas de Servicios Sociales de las Corporaciones Locales en 1987, que articula la cooperación intergubernamental a varios niveles. En los años 90 y a partir del Ministerio de Asuntos Sociales, comienza un ciclo expansivo de servicios sociales ligado a un incremento generalizado del gasto público en bienestar, que termina con el estallido de la burbuja inmobiliaria y la crisis económica en 2008.

---

reparten entre personas afines al régimen, dentro del partido de la falange tradicionalista. En el ámbito económico, se potencia el modelo de autarquía y se deja la reconstrucción del país en manos de la iniciativa privada.

<sup>183</sup> En Barcelona es clave la Federación de Asociaciones de Vecinos, FAVB (1974). Su campaña de presión consigue influir sobre el Plan Comarcal, aprobado como Plan General Metropolitano, PGM (1976) (Andreu-Acebal, 2014).

<sup>184</sup> Artículo 148:1.20, la asistencia social es una competencia exclusiva de las CC. AA. En cambio, la seguridad social, legislación básica y economía, se atribuyen al Estado central; donde los servicios sociales quedan a cargo del Instituto Nacional de Servicios Sociales. De todos modos, se pueden transferir competencias y descentralizar.

<sup>185</sup> Son determinantes los Pactos de la Moncloa (1977), donde la Ley de Asociación Sindical regula los sindicatos y patronales. Se consolidan dos sindicatos principales: CCOO, ligado al partido comunista; y UGT, junto al PSOE.

El principal efecto de la crisis es de resignación, ante un entorno impuesto de austeridad en cuanto al gasto público y el deterioro del mercado de trabajo. En cambio, el sistema español consigue evitar la intervención directa a nivel europeo, el rescate, y apenas sufre cambios estructurales institucionales. Pero, las consecuencias son notorias, sobre todo en el aumento de las desigualdades y la falta de equidad interna dentro del sistema de bienestar, así como frente a la exclusión de ciertos colectivos. Esta dinámica frente a las políticas de austeridad se ha hecho estructural durante años, donde el recorte de gasto social representa la falta de equilibrio fiscal frente a la deuda (Guillén et al., 2016).

En conclusión, la creación y consolidación del Estado de bienestar en España supone un proceso acelerado acontecido a partir de la transición democrática y dentro del marco neoliberal, donde las políticas públicas pasan a externalizar los servicios sociales. Su evolución en cuanto al reparto de competencias y el gasto público se puede resumir de manera global desde un acentuado centralismo durante la dictadura hasta la rápida organización en autonomías propia de la democracia (Moreno, 2001). La transición consolida un sistema de gobernanza multinivel sobre la antigua estructura centralizada franquista, donde las administraciones locales adquieren grandes competencias, pero poca capacidad técnica y económica para desarrollarlas. Esto se traduce en una débil provisión de recursos públicos, dentro de un mapa territorial fragmentado entre administraciones locales de pesos demográficos y económicos muy dispares, con recursos desiguales. Se consolida un modelo de bienestar mediterráneo, caracterizado por la segmentación de la provisión del bienestar (Andreotti et al., 2001); y que tras la crisis de 2008 todavía no termina de definir su rumbo.

*El objetivo principal de las políticas de vivienda ha sido el fomento de la actividad económica y el empleo. Esto se utiliza de manera anticíclica, cuando el mercado libre baja se impulsan subsidios como una medida keynesiana para activar la demanda. Así se incentiva al sector privado (oferta) para que la actividad se mantenga (ES.TS6).*

*Es un negocio que además se liga a que las familias puedan tener activos patrimoniales para solventar la situación frente a las carencias del Estado de bienestar español, en comparación con el europeo. La vivienda es el patrimonio que junto con la familia facilita el Estado de bienestar español, lo que establece una resistencia global frente al ajuste de precios de manera externa (ES.SP14).*

Como se analiza en profundidad durante los capítulos posteriores de la tesis, dentro del sector específico que establece la vivienda social la situación es ciertamente distinta a la evolución descrita para el resto de los pilares del Estado de bienestar español. El sector inmobiliario es particular, pues la vivienda representa una necesidad básica para el alojamiento (Maslow, 1943), pero también tiene una importante noción mercantil. Cuando la población opta por pagar un seguro de salud o lleva a sus hijos a una escuela privada; las familias obtienen un servicio, que por otro lado oferta también el Estado de manera pública. Pero, cuando compras una casa estás obteniendo una propiedad, que además de un servicio es un bien. Esto, junto con el respaldo político, desarrolla toda una cultura inversora, especulativa y patrimonial neoliberal, que concibe la vivienda de una manera diversa a otros sectores del bienestar, como educación o sanidad, que se exigen como públicos y universales<sup>186</sup>. Las políticas de vivienda impulsan una forma de pacto social ascendente a partir de la pretensión global de establecer una amplia clase media en torno al acceso a la propiedad residencial, una dinámica continuada desde la dictadura.

*La vivienda se ha considerado un motor de la economía. El sector financiero, productivo, que arrastra a otros sectores, hace que se trate la política de vivienda dentro o como política económica; un sector clave para reactivar la economía en momentos de crisis. Esto ha socavado el desarrollo de una auténtica política de vivienda con una finalidad social (ES.EP1).*

Esta perspectiva se ha mantenido en España desde los orígenes de la noción del bienestar en Europa. No se ha avanzado tanto de la original noción higienista, pues sigue siendo una política centrada en

---

<sup>186</sup> Hay que asumir además una componente práctica dentro de esta reflexión, pues a partir del giro neoliberal es más sencillo descentralizar hacia el individuo la función social residencial que la educacional o sanitaria.

establecer unos mínimos de habitabilidad y focalizada sobre los más vulnerables. En realidad, el sector de la vivienda es interdisciplinar y afecta directamente a la provisión del resto de servicios sociales, por lo que adquiere una importancia clave para la integración de estos dentro un sistema de bienestar adecuado y universal. Ya sea mediante la intervención pública sobre el parque residencial como con la liberalización de este, las políticas de vivienda desempeñan una influencia global que va más allá de los sectores vulnerables. Este protagonismo exige introducir una capacidad de planificación frente al diagnóstico global que supere la tradicional componente reactiva frente a las problemáticas inmediatas.

### **5.1.2 El bienestar en Latinoamérica. El modelo subsidiario chileno**

La evolución de la noción del bienestar en Latinoamérica y la clasificación en cuanto a sus sistemas entre países, establece importantes diferencias con respecto a la analizada para el contexto europeo, pues es un territorio que se considera todavía en vías de desarrollo<sup>187</sup>. Los sistemas de bienestar mediterráneos se han analizado como una combinación sobre los modelos originarios de Esping-Andersen, pues se trata de la influencia de su entorno inmediato y aunque lo asumen con retraso, comparten su estructura y dinámica global. El caso latinoamericano es diverso, aun asumiendo que entran dentro de la cultura occidental globalizada, aquí históricamente los regímenes de bienestar no han tenido una presencia central del Estado, por lo que no pueden tratarse como Estados de bienestar a la europea<sup>188</sup> (Ubasart-González & Minteguiaga, 2017). Es una región de sociedades duales, la más desigual del mundo, donde casi la mitad de la población vive en una situación de pobreza (Martínez-Franzoni, 2007). En este sentido, su evolución política ha sido todavía más acelerada y reciente que la de los países mediterráneos<sup>189</sup>, y los sistemas de redistribución de la riqueza son todavía incipientes.

En general y en comparación con los sistemas occidentales, los países de la región latinoamericana representan políticas distributivas frágiles y menos extendidas, en regímenes de bienestar donde el Estado cumple un papel subsidiario. Esto no significa que el ente público no tenga un rol imprescindible, ya que por acción u omisión participa en las políticas de extracción de recursos para distribuirlos, define la regulación de los mercados e interviene sobre las relaciones sociales entre capital y trabajo; ciudadanía y Estado; y, sobre las redes sociales comunitarias entre particulares.

Así como en el entorno occidental se analiza el desarrollo del bienestar de manera lineal, lo que culmina en la clasificación de regímenes diversos entre países dependiendo de su contexto histórico a partir de la fuerte incidencia que tiene el periodo de las Grandes Guerras; en Latinoamérica se establecen tres etapas diversas y no continuas para el análisis de la evolución del bienestar (Filgueira, 1998; Martínez-Franzoni, 2007; Sanchez de Dios, 2015), a partir de la diferente relación implementada en cada momento entre Estado, mercado y sociedad civil<sup>190</sup>. Debido a la gran diferencia entre países y el global

---

<sup>187</sup> A nivel mundial, la clasificación entre regímenes de Estados de bienestar se diferencia en tres grupos (Gough et al., 2004): economía capitalista y democracia liberal consolidada; los regímenes de seguridad informal, América Latina y el este asiático; los regímenes de inseguridad, en África subsahariana.

<sup>188</sup> Dependiendo del autor, recibe diversos matices, como los: "Estados de bienestar del Tercer Mundo" (Kurtz, 2002); "Estados de bienestar emergentes" (Gough et al., 2004); "Estados de bienestar en desarrollo" (Riesco, 2009a); "Estados Sociales" (Aponte-Blank, 2012), o los regímenes de política social.

<sup>189</sup> En 1975 solo Colombia, Costa Rica, Venezuela y la República Dominicana tenían elecciones democráticas; y solo Costa Rica las había tenido por un periodo superior a 20 años. En el 2000 la gran mayoría tiene democracias.

<sup>190</sup> No significa que no se puedan establecer niveles con respecto al desarrollo del Estado de bienestar en comparación con la noción occidental, pero resulta esta una clasificación muy poco exhaustiva. Por ejemplo (Mesa-Lago, 2005), entre el modelo: pionero alto, 1920-30. Donde Argentina, Brasil, Chile, Costa Rica, Cuba o Uruguay son los primeros en instaurar sistemas de seguridad social; intermedio, 1940-50. Con Bolivia, Colombia, Ecuador, México, Panamá, Perú o Venezuela, donde se implementan programas sociales a partir del informe Beveridge y los convenios de la Organización Internacional de Trabajo; y tardío, 1960-70. El Salvador, Guatemala, Haití, Honduras, Nicaragua, Paraguay o República Dominicana son sistemas más unificados, pero con menor cobertura y desarrollo.

rol subsidiario del Estado, reactivo y focalizado sobre las problemáticas contextuales, es complicado ceñirse a una componente lineal histórica global para clasificar a los países dependiendo de su grado de maduración. En definitiva, en el entorno latinoamericano no existe una noción unificada frente al bienestar y la intervención del Estado como la analizada para el contexto europeo, por lo que la clasificación se establece dependiendo de la etapa y el papel de los principales actores:

(1) La etapa de sustitución de las importaciones, 1930-70. Conocida como la época dorada, este impulso en la industrialización de la región sostiene que un país para lograr su desarrollo debe transformar las materias primas que posee en lugar de exportarlas. Esto impulsa la autonomía de los Estados, mediante el centralismo y crecimiento de sectores como la salud y educación, asumiendo el ente público un rol protagonista proveedor. Junto con este proceso va ligado el desarrollo de la ciudadanía social, donde frente al entorno de expansión económica se va consolidando una estructura de bienestar básica en torno al funcionamiento de un sistema social público-privado. Generalmente, la asistencia se implementa en forma de subsidios y la protección viene ligada al empleo formal.

Se puede agrupar a los países utilizando múltiples variables para medir el grado de protección social, donde es representativa la relación entre su nivel de cobertura y el gasto social empleado (Filgueira, 1998): (A) el universalismo estratificado, en Uruguay, Argentina y Chile. Con políticas de bienestar amplias, pero segmentadas según la inserción ocupacional, es un modelo cercano al corporativismo europeo, pero que aquí establece profundas desigualdades; (B) los países duales, como Brasil y México. Combinan el universalismo estratificado en sectores urbanos con la exclusión de los sectores rurales y populares. Son países con fuerte heterogeneidad territorial; (C) los países con esquemas excluyentes, como la República Dominicana, Guatemala, Honduras, El Salvador, Nicaragua, Bolivia y Ecuador. Son Estados reducidos, con una casi nula asignación de recursos públicos para servicios sociales. Sistemas elitistas que no entran en el modelo de sustitución de las importaciones; y (D) Costa Rica, que representa un modelo similar al socialdemócrata europeo. Teniendo en cuenta las limitaciones derivadas de su contexto, representa cierto igualitarismo en salud y educación que lo diferencian del universalismo estratificado, y sus altas coberturas lo alejan de los duales y excluyentes.

(2) La etapa Neoliberal, 1980-2000. Es producto de la crisis de deuda y la respuesta en forma austeridad frente al gasto público. Supone una descentralización con respecto al periodo anterior, donde la externalización de los servicios sociales da protagonismo al sector privado; y el Estado asume un rol subsidiario, de intervención focalizada orientada a la demanda sobre las situaciones de emergencia. Aquí es clave el consenso de Washington en 1989, mediante la liberalización del comercio internacional para orientar a los países en vías de desarrollo; donde también toman protagonismo instituciones globales como el Fondo Monetario Internacional, FMI; o el Banco Mundial, BM. La transición al modelo neoliberal se produce a partir de la privatización de los tres componentes básicos de la provisión del bienestar: la seguridad social, la protección laboral y el financiamiento público de salud y educación.

En los países occidentales los programas sociales de bienestar se asientan sobre fuertes redes clientelares y estructuras burocráticas institucionalizadas. Estos sistemas consolidados consiguen mantenerse tras el giro neoliberal sobre fuertes relaciones público-privadas y el tercer sector. En cambio, el régimen latino tiene un nivel burocrático e institucional muy bajo, combinado con mercados laborales ineficientes y muy fragmentados. Por tanto, este periodo supone un gran reto para unas sociedades en creciente desigualdad social y sin presupuesto público disponible para intervenir mediante políticas. Estas componentes determinan el carácter informal de sus regímenes de bienestar, donde la red de cobertura social se establece ajena al ente público y al mercado, donde destaca el rol central que adquiere el ámbito doméstico y el protagonismo de la mujer (Barrientos, 2004).

A partir de los grados de mercantilización de los servicios públicos, el rol del Estado y el papel de la familia, se determinan los "mundos del bienestar" (Martínez-Franzoni, 2007)<sup>191</sup>: (A) estatal-productivista, en Chile y Argentina. Donde las políticas públicas enfatizan la productividad laboral, potencian el capital humano y mercantilizan la protección social, otorgando gran protagonismo al sector privado. El Estado actúa de manera focalizada sobre las áreas donde el mercado no llega; (B) estatal-proteccionista, en Brasil, Costa Rica, México, Uruguay y Panamá. Aquí la protección social se asocia principalmente al trabajo formal y se mercantiliza el capital social. Algunos servicios sociales mantienen la presencia estatal, pero la oferta de protección social está estratificada; (C) familiarista, en Guatemala, Ecuador, El Salvador, Perú, Colombia y Venezuela. Dentro de este modelo, Bolivia, Honduras, Paraguay y Nicaragua se consideran como altamente familiaristas. Dependen totalmente de la capacidad de las mujeres, familia y comunidad, pues el Estado no interviene y las políticas públicas son casi inexistentes. La alta informalidad representa todo tipo de arreglos privados no mercantiles.

(3) El giro a la izquierda en América Latina, a partir del año 2000. La victoria de Hugo Chávez en Venezuela en 1998 abre un periodo de cambio en la hegemonía de la región que deja atrás el Consenso de Washington<sup>192</sup> y replantea la exacerbada noción de competitividad sistémica frente a los servicios sociales<sup>193</sup>. El paradigma neoliberal entra en crisis y surge una nueva ola global donde el Estado pretende reconquistar las funciones básicas ligadas al bienestar social y la regulación económica. Supone la transición hacia una nueva concepción de ciudadanía social y el fin de la modernización conservadora, donde son las élites las que impulsan las dinámicas de los países mientras mantienen sus privilegios (Moore, 1966). En este contexto emerge la posibilidad de construir un modelo social de bases más universales, para lo que se deben afrontar grandes retos globales frente al corporativismo y la focalización<sup>194</sup>. Aquí destacan nuevas componentes, como la ampliación de la familia hasta el nivel comunitario, como esfera prestadora de servicios y bienes; el impulso de la autoorganización social de colectivos minoritarios como el indígena; o las nuevas agendas de bienestar, que incluyen aspectos como la conciliación entre familia y trabajo, la monoparentalidad o la fragilidad de la tercera edad. Es determinante que países como Ecuador o Bolivia, impugnan la idea de desarrollo clásica ligada al crecimiento ilimitado, introduciendo la preocupación por el entorno natural y la crítica al consumismo.

Para clasificar los países dentro de este periodo, es interesante analizar el modelo basado en las clases sociales y su capacidad de movilidad laboral (Solís et al., 2016, 2019)<sup>195</sup>: (A) países del Cono Sur, como Argentina, Chile y Uruguay. La expansión de puestos gerenciales, profesionales y rutinarios no manuales, supone un mayor número de trabajadores dentro del sector formal y que las clases agrícolas sean una fracción menor de la población; (B) países centroamericanos y andinos, como Ecuador, El

---

<sup>191</sup> A partir de la variable de la informalidad (Marcel & Rivera, 2008), otra clasificación es: el potencial Estado de bienestar, en Argentina, Chile, Costa Rica, Brasil y Uruguay; el informal desestatizado, en El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Perú y Paraguay, que representan los más pobres, con una ruralidad del 50% y el poder en oligarquías; el conservador, en Ecuador, México y Venezuela; y el dual, en Bolivia, Colombia y Panamá. Dificultad del Estado en el control del territorio, economía sumergida con amplios sectores informales. Son los más desiguales.

<sup>192</sup> Las medidas tomadas a partir del giro neoliberal producen un aumento en las desigualdades y la pobreza, una menor redistribución de la riqueza y una estructura productiva centrada en los beneficios del comercio exterior de materias primas, sin atender a las auténticas necesidades de los países (Filgueira, 2013).

<sup>193</sup> Los sistemas de bienestar se articulan en dos polos (Moore, 1966): el modelo corporativo y excluyente, con un Estado subsidiario promotor, focalizado sobre el combate a la pobreza. Aquí la protección social aparece fragmentada entre la política para pobres, un modelo contributivo restringido para trabajadores de ingresos medios y sistemas privados para los sectores altos; y el sistema universalista, garantizado por el Estado. Combina un sistema universal básico de servicios sociales, junto con el mercado, que oferta bienes y servicios no fundamentales.

<sup>194</sup> Los modelos contributivos basados en el salario y los asistencialistas, focalizados sobre la necesidad, no dejan de existir, pero avanzan hacia un sistema básico de prestaciones, transferencias y servicios, de corte más universal.

<sup>195</sup> Se emplea el modelo de clases sociales SCC (Solís et al., 2016, 2019), que es el resultado de adaptar a Latinoamérica el modelo occidental de clases sociales centrado en la movilidad laboral EGP (Erikson et al., 1979).

Salvador, Nicaragua y Perú. Con mayor proporción de clases agrícolas y del sector informal en puestos manuales, y una pequeña proporción de clases administrativas en el sector servicios y trabajos no manuales; (C) Brasil y México, con mayor diversidad interna, un híbrido entre los otros dos grupos.

De todos modos y debido a la gran diversidad de la región, es más exhaustivo el modelo que implementa la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL, 2010), pues tiene en cuenta mayor cantidad de variables básicas, como la inversión social sobre el PIB, el grado de informalidad del mercado de trabajo o la cobertura pública de salud. Así, se establecen tres grupos de países a partir de las desigualdades frente al acceso al bienestar de su población: (A) altas, como Bolivia, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Paraguay o Perú; (B) intermedias, como Colombia, México, Venezuela o Bolivia; y (C) bajas, como Argentina, Brasil, Chile, Costa Rica, Panamá o Uruguay.

A nivel global, el bienestar se cimenta sobre el estatus formal de los trabajadores, pues permite hacer políticas sociales redistributivas para compensar la polarización que el propio sistema mercantil fomenta en la sociedad. En Latinoamérica, a partir del siglo XXI la pretensión de los países más desarrollados es consolidar una amplia clase media siguiendo el modelo occidental, para fortalecer un sistema más global y completo de servicios públicos; pero, la gran división entre el trabajo formal e informal en la mayoría de los entornos de la región lo dificulta todo. En general, se suele interpretar que la polarización social hace que los países se asienten sobre estructuras muy desiguales donde es complicado delimitar a las clases medias, lo que dificulta una comprensión del bienestar parecida a la europea. Es cierto que el periodo actual representa en la región una expansión del bienestar, pues las desigualdades bajan y la pobreza extrema se reduce a la mitad<sup>196</sup>, pero muchos gobiernos se están acercando al agotamiento.

A partir de 2010 la región comienza a experimentar un nuevo giro electoral, donde la derecha se está recuperando (Holland & Schneider, 2017; Niedzwiecki & Pribble, 2017) y obtiene la presidencia en países como Argentina, Chile o Brasil. Aun así, se parece poco a la transición neoliberal anterior porque se mantienen las políticas sociales producto de la propia competición democrática, en un proceso político que se empieza a asemejar al de las democracias avanzadas. Aunque el populismo de derechas puede eliminar rápidamente todos los beneficios sociales, como ejemplifica el modelo Bolsonaro en Brasil, el periodo más reciente supone un nuevo giro global a la izquierda en la región y parece representar que efectivamente esa competencia democrática está funcionando<sup>197</sup>, pero todavía es pronto para valorarlo.

### ***La evolución del Estado de Bienestar en Chile***

Para analizar el desarrollo histórico del sistema de bienestar chileno, destacan dos periodos determinantes: el desarrollismo previo a la dictadura, con un incremento gradual de la intervención pública en forma de políticas universales; y el giro neoliberal ligado al periodo autoritario y el Consenso de Washington a partir de 1973, que supone la privatización de los servicios públicos (Riesco, 2009b). La resistencia a la regulación estatal de este periodo llega hasta la etapa actual, aunque a partir del 2000 la perspectiva social cambia, hacia un cierto retorno creciente de la responsabilidad pública.

---

<sup>196</sup> En la primera década del siglo XXI el coeficiente de Gini se reduce en la región, en un periodo de crisis donde aumentan las desigualdades a nivel mundial. De todos modos, sigue siendo la región más desigual del mundo.

<sup>197</sup> En este sentido Chile es un país paradigmático, pues desde la vuelta a la democracia y sobre todo a partir del año 2000 representa una sana competencia democrática donde se van alternando, hasta en dos ocasiones consecutivas, el partido socialista de izquierdas de Michelle Bachelet (2006-10; 2014-18); con el liberal de derechas de Sebastián Piñera (2010-14; 2018-2022). Producto de las movilizaciones sociales masivas, se impulsa el proceso constituyente ligado al nuevo gobierno de Gabriel Boric lo que, sin duda, representa un paso hacia adelante con respecto a la noción social del bienestar hacia un modelo más universal, aunque es pronto para saberlo.

La transformación urbana en Chile comienza a finales del siglo XIX junto con el inicio del desarrollo industrial. Entre 1880 y 1930 el auge del salitre<sup>198</sup> se une a la explotación minera del carbón, como principales sectores productivos del país en sustitución a la tradicional actividad agraria. Esto se traduce en grandes migraciones hacia las zonas urbanas<sup>199</sup> y la construcción de obras públicas e infraestructuras, donde destaca el impulso de la actividad portuaria comercial y la nueva red de trenes. Supone la transformación de la estructura social y económica del país, pues la revolución industrial sustituye a la explotación rural y latifundista clásica producto de la etapa colonial, y aparece la clase obrera dentro del nuevo contexto urbano. Pero, frente a la ausencia del Estado las ciudades no disponen de un tejido básico para asumir este acelerado crecimiento demográfico, por lo que se asienta de manera informal en periferias y áreas centrales deterioradas. Las condiciones de explotación laboral y los bajos salarios incrementan esta situación de desprotección, frente a lo que surgen las primeras iniciativas en materia de vivienda social, impulsadas por huelgas que denuncian el descontento de clase. Se lucha por conseguir derechos laborales básicos, y estos vienen ligados a la necesidad de descanso y vivienda<sup>200</sup>.

Frente a las denuncias sociales y la ineficiencia de este precario e incipiente sistema industrial urbano, comienza un periodo donde de manera gradual aumenta la intervención del Estado en la universalización de un sistema de bienestar básico. Se enmarca en el proyecto modernizador del estado desarrollista previo a la dictadura, en una etapa similar a la del desarrollo del Estado de bienestar europeo keynesiano. Durante el periodo global de sustitución de importaciones entre 1930-70, el país pertenece al grupo denominado de universalismo estratificado (Filgueira, 1998); que representa amplias políticas de intervención para el bienestar social, dentro de un sistema estratificado que pivota alrededor de la ocupación laboral similar al corporativista europeo (Esping-Andersen, 1990). Su evolución lo sitúa como uno de los países de la región con un mayor potencial Estado de bienestar (Marcel & Rivera, 2008), hasta que entra la dictadura y se produce el giro neoliberal<sup>201</sup>, lo que supone la transición hacia un nuevo modelo económico y social (Martínez-Franzoni, 2007).

Significa el paso del modelo socialista interventor de Salvador Allende de 1970-73, como la culminación de un sistema donde el ente público va adquiriendo protagonismo de manera gradual; a la dictadura de Augusto Pinochet, entre 1973-90, como la prueba piloto de un sistema neoliberal basado en el modelo económico estadounidense, los Chicago Boys (Friedman, 1962)<sup>202</sup>. La vuelta a la democracia en 1990 aunque representa un aumento en los gastos sociales, no supone cambios sustanciales en la estructura política imperante durante la dictadura, manteniendo los pilares de un modelo de privatización de servicios en el que incluso se profundiza. Es un periodo de gran crecimiento económico, donde Santiago cambia de una economía industrial a una matriz terciaria. El mercado laboral se flexibiliza y abre a los mercados internacionales<sup>203</sup>, lo que supone la globalización de su economía. Esto produce procesos de reestructuración urbana, un mercado laboral metropolitano y una geografía social

---

<sup>198</sup> Tras la Guerra del Pacífico, 1879-84, el Estado anexó los territorios de Tarapacá, Perú; y Antofagasta, Bolivia, donde se encontraban las reservas más grandes de este mineral.

<sup>199</sup> Es el proceso de urbanización. En 1865 el 71% era rural; 1875 el 65%; 1895 el 54% (Nash & Paredes, 2011).

<sup>200</sup> Desde el inicio de la era industrial la política pública de vivienda se vincula al mundo del trabajo. La Caja de Habitación Popular, 1936-52, se organiza directamente dentro del Ministerio de Trabajo, para articular canales de ahorro y financiamiento, con los cuales producir vivienda para los trabajadores.

<sup>201</sup> El neoliberalismo sostiene que la mejor manera de promover el bienestar consiste en no restringir el libre desarrollo de las capacidades y de las libertades empresariales dentro de un marco legal caracterizado por los derechos de propiedad privada y mercados libres (Harvey, 2007a). A efectos, la corriente de los años 80 se queda en un modelo híbrido, incompleto, experimental, polimórfico y dependiente del contexto (Theodore et al., 2009).

<sup>202</sup> Representa el primer país en adoptar la receta neoliberal, paradigmático y previo a la Inglaterra de Thatcher (1979) y la EE. UU. de Reagan (1981). Sitúa al país en todos los rankings de competitividad y libertad económica.

<sup>203</sup> El Consenso de Washington en 1989 impulsa a los países de la región hacia la inversión extranjera y el desarrollo de los negocios internacionales. Esto se une a las nuevas tecnologías, en sectores de información y comunicación.

segmentada (Fuentes & Rodríguez-Leiva, 2020). Entre 1980 y el 2000 Chile encaja dentro del grupo presentado como estatal-productivista (Barrientos, 2004; Martínez-Franzoni, 2007), donde se potencia la productividad laboral y mercantiliza la protección social. El Estado pasa a limitar su intervención mediante un sistema focalizado sobre las situaciones de vulnerabilidad excluidas del mercado.

*Antes, el Estado estaba mucho más presente en la construcción de viviendas y su distribución, incluso en su diseño, pero se ha ido desvinculando poco a poco a partir del giro neoliberal de los años 70, para pasar al rol de un Estado subsidiario. Esto convierte finalmente al modelo de producción de viviendas en un sistema privado (CL.AS22).*

A partir de los 2000 el nuevo giro a la izquierda generalizado en la región sitúa al país en el polo que representan los países con un modelo corporativo y excluyente (Moore, 1966), en continuidad con el periodo anterior. Supone el mantenimiento del Estado neoliberal subsidiario y focalizado sobre los vulnerables, donde la protección social se ofrece de manera fragmentada entre políticas para pobres, trabajadores de clase media y sistemas privados para la población más adinerada. Este modelo corporativo unido al fuerte desarrollo económico chileno del periodo neoliberal, sitúa al país dentro del grupo conocido como del Cono Sur (Solís et al., 2016, 2019). Aquí, representa una estructura laboral y productiva con mayor desarrollo industrial y urbano que los países de la región, además de menores tasas de informalidad. Chile es uno de los países mejor valorados frente al bienestar, lo que representa menores desigualdades frente al acceso a servicios básicos (CEPAL, 2010).

En general, el desarrollo del sistema de bienestar chileno está marcado por una progresiva privatización de los servicios sociales, lo que ha potenciado la desigualdad frente al acceso al mismo y una deficiente distribución de la riqueza (Martínez-Franzoni, 2007). El modelo neoliberal implementado durante el periodo dictatorial y la posterior Concentración de Partidos por la Democracia, consolida un sistema donde se combina: la mercantilización de servicios sociales; la focalización en la asignación de recursos públicos; y la solidaridad de familias y comunidades para compensar la inactividad del Estado. Aunque el desarrollo de este modelo desde el giro neoliberal consigue reducir radicalmente la pobreza a nivel global, esto no se traduce en una equidad frente a la distribución de los ingresos, lo que ha potenciado una sociedad profundamente desigual y un sistema de Bienestar estratificado. Es un modelo corporativo centrado en el trabajo, muy contributivo, donde cuestiones como la atención médica o el acceso a una pensión digna vienen determinadas por el historial laboral. Por ello, la exclusión frente al bienestar afecta especialmente al que no trabaja legalmente o lo hace de manera precaria. Un desafío de los países con régimen estatal-productivista es otorgar protección social a personas que no son capaces de atender sus necesidades a través del mercado, pero tampoco son tan vulnerables como para recibir apoyo del Estado mediante programas focalizados<sup>204</sup>.

En este marco se intenta impulsar de manera pública el capital social y humano, invirtiendo mediante esquemas progresivos en salud y educación. El objetivo es consolidar y proteger el nivel comunitario y familiar, imprescindible para el bienestar de estos amplios grupos poblacionales intermedios excluidos. La dinámica tiene efectos territoriales y sociales contrastables, pues la sociabilización en la ciudad gira en torno a variables como el mercado de trabajo, la distribución de la población en el territorio o la propia intervención mediante servicios públicos e infraestructuras (Katzman, 2009). Por eso, las políticas de vivienda son tan importantes dentro del sistema de bienestar chileno.

*La cultura de la vivienda ligada al sueño de la casa propia limita que esta se trate como una pata más dentro del bienestar. Al estar vista como un activo económico, una mercancía, parte importante del patrimonio familiar; se coarta la posibilidad de elaborar una política pública consistente de vivienda. Por tanto, en este sector el trato público es diferenciado y el Estado se limita a generar las condiciones*

---

<sup>204</sup> En el sector de la vivienda, esta problemática se analiza a partir de la limitada capacidad del mercado para ofertar y consolidar un parque asequible de vivienda, entre el mercado y la vivienda social subsidiada.

*económicas y regulatorias para que sea el mercado el que produzca la vivienda. Esto limita y deja en segundo nivel el rol público y el de los programas de vivienda (CL.A11).*

Aunque es evidente la función social y pública que cumple la vivienda, el trato tradicional que se le ha dado dentro del desarrollo del bienestar ha sido diferente. Chile ha tenido históricamente sistemas mixtos, público-privados, para la entrega de los diversos servicios sociales y estos se han centrado sobre los sectores de la educación y salud. En la vivienda, el Estado toma también un rol protagónico, pero no desde la perspectiva de crear un cuerpo propio público, sino impulsando una dinámica de construcción de viviendas para entregar a las familias. Se trata de un sistema facilitador que sigue la noción neoliberal, donde el Estado ayuda y es la familia la que obtiene la propiedad con su esfuerzo. Si bien es cierto que el sistema del bienestar chileno ha ido mejorando a partir de la implementación de distintas políticas públicas<sup>205</sup>, frente a la vivienda sigue sin existir un sistema público real<sup>206</sup>.

*Impulsar un sistema de vivienda público que sirva de plataforma social sería dar un giro, para pasar de una noción de vivienda social a una de vivienda pública, que se asiente como una base a partir de la cual poder desarrollar los demás elementos de las políticas públicas del bienestar. Hoy día la vivienda es solamente un inmueble, un patrimonio económico aislado, pero podemos avanzar hasta vincularla con el resto de los derechos sociales, como la sanidad o la educación (CL.EP2).*

El contexto frente a las desigualdades sociales tras 40 años de neoliberalismo exacerbado llega a niveles críticos. Parece que el actual proceso constituyente supone un primer paso necesario para repensar el modelo, pues en la región nunca ha existido un Estado de bienestar propiamente dicho y este es un buen momento para impulsarlo. Pero los desarrollos históricos son diversos, no se puede repetir el contexto de la postguerra europea, por lo que se tienen que volver a definir las nociones de bienestar y la propia socialdemocracia. Aunque con el nuevo siglo la pretensión es retomar la protección social pública universal, este giro cualitativo no termina de encajar con la política de vivienda, donde el protagonismo sigue siendo principalmente privado. En el momento en que el Estado otorga el subsidio se desentiende de la persona y su trayectoria residencial, pues no existe esquema alguno de acompañamiento familiar. Al fin y al cabo, se mantiene como un sistema focalizado y asistencial, donde la intervención del Estado es puntual y luego es el mercado el que sostiene el modelo.

*Todos podemos acceder a la escuela y hospital públicos, pero no todo el mundo puede acceder a la vivienda. Esto responde a un proceso de hiperfocalización sofisticado, materializado sobre el modelo de subsidios a la demanda de vivienda. Este determina que solamente los más vulnerables puedan acceder a una vivienda social (CL.A12).*

### **5.1.3 Una reflexión global frente al bienestar y la noción comparada de clase media**

Atendiendo al periodo más reciente, existen crecientes puntos de confluencia en los procesos de estructuración de las desigualdades entre los países de Europa Occidental, particularmente los del sur del continente; y los países latinoamericanos, en especial los del Cono Sur, Brasil y México. Entre España y Chile se analizan similitudes en los patrones emergentes de estructuración de las desigualdades, así como estrategias comunes para la respuesta de grupos sociales e individuos ante la desigualdad y la

---

<sup>205</sup> Algunos ejemplos de ello con respecto a los años 90: se implementa el seguro de cesantía, el paro; la mejora del sistema de pensiones, aunque sigue dependiendo de tu trayectoria laboral formal; en el sistema público de salud se han introducido garantías frente a tiempos de atención y oferta pública de medicamentos; en la educación, además del acceso a la pública garantizada, municipal, puedes acceder a ciertas becas puntuales por méritos o a sistemas de créditos para la educación universitaria, que antes era totalmente privada.

<sup>206</sup> El sistema público, en general, se basa en la noción del "per cápita", donde los municipios reciben un subsidio por cada uno de los inscritos en ese territorio a un centro de salud o por cada niño matriculado y que asista a clase. Así, el municipio tiene la potestad para construir ese sistema público, algo que en el sector de la vivienda no ocurre.

incertidumbre (López-Roldán & Fachelli, 2019a)<sup>207</sup>. Se debe tener muy en cuenta que la estructura de ambos países es diferente, así como su contexto y desarrollo histórico, por lo que medidas políticas de intervención similares y con objetivos comunes producen resultados distintos.

Además, ambas regiones viven momentos globales distintos. En Europa la respuesta tras la crisis de 2008 la marca la política de austeridad frente al Estado de bienestar tradicional, lo que pone en entredicho su componente universal incrementando las desigualdades sociales y los sectores vulnerables. Las redes de protección social estatales se han debilitado y se encuentran en un constante escrutinio político. En cambio, Latinoamérica vive un periodo de crecimiento económico que se traduce en nuevos servicios sociales y procesos de desmercantilización de varios aspectos del bienestar<sup>208</sup>.

Una de estas características comunes ente países, principal para el aumento global de las desigualdades, es la creciente segmentación del empleo, pues reproducen un modelo productivo desajustado frente a los niveles educativos y profesionales (López-Roldán & Fachelli, 2019b)<sup>209</sup>. Ya no existe un único mercado de trabajo que ajusta la oferta y demanda. Se diferencian diversos segmentos que estructuran posiciones jerárquicas en el mercado laboral en correspondencia con ciertos perfiles específicos. Estos perfiles no se ajustan a los niveles educativos, donde destaca la sobrecualificación y la correspondiente devaluación de las competencias profesionales, que no encuentran salida dentro del mercado laboral. Estos cambios estructurales globales en el ámbito laboral potencian la incertidumbre, inseguridad y falta de protección social del trabajador. La precariedad y la temporalidad se asientan sobre la estructura laboral, rompiendo la tradicional noción de empleo permanente. Uno de los resultados globales de estas transformaciones es la formación de una nueva clase social, el precariado (Standing, 2011).

Aunque la crisis económica global de 2008 afecta de un modo más comedido en Latinoamérica, cabe señalar que aquí el proceso de segmentación del mercado laboral comentado es doble, pues ocurre tanto entre el trabajo temporal y el indefinido, como entre el formal y el informal, lo que añade cierta complejidad al modelo. Es cierto que los países del sur de Europa se hallan en una situación intermedia con respecto a estas desigualdades sociales estructurales, entre América Latina y la Europa industrializada; pero la heterogeneidad socioeconómica estructural en Latinoamérica es tan fuerte que hace que la región tenga características particulares<sup>210</sup>. A la hora de comparar ambos contextos con respecto al desarrollo del bienestar, una de las variables principales frente a la que se interviene de manera pública es precisamente esta estructura de desigualdades. Por eso, aunque comparten aspectos culturales y sociales es complicado poner en común las propias jerarquías de clase entre contextos; sobre todo ante la noción europea de clase media, difícilmente extrapolable al entorno latinoamericano.

---

<sup>207</sup> International Network for Comparative Analysis of Social Inequalities 2016-19, INCASI, tiene como objetivo la creación y consolidación una red de investigación y formación entre Europa y América Latina. El proyecto "Tendencias globales en las desigualdades sociales en Europa y América Latina", explora las vías innovadoras que definen procesos educativos, ocupacionales y de vida, frente a la incertidumbre (López-Roldán & Fachelli, 2019a).

<sup>208</sup> La heterogeneidad de la región representa dos polos: países de alto crecimiento económico y políticas públicas de mayor inclusión social, mediante la expansión de derechos ciudadanos y programas sociales focalizados sobre grupos previamente ignorados por el Estado; y países que acentúan las políticas de corte neoliberal, manteniendo las desigualdades incluso en un periodo de crecimiento económico. Soluciones de mercado que reproducen la lógica neoliberal con políticas sociales residuales (Marqués-Perales & Chávez-Molina, 2018).

<sup>209</sup> Para los países de la OCDE entre 1995-2013 el 56% del crecimiento del empleo se atribuye a las distintas formas de trabajo no estándar, temporal o a tiempo parcial; la subcontratación y el trabajo por cuenta propia; donde se mantienen altos niveles de informalidad (López-Roldán & Fachelli, 2019b).

<sup>210</sup> Presentan profundas desigualdades estructurales que se reflejan en altos grados de concentración de la propiedad del tejido productivo, que representa dos grandes brechas: la brecha externa, pues la velocidad con que las economías desarrolladas innovan y difunden tecnología supera su capacidad de absorción; y una marcada heterogeneidad interna, que determina diferencias de productividad entre sectores y dentro de los mismos.

En Europa se emplea el modelo EGP (Erikson et al., 1979) como el sistema originario para entender la noción de clase social, volcado sobre el entorno industrial occidental donde estas se definen a partir de sus posiciones en el mercado laboral (Goldthorpe, 1987). Pero, cuando se intenta aplicar el modelo EGP a Latinoamérica las clases sociales que resultan son bien distintas a las de los países industrializados, e incluso entre países de la propia región latina. Por eso, se desarrolla el modelo SCC (Solís et al., 2016, 2019), que tiene muy en cuenta que en Latinoamérica hay poca concentración de clase en el sector de los servicios, así como de trabajadores asalariados rutinarios no manuales. Incluso en los países del Cono Sur donde estas dos clases han aumentado, todavía es grande la diferencia en comparación con los países industrializados occidentales. Además, el mercado laboral en la región aparece de manera fragmentada y heterogénea, por lo que hay que añadir la variable de la informalidad estructural.

Por tanto, en Latinoamérica para definir la clase social hace falta ampliar la perspectiva económica o laboral hacia una más integral, que asuma también las componentes sociales; pues desde la perspectiva que analiza solamente la estructura y movilidad dentro del mercado de trabajo, no se analizan las diferencias internas entre los que comparten sector laboral, algo muy relevante dentro de la región. Se trata mediante la introducción de la noción de vulnerabilidad<sup>211</sup>, que supera la inicial concepción de pobreza al estilo europeo. Desde la perspectiva económica se demuestra que la clase media<sup>212</sup>, definida como la fracción de la población que escapa de la pobreza, aumentó durante la primera década del siglo XXI, pues se mejoran las condiciones de bienestar social en general (Filgueira, 2013; López-Calva & Ortiz-Juarez, 2014). Pero, un análisis más integral sugiere que la baja expansión del sector servicios en Latinoamérica, así como la persistencia de altos niveles de desigualdad entre las clases manuales formales e informales, representa serias restricciones estructurales para el progreso real.

Sigue tratándose de una sociedad vulnerable, donde las políticas de protección social focalizadas en los más pobres deben mantenerse a medio plazo. Aunque la región se encuentra en vías de convertirse en una sociedad de clases medias, la transformación aún no se ha completado (Filgueira, 2013). En Chile, la evidencia muestra que estas clases sociales han aumentado, lo que sugiere que un mayor número de los hogares enfrentan menores probabilidades de caer en la pobreza que en la década de 1990. Aunque estas clases emergentes comparten ciertas características comunes, no representan la imagen popular meritocrática publicitada como de una clase media constituida por empresarios intrépidos que ascienden con escasos medios; o incluso la de burócratas que viven cómodamente de un salario del gobierno. Normalmente, el trabajador de clase media se puede englobar en el sector de los servicios y está razonablemente educado, lo que se relaciona directamente con sus ingresos. Se tratan de asalariados formales, lo que les da derecho a prestaciones sociales; localizados en una zona urbana dentro de sectores como la salud, educación o los servicios públicos. Además, los hogares de clase media suelen tener menos hijos y mayor participación de la mujer en el mercado de trabajo (López-Calva & Ortiz-Juarez, 2014). Pero, su difícil diferenciación establece una importante problemática global en el sector residencial con respecto a la implementación de las políticas de vivienda. Se vuelve cada vez más complicado determinar la focalización de los subsidios sobre la población vulnerable, pues el límite con la clase media es cada vez más difuso. La crisis frente a la escasez de vivienda asequible y la limitada capacidad del mercado para su producción, hace que la emergencia habitacional aborde amplias clases sociales más allá de las vulnerables (Dewilde, 2018; Fisher et al., 2009).

En conclusión, el proceso de mercantilización de la vivienda la coloca como la asignatura pendiente dentro del Estado de bienestar contemporáneo. En España y Chile, sobre todo tras el giro neoliberal, se producen fuertes procesos de financiarización de la vivienda y el empresariado de la construcción, que

---

<sup>211</sup> El nivel de vulnerabilidad frente a la pobreza define a la potencial clase media y metodológicamente asegura que no se identifique en la misma a los hogares de clase baja o pobres (López-Calva & Ortiz-Juarez, 2014).

<sup>212</sup> Las clases medias en Latinoamérica han aumentado en un 50% y la población pobre disminuyó notablemente del 44% al 30% entre 2003-09. En 2010 los porcentajes de clase media y pobreza están igualados, cuando hace 10 años la pobreza equivalía aproximadamente a 2,5 veces la clase media (Filgueira, 2013).

con apoyo político e impulso público se sitúa como uno de los sistemas productivos más rentables sobre los que sostener el PIB nacional y la estructura laboral. Las políticas de vivienda implementadas representan este objetivo en ambos países, pues determinan estrategias asistencialistas en forma de subvenciones que consolidan la cultura de la propiedad incluso entre los más vulnerables. El producto de este desarrollo es un parque residencial demasiado rígido, en propiedad, donde es cada vez más complejo focalizar las políticas de vivienda social sobre colectivos vulnerables más amplios y ante la creciente escasez de vivienda asequible, que no termina de funcionar como una alternativa.

## 5.2 Los movimientos sociales en lucha por la vivienda

*"La vivienda, aun no siendo considerada estrictamente como un ámbito de intervención directa de las políticas sociales, conforma la naturaleza de los regímenes del bienestar en los distintos países. Sus repercusiones en la calidad de vida de los ciudadanos y sus implicaciones en los procesos de acumulación patrimonial son importantes en el desarrollo del bienestar. Los efectos que todo ello provoca en el desarrollo de las políticas sociales son determinantes." (Moreno, 2001: 72).*

Un aspecto particular que tienen en común España y Chile es que experimentan tardías y aceleradas transiciones democráticas tras haber sufrido largos años de sistemas autoritarios, donde el proceso de consolidación de los derechos civiles, políticos y sociales analizado (Marshall, 1950) se demora de manera notable. Aquí, para entender la evolución del derecho a la vivienda dentro del Estado de bienestar es clave profundizar sobre el efecto que han tenido las movilizaciones sociales de lucha por la vivienda sobre el desarrollo, poniendo el foco en el rol que representan durante el paso a la democracia y el proceso por el cual esta se consolida. La evolución de la movilización social ligada al derecho a la vivienda ejemplifica la visión popular de cada contexto frente a sus problemáticas residenciales, lo que representa las carencias de los sistemas de bienestar y los programas de vivienda social.

Aunque durante el último periodo en ambas dictaduras los movimientos sociales protagonizan la capacidad comunitaria de incidir sobre el sistema político y luchar por los derechos ciudadanos, con la llegada de la democracia estos movimientos se transforman y decrecen. La acción colectiva tiende a institucionalizarse, en un lógico proceso derivado del resultado de la restauración de los canales de participación. Durante la transición surgen fuertes vínculos entre los movimientos sociales y los partidos políticos que representan sus demandas. En Chile la vuelta a la democracia en 1990 hace que se institucionalicen los movimientos de pobladores, claves al final de la dictadura; mientras que en España ocurre un proceso similar con los movimientos de barrio o vecinales en lucha por la vivienda de finales de los años 60, que también son bastante representativos hasta el final de la dictadura en 1975. En ambos países, los movimientos sociales en general y concretamente aquellos ligados a la vivienda son claves para la instauración de la democracia; tras lo que se desactivan, abandonando la confrontación directa a favor de la conciliación y negociación política (Alabart-Vilà, 1981; Hipsher, 1996)<sup>213</sup>.

Ambos países se caracterizan por articular un sistema de partidos políticos estrechamente aliados con los movimientos sociales, lo que representa ese vínculo entre la demanda social y la política, sobre todo de izquierdas. Tras la experiencia autoritaria, las élites y el pueblo se enlazan a los partidos de masas, pues a nadie le interesa crear un clima hostil que les devuelva al pasado. El mecanismo político gira en torno a los pactos, donde es inevitable que los sectores populares rebajen sus demandas en el momento de institucionalizarse. Por tanto, no se produce una ruptura democrática, sino una transición pactada donde muchos cargos autoritarios tienen continuidad y las asociaciones urbanas populares comienzan a participar de la nueva política a partir del impulso de sus derechos recuperados (Bonet i Martí, 2012).

---

<sup>213</sup> La movilización popular responde siempre a un contexto político establecido, que determina la forma de organizarse de los individuos en respuesta a sus necesidades. Son fenómenos políticos (Hipsher, 1996), que cuando se institucionalizan dejan de cuestionar los fundamentos de un sistema político al que ya pertenecen.

En España la reivindicación social se une a la actividad del Partido Comunista durante los últimos años de la dictadura, institución ligada fuertemente a la clase obrera y que representa los movimientos vecinales o de barrio (Andreu-Acebal, 2014; Cuesta-Gómez, 2014). Un proceso similar ocurre en Chile, donde la división entre las élites autoritarias trae consigo la crisis económica de 1982. El apoyo de los partidos de oposición al régimen a las protestas de los pobladores les otorga un renovado rol político una vez en democracia. En la transición se unen en la Concertación, cambiando su estrategia hacia la estabilidad e institucionalización. Hay que tener en cuenta que, aunque es cierto que la percepción general hacia la participación es positiva, cabe preguntarse por la medida en la que esta capacita a quienes menos autoridad tienen para influir en las decisiones gubernamentales<sup>214</sup>. Como se centra en mejorar la gobernabilidad sin plantearse necesariamente el cambio social real, la participación ciudadana tiende a excluir a los más vulnerables, poniendo el foco en abrir canales democráticos para controlar la acción pública, con el objetivo de incidir o marcar sobre los grandes temas y la agenda política.

- Tabla 10. Los movimientos sociales en lucha por la vivienda. Comparativa entre contextos y por etapas

España. Las luchas populares por la vivienda	Chile. Pobladores en lucha por la vivienda
(1) Luchas populares locales. Oposición a la dictadura	(1) Movimiento tradicional de los pobladores
(2) Democracia y neoliberalismo, 1975-2008	(2) Dictadura y neoliberalismo, 1973-1999
(3) La crisis del sistema a partir de 2008	(3) La reemergencia política del poblador, siglo XXI

- Fuente. Elaboración propia a partir de la bibliografía presentada y las entrevistas realizadas

A continuación, se analiza el desarrollo histórico de los movimientos sociales ligados a la lucha por el derecho a la vivienda en los dos contextos estudiados. Como especifica la Tabla 10, el relato se elabora a partir de tres periodos diferenciados que representan patrones similares tanto en España como en Chile: (1) la etapa previa al giro neoliberal, donde la intervención directa del Estado sobre el sector de la vivienda tiene un protagonismo creciente; (2) el periodo de construcción masiva de viviendas, donde el Estado cumple una función subsidiaria y asistencialista con unas políticas que impulsan la propiedad y el negocio inmobiliario; y (3) la emergencia habitacional, la crisis del modelo subsidiario.

En ambos contextos, las movilizaciones son reacciones a las problemáticas residenciales contextuales desamparadas por el Estado y frente a la noción incumplida de vivienda como un derecho universal. Tienen una fuerte componente histórica y cultural; y van evolucionando desde la tradicional demanda popular por una vivienda física frente a la escasez de mercado, hasta perspectivas institucionales, más políticas y holísticas, donde la vivienda es solamente un primer paso para la inclusión social urbana y el desarrollo del bienestar dentro de un marco de vida digno. Para la investigación es clave la capacidad que tienen estos movimientos de ejercer presión política y participar activamente dentro del proceso de diseño e implementación de políticas, así como la introducción paulatina de este actor social dentro del sistema de gobernanza multinivel, algo que se desarrolla en el Bloque IV.

### 5.2.1 Las luchas populares por la vivienda en España

La estructura del movimiento social urbano actual se inicia al final de la dictadura y desarrolla durante la transición. Tiene un origen local, como movimiento de barrio que demanda mejoras en servicios públicos y calidad de vida para las clases trabajadoras; el impulso de asociaciones culturales y sociales; la lucha por la vivienda, educación o sanidad; y la reconquista del espacio urbano para la vida social comunitaria (Hipsher, 1996). A finales de 1960 emerge una nueva etapa frente al alzamiento masivo del movimiento obrero y la lucha por la democracia, con el apoyo de la Iglesia católica<sup>215</sup>. Trabajadores

<sup>214</sup> Las personas con niveles educativos e ingresos bajos, socialmente aisladas o desmotivadas, tienden a participar políticamente menos que los colectivos con más recursos y de izquierdas (Alarcón et al., 2015).

<sup>215</sup> El Concilio Vaticano II (1962-65) obliga a replantear la alianza de la Iglesia con la dictadura.

y estudiantes toman el protagonismo en las calles y las huelgas laborales son progresivas hasta el fin de la dictadura en 1975. Ante la fuerte represión autoritaria, la izquierda comunista que representa el PCE se organiza a nivel local en torno a las comisiones de barrio, donde de manera clandestina se establece la oposición al régimen. Aquí se coordinan a trabajadores, estudiantes y profesionales, junto con la unión de los movimientos de barrio, bajo el objetivo común político de acabar con la dictadura.

Al principio son pocos y están disgregados, pero durante los años 70 se comienzan a escalar a un nivel más global. En Barcelona el desarrollo de la dictadura conforma una ciudad con profundas desigualdades entre barrios, frente a lo que surgen movimientos sociales locales a partir de comunidades vecinales que luchan por sus derechos. El desarrollo de estas reivindicaciones dispersas por el tejido urbano las lleva hasta la agrupación frente a los objetivos comunes, lo que se consolida mediante la Federación de Asociaciones de Vecinos de Barcelona, FAVB, en 1972 (Andreu-Acebal, 2014). Esta concentración con ideología política progresista, popular y profesional, supone la base de la identidad cultural sobre la que se impulsa la ciudad democrática (Alabart-Vilà, 1981; Martí-Costa, Iglesias, et al., 2011).

A partir de la transición los partidos comunistas y socialistas apoyan la estabilidad política y estos movimientos entran en declive. La Coordinación Democrática en 1976 agrupa a los partidos y sindicatos para impulsar el fin de la dictadura y articular la transición. Con el protagonismo de la figura de Adolfo Suárez se abre un nuevo camino de pactos hacia la estabilidad política, donde todos los partidos e ideologías tienen cabida. Las diferentes formaciones ceden ante la vía intermedia de continuidad e incluso el PCE, que encabeza la movilización popular en los barrios pobres durante los últimos años, desempeña ahora un papel no conflictivo apoyando los Pactos de la Moncloa en 1977. Se abandona la anterior táctica de confrontación directa con las autoridades a través de la revuelta callejera y se termina aceptando un arreglo negociado, aunque no implique una ruptura democrática y se acepten las antiguas élites autoritarias dentro del proceso de negociación (Domingo i Clota & Bonet i Casas, 1998).

Tras años de oposición al régimen, la institucionalización de la movilización social durante la transición transforma la reivindicación y la liga a los conflictos sociales que se centran en la disputa por el poder en el entorno democrático; retomando los tradicionales ejes que establecen los conflictos capitalistas entre capital-trabajo, capital-territorio y representación-participación (Martínez-Moreno, 2018). El desarrollo a partir de aquí se analiza en dos periodos: la consolidación de la democracia y la economía neoliberal entre 1979-2008 y el estallido de un sistema que entra en crisis global a partir de 2008.

Entre 1979 y 2008 se produce la consolidación de los proyectos hegemónicos locales a partir de una reestructuración gubernamental y administrativa multinivel, dentro del proceso democrático y el marco económico neoliberal, con el impulso de políticas de desarrollo locales. En este periodo el centro del conflicto se mantiene entre el capital y el trabajo (Martínez-Moreno, 2018); y la respuesta institucional queda condicionada a la europeización del Estado y la financiarización de la economía. Políticas públicas, estrategias económicas y el sistema de bienestar, son el resultado de los grandes pactos y compromisos de clase, que para el caso de la vivienda desarrollan el proyecto hegemónico de la sociedad de propietarios (Aja-Valle, 2016; Rodríguez-López & López-Hernández, 2010).

La descentralización política supone un nuevo proceso de recentralización o neocentralismo, esta vez a nivel autonómico (Wollmann, 2009). Esto choca con las realidades locales donde los ayuntamientos disponen de las competencias, pero tienen un limitado presupuesto; por lo que buscan la participación privada y del tercer sector para la provisión de servicios y el impulso de iniciativas propias<sup>216</sup>. El proceso europeo de privatización de los servicios se asienta sobre nuevas estrategias de colaboración público-privada, integrando a la sociedad civil local. En Cataluña, con todavía un fuerte tejido industrial, son los sindicatos y patronales los actores legítimos para llegar hasta nuevas gobernanzas.

---

<sup>216</sup> La red de entidades del tercer sector se profesionaliza como alternativa para la provisión de políticas públicas a nivel local. Es el modelo de la Nueva Gestión Pública (Moreno, 2009), donde la tercera vía británica del nuevo laborismo inglés influye en el socialismo español y el sistema de bienestar.

En Barcelona el nuevo modelo de gobernanza combina las condiciones de mercado y las relaciones intergubernamentales con mecanismos redistributivos y participativos, consolidando un proyecto socioliberal (Pradel-Miquel & García-Cabeza, 2018). El gobierno socialista adquiere un fuerte liderazgo público a nivel local y ejerce de impulsor de una estrategia de empresarismo urbano donde el ayuntamiento busca ganar capacidad de mando en la negociación multinivel. El objetivo es proyectar la ciudad como entorno atractivo para la inversión y el flujo de capital. Este proceso de descentralización y externalización de los servicios públicos se traduce en sistemas de subsidiaridad de dependencia privada y operaciones especulativas. Esto llega hasta la movilización social de 2006, que en cierto sentido se anticipa a la crisis económica y denuncia la burbuja inmobiliaria para reclamar políticas que garanticen una vivienda digna. Aquí se asientan las bases de la crítica al modelo de ciudad implementado durante la transición, entendido globalmente como exitoso frente a la transformación de la antigua ciudad industrial a la nueva marca Barcelona ligada al sector servicios. Los diagnósticos son claros, ante un modelo insostenible con excesivo protagonismo del sector privado y la atracción de inversiones, falta participación real ciudadana en los procesos políticos (Martí-Costa, Iglesias, et al., 2011).

A partir de 2008 se producen movimientos globales de concienciación y rechazo ante algunos de los supuestos incuestionables asentados durante el periodo neoliberal y que entran en conflicto con la crisis sistémica. En el caso de la vivienda, la sociedad de propietarios se pone en cuestión ante la explosión de la burbuja inmobiliaria (Pareja-Eastaway & Sánchez-Martínez, 2015, 2017). En respuesta, la austeridad y la continuación del neoliberalismo se toma como la receta general autoimpuesta a partir de un sistema de gobernanza europeo *top-down*<sup>217</sup>; ante lo cual las respuestas alternativas locales se comienzan a impulsar y entender como soluciones innovadoras *bottom-up*. La falta de participación y excesiva centralización política hacen que la indignación social crezca, lo que culmina con la crisis política del bipartidismo. Al tradicional conflicto entre el capital y el trabajo se une una fuerte crisis de representación y participación democrática a escala estatal, que impulsa igualmente la tensión territorial ante un nivel local o municipal muy heterogéneo dentro del país (Martínez-Moreno, 2018).

El descontento generalizado cristaliza en movimientos sociales como el 15M en 2011 y asociaciones como la Plataforma de Afectados por la Hipoteca, PAH<sup>218</sup>, que surge en Barcelona en 2009, ganan peso y legitimidad (Bernabé, 2020). Una evidente contradicción se hace visible, pues la voluntad del proyecto de descentralización del bienestar se queda sin recursos ante las recetas de austeridad y centralización. La escala ciudad se queda sin autonomía y se promueve la economía de reciprocidad, con respuestas alternativas en procesos de subsidiarización pasiva. En Barcelona se pretende intensificar el empresarismo urbano y se fomenta la solución emprendedora (Alós-Moner, 1999), impulsando las empresas innovadoras, la búsqueda de inversión externa y los criterios de eficiencia en la contratación pública. Contra las estrategias privatizadoras surgen soluciones comunitarias, pero disponen de pocos recursos para democratizar el espacio público y no consiguen afrontar las desigualdades socioespaciales.

Los modelos de gobernanza en este periodo muestran la importancia de la reorganización multinivel, pues para superar los límites de las soluciones comunitarias surgen nuevas plataformas políticas formadas por actores o activistas sociales claves en el proceso de democratización. Su desarrollo tiene como resultado en 2015 los ayuntamientos del cambio, en Barcelona y Madrid, lo que representa la consolidación de un nuevo periodo sociopolítico donde reemerge la tradición municipalista (Caamaño-López, 2022). Suponen la transformación de la concepción urbana tradicional frente a la gobernanza, una profundización a nivel participativo del nivel local. A partir de aquí, la situación de emergencia habitacional creciente tras el estallido de la crisis pone en evidencia que el mercantilizado modelo

---

<sup>217</sup> Grandes coaliciones estatales de gobierno (PP+PSOE) asumen el mandato europeo para aplicar las medidas de ajuste y control de la UE reformulando el artículo 135 de la Constitución para priorizar el pago de la deuda y aplicación sobre los municipios de la Ley 27/2013, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local.

<sup>218</sup> Cabe señalar la labor previa que hace la Plataforma per un Habitatge digne (1997) y el colectivo V de Vivienda (2006). Representan las bases de la PAH, donde ya destaca el protagonismo de la futura alcaldesa Ada Colau.

inmobiliario implementado es insostenible y, sobre todo, que la vivienda social es la gran asignatura pendiente dentro de desarrollo del Estado de bienestar español. Al final, el proceso neoliberal supone una gran transferencia de dinero público al sector privado, donde el modelo de políticas de vivienda en torno a la VPO es representativo de ello (Flesher, 2020).

Tras el público conocimiento de este deterioro democrático, los movimientos sociales pasan a enfrentarse directamente a las instituciones estatales y los sistemas de gobierno, exigiendo nuevas regulaciones y políticas públicas frente a las problemáticas contextuales<sup>219</sup>; lo que deja a un lado la tradicional lucha social frente a las grandes empresas privadas representativa en los años 90 (Giugni et al., 2016; Martínez & Gil, 2022). En el contexto que marcan las políticas de austeridad tras la crisis, surgen fuertes respuestas sociales ante la inseguridad frente a la vivienda, donde destacan los movimientos antidesahucios encabezados por la PAH. Estos se enfrentan a la legitimidad del rol que representan las entidades bancarias rescatadas con fondos públicos<sup>220</sup>, donde destaca el conocido como caso Bankia (Di Feliciano, 2017; Flesher, 2020; García-Lamarca, 2021; Martínez, 2019).

Una de las claves para absorber esos activos tóxicos fue la creación de la SAREB, que responde a las presiones de la UE sobre España y su deuda. El "banco malo" absorbe un total de 352mil propiedades donde 257mil son viviendas; y lo hace a un precio superior al del mercado, lo que cuesta 51mil millones de euros públicos (Gabarre de Sus, 2019). Muchos de estos activos se obtienen mediante desalojos derivados de hipotecas impagadas, donde Bankia<sup>221</sup> se convierte en la entidad financiera con mayor cantidad de vivienda desocupada y que mejor ilustra este proceso a nivel nacional. Se organizan tres movimientos sociales en respuesta contra la entidad: frente a los desahucios, liderado por la PAH; contra la corrupción, por la Asociación de Usuarios de Bancos, Cajas y Seguros, ADICAE y el 15MpaRato; y de manera activa, mediante las okupaciones de oficinas del banco y viviendas residenciales. La situación de emergencia habitacional es tan grave que se reivindica el derecho a la vivienda legitimando la okupación de las propiedades vacías propiedad de los bancos, rescatados con dinero público.

Tras unos años de absoluto bloqueo en el sector de la construcción, a partir de 2013 el Estado actúa generando un entorno de desregularización para reavivar la especulación inmobiliaria e incentivar la entrada de fondos de inversión internacionales. Para ello se implementan ciertas reformas políticas intencionadas, donde destacan la creación de las SOCIMIS<sup>222</sup> y la modificación de la LAU, con la reducción del contrato de alquiler a 3 años; para impulsar al sector del alquiler como alternativa frente a la emergencia habitacional<sup>223</sup>. El "fondo buitres" internacional Blackstone es paradigmático dentro de

---

<sup>219</sup> Ejemplos globales de esto: en Nueva York, los edificios en mal estado comprados por empresas privadas (Fields, 2015); en Dinamarca, el movimiento de los inquilinos contra Blackstone, lo que lleva al parlamento a legislar sus operaciones (Christophers, 2021); en Suecia, las resistencias de los inquilinos y organizaciones sobre la subida del precio del alquiler del parque público (Polanska & Richard, 2021); en Madrid, la privatización de unas 5mil viviendas sociales que se venden a Blackstone y Goldman Sachs a precios menores al de mercado (Martínez & Gil, 2022).

<sup>220</sup> El rescate bancario se produce mediante la absorción de las antiguas cajas de ahorros por los grandes bancos y el saneamiento de sus activos tóxicos, en su mayoría deudas e hipotecas ligadas a la vivienda. Hasta la crisis, las cajas de ahorros tienen el 50% del peso del sistema financiero español y son las máximas responsables de la burbuja inmobiliaria, al otorgar crédito fácil a promotores e hipotecas al pueblo. Pasan de 45 a 11 entidades.

<sup>221</sup> Se crea en 2010 tras la fusión de 7 cajas de ahorros. Es el banco más expuesto a la crisis hipotecaria, con una cartera de 40mil millones de euros en activos tóxicos, donde 22mil millones los absorbe la SAREB. En 2012 Bankia se nacionaliza tras ser rescatada por el gobierno (Gabarre de Sus, 2019).

<sup>222</sup> Sociedades Anónimas Cotizadas de Inversión Inmobiliaria, versión española de los REITs. Su función principal es facilitar la adquisición, promoción y rehabilitación de activos de naturaleza urbana para su arrendamiento. Entre 2013-19 se crean 73 SOCIMIS y el precio del alquiler sube un 40% en las principales ciudades, superando los precios de la burbuja previos a la crisis. Refleja directamente este proceso especulativo (Martínez & Gil, 2022).

<sup>223</sup> La inversión en vivienda sufre una bajada desde 2008-2014, a partir de cuando crece. Estas reformas impulsan al sector del alquiler privado, lo que hace que suban sus precios engordando una nueva burbuja especulativa. Supone un 6% del PIB en 2019; su incremento es del 47% entre 2013-19 (Martínez & Gil, 2022).

este proceso y a partir de 2013 se convierte en un actor principal dentro del sector de la vivienda<sup>224</sup>. Se acusa a los fondos de inversión de ser responsables de elevar el precio de los alquileres de manera abusiva, forzando desalojos y desplazando familias; además de que no realizan las labores de mantenimiento pertinentes en sus propiedades en alquiler, sin atender a las demandas de los inquilinos. Son un gran ejemplo de cómo de manera pública se ha priorizado el valor mercantil de la vivienda sobre su componente residencial, respondiendo a la crisis dando continuidad a la noción especulativa ligada al sector inmobiliario, pero, esta vez, sobre el parque en alquiler.

La subida generalizada del precio del alquiler impacta especialmente sobre las principales zonas tensionadas en las ciudades, ante lo que se organiza la respuesta comunitaria. En Madrid y Barcelona se forman en 2017 fuertes Sindicatos de Inquilinos, en respuesta frente a la precariedad dentro del sector del alquiler tras años de crecientes procesos de desahucio y en colaboración con la PAH<sup>225</sup>. Las principales demandas de los inquilinos se organizan en torno a que el precio del alquiler regule su ascensión de una manera justa, acorde a los niveles de inflación real; junto con la necesidad de una nueva legislación que controle la subida de los precios frente a nuevos contratos y al término de estos. El problema de la vivienda adquiere gran repercusión pública, colocando en primera línea de agenda política y social debates en torno a cuestiones como el porcentaje del ingreso familiar que va a parar al alquiler o la necesidad de regular el mercado inmobiliario, por ejemplo, a partir del control de los alquileres. Esto se traduce en la pérdida de legitimidad frente a la concepción cultural ligada a la vivienda en España, que la entiende como un bien de inversión y especulación desde su componente patrimonial.

Analizando el desarrollo acontecido y manteniendo la perspectiva sociológica, se ensalza la componente histórica que determina cómo las condiciones contextuales de cada momento son la clave para definir la respuesta en forma de activismo social (Martínez-Moreno, 2018). Frente a las políticas de austeridad y el rescate bancario surge la PAH y los movimientos antidesahucio; y ante las políticas que impulsan la especulación mediante la creación de las SOCIMIs, los Sindicatos de Inquilinos se organizan contra los fondos de inversión. Esto se toma muy en cuenta para la presente investigación, pues frente a las problemáticas contextuales ligadas al parque residencial surgen movimientos sociales en respuesta y a nivel local, que representan las demandas frente a la vivienda. Estos actores representan una capacidad de diagnóstico imprescindible para que las políticas públicas en forma de programas de vivienda social consigan adecuarse realmente a sus problemáticas contextuales.

### **5.2.2 Santiago y el movimiento de los pobladores**

Frente a las limitaciones explicadas en el apartado anterior sobre la cobertura dentro del bienestar público chileno y para el ámbito de la vivienda, se analiza la evolución del movimiento de pobladores

---

<sup>224</sup> Es cuando adquiere 1.806 viviendas sociales en Madrid, lo que tiene una importante función simbólica y de atracción de capital extranjero. Marca la pauta para la compra de vivienda a bajo precio propiedad de bancos y la SAREB. En 2017 cierra la mayor operación inmobiliaria privada de la historia de España, comprando el 51% de los activos inmobiliarios al banco Santander provenientes del antiguo Banco Popular. Se convierte en el mayor propietario de España con más de 30mil viviendas y el control de 5 SOCIMIS, con un valor de mercado de 10mil millones. Estos fondos se institucionalizan como auténticos lobbies y representan una estructura organizada como grupo de presión, con incidencia política y capacidad de enfrentarse a regulaciones, como con el ejemplo reciente frente a la Ley 11/2020 de control de los alquileres (García-Lamarca, 2021; Janoschka et al., 2020).

<sup>225</sup> Destacan dos casos por su fuerza simbólica: en Barcelona el "Raval vs Blackstone", en defensa ante un edificio okupado en el Raval propiedad del fondo de inversión. Frente al intento de expulsión de los okupas se obtiene el respaldo de los grupos sociales locales, en un barrio obrero maltratado por la gentrificación. La lucha adquiere relevancia internacional obligando al gobierno local a intervenir y mediar. En Madrid ocurre algo similar, pues mucha de la vivienda social adquirida por Blackstone en el proceso anterior de privatización comienza a representar graves problemáticas. El fondo pretende subir el precio del alquiler de unas 1.500 viviendas en un 100%, ante lo que el Sindicato organiza la campaña "nos quedamos" en los "bloques en lucha". "Madrid vs Blackstone" adquiere escala internacional y llega a las Naciones Unidas, donde se denuncian las prácticas abusivas de los fondos a nivel global.

que surge en respuesta a partir de tres etapas diferenciadas ligadas al proceso de desarrollo histórico y político del país (Angelcos & Pérez, 2017; Castells, 1973; Salazar, 2012): el movimiento tradicional de los pobladores previo a la dictadura; el control social durante la dictadura y la etapa neoliberal, entre 1973-1999; y la reemergencia del poblador como sujeto político con la entrada del siglo XXI.

El movimiento tradicional de pobladores sitúa su origen en el marco de los movimientos de arrendatarios de la década de 1920<sup>226</sup>, aunque no alcanza auténtica representatividad hasta el periodo entre 1950-73. Es esta una reivindicación pionera en la región, pues es la primera vez en Latinoamérica que las organizaciones de izquierda se levantan ante la problemática de la vivienda (Castells, 1983). Es la base sobre la que se cimenta la actividad del poblador, que va adquiriendo además de un legitimado rol como autoconstructor y productor del espacio urbano (Espinoza, 1988); y una función política como actor social en lucha, que supera su componente de habitante informal (Garcés, 2002). Este periodo supone una explosión demográfica para la ciudad de Santiago, pues frente al éxodo rural el déficit de vivienda se dispara<sup>227</sup>, provocando las tradicionales tomas de terrenos y procesos de autoconstrucción de campamentos que pasan a representar la alternativa normalizada ante la inactividad del Estado.

A partir de 1950 el movimiento adquiere protagonismo y encabeza junto con otras agrupaciones la reivindicación social a nivel global (Hipsher, 1996). Para lograr sus objetivos, nace desde las luchas sociales de base y se desarrolla a partir de las prácticas de tomas de terreno y autoconstrucción; donde los campamentos informales son el resultado de la imposibilidad de la población excluida para acceder al mercado de la vivienda e integrarse en la ciudad (Perlman, 1976; Vekemans & Silva, 1969). Se ligan a partidos políticos de izquierda y desde las tomas se reivindican ideales socialistas y comunistas, operando como focos emergentes de procesos de politización (Castells, 1983; Perlman, 1976). Las ocupaciones de terreno se entienden como determinantes para la transformación del sujeto pobre y excluido a ciudadano con derechos, partícipe de la construcción urbana. Más que un problema, los asentamientos ilegales en Latinoamérica se interpretan como una solución práctica (Magnin, 1967), donde mediante la autoconstrucción se obtiene el derecho a la vivienda que no garantiza el Estado<sup>228</sup>.

*El resultado es la ciudad formal y la informal. De uno u otro modo, ambas las produce la política pues se termina incentivando esa autoconstrucción de manera pública. Al no haber posibilidad de construir tanta vivienda formal, se legitiman mecanismos de acceso en la informalidad (CL.A10).*

Esta dinámica social hace que de manera gradual el Estado en respuesta comience a intervenir de manera activa sobre el sector de la vivienda. Durante los años 60 tiene lugar un gran impulso en la ocupación masiva de predios y la producción popular del espacio, donde los pobladores cimentan la base de muchos de los principales barrios populares de Santiago, que empiezan aquí como tomas informales<sup>229</sup>. Ante este crecimiento urbano acelerado e irregular surgen las primeras problemáticas

---

<sup>226</sup> La primera expresión es la Liga de Arrendatarios en 1914; pero, es en 1925, junto con la Sociedad de Arrendatarios y Defensa Mutua, cuando se produce la primera movilización masiva, una huelga nacional frente al pago del arriendo. El proletariado se establece como una clase estable frente al poder oligárquico, con el Frente Popular entre 1936-41, como forma de movilización para reclamar mayor intervención del Estado.

<sup>227</sup> Entre 1907-30 Santiago pasa de 330mil a 700mil personas (Pérez, 2018); y entre 1930-60 llega hasta los 2 millones (Santa María, 1973). En 1952 el 36% de sus habitantes carece de una vivienda digna (Garcés, 2002).

<sup>228</sup> Representan el derecho a la apropiación, construcción, uso y representación del espacio urbano; y el derecho a la participación o gobernanza local, en el proceso de toma de decisiones (Lefebvre, 1996). De manera tradicional, se relaciona la falta de viviendas con la emergencia de movilizaciones por los derechos a la ciudadanía urbana en Latinoamérica (Caldeira, 2017; Magnin, 1967; Murphy, 2015; John Turner, 1968). La urbanización periférica mediante autoconstrucción (Caldeira, 2015) genera nuevos tipos de ciudadanía, pues los pobladores se sitúan como sujetos políticos capaces de reivindicar derechos urbanos que consideran legítimos.

<sup>229</sup> Entre 1967-69 se registran 155 tomas de terreno en el Gran Santiago; entre 1969-70, 312; y durante la Unidad Popular, entre 1970-73, 300 (Cofré, 2011; Duque & Pastrana, 1972). Con la dictadura prácticamente desaparecen (Salcedo, 2010). Aquí son representativas la toma de la Victoria en 1957; o la de Santa Adriana, en 1961.

derivadas de la falta de conexión de los nuevos enclaves con el resto de la ciudad. En este contexto, la falta de infraestructura y servicios básicos representa las primeras reivindicaciones populares, lo que impulsa al gobierno de Frei Montalva (1964-70) a implementar las Operaciones Sitio<sup>230</sup>. La etapa culmina con el gobierno de Salvador Allende (1970-73), donde la pretensión es integrar a los propios pobladores dentro del proyecto político<sup>231</sup> (Espinoza, 1998); en un periodo donde la actividad ligada a los pobladores alcanza su mayor representatividad, dentro de un entorno político abierto que ampara el soporte ideológico de la movilización (Cofré, 2011; Santa María, 1973).

A partir de aquí, durante la dictadura y la posterior etapa neoliberal entre 1973 y el año 2000, se produce una transición frente al modelo de política de vivienda implementado en Chile. El rol interventor del Estado pasa al subsidiario<sup>232</sup>, impulsando el modelo de política asistencialista focalizada que se mantiene hasta la actualidad, junto con la privatización de los servicios sociales. La política habitacional se centra sobre los campamentos, que pasan a entenderse como lugares de extrema pobreza, marginalidad y falta de orden social; perdiendo su componente anterior de sujetos políticos organizados. La dictadura los despoja de su discurso y los transforma en pobres sin casa. La realidad es que las poblaciones suponen auténticos bastiones para la izquierda política, focos de insurgencia y de resistencia, por lo que representan una gran amenaza para el nuevo gobierno autoritario. Entre 1973-90, la dictadura erradica de manera masiva los campamentos y potencia la mercantilización del derecho a la vivienda. Se reprende duramente al movimiento de pobladores y para ello se deslocalizan, separan y segregan a la periferia urbana, como estrategia de control social<sup>233</sup>; pues mediante la entrega de vivienda formal se pretende la transformación del proletario en propietario. Estas políticas mantienen una clara estrategia mercantil, pues pretenden recuperar para el mercado los terrenos valiosos que ocupan los campamentos deslocalizando a sus habitantes a suelos más económicos (Guzmán et al., 2009).

La alternativa para el poblador ante el nuevo rol público autoritario es obligada y la representa el paso a su forma de allegado<sup>234</sup>. Como ya no pueden tomar más terrenos y las soluciones asistencialistas no llegan a todos, el resto tienen que allegarse para poder conservar un techo, lo que hace que el hacinamiento aumente en las viviendas junto con el descontento social. Es el caldo de cultivo perfecto para que se comience a estructurar un rol activo de protesta y oposición frente a sus demandas insatisfechas y la ruptura intencionada de su capital social popular, clave para que durante los años 80 los pobladores sean protagonistas en la reorganización de las movilizaciones por el retorno a la democracia (Iglesias, 2011). Entre 1983-86 empiezan las campañas duras respaldadas por los partidos

---

<sup>230</sup> Donde el Estado regulariza con lotes las tomas de terreno, entregando títulos de propiedad e impulsando la autoconstrucción tutelada. Frente al déficit habitacional, se organiza la entrega de más de 75mil loteos con instalación sanitaria mínima y mediaguas para familias de escasos recursos (Duque & Pastrana, 1972).

<sup>231</sup> La ola de tomas entre 1970-73 recibe el apoyo de los partidos de la Unidad Popular, la izquierda revolucionaria y la Democracia Cristiana. Representa la legitimación del poblador como sujeto político con derecho propio (Pastrana & Threlfall, 1974) y dependiente de partidos políticos de izquierda (Castells, 1983).

<sup>232</sup> El modelo basado en el subsidio a la demanda es el más común utilizado en el Sur Global. En Chile se adopta durante la dictadura y se establece como un modelo exitoso a replicar con el apoyo del Banco Mundial. En Colombia, Costa Rica, Sudáfrica, México y Brasil se implementa a partir de los años 90 (Caldeira, 2017; Gilbert, 2004).

<sup>233</sup> Entre 1974-79 se implementa el Plan de Contingencia, ONEMI, para dar respuesta a 500mil personas sobre una población de 2,8millones en Santiago, que habitan en 390 campamentos en la Región Metropolitana (Morales & Rojas, 1986). Entre 1979-84 el Programa de Erradicación de Campamentos supone una auténtica limpieza espacial, que produce el desplazamiento por la fuerza militar de 187mil personas (Dubet et al., 1989).

<sup>234</sup> Se define al allegado poniendo el foco sobre el protagonismo de la mujer (Levy et al., 2017; Murphy, 2015; Valdés & Weinstein, 1993). Representa a las familias jóvenes que viven compartiendo vivienda con familiares, en la casa de otra familia de manera independiente, en una vivienda de autoconstrucción en un trozo de una propiedad residencial compartida o alquilando una parte dentro de otra propiedad. En 1983 existen más de 150mil núcleos allegados, su mayoría viviendo en menos de 20m<sup>2</sup> (Necochea, 1987).

políticos de la oposición y la Iglesia católica, que se traducen en manifestaciones y paros masivos<sup>235</sup>. Debido a la presión social y ante la exacerbada represión por parte del gobierno militar, comienzan las negociaciones políticas en torno al marco de la Constitución de 1980, lo que termina con las elecciones democráticas. La transición se articula a partir de 1990 dentro de este ambiente de negociación y continuidad, manteniendo la propia Constitución del régimen militar y el protagonismo de las élites.

*En el momento de la transición el reclamo ciudadano se centra en la recuperación de los derechos civiles y políticos, más que por los derechos económicos, sociales o culturales. Ante la necesidad de recuperación del actor político, se vuelven a abrir los espacios de debate y participación, y miles de dirigentes de la resistencia a la dictadura entran a la institucionalidad. Por eso se desmoviliza el movimiento social, porque se descabeza al entrar en la política (CL.AS23)*<sup>236</sup>.

Las movilizaciones sociales se mantienen fuertes hasta el final de la dictadura y a partir de entonces viven un lógico declive dentro de un ambiente político de forzada estabilidad, donde se produce la desmovilización del activismo social (Hipsher, 1996). El nuevo desafío es articular el crecimiento económico y la integración urbana dentro de un contexto de hegemonía de mercado. La democracia supone la proclamación pública de un ambiente de no movilización (Murphy, 2015), con la pretensión de estructurar un Estado de bienestar similar al occidental (Piven & Cloward, 1971). La estrategia para lograrlo es dar continuidad y potenciar el modelo mercantil asistencial, a partir de lo cual el gobierno de Concertación de Partidos por la Democracia desarrolla una política masiva de construcción de viviendas sociales<sup>237</sup>. Se produce la domesticación de la lucha social mediante el asistencialismo, donde el poblador allegado pasa a desempeñar una nueva función pasiva. Los sectores populares abandonan la movilización y empiezan a trenzar relaciones clientelares en una dinámica donde los pobres intercambian su voto por un bien material o simbólico (Angelcos & Pérez, 2017). Las agrupaciones sociales se transforman e institucionalizan, retomando su relación histórica con los partidos políticos.

*El activismo frente a la vivienda representado por la lucha de los pobladores ha sido tradicionalmente un movimiento muy relevante, con cierta componente política. Es interesante ver cómo las políticas de vivienda han restringido de manera intencionada el espacio sociopolítico de los actores populares, instalando una forma de participación que tiende a pacificar el conflicto (CL.AS24).*

Las soluciones a la demanda de vivienda se vuelcan sobre la continuidad de la fórmula del ahorro y los subsidios públicos implementada en la dictadura (Özler, 2012); a partir de la organización social reglada por el Estado en comités de allegados, como el canal de participación, con el objetivo de coordinar las comunidades vulnerables y facilitar la postulación colectiva (Pérez, 2019). La democracia se abre al sistema globalizado, sobre valores neoliberales como el consumismo o individualismo, ensalzando la cultura de vivienda en propiedad. Aquí las viejas organizaciones sociales pierden el sentido, junto con su carácter de pertenencia comunitario y territorial dentro de un marco deslocalizado.

La lucha por el derecho a la vivienda vuelve con fuerza con la entrada del siglo XXI, donde adquiere renovadas funciones políticas que simbolizan el paso de la tradicional lucha de los pobladores hacia la global reivindicación por una vida digna. Esta etapa llega hasta las movilizaciones sociales masivas y el

---

<sup>235</sup> En 1983 se produce la última gran toma masiva de terreno en dictadura, la de dos campamentos en La Granja donde participan 8mil familias que son fuertemente reprimidas por los militares mediante arrestos masivos. Las protestas alcanzan su momento álgido en 1986 con la huelga general y la paralización de Santiago durante 48 horas. Participan además asociaciones como la Confederación Trabajadores del Cobre, CTC; y partidos políticos como Alianza Democrática, AD, el Movimiento Popular Democrático, MPD, o el Partido Democrático Cristiano, PDC.

<sup>236</sup> En la evolución del pensamiento de los derechos ciudadanos, Jordi Borja ha hecho importantes aportaciones para el mundo latino global (Borja, 1973; Borja et al., 1987; Borja & Castells, 1997).

<sup>237</sup> Ante el déficit de 800mil viviendas (Ducci, 1997), entre 1990-2002 el Estado construye 1.270.000 de viviendas sociales a un promedio de unas 90-100mil unidades al año (Arriagada-Luco & Moreno, 2006; Castillo & Hidalgo, 2008), lo que reduce el déficit de vivienda a 740mil en el año 2000 (Pérez, 2019). En este periodo la población del país crece mucho, mientras que la necesidad de vivienda baja del 53% al 37% (Pérez, 2017b).

gobierno de Gabriel Boric en 2022, cuando comienza un nuevo periodo junto con el proceso de renovación constituyente. La democracia hereda un gran déficit de vivienda que el gobierno de la Concertación no es capaz de solucionar mediante su política masiva de construcción de viviendas sociales subvencionadas (Pérez, 2017a). La dinámica de los subsidios lleva a la expulsión de los pobres a la periferia y se convierte en un dispositivo de reproducción de la pobreza urbana por segregación. Esto genera un importante cambio en los pobladores, que igualmente vulnerables pasan a disponer de un techo en propiedad<sup>238</sup> a partir de la fórmula que aúna el ahorro privado con el apoyo de los subsidios estatales y los créditos hipotecarios (Rodríguez & Sugranyes, 2005c). Un caso claro que representa la crisis estructural frente a este sistema de producción de vivienda, es el de los deudores habitacionales<sup>239</sup>.

En este entorno, la estabilidad social del inicio de la democracia no podía durar y los conflictos frente a la vivienda crecen. La Toma de Nasur en Peñalolén en 1999 se entiende como el hito del nacimiento de un nuevo ciclo de protesta<sup>240</sup> (Salcedo, 2010). Responde a la crisis frente al carácter segregacionista de la política de vivienda y la mala calidad de esta, en áreas periféricas sin urbanizar con graves déficits de infraestructuras y servicios (Ducci, 1997; Rodríguez & Sugranyes, 2005c; Tapia, 2011). En este contexto se produce la reemergencia del poblador como sujeto político<sup>241</sup> (Arriagada, 2013), con el objetivo de integrar en la agenda política los conflictos e inquietudes que surgen en las clases vulnerables y construir un nuevo sistema de gobernanza que posicione en el centro la demanda por la igualdad e integración. La intervención pública durante la dictadura y el periodo neoliberal tachan a las poblaciones de guetos, asociando a las clases bajas estigmas como el de la delincuencia. La pretensión es volver a politizar el problema, para reconstruir el actor popular del poblador a partir del reconocimiento de su historia.

Surge una nueva relación entre el movimiento de pobladores y la política, motivada a partir de la noción de dignidad<sup>242</sup> (Angelcos & Pérez, 2017) y ligada al concepto de sacrificio y esfuerzo (Pérez, 2019). Un nuevo sujeto capaz de intervenir en la esfera pública y demandar derechos al Estado, legítimo; que reivindica la vivienda como un derecho, pero es consciente de que hay que ganársela y merecerla para ello. Esto hace que la reivindicación social frente a las problemáticas residenciales sea particular, diferente a la presión que se ejerce en ámbitos como la educación o la sanidad, pues la cultura meritocrática y la aspiración a la propiedad hace que la demanda de vivienda sea menos pública. Así, se impulsa el sistema de los subsidios para universalizar la propiedad y consolidar amplias clases medias. Pero, los más vulnerables quedan fuera al no tener capacidad para la deuda y el ahorro; y como no suponen mayorías sociales su capacidad para ejercer presión política es limitada. Estas nuevas

---

<sup>238</sup> En 2009 el 61% de los habitantes del primer quintil, el 20% más pobre, es propietario. La clásica problemática del déficit cuantitativo de vivienda pasa a convertirse en una de calidad y localización (Pérez, 2017a).

<sup>239</sup> Durante la dictadura y el periodo neoliberal de expansión no se limita la capacidad de endeudamiento familiar a la hora de acceder a los subsidios públicos de vivienda, por lo que muchos colectivos vulnerables adquieren deudas que nunca podrán pagar. En respuesta, en 2002 se crea la Coordinadora de Allegados, Sin Casa y Deudores Habitacionales, que toma protagonismo en la defensa de los pobladores morosos. En 2004 nace la Agrupación Nacional de Deudores Habitacionales, ANDHA, donde convergen grupos de deudores de todo el país. Entre 2005-06 consiguen condonar la deuda de más de 400mil familias (Movimiento Pobladores en Lucha, 2011).

<sup>240</sup> Los movimientos sociales de lucha por la vivienda tienen un carácter cíclico particular, de corto recorrido y gran intensidad (Tarrow, 2002): a partir de un inicio autónomo y reivindicativo; se avanza hacia fórmulas propositivas y autogestionadas; que se instrumentalizan por partidos políticos de masas; y se traducen en programas y políticas estatales; hasta que decaen, casi desaparecen y permanecen latentes hasta su nuevo inicio.

<sup>241</sup> Hay tres componentes contextuales fundamentales (Angelcos & Pérez, 2017): la construcción masiva de viviendas sociales de los años 90 (Ducci, 1997); la reducción significativa de la pobreza; y la reconfiguración de los partidos políticos en grupos de representación nacional y no sectorial. El perfil de los pobladores cambia, representado por mujeres sin una relación tan directa con colectivos políticos de izquierda (Pérez, 2017a).

<sup>242</sup> El propio espacio donde se desarrolla la lucha de los pobladores cambia: de la toma de terrenos y producción popular del espacio vía autoconstrucción; a las asambleas de viviendas reguladas por el Estado, donde los comités de allegados o de vivienda gestionan socialmente las subvenciones (Angelcos & Pérez, 2017).

dinámicas se impulsan a partir del gobierno de Michelle Bachelet entre 2006-10, con la Nueva Política Habitacional. Aunque mantiene lo esencial del modelo asistencial, supone una auténtica revolución para la metodología de asignación de subvenciones y la noción de focalización de la intervención pública.

El mismo año 2006 y en continuidad con el activismo tradicional en lucha por la vivienda, nace en la comuna de Peñalolén el representativo Movimiento de los Pobladores en Lucha, MPL<sup>243</sup>. Para empezar, gracias a la presión social que ejercen se consigue una revisión de las puntuaciones para el acceso a subsidios habitacionales de la nueva Ficha de Protección Social, activa entre 2006-15<sup>244</sup>, introduciendo una noción integral de vulnerabilidad que supera el concepto cuantitativo de pobreza. Además, se aspira a superar las demandas históricas mediante la formación de un poder popular de base, autogestión y educación social compartida (Guzmán et al., 2009; Movimiento Pobladores en Lucha, 2011). Representa una ruptura hacia la conquista de mayor autonomía y poder político<sup>245</sup>, lo que se materializa mediante la articulación de la primera: Entidad de AutoGestión Inmobiliaria Social, EaGIS<sup>246</sup>, empoderado a las familias hacia su proyecto de vida y recuperando los costos del proceso; Constructora propia de Pobladores, como una alternativa para evitar el esquema capitalista de producción<sup>247</sup>; y Corporación Educativa Poblador, alternativa educativa centrada en la formación del poblador como un nuevo actor político y social, fomentando la participación activa en la construcción de su propia vida.

Este movimiento es clave para cambiar la cultura imperante frente a la vivienda y la ciudad, pues la dinámica especulativa es global y el sistema, basado en la rentabilidad de los suelos, impulsa a la expulsión de las familias de sus residencias originarias para la implementación de negocios inmobiliarios (Sabatini & Salcedo, 2007; Trivelli, 2011). Se trata de la construcción popular de un nuevo sentido para la relación entre sociedad, naturaleza y ciudad; ligada a la sostenibilidad ambiental y los procesos colaborativos (Guzmán et al., 2009), que se enfrenta a los principios individualistas neoliberales. Recoge las experiencias de vida de pobladores que tomaron y autoconstruyeron lo que entonces era la periferia de la ciudad; reivindicando el derecho al territorio urbano. Representa la demanda por el derecho a la ciudad<sup>248</sup>, como el resultado de los conflictos que crean las propias políticas subsidiarias al no ofertar soluciones habitacionales dignas en los barrios de origen y fomentar la segregación, donde se superpone (Angelcos & Pérez, 2017): la dimensión de clase y el derecho físico a la vivienda (Sabatini & Wormald, 2004); y la dimensión espacial a la posición dentro del territorio (Lefebvre, 1970, 1996).

El terremoto de 2010 supone un hito en esta lucha, evidenciando los límites materiales de una sociedad neoliberal en crisis frente a su modelo asistencial, donde la política funciona dentro de la infraestructura del dominio empresarial. En respuesta a la emergencia habitacional, se organiza un movimiento y lucha

---

<sup>243</sup> Esta agrupación recoge las demandas de movimientos representativos como el del Comité de Allegados, Lucha y Vivienda, LyV, de 2003; o de la Agrupación Nacional de Deudores Habitacionales, ANDHA, de 2004.

<sup>244</sup> Esta reemplaza la ficha CAS II (1991-2006), que era la actualización de la original ficha CAS (1980-90). Supone un cambio en la clasificación de las familias elegibles, un paradigma en Latinoamérica para la noción de focalización de la pobreza (Candia, 1998). Mejora la componente discriminatoria del sistema, que potencia la estigmatización de la pobreza y la competencia por bajar las puntuaciones de la ficha para conseguir el subsidio (Pérez, 2018).

<sup>245</sup> El MPL participa en las elecciones municipales de Peñalolén en 2008 y Lautaro Guanca pasa a ser concejal. También ANDHA consigue llevar candidatos independientes en San Bernardo, Renca, Padre Hurtado o Colina.

<sup>246</sup> A partir de la Política Habitacional de 2006, se institucionaliza la figura de la Entidad de Gestión Inmobiliaria Social, EGIS, como mediadora entre el MINVU y los beneficiarios de los subsidios. Es un organismo privado, con o sin ánimo de lucro, cuyo objetivo es asesorar a las familias dando apoyo tanto en aspectos técnicos como sociales dentro del proceso de postulación. Por este servicio reciben parte del monto de las subvenciones (Pérez, 2017a).

<sup>247</sup> Ambas, EaGIS y MPL Constructora, mejoran varios problemas del proceso, como la lentitud e ineficiencia de las EGIS o los excesivos beneficios para las constructoras en detrimento de la calidad (Guzmán et al., 2009).

<sup>248</sup> Como el derecho a usar, habitar, representar y producir el espacio urbano. La ciudad se entiende como una comunidad política que enmarca las relaciones sociales, donde las reivindicaciones del habitar urbano giran en torno a la segregación y la exclusión social (Harvey, 2012; Lefebvre, 1970, 1996; Marcuse, 2009).

social integral en busca de nociones que van más allá de la propia vivienda y territorio, hacia la pretensión de una vida digna<sup>249</sup>. Se estructura a partir del movimiento de pobladores agrupado a nivel nacional en la FENAPO<sup>250</sup>, que representa una alternativa social real frente a la denostada cultura de mercado imperante. La ayuda que el Estado es capaz de dar en días la FENAPO la facilita en horas, lo que permite asentar unas bases sobre el alcance potencial de un movimiento de pobladores unido y nacional, e incluso con pretensiones de alcanzar una mayor escala<sup>251</sup>. El objetivo es alcanzar el empoderamiento popular a partir de la producción social del hábitat, donde se desarrolla la construcción identitaria del poblador. Para comprenderlo, una componente fundamental es la propia noción de colectividad urbana, la comunidad social (Baño, 1985; Campero, 1987; Dubet et al., 1989).

La dinámica continúa hasta el estallido social de 2019, donde los movimientos sociales en lucha por la vivienda tienen su parte de representatividad e influencia. Supone un paso más hacia la institucionalización de los actores sociales, donde muchos dirigentes pasan a participar directamente como candidatos dentro del proceso constituyente. Unos meses antes del estallido se funda la Unidad Social, como la plataforma o confederación de organizaciones sociales feministas, estudiantiles, sindicales, etc.; donde participan Ukamau o el Movimiento de Pobladores por la Vivienda Digna, MPVD. En este sentido, para determinar el diagnóstico actual de emergencia habitacional es clave el contexto de la pandemia, pues da visibilidad a la situación frente a la crecida de campamentos y vivienda informal.

Aunque para buena parte de la opinión pública este nuevo ciclo de protestas que comienza con el siglo XXI permanece parcialmente invisibilizado<sup>252</sup> (Tarrow, 2002); marca el paso desde el movimiento popular original hasta la actuación política directa, institucionalizando el movimiento. Aquí, la izquierda social representada por los pobladores se ha convertido en una pieza fundamental dentro de la izquierda política institucional<sup>253</sup>. La experiencia chilena destaca porque representa un interesante caso de estudio, paradigmático para analizar el potencial de la participación de los pobladores en política (López-Morales, 2013); así como de la capacidad y autonomía que tiene que tener un movimiento social urbano para tener éxito (Castells, 1983). Es la culminación de un desarrollo histórico en el que los pobladores han marcado las políticas de la izquierda chilena, tanto en su ala más revolucionaria como en la reformista. Esto significa que han influido directamente sobre el proceso de gobernanza que diseña e implementa las políticas públicas de vivienda en Chile.

---

<sup>249</sup> El movimiento tradicional de los pobladores (Pérez, 2017a) se liga a los partidos políticos de izquierda, que los utiliza de manera instrumental. El movimiento actual pretende la autonomía política, como un actor independiente con un discurso más amplio que el de la vivienda, que solamente es el primer paso en la lucha hacia la vida digna, donde se incluyen componentes como la salud, educación, trabajo o identidad (Murphy, 2015). Se entiende la dignidad menos como un fin y más como indicador (Zigon, 2014), como un significante político a partir del cual los grupos excluidos desarrollan nuevas formas de movilización política (Pérez, 2019).

<sup>250</sup> Agrupa movimientos como el MPL de Peñalolén; fuerzas populares como los deudores habitacionales, ANDHA; y organizaciones de campamentos como el Movimiento Pueblo Sin Techo, el Movimiento de Pobladores por la Dignidad de Lo Barnechea, el Movimiento de Pobladores en Lucha de Santiago Centro o San Joaquín, el Comité de Allegados Don Bosco de La Florida o la Agrupación Techo Ahora de La Pintana (Angelcos & Pérez, 2017).

<sup>251</sup> Ingresa en la Secretaría Latinoamericana de la Vivienda Popular, SELVIP, junto con otros movimientos como: la Federación Uruguaya de Cooperativas de Vivienda y Ayuda Mutua; el Movimiento de Ocupantes e Inquilinos de Argentina; los Comités de Tierra Urbana de Venezuela; o la Unión Nacional por la Morada Popular de Brasil.

<sup>252</sup> En busca de la estabilidad política, la invisibilización de los movimientos sociales es una poderosa arma para mantener el orden. La lucha social siempre vive en una contradicción: frente al Estado como opresor y creador de desigualdad; y en el proceso de institucionalización del movimiento (Thwaites-Rey, 2004).

<sup>253</sup> Un logro en este sentido lo simboliza la conformación de un partido político a nivel nacional, donde unos 400 dirigentes de movimientos sociales distintos se juntan formando el Partido Igualdad, Herramienta de los Pueblos.

## **Capítulo 6. Cultura de la Vivienda**

La cultura de la vivienda comprende una amalgama de formas de pensar, sentir y actuar formalizadas en torno a la noción del habitar; aprendidas y compartidas por una pluralidad de individuos en una sociedad como un rasgo definitorio más que, de modo objetivo y simbólico, conforma la colectividad urbana. Determina una ideología sobre la vivienda, el ideario colectivo que se emplea para interpretar las formas de habitar de cada grupo social (Cortés-Alcalá, 1995). La forma un conjunto de valores ligados a la vivienda que determinan una orientación hacia la acción social justificada por la percepción de una realidad residencial diferenciada (Rocher, 1980). Establece un campo de costumbres y prácticas sociales residenciales y urbanas compartidas, que introduce cierta racionalidad dentro de estas dinámicas. En el entorno urbano actual esta actividad se cimienta sobre situaciones en tensión y contradicciones, que suelen enfrentar la componente mercantil frente a la noción social de la vivienda.

La promoción inmobiliaria residencial transforma el paisaje urbano y se define en la relación entre los actores implicados en el proceso de urbanización<sup>254</sup> y sus intereses particulares (Capel, 1983). En concreto los propietarios de la tierra, promotores y constructores, se encargan de la producción física del espacio urbano, ciñéndose a los planes urbanísticos. La expansión urbana sigue la lógica del capital a partir de la práctica de la recalificación de suelos con usos diversos y buscando la rentabilidad en la generación de plusvalías (Pujadas & Font, 1998). Para ello, estos actores buscan fomentar la propiedad presionando sobre el proceso que determina el marco jurídico del territorio y su urbanización. La presión que ejerce el sector privado impulsa la noción de la vivienda como una mercancía y la tenencia en propiedad, fomentando un Estado subsidiario que se limita a atender las necesidades no satisfechas por el propio mercado. Esto establece una relación de interdependencia público-privada que se traduce en forma de políticas de vivienda, que reproducen la relación mercantil comentada y consolidan, creando el marco regulatorio pertinente, una cultura ligada a la vivienda preferentemente en propiedad.

Es pues determinante el análisis del desarrollo histórico de la construcción del parque residencial ligado a las políticas de vivienda, para analizar la situación cultural actual en los dos contextos estudiados. Tras el análisis por separado se determinan algunas nociones o variables diferenciales, operativas, para profundizar hacia una definición común de cultura de vivienda entre España y Chile.

### **6.1 El desarrollo del parque residencial y la cultura de la vivienda**

Se elabora aquí una síntesis del desarrollo histórico del parque residencial construido en ambos contextos estudiados, poniendo especial atención a cómo la voluntad pública mediante la implementación de políticas de vivienda afecta sobre su propia evolución en el tiempo. Este *path dependency* ha determinado tanto la cultura residencial como la noción global de vivienda social en cada contexto. El discurso se elabora en torno a la diferenciación histórica, pues se van analizando la consecución de periodos donde destacan situaciones particulares de contexto y problemáticas diversas. El análisis determina que durante el desarrollo la intervención pública en forma de políticas va reaccionando a estas situaciones de contexto manteniendo unos objetivos fijos en el tiempo, que terminan conformando una cultura particular frente a la vivienda en propiedad.

Se aborda empezando por una escala mayor, que describe la situación contextual de cada país con respecto a la vivienda, para después estudiar la evolución de las ciudades en cuestión. Para el caso chileno la descripción de país coincide con la de la propia ciudad de Santiago; mientras que en el caso español sí se desarrolla, de manera escueta, la evolución del propio parque catalán centralizado en Barcelona, pues representa algunas características particulares dentro del país para tener en cuenta.

---

<sup>254</sup> Las fases del proceso de urbanización son (Precedo-Ledo, 1988): desruralización; éxodo rural y urbanización; aceleración, expansión en periferias y ensanches; transición, cuando la población urbana se estabiliza disminuye la densidad en las ciudades, pero la urbanización sigue aumentando; desurbanización, vuelta al ambiente rural.

### 6.1.1 El desarrollo residencial en el contexto europeo: España, Barcelona

A nivel europeo, analizando la evolución reciente del sistema residencial global se establecen algunos periodos diferenciados, que afectan de una manera distinta dependiendo del contexto de cada país (Scanlon et al., 2015). Para empezar, tras las Grandes Guerras y a nivel general los países se implican en la reconstrucción de sus parques residenciales dentro del marco del bienestar, tanto construyendo de manera directa como favoreciendo el marco para ello. Aquí, se diferencia entre la provisión pública de vivienda de los países socialistas del Este; las políticas del Estado de bienestar del centro y norte europeo; y el apoyo al soporte familiar para la provisión de vivienda y bienestar propio del entorno mediterráneo. El giro neoliberal de los años 80 supone el inicio de una ola de privatización global que afecta tanto a los sistemas universalistas como a los más focalizados. En general, el proceso de mercantilización desplaza la provisión pública de vivienda hacia el mercado privado.

Es difícil comparar entre países porque la definición de vivienda social cambia<sup>255</sup>, pero es notorio que surgen tendencias diversas. En los ex países comunistas la vivienda pública se privatiza y entra al mercado privado; mientras que los países más ricos, del norte y centro europeo, mantienen la vivienda social en titularidad pública. Aquí, es importante señalar que algunos países impulsan sistemas de colaboración público-privada entre la administración y el tercer sector<sup>256</sup>, asumiendo este la gestión de los parques públicos de vivienda. En cambio, en los países del sur de Europa no existe un parque público consolidado y las ayudas sociales impulsan directamente al sector de la construcción y la propiedad.

A partir de aquí, la crisis de 2008 supone una ruptura en la dinámica comentada, donde igualmente tanto sus efectos sobre los sistemas de vivienda como las respuestas públicas mantenidas varían según el contexto. En general, ante la evidencia global de la reducción del stock de vivienda social tras el giro neoliberal el sistema de vivienda social europeo ha demostrado ser flexible y robusto (Balchin, 1996). La pretensión es lograr la transición hacia un sistema más eficiente y centrado en el consumidor<sup>257</sup>, por lo que de manera global la intervención pública se centra más sobre los colectivos vulnerables. Las políticas residenciales se focalizan e introducen condiciones para el acceso a la vivienda social<sup>258</sup>. Así, esta dinámica significa el abandono de la noción universalista de provisión de vivienda hacia un sistema más residual, mercantil y asistencialista; que encaja dentro de un global asumido de austeridad.

En cambio, en España las políticas de vivienda desde sus orígenes han ligado a la función residencial el impulso del sector económico y la creación de empleo. Aunque a primeros de siglo XX se vinculan a sistemas de tenencia variados, donde destacan las cooperativas y el alquiler tradicional de las clases obreras; la cultura que llega a la actualidad se inicia en la postguerra, durante la época franquista. Había que reconstruir el parque de viviendas, lo que se vincula a un proyecto global de desarrollo económico y el sector de la construcción se impulsa como un motor productivo del país. De manera indirecta ligar la clase trabajadora a la propiedad es un fuerte mecanismo de control social que se emplea para crear un ambiente de estabilidad basado en el trabajo, la familia y la vivienda; la triada falangista.

---

<sup>255</sup> En Europa se suele entender como vivienda social aquella en titularidad pública y alquiler. Holanda encabeza la tabla de países con un 32% de su parque residencial; mientras que, en España, como la tenencia en propiedad con ayuda pública no encaja en esta definición, el stock no llega al 2%. Lo mismo pasa en Alemania, donde casi el 50% del alquiler es privado; o con el 18% de stock de vivienda cooperativa en Dinamarca (Scanlon et al., 2015).

<sup>256</sup> En Dinamarca todo el stock lo gestiona el tercer sector; en la República Checa todo es público; en Alemania la vivienda social la coordinan propietarios privados con subsidios públicos dentro de un gran mercado de alquiler; en España, se vuelca la inversión pública en ayudas a la propiedad, en forma de VPO.

<sup>257</sup> En Europa entre 1980 y el año 2000 la construcción residencial se ha destinado un 71% a la formación de hogares, un 4,1% a segundas residencias y un 24,6% a la reposición de viviendas. Distribuido de manera desigual existe un superávit global del 10,5%, con 170 millones de viviendas para 150 millones de hogares (Trilla, 2001).

<sup>258</sup> Es común diferenciar a partir de los ingresos familiares, pero otras variables como la edad, monoparentalidad, inmigración, sinhogarismo, violencia de género, enfermedades o adicciones, se toman también en cuenta.

Soportar una vivienda en propiedad hace que los trabajadores se sindiquen menos, pasando de manera intencionada de proletarios a propietarios dependientes de un salario (Van Halen-Rodríguez, 2016). Por otro lado, la falta de una estructura sólida industrial y el desarrollo de un limitado sistema de bienestar<sup>259</sup> durante la dictadura va consolidando esta cultura de la propiedad; pues la vivienda y la familia pasan a suplir la carencia de intervención pública<sup>260</sup>, otorgando seguridad social y capacidad de ahorro a las clases obreras. La propiedad se convierte en un refugio ante la necesidad y, sobre todo, la incertidumbre; por lo que las familias buscan así proteger su futuro<sup>261</sup>. Esto articula toda una cultura ligada al hogar y la familia (Allen et al., 2004; Cortés-Alcalá, 1995), donde las necesidades de vivienda las satisface la familia extendida como institución social. Aquí surgen algunas dinámicas particulares, como el retraso en la emancipación de los jóvenes, ligado a la idea de matrimonio y vivienda en propiedad; a lo que se unen altos ratios de desempleo, bajo trabajo de la mujer, un mercado de trabajo dual y precario, o el rápido crecimiento del sector servicios (Pareja-Eastaway, 2007).

*La vivienda en España sigue siendo un salvavidas, una garantía para la economía familiar. Además de cubrir las necesidades residenciales es también la principal vía de ahorro y de seguridad social, pensando que el Estado, con las pensiones o el paro, nunca es suficiente. La propiedad te da unas garantías e independencia cuando no hay un Estado garantista en el que puedas confiar y la vivienda social, en particular, lo que hace es garantizar el derecho a la vivienda para aquellas personas que no tienen las condiciones de acceso por cuenta propia (ES.EP3).*

Analizándolo por periodos (Gaja-Díaz, 2013) entre 1939-57 se asientan las bases del modelo residencial, que desde el principio entiende el sector de la construcción como un motor económico para el contexto de la postguerra. El Estado asume aquí un rol activo en la reconstrucción del país, que se traduce en una etapa de poca actividad constructiva donde la política de vivienda asume una función más empresarial que social. La situación cambia a partir del Plan Nacional de Vivienda entre 1956-60, la creación del Ministerio de Vivienda en 1957 y la Ley del Suelo de 1956. Tras asentar las bases del modelo comienza su expansión, consolidación y maduración entre 1957-73, en un periodo de crecimiento caracterizado por el éxodo rural a las ciudades y que termina con la crisis del petróleo. Aquí, el modelo de política de vivienda se centra en reducir el déficit urbano creciente, estimular la economía y favorecer a los desarrolladores inmobiliarios, dejando a un lado los objetivos sociales. Las ayudas a la piedra generan un aumento acelerado de la construcción de viviendas y, la situación particular española que mantiene el régimen político autoritario hasta 1975<sup>262</sup>, impulsa la institución familiar y el hogar como unidad sagrada, capaces de glorificar las esencias y valores de la patria. Los Planes de Vivienda pretenden blindar esta institución, pero la investigación social real de análisis y diagnóstico es escasa.

Durante los años 70 la sociedad comienza a cambiar y en poco tiempo adquiere una fuerte componente urbana e industrial. La noción de bienestar europea se opone al régimen y la perspectiva supera la limitada noción cuantitativa para abordar otras cuestiones más sociales y relacionadas con la calidad de la vivienda. Al frente de estas reivindicaciones se forman las asociaciones vecinales y los movimientos de barrio, consolidando un poder político de izquierdas reivindicativo donde reside la base de la

---

<sup>259</sup> Tras la II Guerra Mundial los países del centro y norte europeo tienen estructuras industriales urbanas, por lo que fomentan la construcción de viviendas para los obreros y les sale rentable que sean públicas. En el sur europeo no se aplican políticas de reconstrucción tan grandes y pasan directamente al externalizado sector de servicios de los años 80, por lo que el modelo de vivienda ligado al sistema productivo industrial no se aplica (Allen et al., 2004).

<sup>260</sup> En este sentido Barcelona tiene una peculiaridad, pues a partir del Patronato Municipal de la Vivienda de 1927 siempre se ha impulsado cierto porcentaje de vivienda pública para alquiler social o asequible. Aunque este ha sido muy limitado, supone una diferencia con respecto al resto de Cataluña y España.

<sup>261</sup> La estructura de la propiedad hace que en 2012 el 97,6% de estos hogares no espere hacer un cambio de vivienda en el futuro (Pareja-Eastaway & Sánchez-Martínez, 2016a).

<sup>262</sup> Sistema intervencionista, con política de vivienda dentro de la práctica nacionalsindicalista (Díaz-Zoido, 1992).

oposición intelectual al régimen<sup>263</sup>. La crisis global del petróleo en España afecta de un modo desigual tras la rápida crecida de los años 60. Frente al exceso de oferta de viviendas sin vender y una demanda bloqueada por la pérdida de poder adquisitivo y la crecida del nivel de desempleo, la crisis retrata las contradicciones del propio sistema de producción inmobiliaria capitalista (Leal-Maldonado, 1976).

Durante la transición democrática entre 1973-96, el modelo se consolida y fortalece. El desarrollismo establece una vinculación directa entre el crecimiento económico y el sector de la construcción que da continuidad e impulsa la producción inmobiliaria privada con apoyo público a partir de subvenciones y beneficios fiscales. La promoción directa pública desaparece, lo que potencia la noción de vivienda como mercancía dentro de un periodo de especulación y fuerte expansión del parque residencial<sup>264</sup>.

Desde la llegada de la democracia los Planes de Vivienda se asientan en dos principios: la financiación pública de VPO construida por privados y vendida en propiedad a sectores de bajos ingresos; y la naturaleza temporal de este régimen de protección, que termina con la descalificación de los inmuebles y su entrada en el mercado privado. La gran relevancia que adquiere la VPO dentro del parque construido residencial ha sido clave para consolidar la cultura de la propiedad entre todas las clases sociales, pues impulsa al acceso a la vivienda a las clases medias y bajas (Pareja-Eastaway & San Martín, 1999). En este sentido, durante la dictadura se hace un buen trabajo en cuanto a la democratización de la propiedad entre clases sociales. El problema es que toda esta inversión pública en VPO con el tiempo pasa al sector privado, lo que supone una grave falta de planificación pues es un nicho que podría haberse consolidado como vivienda pública permanente. Frente a esto, se ha priorizado mantener la capacidad patrimonial o de ahorro de las familias, otorgando esta vivienda en propiedad. Se justifica a partir del argumento de que el trabajador también tiene derecho a enriquecerse con la vivienda.

*Ese esfuerzo por parte de la administración pública, así como su inversión, debería haberse mantenido a lo largo del tiempo. La calificación permanente es una muy buena medida para mantener el esfuerzo que se ha hecho para generar esa vivienda asequible y asegurarla en las futuras generaciones. El último Plan de la Vivienda de Barcelona (2016-25) ya establece que todas las VPO sean permanentes. A nivel nacional todavía no, pues depende de las CC. AA. (ES.SP16).*

De todos modos y a pesar de las críticas, los Planes Cuatrienales de la transición logran adecuarse de mejor manera a las problemáticas contextuales frente a la vivienda que sus antecesores, pues parten del diagnóstico producido por un incipiente y productivo ambiente académico recién liberalizado<sup>265</sup>. Empieza a entenderse la vivienda desde la perspectiva urbanística, como el hecho residencial dentro de la ciudad, que pretende devolver el equilibrio social desde la intervención urbana y a partir de las políticas públicas. Pero la situación de estabilización poblacional provoca un aumento de las necesidades de vivienda superior al esperado y el desarrollo de una estructura territorial dispersa no se tiene en cuenta dentro de un modelo de producción de viviendas unitario basado en el libre mercado. Además, la capacidad de movilización social se deprime de manera intencionada buscando la estabilidad durante la transición, lo que resta a la sociedad civil de capacidad crítica frente a las políticas implementadas.

---

<sup>263</sup> Ejemplos representativos: lucha por la vivienda en los barrios de Barcelona (Equipos de Estudio, 1976); "El gran San Blas" (Gaviria, 1968), que difunde la obra de Lefebvre en España; informes de la Fundación FOESSA (1965) y Cáritas España; "Sociedad sin vivienda" (Gómez-Morán, 1972); "Análisis económico del problema de la vivienda" (Santillana del Barrio, 1972); las necesidades de vivienda del área metropolitana de Barcelona (CINAM, 1971).

<sup>264</sup> En los años 70 se produce el primer boom de la construcción, con cifras cercanas a las 500mil viviendas al año. Esto cambia con la crisis del petróleo, donde hubo un estancamiento que se recupera en los años 80. La inversión extranjera articula el segundo boom, caracterizado por la subida de los precios. Se construyen unas 400mil viviendas anuales. El tercer boom es en los años 90, con un acelerado auge de precios y construcción que responde a la especulación y no al déficit de vivienda. La construcción supera las 600mil viviendas algunos años (Naredo, 2004).

<sup>265</sup> Ejemplos: rehabilitación de cascos antiguos y remodelación de barrios de vivienda pública (Caballero-Méndez, 1982; Tatjer, 1982); estudios en políticas de vivienda y normativa (Rafols, 1978); la problemática de los alquileres (Rafols, 1979); suelo, políticas urbanas y movimientos vecinales (Castells, 1976; Tarrago, 1976; Villasante, 1984).

La vivienda privada se sitúa dentro del mercado como un activo seguro para la inversión, pues junto con su valor de uso tiene otro de intercambio mercantil, con alta rentabilidad en el tiempo. El impulso de la cultura del ladrillo<sup>266</sup> va ligado a la consideración social de la vivienda como patrimonio, un activo seguro y rentable, factible para el ahorro. Esta componente lleva consigo una gran carga emocional en España pues es un país que, dentro del entorno europeo, vive un éxodo rural bastante reciente. Por ello, Las viviendas rurales adquieren consideración dentro del patrimonio familiar, cumpliendo además como segunda residencia en propiedad, una figura que se legitima y extiende volviéndose algo bastante particular dentro del contexto español. Aquí, la transmisión de patrimonio mediante herencia supone una forma de continuidad de la institución e historia familiar entre generaciones (Cortés-Alcalá, 1995).

El final del siglo XX es un periodo donde es representativa la subida de precios constante en el sector de la vivienda por encima de las rentas familiares, sujetas a las problemáticas estructurales del mercado laboral. Aun así, hay un gran crecimiento económico y crece la demanda; aunque un análisis más profundo muestra la crisis social detrás de los datos macroeconómicos, con la expulsión de amplias capas sociales del mercado inmobiliario. La academia evidencia la existencia de un grave problema residencial en España, pero los responsables políticos no aceptan la perspectiva académica<sup>267</sup> y siguen reduciendo a mínimos la política de vivienda (Leal-Maldonado, 1987). Realmente, la implicación de los sociólogos y la academia en la problemática residencial ha sido reducida<sup>268</sup>, limitándose al análisis comparativo cuantitativo desde una perspectiva económica<sup>269</sup>. Esto hace que las políticas se diseñen e implementen desde un conocimiento superficial y poco social, en un proceso muy reactivo e ideológico.

La culminación de este modelo de negocio inmobiliario se produce en el periodo entre 1996 y 2007. Representa su expansión final, donde el neoliberalismo se institucionaliza con la entrada del país en la Unión Europea. El boom de la construcción llega hasta la crisis inmobiliaria de 2008<sup>270</sup>. Es una etapa expansiva, donde el crecimiento va acompañado de políticas de todo tipo (López & Rodríguez, 2013), que contrasta con la dinámica que surge a partir de aquí, de profunda depresión y austeridad frente al sector inmobiliario. Tras la crisis el modelo cambia y, aunque todavía no se ha consolidado uno nuevo, los últimos Planes de Vivienda se cimentan sobre dos nociones innovadoras: el alquiler, tanto público como privado; y la rehabilitación del parque residencial construido.

---

<sup>266</sup> Responde a la construcción de la cuestión residencial por los grupos de poder en base a sus propios intereses, con el uso de la meta-narrativa como herramienta para consolidar el discurso dominante (Jacobs et al., 2003).

<sup>267</sup> De varios tipos: perspectiva académica sociológica (Martín, 1990); urbana y análisis del mercado de suelos (Prats, 1989); crítica intervencionista (Hernández & Paniagua, 1987; Paniagua, 1989), que intentan trasladar las causas del problema residencial a la insuficiencia de intervención pública; económica institucional (Zorrilla, 1989), como un desequilibrio entre la oferta y la demanda. Se ignoran cuestiones como el concepto de la accesibilidad derivado de los precios de la vivienda (Gómez-Churrua & Levenfeld, 1993), el análisis de la demanda (Lles, 1990) o la relación entre el crecimiento económico y el aumento de la riqueza patrimonial (Naredo, 1988).

El peso de la Sociología de la Vivienda para las políticas sociales en España es muy reducido en comparación con el resto de los países del entorno europeo. Para saberlo, se toma como referencia el Congreso Mundial de Sociología de Madrid de 1990, frente a la comparativa con las ponencias extranjeras sobre vivienda (Cortés-Alcalá, 1995)

<sup>268</sup> A partir de aquí destacan ejemplos como el de 1991, donde el ministro Borrell reúne una comisión de expertos en vivienda para realizar un preciso diagnóstico del problema residencial y asentar las bases de las políticas de vivienda para el nuevo Plan de Vivienda (1992-95) y la Reforma de la Ley de Arrendamientos Urbanos (1994).

<sup>269</sup> Hay algunas excepciones de investigaciones en profundidad, pero son muy puntuales: análisis de la demanda y de las necesidades de vivienda (Leal-Maldonado & Cortés-Alcalá, 1991); grado de satisfacción residencial y de vivienda deseada (Rodríguez-Fraile, 1987); uso diferenciado del espacio cotidiano y residencial (Denche & Villasante, 1987); o el que se centra en el proceso de remodelación de barrios de Madrid (Villasante et al., 1989).

<sup>270</sup> Se entiende la evolución de los precios como algo simultáneo entre la noción de vivienda como inversión y su componente residencial (Fuentes-Castro, 2009). Acontecen cuatro periodos: expansivo, 1987-1991; estancamiento, 1992-1997; crecimiento, 1998-2003; y, a partir de 2008, decrecimiento (Martínez & Maza, 2003). Pero, un patrón de crecimiento basado en la deuda privada creciente es insostenible (Febrero-Paños & Dejuán-Asenjo, 2009).

El producto de este desarrollo histórico en España se traduce en una situación frente a la vivienda social diferente dentro del entorno europeo (Alberdi, 2014), pues aquí el modelo de vivienda en titularidad pública y alquiler social es minoritario. El sistema español se cimenta en torno a la Vivienda de Protección Oficial, VPO, ofrecida mayoritariamente en propiedad. En general, durante todo el desarrollo las políticas de vivienda impulsan el tránsito del parque en alquiler al de propiedad<sup>271</sup> (López & Rodríguez, 2011, 2013). La fórmula de la postguerra basada en el turismo y la construcción sobre el crecimiento industrial se desarrolla durante la dictadura y se mantiene, y potencia, con la llegada de la democracia, impulsando un negocio inmobiliario basado en la especulación. En 40 años se han construido unos 4 millones de VPO (Alberdi, 2014), pero la efectividad del modelo es cuestionable pues la mayoría pasa a engordar el mercado privado y el negocio de la especulación inmobiliaria. Esto se enfrenta tanto a la noción europea universalista de vivienda como a la asistencialista focalizada; pues excluye del sistema a los más vulnerables, sin capacidad de crédito, para fomentar y consolidar una amplia clase media propietaria.

Poniendo el foco sobre el desarrollo dentro del contexto catalán, el proceso acontecido en Barcelona durante el último tercio del siglo XX representa un ejemplo paradigmático global de innovación y renovación urbana. Se trata de un caso modelo de enlace entre el destino urbano de la ciudad y el de la democracia, que marca el impulso para la consolidación de una renovada comunidad política tras la caída de la dictadura (Subirós, 2005). El elemento que suponen los Juegos Olímpicos en 1992 es decisivo para ello. Sigue a una estrategia política que durante la transición emplea el urbanismo como elemento de civilidad, cohesión e impulso de la diversidad, mediante la reconstrucción de una identidad cultural deteriorada durante la dictadura. Pocas urbes han logrado incorporar así los procesos de modernización conservando parte de su tejido y patrimonio histórico, pues tradicionalmente el desarrollo de las ciudades modernas se cimenta en la negación de su pasado (Subirós, 2005)<sup>272</sup>.

Durante el franquismo el deterioro del centro histórico va acompañado de un crecimiento desordenado en periferia regido por la especulación inmobiliaria. Tras largos años de estancamiento económico el tejido urbano tradicional se resiente tanto en su faceta física como social, con prácticas como la construcción en el interior de las manzanas del ensanche. A su vez, las poblaciones del cinturón industrial crecen de forma acelerada asumiendo la avalancha migratoria y conformando una ciudad difusa, como una gran área metropolitana a partir de la tipología de periferia que establecen los Polígonos Residenciales<sup>273</sup> (Capel, 1983; Tatjer, 2005; Tatjer & Larrea, 2011). Implementados en buena parte por la Obra Sindical el Hogar (1938-77) mediante recursos públicos, representan una edificación intensiva de baja calidad, sin equipamientos sociales ni infraestructura urbana. Son operaciones puntuales destinadas a resolver los problemas de escasez residencial de la clase obrera a un coste menor que el del mercado, reconocidas como soluciones precarias o urbanismo de urgencia. Su desarrollo en el tiempo demuestra que esta política ha fracasado (Roca-Cladera, 2010). La falta de conectividad de estos conjuntos potencia la segregación y exclusión, dibujando una ciudad polarizada donde la diversidad social se divide en dos grandes bandos entre la población autóctona catalana y la

---

<sup>271</sup> El parque de alquiler pasa del 51% en 1950, con un 94% en Madrid, 95% en Barcelona, 90% en Sevilla y 88% en Bilbao (Naredo & Montiel-Márquez, 2011); al 49% en 1960; 22% en 1991; 18% en 2001; y, un 21% en 2011. En Cataluña las viviendas en propiedad son un 26% en 1950; un 53% en 1970; y, un 80% en 1991 (Trilla, 1998).

<sup>272</sup> En Barcelona el proceso de industrialización respeta la ciudad medieval, preservando su trazado general y buena parte del patrimonio construido. Los hitos de planificación urbana que representan el Plan Cerdá en el siglo XIX y el Modernisme de Gaudí en el siglo XX, son claves para que la ciudad asuma sobre sus elementos históricos la componente moderna. Se establece así un continuo integrado por capas históricas donde destacan el casco antiguo, el ensanche y la integración de los pueblecitos anexionados en el entramado de la nueva área metropolitana.

<sup>273</sup> Su precedente son las Viviendas Baratas para trabajadores de la dictadura de Primo de Rivera y la II República. También son representativas las conocidas como Colonias Industriales u Obreras, que surgen durante la primera industrialización en la segunda mitad del XIX, ligadas a la expansión de la industria textil catalana (Serra, 2011).

inmigrante procedente del resto del país<sup>274</sup>. Se reparten en el espacio urbano entre los catalanes de poder que ocupan zonas centrales de la ciudad y los mejores barrios residenciales; y los inmigrantes, heterogéneos, cohesionados por su posición económica de clase obrera y que residen en zonas de urbanización reciente y acelerada en las periferias (Ajuntament Barcelona, 1996; Cuesta-Gómez, 2014).

A partir de la transición, entre 1978 y el año 2000 se desarrolla una estrategia de renovación urbana que pretende terminar con esta división, recuperando el sentido de mixtura social original del ensanche de Cerdá y manteniendo el Modernisme como legado simbólico (Subirós, 2005). Esta recuperación a partir del urbanismo y la arquitectura articula una nueva idea de ciudad, donde las iniciativas además de su componente instrumental incorporan elementos para revivir la memoria histórica, devolviendo el equilibrio y la cohesión social. Aquí, se impulsan grandes centros culturales como vertebradores del tejido urbano y referentes sociales dentro del espacio público. En este contexto, a las problemáticas urbanas convencionales se le unen la lucha por los derechos democráticos, la autonomía de Cataluña, la recuperación de las instituciones locales<sup>275</sup> y la defensa del patrimonio cultural propio.

Durante la transición destacan dos periodos representativos: el impulso que supone la preparación de la ciudad y su entorno para los Juegos Olímpicos entre 1986-92; y la etapa posterior, conocida como la Segunda Renovación, entre 1991-95 (Ajuntament Barcelona, 1996) y que da continuidad a esa nueva estrategia y noción de ciudad sobre la que se asienta la urbe contemporánea. La gran inversión recibida para los Juegos se centra en abordar proyectos a escala urbana de conectividad e infraestructura a partir de la creación de una ciudad moderna policéntrica e interconectada. Tras el evento se mantiene la confianza sobre este integrador modelo de ciudad, donde destaca la colaboración público-privada para lograr la articulación ente el centro y la periferia; o entre los equipamientos y las viviendas. La estrategia se mantiene y el espacio público se articula como vertebrador de la cohesión social a partir de proyectos locales que consiguen organizar e integrar las grandes intervenciones urbanas del periodo anterior. En este sentido, es protagonista la política del alcalde Pasqual Maragall entre 1982 y 1997.

Para el sector residencial es clave el cambio de perspectiva que surge en respuesta a la falta de habitabilidad de ciertos sectores y antiguos polígonos de vivienda, donde destaca la crisis del aluminosis. A pesar de que se llega a los años 90 con una importante mejora en sus equipamientos, conectividad y servicios; estos barrios mantienen su componente de segregación, donde la mejora urbana generalizada no representa un enriquecimiento cualitativo de las viviendas, de materialidades y tipologías arquitectónicas deterioradas u obsoletas. Las problemáticas ligadas al uso del cemento aluminoso empleado en la construcción durante el boom de la vivienda obrera de los años 50 evidencian la necesidad de una reconstrucción del parque residencial catalán, donde es representativo el hundimiento de las viviendas del polígono de Turó de la Peira en 1990 (Cuesta-Gómez, 2014; Tatjer, 2008).

En conclusión, el "modelo Barcelona" implementado durante la transición impulsa de manera conjunta la autonomía de la función política, la regeneración del tejido urbano y la recuperación de la cultura; a partir de la consolidación del nivel local (Ajuntament Barcelona, 1996; Subirós, 2005). Con la Constitución de 1978 se recupera cierta autonomía para la política catalana (Romero et al., 2017)<sup>276</sup>, lo que supone la remodelación de la democracia a nivel regional y municipal, recuperando la idea como proyecto de país. Esta autonomía recuperada emplea el urbanismo como instrumento político, clave

---

<sup>274</sup> Aquí, la población catalana representa una clase media de elevado nivel profesional y cultural, con su propia lengua y tradición. En cambio, los inmigrantes españoles, sobre todo del Sur, vienen a partir de los años 50 en busca de trabajo y huyendo de la pobreza, representando a la clase obrera. Hay que destacar que esta realidad en ningún caso pretende negar la existencia de una clase obrera autóctona catalana (Romero et al., 2017).

<sup>275</sup> La vida cultural de Barcelona tiene una fuerte componente local, impulsada mediante la actuación del ayuntamiento y la Generalitat. Las instituciones locales catalanas reflejan directamente su historia urbana.

<sup>276</sup> Barcelona es la capital de la región catalana, con características culturales propias; pero, durante años, sin una expresión institucional representativa. Entre 1714 y 1977 solo durante dos periodos ha sido legalmente una entidad: la Mancomunitat de Cataluña, entre 1914-1925; y la Generalitat de la II República, entre 1931-1939.

para articular una nueva gobernanza entre niveles, desde el barrial o vecinal hasta el administrativo global. Ante una ciudad producto de la especulación, densa, segregada y débilmente equipada<sup>277</sup>; se impulsa su rearticulación con estrategias urbanas integradoras que combinan las grandes intervenciones con la activación del nivel local a partir de proyectos de gran peso cultural. Destaca la estrategia de recuperación de espacios privados degradados para darles un uso público y dotacional, que simboliza la reconquista de la ciudad por parte de los ciudadanos. Supone la reinención de la ciudad a partir de la suma de cambios locales, la voluntad de encuentro entre ciudadanos conformando la ciudad física como espacio de convivencia donde lo cultural es tan importante como lo construido (Subirós, 2005).

Esto se realiza a partir de la recuperación de lo concreto impulsando los elementos de memoria histórica deteriorados durante la dictadura, con la restauración de monumentos urbanos y equipamientos culturales. La implantación de nuevos tipos de actividad en áreas deterioradas sobre todo culturales y comerciales, se emplea para regenerar barrios. Esto potencia la ciudad policéntrica (Capel, 2003), con nuevos flujos y circulaciones. La clara apuesta por el sector cultural, del conocimiento y la creación, se cimenta sobre el nuevo papel global de las ciudades como centros de conocimiento, servicios e información. Cabe destacar la importancia dentro de este proceso de recuperación cultural de la reactivación de las fiestas populares de barrio, donde es clave la festividad de la Mercé. Esto potencia la integración entre clases sociales, así como la solidaridad y la identidad dentro de la urbe; lo que tiene importantes consecuencias políticas, promoviendo la gobernanza y participación.

A nivel global el desarrollo del parque residencial español y catalán deviene de una voluntad política centrada en la propiedad privada y que establece un marco normativo y financiero factible para el negocio inmobiliario<sup>278</sup>. Esta crece por inercia, cuanto más gente es propietaria más difícil es cambiar la dinámica de las políticas de defensa de la propiedad privada, lo que complica que haya partidos políticos que cambien el discurso cuando llega la democracia y la dinámica se mantiene<sup>279</sup>.

*En mi tesis defendí que no era tanto por culpa de una cultura de la propiedad, sino, más bien, por una cuestión de eficiencia. La propiedad ha sido la manera predominante de acceso a la vivienda porque el desarrollo del Estado de bienestar en España fue precario y tardío, y la vivienda ha funcionado como patrimonio y canalización de ahorros para las clases populares. La percepción social era que la vivienda en alquiler era tirar el dinero, una visión bastante materialista (ES.A13).*

Por tanto, la cultura de la propiedad no es algo propio de la sociedad española, sino que se ha impulsado de manera política (García-Bernardos, 2017). Hasta mediados del pasado siglo la propiedad y el alquiler tenían una representación similar dentro del parque construido, junto con otras prácticas legítimas como las de autoconstrucción<sup>280</sup>. Desde un punto de vista marxista, lo que existe es una dimensión material desarrollada en el tiempo que da como resultado la cultura de la vivienda en propiedad. Junto con esto, se desarrollan y consolidan algunas problemáticas relacionadas, como la estigmatización social de los colectivos que no pueden acceder a la misma y reciben apoyos públicos para ello. Aquí, se relaciona directamente la propiedad con el esfuerzo y el mérito, dentro del marco neoliberal imperante.

---

<sup>277</sup> Tras la dictadura, se manifiestan importantes necesidades con respecto al tejido urbano de la ciudad, por ejemplo: es necesario conectar el centro y la periferia, rehabilitar edificios y espacios públicos de interés histórico, reutilizar zonas industriales obsoletas para crear espacios públicos, renovar centros urbanos, etc.

<sup>278</sup> El ente público impulsa al sector de la construcción mediante, por ejemplo: regulaciones laxas que dan libertad frente al suelo y la vivienda; beneficios directos e indirectos para constructores y compradores; la autopromoción de vivienda; o un sistema político clientelista, donde la vivienda supone un gran negocio de inversión y especulación.

<sup>279</sup> Lo describen libros como: "La democracia de propietarios", (Carmona-Pascual, 2022); "El efecto clase media" (Rodríguez-López, 2021); o "Fin de ciclo" (Rodríguez-López & López-Hernández, 2010).

<sup>280</sup> Tradicionalmente los hijos fabrican sus propias viviendas en la propiedad rural familiar, lo que supone la base de las viviendas y asentamientos irregulares que se autoconstruyen en las periferias urbanas tras el éxodo rural. Aunque actualmente sea algo minoritario, juega un papel clave a partir de los años 50 dentro del desarrollo urbano.

Además, durante todo su desarrollo el impulso a la propiedad viene de la mano de la deslegitimación de otros sistemas de tenencia alternativos, donde destaca el alquiler. La evolución de un marco regulatorio proteccionista para el inquilino en el sector del alquiler hace que los propietarios progresivamente vendan sus viviendas, deprimiendo la oferta. Fuertes medidas de control, como la tradicional congelación de los precios del arriendo, hacen que el sector del alquiler deje de ser rentable; esto impulsa a que la propiedad predomine dentro del parque residencial, hasta superar el 80% del total a finales del pasado siglo. Se generaliza la noción de que es mejor pagar una hipoteca en una vivienda en propiedad que tirar a fondo perdido el dinero en el alquiler, entendido como una tenencia transitoria. Así, la vivienda pierde su valor como un derecho y lo toma como mercancía e inversión, en un sistema de vivienda que depende de la economía más que de las necesidades de la población.

*La gente que puede compra vivienda, es el sueño de todo el mundo. Lo vemos como una inversión, así el día de mañana tienes algo tuyo, un ahorro donde depositar tu dinero. Por otro lado, dentro de ese bien en propiedad puedes seguir invirtiendo en mejoras, algo que no pasa si estás en alquiler. Aunque bien es cierto, que este modelo tiene más sentido cuando puedes permitirte (ES.SP15).*

El problema de toda esta dinámica no es la propiedad en sí, de hecho, gracias a este alto porcentaje muchas familias pudieron superar la crisis de 2008; es el sistema financiero y bancario desregulado, pues fuerza el incremento de precios a partir de constantes procesos de especulación. Es en la combinación de la propiedad y los intereses financieros donde se cimenta un parque residencial mercantilizado y excluyente. Aquí, los precios se desvinculan de la capacidad real de los salarios. De hecho, se establecen varias percepciones económicas erróneas con respecto a la vivienda en España (García-Montalvo, 2007), como la de que el precio de la vivienda nunca baja o que el del suelo siempre sube debido a la escasez<sup>281</sup>. Actualmente la cultura de la propiedad está en entredicho, principalmente por la imposibilidad de acceso a la vivienda ante los desajustes entre el salario familiar y los precios. Tras la crisis inmobiliaria el acceso en propiedad se restringe junto con la capacidad bancaria de otorgar hipotecas, lo que hace que inevitablemente esta cultura tradicional comience a transformarse.

*Aunque tener tu casa en propiedad define la clase media, también hay contraculturas. En Barcelona hay una importante tradición cooperativista, con las diferentes asociaciones que intentan sacar la vivienda de esta lógica especulativa; también hay políticas públicas que vienen de una cultura que intenta invertir sobre vivienda pública; u, otra vertiente más guerrillera ligada a los movimientos sociales en defensa del derecho a la vivienda, donde aparece la okupación. Todas estas culturas se mezclan y hacen que surjan constantes conflictos en el sector de la vivienda (ES.AS18).*

Para terminar, el tema de la vivienda aparece en el centro del debate público contemporáneo. Hay que tener en cuenta que el sistema de vivienda está muy ligado a la capacidad de trabajo y ahorro de las familias; mientras que el Estado concentra su capacidad de intervención de manera focalizada sobre aquellos colectivos más vulnerables, que no pueden acceder a la vivienda a través del mercado. Esto, unido a un contexto estructural de alto desempleo, conlleva un déficit de vivienda sistémico. La problemática residencial supone que muchas personas tomen conciencia y el activismo social crece, lo que hace que la realidad residencial adquiera mayor visibilidad y legitimidad. Se han consolidado movimientos sociales fuertes, como el Sindicat de Llogaters o la PAH, que fomentan la creación de una cultura diferente a la tradicional, responsable de la crisis inmobiliaria. El sistema mercantil se manifiesta como insostenible y se están desarrollando discursos alternativos de sumo interés. La idea de que la vivienda es un derecho y debe garantizarse de manera universal asienta nuevas bases para un discurso distinto. Esto no significa terminar con la propiedad privada, se trata de reflexionar sobre la noción impuesta de que la persona se ha de realizar en la vida mediante el acceso a la propiedad inmobiliaria.

---

<sup>281</sup> En realidad, el precio del suelo sube junto con la especulación inmobiliaria en un proceso en el que la escasez no es el factor determinante (García-Montalvo, 2003). La liberalización de suelo aumenta la oferta y también los precios, lo que se comprueba en el periodo entre 1998 y 2006, donde se liberaliza mucho suelo, pero el precio de la vivienda sube en un 150% y el del suelo en un 350%.

### 6.1.2 La evolución de la vivienda en Latinoamérica: Chile, Santiago

En Latinoamérica la ciudad toma protagonismo como el escenario político y cultural donde se instala la modernidad, pues simboliza y establece la dualidad entre lo rural y la civilización urbana (Márquez et al., 2020). Es una de las regiones del mundo donde el proceso de urbanización y el éxodo rural acontece de una manera más acelerada, por lo que las ciudades ocupan un espacio central en la construcción del pensamiento social moderno. La cultura urbana se establece como la globalización de la mentalidad occidental y escenifica la modernidad capitalista, tanto industrial como posteriormente neoliberal, definiendo el campo de la lucha social y reivindicación política. Este es el caldo de cultivo para la cultura mercantil de la vivienda, que ensalza su componente como valor de intercambio e inversión. Es determinante para el desregulado proceso de expansión de las ciudades latinoamericanas que, junto con la complicidad política, consigue en su desarrollo establecer la relación entre propiedad privada y vivienda como necesaria y deseable. Impulsa además de todo un sistema inmobiliario de producción masiva de viviendas, la legitimación de los procesos de autoconstrucción y vivienda informal, característicos dentro de un modelo de crecimiento urbano segregado en periferias.

Frente a estas dinámicas los residentes urbanos responden de manera creativa e innovadora, hacia alternativas políticas que luchan por la universalización de derechos (Turner, 1976). Ligada a la vivienda aparece toda una noción política de superación, empoderamiento y emancipación; donde las clases vulnerables reivindican junto con la dignidad y el derecho a la vivienda, la integración en el entorno urbano. Los complejos procesos de tomas de suelo, autoconstrucción y lucha por la regularización de la vivienda informal se ligan de manera consciente a sistemas políticos de apoyo a la demanda mediante subvenciones públicas. Esta dinámica hace que la tenencia en propiedad se enlace directamente al derecho a la vivienda, lo que impulsa todavía en mayor medida la cultura mercantil inmobiliaria.

En Chile, la transformación del capitalismo financiero (Wallerstein, 1983) determina fuertemente el desarrollo de su parque residencial, ligado al proceso de financiarización de la vivienda<sup>282</sup> a partir del giro neoliberal y durante la dictadura (Ffrench-Davis, 2018; Ficher, 2017; Gárate, 2016; Solimano, 2013). En su desarrollo histórico destaca la acción del gremio<sup>283</sup> de la construcción, representado a partir de 1951 por la Cámara Chilena de la Construcción, CChC, en la creación de un mercado de capitales favorable para su actividad, que termina aprovechando como sociedad por acciones<sup>284</sup>. La actividad monopolística toma gran relevancia en las economías emergentes, donde la propiedad de las empresas está concentrada y centralizada (Aalbers, 2016)<sup>285</sup>; lo que hace que sus efectos sobre la estructura política y económica del país hayan sido determinantes (Kornbluth, 2021b, 2021a)<sup>286</sup>.

---

<sup>282</sup> El capital financiero toma el control del aparato estatal para convertirlo en el instrumento de sus intereses (Hilferding, 1963). La financiarización supone un proceso de cambio en el régimen de acumulación capitalista a nivel global, donde el sector inmobiliario es protagonista para su desarrollo. La crisis de 2008, anclada en las hipotecas inmobiliarias, ratifica esta realidad (Arrighi, 1994; Lapavitsas, 2016; López-Morales & Gasic-Klett, 2021).

<sup>283</sup> La noción de gremio originaria, como la asociación por oficios del artesanado medieval para mantener el monopolio, entra en contradicción con las dinámicas capitalistas (Marx, 2017b; Polanyi, 1944; Smith, 2012; Weber, 1978); pero, en Chile, la CChC la representa a la perfección. Supone la agrupación de las empresas constructoras, inmobiliarias, proveedoras de materiales y servicios, arquitectura e incluso la banca; concentrando el 9% del empleo y el 8% del PIB nacional. Agrupa los tres factores productivos clásicos: capital, trabajo y tierra (Polanyi, 1944).

<sup>284</sup> Supone la transición del capitalista industrial al monetario. Aquí la actividad se concentra en la inversión y la espera de rentabilidad a partir de transferencias monetarias e intereses (Hilferding, 1963).

<sup>285</sup> En Chile el gran empresariado se agrupa en la Confederación de la Producción y el Comercio: la Sociedad Nacional de Agricultura; la Cámara Nacional de Comercio, Servicios y Turismo; la Sociedad Nacional de Minería, SONAMI; la Sociedad de Fomento Fabril, SOFOFA; la Asociación de Bancos, ABIF; y la CChC.

<sup>286</sup> Kornbluth recoge el análisis del proceso de financiarización del empresariado de la construcción chileno a partir de la revisión de 67 memorias anuales de la CChC entre 1951-2018. Demuestra las relaciones entre la CChC y las instituciones estatales, entre las propuestas debatidas en privado y la aprobación final de las políticas de vivienda.

De hecho, hasta 1950 el alquiler es el sistema de tenencia mayoritario, característico entre la clase obrera industrial<sup>287</sup>; pero, a partir del crac del 29 y la crisis del salitre, se deteriora la estructura laboral tradicional junto con el modelo global de vivienda en arriendo. Con la complicidad política, a partir de 1936 el parque residencial da un giro hacia la tenencia en propiedad, para lo que el impulso de las cajas de ahorro es determinante. Aquí, el Estado con la colaboración de las grandes empresas industriales<sup>288</sup> comienzan a construir edificios colectivos siguiendo las bases del urbanismo moderno y las Cajas de Habitación se convierten en la herramienta para que los trabajadores de mediados de siglo accedan a la vivienda en propiedad. La política de vivienda asienta las bases de un sistema centrado en impulsar la producción de una amplia oferta residencial, atendiendo de manera paralela con dinero público a la población que tiene dificultad para acceder a la misma.

Frente al creciente déficit de viviendas en relación estrecha con el éxodo rural, las políticas impulsan mediante subsidios al sector de la construcción, ligado al sistema financiero y el acceso en propiedad. El desarrollo del parque residencial mantiene a partir de aquí los objetivos comentados, mediante la implementación de políticas que van adecuándose a las situaciones históricas (Hidalgo-Dattwyler, 2004; Kornbluth, 2021b, 2021a; Simian, 2010). En esta línea, incluso la toma informal de terrenos recibe legitimidad y apoyo público (Hidalgo-Dattwyler, 2005; Sabatini et al., 2014). Entre 1950-73 se impulsan amplios programas de autoconstrucción y vivienda progresiva, donde son representativos los nuevos órganos institucionales que forman el Ministerio de Vivienda y Urbanismo (MINVU, 1965-actual.) y la Corporación de la Vivienda (CORVI, 1953-76). Destaca aquí el programa implementado como Operación Sitio, mediante el impulso de proyectos ubicados en la periferia a partir del loteo de suelos.

Esta dinámica alcanza su máximo con el gobierno popular de Salvador Allende entre 1970-73, en un contexto donde el 10% de la población de Santiago vive en una situación de campamento (Hidalgo-Dattwyler, 2004). Aquí, se pretende empoderar a los usuarios mediante la colaboración público-privada y programas de respaldo a la autoconstrucción, pero se acentúa la sectorización social y la segregación. Es un modelo que representa la expansión urbana de la periferia de Santiago, donde se articulan barrios con déficit de servicios básicos e infraestructura, donde la calidad de la vivienda viene ligada a la falta de regulación y los problemas que arrastra la construcción progresiva y la autoconstrucción<sup>289</sup>.

Dentro de este desarrollo y para entender la estrecha relación entre la producción y las políticas de vivienda, es determinante la dinámica que envuelve a la CChC<sup>290</sup> desde sus orígenes. El modelo chileno de financiarización de la vivienda, paradigmático en relación con su entorno, alcanza su momento álgido tras el giro neoliberal de los años 70 y durante el proceso de construcción masiva de finales de siglo.

---

<sup>287</sup> Las primeras políticas hasta la creación de la Caja de Habitación Popular en 1936 se centran en el arriendo para las clases trabajadoras industriales. Desde la Ley de Habitaciones Obreras de 1906, la pretensión es dotar de un mínimo de habitabilidad e higienismo a las precarias modalidades residenciales conocidas como conventillos, *cités*, ranchos o cuartos redondos. Es este periodo la mayoría de la población vive en alquiler privado, ligado de uno u otro modo a su condición laboral. Para ello, es clave la organización popular en torno a los arriendos, sindical, donde es simbólica la liga de arrendatarios y las revueltas sociales que lleva consigo (Espinoza, 1998).

<sup>288</sup> Destaca el caso emblemático de Lota en la industria de la extracción de carbón, donde la propia empresa hace las viviendas, algo típico de la época industrial. Otro caso es el de la industria papelera de la familia Matte, tradicional en la industria de la producción del papel. Hasta hay un barrio que se llama Papelera en la comuna de Puente Alto.

<sup>289</sup> Son modelos pioneros en cuanto a la descentralización que suponen para las políticas de vivienda, mediante la entrega de recursos públicos al nivel local. Joan MacDonald, con gran influencia en el MINVU durante los años 90, retoma este modelo de vivienda progresiva a partir de las investigaciones de John Turner (Turner, 1976), que estudia los sistemas progresivos de esta época en Lima, Perú, a partir de los años 60 (Golda-Pongratz et al., 2018).

<sup>290</sup> En 1954 funda su primera aseguradora, la Compañía de Seguros la Construcción. Una sociedad por acciones que pretende implementar las pólizas de seguros para las constructoras de obras demandadas por el Estado. Con rendimientos crecientes hasta 1980, pasa a formar Inversiones la Construcción, INVESCO, una nueva sociedad por acciones que funciona hasta la actualidad como un gran grupo de negocio (Kornbluth, 2021b).

Desde 1957 la CChC impulsa la creación del Sistema Nacional de Ahorro y Préstamo, SINAP<sup>291</sup>. Funciona mediante la combinación entre la Caja Central de Ahorro y Préstamo de control estatal público y las Asociaciones privadas de Ahorro y Préstamo, AAP, que a partir 1980 se enlazan con las Administradoras de Fondos de Pensión, AFP<sup>292</sup>. Combinado a partir de 1964 con los Valores Hipotecarios Reajustables, VHR, instrumento clave para la circulación del capital financiero, conforman un sistema muy sofisticado. Para poder coordinarlo la CChC impulsa la necesidad de la creación del propio MINVU en 1965 (Kornbluth, 2021b, 2021a; López-Morales & Gasic-Klett, 2021).

Durante la dictadura entre 1973-90 se reformula junto con el periodo neoliberal la política de vivienda, lo que supone a un mayor impulso de la economía de libre mercado, la desregulación económica y la apertura al comercio exterior. Para esto, es determinante la Política Nacional de Desarrollo Urbano en 1979, donde se liberaliza el mercado de suelo para impulsar el sector de la construcción y la creación de empleo. Los instrumentos de regulación urbana se flexibilizan para potenciar la inversión económica del sector inmobiliario privado, dejando al Estado en una función normativa y asistencialista a través de la implementación de la herramienta del subsidio habitacional centrado en la demanda. Junto con ello, se lleva a cabo una política activa de erradicación de poblaciones informales y marginales mediante la liberalización de estos terrenos, que se ceden al sector privado para construir importantes proyectos inmobiliarios. Tanto la liberalización del suelo como la política de erradicación de campamentos son centrales para comprender el desarrollo urbano y la morfología actual de las ciudades chilenas (Donoso & Sabatini, 1980; Hidalgo-Dattwyler & Janoschka, 2014; Morales & Rojas, 1986).

En general, la dictadura supone la reconfiguración del mercado de capitales y el perfeccionamiento del sistema de flujo financiero (Kornbluth, 2021b). A partir de 1978 la política de Subsidio Habitacional toma el protagonismo como sistema de apoyo público no reembolsable, manteniendo la función que realizaba el SINAP (Gilbert, 2003; Hidalgo-Dattwyler & Janoschka, 2014; Rodríguez & Sugranyes, 2005c). Este modelo supone una deliberada corriente de capital público hacia la empresa privada, enmascarada en forma de subsidio a la demanda. Es clave para el empresariado de la construcción y lleva consigo el impulso de los créditos hipotecarios como principal modelo para financiar la vivienda, lo que representa el paso del ciudadano al deudor. La Ley General de Bancos de 1986 es representativa en este sentido. Además, como la otorgación del subsidio se coordina a partir de un sistema de puntaje, se impulsa junto con la cultura de la vivienda en propiedad la meritocracia y la cultura del esfuerzo.

Dentro de este desarrollo, es importante señalar que en 1980 la CChC funda su propia sociedad por acciones de inversión, Inversiones la Construcción, INVESCO, lo que articula la creación de su propia AFP<sup>293</sup>. Como aseguradora pasa a aglutinar otros ámbitos más amplios que el sector laboral de la construcción, representando sectores privatizados como los sistemas de salud. Este sistema garantiza un flujo constante y estable de capital privado de inversión sobre el sector de la construcción, determinante para que la CChC se asiente como grupo de negocio clave dentro del desarrollo capitalista.

---

<sup>291</sup> La actividad del SINAP se liga al DFL 2 (1959-2010), que concede exenciones tributarias para la industria de la construcción de viviendas y potencia la entrada del capital privado. Esto supone formas de tributación claves para impulsar la financiarización de la vivienda (Hudson, 2018), estableciendo un mercado inmobiliario regulado por el Estado, diferenciado entre viviendas económicas de hasta 140m<sup>2</sup> y viviendas de interés social.

<sup>292</sup> Las AAP (1960) y las AFP (a partir de 1980) son claves para la financiarización del sistema de la vivienda. Estos organismos privados pueden invertir en viviendas del DFL 2, lo que supone un circuito de capital financiero beneficiado con exenciones tributarias entre las empresas constructoras de viviendas económicas y estas asociaciones. Se formaliza un sistema de circulación de capital complejo, con instrumentos financieros derivados como los VHR, que impulsa el mercado de la vivienda y termina concentrando su propiedad en pocas manos.

<sup>293</sup> Las AFP funcionan mediante capitalización individual, descontando un porcentaje del salario de los trabajadores asegurados. Este monto se invierte en el mercado financiero, preferentemente el de la construcción, para obtener rentabilidad a largo plazo y poder pagar las pensiones de los afiliados. Pasan a concentrar grandes volúmenes de capital nacional, donde destaca la AFP Hábitat.

Una vez articulado el negocio inmobiliario, la vuelta a la democracia le da continuidad y lo consolida mediante la producción masiva de vivienda social entre 1990-2000. Frente al gran déficit de vivienda y las expectativas de cambio social de los más vulnerables, los gobiernos de la Concertación de Partidos por la Democracia entregan cerca de 800mil viviendas en una década donde se reduce drásticamente el déficit habitacional (Hidalgo-Dattwyler, 2004). Para ello, se emplea una metodología compartida entre la continuidad en la entrega de subsidios a la demanda, el conocido como modelo ABC, combinada con una importante implicación pública directa a través del MINVU y el SERVIU, con los programas de Vivienda Básica y de Vivienda Progresiva. La crítica se centra en la calidad final de esta vivienda, segregada y en barrios precarios<sup>294</sup> (Ducci, 1997); que ya a finales de los años 90 comienza a dejar pruebas de sus problemáticas producto de los escasos requerimientos técnicos durante la construcción. Muchas de estas rígidas arquitecturas que forman bloques en altura serán posteriormente demolidas<sup>295</sup>.

Frente al alto valor de la vivienda en relación con los ingresos reales de los hogares, el sistema obliga al endeudamiento de las familias. Debido al alto riesgo de impago suben las tasas de interés y se vuelven necesarias otras garantías para disminuir el riesgo del ente prestamista. Aquí entran las conocidas como hipotecas *subprime*, donde parte del crédito a la vivienda está cubierto por el propio inmueble a financiar. Este sistema no termina de encajar en la realidad chilena, pues a las entidades financieras no les interesa prestar para bajas cantidades, lo que afecta al acceso a la vivienda de los más vulnerables. Para solucionarlo se opta por intervenir con políticas que incentiven el ahorro familiar mediante subsidios y con el respaldo público en el acceso al crédito hipotecario (Simian, 2010)<sup>296</sup>. Se consolida así la cultura de la propiedad como un deseo ante la necesidad, mediante la noción compartida de que el Estado debe velar por que existan canales mediante los cuales las familias puedan llegar a ser propietarias<sup>297</sup>.

Esta dinámica crea un mercado inmobiliario cautivo, donde el Estado a través del MINVU otorga los subsidios y asigna las viviendas a los postulantes; y unas pocas empresas de la CChC las construyen al amparo de un sistema financiero asegurado por los bancos, con protección y respaldo público. Este mercado inmobiliario sin riesgo ni competencia desincentiva el diseño, innovación y localización de la vivienda; lo que hace que el resultado final entregado no cumpla las expectativas frente a sus calidades y servicios básicos. Además, la unión entre el sector público y el financiero de la construcción impulsa una política clientelar. Representa la consolidación del proceso de financiarización de la vivienda, como continuidad y explosión del sistema neoliberal de la dictadura, caracterizado por el constante aumento de los subsidios y los créditos hipotecarios (Kornbluth, 2021b). Aquí, las AFP toman protagonismo en el sector de la construcción, en una constante diversificación de sus sociedades por acciones controladas por la IVESCO<sup>298</sup>, donde la CChC se consolida como un grupo de negocio clave (Kornbluth, 2021a)<sup>299</sup>.

---

<sup>294</sup> Una de cada cinco viviendas sociales construidas presentan fallos y el 76% del total de la vivienda social materializada en Santiago entre 1978-95 se produce en comunas periféricas como: Puente Alto, La Pintana, La Florida, Pudahuel, San Bernardo, El Bosque, Maipú, Renca, La Granja y Quilicura (Hidalgo-Dattwyler, 2004).

<sup>295</sup> El ejemplo paradigmático lo representa en 1998 el caso de las "casas de nylon" de la empresa COPEVA en Puente Alto, con graves problemáticas de filtraciones de agua debido a sus precarias calidades.

<sup>296</sup> El modelo estalla en el siglo XXI, pues la morosidad respaldada por el ente público se dispara. Esta temprana crisis frente a la deuda habitacional hace que la derivada de los créditos *subprime* en 2008 no tenga tanta incidencia.

<sup>297</sup> Para el reconocido economista peruano Hernando de Soto llegar a la propiedad de la vivienda es una forma de salir de la pobreza; una noción que publicita el propio Fondo Monetario Internacional, FMI.

<sup>298</sup> La INVESCO, posteriormente Inversiones La Cámara, ILC, gestionada por la CChC en el Consejo de Acción Social desde 1987, coordina todas las sociedades por acciones. En 2001 aglutina: AFP Hábitat; la compañía aseguradora Seguravita; la hipotecaria La Construcción. El grupo de negocio controla: educación, con Desarrollos Educativos; la aseguradora de salud Consalud; e INVESCO Internacional, con fondos de pensión en Argentina o México.

<sup>299</sup> Dos ejemplos que manifiestan la concentración del poder son: la Ley de Concesiones de 1991, que supone la privatización de las obras públicas; y el leasing habitacional como un nuevo sistema de ahorro alternativo para el acceso a la vivienda, con la creación de las Administradoras de Fondos para la Vivienda, AFV (Gasic-Klett, 2021).

En conclusión, es notorio que todos los gobiernos han dado una importancia central al sector de la vivienda a la hora de implementar sus líneas programáticas y la noción de la propiedad se mantiene en continuidad a partir de diversas políticas, estableciendo una cultura determinada y difícil de modificar<sup>300</sup>. Es el producto de todo un desarrollo de políticas que culmina con el sistema centrado en los subsidios a la demanda. Supone que la casa propia sea el primer componente demandado, por encima de la calidad o dignidad de esta, lo que define la cultura de vivienda social chilena.

Un éxito de estas políticas es que consiguen que la noción de vivienda en propiedad sea transversal en cuanto a todos los quintiles de ingresos, pues esta se reparte en el parque residencial entre toda la población<sup>301</sup>. En cambio, aunque es un modelo exitoso en cuanto a la cantidad, no lo es frente a la calidad y localización de esta vivienda. Su producción masiva impulsa la segregación residencial, lo que produce un tejido urbano fragmentado, rígido en cuanto a su arquitectura y políticamente centralizado. Por tanto, estas políticas de financiamiento de vivienda terminan creando nuevas dificultades. Surge el problema de los con techo (Rodríguez & Sugranyes, 2005b)<sup>302</sup>, concentrado sobre la falta de calidad, equipamientos y servicios básicos de los nuevos barrios edificados; además de los problemas sociales derivados de las concentraciones de población vulnerable, como la violencia delictiva e intrafamiliar<sup>303</sup>.

*Quando se habla en Latinoamérica del derecho a la vivienda o ciudad, estas nociones no terminan de encajar con las teorías de Harvey, Sennet o Lefebvre. Se trata más de la concepción de Garnier (Garnier, 2011), desde una connotación real más que teórica, a partir de la exclusión urbana y las violaciones de los derechos humanos. Es la idea de la reconquista de la ciudad para todos (CL.AS23).*

En esta dinámica, es curiosa la relación que se establece entre el derecho a la propiedad privada y el derecho a la vivienda (Murphy, 2015; Pérez, 2022). En la práctica se enfrentan entre sí, pues a la vivienda social suele enfrentarse la propiedad privada como derecho inalienable al ciudadano. Se articula una especie de propiedad insurgente donde la demanda liberal por propiedad se liga a la noción de la vivienda social. Al final, esto lo que asienta es a la vivienda dentro de la cultura del esfuerzo y el mérito. Este ideal lo toman los movimientos de pobladores en lucha por la vivienda, que adoptan la cultura del esfuerzo para legitimar el acceso a la vivienda en propiedad mediante la postulación del subsidio. La vivienda se sitúa como un bien que se gana compitiendo y el subsidio es una forma de recompensa.

*Se utiliza la política pública y la vivienda social para impulsar la cultura de la propiedad. A nivel simbólico, es interesante la modalidad de vivienda social donde el Estado te apoya en la construcción de media vivienda y es tarea de la familia terminarla. Es una buena metáfora de la realidad cultural chilena, esa responsabilidad compartida entre el Estado y el esfuerzo de las familias (CL.AS21).*

---

<sup>300</sup> Algunos ejemplos lo demuestran: Frei Montalva (1964-70) con las operaciones Sitio; Salvador Allende (1970-73) mediante la producción directa de vivienda social a partir de empresas constructoras públicas; Pinochet (1973-90) como dictador, hace sus propias operaciones Sitio, convirtiendo a la gente en propietaria; y los gobiernos democráticos (1990-x) dan continuidad al modelo mediante los Fondos Solidarios de Vivienda. Supone una escalada de subsidios públicos centrados en estimular la demanda para acceder a una vivienda nueva en propiedad.

<sup>301</sup> Destacan los programas de Vivienda Básica y Progresiva del SERVIU, que asumen un 50% de los recursos públicos del MINVU en el periodo de construcción masiva de los años 90 (Simian, 2010). A partir de la encuesta CASEN 2006, la distribución de la vivienda económica por quintiles de ingresos muestra cómo se han beneficiado mayoritariamente la población de los dos quintiles inferiores, aunque afecta a toda la población en su conjunto.

<sup>302</sup> El 65% de los que viven en una vivienda social en Santiago manifiesta su intención de irse de su casa y barrio, pero no pueden, son pobres sin alternativas. Destacan dos tipologías: lotes individuales de varios pisos, que empiezan en la dictadura en tamaños de entre 100-120m<sup>2</sup>, pero durante los años 90 pasan a 60m<sup>2</sup>; y la otra mitad de viviendas son departamentos en edificios o bloques, de tres o cuatro alturas de media. Edificios hacinados donde la convivencia es complicada, pues los espacios comunes, residuales, no facilitan el encuentro ni el recreo.

<sup>303</sup> Cuando se relaciona la base de datos sobre delitos con el catastro de localización de la vivienda social, aparece una alta correspondencia entre la violencia intrafamiliar y la vivienda social. También son mayores los delitos en lugares privados, dentro de los hogares. Por tanto, existe una problemática social ligada a situaciones de hacinamiento, segregación, fragmentación social y deterioro del espacio público (Rodríguez & Sugranyes, 2005b).

Además, como las clases excluidas y pobres no acceden al circuito de trabajo formal, tampoco tienen seguridad social o jubilación<sup>304</sup>. Por eso, toma tanta importancia la componente patrimonial de la vivienda, donde la capacidad de herencia es clave. Esta concepción permea sobre los segmentos populares pues se convierte en el único espacio estable de seguridad, el principal activo dentro del patrimonio de los hogares. La vivienda se convierte en un colchón social frente a la falta de jubilación pública. Esta es una componente derivada de la desprotección y vulnerabilidad de un sistema precario y lleno de incertidumbre<sup>305</sup>. Entre las familias vulnerables la vivienda es literalmente y en muchos casos, la única herencia que legar a los descendientes. Además, es un espacio donde las familias ya saben que van a poder acoger a los familiares directos u a otras personas queridas como allegados.

*Comparando con occidente, la vivienda en Latinoamérica relaciona esa componente patrimonial directamente al arraigo territorial y el capital social. La vivienda debería considerarse como un derecho inherente a todas las familias, pero si vemos la historia de cómo los sectores pobres llegan a la vivienda se demuestra que realmente hay una cultura ligada a esa concepción de derecho a la vivienda en propiedad. El derecho a ese patrimonio, que poseer y poder legar a los descendientes (CL.AS23).*

Analizando el desarrollo histórico, también existe una importante cultura política ligada a la vivienda. El paso del gobierno de la Unidad Popular a la dictadura simboliza una ruptura cultural frente a la noción residencial tradicional. Las tomas de terreno a partir de mediados de siglo son la base para el desarrollo de los espacios populares, a las que se ligan partidos y sectores políticos de izquierdas. Durante la dictadura gran parte de estas poblaciones fueron intervenidas para asegurar el control social y la fuerza política de los pobladores deja de tener peso. Con la llegada de la democracia, aunque hay múltiples lecturas, todas concuerdan en que se produce una continuidad del modelo<sup>306</sup>.

El parque residencial simboliza de manera inevitable la polarización social urbana y junto al sistema de vivienda aparece una componente cultural clasista. Frente a la estigmatización social ligada a las múltiples modalidades de vivienda informal, surge la noción de barrio residencial privado a la americana. Aunque en Chile los índices de delincuencia son menores que en otras regiones del entorno, es cierto que es una sociedad donde la percepción frente a la inseguridad siempre es alta. Esto impulsa la pretensión de privacidad y aislamiento de ciertas clases sociales adineradas, lo que potencia las desigualdades sociales y la segregación espacial. Son proyectos que siempre giran en torno a condominios cerrados a la vía pública y que vuelcan sobre un parque privado, más controlado y tranquilo. Estos dos modelos polarizados entran en conflicto, representando el movimiento NIMBY.

*La cultura de la vivienda en propiedad permea sobre todos los niveles socioeconómicos, no es un tema de las familias de bajos ingresos, representa una noción transversal. En los últimos tiempos esto ha ido cambiando, sobre todo entre los jóvenes que tienen proyectos de vida más flexibles. Supone un divorcio frente al estándar residencial que quisieran tener frente al que realmente pueden acceder. Esto no quita que todavía es fuerte la noción ligada a la vivienda propia (CL.A14).*

---

<sup>304</sup> A mediados de siglo XX había más seguridad, pues el modelo industrial y las cooperativas favorecen que si trabajas en una compañía grande la fuerza sindical es fuerte, te dan vivienda y maneras de jubilarte.

<sup>305</sup> El debate sobre pobreza e inseguridad es muy interesante. Potencia directamente la segmentación espacial de la vivienda por clases (Paugam et al., 2017), lo que se relaciona directamente con movimientos como el NIMBY, presente en Santiago (Fuster-Farfán et al., 2021). La propiedad te da esa seguridad frente a la incertidumbre.

<sup>306</sup> El Estado mide formalmente la pobreza a partir de la Encuesta de Caracterización Socioeconómica Nacional, Casen, que realiza el Ministerio de Desarrollo Social desde 1985. Tener una propiedad de vivienda computa por el valor de su posibilidad de arriendo sobre los ingresos de la persona, lo que literalmente te permite sacar a la gente de la pobreza a través del acceso a la vivienda en propiedad. Tiene críticas, al igual que el registro de catastros de todo tipo. Se tratan de cálculos numéricos que son una abstracción de la realidad, para realizar comparativas entre países, por ejemplo. Pero para hacer política y hacer ciudad no sirve, no explican la realidad. Es interesante la perspectiva distinta del libro ONU Hábitat América Latina, porque enfoca desde diversas variables que miden el derecho a la vivienda (ONU-Hábitat, 2015).

## 6.2 Una cultura común frente a la vivienda

- Tabla 11. Nociones comunes sobre las que se asienta la cultura de la vivienda en propiedad. España y Chile

Políticas	-La política de vivienda asume una función más empresarial que social. Estado subsidiario. -Subvenciones a fondo perdido que impulsan al mercado. Limitado parque público de viviendas. -Interés político más cuantitativo que cualitativo. La construcción masiva de viviendas. -Deslegitimación de otros sistemas de tenencia alternativos, como el alquiler. -El control social mediante la propiedad de la vivienda, el trabajo (hipoteca) y la familia.
Económicas	-El sector inmobiliario y de la construcción como motor de producción y empleo. -El proceso de financiarización. La vivienda como activo de inversión y especulación. -El patrimonio que representa la vivienda en propiedad. Mecanismo de ahorro familiar. -La vivienda como bien mercantil producto del esfuerzo y el mérito, no como un derecho.
Demográficas y urbanas	-Vivienda informal y autoconstrucción como sistema de expansión urbana ante el éxodo rural. -Segregación social en un parque residencial fragmentado y rígido. El clasismo y la vivienda. -Grandes periferias urbanas sin infraestructuras adecuadas ni calidad residencial (habitabilidad).
Sociales	-La familia tradicional como institución ante el bienestar social, la vivienda es su continente. -Fuerte componente emocional familiar frente a la vivienda. El patrimonio familiar. -La estigmatización de la vivienda social. El Estado focalizado sobre los excluidos del mercado. -La igualdad impulsada a partir del reparto de la propiedad entre todos los estratos sociales.

- Fuente. Elaboración propia

Tanto Chile como España viven procesos de financiarización parejos, que a partir de los años 80 impulsan de manera acelerada al sector de la construcción como un pilar básico del sistema productivo nacional y un motor para el empleo. Esta dinámica, junto con la complicidad política, determina el desarrollo y situación actual de una cultura de la vivienda similar. Esto no quita que, aunque la evolución de las políticas de vivienda haya perseguido objetivos comunes, las situaciones y problemáticas del parque de viviendas son diferentes en cada contexto. Por eso, la perspectiva reactiva que caracteriza a las políticas de vivienda en su desarrollo frente a las problemáticas contextuales hace que las soluciones implementadas en forma de programas de vivienda social sí sean diversas dependiendo del contexto. Bien es cierto que las diferencias son más a nivel instrumental, pues en ambos casos se implementan políticas similares de apoyo a la vivienda en propiedad a partir de subvenciones, dentro de un sistema que termina privatizando todo el parque residencial. Por tanto, aunque los programas concretos de vivienda social cambien, comparten unos objetivos comunes y expresan una voluntad política pareja.

En ambos territorios la incertidumbre frente a las crisis económicas y las altas tasas de desempleo estructural, determinan una respuesta en forma de políticas de vivienda que impulsa al sector inmobiliario desde su perspectiva productivista; volcando sobre la vivienda en propiedad la idea de estabilidad económica y bienestar familiar. Junto con esto, los procesos desarrollados de transición hacia la democracia ligan a la propiedad de la vivienda el objetivo de restablecer el orden social, una función que se desarrolla de igual modo durante las dictaduras, dentro del proceso de institucionalización de las movilizaciones sociales. La creación acelerada del sistema de bienestar se asienta sobre esa estabilidad y el ente público promociona la vivienda en propiedad como el bien patrimonial que necesitan las clases trabajadoras para lograr conformar una gran clase media. Por tanto, más allá de los objetivos económicos, la pretensión es que a partir de esa estabilidad residencial crear una situación de bienestar ligada a la familia, el hogar y el trabajo; destacando la componente de seguridad sobre la vivienda, necesaria para la construcción social de la privacidad frente a lo público (Cortés-Alcalá, 1995).

Esto se liga fuertemente a la narrativa del urbanismo moderno en la que la vivienda es el centro de la vida, frente a un espacio público cuya función es de tránsito y circulación. Aunque toda libertad en una sociedad desigual es ficticia, la casa propia permite dar cierta ilusión de igualdad. La ideología dominante trata de imponer que teniendo una casa en propiedad somos libres, aunque la realidad frente a esa propiedad es que limita la movilidad y flexibilidad familiar. La hipoteca pasa a marcar el ritmo de vida de la clase obrera y la encadena a la tiranía del trabajo; y, dentro de un contexto que empuja cada vez

más al individualismo, la propiedad es definida como un derecho fundamental que implica cierto rechazo a la colectividad. Y así se mantiene esta cultura como la real, la única posible, bloqueando todas las visiones alternativas. Por tanto, una de las consecuencias directas de esta ideología de la vivienda, que permea intencionalmente sobre todos los niveles de ingresos, es el aumento de las desigualdades, donde la vivienda se convierte en uno de los exponentes más evidentes del estatus personal dentro de la sociedad de clases. Pero, la construcción social de la vivienda en propiedad como necesidad (Leal-Maldonado & Cortés-Alcalá, 1995), lleva consigo un anhelo subjetivo donde el hecho de poseer una vivienda no implica que dicha necesidad esté cubierta. Hay unos requisitos subjetivos de calidad, que son sociales y contextuales, donde se establecen las desigualdades frente a la vivienda.

Para terminar, es interesante destacar que incluso el lenguaje empleado en ambos contextos analizados durante la consecución de las entrevistas es similar. Al tratar aspectos relacionados con la cultura de la vivienda, se emplean ciertas expresiones comunes que deben tenerse muy en cuenta, pues toman una función determinante a la hora de transmitir y consolidar esa cultura popular frente a la vivienda en propiedad. Algunos ejemplos llamativos de ello que se repiten tanto en España como en Chile son: "buscamos un país de propietarios y no de proletarios<sup>307</sup>"; "el sueño de la casa propia<sup>308</sup>"; "casado, casa quiere<sup>309</sup>"; "un techo donde caerse muerto<sup>310</sup>"; "es lo único que los padres pueden dejar a sus hijos<sup>311</sup>"; o, "quien no llora no mama<sup>312</sup>".

### **Capítulo 7. Políticas de Vivienda**

Las políticas de vivienda son el conjunto legal, normativo y de medidas concretas de intervención promovidas desde las instituciones públicas especializadas en el ámbito residencial. Como se describe durante el marco teórico, se aborda la vivienda desde una perspectiva donde esta, como realidad social, supera su propio marco físico y constructivo para integrarse en una realidad urbana global. Por tanto, esa doble vertiente que representa la vivienda a partir de su concepción como necesidad social dentro de una estructura urbana junto con su componente física y mercantil, lleva a la necesidad de interpretar el modelo político de intervención pública desde una noción integral. Se aborda desde el marco que establece todo el sistema de vivienda a partir de su realidad multidisciplinar y a varios niveles. Las políticas, además, regulan el funcionamiento del mercado inmobiliario, lo que determina el sistema de provisión de vivienda en cuanto a su acceso, mantenimiento y titularidad; que a su vez consolida una cultura determinada frente al parque residencial construido. El objetivo tradicional y global de la intervención mediante políticas de vivienda es evitar que el problema del alojamiento se convierta en una causa de conflicto social; pero, en países como Chile y España, donde su componente mercantil en propiedad es la base del sistema de provisión de vivienda y vivienda social, las políticas tratan además de favorecer su construcción, impulsando al sector económico y su capacidad para generar empleo.

---

<sup>307</sup> Expresión que utiliza el ministro franquista Arrese (1959) y que se emplea también en Chile. Es este un caso paradigmático de cómo la cultura de la propiedad de la vivienda se impulsa de manera política e intencionada.

<sup>308</sup> En vez de garantizarse la vivienda como un derecho universal, se convierte en un sueño que alcanzar. Esta perspectiva lleva consigo todo un discurso meritocrático, donde la vivienda se consigue a partir del esfuerzo.

<sup>309</sup> Una prueba clara de la profunda comunión entre la vivienda y la institución familiar, como garante frente al bienestar social. Todo sistema de tenencia alternativo a la propiedad se convierte en transitorio.

<sup>310</sup> Apoya la noción patrimonial de la vivienda. Un bien factible para el ahorro, donde poder compensar las deficiencias del sistema público social y asegurar tu jubilación. Aquí destaca su capacidad de herencia familiar.

<sup>311</sup> Muchas madres solas son la primera línea activista frente a la lucha por la vivienda, las que más sufren frente a la emergencia habitacional. Lo justifican como algo que poder dejar a sus hijos, una suerte de patrimonio.

<sup>312</sup> Relacionado con la capacidad de esfuerzo y trabajo necesario para "merecer" una vivienda con apoyo público. Esta cultura mercantil hace que los vulnerables tengan que competir entre sí para lo que debería ser un derecho.

Por tanto, para establecer el análisis del desarrollo histórico de las políticas de vivienda desde una perspectiva integral hay que tener en cuenta que los instrumentos para llevar a cabo la intervención pública se dividen en tres ámbitos relacionados (Leal-Maldonado & Cortés-Alcalá, 1991): Normativos. Producción de suelo urbano y planes reguladores (clasificación del suelo conforme a usos), calificación de viviendas (sociales o protegidas) y regulación de mercados (como con los alquileres); Económicos. De manera indirecta sobre el sistema de financiación (regulando el sistema bancario e hipotecas), fiscalidad e impuestos. O, la intervención directa mediante los presupuestos públicos (ayudas o subvenciones); y sobre los Actores que participan en el diseño, producción y mantenimiento del parque residencial. Se debe también, abordar desde una perspectiva territorial y planificada, crítica con la práctica de la especulación y que impulse una relación sostenible tanto social como medioambiental.

En conclusión, la intervención pública se enmarca en una noción de vivienda (Pisarello-Prados, 2009) y ciudad (Harvey, 2003) entendida como un derecho universal clave dentro del Estado de bienestar, por lo que el sector público debe suplir las insuficiencias del mercado mediante medidas redistributivas que compensen las desigualdades estructurales. Se justifica desde la eficiencia, pues canaliza la competencia de mercado; y se legitima a partir de la noción de equidad, focalizando la ayuda sobre las familias más vulnerables. El objetivo principal es universalizar el derecho a la vivienda, para lo cual se implementan políticas que van reaccionando frente a las situaciones y problemáticas de su contexto inmediato<sup>313</sup>.

Durante el capítulo anterior se establece una relación directa entre la consolidación de la cultura residencial de la propiedad y la evolución de las políticas de vivienda. Siguiendo con el objetivo de la investigación, para analizar el proceso de gobernanza que hay en el diseño e implementación de estas políticas, el presente capítulo profundiza sobre su propio desarrollo histórico, determinante para la consolidación del parque residencial construido y la situación actual de la vivienda social. Es la última de las tres variables analizadas dentro del *path dependency* (Estado de bienestar, cultura de la vivienda y políticas de vivienda), claves para comprender la situación presente y llegar a conclusiones que incluyan el contexto espacial y temporal. Esta primera parte del Bloque II, se ha estructurado de manera intencionada desde una escala global hasta el nivel concreto que establece el desarrollo de las políticas; para llegar al final del capítulo a la explicación comparada, precisa y por etapas de la evolución temporal que enmarca la relación entre el parque residencial y los programas de vivienda social.

El capítulo comienza con la descripción de cada país y por etapas del desarrollo histórico que supone la evolución de las políticas públicas de vivienda; poniendo especial interés sobre los cambios políticos, económicos y sociales que acontecen, y cómo estos van marcando la pauta reflejando maneras de intervenir y legislar diversas frente al problema de la vivienda. Se articulan tres etapas, donde destaca el análisis realizado sobre el cambio que establece el giro neoliberal durante el último tercio del siglo XX y que sienta las bases sobre las que analizar la situación actual. Aunque la estrategia global frente al sistema de vivienda en ambos contextos durante todo su desarrollo se mantiene, el neoliberalismo marca un momento de transición donde la intervención directa tradicional del Estado en materia de provisión de vivienda social pasa a manos del ente privado. En este entorno mercantil, el Estado de bienestar adquiere un rol subsidiario con respecto a la vivienda, focalizando el apoyo sobre aquellos excluidos del mercado inmobiliario. En ambos contextos el modelo político actual nace durante la dictadura y se continúa en el periodo neoliberal comentado. Al fin y al cabo, el objetivo es llevar el análisis hasta la actualidad, entendida esta como el producto de todo su desarrollo histórico dentro de una estrategia política común y continuada, similar para ambos contextos.

---

<sup>313</sup> En resumen: durante la era industrial y el éxodo rural las políticas se centran en la demanda de salubridad; pero, frente a la evolución de la sociedad capitalista y el conflicto de clases, se emplean también como sistema de control social, transformando al obrero revolucionario en clase media propietaria. A partir de aquí el sector inmobiliario se manifiesta como un pilar frente al empleo y el crecimiento económico; que tras el giro neoliberal de los años 80 y la construcción masiva de viviendas, impulsa la problemática de la exclusión social y segregación urbana. En respuesta, el carácter público asistencialista se focaliza sobre los vulnerables (Jiménez-Riesco, 2007).

Esta primera parte permite, a partir de los periodos históricos señalados, realizar una comparativa entre contextos. Se aborda al final del capítulo mediante la elaboración de una tabla resumen de la primera parte, que recoge la evolución temporal de las políticas de vivienda en ambos países. El objetivo es llegar así hasta el análisis comparado del sistema de vivienda contemporáneo desde una perspectiva temporal y a partir de dos momentos concretos, que establecen el paso a la tercera etapa: la explosión de la burbuja inmobiliaria y la crisis de 2008 en España; y el giro asistencial y social para las políticas de vivienda que supone la entrada del siglo XXI en Chile, junto con el resurgimiento de un nuevo Movimiento de Pobladores. Aunque ambos periodos representan importantes modificaciones con respecto a su situación anterior es motivo de hipótesis para la presente investigación si suponen una real transición frente al modelo neoliberal de vivienda o, más bien, una nueva etapa de adaptaciones y cambios normativos sobre modelos en continuidad; sin representar un cambio frente a la estructura básica del sistema de vivienda. Una suerte de "gatopardismo", donde cambia todo para que nada cambie (Tomasi-Lampedusa, 1958). El análisis profundiza sobre esta cuestión en el Bloque IV de la tesis.

### **7.1 Las Políticas de Vivienda en España. Trayectoria histórica<sup>314</sup>**

Para entender la evolución de la política de vivienda en España, es necesario saber encajarla dentro de la estructura política e institucional desarrollada durante el siglo XX. Sus orígenes parten del siglo XIX, con el Ministerio de Gobernación (1883-1920), la Comisión de Reformas Sociales (1883) frente a las necesidades de la clase obrera o la Constructora Benéfica (1875). En la "cuestión social" se recogen estas demandas, que marcan el origen del Instituto de Reformas Sociales (1903), para mejorar las condiciones básicas y enfrentarse a la movilización social. En este contexto, se aprueba la Ley de las Casas Baratas (1911), pasando después las competencias al Ministerio de Trabajo (1920-57), que le da continuidad. Tras ello, la Ley Salmón (1935) impulsa la noción de estimular al sector de la construcción y generar empleo, lo que se consolida con la creación del Instituto Nacional de la Vivienda (1939-77) y la primera definición de vivienda protegida, VPO (1968). El Ministerio de la Vivienda (1957-77)<sup>315</sup> concentra esta proyección y consolida la cultura de la propiedad, ligada a la ideología del régimen.

Con la vuelta a la democracia la política de vivienda recae sobre el Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo (1977-91); y Transportes (1991-93); y Medio Ambiente (1993-96). En este periodo se produce el traspaso de las competencias en materia de vivienda a las CC. AA. y se desarticula el Instituto Nacional de la Vivienda, lo que facilita la creación del Instituto de la Vivienda de Madrid (1984) o el Instituto Catalán del Suelo (Ley 4/1980). El gobierno de José María Aznar (1996-2004) lo reorganiza sobre el Ministerio de Fomento, donde se incluyen las competencias de vivienda; y cuando entra la izquierda con José Luis Rodríguez Zapatero (2004-11), pasa a denominarse de nuevo como Ministerio de la Vivienda, con la intención de dotar de relevancia social al sector residencial. A partir de aquí, la crisis inmobiliaria de 2008 cambia completamente el contexto. Se suprime el Ministerio de Vivienda (2004-10) para retomar las funciones dentro del Ministerio de Fomento, mediante la Secretaría de Vivienda y Actuaciones Urbanas (2010-11); que se actualiza con la entrada de Mariano Rajoy (2011-18), en la Dirección General de Arquitectura, Vivienda y Suelo (2012-20), dentro del mismo ministerio. Pasa a llamarse Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana, desde 2020 hasta la actualidad, con el cambio de tendencia que representa la entrada en el gobierno de Pedro Sánchez en 2018.

---

<sup>314</sup> Para profundizar, las tesis: "La política de la vivienda en España: aproximación histórica" (Van Halen-Rodríguez, 2016); "La política de vivienda en España: análisis de sus efectos redistributivos" (Sánchez-Martínez, 2002).

<sup>315</sup> Agrupa a los organismos afines a la vivienda, como la Dirección General de Arquitectura y Urbanismo, o la Dirección General de Regiones Devastadas (1938-57). Sus nuevos principales órganos ejecutores son la Dirección General de la Vivienda y el Instituto Nacional de la Vivienda.

En esta evolución histórica la Constitución de 1978 marca un hito claro, pues a partir del artículo 47 se eleva la vivienda a la categoría de derecho<sup>316</sup>. Este momento supone una transición, un giro social en la política de vivienda, que en su desarrollo se debate entre el objetivo de facilitar el acceso a la vivienda y el fomento de la actividad de la construcción. A partir de aquí, la competencia en materia de vivienda recae sobre las CC. AA., en una descentralización donde la coordinación entre el nivel local, las autonomías y el gobierno central pasa a ser determinante para la gobernanza.

Se analizan a continuación todas aquellas políticas e intervenciones públicas que determinan en su desarrollo el parque residencial y el proceso social del habitar, desde una perspectiva integral que supera la noción cuantitativa o de déficit de vivienda. Para analizar la relación entre los instrumentos normativos implementados y los actores involucrados en los mismos, son determinantes las problemáticas contextuales que enmarcan el conflicto social frente a la vivienda durante su desarrollo. Se analiza su evolución en el tiempo a partir de los principales Planes de Vivienda que surgen en respuesta y representan el marco legal de la política de vivienda, donde la vivienda protegida es su principal instrumento de actuación. Se articula así el mercado inmobiliario en dos componentes: la vivienda libre, de mercado; y la protegida o VPO, a un precio inferior al mercado debido a la intervención pública. Para entender esta relación, hay que destacar que la duración del régimen de protección depende del Plan de Vivienda al que se acoja y tras ese plazo se procede a su descalificación, convirtiéndose en una vivienda libre. Este aspecto hace que el parque residencial realmente público sea muy limitado.

El análisis histórico se establece en tres periodos, que representan modelos diversos de políticas de vivienda con relación al cambio en los sistemas de gobierno imperantes durante el siglo XX; aunque, como se analiza durante el presente capítulo, realmente estas tres etapas mantienen una estrategia común frente a la vivienda social. La primera (x-1976), se centra en la producción de viviendas y el impulso del sector de la construcción y empleo, con el objetivo prioritario de reducir el déficit residencial; la segunda (1976-2008), da continuidad a la estrategia global mantenida en el tiempo, aunque pretende orientar más la producción de viviendas a las necesidades sociales (Alguacil-Denche et al., 2013; Leal-Maldonado, 2010; Sánchez-Martínez, 2002); y la tercera, supone un hipotético cambio o transición hacia un modelo que está todavía en discusión, a partir de la crisis inmobiliaria de 2008.

### **7.1.1 Anterior a la Guerra Civil (1939) y durante la dictadura franquista (1939-76)**

#### ***El origen de las políticas de vivienda en España. Hasta la Guerra Civil (1939)***

Durante el siglo XIX se aborda el problema de la vivienda a partir de algunos intentos de legislación pioneros, como la Real Orden del 9 de septiembre de 1853 o el Proyecto de Ley de 1878, centrados en interesantes debates sobre la vivienda de la clase obrera. Es un periodo donde la acción del Estado es residual<sup>317</sup>, otorgando beneficios puntuales a constructoras benéficas o proyectos filantrópicos (Tatjer, 2005). Esta dinámica da un giro con la entrada del nuevo siglo, cuando los gobernantes comienzan a asumir la "cuestión social" derivada de la migración rural a las ciudades y la situación frente al déficit de vivienda. Aquí se impulsa el Instituto de Reformas Sociales (1903), organismo pionero en Europa para la representación de los trabajadores en materia de legislación laboral. Este propone una ley para que el gobierno invierta en la construcción de viviendas, que se formaliza en la Ley de Casas Baratas

---

<sup>316</sup> No se configura como un derecho fundamental, por lo que no es directamente deducible ante los tribunales (artículo 53.3, sobre los principios reconocidos en el cap.3). Se evidencia la necesidad de una Ley estatal que garantice el cumplimiento de la noción de vivienda como un derecho recogido en la Constitución. Se ha confundido tradicionalmente el derecho a la vivienda con el derecho a comprar una vivienda (Iglesias-González, 2013).

<sup>317</sup> En las colonias industriales y cooperativas obreras de finales del XIX, son las empresas y los particulares los que toman el protagonismo para su construcción. Esto llega hasta 1940-50, donde las leyes franquistas de 1946 y 1955 incluso obligan a las grandes empresas industriales a que dediquen fondos en la construcción de viviendas para sus empleados. Durante el siglo XX los promotores públicos irán tomando el protagonismo (Tatjer, 2005).

(1911)<sup>318</sup>. Supone el origen de las políticas de vivienda en España, pero la excesiva burocracia del proceso, la inoperancia de los ayuntamientos y la falta de rentabilidad para la empresa privada evidencian su fracaso, frente a la escasa inversión pública destinada. En un intento de ajustar la inversión estatal a los objetivos la Ley se actualiza en 1921, pero los resultados se mantienen<sup>319</sup>.

Ante la limitada intervención estatal y ligado al proceso de industrialización, se articulan precarias periferias urbanas donde las casas de los obreros se acumulan alrededor de las fábricas, compartiendo una situación de hacinamiento y falta de higiene<sup>320</sup>. Estas condiciones impulsan grandes movilizaciones sociales y la componente residencial pasa a ser determinante para lograr el control y el orden, en torno a la corriente higienista de la época. Facilita que, ante el tradicional ambiente liberal promulgado a partir de las Cortes de Cádiz (1810-14) y que consolida un mayoritario mercado de alquiler entre las clases populares y obreras<sup>321</sup>; se apruebe la regulación de precios del alquiler que supone el Decreto Bugalla<sup>322</sup> en 1920, para enfrentarse a la inflación producto de la I Guerra Mundial y proteger a los inquilinos.

Por otro lado, en 1923 la Conferencia Nacional de Edificación en Madrid impulsa una nueva modificación de la Ley de Casas Baratas (1911-21), sustituyendo el crédito por primas a la construcción. A partir de aquí, la producción de vivienda social toma impulso mediante las cooperativas<sup>323</sup> de vivienda ligadas a asociaciones gremiales tradicionales. Entre 1924-25 la dictadura de Primo de Rivera impulsa varios decretos centrados en el problema de la vivienda; y la noción pasa a la de las Casas Económicas, que introduce una idea clave por primera vez en España, el fomento de la construcción como medida de la reactivación económica y la lucha contra el desempleo (López-Valencia, 1929)<sup>324</sup>.

Durante la Segunda República (1931-39) se intenta continuar la estrategia anterior y dar solución residencial para las clases trabajadoras a partir de cooperativas, mediante el Servicio de Crédito Social ligado a las Cajas de Ahorro. Es aquí representativa la Ley Salmón (1935), que fomenta la construcción de viviendas sociales a partir de los presupuestos del Estado. Pero, como se enmarca en la crisis internacional producto del crac del 29 el paro se dispara, deprimiendo la capacidad de la demanda. Además, las buenas previsiones conforme a inversión pública que representa la corriente del New Deal y las políticas keynesianas se topan en España con el estallido de la Guerra Civil en 1936.

---

<sup>318</sup> Para clases medias y obreras, su calificación fija el precio máximo de alquiler y venta; cuestiones técnicas; y se regularizan sus destinatarios. Los promotores son sociedades benéficas, en Barcelona la de Fomento a la Propiedad (1912); y Fomento de la Vivienda Popular S.A. (1926). Destaca la tipología en cooperativas (Tatjer, 2005).

<sup>319</sup> Se construyen solo 1.295 viviendas con intervención pública entre 1913-20; y 1.290 entre 1921-24. Por otro lado, el precio de la vivienda sube en casi un 90% entre 1913-20 (Cotorruelo, 1960).

<sup>320</sup> Aquí, el 19% de las familias viven en una sola estancia; y el 27% de las casas están súper-habitadas con más de dos personas en una sola pieza, de las que el 40% las ocupan más de 7 personas (Cortés-Alcalá, 1995).

<sup>321</sup> La total libertad del alquiler la recoge la Ley de 1842 que, exceptuando el periodo absolutista de Fernando VII (1814-33), se mantiene desde las Cortes de Cádiz (1810-14) hasta 1920.

<sup>322</sup> Surge en respuesta a las movilizaciones de las agrupaciones de inquilinos locales, que forman la Federación de Ligas de Inquilinos de España en 1920. El decreto permite congelar el precio del alquiler a niveles de 1914, impide los desahucios en caso del impago de una cuantía superior a esta y obliga a una prórroga forzosa de los contratos.

<sup>323</sup> La modalidad cooperativa de vivienda en Cataluña es relevante durante el desarrollo del siglo XX: durante el 1/3 de siglo vinculado a la Ley de Casas Baratas (1911); entre 1950-70, en un periodo de expansión donde las empresas son protagonistas tras el impulso que las leyes de 1946 y 1955 otorgan para la construcción; a partir de 1990 en la ciudad de Barcelona como una alternativa residencial (Tatjer, 2008), lo que llega al momento actual.

<sup>324</sup> La dictadura de Primo de Rivera (1923-30) supone un gran impulso en ayudas públicas para Casas Baratas y Económicas en régimen cooperativo, mediante el Patronato de Política Social Inmobiliaria del Estado (Tatjer, 2005). En Barcelona surge como el Patronato Municipal de la Habitación en 1927, con el objetivo de erradicar el chabolismo en zonas como Montjuic e impulsar la Exposición Internacional de 1929. El problema es que los precios de estas viviendas son demasiado elevados a pesar de las restricciones y gran parte pasa a manos de la burguesía (Leal-Maldonado, 1976). En 1937, durante la II República, se añade el Comisariado de la Casa Obrera (Tatjer, 2008).

En conclusión, las políticas de vivienda hasta 1939 arrojan unos resultados generales insuficientes<sup>325</sup>, asumiendo además la principal crítica de que las Casas Baratas y Económicas construidas son en realidad demasiado caras para los obreros y las clases más vulnerables (Cotorruelo, 1960). Poniendo el foco sobre la ciudad de Barcelona, entre 1900-30 dobla su población hasta alcanzar el millón de habitantes. En este contexto se llevan a cabo grandes infraestructuras y obras públicas, como la línea de Metro que implementa la empresa el Gran Metropolitano de Barcelona a partir de 1921; y destaca la relevancia que empieza a adquirir la urbe a partir del evento internacional que supone la Exposición Universal de 1929 (Martínez-Gutiérrez, 2017). A un nivel más concreto, dentro de este periodo es característica la tipología residencial popular conocida como "pasillo", donde viviendas mínimas se organizan en torno a un patio o pasillo, muchas veces en el interior de las originarias manzanas de Cerdá (Tatjer, 2003).

### ***Tras el golpe de Estado. La dictadura franquista (1939-76)***

La Guerra Civil (1936-39) supone un gran parón en el desarrollo de las políticas públicas y destruye una parte importante del patrimonio residencial<sup>326</sup>. Frente a esto, la Ley de Protección de Vivienda (1939) se centra en la reconstrucción y deroga toda la legislación anterior, marcando el inicio del periodo legislativo franquista. La cuestión residencial es determinante para el régimen desde el principio, pues el hogar es el centro para la expansión del espíritu y el marco donde se establece la familia, clave dentro de una ideología centralizadora y conservadora. Comienza una nueva etapa con la centralización de toda la política de vivienda sobre el Instituto Nacional de la Vivienda, INV (1939-77)<sup>327</sup> y la definición de la Vivienda Protegida. La situación de emergencia producto de la guerra obliga a impulsar la reconstrucción a partir de los organismos estatales y el capital público. Esto se desarrolla otorgando facilidades a entidades afines al régimen, para que dispongan de capital público en el inicio de un periodo donde la intervención del Estado es determinante y se ejerce de un modo regulado y autoritario.

El periodo de la postguerra supone una situación de emergencia habitacional para la ciudad de Barcelona sin comparación, donde el chabolismo se hacina en zonas como la montaña de Montjuic. Entre 1940-50 la ciudad crece en unos 165mil habitantes, junto con otros 90mil en municipios colindantes que comienzan a formar la gran Área Metropolitana. La intervención pública se centra en el déficit cuantitativo a nivel nacional a partir de los Planes de Urgencia Social, algo que se evidencia con la tipología social característica de la época, los polígonos de vivienda (Martínez-Gutiérrez, 2017).

- *Plan de Vivienda del Instituto Nacional de la Vivienda (1944-54)*<sup>328</sup>. Tomando como referencia modelos residenciales de países europeos fascistas, se fijan las necesidades anuales de vivienda con una previsión a diez años. Pero la capacidad pública es limitada y frente al diagnóstico se determina un nuevo rol para las empresas privadas, que deben ser protagonistas. En realidad, supone una continuación de la Ley Salmón (1935) pues se mantiene el objetivo principal de la lucha contra el paro (Maestre, 1979). Para ello, se pretende incentivar la participación privada mediante exenciones tributarias, beneficios fiscales y facilidades crediticias. Esto no se consigue y el Plan queda lejos de solventar las necesidades del momento, construyendo solo un 25% del objetivo inicial. Aun así, ganan importancia las empresas constructoras públicas, de ayuntamientos y diputaciones, a lo que se añade la actividad que desempeña la Obra Sindical el Hogar (1938-77). La conclusión es que el Plan no es

---

<sup>325</sup> Se construyen solo entre 15-25mil viviendas con apoyo público, la mayor parte a partir de 1924 (Alberdi, 2014).

<sup>326</sup> La Fiscalía de Vivienda en 1936 estima el déficit en más de 1millón y la guerra destruye el 10% del parque, unas 250mil viviendas. Tras la guerra, serán necesarios 10 años de construcción al nivel máximo de los años previos para volver a la situación original (Vallejo, 1983); frente a unos 4millones de personas sin hogar (Díaz-Zoido, 1992).

<sup>327</sup> Es producto de la Ley de Reconstrucción Nacional de 1939. Dentro del INV, es clave la Dirección General de Arquitectura (1939-78); así como otras entidades como la Dirección General de Regiones Devastadas.

<sup>328</sup> El Plan (1944-54) diagnostica un déficit de 360mil viviendas y se llegan a construir unas 110mil. Por otro lado, en 15 años (1939-54) se ponen en marcha proyectos para reconstruir unas 450mil viviendas, donde cabe destacar la intervención directa del Estado, que pasa a ser el principal gestor de la vivienda (Cotorruelo, 1960).

capaz de abordar el déficit con la intensidad necesaria y, además, parte de estos recursos sociales van a parar a familias acomodadas, pues supone un gran negocio para los empresarios (Cotorruelo, 1960).

A nivel legislativo se impulsa la Ley de 1944, que define la distinción entre el régimen de Viviendas Protegidas tutelado por el INV y el de Viviendas Bonificables. Estas, se dedican al arrendamiento a partir del marco normativo que establece la Ley de Arrendamientos Urbanos, LAU, de 1946, en coordinación con la Junta Nacional del Paro. Supone la continuación de la regulación de los alquileres establecida a partir de la Ley Bugallal (1920), donde la cuantía del alquiler queda restringida a una renta máxima y prórroga forzosa; lo que reduce intencionadamente el interés privado de inversión sobre el sector (Cotorruelo, 1960). El Gobierno apuesta por incentivar el sector de la construcción para generar empleo y se centra en la venta en propiedad. Las reformas que suponen, sobre la Ley de 1944, los Decretos Ley de 1948 y 1953, dan continuidad a esta dinámica y establece las bases para la expansión del periodo de construcción posterior, asentando la noción de propiedad, inversión y patrimonio<sup>329</sup>.

A partir de 1954 comienza el periodo de apertura internacional<sup>330</sup>. El país empieza a salir de los duros años de postguerra y, tras veinte años de recesión y estancamiento, se superan los niveles de renta per cápita de 1935. La limitada intervención pública ligada a la política de vivienda incorpora de manera intensa a la iniciativa privada en torno a la figura del promotor, al que se le otorgan todo tipo de beneficios y exenciones fiscales, bonificaciones, prioridad en los materiales y derechos, como el de expropiación forzosa de terrenos. La Ley de Viviendas de Renta Limitada (1954)<sup>331</sup> impulsa un nuevo modelo que unifica los regímenes de Vivienda Protegida y Bonificable de la Ley anterior (1944). Se centraliza en el INV, protagonista, y se define por primera vez un Plan de Vivienda, con las características técnicas de la Vivienda de Renta Limitada. La Ley se actualiza mediante el DL de 1956, especificando la categoría de Viviendas de tipo Social<sup>332</sup>. Supone la base para la posterior Vivienda de Protección Oficial.

- *Plan Nacional de Vivienda (1956-1960)*<sup>333</sup>. El primero reglado y con incidencia real, a partir de las disposiciones técnicas de las Viviendas de Renta Limitada (1954). Se consolida una dinámica ligada a una estructura de gobierno de tecnócratas del Opus Dei, en un contexto de crecimiento demográfico urbano y déficit de vivienda. Comienza con la intervención a nivel local mediante el Plan de Urgencia Social en Madrid (1957) y a partir del Decreto que regula la categoría de Viviendas Subvencionadas (1957). Esta modalidad de viviendas a la madrileña se extiende al resto del país. Son viviendas con grandes alicientes económicos para promotores e inversores, pues agregan pagos públicos a fondo perdido entregados por vivienda terminada; lo que supone la base de las conocidas como "ayudas a la piedra" (Vallejo, 1983). Son claves para su articulación la creación del Ministerio de la Vivienda (1957-77)<sup>334</sup> y la primera Ley del Suelo y Ordenación Urbana (1956).

---

<sup>329</sup> Son las bases del "no queremos una España de proletarios sino de propietarios", de José Luis Arrese, ministro franquista de vivienda (1957). Cuando en el resto de Europa se apuesta por una vivienda social pública en régimen de alquiler, en España se opta por ayudas sociales para favorecer el acceso a la propiedad privada.

<sup>330</sup> Progresivo desbloqueo internacional a partir de los acuerdos bilaterales con EE. UU. para la instalación de bases militares a cambio de ayudas económicas y el Concordato con la Santa Sede.

<sup>331</sup> Introduce dos conceptos clave: Módulo (coste del m<sup>2</sup> de ejecución material) y Presupuesto Protegible (inversión base para aplicar beneficios y ayudas públicas). Asienta las bases del funcionamiento mediante Planes Generales.

<sup>332</sup> Amplían el régimen legal transitorio de protección de la vivienda a 20 años, periodo donde no se pueden vender ni subarrendar, entrando después al mercado libre. Objetivo: construir 10mil Viviendas Sociales al año.

<sup>333</sup> Diagnóstico a partir del primer Censo de Población del INE (1953), que es pionero en cuanto a su base científica dentro del entorno europeo (Cotorruelo, 1960). Frente al alto hacinamiento y déficit de vivienda, el objetivo del Plan es construir 500mil viviendas (200mil de Renta Limitada y 300mil Protegidas de la ley anterior). Contando con los años posteriores, pues entre 1961-62 se entregan 250mil Viviendas de Renta Limitada, se alcanzan las 450mil viviendas, lo que representa un éxito. El Plan lo financia el Estado en un 45% y el resto es privado (Blasco, 1993).

<sup>334</sup> La Obra Sindical del Hogar (1938-77) con el Ministerio de la Vivienda (1957-77), se convierte en el brazo ejecutor del Instituto de la Vivienda (1939-77). Entre 1942-70, construye cerca de 270mil viviendas (Barreiro-Pereira, 1991).

Este plan se considera un éxito (Blasco, 1993), pues consigue dar un gran impulso al ritmo de construcción nacional multiplicando por cuatro la oferta en vivienda de protección pública, abordando el objetivo de convertir a los trabajadores en propietarios. En 1959 y con el objetivo de dar continuidad a esta tendencia creciente se implementa el Plan Nacional de Estabilización Económica, que supone el inicio de la liberalización de la economía, rompiendo la tradicional política de autarquía del régimen<sup>335</sup>.

- *Plan Nacional de Vivienda (1961-76)*<sup>336</sup>. Se centra en dar estabilidad y continuidad al desarrollo del periodo anterior, frente al inicio de un fuerte proceso de crecimiento económico. El objetivo es encarar el gran déficit de vivienda mediante el impulso del mercado inmobiliario<sup>337</sup>. En este periodo se implementan los Planes de Desarrollo Económico y Social (1963; 1969; 1972), impulsados dentro del marco global del Plan de Estabilización. Aquí se integra el Plan de Vivienda, desde la valoración de que el sector de la construcción es clave para el PIB y la creación de empleo. La apertura exterior del régimen lo facilita, pues se desarrolla el sector terciario en las ciudades y las bases sociales mejoran (Tamames, 1992). A partir de los Decretos 2131/1963 y 3964/1964 se deroga toda la legislación anterior, asentando las bases para el Decreto 2114/1968, que consolida el reglamento de las nuevas Viviendas de Protección Oficial (VPO). Es el origen legal de la VPO<sup>338</sup>, que define el INV como la base normativa para todo el Plan. Junto con el contexto de crecimiento económico y el protagonismo del sector inmobiliario este modelo consigue reducir el déficit de viviendas, mediante una política urbana que satisface a las clases dominantes y empresariales<sup>339</sup>. Pero, en los años 70 el modelo entra en quiebra, en un contexto de inflación global y fuerte subida del desempleo. Mucha construcción no se vende y la oferta pasa a la vivienda de mala calidad, más accesible.

En conclusión, los resultados globales del Plan son exitosos. En los años 60 la VPO supone la mitad de la vivienda iniciada en construcción, lo que contribuye al crecimiento económico del país creando casi medio millón de puestos de trabajo al año. La crítica se mantiene frente a periodos anteriores pues mucha de esta vivienda acaba en las clases medias. La política de vivienda se centra en el impulso de la oferta, dejando a un lado al beneficiario. Otra cuestión relevante es la localización de esta construcción masiva, que debido al precio del suelo termina en las periferias urbanas. Aquí se mantiene la tipología que representan los polígonos de vivienda<sup>340</sup> desarrollados durante toda la primera mitad del siglo XX, pero que tienen su esplendor entre 1950-70 (Cuesta-Gómez, 2014; Tatjer, 2005; Tatjer & Larrea, 2011). En este sentido es importante la Ley 19/1975, sobre la Ley de Suelo de 1956, recogida mediante el RD 1346/1976; pues introduce la noción de calificación y redefine las clases de suelo.

---

<sup>335</sup> En este periodo también se articula la Ley de Propiedad Horizontal 49/1960. Es la base legal para regular los aspectos relacionados con las comunidades de propietarios y se mantiene, con modificaciones, hasta el día de hoy.

<sup>336</sup> Se diagnostica un déficit de 3,7 millones de viviendas a partir del Censo Nacional de Población y Vivienda (1953). De las casi 4 millones de viviendas terminadas en el periodo, el 65% se construyen al amparo de alguno de los regímenes de protección puestos en marcha, lo que supone la construcción de más de 2,8 millones de VPO. En 1975 se alcanza el pico de viviendas terminadas al año, con 370 mil unidades (Van Halen-Rodríguez, 2016).

<sup>337</sup> Se da continuidad al modelo volcado sobre la propiedad, por lo que se actualiza la LAU de 1946-56 mediante el Decreto 4104/1964 y la Ley 40/1964, estableciendo la LAU de 1964. Los alquileres siguen congelados y continúa la prórroga forzosa del contrato. Para los nuevos, se puede firmar la actualización de precios según el IPC.

<sup>338</sup> De manera global, del lado de la oferta se fija un precio máximo de venta; otorgan beneficios fiscales, tributarios y financiación pública para el proyecto; y buenas condiciones financieras o de crédito. Además, se suelen exigir compensaciones urbanas. Por parte de la demanda, se obtiene una vivienda para domicilio habitual con acceso a subvenciones; a precio inferior a mercado; que no puede mercantilizarse hasta transcurrido un tiempo variable.

<sup>339</sup> Entre 1964-70 el 90% de la VPO construida es de promoción privada, frente a un escaso 10% de promoción pública. Además, sobre el total de VPO solo el 19% se ocupan en régimen de alquiler, un dato que va decayendo durante este periodo y termina en 5,4% en los últimos cinco años (1970-75) (Van Halen-Rodríguez, 2016).

<sup>340</sup> Para entender la configuración de la Barcelona actual, entre 1950-75 se construyen unas 750 mil viviendas nuevas frente a un crecimiento poblacional de millón y medio de habitantes. Una parte importante se construye con apoyo público en los casi 60 polígonos de vivienda de la periferia (Martínez-Gutiérrez, 2017).

### 7.1.2 Transición y desarrollo democrático (1976-2008)

El final de la dictadura representa una dinámica creciente en cuanto al impulso del sector de la construcción y la reducción del déficit de vivienda; y la llegada de la democracia plantea un fuerte intento de transformación de la política de vivienda<sup>341</sup>. El objetivo es dotarla de un carácter más social e intervenir sobre componentes como la igualdad frente al acceso a la vivienda, entendiendo que la oferta ya es suficiente. Estos cambios se plasman en la actualización de la normativa para la VPO que establecen medidas como el Real Decreto-ley 12/1976 y el RD 2960/1976, consolidando el modelo para las Viviendas Sociales de la transición. La idea es estabilizar y capacitar de manera pública a la demanda, para activar una oferta abundante deprimida con la crisis. Una política de vivienda más focalizada, para dejar de beneficiar a las clases acomodadas e implementar ayudas públicas centradas sobre los demandantes más vulnerables. Esto pretende dar un giro frente a la tradicional inclinación sobre la oferta para tener en cuenta también a la demanda<sup>342</sup>; pasando de un sistema volcado sobre los promotores mediante financiación pública directa, las "ayudas a la piedra", a un modelo centrado en las medidas fiscales de los demandantes (Vallejo, 1983). Además, comienzan las ayudas a la rehabilitación, con la pretensión de recuperar el patrimonio histórico y el entorno urbano.

El Estado abandona su rol central en la construcción de viviendas para impulsar a la iniciativa privada hacia la función social junto con el apoyo del sistema financiero, entidades Oficiales de Crédito, Cajas de Ahorro y Banca Privada; para que otorguen todo tipo de facilidades de préstamo. Pero, esto lo que consigue es darle continuidad al sistema anterior; pues la inversión pública en vivienda se mantiene sobre las facilidades financieras y fiscales (Rodríguez-López, 2009) para el impulso del sector de la construcción y la creación de empleo, apostando por la propiedad. La realidad contextual<sup>343</sup> trunca la ilusión frente al giro social comentado, que supone un total fracaso. Por tanto, se plantea la solución de volver al sistema anterior y la rectificación se establece a partir de los Decretos Garrigues (1978)<sup>344</sup>, aprobados junto con la Constitución de 1978 (Tinaut et al., 1988).

Dentro de la rearticulación del sistema de vivienda estatal, se produce la desaparición del INV (1939-77) y de su principal brazo ejecutor durante el régimen, la Obra Sindical del Hogar (1938-77). En su lugar se crea la constructora oficial VISONSA, para ejecutar los encargos del nuevo Instituto de Promoción Pública de Viviendas (1980-83). Las funciones de este organismo tienen una corta duración, pues con la Constitución se derivan las competencias de vivienda a las CC. AA. La descentralización de las políticas se gestiona de manera coordinada a través de los Convenios de Colaboración, donde se consensua un sistema global en el que el Estado aporta los recursos para que los gestionen los gobiernos regionales. Las CC. AA. impulsan la creación de sus propios Institutos de Vivienda, para Barcelona el Institut Català del Sòl, Incasòl (Ley 4/1980). Toman las competencias para la promoción pública de la VPO, lo que supone un importante paso hacia un sistema de gobernanza más descentralizado, donde el nivel local es capaz de desempeñar el diagnóstico y la intervención. Esto produce un fuerte desarrollo normativo, que implica mayor control y revisión tanto de la subvención a la oferta y los precios de la vivienda; como de la evaluación de la situación del adquiriente, según sus ingresos.

---

<sup>341</sup> Los partidos de izquierdas, PSOE y PCE, así como profesionales y académicos críticos durante el franquismo, son los responsables de la elaboración de los nuevos Planes de Vivienda. Plasman una crítica evidente al sistema productivista de la época anterior, influenciada por la obra del autor Campos Venuti (Campos-Venuti, 1978).

<sup>342</sup> Por ejemplo, con la subsidiación de intereses para los préstamos de los adquirientes de vivienda, a partir de la calificación personal o subjetiva. Implica petición individualizada, determinada a partir de los ingresos familiares o el nivel de renta. Pero, la calificación subjetiva resulta compleja y se desarticula en 1977 con los Decretos Garrigues.

<sup>343</sup> Crisis global: la construcción cae y sube el paro (0,8% de población activa en 1970, 3,7% en 1975, 9,5% en 1980); falta de financiación, subida de precios y tipos de interés (10% en 1975; 17,5% en 1978) (Maestre, 1979).

<sup>344</sup> El DL 31/1978 agrupa las categorías anteriores y establece un único tipo de VPO; y el DL 3148/1978 define sus componentes técnicas: máximo de 90m<sup>2</sup>, precio de venta controlado por módulos revisables (m<sup>2</sup>) y calificación temporal a 30 años. Son las bases para la implementación del Plan Trienal (1981-83) y el Cuatrienal (1987-90).

El objetivo es definir de una manera más precisa y adecuada las características técnicas de la VPO, introduciendo criterios para focalizar las ayudas sobre los sectores más vulnerables. Pero, esto se produce en plena escalada neoliberal, dentro de un entorno de impulso a la liberalización del mercado de vivienda y suelo. Aquí se produce toda una reforma en la noción del sistema hipotecario (Ley 2/1981), que supone la liberalización del sistema financiero de vivienda a partir de la articulación de un amplio mercado de hipotecas y beneficios fiscales<sup>345</sup>. Nacen los préstamos cualificados y los convenios público-privados con Entidades Financieras y Cajas de Ahorro. El objetivo es salir de la crisis mediante la potenciación del sector de la construcción y el aumento del empleo<sup>346</sup>.

También hay que destacar el protagonismo de los movimientos sociales durante la transición para reivindicar el derecho a la vivienda (Alabart-Vilà, 1981). Consiguen la Orden Comunicada de 1979, que impulsa el proceso de remodelación de barrios de chabolas y donde gran cantidad de edificios históricos recuperables pudieron rehabilitarse; lo que facilitó una mayor concentración de vivienda social en lugares céntricos urbanos. En Barcelona, en 1976 se aprueba el Plan General Metropolitano, PGM, que incluye la participación vecinal como un instrumento clave para la remodelación urbana<sup>347</sup>. A partir de aquí, la intervención pública en la construcción de viviendas se va reduciendo y pasa al ente privado; para concentrarse sobre la dotación de infraestructura, equipamientos y servicios, donde el plan regulador es determinante. La iniciativa privada no puede abarcar ni solucionar las problemáticas urbanas, por ello la compra pública de suelos para la gestión urbanística es determinante en este periodo, coordinado con los Planes Especiales de Reforma Interior, PERI (Ley Reforma Interior, 1895).

- *Plan Trienal (1981-1983)*<sup>348</sup>. Gestionado por UCD en el ministerio de Obras Públicas (RD 2455/1980), se centra en la superación de la crisis económica, la inflación y el desorbitado crecimiento del desempleo<sup>349</sup>. La solución es la tradicional, se retoma el impulso del sector de la construcción de viviendas para la creación de empleo a partir de políticas de vivienda afines. Aparece por primera vez la noción de la rehabilitación y regeneración urbana, ligada a su componente más social<sup>350</sup>. Un aspecto relevante para el proceso de financiarización de la vivienda, es que se autoriza al Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo, MOPU (1977-91), a establecer convenios con las entidades financieras públicas y privadas, con el objetivo de subvencionar el tipo de interés de los préstamos para la construcción de VPO. Aquí, las protagonistas Cajas de Ahorro se vuelven cada vez más privadas y menos sociales, repartiéndose la financiación de la VPO de los créditos públicos del Instituto de Crédito Oficial, ICO<sup>351</sup>.

---

<sup>345</sup> Es el inicio del proceso de titulación del mercado financiero español, donde los bancos reconvierten los préstamos hipotecarios en nuevos paquetes para la inversión. Se articula a partir del marco legislativo de la Ley 2/1981, Ley 46/1984, Ley 19/1992, el RDL 3/1993 y el RD 926/1998 (Martín-Martín, 2012). La Ley 44/2002 lleva al máximo esta flexibilización del sistema financiero, permitiendo titular hipotecas *subprime* con los certificados de transmisión (Nasarre-Aznar, 2011). Su desarrollo es en buena medida responsable de la burbuja inmobiliaria.

<sup>346</sup> Se impulsa la construcción de 800mil viviendas (1978-81), donde el 50% son VPO (Van Halen-Rodríguez, 2016).

<sup>347</sup> El final de la dictadura deja una Barcelona polarizada, tanto en lo social como en su faceta urbana y territorial, con: centros históricos deteriorados; escasez de zonas verdes; falta de conectividad, infraestructuras y equipamientos; o, barrios de chabolas y polígonos de vivienda periféricos segregados (Martínez-Gutiérrez, 2017).

<sup>348</sup> Se fija el objetivo global de la construcción de 570mil VPO, promovidas tanto por la iniciativa privada (480mil, un 84%), como pública (90mil, un 16%). Los resultados son positivos, pues se construyen 500mil viviendas.

<sup>349</sup> El desempleo es del 9,5% sobre la población activa en 1980; y llega al 21,7% en 1986. Se vuelve una variable estructural y cíclica. Sus picos máximos son en 1994, cuando llega hasta el 24,6%; y en 2013, alcanzado el 26,9%.

<sup>350</sup> La rehabilitación plantea la promoción de vivienda asequible, ante la falta de nuevo suelo urbano. Se aborda la regeneración urbana como transformación para la mejora de la cohesión social (Ponce-Solé & Sibina-Tomàs, 2007).

<sup>351</sup> En origen, el Instituto de Crédito para la Reconstrucción Nacional de 1939 pasa al Banco público de Crédito a la Construcción, BCC, en 1962, articulando un mecanismo de financiación privilegiado a partir de la banca pública y el papel social local de las Cajas de Ahorro. En la transición democrática se produce la liberalización del sistema financiero y el BCC pasa a articular el Banco Hipotecario de España (1982). El fin del sistema de banca pública española sucede cuando el holding financiero público Argentario (1991-99) se integra en el grupo BBV-A en 1999.

El Plan cumple con su propósito, recupera la actividad del sector de la construcción y asienta las bases para la participación público-privada de las entidades financieras en la financiación de los Planes, a partir de los convenios sobre los préstamos cualificados (Rodríguez-López, 2009)<sup>352</sup>. Se logra dar estabilidad al mercado inmobiliario y romper la línea decreciente que empezó en 1973.

- *Plan Cuatrienal (1984-1987)*<sup>353</sup>. Con la entrada del PSOE se da continuidad al modelo anterior, retomando las pautas para la VPO de los Decretos Garrigues (1978) mediante un diagnóstico preciso de la situación. Se analiza el deteriorado parque residencial y destaca la uniformidad de la oferta en propiedad, con un exceso de segundas residencias y viviendas desocupadas. El tratamiento centralista y uniformador de las políticas tradicionales determina que, además, este parque esté claramente fragmentado entre lo urbano y lo rural, lo que define un desigual reparto territorial. Frente a esto, la propuesta es: impulsar la coordinación y gobernanza entre niveles administrativos, el Estado de Autonomías. Un reparto global de funciones donde el nivel estatal se encarga de la planificación y financiación global a partir de los presupuestos generales, para que las CC. AA. desarrollen el diagnóstico e implementación de los recursos asignados; consolidar un mercado hipotecario flexible para impulsar la movilidad residencial, mediante una mayor personalización de las ayudas; crear un parque público en alquiler focalizado sobre los más vulnerables; incrementar la inversión en rehabilitación y estructuras urbanas<sup>354</sup>; y desarrollar un módulo VPO (m2) mejor ponderado, más eficiente.

Para abordar estos objetivos, el ente público consolida y da impulso a dos instrumentos: el financiero, sobre las Cajas de Ahorros y mediante los préstamos cualificados; y el presupuestario, a partir de ayudas directas para la construcción de VPO de promoción pública, subsidiación de los tipos de interés y subvenciones a las familias. Es importante, además, la liberalización del mercado de alquiler que impulsa el Decreto Boyer (RDL 2/1985), con gran impacto sobre la noción residencial. Suprime la prórroga forzosa de los alquileres tras contrato vencido, lo que supone la liberalización del sector tras 65 años de protección (Ley Bugallal, 1920). El objetivo es impulsar la deprimida oferta del alquiler, pero se traduce en una caída de la demanda, pues el sector pierde estabilidad y seguridad. Es complicado cambiar una tendencia consolidada tras tantos años, pues la cultura de la vivienda en España ya se cimenta sobre la propiedad. Por tanto, no logra sus objetivos, pues durante su vigencia solamente el 45% de los nuevos contratos se acogen a la prórroga no forzosa (Van Halen-Rodríguez, 2016).

En líneas generales, el Plan consigue la estabilidad y reactivación económica del sector principalmente gracias a la construcción privada de VPO, pero también mediante la rehabilitación del parque construido, que supera los objetivos previstos. A esto sumar que se construye también mucha vivienda libre, ligada a la ola de crecimiento económico. Pero, mucha promoción privada de VPO se destina a segundas residencias, aunque sea ilegal. Se intenta romper con las disfunciones residenciales de un sistema residencial desequilibrado, pero no se consigue. Como viene siendo habitual durante el desarrollo histórico de las políticas de vivienda, se cumplen los objetivos cuantitativos, pero no los sociales.

Ambos planes, el trienal y cuatrienal, consiguen impulsar al sector de la construcción privada, beneficiando especialmente a los agentes promotores del sector inmobiliario. En cambio, se incumplen los objetivos sociales frente a las necesidades de vivienda y el acceso a la misma, donde fracasa además el fomento del alquiler. Se puede afirmar que el objetivo principal de los Planes se incumple, pues los

---

<sup>352</sup> Los préstamos cualificados se ofrecen a unas condiciones ventajosas en un entorno financiero favorable para la obra nueva, con un modelo factible para la financiación al promotor y la posterior subrogación del comprador.

<sup>353</sup> Cerca de 3 millones de viviendas no cumplen las condiciones básicas de habitabilidad y se planifica la necesidad de construir entre 250-300 mil viviendas al año. Frente a las VPO de promoción pública previstas se construyen la mitad, debido a los limitados recursos financieros de las CC. AA.; en cambio, la promoción privada construye más de 100 mil VPO al año, el 93% de los objetivos previstos. Además, se rehabilitan unas 100 mil viviendas en total.

<sup>354</sup> Se definen las Áreas de Rehabilitación Integrada (ARI) y el RD 2329/1983 introduce en el régimen de protección oficial la rehabilitación de las viviendas.

objetivos globales para la población no se consiguen, con una promoción pública de VPO en clara disminución. Esto afecta directamente a los más vulnerables. En cuanto al sector financiero, tras ambos periodos la facilidad de crédito aumenta la capacidad de endeudamiento de las familias. El escenario de financiación cambia y con ello la realidad frente a la vivienda, los préstamos y el mercado hipotecario son cada vez más favorables y esto impulsa a la demanda: empieza el boom inmobiliario.

- *El periodo de los Programas de Vivienda (1988-91)*. En este periodo, las políticas de vivienda se implementan a partir de programas anuales puntuales (1988, 89, 90, 91). Para dar continuidad a los Planes anteriores se aprueba el RD 1494/1987<sup>355</sup>, mediante la introducción de la VPO de Régimen General (de promoción pública y privada) y Especial (de promoción pública); y el RD 224/1989<sup>356</sup>. Esto, otorga la responsabilidad a las CC. AA. para la concesión de las calificaciones de vivienda protegida y la adjudicación de subvenciones; para lo que se introduce el concepto de ingresos familiares ponderados, con el objetivo de concentrar los recursos públicos en las familias más vulnerables. En un contexto de crecimiento global, mejora de la financiación y aumento de la renta disponible, que provoca la expansión de la demanda de vivienda libre y el descenso de la construcción de VPO; los Programas cumplen sus objetivos, en concreto el de cambiar la tendencia a la baja en promoción pública de VPO nueva, con la aplicación del nuevo Régimen Especial. En general, consiguen coordinar las competencias entre el Estado central y las CC. AA. siguiendo con la fórmula de los convenios de colaboración, lo que establece las bases para la gobernanza de los siguientes periodos.

En general los resultados de este primer periodo de la transición muestran una progresión en la construcción del parque residencial que, medido sobre el Censo de Población y Viviendas, da un resultado de casi 3 millones de viviendas nuevas entre 1960-70; 4 millones entre 1970-80 (más del 50% de estas viviendas cuentan con ayuda pública); y 2,5 millones entre 1980-90. Los resultados de esta construcción masiva de viviendas son engañosos, pues es preocupante, por ejemplo, que en 1981 haya 2,4 millones de viviendas vacías y 1,9 millones de viviendas secundarias. Esto supone que gran parte del dinero público va a parar a familias que optan por comprar una vivienda como inversión patrimonial y no como residencia principal (Cortés-Alcalá, 1995; Sánchez-Martínez, 2002).

En este periodo es importante destacar a nivel municipal y dentro del Área Metropolitana de Barcelona, la perspectiva con la que se afronta la intervención sobre las deficientes calidades de la vivienda, sobre todo en los tradicionales Polígonos Residenciales. Se tratan particularmente de las problemáticas ligadas a la utilización del cemento aluminoso (Martínez-Gutiérrez, 2017). Aquí, la coordinación entre el Incasòl (1980), la empresa pública de Administración, Promoción y Gestión SA, ADIGSA (1985)<sup>357</sup> y el Patronato Municipal de la Vivienda<sup>358</sup> son determinantes para emprender la demolición y reconstrucción de los barrios deteriorados; función que hereda la actual Agencia de la Vivienda de Cataluña (2009). Estas intervenciones se abordan a partir de los presupuestos generales del Estado y la implementación de los conocidos como los Planes de Vivienda del Estado de Autonomías, que se describen a continuación.

---

<sup>355</sup> Se aplica al Programa de 1988 para impulsar la estrategia social mediante la concentración del gasto público en los grupos vulnerables. Además, pretende potenciar el mercado de alquiler y rehabilitación (Tinaut, 1988).

<sup>356</sup> Se aplica sobre los Programas de 1989, 1990 y 1991. Amplía el Régimen Especial con la tipología que suponen las cooperativas y permite la adquisición de vivienda usada para su rehabilitación. Aquí, es importante señalar la Reforma del Régimen Urbanístico y Valoración de Suelo de la Ley 8/1990-92, que actualiza la Ley de Suelo de 1975.

<sup>357</sup> A la que se añaden Barcelona Gestión Urbanística SA, BAGURSA (2000-18) y Remodelaciones Urbanas SA, REURSA (2004-10, hasta el DL 4/2010).

<sup>358</sup> Nace en 1927 como el Patronato de la Habitación de Barcelona y en 1941 se disuelve. En 1945 se constituye el Instituto Municipal de la Vivienda, el que cambia su nombre por el de Patronato Municipal de la Vivienda en 1956. Se encarga de la promoción y gestión de la vivienda social hasta 2018, cuando se constituye el nuevo Instituto Municipal de la Vivienda y Rehabilitación de Barcelona (IMHAB).

- *Plan 1992-1995*<sup>359</sup>. Es el primer Plan tras la sentencia 152/1988 del Tribunal Constitucional, que aclara el reparto competencial en materia de vivienda entre Estado y CC. AA., lo que consolida la estructura del nuevo modelo de gobernanza. Se crea la Comisión General para la Vivienda y la Edificación (RD 1512/1992), que funciona a partir de las Conferencias Sectoriales (Ley 30/1992) para la coordinación entre administraciones. El objetivo principal del Plan es facilitar el acceso a la primera vivienda en propiedad a quienes no pueden hacerlo en las condiciones de mercado. Para eso, es determinante devolver la situación del alquiler a la noción anterior al Decreto Boyer (1985) y mediante la Ley 29/1994 se deroga la LAU de 1964, para establecer la nueva LAU (1994)<sup>360</sup> y retomar el carácter proteccionista para el inquilino. Junto con ello, se aprueban los RDL 1/1992 y RDL 727/1993, que actualizan las condiciones de las VPO con la intención de mejorar la eficacia en el gasto público. Para ello, lo más racional frente a los precios del suelo y la vivienda es abordar el aprovechamiento del parque existente en vez de construir más VPO. Por otro lado, se ponen en práctica las Áreas de Rehabilitación Integradas (ARI), que ya estaban reguladas, pero no tenían una aplicación efectiva. Estas han supuesto la mejora, rehabilitación y puesta en valor de muchos cascos antiguos y la regeneración de barrios degradados. Por tanto, los resultados generales de este Plan se consideran exitosos.

- *Plan 1996-1999*. Supone ciertas mejoras a partir del Plan anterior y el documento aprobado por el Ministerio de Obras Públicas, Transportes y Medio Ambiente (MOTPM) sobre las Líneas Básicas para el nuevo diseño de las políticas de vivienda y suelo. Principalmente, introduce modificaciones de carácter cualitativo para mejorar la eficacia social de las actuaciones públicas. En particular, pretende impulsar los mecanismos de apoyo a la vivienda en alquiler, rehabilitación y el desarrollo de suelo calificado para VPO. La vigencia del Plan es realmente entre 1996-97 y da buenos resultados frente a la liberalización de suelos y el impulso de la construcción, pero no se consigue el objetivo de la potenciación de la tenencia en alquiler. En cambio, la adquisición de vivienda usada y la rehabilitación son un éxito, y las ARI cumplen sus objetivos en un 150%. Pese a los buenos resultados del Plan, se produce una pérdida de peso muy importante en la construcción de VPO frente al gran repunte de la vivienda libre<sup>361</sup>.

- *Plan 1998-2001*. A mediados de legislatura, el gobierno de José María Aznar (1996-2000-2004) deroga el Plan anterior ante su incapacidad de ajustarse a los rápidos cambios del entorno. El acceso a la Unión Económica y Monetaria Europea fuerza su actualización ante las nuevas circunstancias generales de la economía. Con el objetivo de abaratar costes y seguir potenciando el sector de la construcción, es determinante aquí la decisión de liberalizar la oferta de suelo a partir de la aprobación de las Leyes del "Todo Urbanizable"<sup>362</sup>. Se desarrolla una situación de amplia oferta cuantitativa de vivienda, incentivada por unas modalidades de préstamos hipotecarios de tipos de interés reducidos nunca vistos. El objetivo

---

<sup>359</sup> Frente al objetivo global de 400mil viviendas, entre Régimen General, Especial, Precio Tasado y rehabilitación; se financian casi 600mil entre viviendas y suelos. Se construyen unas 70mil VPO de Régimen Especial, unas 16mil al año (en años anteriores la media era de 2mil); y unas 60mil VPO al año de Régimen General (superando medias anteriores de 40mil). Solo el 10% de las ayudas van al alquiler, que supone un 50% dentro del Régimen Especial.

<sup>360</sup> La LAU de 1994 supone la base normativa para el régimen del alquiler hasta después de la crisis de 2008, pues sus actualizaciones posteriores mantienen lo sustancial (mod. 1996; Ley 50/1998; Ley 55/1999; Ley 1/2000; Ley 19/2009; Ley 39/2010); hasta que la Ley 4/2013 lo cambia, de nuevo hacia la liberalización del sector. En general, restringe la libertad y prioriza el acuerdo entre las partes. Aquí coexisten dos realidades: los nuevos contratos Boyer, que suponen el 20% del total, con rentas elevadas y plazos cortos; y los contratos anteriores, donde el 25% se firman previo a 1964, manteniendo rentas muy bajas. Para buscar un equilibrio, se actualiza la anterior prórroga forzosa ilimitada a la duración mínima de 5 años de contrato y renta libre, anualmente actualizable según el IPC.

<sup>361</sup> Entre 1996-97 se construyen 482mil viviendas libres, frente a 192mil VPO. Solo suponen el 28% del total.

<sup>362</sup> Ley 7/1997 de medidas Liberalizadoras en materia de Suelo y Ley 6/1998 de Régimen de Suelo y Valoraciones. Eliminan la distinción entre suelo programado y no programado, pasando todo a libre urbanizable bajo el régimen de libre competencia. En la práctica, todo el suelo que no esté protegido como "suelo no urbanizable" dentro de los planes de ordenación o la legislación sectorial, pasa a ser objeto de transformación a urbanizable. Se limitará a partir de la Sentencia 164/2001 del Tribunal Constitucional, pues invade las competencias de CC. AA. y municipios.

es facilitar el acceso a este gran parque residencial, ayudando a las familias con ingresos medios y bajos para el acceso a la primera vivienda en propiedad<sup>363</sup>. Además, se pretende flexibilizar estas ayudas para fomentar la oferta de viviendas en alquiler y estimular la actividad de rehabilitación.

Los resultados cumplen el 84% de los objetivos previstos, donde destaca el de VPO de nueva construcción para alquiler, que se consigue en un 118% sobre la previsión (aunque esta era realmente escasa). El mayor éxito lo tienen las actuaciones de rehabilitación, tanto en las ARI (173%), como en edificios y viviendas (193%), donde se rehabilitan casi el doble de las actuaciones planteadas en un principio. Hay que advertir que durante estos 4 años se construyen unas 50mil VPO anuales frente a 500mil viviendas libres, lo que supone unas diez veces más. El resultado es que la VPO pierde representación dentro del parque total construido, pues el interés de los promotores es reducido debido a la crecida de la demanda de vivienda libre de nueva construcción. Las condiciones favorables y el entorno de la nueva moneda hacen que el préstamo hipotecario sea muy rentable<sup>364</sup>.

- *Plan 2002-2005*<sup>365</sup>. El contexto favorable mantiene el crecimiento de la renta, que aumenta en un 25%; y el del empleo, donde se crean cerca de 2 millones de puestos de trabajo entre 1999-2002. Dentro del Plan Nacional de Acción para la Inclusión Social se abordan una serie de objetivos con políticas estatales de carácter social. En concreto, el de facilitar el acceso a vivienda digna en alquiler o propiedad a los grupos de población con ingresos reducidos. En el marco del Plan Integral de Apoyo a la Familia (2001-04), la vivienda accesible juega un papel instrumental importante. Aquí, las políticas de vivienda comparten los objetivos económicos globales y se centran en impulsar las políticas sociales.

El Plan consigue unos resultados excelentes, asumiendo los objetivos de vivienda y suelo en un 140% sobre la previsión inicial. De nuevo, destaca la VPO de nueva construcción para alquiler como éxito importante, cumpliendo en un 187% la previsión (que sigue siendo escasa). Se construye un poco más del doble que en el periodo anterior, unas 25mil viviendas. En cambio, se consigue cambiar la tendencia frente a la adquisición de vivienda usada abordando el objetivo inicial en un 235%, lo que determina el éxito del RD 1042/2003. Además, los buenos resultados frente a los procesos de rehabilitación se mantienen. De todos modos, continua la dinámica frente al impulso de la propiedad, con un gran crecimiento de la vivienda libre (unas 550mil anuales) y VPO (unas 60mil anuales). Esto supone el fracaso del Plan de Choque (RD 1721/2004) implementado a la entrada del gobierno socialista de Rodríguez Zapatero (2004-11), cuyo objetivo se centra en la potenciación de la vivienda en alquiler.

- *Plan 2005-2008*. En este periodo, aunque el gobierno socialista coloca a la vivienda en un lugar prioritario, recuperando el Ministerio de la Vivienda (2004-10); la crisis inmobiliaria marca un final de ciclo. El Plan entiende por primera vez la política de vivienda desde una perspectiva más integral, como una política que engloba la escala ciudad y que es determinante para la conformación del tejido urbano<sup>366</sup>. Se asume que la vivienda asequible es clave para lograr un entorno urbano más habitable,

---

<sup>363</sup> Una figura globalmente utilizada en este sentido es a partir de la asignación de una subvención sobre la demanda centrada en el precio de venta de la vivienda. La Ayuda Estatal Directa a la Entrada, AEDE (RD 115/2001).

<sup>364</sup> El porcentaje de la renta familiar que se destina al pago de la hipoteca pasa del 44% en 1995, al 28% en 1999.

<sup>365</sup> Dentro del marco de la Ley General de Subvenciones 38/2003, de transparencia, eficiencia y coordinación entre niveles administrativos, donde encajan: el RD 1042/2003, de ayudas para municipios singulares como Madrid y Barcelona, para la adquisición protegida de vivienda libre usada; el RD 1721/2004 o Plan de Choque, subvención destinada a menores de 35 años para cubrir parte del alquiler de la vivienda o una parte de las obras de rehabilitación de viviendas para ofrecerlas en alquiler. Además, se sustituye la base sobre la que se valora la vulnerabilidad y sirve de cribado, que pasa del SMI al Indicador Público de Renta de Efectos Múltiples, IPREM.

<sup>366</sup> Se derogan las leyes de suelo del "todo urbanizable" (Ley 7/1997 y Ley 6/1998) con la Ley de Suelo 8/2007 y el RDL 2/2008. La clasificación pasa a diferenciar entre urbano y rural (no urbanizable), y serán las CC. AA. y administraciones locales las encargadas de clasificar como urbanizable el suelo según las necesidades. Tras la crisis, la Ley 8/2013 de rehabilitación, regeneración y renovación urbanas, establece con carácter excepcional su anulación y la vuelta a la liberalización, en un intento de reactivación del sector que dura cerca de cuatro años.

pero los precios no dejan de subir<sup>367</sup> a pesar de la gran oferta de viviendas, en un parque con gran cantidad de segunda residencia y vivienda vacía. En realidad, no se ha solucionado el problema estructural frente al acceso a la vivienda y el Plan mantiene los ejes estratégicos de sus antecesores. Es el resumen y colofón de los Planes de Vivienda del Estado de Autonomías. La pretensión es darle un último giro a la focalización de las ayudas personalizadas a partir de nuevas fórmulas de VPO<sup>368</sup>; junto con programas específicos centrados en el impulso del alquiler<sup>369</sup> que pretenden fomentar la compra de vivienda usada para destinar al alquiler o el programa de ayudas directas para inquilinos y propietarios. Por otro lado, se mantiene la dinámica de rehabilitación y se concentra sobre los centros históricos.

Se cumplen los objetivos generales del Plan en un 130%, donde destacan los programas de rehabilitación, que se logran en un 300%. Aun así, la vivienda libre crece 7 veces más rápido que el resto, manteniendo el ritmo de 500mil anuales. Por otro lado, fracasa la VPO de nueva construcción para alquiler y las de Renta Concertada. Aunque las ayudas para propietarios que ponen en alquiler sus viviendas se cumplen en un 80% y las centradas en la vivienda usada en un 60%; el mayor éxito lo tiene el programa de ayudas directas a inquilinos, gracias a la Renta Básica de Emancipación, RBE (RD 1472/2007). Pero, en 2007 estalla la crisis inmobiliaria global, lo que en España obliga a un cambio de modelo frente a su expansiva política de vivienda tradicional. Esta situación paraliza toda la construcción, tanto libre como VPO, disparando la crisis de la vivienda y la emergencia habitacional.

En conclusión, durante la dictadura y la transición democrática hasta la crisis de 2008, el desarrollo de la VPO con apoyo público ha sido la herramienta determinante para una política de vivienda en continuidad, centrada en facilitar el acceso a la primera vivienda en propiedad. Durante el desarrollo histórico su protagonismo se va reduciendo a favor de la vivienda de libre mercado<sup>370</sup>, pues se fomenta la construcción de vivienda libre porque es mucho más rentable. La buena situación económica hasta la crisis de 2008 hace que las políticas públicas se relajen, considerándose incluso innecesarias. Los datos confirman que el equilibrio de mercado era irreal y que se tendría que haber aprovechado el periodo de estabilidad y crecimiento para potenciar una política de vivienda que asegurara el acceso a los más vulnerables, que siempre han estado excluidos del sistema de vivienda. La comparativa dentro del entorno europeo hace inevitable cuestionar el modelo de VPO español, sobre todo debido a su descalificación en el tiempo, pues esto ha hecho imposible consolidar un parque en titularidad pública.

### **7.1.3 Las Políticas contemporáneas de Vivienda en España (2008-x)**

Tras una década de crecimiento sostenido (1996-2006) a partir de verano de 2007 el modelo entra en crisis. Es lo que conoce como el estallido de la burbuja inmobiliaria. En el sector de la vivienda, a nivel productivo el año 2006 representa el pico máximo en la historia conforme a la construcción residencial, con 750mil viviendas iniciadas. La dinámica continuada durante todo el desarrollo inmobiliario a la que

---

<sup>367</sup> Los precios aumentan entre 1997-2006 en un 185%, mientras que los salarios lo hacen en un 30%. La explicación es multifactorial: flujos demográficos que aumentan la demanda, un mercado financiero en condiciones inmejorables, los bajos tipos de interés, la cultura patrimonial de la vivienda, etc. (Rodríguez-López, 2010b).

<sup>368</sup> Se conserva la VPO de Régimen Especial y añade la Vivienda Protegida de Precio General, la Vivienda Protegida de Precio Concertado y la Vivienda Protegida de nueva construcción para Alquiler. Los beneficiarios se clasifican por niveles de renta y circunstancias personales (primeros compradores, jóvenes, ancianos, discapacidad, etc.).

<sup>369</sup> Junto con el Ministerio de Vivienda se impulsa la Sociedad Pública de Alquiler, SPA (2005). El objetivo es actuar como intermediario público y dinamizar el sector del alquiler asequible, garantizando la gestión integral y el pago del alquiler al propietario que cede su vivienda, rebajando la cuantía del arriendo para el inquilino.

<sup>370</sup> Aunque entre 1940-70 la VPO supone el 82% del total de vivienda principal que se construye; entre 1978-2008 durante el periodo neoliberal y frente a la situación exponencial de crecimiento económico, la VPO va perdiendo representación dentro del parque residencial. Entre 1990-2001 las viviendas protegidas suponen el 31,5% de las nuevas construcciones, pero a partir de aquí pasan a ser menos del 10% (Trilla, 2010). Este modelo en propiedad ha dificultado el acceso a la vivienda para el 70% de la población (García & Tatjer, 1998).

acompañan las políticas durante el siglo XX, ligada al proceso de financiarización de la vivienda impulsado por el fácil acceso a préstamo hipotecario, se derrumba a partir de la caída de Lehman Brothers en EE. UU. y la realidad detrás de las hipotecas *subprime*. Esta dinámica desencadena un problema de restricción de liquidez a nivel mundial y con la fuerte caída de la demanda, la sobredimensionada oferta de vivienda en países como España se descompensa. El sector de la construcción se congela, lo que conlleva una rápida y fuerte subida del desempleo, donde cerca de 1,5 millones de personas ligadas al sector quedan en paro. La oferta excesiva de inmuebles hace que los desarrolladores quiebren, pues no venden ni pueden recuperar toda su inversión; y el parque residencial asume 1 millón de nuevas viviendas vacías. Las consecuencias inmediatas se traducen en una fuerte crisis financiera que dispara la deuda y restringe fuertemente el acceso a nuevas hipotecas<sup>371</sup>. Los bancos españoles adquieren una deuda hipotecaria sin pagar muy grande (Alberdi, 2014).

Previo al estallido de la crisis, algunos expertos ya diagnostican que la excesiva concentración en el régimen de propiedad del parque de vivienda español supone además de una peligrosa cantidad de deuda ligada a la vivienda y a las clases trabajadoras, la falta de una alternativa residencial factible. La evidencia contrastada es que España representa el mayor parque de vivienda vacía de Europa (el 14% del total, Censo 2011), donde es estructural dentro del sistema de vivienda la noción de la segunda residencia; frente a un mercado de vivienda en alquiler limitado y un casi nulo parque público de alquiler. El riesgo frente a la exclusión residencial que potencia este tipo de modelo especulativo es evidente, pues desde el impulso del mercado inmobiliario tras el giro neoliberal la constante subida de los precios rápidamente se descompensa frente al incremento real de las rentas familiares.

Aunque en 2004 el gobierno socialista impulsa la creación del Ministerio de la Vivienda (2004-10) para abordar estas problemáticas, con la pretensión de situar al sector residencial en un puesto preferencial frente a la intervención pública; la constante reducción de la inversión en VPO durante el desarrollo de la transición evidencia el progresivo abandono público del sector, donde es el mercado inmobiliario privado el que toma el protagonismo<sup>372</sup>. La problemática se focaliza en la imagen más extrema que representa un modelo cargado de viviendas sin personas y personas sin vivienda, lo que muestra esa profunda descompensación entre la oferta y la capacidad real de la demanda para seguirle el ritmo. Se impulsan iniciativas interesantes como la Sociedad Pública de Alquiler (2006), que pretende coordinar como intermediaria la relación entre las viviendas desocupadas y los nuevos inquilinos, ofertadas además a precios sociales de alquiler. Pero, como se ha venido analizando las medidas que articula el Plan de Vivienda (2005-08) suponen un absoluto fracaso, pues no consiguen dinamizar un sector del alquiler deprimido dentro de la dinámica continuada del impulso a la propiedad, asentada sobre una noción cultural que entiende la vivienda como una institución patrimonial familiar.

Frente a esta dinámica especulativa continuada surgen algunas asociaciones sociales en oposición a los subsidios centrados en la propiedad. La sociedad civil comienza a requerir una alternativa residencial, poder acceder a una vivienda sin la necesidad de tener que hipotecarse de por vida (Alberdi, 2014). En respuesta, el gobierno socialista de manera reactiva toma algunas medidas importantes, como la de aumentar a 30 años el periodo de protección de la VPO<sup>373</sup>; la Renta Básica de Emancipación, RBE (2008-11); la Ley de Suelo 8/2007; o la continuidad en la desregulación financiera que pretende la Ley

---

<sup>371</sup> La evolución del proceso que inicia la Ley 2/1981 llega hasta la titulización de las hipotecas *subprime*, donde el alto riesgo recae también sobre el inversor (Ley 44/2002). La crisis en 2007 está directamente relacionada con la financiarización de la vivienda y el desarrollo de los préstamos hipotecarios (Nasarre-Aznar, 2011).

<sup>372</sup> En España, hasta los años 80 existen canales para impulsar la construcción residencial al margen de la rentabilidad de mercado, donde los promotores públicos y privados tienen una línea de financiación estable para construir vivienda (Trilla & Bosch, 2018). A partir de aquí la producción de VPO pierde peso dentro de un proceso global europeo de privatización del parque residencial (Scanlon et al., 2015).

<sup>373</sup> Existen aquí importantes diferencias entre CC. AA. El País Vasco fue pionero en la calificación permanente de la VPO en 2002, a lo que se añade el derecho preferente de compra por parte del gobierno sobre el mercado.

41/2007<sup>374</sup>, que actualiza la Ley 2/1981. Pero, ya es tarde para actuar mediante medidas paliativas y todas ellas tienen escasos resultados porque, además y en realidad, pretenden dar continuidad y reforzar el mismo sistema fallido que entra en crisis. El problema es estructural y precisa de una transición de modelo, mediante políticas de vivienda que todavía en 2024 no se han llegado a consolidar.

### ***Los Planes de Vivienda nacionales que definen el modelo actual***

- *Plan de Vivienda y Rehabilitación (2009-2012)*. Se impulsa con el RD 2066/2008 y en respuesta a la situación de crisis, donde el gobierno socialista pretende mediante una política expansiva volver a activar el sector de la construcción. Se busca la continuidad del Plan anterior (2005-08), con un considerable aumento del 50% en su dotación presupuestaria. Como su propio nombre indica supone un cambio de perspectiva, poniendo el foco sobre el parque de vivienda construido. El diagnóstico es claro, se debe facilitar urgentemente el acceso a la vivienda frente a una situación de emergencia residencial, producto de un largo periodo continuado de alza en sus precios y la acumulación de vivienda en pocas manos, sin la posibilidad de ser vendida debido al contexto de crisis económica. Ante esto, anuncia su propósito de cambiar el modelo español de construcción extensiva de obra nueva por otro intensivo sobre el parque edificado, donde la estrategia principal es la de potenciar el sistema de tenencia en alquiler.

Se impulsan algunas medidas en este sentido, donde destaca el modelo de VPO públicas de alquiler con opción a compra, con plazos mínimos de hasta 25 años, pudiendo adquirirla en propiedad a partir de los 10 primeros; figura a la que se ligan préstamos convenidos y subsidiados muy beneficiosos. Por otro lado, la emergencia habitacional que supone la crisis y los desahucios derivados de la imposibilidad de muchas familias para afrontar los pagos de sus hipotecas y alquileres obliga al gobierno a impulsar la promoción de alojamientos temporales y medidas de apoyo para deudores hipotecarios (por ejemplo, el RDL 8/2011, que también fomenta la rehabilitación). Además, para activar la vivienda vacía, sobre todo la recién construida durante los años previos del estallido de la burbuja inmobiliaria, se impulsa una iniciativa para reconvertir esta vivienda en VPO (RD 1961/2009).

Frente a esta situación de emergencia la medida que tiene más éxito son las ayudas directas a inquilinos, donde se incluyen subvenciones que cubren hasta el 40% del costo anual del arriendo o las comentadas RBE (que se disparan por encima del 300% con respecto a su previsión inicial). Para los más vulnerables, a estas ayudas se ligan programas para la erradicación del chabolismo, que se encargan de la inserción de estas personas en vivienda de alquiler. A partir de aquí y para el grueso de la población, es el sector del alquiler privado el que comienza a cumplir una función social, ante el escaso parque de vivienda pública español (Pareja-Eastaway & Sánchez-Martínez, 2016a). Por otro lado, a escala urbana las Áreas de Rehabilitación Integral (ARI) y las Áreas de Renovación Urbana (ARU) se centran tanto en el tejido urbano como en las viviendas y edificios que lo conforman. Esto se liga al Plan RENOVE, que además pretende dar un impulso incluyendo la noción de eficiencia energética directamente sobre la dinámica de rehabilitación. A esto cabe añadir, ciertas medidas keynesianas dentro del marco expansivo del Plan Español para el Estímulo de la Economía y el Empleo (Plan E), lo que supone la bancarrota del gobierno.

En general, las políticas públicas durante este periodo son un fracaso y se considera el Plan con menor éxito dentro de los Planes del Estado de Autonomías (Van Halen-Rodríguez, 2016). Tras años de explosión inmobiliaria la producción de vivienda de nueva construcción se estanca, tanto VPO como libre<sup>375</sup>. Lo mismo ocurre con la pretensión de movilización de la vivienda vacía y el fracaso del Programa de Adquisición de Vivienda Usada, en un preocupante estancamiento de esta modalidad que se convierte en estructural. Aunque solo terminan financiándose el 60% de los objetivos planteados, la incertidumbre

---

<sup>374</sup> Supone un último intento de dar continuidad al sistema financiero hipotecario, mediante fórmulas como las hipotecas inversas, los swaps o las cláusulas de suelo (García-Teruel & Nasarre-Aznar, 2022).

<sup>375</sup> Entre 2009-2012 se inician 230mil viviendas libres, son solo el 11% de las iniciadas en el periodo anterior; y la producción de VPO es un fracaso, tanto para venta (39% de los objetivos previstos), como alquiler (48%).

frente a la deuda y el rescate bancario dentro del ciclo autoimpuesto de austeridad europeo hacen que el gobierno socialista antes de dejar el poder desfonde el Plan en 2011, frente a la necesidad de realizar un reajuste presupuestario (RD 1713/2010). En 2010 se suprime el Ministerio de Vivienda (2004-10), devolviendo las competencias al Ministerio de Fomento a partir de la nueva Secretaría de Estado de Vivienda y Actuaciones Urbanas (2010-11), organismo que se reajusta con la entrada del nuevo gobierno en 2011. A pesar de su fracaso, el Plan 2009-12 asienta las bases y enciende las alarmas frente a la necesidad de un cambio integral de modelo.

- *Plan de Fomento del Alquiler; Rehabilitación y Regeneración Urbana (2013-16)*. En el marco del Plan Nacional de Reformas (2012) del gobierno de Mariano Rajoy (2011-18), se mantienen las competencias sobre el Ministerio de Fomento (2010-20) y se reordenan sobre la Dirección General de Arquitectura, Vivienda y Suelo (2012-20). Destaca la importancia para el Plan de la Conferencia Sectorial de Vivienda, Urbanismo y Suelo, clave para la coherencia, coordinación y colaboración en el funcionamiento entre la Administración Central y las CC. AA. Supone un gran cambio con respecto al desarrollo histórico del modelo de políticas de vivienda, pues por primera vez las ayudas públicas se centran sobre el sector del alquiler y la rehabilitación dejando a un lado el impulso de la construcción y el fomento de la VPO en propiedad<sup>376</sup>. Los niveles de desempleo siguen disparados y la actividad del sector de la construcción se sitúa en mínimos históricos. El modelo tradicional de VPO se ha derrumbado<sup>377</sup>.

El plan se articula a partir del RD 233/2013, donde se diferencian los dos sectores señalados: el alquiler, con la Ley 4/2013<sup>378</sup> de medidas de flexibilización y fomento del mercado del alquiler (y la actualización con la Ley 2/2015); y la Ley 8/2013<sup>379</sup>, para la rehabilitación, regeneración y renovación urbana. El objetivo es, por un lado, profesionalizar y potenciar la oferta de alquiler privado, con un marco normativo flexible de libre acuerdo y equilibrio entre las partes, donde destaca la reducción de la duración mínima de los contratos de 5 a 3 años; y por otro, el impulso de la rehabilitación urbana siguiendo la perspectiva europea, dentro del marco de los Fondos Europeos de Desarrollo Regional, FEDER 2014-20, de Desarrollo Urbano Sostenible e Integrado. Esto da continuidad a la línea de rehabilitación anterior, que marca el paso de la tradicional producción de nueva ciudad a la rehabilitación de los tejidos existentes, poniendo el foco sobre la escala local. Se impulsa a partir la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana 8/2013, en un intento de reactivación del sector de la construcción; lo que se consolida sobre el RDL 7/2015<sup>380</sup>, que supone la definitiva actualización de la ley de Suelo de 2007. Además, se implementan medidas concretas para proteger a las familias frente a la situación de crisis residencial y desahucios<sup>381</sup>.

---

<sup>376</sup> Para el impulso del parque público se ofrecen suelos y ayudas para incentivar la construcción, pero estas medidas no funcionan y se construyen escasas 7mil VPO en 2016, el valor más bajo desde 1950 (Trilla & Bosch, 2018).

<sup>377</sup> La base del funcionamiento de la VPO es que sus precios sean menores a la vivienda de mercado, pero desde 2008 estos tienden a converger. En 2007 estaban al 50% del precio de mercado, pero en 2012 llegan al 72%, alcanzando una situación donde es incluso más cara la VPO que la vivienda libre en algunas CC. AA. (Alberdi, 2014).

<sup>378</sup> Es el final del modelo tradicional: hasta 1920 el alquiler es totalmente libre y el sistema de tenencia mayoritario entre la clase obrera. Con el Decreto Bugallal comienza el periodo de protección al inquilino, que a excepción del paréntesis neoliberal impulsado por el RDL 2/1985 (Decreto Boyer), se extiende hasta la Ley 4/2013. Aquí, se otorgan subvenciones al alquiler privado de hasta el 40% del monto anual (Trilla & Bosch, 2018).

<sup>379</sup> Es la primera Ley para regular la rehabilitación en España. El Informe de Evaluación de los Edificios (IEE) sustituye a la Inspección Técnica de Edificios (ITE) del RDL 8/2011; y añade la Memoria de Viabilidad Económica. El parque de vivienda español necesita rehabilitación, pues 5millones de viviendas tienen más de 50 años (sobre el total de 25,2millones) y el 60% se ha construido sin cumplir exigencias energéticas (Van Halen-Rodríguez, 2016).

<sup>380</sup> Establece la actual denominación frente a los tipos de suelo (clasificación): urbano (consolidado y no consolidado), urbanizable (sectorizado y no sectorizado) y no urbanizable (no todo es protegido). Esta procede de la original Ley del Suelo 19/1975. Por otro lado, la calificación define el uso (residencial, equipamientos, VPO, etc.).

<sup>381</sup> Se impulsan varias medidas de protección o moratoria de los deudores hipotecarios sin recursos para evitar los desahucios, mediante reestructuración de la deuda y alquiler social (RDL 6/2012; RDL 27/2012; Ley 1/2013).

Junto con estas medidas legislativas, se produce un profundo reajuste fiscal<sup>382</sup> frente a la dinámica financiera en crisis, que supone el fin de las deducciones y beneficios centrados en la compra de vivienda, operativos desde el origen del IRPF con la Ley 44/1978. Además, para el impulso de la actividad económica ligada al sector del alquiler se implementan las SOCIMI<sup>383</sup>. Menos incidencia tienen normativas como el RDL 27/2012<sup>384</sup> o el RDL 6/2012, pues pretenden que el sector financiero con cierto carácter voluntario reduzca el creciente número de desahucios impulsando alternativas, e incluso la suspensión temporal de los lanzamientos por impagos de hipotecas de los más vulnerables, mediante la Ley 1/2013<sup>385</sup>. En la misma línea, el congreso aprueba en 2013 admitir a trámite la Iniciativa Legislativa Popular, ILP, impulsada entre otros por la PAH, para la modificación del original Decreto de Ley Hipotecaria de 1946 y aprobar la dación en pago, lo que todavía continúa pendiente de aprobación en 2023. Frente a esto, la presión social propicia el RDL 1/2015 y la Ley 25/2015 de segunda oportunidad, para evitar que aquellos que lo han perdido todo sigan arrastrando su deuda una vez perdida la vivienda.

El Plan potencia el rol subsidiario del Estado, incentivando su carácter público asistencialista que se focaliza sobre los más vulnerables. El endeudamiento hipotecario frente a la vivienda es una de las principales razones de la crisis global, por lo que la intervención pública se focaliza sobre estas familias endeudadas y sin alternativa habitacional. Este Plan supone el final de una larga trayectoria de ayudas a la construcción y propiedad, así como de los convenios tradicionales con las entidades financieras para la oferta de los préstamos cualificados. Solamente se mantienen las ayudas para la construcción de vivienda pública en alquiler, lo que supone el final del tradicional modelo de VPO.

En cuanto a sus resultados, supone un absoluto fracaso, principalmente debido a su escasa dotación presupuestaria. Se asigna cerca de la cuarta parte del presupuesto del Plan anterior 2009-12, donde había una clara perspectiva expansiva que alcanza los 10mil millones de euros en total (Trilla & Bosch, 2018)<sup>386</sup>. Establece el cambio evidente de una perspectiva keynesiana de respuesta a la crisis, al modelo de austeridad y recorte amparado por la comunidad europea. Se trata de un paso más hacia la privatización del sector social en Europa, como el último escalón en el desarrollo de la tendencia neoliberal imperante<sup>387</sup>. El escaso presupuesto público se materializa en subvenciones directas dentro de los programas de ayudas al alquiler y para el impulso de la rehabilitación y regeneración urbana. El Plan se prorroga durante 2017 con el RD 637/2016, debido a la falta de gobierno.

---

<sup>382</sup> Supone un cambio de tendencia de la política fiscal a partir de la Ley 16/2012 y Ley 26/2014. El objetivo es llevar a la neutralidad el impuesto con respecto al régimen de tenencia. Se eliminan los beneficios a la compra para potenciar el alquiler, además de quitarle atractivo al sector de la vivienda como inversión (Patón-García, 2014).

<sup>383</sup> Comienza a implementarse la modificación del régimen jurídico de las Sociedades Cotizadas de Inversión en el Mercado Inmobiliario, SOCIMI, figura que existe desde la Ley 11/2009; a imagen de los Real Estate Investment Trusts, REIT, con amplia aceptación en los países del entorno europeo (Nasarre-Aznar & Rivas-Nieto, 2009).

<sup>384</sup> Impulsa la creación del Fondo Social de Vivienda, FSV, que han de aportar las entidades financieras voluntariamente para ofrecer a las familias desalojadas una alternativa con un alquiler asequible.

<sup>385</sup> El Código de Buenas Prácticas para las entidades financieras elaborado por el RDL 6/2012, lo recoge la Ley 1/2013 para la protección de los deudores hipotecarios. Comienza por la suspensión de los desalojos por dos años a familias en riesgo de exclusión, medida que se alarga hasta 2024 con el RDL 6/2020.

<sup>386</sup> Esto solo tiene en cuenta el presupuesto público general dedicado a vivienda, que suele enmarcarse dentro de los Planes Generales de Vivienda, sin tener en cuenta el propio gasto que destinan las CC. AA. y municipios al respecto (Trilla, 2014). De hecho, los gastos ligados a los presupuestos autonómicos superan al general, sobre todo para municipios de la representación de Barcelona (Pareja-Eastaway & Sánchez-Martínez, 2012a).

<sup>387</sup> Se diferencian varios periodos en España: entre 1960-80 la VPO se financia con el presupuesto nacional, con la inyección directa de dinero público a los constructores. El gobierno también apoya con subsidios la compra entre los sectores de bajos ingresos; durante la democracia, los gobiernos locales crean compañías especializadas que se encargan de esta gestión; desde el 2000, casi no existe una partida presupuestaria para esto y se centra en los subsidios a la demanda, a compradores de VPO; y, desde 2010, estos subsidios se eliminan durante los recortes.

- *Plan Estatal de Vivienda (2018-21)*. A partir del RD 106/2018 el gobierno socialista de Pedro Sánchez (2018-x) mantiene la nueva estrategia que establece el Plan anterior y que a partir de 2013 concentra las ayudas públicas sobre el sector del alquiler y la rehabilitación, regeneración y renovación urbana. Para ello es clave consolidar un sistema de gobernanza en coordinación entre niveles administrativos y con la colaboración del sector privado, mediante convenios con el Tercer Sector y empresas para la gestión y ejecución de los programas. Tras la crisis de 2008 y el periodo que representa el gobierno de Mariano Rajoy (2011-18), se establece un contexto de austeridad y restricción de gasto público que el nuevo gobierno socialista pretende revertir<sup>388</sup>. El Ministerio de Fomento es renombrado como el nuevo Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana (2020-x), y aunque mantiene las competencias sobre la vivienda, se aleja de la tradicional concentración sobre el sector de la construcción hacia una noción más global de transportes e infraestructuras, incorporando la perspectiva de la sostenibilidad.

Aunque el sector del alquiler crece del 17% (Eurostat, 2011) al 22,9% (Eurostat, 2017); España sigue estando por debajo de la media europea, con un característico escaso porcentaje de viviendas en alquiler a precio bajo mercado<sup>389</sup>. Frente a la evaluación de los resultados de la anterior reforma de la LAU (Ley 4/2013), el gobierno socialista la modifica a su entrada (RDL 21/2018), aunque no logra la aprobación en el Congreso y se materializa al año próximo (RDL 7/2019<sup>390</sup>). La situación establecida por el anterior gobierno, aunque pretende impulsar la oferta del alquiler y en cierto sentido lo consigue, su carácter liberalizador pone al inquilino en una posición de gran debilidad, incompatible con una noción de vivienda principal estable. El diagnóstico es claro, el gasto familiar destinado al alquiler es excesivo tras el aumento de los precios del último periodo. La realidad para los más vulnerables es crítica, pues debido a la escasez de vivienda pública la única alternativa a la propiedad es el hinchado mercado de alquiler privado. La emergencia habitacional se demuestra a partir del incremento en los desahucios vinculados al alquiler, que sustituyen a los provenientes de impagos de hipotecas característicos tras la crisis. Esto da muestras de una nueva burbuja especulativa, centrada sobre el sector del alquiler<sup>391</sup>.

Junto con ello, prácticamente desaparece la vivienda protegida en este Plan, lo que supone un cambio histórico frente al modelo tradicional anclado en la construcción de VPO en propiedad (Trilla & Bosch, 2018). En cambio, se da continuidad y amplían coberturas a la protección de las familias más vulnerables frente a los desahucios (RDL 20/2020). La Ley 1/2013 se prolonga hasta 2024 (RDL 6/2020) y refuerza mediante el RDL 37/2020 frente a la situación de emergencia que supone la pandemia del Covid-19; y con la Directiva 2014/17/UE, cuyo objetivo es dar protección en el entorno europeo a los hipotecados y consumidores frente a los abusos de las entidades bancarias<sup>392</sup>. Estas medidas, junto con el RDL

---

<sup>388</sup> A partir de los PGE, entre 2007-17 el gasto público anual en vivienda se reduce en un 80%, de 4.788 millones a 986 millones. Cuando entra Rajoy en 2011, la partida según los PGE 2012 es solo de 820 millones. El Plan 2018-21 destina unos 1.500 millones de euros al año, lo que representa un aumento del 62% respecto al Plan 2013-16.

<sup>389</sup> A nivel europeo la vivienda en alquiler a precio por debajo del mercado se sitúa en un 10,7% de media; en España es del 8,5% (Eurostat 2017). Además, este valor es engañoso, pues Eurostat mide como alquiler bajo mercado tanto las viviendas subsidiadas de manera pública como las cesiones gratuitas. Estas suponen un 6% en España, al que añadir el escaso 2,5% de viviendas con apoyo público (Encuesta Condiciones de Vida e INE, 2019).

<sup>390</sup> Dentro de la 3ª generación de control de alquileres (Whitehead & Williams, 2018). Devuelve la duración de los contratos de 3 a 5 años y la limitación según el IPC para la actualización de la renta anual (LAU 1994). Se impulsa además el sistema estatal de Índices de Referencia del Precio de los Alquileres, básico para poder analizar la evolución de los precios por localidades. También modifica la Ley 49/1960 de Propiedad Horizontal, limitando las viviendas de alquiler turístico a partir del voto de 3/5 de los propietarios. Otorga beneficios en impuestos (IBI) y bonificaciones para el alquiler de renta limitada; y lo contrario para los inmuebles vacíos, con recargos sobre el IBI.

<sup>391</sup> El alquiler pasa del 13,9% (2004) al 18,1% (2019); donde el 24% de las familias no vive en propiedad, frente a una media EU28 del 31%. Pero el mercado privado del alquiler en España no es homogéneo y cada CC. AA. responde a un contexto, por lo que no se puede generalizar (López-Rodríguez & de los Llanos Matea, 2019, 2020).

<sup>392</sup> Ley de Contratos de Crédito Inmobiliario LCCI 5/2019 (incluye el requisito del 20% anticipado sobre el precio total de la hipoteca para su concesión) y posterior RDL 1/2021 (adaptación a España de la normativa europea).

17/2018, pretenden regularizar el entorno financiero limitando los abusos frente a la especulación que llevaron al sistema hipotecario global a la quiebra; por ejemplo, regulando la polémica cláusula de vencimiento anticipado. Inevitablemente, esto ha reducido y encarecido el acceso a las hipotecas, lo que dificulta el acceso a la propiedad sobre todo para las familias más vulnerables. Representa un cambio frente al modelo tradicional español, ante el cual todavía no existe una alternativa.

El Plan se centra en las ayudas directas a las personas, con el objetivo de seguir fomentando el sector del alquiler y la cesión de uso de propiedades públicas, focalizando el apoyo sobre las situaciones de mayor vulnerabilidad, como: las familias desahuciadas, el proceso de emancipación de los jóvenes y las personas mayores o con discapacidad. Aquí, se actualizan los Fondos de Vivienda para alquiler social (RDL 27/2012), en colaboración público-privada dentro del marco de los desahucios; para que las entidades financieras propietarias de viviendas provenientes de hipotecas impagadas y que las tienen vacías las pongan a disposición de las familias desahuciadas. Por otro lado, se pretende reactivar el sector inmobiliario a partir de la rehabilitación y mejora de las calidades del parque residencial existente, poniendo el foco sobre la sostenibilidad medioambiental y energética. Es novedosa la Estrategia Nacional frente al Reto Demográfico, con la pretensión de reactivar municipios de menos de 5mil habitantes facilitando la rehabilitación y el acceso a su parque residencial, como alternativa al urbano.

- *Plan Estatal de Acceso a la Vivienda (2022-25)*. Empieza a tomar relevancia el debate frente a la estructura administrativa de gobernanza desde el nivel central hasta el municipal con respecto a las competencias frente a la vivienda. A pesar de que se prevé un incremento para los siguientes PGE, donde el apoyo de los fondos europeos es significativo; se asume que los recursos del Plan no van a ser suficientes para alcanzar los objetivos, por lo que es necesaria una mayor implicación de las CC. AA. y el nivel municipal. Esto señala la falta de una mejora en la eficiencia de la cooperación y coordinación a varios niveles administrativos, donde el Plan de Vivienda nacional establece las principales líneas estratégicas en forma de programas genéricos, para que sean las CC. AA. las que los apliquen a nivel municipal. Aunque la potestad de la vivienda recae sobre las CC. AA., buena parte de los recursos provienen del nivel estatal e incluso europeo, por lo que los programas de vivienda a nivel local se enmarcan en estas líneas generales y adaptan su aplicación a las realidades contextuales. Además, se implementan otros a partir de los recursos propios municipales y regionales, más limitados.

El gobierno socialista en continuidad articula el Plan mediante el RD 42/2022, que además regula el Bono para el Alquiler Joven. Se mantiene la estrategia anterior con el objetivo de consolidar un nuevo modelo inmobiliario, a partir de las dos líneas estratégicas comentadas: la estructuración de un mercado de alquiler asequible mediante el incremento tanto de la oferta privada como del parque de vivienda pública<sup>393</sup>. Se mantienen los programas de subsidio directo a la demanda focalizados sobre ciertos colectivos vulnerables, así como las ayudas para la adquisición de vivienda por parte del ente público, junto con los programas para dinamizar el parque parado de la Sareb y las entidades financieras mediante nuevas fórmulas público-privadas; y, por otro lado, continúan los programas de impulso a la rehabilitación, mejora de la accesibilidad y ayudas a la erradicación de zonas degradadas.

En este punto toma protagonismo el nivel local, donde se aplican estos programas globales dependiendo de sus necesidades y dinámicas de gobierno. Cada municipio adapta los programas que considera más oportunos para recibir el financiamiento correspondiente, establecido dentro de los PGE. Aunque aquí la Ley de Vivienda nacional todavía está en trámite, algunas CC. AA. sí tienen sus propias leyes de vivienda regionales, como se analiza a continuación para el caso de Cataluña.

---

<sup>393</sup> El desarrollo histórico legislativo establece grupos en el parque del alquiler: (1) de renta antigua fijada, contratos anteriores a 1964, a precio congelado modificable mediante disposiciones administrativas; (2) de renta libre sin cláusula de actualización de precios, contratos firmados después de 1964; (3) de renta libre con cláusula de actualización, posteriores a 1964; (4) viviendas libres acogidas al RDL 2/1985 (decreto Boyer), con libertad en la duración del contrato y sus precios; (5) VPO de alquiler, regulada de manera pública (Furones & Barja, 1988).

### ***Trayectoria histórica de la Política de Vivienda en Cataluña. Barcelona***

En cuanto a su incipiente trayectoria histórica las políticas de vivienda en Cataluña comienzan a tener cierta independencia a partir de la transición, donde los gobiernos locales implementan y adaptan los programas de vivienda siguiendo las directrices y recursos del Estado central y los Planes de Vivienda del gobierno de las autonomías. De todos modos, esta dinámica no se consolida hasta el inicio del siglo XXI, cuando Cataluña despliega su propia Ley de Vivienda centrada en la ciudad de Barcelona, como nodo de atracción internacional donde se concentran las problemáticas residenciales.

A nivel global, el desarrollo histórico de la ciudad tiene ciertos elementos representativos, donde destaca la importancia del ámbito político y su complicidad con la sociedad civil; así como el propio modelo de crecimiento constante de la urbe y adaptación a su contexto territorial hacia una escala cada vez más metropolitana. La ciudad desarrollista se asienta sobre el Plan Comarcal (1953) y el Plan de Estabilización franquista (1959), en un periodo de expansión a nivel metropolitano mediante grandes proyectos especulativos que se alarga hasta la democracia<sup>394</sup>. A partir de los Planes generales franquistas de Desarrollo Económico y el Plan Nacional de Vivienda (1961-76), el objetivo es impulsar la actividad privada dentro del sector de la construcción, proyectando nuevos centros económicos urbanos y los polígonos de vivienda obrera ligados a la consolidación del sector industrial. Barcelona va progresivamente desplazando la industria a las periferias y a municipios colindantes como Sabadell o Mataró. Esta dinámica impulsa la construcción de barrios residenciales periféricos inconexos para clases trabajadoras, que carecen de la infraestructura y equipamientos básicos; así como a la expansión de los asentamientos ilegales, donde se concentra la población más vulnerable.

Junto con la caída del régimen se articula la Entidad Municipal Metropolitana de Barcelona, EMMB<sup>395</sup> y el Plan General Metropolitano de Barcelona, PGM (1976), un instrumento que todavía mantiene su vigencia y que pretende superar el simple afán especulativo del Plan Comarcal (1953) (Ferrer, 1997; Huertas, 1997; Mariela Iglesias et al., 2011). De todos modos y aunque ha tenido muchas modificaciones, sus iniciales estrategias derivadas de la perspectiva que ofrece el urbanismo moderno se mantienen, lo que supone una continuidad con el periodo anterior. Es una época donde el modelo de planificación urbana se liga a la separación de usos y funciones dentro del espacio, junto con el impulso de las infraestructuras y del vehículo privado. Este modelo de ciudad dispersa peca de una falta de previsión integral que, junto con la progresiva terciarización de los servicios sociales neoliberal, va cediendo el protagonismo al sector privado para la producción y desarrollo de la VPO.

Con la entrada de la democracia, las primeras elecciones municipales en Barcelona son en 1979 y el aparato público se encuentra con un gran déficit de vivienda heredado del franquismo, en una ciudad con profundas desigualdades territoriales. Supone un rápido periodo de apertura e inserción a escala europea, pues la entrada en la CEE (1986) impulsa una dinámica económica donde las principales ciudades compiten entre sí y a nivel internacional. Aquí el desarrollo de grandes eventos es representativo y el proceso de preparación e implementación de los Juegos Olímpicos en Barcelona (1992) supone una transformación urbana sin precedentes a partir de nuevos esquemas de colaboración público-privada a escala metropolitana, que implican renovados sistemas de gobernanza multinivel<sup>396</sup>.

Junto con ello, la tradicional reivindicación popular<sup>397</sup> consigue asentar ciertas demandas urbanas en la

---

<sup>394</sup> Se construyen 700mil viviendas entre 1950-75 en el área metropolitana de Barcelona (Ferrer & Nel'lo, 1991).

<sup>395</sup> Gestionada a partir de la Corporación Metropolitana de Barcelona, CMB (1974-87). Hoy día el Consorcio del Área Metropolitana de Barcelona, CAMB (2010), mantiene características comunes.

<sup>396</sup> Esto fomenta la creación de institutos y empresas municipales para articular la atracción de capital privado. Destacan Barcelona Regional (1993) o la Autoridad del Transporte Metropolitano, ATM (1997).

<sup>397</sup> La llegada de la democracia conlleva un proceso natural de estabilidad social, donde muchos de los dirigentes populares pasan a formar parte del aparato institucional. Las nuevas normativas se asientan así en las reivindicaciones pasadas, donde destaca la formación de las primeras Normas de Participación Ciudadana (1986).

agenda política a partir de las cuales articular la transformación integral. El Modelo Barcelona, con planificación a medio y largo plazo, se establece sobre un sistema de gobierno local socialista fuerte capaz de crear una marca propia en torno a la articulación de la nueva ciudad. Para devolver la mixtura social a los barrios y reactivar la escala local, se procede a la compra de suelo desde el ente público y la rehabilitación de espacios urbanos a partir de los Planes Especiales de Reforma Interior, PERI y las Áreas de Rehabilitación Integral, ARI. Representan la descentralización del gobierno y el impulso del nivel local, ajustando las políticas a diagnósticos y demandas de proximidad.

La ciudad se convierte en un aglomerado metropolitano difícil de gobernar. Se abren disputas políticas entre el nivel municipal del CMB, socialista; y la Generalitat de Cataluña, más conservadora. A partir de la Ley de Ordenación Territorial de Cataluña (1987), la gobernabilidad pasa a articularse por comarcas dentro de toda la CC. AA<sup>398</sup>. Destaca aquí el impulso del primer Plan Estratégico de Barcelona (1990), instrumento que acompaña al desarrollo territorial hasta la actualidad<sup>399</sup>. La última etapa del siglo XX supone la continuidad del sistema, donde el ente público pierde protagonismo y externaliza servicios y dinámicas al privado. El sector mercantil concentra en Barcelona la proyección hacia una marca ligada a la cultura, conocimiento y ocio, que convierte a la ciudad en un centro turístico internacional (Martí-Costa, Iglesias, et al., 2011). Durante toda la transición destaca el liderazgo político del nivel local, barrial, capaz de incorporar al proceso político a los sectores privados e intelectuales mediante colaboraciones a diferentes niveles administrativos<sup>400</sup>. Se estructura así un nuevo sistema de gobernanza basado en un modelo emprendedor de ciudad, de iniciativa privada empresarial (Martí-Costa, Iglesias, et al., 2011). El éxito de este modelo se basa en la colaboración y consenso entre los actores implicados.

Los primeros años del siglo XXI representan el boom de la construcción, una etapa de crecimiento desmedido tanto económico como poblacional. Lleva a la ciudad hasta la consolidación de una economía productiva ligada al sector servicios en un contexto de globalización, donde se potencia el sector cultural, del conocimiento y las nuevas tecnologías; así como el retorno a una concepción más sostenible de ciudad compacta. Esta dinámica va consolidando tanto la función del Tercer Sector como la apertura del gobierno local y las instituciones a la participación ciudadana (Iglesias et al., 2011). Durante la transición, aunque las competencias en materia de vivienda pasan a las CC. AA., Cataluña se dedica a gestionar los recursos públicos recibidos de los Planes de Vivienda estatales sin haber desarrollado una auténtica Política de Vivienda propia (Clavell-Nadal, 2007). Aun así, se impulsan interesantes iniciativas a escala local, donde junto con los PERI y ARI implementados en toda España, destaca el Programa catalán de Remodelación de Barrios (1992), que actúa sobre la degradación de los polígonos de vivienda mediante procesos de demolición<sup>401</sup>; o la Ley 2/2004 de Mejora de Barrios y Áreas degradadas, conocida como la Llei de Barris<sup>402</sup>.

---

<sup>398</sup> Las competencias de la CMB se dividen entre la Entidad Metropolitana de Transporte (EMT) y la Entidad Metropolitana de Medioambiente (EMA). En materia de urbanismo las competencias pasan a la Generalidad de Cataluña. Los municipios se agrupan en la Mancomunidad de Municipios del Área Metropolitana, MMAMB.

<sup>399</sup> Surge junto con la planificación para los JJOO de 1992. Entre sus actualizaciones destaca la modificación de 1994, frente a la rápida transformación urbana que suponen las Olimpiadas; hasta la articulación de la ciudad del conocimiento, mediante el tercer Plan Estratégico en 1999. A partir del nuevo siglo se asume una escala más territorial y en 2004 se impulsa el primer Plan Estratégico Metropolitano de Barcelona (PEMB). En 2010 se crea el Área Metropolitana de Barcelona (AMB) y se proyectan las bases para el desarrollo sostenible de la urbe.

<sup>400</sup> Ejemplo: las Políticas de Regeneración Urbana del Raval (1994), con los Fondos de Cohesión de la Unión Europea (Martí-Costa, Iglesias, et al., 2011). La estrategia se centra en lo cultural, con equipamientos como el MACBA.

<sup>401</sup> Es clave la crisis del aluminosis y el caso de Turó de la Peira (1990). El Programa de Remodelación de Barrios, entre INCASÒL (1980) y ADIGSA (1985), supone la intervención sobre más de 8mil viviendas (Clavell-Nadal, 2007).

<sup>402</sup> Aborda tanto la degradación física como social/cultural, lo que consolida una noción urbana más transversal e integral que lo diferencia de programas anteriores. Con flexibles y adaptables Programas de Intervención Integral se impulsa la política de proximidad, entre ayuntamientos, asociaciones y actores locales (García-Ferrando, 2008)

La aprobación y legitimación del Estatuto de Autonomía de Cataluña en 2006 es determinante en este sentido, pues a partir de aquí Cataluña puede desarrollar una Política de Vivienda propia. Este nuevo periodo comienza con la aprobación de la Ley catalana del Derecho a la Vivienda (Ley 18/2007), que sienta las bases estratégicas para la implementación de un nuevo modelo de políticas. El diagnóstico es claro, ante una oferta de alquiler insuficiente y no competitiva, donde es más rentable adquirir una propiedad mediante una hipoteca a largo plazo, el objetivo es apostar por la consolidación de un auténtico parque de vivienda asequible<sup>403</sup>. Para conseguirlo, dentro del marco legal y de los objetivos planteados se establece el Pacto Nacional para la Vivienda (2007-16), implementado a partir de la Comisión Interdepartamental (Decreto 153/2008) para el impulso hacia un sistema de gobernanza multinivel más efectivo. La pretensión es abordar las necesidades frente a la vivienda a una escala más local, asegurando la cohesión social y territorial global<sup>404</sup>. Su desarrollo llega hasta la situación actual.

A nivel municipal en Barcelona y dentro del marco contemporáneo, los organismos públicos encargados de implementar las políticas de vivienda giran en torno al Instituto Municipal de la Vivienda y Rehabilitación, IMHAB (2018)<sup>405</sup>, en relación con el Instituto Municipal de Urbanismo (suelo); coordinado con la concejalía de Vivienda y Rehabilitación del ayuntamiento y el Consejo de la Vivienda Social de Barcelona<sup>406</sup>, CHSB (2007). A partir de la Ley 13/2009 y el Decreto 157/2010, la Agència de l'Habitatge de Catalunya, AHC<sup>407</sup>, en relación con el INCASÒL (1980), pasa a ser el órgano encargado de la gestión y ejecución de las políticas de vivienda a nivel CC. AA. a partir de los objetivos fijados en el original Pacto Nacional (2007-16) y su actualización con el actual Plan de Vivienda de Barcelona (2016-2025)<sup>408</sup>. Así se establece el marco normativo para consolidar la relación entre organismos públicos a varios niveles<sup>409</sup>, donde además de la relación entre la AHC y el IMHAB, destaca el Observatorio del Hábitat y Segregación Urbana de Cataluña (Decreto 157/2010) con el Observatorio Metropolitano de la Vivienda de Barcelona, O-HB (2017); junto con las dinámicas entre actores privados y el Tercer Sector.

A partir de aquí, se describen de manera escueta las principales políticas de vivienda que establecen el marco normativo actual en Barcelona. Las recoge el Código de la Vivienda de Cataluña<sup>410</sup> y se enmarcan en los objetivos del Plan por el Derecho a la Vivienda de Barcelona (2016-2025) que, a su vez, encaja

---

<sup>403</sup> Como la Ley sale antes del estallido de la crisis, la apuesta para conseguirlo es mediante el modelo tradicional de VPO. El objetivo a 20 años vista es que el 15% del parque principal de vivienda catalán tenga apoyo social. Tras la crisis, la estrategia cambia y se centra en aumentar el escaso parque de vivienda pública para alquiler social.

<sup>404</sup> La propuesta es construir 160mil VPO (2007-16), donde el INCASÒL y los ayuntamientos (dentro de sus Planes Reguladores) deben destinar entre el 50-75% del nuevo suelo urbano a vivienda protegida.

<sup>405</sup> Este organismo integra las dos entidades gestoras municipales más relevantes en el sector, Barcelona Gestión Urbanística SA, BAGURSA (2000) y el Patronato Municipal de la Vivienda de Barcelona (1927; 1945; 2018). Además, el Consejo Comarcal del Barcelonés se disuelve, asumiendo también la función de la empresa de vivienda Regesa. Estos organismos públicos regionales y locales, como el IMHAB, la AHC o el INCASÒL; se coordinan a nivel nacional en la Asociación Española de Promotores Públicos de Vivienda y Suelo, AVS (1988) (Sanz-Cintora, 2013).

<sup>406</sup> Órgano consultivo y de participación. Dentro del marco que establece el Consorcio de la Vivienda de Barcelona, integrado por la Generalitat de Cataluña y el Ayuntamiento de Barcelona.

<sup>407</sup> Entre otras, asume las competencias que desarrollaba la Secretaría de Vivienda (Decreto 53/2007) y la totalidad de las funciones de la empresa pública Administración, Promoción y Gestión SA, ADIGSA (1985).

<sup>408</sup> Mantiene la dinámica que comienza con el primer Plan de Vivienda de Barcelona (2004-10), con un objetivo más cuantitativo; y el Plan (2008-16) que impulsa el Consorcio de la Vivienda, centrado en la rehabilitación y el alquiler.

<sup>409</sup> Retoma el marco de coordinación multinivel que establece la Ley de Grandes Ciudades 57/2003, que a partir de la división por distritos impulsa la participación local, las políticas de proximidad y la descentralización. Se impulsa la estructuración de un cuerpo de profesionales, entre políticos y funcionarios, para dar continuidad a las políticas y servir de enlace profesional entre ámbitos, con el objetivo de unir lo mejor de la función pública y la empresarial.

<sup>410</sup> Este, recoge en un solo texto y con actualizaciones periódicas la normativa autonómica en materia de vivienda. Se puede complementar con la normativa referida a suelos, a nivel regulador urbanístico y territorial, con el Código de Derecho Urbanístico publicado por el Estado; y con el Plan Estratégico Metropolitano, Compromiso 2030.

dentro de los programas del Plan Estatal de Acceso a la Vivienda (2022-25), del que recibe parte de financiación. En un contexto donde es difícil garantizar la función social de la vivienda, debido principalmente al limitado parque público y al excesivo precio del alquiler privado; la estrategia es estructurar una auténtica entidad pública de vivienda y ofertarla como servicio público, tomando la pauta de las buenas prácticas de otros contextos europeos. Mantiene los objetivos generales de los últimos Planes Estatales de vivienda y, a partir del impulso de la participación ciudadana, profundiza sobre las cuestiones concretas que afectan a la ciudad de Barcelona.

Por tanto, se implementan programas específicos que pretenden adecuarse así de mejor manera a sus realidades contextuales. Se presentan a continuación diferenciando por sus ámbitos de actuación, lo que define sus objetivos principales: (1) asegurar el derecho universal a la vivienda; (2) el impulso y la articulación de un parque de vivienda asequible en alquiler; (3) el fomento de un nuevo modelo de VPO; y, (4) el impulso de sistemas alternativos de tenencia.

(1) Frente a un contexto de emergencia habitacional y con el objetivo de intentar asegurar el derecho a la vivienda, sobre todo, para los colectivos más vulnerables; se implementan ciertas medidas concretas de protección frente a los desahucios, como la Ley 24/2015. Responde a la situación de endeudamiento familiar y al impago de la cuota hipotecaria o alquiler, entre otras cosas obligando a los grandes tenedores a ofertar un alquiler social a sus inquilinos vulnerables antes de desahuciarlos. A pesar de varios retoques del tribunal constitucional, se da continuidad a esta protección con normativas que van adecuándose a su contexto, como el DL 37/2020 de protección del derecho a la vivienda tras los efectos de la pandemia<sup>411</sup> (aplicación catalana del RDL 37/2020 nacional). La última actualización en este sentido es mediante la Ley 1/2022 (modificación de la Ley 18/2007, Ley 24/2015 y Ley 4/2016).

(2) Para articular un parque residencial asequible se toman medidas de impulso del sector del alquiler. El DL 1/2015 busca la movilización de las viviendas provenientes de procesos de ejecución hipotecaria recuperadas por los bancos y que permanecen vacías; y regula el derecho real para la adquisición preferente por parte del ente público mediante tanteo y retracto<sup>412</sup>. Se amplía a partir del DL 17/2019<sup>413</sup> de medidas urgentes para mejorar el acceso a la vivienda, que se centra en el crecimiento de la vivienda protegida y el impulso del sector del alquiler. Mantiene el objetivo de dinamizar el parque de vivienda vacía para que cumpla una función social, agilizando los procesos de expropiación permanente (modificación de la Ley 4/2016) e introduciendo un impuesto añadido al IBI para estas viviendas<sup>414</sup>.

Frente al total desajuste entre la constante subida de los precios del alquiler frente a la capacidad real de los ingresos familiares, la Ley 11/2020 de control de rentas de alquiler marca un hito dentro del desarrollo de políticas analizado. Modifica la Ley 18/2007, Ley 24/2015 y Ley 4/2016; y se aprueba dentro del marco del RDL 8/2020 de medidas urgentes frente a la crisis de la Covid-19. Mediante la resolución DSO/2812/2021, la Ley 11/2020 declara ciertos municipios como áreas de viviendas con

---

<sup>411</sup> En concreto, para proteger las dinámicas de la vivienda cooperativa en la pandemia se impulsa el DL 19/2020.

<sup>412</sup> Modificación puntual del PGM (DOGC núm.7772, de 20/12/2018) para declarar área de tanteo y retracto a todo el término municipal de Barcelona, donde la administración tiene derecho a tener prioridad para adquirir un inmueble proveniente de ejecuciones hipotecarias (o similar) a partir de 2008.

<sup>413</sup> Hace extensivo a todo el territorio catalán la Modificación del Plan General Metropolitano del Ayuntamiento de Barcelona (2018), donde al tanteo y retracto se une la reserva del 30% de VPO para suelos urbanos y del 40% para el suelo urbanizable delimitado (Ley 18/2007). Se advierte que la reserva de suelo debe abordarse con mayor profundidad a partir de un Plan Territorial Sectorial de Vivienda, todavía en trámites. Este marca unos objetivos a 20 años para Cataluña, donde destaca llegar al 7% de alquiler social, frente a un diagnóstico de la necesidad de unas 880mil viviendas nuevas para 2030, de las que la mitad necesitan soporte público (Trilla & Bosch, 2018).

<sup>414</sup> Hay unas mil viviendas vacías más de dos años (registro AHC), donde 426 están vacías (casi 200 de la Sareb), 304 ocupadas sin título legal y 260 donde se desconocen los detalles. Para averiguar si está vacía, el ayuntamiento lo estudia a partir del consumo de agua, el registro de residentes o las que tienen bancos o fondos de inversión como propietarios. El Tribunal Constitucional anula buena parte del DL 17/2019 y del DL 1/2020, su actualización.

mercado tensionado, donde por primera vez se ejerce un control público de las rentas de mercado. Año y medio más tarde el Tribunal Constitucional deroga la ley catalana de control de alquileres considerando que la normativa autonómica invade la competencia del Estado (artículo 149.1.8, Constitución).

(3) Dentro de la Ley 18/2007, ya aparece la discusión sobre el tema de la calificación permanente de la VPO. Se lleva a cabo a partir del DL 17/2019, lo que supone un cambio de modelo dentro del desarrollo de la VPO tradicional, con calificación temporal, hacia una noción de vivienda social más parecida a la europea. El objetivo es poder conservar la titularidad pública y la inversión que conlleva, y para ello se liga la vivienda al propio régimen de protección del suelo. Esto depende de los planes reguladores y urbanos, donde va a ser clave la aprobación del Plan Territorial Sectorial de Vivienda, todavía en trámites. Este cambio de modelo comienza a implementarse en el País Vasco (Burón-Cuadrado, 2008) desde el año 2003, aunque es difícil de valorar pues a partir de 2008 se ha construido muy poca VPO.

(4) Para conseguir abrir el parque residencial a sistemas de tenencia alternativos a la propiedad, se impulsan algunas medidas especiales frente a las tenencias innovadoras. Destaca en este sentido la Ley 19/2015, que modifica el Código Civil de Cataluña para introducir las nociones de propiedad compartida (PC) y temporal (PT). La PC representa una modalidad donde el residente material tiene las ventajas de uso y disfrute, independientemente de la cuota del bien que sea suyo, con el derecho legal a ir adquiriendo hasta el 100%. En la PT se establece un plazo, de mínimo 10 años y máximo 99, donde el propietario temporal dispone del uso y disfrute de la vivienda (Nasarre-Aznar, 2017, 2020).

Dentro de los objetivos compartidos, destacan algunas medidas especiales. Varios actores, entre otros la Asociación de Promotores de Catalunya, APCE, piden la actualización del precio de los módulos de la VPO, que están estancados desde 2007 mientras que el coste de construcción ha subido un 40%. Para ello, se implementa el DL 50/2020, que actúa sobre el DL 17/2019 para establecer las condiciones en la colaboración público-privada para la construcción de VPO. Esto pretende impulsar la construcción de nueva VPO sobre suelos de reserva, además de regularizar la modalidad Coliving, Cohousing y los sistemas cooperativos, para viviendas con espacios comunes. Por otro lado, es importante señalar también frente a la expansión de viviendas destinadas a uso turístico el control que supone el Plan Especial Urbanístico de Alojamientos Turísticos (2022), que mediante un marco normativo estable regulariza las suspensiones para las nuevas licencias acontecidas durante los últimos años.

## 7.2 Las Políticas de Vivienda en Chile. Trayectoria histórica<sup>415</sup>

La política habitacional chilena<sup>416</sup> se basa en un modelo de financiación privado<sup>417</sup> donde el Estado mantiene un rol subsidiario y facilitador. Se resume en la fórmula Ahorro, Bono, Crédito (ABC); que une la capacidad familiar, el subsidio público y la participación directa del sistema financiero. A partir del impulso del libre mercado y la confianza en la autorregulación de sus precios, produce éxitos notables frente a la reducción del déficit de vivienda en su aspecto cuantitativo. Al mismo tiempo, este modelo ignora y potencia el mercado informal residencial pues deja fuera a los más pobres, que crecen en número y quedan excluidos, aumentando las desigualdades en el entorno urbano (Salas-Serrano, 2002).

Antes del Golpe de Estado (1973) y el giro neoliberal, el global occidental se enmarca en un periodo de keynesianismo y apogeo del Estado de bienestar. Entre 1930-40, el arriendo en Chile es la principal

---

<sup>415</sup> Para profundizar, el trabajo final de Grado en Ciencias Jurídicas y Sociales: "Análisis Crítico de las Políticas de Vivienda Social en Chile" (Nash & Paredes, 2011); y los libros: "1906-2006. Cien años de Política de Vivienda en Chile" (Castillo & Hidalgo, 2008); "Chile: Un siglo de políticas en Vivienda y Barrio" (Arriagada et al., 2004).

<sup>416</sup> Encaja dentro del marco propuesto por las Conferencias Mundiales de la ONU sobre vivienda y desarrollo urbano sostenible: Hábitat I (Vancouver, 1976), Hábitat II (Estambul, 1996) y Hábitat III (Quito, 2016). Recogen la noción de vivienda como un derecho humano impulsada por la Declaración de Derechos Humanos (1948).

<sup>417</sup> Es un modelo que toma el Banco Mundial como referente para toda Latinoamérica: comercializar con la vivienda hasta convertirla en una mercancía barata, para que junto con medidas de financiación se convierta en asequible.

forma de acceso a la vivienda, algo que fomenta el propio ente público. Pero, a partir de los años 50 y frente al déficit de vivienda comienzan las tomas de terreno. Esta es la base para las primeras producciones masivas de vivienda en la periferia de Santiago, con el apoyo de la entidad pública que representa la Corporación de Vivienda, CORVI (1953-76), que impulsa la noción de la vivienda como un derecho que no puede facilitar solamente el mercado. Esta situación cambia con la dictadura (1973-90), dentro del exacerbado proceso chileno neoliberal. Dejando a un lado la necesidad real de la demanda, la política se aleja del ideal de igualdad e integración universal hacia la individualización de lo social. Con la maximización del mercado y la privatización de los servicios públicos, las políticas pasan a focalizarse sobre la población más vulnerable mediante subsidios a la demanda (Fuster-Farfán, 2019) y el gobierno abandona la función de producción de vivienda para impulsar las soluciones de mercado.

Con la excusa del gran déficit habitacional se crea todo un sistema subsidiario y externalizado al mundo privado (Rolnik, 2017), que funciona básicamente mediante *vouchers* (vales o bonos), transables en el mercado por una vivienda en propiedad. Como en España, la dictadura pretende transformar a los proletarios en propietarios y a este proceso le acompaña un modelo de expansión urbana disperso y desregularizado. La liberalización del suelo supone considerarlo un recurso no escaso, donde es el mercado el responsable de la asignación de tierras mediante oferta y demanda. Esto determina que la localización de la vivienda responda a una relación mercantil, lo que potencia la segregación (Sabatini, 2000). Con la llegada de la democracia (1990) se da continuidad a este sistema y consolida el modelo ABC, donde la vivienda social es cada vez más atractiva para la inversión privada. La construcción masiva de los años 90 reduce el déficit habitacional, pero conlleva otras problemáticas anejas pues representa un modelo de producción inmobiliaria sin cálculo social, de baja calidad y mal localizado. Por tanto, se determinan dos periodos dentro de la etapa neoliberal, uno experimental durante la dictadura y hasta 1990; y otro corregido, donde el Estado asume cierto rol participante (Garretón, 2012). A partir del año 2000 el modelo acepta la necesidad de intervención pública, asentando las bases del sistema actual. Como se esboza en esta introducción, a partir del análisis global y longitudinal se divide el desarrollo histórico de las políticas de vivienda chilenas en tres etapas<sup>418</sup>, que se explican a continuación.

## 7.2.1 El periodo anterior al Golpe de Estado (1973)

### ***Origen de las Políticas de Vivienda. Hasta el gobierno de la Unidad Popular (1970)***

- *Primeras nociones de Vivienda Social (x-1930)*. La revolución industrial empieza a concentrar a la población en las ciudades y las problemáticas sociales derivadas del hacinamiento frente al déficit habitacional suponen graves problemas de salubridad. Esta dinámica promueve el abandono gradual del Estado liberal absoluto que gobernaba hasta entonces, en un contexto donde la Iglesia Católica toma protagonismo y comienza a impulsarse la "cuestión social" a partir de fundaciones y asociaciones de asistencia<sup>419</sup>. Así, durante el siglo XIX<sup>420</sup> surgen las primeras iniciativas estatales, en un intento de regular las tipologías de vivienda de los más vulnerables, como los cuartos redondos y los conventillos.

---

<sup>418</sup> Analizando el desarrollo de las políticas de vivienda entre los países más ricos de la región latinoamericana, todos pasan por fases similares (Murray & Clapham, 2015; Urban Institute, 2016): el gobierno interviene lo mínimo y la vivienda informal se extiende; la financiación bancaria de programas durante el Consenso de Washington (1989); y la fase productiva, de construcción privada apoyada con subvenciones públicas (Gilbert, 2004).

<sup>419</sup> Ejemplos: Fundación León XIII; Sofía Concha; Unión Social de Orden y Trabajo; o Sociedad San Vicente de Paul. Su finalidad es construir casas para obreros casados, que se arriendan a un valor máximo del 10% del valor del terreno y lo edificado, pudiendo el inquilino transformarse en propietario al término de 10 años de pago de la renta.

<sup>420</sup> Ejemplos: en 1827 con el traslado de la Fundación de la villa de San Bernardo (De Ramón, 1990); la ordenanza de 1843 para normar los cuartos redondos, exigiendo una ventana o patio; la ordenanza de 1857 sobre rancherías; Ley de Municipalidades de 1854 de salubridad; las concesiones en 1883 a constructores de habitaciones para obreros; el reglamento de 1888 para construir conventillos, como cuartos redondos alineados con una calle interior.

Estas iniciativas puntuales pasan a representar leyes con la entrada del siglo XX (Hidalgo-Dattwyler, 2000), donde destaca la Ley de Habitaciones Obreras (1906-25) como la primera medida legislativa centrada en la vivienda<sup>421</sup> (Hidalgo-Dattwyler, 1999b). Desde el principio, la intención no es la de desarrollar un Estado socialista que se encargue directamente de la construcción y reparto de la vivienda; sino, más bien, un ente facilitador para el impulso de la iniciativa privada, que establezca un marco legislativo acorde a las problemáticas contextuales. Se trata de una política que promueve el ahorro familiar y la construcción de viviendas a partir de un modelo centrado en la Caja de Crédito Hipotecario, CCH (1855)<sup>422</sup>. Se encarga de regular las condiciones sanitarias y de habitabilidad de la vivienda para la clase trabajadora, definiendo estándares básicos de construcción a partir de los cuales se demuelen las viviendas insalubres. Además, consigue sensibilizar a la opinión pública sobre el problema habitacional pues aporta las primeras estadísticas sobre la vivienda. Esto impulsa la organización de los Consejos de Habitaciones Obreras, que se centran tanto en la rehabilitación o demolición, como en la construcción de viviendas higiénicas y baratas con fondos del Estado.

Ligada a la función municipal de implementación de las infraestructuras urbanas básicas durante el primer periodo de expansión industrial, se articula la construcción de los *cités* o conventillos, como la tipología popular residencial característica junto a la fábrica. Los resultados son contradictorios, pues el déficit de vivienda aumenta porque se demuelen más viviendas de las que se rehabilitan y construyen. Falta un sistema claro de financiamiento para la construcción directa por parte del Estado, pues las viviendas se ligan a la CCH a la que solo tienen acceso las clases obreras con ahorros y trabajo, lo que excluye a los más vulnerables. Tras los congresos Panamericanos de Arquitectura y Urbanismo de la década de 1920, se evidencian las necesidades habitacionales de los sectores más pobres frente a este modelo de crecimiento urbano industrial en Latinoamérica. Para abordarlo, el gobierno chileno contrata a Karl Brünner, quien determina los fundamentos del primer Plan Regulador para el Santiago urbano<sup>423</sup>.

Pero, la crisis habitacional que provoca los altos precios del alquiler, la escasez de la oferta y el aumento del costo de vida; impulsa a las movilizaciones sociales obreras y se forman organizaciones que defienden la bajada de los precios y las mejoras en las calidades básicas de la vivienda. La Liga de Arrendamientos y la Sociedad de Arrendatarios de Defensa Mutua impulsan la huelga de arrendatarios de 1925, donde un gran número de ellos deja de pagar el alquiler. Esto fuerza a la reacción estatal en forma de DL 261/1925, lo que supone una ley precursora para la acción del Estado frente al control de los precios del alquiler<sup>424</sup>. Mediante la creación del Tribunal de la Vivienda (1925) y Trabajo (1927), se pretende mediar en el conflicto y cumplir el objetivo principal de poner un límite a los precios del alquiler para trabajadores, impulsando medidas alternativas como la protección frente a desalojos. En la práctica se consigue el efecto contrario, negativo, pues agudiza la problemática reduciendo la oferta del alquiler<sup>425</sup>. Realmente, la política tiene un claro objetivo disuasivo frente a la inversión privada en el sector del alquiler, lo que incrementa la compra de terrenos en periferias y las ocupaciones ilegales.

---

<sup>421</sup> Ley pionera en Chile y también en Latinoamérica, a la que siguieron las leyes argentinas (1915) y colombianas (1918). Las bases de esta ley vienen de Europa, de la Ley inglesa sobre viviendas para clases trabajadoras (1890); y de los Comités del Patronato belgas (1889) o franceses (1906) (Hall, 2006; Hidalgo-Dattwyler, 2000).

<sup>422</sup> La Caja de Crédito Hipotecario, cuyo origen data de 1855, pasa a formar el Banco de Estado en 1953.

<sup>423</sup> Frente a las consecuencias del terremoto de Talca, en 1929 se impulsa la Ley 4563: toda ciudad con más de 20mil habitantes debe elaborar un Plan General de Transformación y adaptación. Se contrata de nuevo al arquitecto Karl Brünner como consejero urbano del gobierno del país, para proyectar las ciudades con una visión renovada.

<sup>424</sup> En 1932 se crea el Comisariato General de Subsistencias y Precios de la República. Vela por los precios de bienes y servicios de primera necesidad, también de la vivienda. Tiene un relevante papel en fijar precios de arriendos y mediar conflictos entre propietarios e inquilinos. Las leyes que congelan los precios se alargan hasta 1970.

<sup>425</sup> Entre otras cuestiones, como el DL 261/1925 reduce el 50% el precio del alquiler de viviendas insalubres, se emplea adrede por los alquilerados para deteriorar sus viviendas y pagar menos arriendo (Hidalgo-Dattwyler, 2005).

El mismo año, se promueve la Ley de Habitaciones Baratas (DL 308, 1925-31), que reemplaza la antigua normativa sobre Habitaciones Obreras. Frente al diagnóstico comentado, busca la construcción masiva de vivienda para ofertarla con un límite de precio, tanto en arriendo como en propiedad, para compensar el déficit y controlar la subida de precios producto de la escasez de oferta habitacional. Supone un giro en la función del Estado, que pasa a un rol activo en la construcción de Habitaciones Baratas. El Consejo Superior de Bienestar Social sustituye al Consejo Superior de Habitaciones para Obreros (1906). Además de coordinar la construcción de infraestructuras urbana de todo tipo, impulsa la edificación económica mediante préstamos de la Caja de Crédito Hipotecario, donde se financia hasta un 70% del terreno y construcción de casas baratas con respaldo público.

Dentro de la Ley, es importante la articulación e impulso de la tipología cooperativa de vivienda, mediante una bajada de impuestos para los edificios cooperativos colectivos, que representan las primeras organizaciones privadas de carácter social. En un periodo de impulso industrial, se tratan de cooperativas ligadas a grupos de trabajadores, anejas a sus trabajos, en un ambiente muy sindical. Funcionan como agentes productores de vivienda barata, combinando el ahorro de los trabajadores con beneficios y garantías estatales. Generan conjuntos de edificaciones que se conocen como Poblaciones y suponen una nueva morfología urbana residencial. Pero el sistema de financiamiento no funciona y se generaliza el impago de los créditos hipotecarios. Al igual que la anterior Ley, deja fuera a los más vulnerables pues carecen de capacidad de endeudamiento y el déficit de vivienda sigue aumentando<sup>426</sup>, debido principalmente al aumento demográfico y la acción higienizadora de demolición.

- *Ensayo Legislativo y Programas Sociales (1930-50)*. La década de 1930 se enmarca en una profunda crisis económica derivada de la gran depresión norteamericana y el nuevo paradigma global pasa al proteccionismo ante la contracción del comercio internacional. Para crecer hacia adentro, el Estado impulsa su rol intervencionista como gestor y regulador de la economía. Comienza el periodo de nacionalización de empresas que culmina con el gobierno socialista de Salvador Allende en 1970-73, donde va aumentando la preocupación pública por lo social (Hidalgo-Dattwyler, 2005). Ante la crisis del salitre se pasa a potenciar la industria y los entornos urbanos, lo que provoca que suba la población en las ciudades y aumente el déficit de vivienda. Se dicta la primera versión de la Ley General de Urbanismo y Construcción (1931-35), que busca coordinar la planificación urbana<sup>427</sup>. Esta voluntad de planificación territorial ligada a la ola modernista se mantiene vigente hasta el golpe de Estado de 1973, cuando el suelo se liberaliza y difuminan los límites urbanos.

La Ley de Fomento de la Habitación Obrera (1931) reemplaza la anterior normativa de Habitaciones Baratas por la noción de Habitación Popular. Se centra en dos ámbitos, la reglamentación del alquiler y la compraventa de sitios a plazos mediante loteos en periferias o "guangualíes"; donde el propietario divide la parcela y vende/alquila lotes para la autoconstrucción precaria. Esto provoca fuertes procesos de especulación. La Junta Central de Habitación Popular en coordinación con las Juntas Locales, ligadas a las Cajas de Ahorro, se encargan de la construcción directa de las Habitaciones Populares. El Departamento de la Habitación (1932), coordina el mecanismo de préstamos, función que representaba hasta entonces directamente la Caja de Crédito Hipotecario. En general, la Ley supone un fracaso pues sigue habiendo mucho fraude y la deuda no deja de crecer, por lo que es necesario actualizarla en 1935, lo que supone una necesaria inyección económica para mantener el sistema.

Estas leyes representan un gran avance para asentar las bases de la situación frente al loteo de las zonas periféricas y el proceso de autoconstrucción, lo que es clave para la expansión de las ciudades. Es un periodo de poca construcción pública pero donde se consolida la preocupación del gobierno en la planificación de la expansión de las ciudades, infraestructuras y reglamentación frente al uso del suelo.

---

<sup>426</sup> En Santiago el déficit es de entre 200-350mil viviendas, para el periodo entre 1925-30 (Nash & Paredes, 2011).

<sup>427</sup> La intervención urbana se enmarca en el contexto de la Carta de Atenas, publicada en 1942 por Sert y Le Corbusier como manifiesto urbanístico, articulada en el IV Congreso Internacional de Arquitectura Moderna (1933).

Los Consejos Habitacionales se reemplazan por la Caja de Habitación Popular (1936-52)<sup>428</sup>, que mantiene la función del fomento de la edificación de viviendas sociales a bajo precio de mercado. Frente a la alta morosidad, se emplea una fórmula similar al leasing habitacional, donde se otorgan viviendas los primeros años en arriendo y si el inquilino cumple, se procede a la venta. Además, se conceden préstamos y beneficios fiscales para incentivar la construcción privada entre los propietarios, así como subsidios para la clase obrera, destinados a facilitar la adquisición de casas populares. Esta primera entrega de subsidios a la demanda para la adquisición de vivienda supone la base de un modelo que se desarrolla posteriormente durante la dictadura. En 1939 la Corporación de Fomento, CORFO, asume el liderazgo del proceso de industrialización, desarrollo urbano e impulso democrático. Implementa el Plan de Urbanización de Santiago (1939) y se comienzan a zonificar espacios por usos.

Durante este periodo, la Caja de Habitación Popular tiene varias modificaciones<sup>429</sup> y se reemplaza la noción de Habitación Popular por la de Vivienda Económica (Ley 7.600, 1943). Se siguen construyendo viviendas mediante fondos públicos, pero atendiendo al fracaso anterior, donde la inversión real es bastante limitada frente al gran déficit de vivienda, se introducen iniciativas para incentivar a las empresas inmobiliarias a entrar al sector social de la construcción<sup>430</sup>. Para esto, la clave es la modificación del sistema financiero, que enlaza la Caja de Seguro Obrero a la Caja de Crédito Hipotecario para recaudar impuestos específicos y otorgar préstamos, lo que da al sistema mayor autonomía y libertad. La reestructuración del sistema financiero representa un significativo avance para la colaboración del sector privado dentro de la producción de viviendas, abandonando así el limitado patrón de construcción directa por parte del Estado y mejorando, además, la calidad final de la edificación<sup>431</sup>. Ligar la construcción social al sector privado supone todo un éxito con respecto a la producción de viviendas, marcando un precedente que se consolida con el tiempo. Se consigue dar un giro frente al mayoritario parque de tenencia en arriendo, para asentar un modelo social de vivienda en propiedad que, igual que en periodos anteriores, aumenta la exclusión de los colectivos sin capacidad de acceso a crédito.

- *La Corporación de la Vivienda (CORVI) y los Planes Habitacionales (1950-60)*. Este periodo se caracteriza por el fuerte rol del Estado en cuanto a la intervención social, frente a un contexto de crecimiento poblacional y urbano. Las ciudades no están preparadas para asumirlo, pues no cuentan con la infraestructura ni los servicios necesarios, lo que acentúa el déficit habitacional. En los años 50, dentro del marco de los Programas de Autoconstrucción y Ayuda Mutua en colaboración con EE. UU., se impulsa un modelo de vivienda social básico adecuado para la acelerada expansión urbana de la región. El objetivo es potenciar y legitimar la construcción de viviendas a partir de la implicación de las propias familias en la autoconstrucción de sus casas; abordando así la solución espontánea que supone la ocupación informal de terrenos en las periferias sin urbanizar. Además de reducir costes, las "poblaciones callampa" adquieren cierta relevancia para el proceso educativo y de inserción social urbano, donde en algunos casos se ligan incluso a partidos políticos.

En 1953 se crea el Ministerio de Obras Públicas, concentrando el sector de la construcción en una sola unidad administrativa. Es el responsable de los primeros Planes de Vivienda (1953-58)<sup>432</sup> y resuelve

---

<sup>428</sup> La Caja, entre 1936-52 participa en la construcción de 43mil viviendas (Hidalgo-Dattwyler, 1999b).

<sup>429</sup> La Ley 7.600 junto con otras leyes de refuerzo en 1950 y 1952, suponen el final del periodo de construcción directa por parte del Estado a partir de la Caja de Habitación Popular (1936-52).

<sup>430</sup> Buena parte del éxito de la participación privada en la construcción de Viviendas Económicas es la Ley Pereira (1949), que reconfigura e impulsa la acción de la Caja de Habitación Popular. A partir de beneficios fiscales e incentivos, se articula un mercado de inversión que vincula el capital privado con la construcción de vivienda social.

<sup>431</sup> La primera Ordenanza de Urbanización y Construcciones Económicas (1944), enmarca la Ley 7.600 y define de manera técnica sus componentes tanto económicas como constructivas.

<sup>432</sup> En 1952 se elabora el primer Censo Nacional de Vivienda y el Censo Especial de Poblaciones Callampa. Sus resultados ponen de manifiesto el alto nivel de déficit habitacional, frente a lo que se construyen durante los años 50 cerca de 40mil viviendas, unas 6.600 anuales. Supone más del doble de construcción en la periferia que antes.

además los Planes Reguladores locales, desde una perspectiva centralizada y planificada. Dentro del Ministerio es la Corporación de la Vivienda, CORVI (1953-1976) la que se encarga de la implementación de los Planes. Esta, reemplaza y unifica la Caja de Habitación Popular y la Corporación de Reconstrucción y Auxilio. Entre sus funciones, se encarga de la proyección y promoción de viviendas<sup>433</sup> e infraestructura, coordinar la concesión de préstamos, el estudio e innovación junto con universidades y de dar apoyo técnico a la autoconstrucción. Los objetivos son claros, impulsar la industria de la construcción poniendo el foco sobre la producción masiva de vivienda social, así como la planificación de las ciudades y el desarrollo urbano, adecuado a la visión territorial de la reciente modificación de la Ley General de Urbanismo y Construcción (1953). Dentro de esta dinámica, destaca el Plan Habitacional de 1959<sup>434</sup>, pues determina un Reglamento Especial para las Viviendas Económicas donde se establecen los requisitos básicos para su edificación dentro de la trama urbana.

Durante los años 50 se consolida la fuerte incorporación del sector privado en la producción inmobiliaria y de vivienda social, en continuidad con las disposiciones de la Ley Pereira (1949). La implicación de la Cámara Chilena de la Construcción, CChC, desde sus orígenes en 1951 es determinante, tanto en el proceso de diseño de las propias políticas de vivienda como para la implementación de estas (Kornbluth, 2020b, 2021a, 2021b). Aquí, se eliminan trabas burocráticas para impulsar al sector y se institucionaliza el ahorro como requisito de acceso a la vivienda, reglando tipologías diversas asociadas a la capacidad de pago de las familias (Hidalgo-Dattwyler, 2005). El funcionamiento del modelo se canaliza a partir del Sistema Nacional de Ahorro y Préstamo para la Vivienda, SINAP (1960-80), formado por la Caja Central de Ahorros y las diferentes Asociaciones de Ahorro y Préstamo.

Aunque no se alcanzan las metas propuestas, los resultados son mejores que en etapas anteriores, sobre todo en términos cuantitativos. El sistema de libre competencia entre empresas a través de concursos públicos para adjudicar contratos de construcción, impulsa a la industria de la construcción privada (Hidalgo-Dattwyler, 2005). Esta competitividad entre organismos supone, además, mejoras de todo tipo, como la estandarización de una calidad básica para la construcción de vivienda social.

Antes de pasar al siguiente periodo, cabe destacar la aprobación del DFL 2 (1959-2010-x), pues será clave para el desarrollo del proceso de financiarización de la vivienda. La medida pretende impulsar el mercado inmobiliario entre las clases medias otorgando beneficios fiscales para las propiedades de hasta 140m<sup>2</sup>. Impulsa la noción de inversión ligada al sector inmobiliario, pues la exención de los impuestos para el alquiler o venta promueve la concentración de capital en el sector<sup>435</sup> (Kornbluth, 2021a, 2021b).

- *El Ministerio de la Vivienda, MINVU (1965) y la Operación Sitio*. Dentro del Plan Decenal de Desarrollo, la CORFO implementa medidas para reactivar la economía a partir de líneas de acción en diferentes sectores. Aquí, se articula el Programa Nacional de Viviendas (1961-70), que mantiene y potencia el objetivo de impulsar, de manera global, la construcción privada de viviendas. Frente a la emergencia habitacional y las grandes movilizaciones sociales, se estima la necesidad de construir más de 500mil viviendas en diez años<sup>436</sup>. El objetivo prioritario del gobierno frente a la reducción del déficit es atender a los más pobres, a partir de un elevado aporte económico público centrado sobre los que no tienen

---

<sup>433</sup> Se articulan tres niveles de vivienda CORVI: la vivienda mínima, de autoconstrucción a partir de la ampliación de la caseta sanitaria básica. Este modelo supondrá la base del Programa de Vivienda Progresiva (1990-2002) (Hidalgo-Dattwyler, 1999b); una vivienda de clase media dentro de un sector urbanizado (DFL 2); y la vivienda superior, para sectores de altos ingresos con varias habitaciones y buenas calidades. Es la primera vez que los más vulnerables tienen programa social reglado, aunque las calidades entregadas no llegan al mínimo de habitabilidad.

<sup>434</sup> Implementa los Planes de Erradicación para trasladar las poblaciones informales a terrenos urbanizados loteados donde instalarse mediante autoconstrucción; y de Radicación, que mantienen las poblaciones mediante una dotación mínima de urbanización. A su vez, pretende impulsar la densificación y renovación urbana.

<sup>435</sup> Hoy, 25 propietarios concentran más 2mil viviendas DFL 2 cada uno; y 23, entre mil y 2mil (Kornbluth, 2021b).

<sup>436</sup> En total, se entregan unas 230mil viviendas e inician otras 240mil; junto con unos 70mil lotes en las Operaciones Sitio entre 1965-70. Este supone un periodo de gran esfuerzo público (Hidalgo-Dattwyler, 2004, 2005).

capacidad de ahorro ni endeudamiento. Se empieza a comprender la vivienda social como un bien de primera necesidad, un derecho que debe garantizar el Estado, en una dinámica que culmina con el gobierno popular de Salvador Allende en 1970.

Durante el gobierno de Frei Montalva (1964-70), se produce la institucionalización de esta demanda social a partir de la creación del Ministerio de la Vivienda y Urbanismo, MINVU (1965, Ley 16.391). El objetivo es poder instaurar una política de vivienda común para todo el país, mediante la coordinación entre las corporaciones de vivienda existentes<sup>437</sup> y a partir de una asignación presupuestaria anual. Se articula así la siguiente estructura: el Consejo Nacional de la Vivienda, con el objetivo de servir de cuerpo asesor del ministro; la Caja Central de Ahorro y Préstamo, mediante el Plan de Ahorro Popular que fomenta el ahorro familiar a partir de la construcción progresiva; la Corporación de Servicios Habitacionales, CORHABIT (1965-76), encargada de los equipamientos comunitarios y la asignación de la vivienda social; la Corporación de Mejoramiento Urbano, CORMU (1965-76), para elaborar programas de revitalización y densificación de áreas centrales; se mantiene la CORVI (1953-76), encargada de la ejecución de los programas de vivienda; la Corporación de Obras Urbanas, COU (1965-76); y la Dirección de Planificación del Desarrollo Urbano, para el planeamiento urbano y territorial<sup>438</sup>.

A finales de los años 60 se implementa la Operación Sitio o Tiza, que aborda las tomas de terreno y los campamentos como un método efectivo y socialmente validado para la obtención de vivienda y la expansión urbana. Nace como una intervención puntual para compensar los damnificados en los temporales de 1965 y la CORVI lo estandariza para abordar programas residenciales destinados a grupos de bajos ingresos. El programa prioriza el acceso a la tierra e impulsa sistemas de construcción progresiva donde la vivienda, pasa a ser responsabilidad del beneficiario. Se apuesta por la autoconstrucción regulada a partir del aporte público del terreno y unos servicios mínimos de urbanización. Pero la autoconstrucción acarrea graves perjuicios, pues depende de la capacidad y recursos de las familias, por lo que terminan formándose campamentos con viviendas precarias de material ligero. En la práctica, la Operación Sitio pasa a ser una "callampa" oficializada que impulsa la segregación social. Por otro lado, las tomas además de representar la reivindicación habitacional van adquiriendo una importante componente política y de lucha contra el sistema establecido, algo que será determinante para la dinámica que culmina con el gobierno socialista del siguiente periodo.

### ***El gobierno de la Unidad Popular (1970-73)***

Tres décadas de tomas de terrenos y expansión urbana mediante asentamientos informales no consiguen que se reduzca el déficit habitacional sino todo lo contrario, lo que hace que la presión social no deje de aumentar<sup>439</sup>. Entra Salvador Allende al gobierno y junto con el apoyo de una agrupación de partidos de izquierdas forman la Unidad Popular. El objetivo es lograr la transición democrática al socialismo mediante la nacionalización de los medios de producción para conquistar el poder económico y asegurar la participación popular. La pretensión es la de aumentar los ingresos públicos para poder redistribuir la riqueza e intervenir sobre las principales áreas sociales mediante políticas: vivienda, salud y educación. El déficit de vivienda se entiende como una consecuencia de la concentración de la propiedad y los ingresos producto del sistema capitalista. Frente a la noción de la vivienda como una

---

<sup>437</sup> A comienzos de los años 60 existen 28 instituciones dependientes de 8 ministerios que intervienen en asuntos de vivienda, urbanización y equipamiento. El MINVU consigue unificar, centralizar y coordinar esta función.

<sup>438</sup> Se plantea organizar las ciudades mediante instrumentos de planificación, desde el nivel nacional hasta el local, zonificando y asignando usos al suelo. En este sentido, el primer Plan Regulador Intercomunal de Santiago (1960) es un buen punto de partida. Dentro de este marco, se impulsa la Ley 16.615 (1967) que especifica la subordinación de la propiedad privada al rol social de la tierra, lo que facilita el impulso de proyectos urbanos y de vivienda social donde el Estado asume un rol ejecutor y de desarrollador urbano (Hidalgo-Dattwyler, 2005).

<sup>439</sup> En 1952 el déficit alcanza las 150mil viviendas; en 1960, 450mil; en 1970, 600mil (Hidalgo-Dattwyler, 1999b). Entre 1970-73, 400mil personas siguen accediendo a la vivienda mediante tomas de terreno (Sabatini et al., 2014).

mercancía y el sector de la construcción guiado por el ánimo de lucro, el individuo solo puede acceder en función de su poder de compra, determinado por su nivel de ingresos. El nuevo modelo plantea la vivienda como un derecho y el Estado debe garantizarla. Por ello, estos tres años suponen un paréntesis dentro del desarrollo analizado, donde las tomas de terreno se abordan desde una perspectiva legítima de lucha social frente al derecho a la vivienda y la ciudad.

Los comités de las personas sin hogar que se forman en las poblaciones de vivienda informal pasan a organizarse a escala nacional de manera coordinada y políticamente dirigida. Representan los Campamentos, con carácter paramilitar combativo, donde el Poder Popular plantea la transformación revolucionaria frente a un sistema insostenible. Para abordar el aumento de las ocupaciones de terreno el gobierno reacciona con el Plan de Vivienda de la Unidad Popular (1970-73), que da continuidad al Plan de Ahorro Popular, basado en el concepto de Vivienda Digna. El Estado asume un rol activo dentro del mismo como el motor para impulsar la política social y mediante la expropiación, se convierte en propietario de terreno para evitar así la especulación inmobiliaria. Por otro lado, se suprime la práctica normalizada de autoconstrucción al considerarse socialmente injusta, pues afecta sobre las horas de descanso de los trabajadores, aumenta el desempleo y es técnicamente ineficiente.

La clave para su funcionamiento es el aumento de la inversión pública en el sector inmobiliario, para impulsar la industrialización de la construcción a partir de Planes Anuales de Vivienda, empezando por el Plan de Emergencia (1971). Pivotan en torno a cuatro objetivos prioritarios: la construcción de viviendas mediante el Departamento de Ejecución Directa de la CORVI; el impulso de la construcción privada a partir de la financiación del sector mediante el Sistema Nacional de Ahorro y Préstamo, SINAP (1960-80); la urbanización de campamentos; y el Programa de Equipamiento social del MINVU. En la práctica, destaca la implementación de los programas de emergencia de solución intermedia, conocidos como los "campamentos en tránsito". Se asemejan mucho a la Operación Sitio en términos efectivos, aunque aquí es una solución que se supone temporal y sustituye la práctica de la autoconstrucción por la oferta de sistemas industriales prefabricados. Los resultados finales son insuficientes tanto para las obras públicas de urbanización como frente al déficit de vivienda<sup>440</sup>.

Las dinámicas de nacionalización de sectores privados hacen que la tensión social aumente entre empresarios, propietarios y trabajadores. Al principio, el sector privado se liga al gobierno socialista frente a una situación contextual previa injusta e insostenible, pero en el segundo año pasan a la oposición organizándose en gremios. Esto ocurre tras el plan de socialización de la propiedad y la definición del "área de propiedad social", lo cual suponía expropiar gran parte de los medios productivos de las manos privadas. La falta de un plan coherente para el sector de la construcción se traduce en un enfrentamiento contra el gobierno por parte del sector privado inmobiliario y de la construcción.

### **7.2.2 Modelo neoliberal. Dictadura y Transición democrática (1973-2000)**

La dinámica de intervención pública directa donde el Estado adquiere un rol protector y activo como propietario de suelos y encargado de la construcción residencial, termina junto con el gobierno de Allende (1970-73), que supone un paréntesis dentro del desarrollo general de las políticas públicas chilenas. El modelo socialista genera una gran crisis política (Fuster-Farfán, 2019), donde los grupos empresariales se revelan frente al proceso de nacionalización de las empresas. En respuesta, la dictadura desde el principio da un giro e implementa un modelo pionero en la región de políticas de vivienda orientadas a atraer recursos privados de inversión, potenciando el mercado de la vivienda mediante la concesión de subsidios a la demanda (Rodríguez & Sugranyes, 2005a, 2005c, 2009).

Entre 1973-2000 se distinguen dos etapas políticas bien diferenciadas, pero que a efectos de las políticas de vivienda suponen el origen y la continuación del modelo neoliberal (Rugiero-Pérez, 1998): la

---

<sup>440</sup> Frente al objetivo inicial de construcción de 90mil viviendas (CORVI), en 1971 se construyen 15mil; y 16mil en 1972. En total entre 1971-73 se terminan unas 57mil viviendas y se inician otras 100mil (Hidalgo-Dattwyler, 2005).

dictadura militar de Augusto Pinochet (1973-90); y el primer periodo de Concertación correspondiente a la transición democrática (1990-99). Aquí, se fomenta la construcción de vivienda social a partir de dos mecanismos principales, que suponen los pilares de la política habitacional desde 1978 y los responsables del gran aumento del stock de vivienda (Simian, 2010): el subsidio a la demanda para hogares con capacidad de ahorro y acceso a crédito (modelo ABC); y la construcción directa de viviendas por parte del SERVIU (1976) para grupos de bajos ingresos y con escasa capacidad de ahorro. Con sus modificaciones pertinentes, suponen la base del modelo que todavía sigue en la actualidad, donde de manera progresiva la intervención directa del Estado va desapareciendo<sup>441</sup>.

El Subsidio Habitacional a la demanda es la herramienta representativa del modelo. Se trata de un *voucher* que se otorga con el objetivo de facilitar un apoyo para que las familias puedan adquirir una vivienda en propiedad. Supone la consolidación del modelo ABC (Ahorro + Bono o subsidio público + Crédito bancario), que impulsa al sector de la construcción con la participación del sistema financiero. Nace con el Decreto 188 (1978) y se implementa a partir del Sistema de Ahorro y Financiamiento (DS 74, 1984-88). Ambos decretos se agrupan en el Subsidio General Unificado, SGU (Decreto 44, 1988-2004). En general, como las personas aprovechan el subsidio según sus ingresos no es un modelo concebido para los hogares con baja capacidad de ahorro, por lo que termina beneficiando a la población de ingresos medios y al sector inmobiliario. Otra cuestión relevante es la excesiva lentitud de todo el proceso, donde el 20% de los asignados no llega hasta la construcción final o adquisición de una vivienda. Esto es debido principalmente a su carácter de lotería y competencia, pues se otorga en los conocidos como "llamados", en dos o tres fechas al año; así como por las excesivas rigideces burocráticas y la situación del mercado de vivienda y suelo, que dificulta la implementación del modelo.

Por otro lado, está la construcción directa por parte del ente público a partir de los programas de Vivienda Básica<sup>442</sup> (DS 62, 1984-2002) y Vivienda Progresiva PVP<sup>443</sup> (DS 140, 1990-2002). Como los más vulnerables no tienen acceso a crédito ni capacidad de ahorro (Gilbert, 2004), es el SERVIU el que otorga el crédito para la adquisición de viviendas económicas en sus propios proyectos edificatorios. Durante la década de 1990 en el periodo de producción masiva de viviendas, se amplían a la Modalidad de Libre Elección privada<sup>444</sup>, tanto para la Vivienda Básica (1994-2004) como Progresiva (1990-2007). Pero, esta vivienda económica conlleva varias problemáticas. Como el MINVU no tiene un departamento de construcción propio, esta se lleva a cabo mediante licitación con empresas constructoras privadas. Aunque se fijan unos estándares mínimos de calidad, los concursos públicos los terminen ganando las empresas que ofrecen un mayor número de viviendas a un menor precio, por lo que estas viviendas SERVIU terminan siendo de peor calidad que las del Subsidio Habitacional (modelo ABC). De todos modos, la mayor problemática de este modelo la representan los deudores habitacionales, pues los niveles de morosidad se disparan frente a estos créditos que otorga directamente el ente público.

Otros instrumentos que destacan dentro del periodo neoliberal (1973-200), son los que han beneficiado preferentemente a las clases altas y medias, como: la continuidad del DFL 2, clave durante el proceso

---

<sup>441</sup> Entre 1973-2000 los principales subsidios a la demanda implementados, según las UF pagadas por el MINVU dentro del gasto anual en viviendas, corresponden a los programas del Subsidio General Unificado, SGU, el de Vivienda Básica SERVIU y el Programa Especial de Trabajadores, PET. Siguiendo el mismo criterio, a partir del 2000 toman importancia el Fondo Solidario para la Vivienda, FSV, y el Subsidio Habitacional DS 40 (Simian, 2010).

<sup>442</sup> Consiste en la entrega de una vivienda de una superficie de 40m<sup>2</sup>, inicialmente una casa y posteriormente un departamento en altura, debido a la subida constante precio del suelo. La fórmula es, hasta el 2000, sobre un precio total de 230UF: 140 el subsidio, 10 el ahorro y el resto en crédito con el SERVIU.

<sup>443</sup> Consiste en la entrega de una caseta sanitaria con baño, cocina y una habitación. Una vivienda de 14m<sup>2</sup> en un terreno de 100m<sup>2</sup>, con un valor de 140UF (132UF el subsidio y el resto corresponde al ahorro familiar). El objetivo es que los usuarios construyan la vivienda por sus propios medios a partir de la caseta básica.

<sup>444</sup> En vez de la entrega directa de una vivienda por parte del ente público SERVIU, se da el monto del subsidio para que el beneficiario la compre en el mercado privado inmobiliario, nueva o usada.

de construcción masiva de viviendas que acontece durante la dictadura; y, el programa de Leasing Habitacional (Ley 19.281, 1993 y DS 120, 1995), que supone una alternativa pues representa un sistema de alquiler con un margen para el ahorro y la opción de compra mediante la Administradora de Fondos para la Vivienda, AFV. El punto negativo es que es una opción más cara que la del subsidio tradicional.

### ***El Régimen Militar y las Políticas de Vivienda (1973-90)***

La situación da un giro tras el golpe de Estado y aunque se mantiene la noción de que la vivienda es un derecho, este pasa a entenderse como el producto del esfuerzo familiar, abandonando su componente universal o pública (Rivera, 2012). Se liberalizan los precios, reduce el déficit fiscal y devuelven las empresas intervenidas a sus dueños. Supone un cambio profundo en la estructura económica del país, hacia el impulso de la economía de libre mercado a través de la desregularización y apertura al comercio exterior. Es la privatización del Estado de bienestar socialista anterior; de sectores como la salud, educación o vivienda. Aquí, la dictadura asume un rol coordinador y pasivo, definiendo el marco institucional y legislativo. La intervención se focaliza y se organizan programas sociales sobre los más necesitados. Es el Estado subsidiario, que actúa en las áreas donde el mercado no llega.

En el sector de la vivienda se produce un gran reajuste institucional. En 1976 se reestructura y regionaliza el MINVU<sup>445</sup> (DL 1.305), a partir de la creación de los Servicios Regionales de Vivienda y Urbanismo, SERVIU y las Secretarías Regionales del Ministerio, SEREMI<sup>446</sup>. El MINVU funciona como coordinador y formula la política habitacional y urbana; las SEREMI, con carácter político, son la representación gubernamental del ministerio en las regiones y se encargan de implementar el marco normativo a nivel global; y los SERVIU, con carácter ejecutor, asumen la implementación de los planes en las regiones. Esta estructura se mantiene hasta la actualidad. A partir del diagnóstico inicial<sup>447</sup>, se promulga la Ley General de Urbanismo y Construcciones (1976) y establece el primer Plan General de Vivienda (1976), que asienta las principales líneas para la política habitacional nacional: atención preferente a la población vulnerable; estímulo al ahorro y esfuerzo familiar mediante políticas financieras<sup>448</sup>; impulso de la vivienda en propiedad; descentralización del país y regionalización; solución habitacional integral, con equipamientos e infraestructura junto a la vivienda social y para la expansión urbana; una tipología habitacional sencilla para llegar a un mayor número; y el fomento de cooperativas.

En 1973 el 18% de la población de Santiago vive en "callampas", poblaciones donde se manifiestan jerarquías sociales particulares (De Ramón, 1990). Son fuentes de oposición política importantes para el régimen y desde el principio el objetivo es erradicarlos. Ante su falta de urbanización básica, se definen las Poblaciones de Emergencia (DL 519, 1974), diferenciando entre: las poblaciones que pueden conservar las viviendas y que necesitan urbanización; y las que no se pueden aprovechar, por lo que se desplaza a los pobladores. A partir de 1979 se impulsa una política estatal activa para la erradicación<sup>449</sup>

---

<sup>445</sup> El MINVU lo forman las Divisiones de Desarrollo Urbano, Política Habitacional, Finanzas, Técnica de estudio y fomento habitacional, Jurídica y el Comité de Planificación y Coordinación. Durante la dictadura (1973-1989) el MINVU participa en la entrega de cerca de 300mil viviendas (Hidalgo-Dattwyler, 2004).

<sup>446</sup> Se fusionan las Corporaciones CORHABIT, CORMU, CORVI y COU sobre el MINVU (SERVIU y SEREMI).

<sup>447</sup> La Oficina de Planificación Nacional, ODEPLAN (Ley 16.635, 1967-90), elabora el mapa de la extrema pobreza a partir de la encuesta de estratificación social y la ficha CAS (1980-90). Ambos permiten cualificar y cuantificar la pobreza, donde cae un 20% de la población en 1976. Por otro lado, en 1976 el MINVU junto con el departamento de Economía de la Universidad Católica Pontificia determinan que falta coordinación entre la acción pública y el sector privado, una política de financiamiento adecuada y articular una política de suelo (Nash & Paredes, 2011).

<sup>448</sup> El SINAP (1960-80) es el encargado de los créditos hipotecarios y funciona como un monopolio de depósitos reajustables. Pero, cuando se produce la liberalización del mercado financiero surgen opciones de depósito más rentables. En 1977 se crea el sistema basado en préstamos hipotecarios bancarios de largo plazo (entre 12-20 años). Empiezan como letras de crédito emitidas al portador y a partir de 1988 pasan a mutuos hipotecarios.

<sup>449</sup> Entre 1979-86 se desplazan el 60% de las familias de campamentos hacia viviendas sociales nuevas de la periferia; unas 30mil familias o 170mil personas (Hidalgo-Dattwyler, 2004). El sistema de subsidios es eficiente en

de poblaciones marginales con el objetivo de devolver los sitios ocupados a sus propietarios. Se organizan a partir de la creación de los Comités Habitacionales Comunales (1974), donde la vivienda pasa a ser un derecho producto del esfuerzo y ahorro familiar. Pasan a localizarse en las periferias, en grandes extensiones de baja densidad, sin urbanización básica ni servicios. Se impulsa así la homogeneidad espacial y la segregación.

La dictadura provoca cambios en la distribución de la población mediante políticas urbanas y la construcción de vivienda social (Edwards, 1997; Fuentes & Rodríguez-Leiva, 2020). Para ello, es determinante la implementación de la primera Política Nacional de Desarrollo Urbano, PNDU (1979), que interviene mediante el DS 420 directamente sobre el Plan Intercomunal de Santiago<sup>450</sup> y elimina los límites de expansión urbana liberalizando el mercado del suelo<sup>451</sup>. Frente al crítico déficit de vivienda, se aprovecha el marco desregularizado para impulsar el modelo ABC a partir del Programa de Subsidio Habitacional (Decreto 188, 1978). La pretensión es consolidar un mercado abierto, libre y privado de viviendas, a partir de la función subsidiaria del Estado. Por otro lado, para los casos de mayor vulnerabilidad el SERVIU actúa directamente a partir, sobre todo, del programa público de Vivienda Básica (DS 62, 1984-2002) (Haramoto et al., 2002); que es característico para la expansión urbana que promueven los planes de vivienda de los años 90, convirtiéndose en un símbolo de la periferia<sup>452</sup>.

De manera paralela, destacan otros instrumentos implementados durante este periodo, como: el Subsidio Rural (DS 206, 1980-x), para la construcción de vivienda en el contexto no urbano; o el Programa Especial de Trabajadores, PET (1985-2004), que funciona mediante postulación colectiva por medio de sindicatos y cooperativas. Aunque, en la práctica, es la unificación de los subsidios que supone el SGU en 1988 lo que mayor impacto tiene sobre el mercado habitacional<sup>453</sup>.

### ***La Política Habitacional Concertacionista (1990-2000)***<sup>454</sup>

La Concertación de Partidos por la Democracia es la coalición de partidos de izquierdas y centro que se enfrenta al nuevo escenario político e impulsa mayores grados de participación ciudadana e inclusión social (Aylwin, 1990-94; Frei, 1994-2000). Aquí, la Comisión de Vivienda y Desarrollo Urbano se encarga

---

lo cuantitativo, se construyen 500mil viviendas entre 1978-95 (Hidalgo-Dattwyler, 1999b). En Santiago lo asumen comunas como La Granja, Pudahuel, Renca, Puente Alto o San Bernardo, que absorben el 72% de estas familias.

<sup>450</sup> En 1981 se reorganiza espacialmente Santiago con el DFL 1-3260, lo que resulta en una división espacial administrativa de 32 comunas, donde 18 de ellas son nuevas. La dictadura formaliza legalmente la concentración de la pobreza en sectores, pues en la práctica se convierte en una política de segregación (Sabatini, 2000).

<sup>451</sup> El suelo pasa a entenderse como un recurso no escaso cuyo uso lo define su rentabilidad, con el objetivo de impulsar el libre mercado y el crecimiento natural de la ciudad (Daher, 1989). La liberalización sigue hasta 1985, cuando se reconoce que el libre mercado no es capaz de resolver un desarrollo urbano armónico y la PNDU se reajusta, priorizando la planificación estatal y el bien común sobre la propiedad individual (Hidalgo-Dattwyler, 2005).

De todos modos, a partir del PNDU (1979) la urbe no deja de crecer: en 1960 la ciudad real era de 11mil hectáreas y su límite 45mil; en 1979, la real 42mil y el límite 100mil; 1997, la real 56mil y el límite 75mil; en 2003, la real 64mil y el límite 120mil; y entre 2007-8, se incorporan 12mil hectáreas más urbanizables (Hidalgo-Dattwyler, 2004).

<sup>452</sup> A partir de 1982 se faculta a las municipalidades para que construyan viviendas económicas y casetas sanitarias (modelo SERVIU). El Programa de Vivienda Básica (1984-2002) involucra a 120mil unidades en todo el país, de un total de 440mil construidas entre 1978-95 (Hidalgo-Dattwyler, 1999b).

<sup>453</sup> El SGU entrega entre 1990-2007 unas 18mil viviendas anuales (en comparación, la media es de 8mil Subsidios Rurales y 10-15mil PET). El SGU financia una parte de una vivienda con un precio máximo, donde de media entre el ahorro y el subsidio se alcanza un 30% del total, quedando el resto para el crédito hipotecario (Simian, 2010).

<sup>454</sup> Entre 1990-2000 se dividen en un 50% las UF públicas empleadas (MINVU) en las dos modalidades de subsidio: SERVIU, un 44% en Vivienda Básica y 6% en Progresiva; y la otra mitad en subsidios a la demanda. Como la eficiencia en la materialización de estos programas no es la misma, en la práctica las viviendas construidas son: un 34% de programas de Vivienda Básica y Progresiva; y el resto en Subsidio Habitacional a la demanda, divididos en SGU (28%), PET (19%), Rural (9%), Vivienda Básica y Progresiva privadas (10%) (Simian, 2010).

de realizar el diagnóstico inicial y concluye que existe déficit de vivienda, tanto en su aspecto cualitativo como cuantitativo<sup>455</sup>; así como una falta de participación popular en el gobierno producto del periodo dictatorial, lo que hace que los programas no se adecuen a las realidades contextuales residenciales. En la práctica, durante la transición la política de vivienda continúa de manera creciente las dinámicas anteriores y se embarca en un programa masivo de construcción residencial, intentando evitar además el repunte de las tomas y modelos de vivienda informal dentro del ambiente liberal que promueve la democracia. En resumen, se concentran en tres grandes objetivos: ampliar la construcción habitacional; construir barrio y ciudad; y fomentar la descentralización y participación social (Rojas & Greene, 1995).

Para ello, la acción estatal retoma cierto protagonismo, con el objetivo de lograr una mayor inserción urbana de los programas de vivienda social ampliando su red de acceso; y mediante la diversificación de las alternativas de financiamiento, con una mayor descentralización en la asignación de los recursos públicos. La política de suelo se reordena a partir del Plan Regulador Metropolitano de Santiago, PRMS (1997)<sup>456</sup> e implementan nuevos programas públicos de impulso a la construcción, a partir de la renovación de los Programas SERVIU de Vivienda Básica (DS 62, 1984-2002), a los que se añade la modalidad de Vivienda Progresiva (DS 140, 1990-2002). Además, ambas modalidades se abren al sector privado con la opción de Libre Elección (Decreto 159, 1994) (Marcano & Ruprah, 2008). Por otro lado, se potencia el sector privado de la construcción y la rearticulación del tejido urbano a partir de: la continuidad del SGU (1988) y su actualización mediante el Subsidio de Renovación Urbana<sup>457</sup> (DS 136, 1991) (Trivelli, 1998); el Programa Chile Barrio<sup>458</sup> (1997) (Saborido, 2005); el Programa de Mejoramiento Urbano y Equipamiento Comunal (1987), que se implementa en los años 90 con el DS 946 (1993) (Ministerio del Interior. Chile, 2003); y el Programa Participativo de Asistencia Financiera a Condominios de Vivienda Social (DS 127, 1998).

Los resultados de este periodo son claros frente a la reducción del déficit habitacional, pues se caracteriza por el masivo número de viviendas construidas junto con una reestructuración urbana notable<sup>459</sup>. Esto se consigue gracias a una mayor inversión e intervención estatal junto con la participación de la población y el sector privado de la construcción. La vivienda social supera así su componente aislada para pasar a entenderse como una residencia dentro del entorno urbano<sup>460</sup>. El aspecto negativo es que existe poca competencia privada, lo que mantiene mecanismos constructivos tradicionales obsoletos y repercute sobre la calidad de la vivienda construida.

---

<sup>455</sup> La democracia se encuentra un déficit acumulado de vivienda de hasta 900mil familias (Nash & Paredes, 2011).

<sup>456</sup> Introduce las zonas urbanizables con desarrollo condicionado. Se crea el Comité de ministros de Desarrollo Urbano y Ordenamiento Territorial; y la Dirección de Proyectos Urbanos del MINVU.

<sup>457</sup> Es parte de la estrategia de redensificación del centro, para que las familias de clase media vuelvan a estas Zonas de Renovación Urbana (MINVU). Impulsa la edificación en altura y un proceso de gentrificación donde los vulnerables se mueven a las nuevas periferias en construcción (López-Morales, 2016).

<sup>458</sup> Su misión es la de terminar de radicar los campamentos. Según el Catastro de Campamentos y Asentamiento Precarios elaborado por el Instituto de la Vivienda de la FAU hay: 110mil familias en campamentos, unas 500mil personas en 972 asientos precarios, en unas 93mil viviendas. El programa se dirige a mejorar esta situación, en ámbitos como la inserción laboral y social, potenciando la comunidad. Es totalmente intersectorial, incluye al MINVU; Ministerio de Bienes Nacionales; Ministerio de Planificación y Cooperación, MIDEPLAN; Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo, SUBDERE; Dirección de Presupuestos del Ministerio de Hacienda, DIPRES; Fondo de Solidaridad e Inversión Social, FOSIS; Servicio Nacional de Capacitación y Empleo, SENCE; etc.

<sup>459</sup> Algunas estimaciones: entre 1990-2000 se construyen 80mil viviendas anuales, unas 800mil en total (Hidalgo-Dattwyler, 2004); entre 1992-2002 el déficit habitacional decrece en un 30%, de 770mil viviendas a 540mil; de manera aproximada, se construyen 2millones de viviendas en 15años (1990-2006) (Simian, 2010).

<sup>460</sup> En 1990 las funciones del ODEPLAN (1967) pasan al Ministerio de Planificación y Cooperación, MIDEPLAN, del que depende el Fondo de Solidaridad e Inversión Social, FOSIS. Aquí, se actualiza la Ficha CAS (1980-90) a la Ficha CAS II (1991-06), lo que supone un aumento del gasto público en vivienda a partir de la localización de los sectores de pobreza con el Catastro Nacional de Campamentos y Asentamientos Irregulares (Hidalgo-Dattwyler, 2005).

Aunque el problema del hacinamiento se reduce de manera generalizada<sup>461</sup>, en las comunas segregadas de la periferia las densidades aumentan debido a que estos programas se implementan sobre los suelos más económicos (Rodríguez & Sugranyes, 2005c). A partir de un análisis empírico de la pobreza inducida por culpa de la componente residencial (Ruprah, 2010), se concluye que el modelo ABC aunque impulsa al sector de la construcción y funciona frente al déficit global de viviendas; al mismo tiempo aumenta las tasas de pobreza y desigualdad porque los más necesitados no tienen la capacidad de ahorro como para poder acceder, manteniendo la exclusión residencial en la informalidad (Marcano & Ruprah, 2008).

Por tanto, el resultado del periodo de construcción masiva (1980-2000), con casi 2 millones de viviendas construidas donde medio millón son viviendas sociales, representa graves problemáticas frente a las calidades básicas y localización de esta vivienda. Esto hace que no se adapten a las realidades cambiantes de las familias, por lo que los residentes las modifican y amplían fuera de toda norma. Resulta que el stock construido, aunque parecía la solución se transforma en un nuevo problema, que supera la componente residencial para convertirse en social. Supone la evidencia de que la política habitacional chilena se ha centrado en su desarrollo en el financiamiento para la construcción masiva de viviendas baratas, algo muy rentable para las empresas constructoras, pero que no ha solucionado la crisis residencial y ha creado nuevas problemáticas derivadas. El problema pasa de las familias sin techo (déficit), a las con techo (calidad y localización) (Rodríguez & Sugranyes, 2005c).

### 7.2.3 Las Políticas contemporáneas de Vivienda en Chile (2000-x)

- *El cambio de estrategia del gobierno de Ricardo Lagos (2000-06)*. Con la entrada del nuevo siglo la política habitacional chilena cambia de rumbo hacia una noción más global e integradora, una posición intermedia con respecto al periodo anterior que algunos autores catalogan como de neoliberalismo híbrido<sup>462</sup> (Fuster-Farfán, 2019; Ravinet, 2004; Sepúlveda-Ocampo, 2007; Simian, 2010). A partir del Consejo Nacional para la Reforma Urbana (2000)<sup>463</sup>, se impulsa un proceso de reflexión y cambio para las principales ciudades chilenas, sobre algunas componentes específicas: lograr mayor eficiencia en la focalización del monto del subsidio y el valor de las viviendas a subsidiar, con el objetivo de llegar hasta los más excluidos; el MINVU abandona su papel en la construcción directa de vivienda a través de los SERVIU<sup>464</sup>, a raíz de la falta de calidad y segregación que representa la construcción masiva de vivienda durante los años 90. La propuesta es articular un modelo público-privado<sup>465</sup> enfocado en lugares más centrales de la urbe y a mejores calidades; la supresión de los créditos SERVIU para la compra de viviendas por parte de familias vulnerables, frente a la crisis de morosidad y deuda; y la reforma del rol del Estado en el desarrollo de las ciudades, mediante el impulso de políticas de planificación urbana<sup>466</sup>.

En la práctica, la política de vivienda se mantiene sobre el modelo ABC y da continuidad al instrumento clave que establecen los subsidios a la demanda del MINVU. Aunque, bien es cierto que se producen

---

<sup>461</sup> El stock habitacional crece entre 1952-2002 a una tasa anual del 2,6%. El parque residencial se multiplica x4 y la población lo hace en un x2,9. Por tanto, el hacinamiento se reduce a la mitad entre 1992-2006 (Simian, 2010).

<sup>462</sup> Un ensamblaje entre el neoliberalismo y las políticas de intervención social, mediante: el mantenimiento del sistema subsidiario; la tercerización de la intervención en empresas privadas; la realización de proyectos más adecuados a las realidades culturales y territoriales; y el aumento del protagonismo público (Imilan, 2017).

<sup>463</sup> En el marco del Proceso de Reforma y Modernización del Estado (2000-10), se crea el Comité Bicentenario y el Comité de ministros de la Ciudad y el Territorio. Integra la Ordenanza General de Urbanismo y Construcciones (DS 75); y el Programa Concursable para Obras de Espacios Públicos y rehabilitación de barrios patrimoniales (DS 245).

<sup>464</sup> Entre 1990-2000 el 50% de la financiación se emplea en construcción pública a través de los SERVIU y el resto en subsidios para el sector privado; entre 2000-10 el monto para la construcción pública se reduce al 20% del presupuesto total. En la actualidad toda la vivienda social la construye el ente privado con subsidios (Simian, 2010).

<sup>465</sup> Clave la aprobación del Financiamiento Urbano Compartido (Ley 19.865, 2003), donde el SERVIU (regional) y las municipalidades, podrán actuar con terceros a cambio de contraprestaciones.

<sup>466</sup> Destacan los programas de recuperación de condominios sociales, las políticas de segunda oportunidad.

varias modificaciones para intentar adecuarse a los objetivos comentados: se agrupa el SGU (1988) y la Modalidad de Libre Elección de Vivienda Básica (1984) en el Subsidio Habitacional (DS 40, 2004-11); es clave la creación del nuevo Fondo Solidario de Vivienda, FSV (DS 155, 2001-05)<sup>467</sup>, que financia la construcción de vivienda nueva o la compra de vivienda usada a valor limitado. La intención es focalizar estas ayudas sobre los hogares de los dos primeros quintiles, lo que supone los primeros pasos de un sistema de puntuación para asignar las ayudas a las familias previo a la creación de la Ficha de Protección Social, FPS (2006), que sustituye a la Ficha CAS II (1991-06); y se impulsa la noción de postulación colectiva mediante la consolidación de los Comités de Vivienda, coordinados a partir de la figura que representa la Entidad de Gestión Inmobiliaria, EGIS (2004-11).

Otros programas relevantes que tienen continuidad con el cambio de siglo son: el Programa de Vivienda Progresiva (DS 140, 1990-2002), que pasa al de Vivienda Social Dinámica sin Deuda (DS 5, 2002-05)<sup>468</sup>; el programa para la Movilidad Habitacional (1995)<sup>469</sup>; el Programa de Renovación Urbana y Desarrollo Prioritario (1991)<sup>470</sup>; el Programa Chile Barrio (1997), que pasa al Quiero mi Barrio (2007); el Programa Chile Solidario (2002) centrado en la indigencia y pobreza extrema a partir del Programa Puente; el Programa de Superación de la Pobreza Urbana con el apoyo de la Unión Europea (2001-03); o la continuación del Programa Participativo de Asistencia Financiera a Condominios de Vivienda Social (1998), con el Programa de Protección al Patrimonio Familiar, PPPF (DS 255, 2006-16). Este, continúa hasta la actualidad a partir del Programa de Mejoramiento de Vivienda y Barrios, PMVB (DS 27, 2016).

En conclusión, durante este primer periodo las problemáticas generales frente a la vivienda se mantienen: la focalización en la distribución de las ayudas sigue potenciando la segregación urbana y movilidad habitacional forzada; así como la falta de calidad de la vivienda.

- *La nueva política habitacional, el primer gobierno de Michelle Bachelet (2006-10)*. A partir del 2006 se reconoce de manera explícita la mala calidad del stock de vivienda social construido por parte del gobierno y se invierten recursos para abordar la problemática (Rodríguez & Sugranyes, 2009). Es cuando se asienta el cambio de estrategia que comienza durante el periodo anterior, para potenciar la igualdad de oportunidades mediante la concentración de la acción pública sobre los grupos más vulnerables. El objetivo es poder satisfacer sus necesidades básicas a partir de un proceso de perfeccionamiento en la focalización de las ayudas públicas, donde es clave la elaboración de la Ficha de Protección Social, FPS (2006-15). Esta supera los sistemas anteriores, demasiado cuantitativos, para cambiar los criterios basados en la renta hacia otros más integrales, donde la medición de la vulnerabilidad se realiza desde una perspectiva multifactorial. Al mismo tiempo, se aborda la política de vivienda más allá del déficit habitacional, atendiendo a la calidad de la vivienda social mediante el aumento de sus dimensiones y la mejora de las condiciones básicas de habitabilidad. La pretensión es seguir impulsando al sector de la construcción y el acceso a vivienda social en propiedad para todos los sectores de la población.

El MINVU asume una perspectiva global y urbana, con la responsabilidad de aportar soluciones para la consolidación de una ciudad más solidaria y equitativa. Para ello, junto con los programas habitacionales se implementan otros centrados en cuestiones de vialidad, pavimentación, equipamientos, parques

---

<sup>467</sup> Programa mayoritario entre 2000-06 (Simian, 2010), entre 2002-07 concentra más del 50% de los recursos del presupuesto del MINVU. En su gran mayoría se trata de la construcción de vivienda nueva.

<sup>468</sup> Para familias en situación de pobreza (FSV), se entrega una vivienda sin terminar de 25m<sup>2</sup> con posibilidad de ampliación. Se busca combinar calidad, cantidad y esfuerzo familiar; crear comunidad y eliminar la deuda o crédito hipotecario del subsidio. Se fusiona dentro de la actualización del Fondo Solidario de Vivienda (DS 174, 2005-11).

<sup>469</sup> Normalmente, las viviendas que han recibido un subsidio están sujetas a una prohibición de enajenación durante 5 años o mientras esté pendiente la deuda con el SERVIU. Este programa levanta la prohibición, permitiendo a los propietarios de la vivienda social adquirir otra, sin la necesidad de adquirir un subsidio nuevo.

<sup>470</sup> Para construir en zonas catalogadas como de renovación urbana, centros de ciudades que han ido quedando abandonados y presentan un deterioro en el parque de vivienda. Se dirige a segmentos medios y altos, beneficiando en más de un 60% a los quintiles IV y V, con una finalidad de desarrollo urbano más que social.

urbanos o normas cívicas; para potenciar una convivencia más armónica abordando las problemáticas sociales desde varios enfoques. El objetivo es revertir la segregación social y mejorar los barrios existentes, atendiendo a la calidad e integración con la intervención sobre sus aspectos funcionales, como el acceso a servicios y conectividad; y sociales, promoviendo el capital y mixtura social. Tras todo el desarrollo histórico analizado, la introducción de esta perspectiva resulta algo realmente innovador.

Para ello, las políticas dan continuidad a la dinámica de los subsidios a la demanda, con su actualización mediante los programas del Fondo Solidario de Vivienda, FSV (DS 174, 2005-11)<sup>471</sup>, más focalizados sobre los vulnerables e incorporando la opción sin deuda (DS 5, 2002). Estos programas introducen requisitos para garantizar tanto la calidad como la localización de la nueva vivienda social ofertada, además de adecuarse a aquellos más vulnerables, pudiendo evaluar y medir los resultados. Supone un paso adelante hacia la individualización de lo social, manteniendo el Estado subsidiario mediante el perfeccionamiento de su componente de focalización. Por tanto, no es una política ni universal ni homogénea, pues depende de los actores implicados y del contexto residencial. Esta dinámica evoluciona hacia una política basada en la excepcionalidad, de pertinencia contextual y cultural, lo que la convierte en difícilmente replicable (Fuster-Farfán, 2019). Esto se plasma en un aumento constante del monto del subsidio promedio ligado a los programas de aseguramiento de la calidad de la edificación y su localización, así como de una mejora en el proceso de postulación de los subsidios.

Para poder conseguirlo es imprescindible perfeccionar el sistema de gobernanza participativo, lo que se impulsa a partir de la recuperación de barrios vulnerables y patrimoniales ensalzando su componente social. Se diseñan subsidios (2007-10) para el mejoramiento de viviendas sociales y entornos urbanos, donde destaca el programa Quiero mi Barrio (DS 14, 2007)<sup>472</sup>. Ante espacios deteriorados y deprimidos socialmente, se interviene desde varios ámbitos mediante una dinámica que potencia la participación ciudadana y la perspectiva integral a nivel urbano, para impulsar el tejido social del ámbito local. De manera complementaria, se actúa sobre la componente habitacional a partir del perfeccionamiento de programas como el Leasing Habitacional<sup>473</sup> o el Sistema de Subsidio Habitacional (DS 40, 2004-11), donde se incluye el Subsidio de Renovación Urbana y el de Rehabilitación Patrimonial.

En conclusión, entre 2000-10 se manifiesta un aumento constante en el presupuesto público aplicado al subsidio habitacional del MINVU, el motor para la construcción de vivienda social. Aunque la crisis de las hipotecas *subprime* (2008) supone una caída, en Chile afecta de una manera mucho más comedida y rápidamente se produce la remontada. De hecho, se aprecia cómo el sistema de subsidios se emplea para potenciar la reactivación del sector de la construcción tras la crisis (Kornbluth, 2021b). A partir de aquí, los subsidios se mantienen a un alto nivel, asentando la noción de que el mercado inmobiliario es una buena inversión patrimonial para las familias. El crédito hipotecario se entiende como una excelente forma de ahorro, pues supone la compra de un activo cuyo valor siempre aumenta (Wright, 2018).

---

<sup>471</sup> Destaca el conocido como Subsidio a la Localización, que introduce estándares como la fijación de un máximo de viviendas por condominio, que los beneficiarios pertenezcan a la comuna en un 60% o el incentivo frente a una buena localización, para maximizar las redes de educación, salud y transporte. El Estado invierte más recursos en proyectos bien localizados, lo que supone un importante incentivo para el sector de la construcción.

<sup>472</sup> Supone un cambio radical en el MINVU, el paso de la política cuantitativa a la incorporación de variables como la gestión social y el trabajo comunitario, desde una perspectiva local e incorporando cuestiones de sostenibilidad social y ambiental. Marca un punto de inflexión asumiendo la complejidad de la construcción del hábitat urbano desde su dimensión espacial y cultural (Sepúlveda-Ocampo & Larenas-Salas, 2010). Toma como referente la Llei de Barris 2/2004 de Cataluña, adaptando los Proyectos de Intervención Integral a los Contratos de Barrio.

<sup>473</sup> Se demuestra la relevancia que tiene la modalidad de leasing como la principal forma de inversión inmobiliaria para las compañías aseguradoras en Chile (Gasic-Klett, 2021). Representa el clásico sistema de especulación en el que el desarrollador (promotor y constructora) aprovecha la libertad de mercado y los beneficios fiscales para hacer negocios con entidades financieras. Los bancos disponen de un capital inicial que se utiliza para comprar suelos en acuerdo con los desarrolladores, que pasan a alquilárselo y comprarlo al final cuando venden las viviendas.

- *La consolidación de un modelo neoliberal en continuidad (2010-22)*. Este modelo de políticas residenciales de neoliberalismo híbrido o corregido se mantiene y consolida durante los gobiernos de Sebastián Piñera (2010-14; 2018-22) y Michelle Bachelet (2014-18); hasta que el estallido social (2019-22) pone en tela de juicio el sistema de políticas subsidiarias y la estructura global económica del país, anclada sobre profundas y crecientes desigualdades sociales. En realidad, la política habitacional chilena no ha sufrido grandes cambios en los últimos 40 años<sup>474</sup>, mientras que las condiciones de vida del país se han desarrollado de manera sustancial. En síntesis, se estructura bajo un sistema institucional centralizado en el MINVU, que diseña las políticas de vivienda sobre los presupuestos públicos anuales y las implementa de manera territorial con los SERVIU y las SEREMI. Se trata de programas de vivienda social para familias vulnerables con subsidios orientados a financiar total o parcialmente la vivienda en propiedad. Para los más pobres, el subsidio les cubre casi la totalidad de una vivienda sin deuda; y a mayores ingresos, el apoyo público es menor, funcionando el sistema a partir de la capacidad de ahorro e inversión de las familias mediante crédito hipotecario.

Como es un sistema en competencia y con gran relevancia de las dinámicas mercantiles, la vivienda social se resuelve donde los suelos son más baratos y a unas calidades básicas de edificación (Sabatini et al., 2014). Esto supone importantes desajustes, pues la evolución en continuidad de estas políticas representa grandes externalidades y problemáticas. Al fin y al cabo, han sido determinantes para la expansión urbana, conformando la construcción de barrios enteros sobre todo en la periferia. Como en las últimas décadas el stock de vivienda ha crecido más que el crecimiento poblacional, en 2010 las situaciones de informalidad y campamento se consideran prácticamente superadas. Pero, a nivel cualitativo se siguen arrastrando graves problemáticas ligadas a la falta de unas condiciones básicas de habitabilidad, donde a los problemas estructurales como la segregación se añaden los nuevos modelos familiares y la situación que representan los allegados.

A partir de aquí, la realidad contextual frente al parque residencial sufre un importante revés con el terremoto de 2010, ante lo que el MINVU responde mediante el Plan Chile Unido Reconstruye Mejor. Frente al desafío de reconstrucción al que se enfrenta Sebastián Piñera (2010–14), destaca la innovación que supone el impulso del Subsidio especial de Alquiler (2012) para las familias en situación de emergencia habitacional que tras el terremoto siguen en soluciones temporales de mediaguas. Lo que empieza como un programa puntual, supone la base para el Subsidio de Arriendo (DS 52, 2013-x). Es una auténtica innovación, pues el único apoyo público que ha recibido el alquiler durante el desarrollo histórico de las políticas de vivienda se limita a la figura del Leasing Habitacional (1993-x).

Al igual que en España, se ha impulsado de manera tradicional la tenencia en propiedad y limitado el desarrollo de la oferta privada de alquiler mediante medidas proteccionistas que lo convierten en una opción menos rentable para los inversores. La evolución de las políticas chilenas lo demuestra, desde la fijación de precios máximos entre 1932-70 (DL 261/1925 y el Comisariato General de Subsistencias y Precios); hasta la Ley de Arriendo 18.101 en 1982, donde el régimen militar flexibiliza las condiciones, pero mantiene la protección de los inquilinos ante los desalojos. En 2003 se actualiza para promover la agilidad de los procesos judiciales frente a los inquilinos morosos y en 2022 se da un paso más (Ley 21.461), otorgando garantías para ambas partes y poniendo fin a la morosidad impune mediante un más rápido y justo proceso de juicio y desalojo; y garantizando que las viviendas cumplan con unos requisitos básicos, limitando las fianzas a dos meses de alquiler. En Chile no hay limitación con respecto a la temporalidad del alquiler y se ofertan varias opciones que dan mucha flexibilidad a los contratos, siempre dentro del marco que establece el Código Civil (Sabatini et al., 2014).

---

<sup>474</sup> Entre 1976-07 las viviendas construidas con subsidios representan un 67% (2/3) de los permisos de edificación (Simian, 2010). En 2010 los programas públicos son responsables del 52% de todas las nuevas viviendas formales (Rojas, 2015). Se diferencian dos grandes etapas con respecto a la construcción de viviendas: entre 1960-82, donde se construyen unas 37mil viviendas por año; y entre 1983-08, cuando la media sube a 106mil viviendas al año. Entre 2004-08 es el periodo de mayor construcción de obra nueva con unas 150mil viviendas al año (Simian, 2010).

Por otro lado, se da continuidad a la política residencial mediante la actualización de los subsidios a partir del Fondo Solidario de Elección de Vivienda, FSEV (el FSV, DS 174 de 2005; pasa al FSEV, DS 49 en 2011). Se centra en otorgar vivienda en propiedad a partir de un modelo externalizado sobre las Entidades Patrocinantes, EP (2011-x), que asumen las funciones de las anteriores EGIS (2004-11). Además, supone la base para la implementación del Registro Social de Hogares en 2015, que sustituye a la Ficha de Protección Social, FPS (2006-15), como sistema de calificación socioeconómica; lo que impulsa el sistema de postulación colectiva con los Comités de Vivienda. Aquí también se da continuidad al Subsidio Habitacional DS 40 (2004-11), reemplazado por el DS 1 (2011-x), que actúa por tramos. También destaca la implementación del Programa de Recuperación de Condominios Sociales o de Segunda Oportunidad (resolución exenta 7.663 del MINVU, 2012). Este articula la demolición de la vivienda deteriorada y la entrega de un subsidio para entrar en otra vivienda social, donde es representativa la intervención en barrios precarios como el de Bajos de Mena, comuna de Puente Alto.

Para terminar, cabe señalar dos cuestiones previas antes del análisis del momento actual: que a partir del documento "Planificación de ciudades sostenibles: Orientaciones para políticas" (ONU-Habitat, 2009), el MINVU articula la Política Nacional de Desarrollo Urbano, PNDU (2014), como el primer marco legal para las actuaciones de planificación y crecimiento de las ciudades con el objetivo de guiar el desarrollo con la colaboración público-privada (United Nations, 2017); y, la modificación del DFL 2 (1959-2010-x), que tras muchos años de impulso a la actividad de la construcción y al mercado de la vivienda ha concentrado grandes paquetes de propiedad en pocas manos. Para limitarlo, se establece que solamente tendrán beneficios tributarios hasta un máximo de dos propiedades por persona.

### ***Las Políticas de Vivienda que definen el modelo actual. Santiago***<sup>475</sup>

*En Chile, la política de vivienda funciona mediante programas regulados por decretos. Se centra sobre los más vulnerables, estipulados en el Registro Social de Hogares, RSH, que establece niveles conforme a la vulnerabilidad y a los que se acoplan programas de subsidio diversos. Los principales, se organizan en torno al Fondo Solidario de Elección de Vivienda, FSEV, donde destacan a nivel urbano: el DS 49, sin necesidad de crédito hipotecario; el DS 1, para sectores medios y regulado en tres tramos con valores máximos de vivienda; y el DS 19, de Integración Social pues busca la mixtura, que en el mismo proyecto accedan familias de clases medias junto con las vulnerables (CL.A10).*

A nivel general, la crisis social visibiliza el deterioro de varios sectores representativos dentro de la política subsidiada, lo que termina explotando entre 2019-22 frente a la falta de representatividad democrática que ejemplifica el gobierno de Sebastián Piñera (2018-22), el aumento constante de las desigualdades y la reivindicación generalizada ante la ausencia de un sistema de bienestar básico. El estallido social culmina con el nuevo gobierno de Gabriel Bóric (2022-x) y la reforma de la Constitución de 1980, proceso constituyente que todavía se está debatiendo.

Se explican a continuación las principales políticas residenciales contemporáneas chilenas poniendo el foco sobre los programas de vivienda social implementados, producto de algunas de las normativas que han ido desarrollándose durante la evolución histórica y que, junto con otras más innovadoras, establecen el marco actual. Entre los principales objetivos del MINVU, donde para el caso de la vivienda social y la política de subsidios se concentra la actividad sobre la División de Política Habitacional, DPH; combatir el déficit cuantitativo y cualitativo habitacional sigue siendo una de sus tareas prioritarias<sup>476</sup>. Producto de todo el desarrollo inmobiliario la situación actual representa una crisis habitacional sin precedentes, pues el aumento constante de las desigualdades sociales, el precio de la vivienda y la

<sup>475</sup> En España este apartado se divide en dos, entre el marco que establece el gobierno central y la situación autonómica catalana, poniendo el foco en Barcelona. En Chile no existe esta distinción, pues se centra en Santiago.

<sup>476</sup> La situación se mantiene en el tiempo porque, aunque el déficit cuantitativo cayó en un 25% entre 2002-17, de unas 520mil viviendas a menos de 400mil (Censo 2017); el déficit cualitativo aumentó en un 1%, de 1millón 290mil viviendas a 1millón 300mil, para viviendas que requieren de algún tipo de mejora (Casen 2017).

escasez de suelo urbano, convierten el problema de la falta de asequibilidad en estructural. Por otro lado, a nivel social el aumento de la inmigración supone un nuevo nicho de vulnerabilidad que, junto con la población chilena que no puede acceder a una vivienda, hacen que las situaciones de tomas informales y campamento vuelvan a adquirir representatividad (TECHO, 2015).

Mediante el diagnóstico del contexto que envuelve al parque residencial y la valoración del funcionamiento de las políticas de vivienda (MINVU), se establecen unas claras líneas de trabajo para la intervención pública. Es necesario consolidar un enfoque más eficiente para la política habitacional, tanto en el proceso de adjudicación de los subsidios como para los propios programas de vivienda social. Para esto, hay que ofrecer una alternativa a la propiedad y flexibilizar la oferta residencial, mediante la consolidación de una nueva (1) política de arriendo. Frente a un parque de alquiler caro, precario y limitado, se debe impulsar la oferta para articular uno más estable y profesional; así como dar seguridad a la demanda, mediante apoyos que coloquen esta opción como una eficiente alternativa. Por otro lado, el (2) déficit cuantitativo tras la pandemia vuelve a representar una importante problemática, visibilizada a partir del crecimiento de las situaciones de campamento. Para abordarlo, hay focalizar el modelo subsidiado sin deuda sobre los más vulnerables, que no pueden acceder a la vivienda mediante el mercado; y, asumir los problemas globales de asequibilidad mediante la actualización del tradicional modelo ABC con subsidios adecuados también para sectores medios. A nivel global, hay que dar continuidad y potenciar los programas de (3) mejoramiento de la calidad del parque urbano construido, frente al déficit cualitativo y los limitados servicios e infraestructuras de algunos territorios. La clave, es dar continuidad al cambio de enfoque que supone el paso de la rehabilitación individual a la del entorno urbano, junto con la creación de comunidad y mantenimiento de las redes sociales de barrio. Para ello, hay que buscar soluciones más integrales, centradas en la potenciación del capital social local.

Frente a estas líneas estratégicas se articular los programas de vivienda social que están en activo<sup>477</sup>:

(1) Arriendo. No hay ningún tipo de apoyo público para el lado de la oferta de este tipo de tenencia, pues en el entorno latinoamericano es muy extraño encontrar parques públicos de vivienda en alquiler a la europea o sistemas similares. En este sentido, son claves las normativas que enmarcan el mercado privado del alquiler pues articulan su oferta. Aquí, destaca el giro que supone la actualización de la Ley de Arriendo 18.101 en 2003 y la reciente Ley 21.461 en 2022, pues frente a todo el desarrollo histórico de políticas proteccionistas y depresión del alquiler a favor de la propiedad; establecen un nuevo periodo de liberalización e impulso de la oferta de este sistema alternativo. Tras el desarrollo histórico de las políticas de vivienda y el parque residencial la cultura de la propiedad se consolida, sobre todo entre los más necesitados. Esta es una importante situación que se debe tener muy en cuenta en el objetivo planteado de impulso de la oferta del alquiler, frente a lo cual es necesario desplegar un programa integral que incida sobre la propia educación de las nuevas familias que se van formando.

En este sentido, son determinantes los programas de subsidio para el alquiler centrados en la demanda (inquilinos), pues amplían las perspectivas familiares hacia nuevos sistemas de tenencia. Para ello, se implementa desde 2014 el Programa de Arriendo a partir de la herramienta que supone el Subsidio de Arriendo (DS 52, 2013). Se trata, básicamente, de un subsidio temporal que otorga el Estado (MINVU) a las familias y que sirve de apoyo para el pago mensual de una vivienda ofrecida en el mercado privado de alquiler. Cabe destacar que el sistema no está todavía optimizado, pues son pocos los que logran hacer efectivo el subsidio frente a los que postulan y lo obtienen (González-Tornero, 2021). De todos modos, lo más importante es la progresión ascendente que está teniendo desde su origen<sup>478</sup>.

---

<sup>477</sup> La investigación se centra en los instrumentos urbanos (Santiago) y los programas de vivienda social, entendidos como las soluciones residenciales con apoyo público accesibles a un precio distinto al del mercado inmobiliario.

<sup>478</sup> Entre 2014-20 el Programa de Arriendo aumenta sus postulantes en un 28%. En 2018, por ejemplo, postulan más de 23mil familias, siendo 7mil las beneficiadas. El perfil mayoritario son familias jóvenes y mujeres vulnerables; pues el 82% asignado en 2018 son mujeres, las cuales el 90% pertenecen al 40% más vulnerable (Rojas, 2019).

(2) Déficit cuantitativo. A partir de la alarmante y creciente situación que hace visible el Catastro Nacional de Campamentos en 2022, se articula el Plan de Emergencia Habitacional (2022-25). El objetivo es devolver la urgencia que merece al problema de la vivienda frente al creciente déficit diagnosticado durante el último decenio, que culmina con la crisis de la pandemia. La pretensión es elevada, pues se pretende llegar a ofertar 260mil viviendas nuevas en estos cuatro años, lo que supondría volver al ritmo de construcción masiva de primeros de siglo (Simian, 2010). Es determinante que, dentro del marco de la aprobación del Plan se incluye la Ley 21.450 de Integración Social en la Planificación Urbana y Gestión del Suelo (2022), que lleva en debate desde 2018 (Bannen et al., 2019).

Para abordar el déficit los subsidios dividen sus funciones entre el apoyo para la compra de una vivienda dentro del parque residencial construido, como opción prioritaria; y la construcción de una nueva, lo que representa un proceso colectivo más complejo. Para empezar, se da continuidad al (2.1) Fondo Solidario de Elección de Vivienda, FSEV, a partir del subsidio DS 49 para comprar una vivienda construida hasta un precio limitado, sin posibilidad de adquirir una deuda hipotecaria. Este instrumento se focaliza sobre las familias más vulnerables (RSH, dentro del 40% más bajo), sin otras propiedades y en una situación de precariedad o emergencia habitacional. A partir de aquí, el (2.2) Subsidio Habitacional para Comprar una Vivienda DS 1 (Tramos 1, 2 y 3, RSH) de 2011, se abre a familias que no son propietarias y tienen capacidad de ahorro, a partir de la fórmula clásica ABC con el respaldo de un crédito hipotecario.

Por otro lado, estos mismos subsidios se emplean para canalizar la construcción de vivienda nueva, mayoritariamente en proyectos residenciales mediante postulación colectiva. Debido a la constante ascensión en los precios de la vivienda y suelo resulta más complicado poder construir de manera individual dentro del entorno urbano<sup>479</sup>, pues el subsidio no alcanza. A partir del DS 49 las familias más vulnerables optan a la construcción de vivienda nueva mediante varias alternativas y siempre sin crédito hipotecario añadido. Las más comunes son los proyectos organizados en condominios y asignados mediante postulación colectiva a partir de los Comités de Vivienda y coordinados con las Entidades Patrocinantes, que hacen de enlace con el SERVIU y el MINVU. También se puede postular de manera individual o colectiva, para llevar a cabo la construcción de una vivienda en un terreno propio o compartido, donde haya o no más viviendas, en un proceso conocido como de densificación predial. De forma complementaria, se articula el Subsidio Habitacional para Construir una Vivienda a partir del DS 1 (Tramos 2 y 3, según el RSH), centrado en clases medias y para viviendas de un tamaño limitado, con ciertas especificaciones técnicas como la división en tres espacios (baño, comedor cocina estar y dormitorio) y financiado a partir de la fórmula tradicional ABC.

De manera complementaria a los dos subsidios explicados, se impulsa el (2.3) Subsidio de Integración Social y Territorial, DS 19 (2016), que consolida el objetivo del DS 116 de 2014. Se trata de un apoyo para adquirir la primera vivienda en proyectos habitacionales bien localizados, con servicios, calidad en la edificación y áreas verdes. Funciona mediante la selección de proyectos concretos, dentro de las Zonas de Renovación Urbana, ZRU o las Zonas de Desarrollo Prioritario, ZDP. Lo interesante es que vincula la oferta de los desarrolladores con terreno y los proyectos residenciales en postulación; e impulsa la mixtura social mezclando subsidios, el DS 1 de sectores medios con el DS49, para vulnerables. Esto facilita la inserción en estos programas de familias individuales con subsidio, pero sin proyecto.

Para terminar, cabe destacar la opción intermedia entre el alquiler y la propiedad que supone la continuidad del (2.4) Leasing Habitacional (1993), que facilita el acceso a vivienda privada nueva o usada a través de una sociedad inmobiliaria en la que se firma un contrato de arrendamiento con promesa de compraventa. Va dirigido a personas que pueden pagar el arriendo, pero no tienen capacidad de ahorro suficiente para postular a otros subsidios u obtener una hipoteca y la propiedad.

---

<sup>479</sup> Fuera de la ciudad el Programa Rural para localidades de hasta 5mil habitantes da continuidad al Subsidio Rural (DS 206, 1980). Se articula mediante la Entidad de Gestión Rural, financiada por el MINVU y gestionada por el SERVIU y SEREMI de la región. Reconoce las particularidades culturales, geográficas y productivas de esta vivienda.

(3) El déficit cualitativo de la vivienda y su inserción urbana. En continuidad con la implementación de la PNDU (2014), el Consejo Nacional de Desarrollo Urbano, CNDU, impulsa la noción de barrio integrado, relacionada con una estrategia sostenible de expansión y consolidación ambiental y social. Se vuelca sobre la Agenda para la integración Social y Urbana, donde los Planes Reguladores Intercomunales asumen la competencia para establecer Zonas de Integración Urbana<sup>480</sup>, con predominio sobre el propio Plan Regulador Comunal. Desde esta perspectiva, que supera la noción local comunal, se pueden abordar de un modo más adecuado las problemáticas frente al deterioro del parque residencial, así como las situaciones de segregación porque, precisamente, es en los límites administrativos y periferias donde se localizan. La Ley 21.450 de Integración Social en la Planificación Urbana y Gestión del Suelo (2022), recoge esta dinámica y supone un marco normativo actualizado adecuado para la intervención. Pretende superar el déficit de planificación característico durante todo el desarrollo de políticas de vivienda y que ha supuesto un modelo de expansión urbana problemático y poco integrado<sup>481</sup>.

Siguiendo en esta misma línea se impulsan desde 2014 varios programas al respecto, donde una de las metodologías preferentes es la de lograr integrar iniciativas público-privadas con el objetivo de fomentar el desarrollo económico local<sup>482</sup>. Aquí destaca el Programa de Regeneración de Conjuntos Habitacionales (2017) y el Programa de Pequeños Condominios (2021), dentro del FSEV (DS 49, 2011), donde el subsidio se destina a rehabilitar los bienes comunes deteriorados; o, el Programa de Mejoramiento de Viviendas y Barrios, PMVB (DS 27, 2016), donde se implementan Proyectos para la Eficiencia Energética e Hídrica de la Vivienda. Se centra en la vivienda social y el objetivo es intervenir sobre su envolvente material. Dentro del DS 27 se impulsan dos iniciativas interesantes: el Programa Hogar Mejor (2021), para proyectos de mejoramiento y ampliación de la vivienda mediante el tratamiento sobre las condiciones de seguridad y habitabilidad de las familias, donde son especialmente delicadas las situaciones de hacinamiento; y los Proyectos para Equipamiento Comunitario (2021), que pretenden facilitar la vida en comunidad a partir de obras de alta calidad en espacios comunes que permitan solucionar déficits o recuperar lugares de encuentro.

### **7.3 La evolución de las Políticas de Vivienda desde una perspectiva comparada**

Este apartado recoge la síntesis comparada del desarrollo histórico de las políticas de vivienda. La Tabla 12<sup>483</sup> presenta las principales políticas explicadas, en orden cronológico y en comparativa entre el contexto español y el chileno. Aunque en ambos territorios se mantienen unos objetivos en continuidad durante toda la evolución (Castillo & Hidalgo, 2008; Van Halen-Rodríguez, 2016), para profundizar sobre el análisis comparativo se establecen tres periodos diferenciados y se representan con colores. Estas tres etapas suponen modelos distintos con respecto a los programas de vivienda social implementados y su incidencia sobre el parque residencial construido. Los cambios responden a políticas de vivienda que se van adecuando a sus componentes contextuales como el resultado de sistemas de gobernanza igualmente cambiantes, donde los diversos actores van asumiendo roles diferenciados.

---

<sup>480</sup> Aquí encajan los Programas de Integración Social y Territorial (DS 19, 2016), que se desarrollan mediante la articulación de subsidios para avanzar hacia conjuntos habitacionales con mayor mixtura o diversidad social.

<sup>481</sup> Desde la PNDU de 1979 y la liberalización del suelo (DS 420), los límites para la expansión urbana se vuelven difusos y las dinámicas del mercado de suelos promueven modelos segregados. La Ley 21.450 de Integración Social y Urbana es la culminación de un proceso que va asumiendo la necesidad de una política de planificación.

<sup>482</sup> Aquí destaca la aprobación de la Ley 21.442 (2022) de copropiedad inmobiliaria. Establece una revisión necesaria sobre la Ley 19.537 (1997), con el objetivo de mejorar las condiciones de vida en los condominios sociales. Entre otras cosas, articula e impulsa el apoyo administrativo para condominios donde viven muchas familias.

<sup>483</sup> Las políticas de vivienda incluyen los Planes de Vivienda y otras normativas relacionadas. En España la potestad legislativa a partir de la Constitución de 1978 se diferencia entre el gobierno central y el autonómico, en este caso Cataluña. El caso chileno es más sencillo, pues a partir de la creación del MINVU (1965) este se encarga del diseño e implementación de los programas de vivienda social dentro del marco legislativo que establece el gobierno central.

- Tabla 12. Desarrollo Histórico de las Políticas de Vivienda (Vivienda Social). España y Chile

	ESPAÑA. Barcelona		CHILE. Santiago	
1920		Ley de las Casas Baratas - Económicas (1911-21-25) Alquiler. Ley Bugallá (1920)		Ley Habitaciones Obreras (1906-25); Ley Habitaciones Baratas. DL 308 (1925-31) Alquiler. DL 261/1925; Tribunal de la Vivienda/Trabajo (1925/27) Suelo. Plan Regulador Santiago Urbano (1920) y Ley 4.563 (1929) Ley de fomento de la habitación obrera. La Habitación Popular (1931/35-43) Alquiler. Comisariato General de Subsistencias y Precios (1932) Suelo. Ley General de Urbanismo y Construcción (1931-35) Suelo. Plan de Urbanización de Santiago (1939). CORFO
1940	Ministerio de Trabajo	Ley Salmón (1935) Ley de Protección de Vivienda (1939)	1936	
1945		1944 Plan de Vivienda (1944-54) Ley de Viviendas Protegidas y Bonificables (1944-48-53) Alquiler. Ley Alquileres Urbanos. LAU 1946	1939	
1950			1950	Ley Pereira (1949) Programas de Autoconstrucción y Ayuda Mutua. (1950-60)
1955		Ley de Viviendas de Renta Limitada (1954)	1953	Censo Nacional de la Vivienda y Censo Especial de Poblaciones Callampas (1952) Primeros Planes de Vivienda (1953-58) y Planes Reguladores (Suelo)
1960		1956 Plan de Vivienda (1956-60); Suelo. Ley de Suelo y Ordenación urbana (1956) DL Viviendas Tipo Social (1956); Alquiler. LAU 1956 Decreto de Viviendas Subvencionadas (1957)	1953	Plan Habitacional. Viviendas Económicas (1959); DFL 2 (1959-2010-x) Suelo. Plan regulador Intercomunal de Santiago (1960) Programa Nacional de Viviendas (1961-70). Operación Sitio
1965		Ley de Propiedad Horizontal 49/1960 Plan Nacional de Vivienda (1961-76)	1961	1961
1970		Viviendas Protección Oficial. Decreto 2131/1963 y Decreto 3964/1964 Alquiler. Ley Alquileres Urbanos. LAU 1964. Decreto 4104/1964 y Ley 40/1964	1965	Ministerio de Vivienda y Urbanismo, MINVU. Ley 16.391 (1965) Suelo. Ley 16.615 (1967). El rol social de la tierra
1975		<b>Decreto 2114/1968. Viviendas de Protección Oficial. VPO</b>	1970	1970 Plan de Vivienda de la Unidad Popular (1970-73). Planes Anuales de Vivienda Gobierno de Allende (1970-73)
1980		Suelo. Ley de Suelo 19/1975; Vivienda Social. RDL 12/1976 y RD 2960/1976 Barcelona. Plan General Metropolitano. PGM (1976-x)	1976	1976 Poblaciones de Emergencia, DL 519 (1974) MINVU; SERVIU y SEREMI. DL 1.305 (1976); Primer Plan General Vivienda Ley General Urbanismo y Construcciones (1976) Subsidio Habitacional, Decreto 188 (1978) Suelo. Política Nacional Desarrollo Urbano, PNDU (1979); DS 420, Liberalización Subsidio Rural, DS 206 (1980-x); Ficha CAS (1980-90) Reorganización de las comunas en Santiago, DFL 1-3260 (1981) Alquiler. Ley de Arriendo 18.101 (1982) Programa de Vivienda Básica, DS 62 (1984-2002) Sistema de Ahorro y Financiamiento, DS 74 (1984-88) Programa Especial de Trabajadores, PET (1985-2004) Suelo. Límites a la liberalización del DS 420 (1979), con el DS 31 (1985) Subsidio General Unificado, SGU, Decreto 44 (1988-2004)
1985		Decretos Garrigues (1978); DL 31/1978 y DL 3148/1978. VPO Constitución española 1978; Ley 44/1978. IRPF	1976	Programa de Vivienda Progressiva, PVP, DS 140 (1990-2002) Subsidio de Renovación Urbana, DS 136 (1991) Ficha CAS II (1991-2006). Sistema calificación socioeconómica Programa Mejoramiento Urbano y Equipamiento Comunal, DS 946 (1993) Libre Elección modalidades Serviu, D 159 (1994) 1993 Programa Leasing Habitacional, Ley 19.281 (1993-x) y DS 120 (1995) Suelo. Plan Regulador Metropolitano de Santiago, PRMS (1997) Programa Chile Barrio (1997) Programa Participativo de Asistencia Financiera a Condominios, DS 127 (1998)
1990		1981 Plan Trienal (1981-83) 1984 Plan Cuatrienal (1984-87) Alquiler. Decreto Boyer, RDL 2/1985 1987 RD 1494/1987 y RD 224/1989. VPO Régimen General y Especial 1988 Programas anuales (1988; 1989; 1990; 1991) 1989 1990 Suelo. Ley 8/1990/92. Reforma régimen urbano y valoración de suelo	1976	1990
1995		1991 Planes de Vivienda del Estado de Autonomías (1992-95) RDL 1/1992 y RDL 727/1993. VPO; Cataluña. Remodelación de barrios (1992) Alquiler. LAU 1994. Ley 29/1994	1976	2000
2000		1996 Planes de Vivienda del Estado de Autonomías (1996-99) Suelo. Ley 7/1997 y Ley 6/1998. El todo urbanizable 1998 Planes de Vivienda del Estado de Autonomías (1998-2001)	1976	2000
2005		2002 Planes de Vivienda del Estado de Autonomías (2002-05) RD 1042/2003 y RD 1721/2004 (Plan de Choque. Alquiler)	1976	2000
2010		Barcelona. Plan de Vivienda (2004-10) Planes de Vivienda del Estado de Autonomías (2005-08) Alquiler. 35/2006 (IRPF); Cataluña. Ley 2/2004, Lei de Barris Alquiler. RBE. RD 1472/2007; Suelo. Ley 8/2007 y RDL 2/2008 Cataluña. Ley del Derecho a la Vivienda 18/2007 Plan de Vivienda (2009-12); Barcelona. Plan de Vivienda (2008-16) Ley 11/2009 (SOCIMI); Alquiler. Ley 19/2009; RD 1961/2009 Políticas fiscales. Ley 16/2012 y Ley 26/2014 Moratoria hipotecas: RDL 8/2011; RDL 6/2012; RDL 27/2012; Ley 1/2013 Plan de Regeneración Urbana y Alquiler (2013-16). RD 637/2016 (2017) Suelo. Ley 8/2013; Alquiler. Ley 4/2013. Cataluña. Plan Derecho Vivienda. Decreto 75/2014; Ley 19/2015 y 24/2015. Suelo. RDL 7/2015; Ley 25/2015; Cataluña. DL 1/2015. Tanteo y retracto Barcelona. Plan de Vivienda (2016-25) Plan Estatal (2018-21) Alquiler. RDL 7/2019; Cataluña. DL 17/2019 (VPO permanente) y DL 1/2020 RDL 37/2020; RDL 6/2020; Cat. DL 37/2020 y Ley control alquileres 11/2020 Cataluña. DL 50/2020 (VPO, cooperativas y nuevos alquileres) Plan Estatal de Acceso a Vivienda (2022-25); RD 42/2022. Bono Alquiler Joven Cataluña. Ley 1/2022 (desahucios); Plan Alojamiento Turísticos (2022) Ley 12/2023, por el Derecho a la Vivienda *pendiente de aprobación: Plan Territorial Sectorial de la Vivienda de Cataluña; Plan Director Urbanístico Metropolitano, PDU (AMB).	1976	2000
2015			1976	2000
2020			1976	2000
2025			1976	2000

- Fuente. Elaboración propia (Arriagada-Luco et al., 2004; Castillo & Hidalgo, 2008; Nash & Paredes, 2011; Sánchez-Martínez, 2002; Van Halen-Rodríguez, 2016)

En España, aunque la VPO ha ido variando su terminología y la noción de vivienda social se remonta hasta primeros de siglo XX, su origen oficial se establece en el franquismo (Decreto 2114/1968), donde se pautan las bases de un sistema que todavía sigue vigente. En Chile ocurre algo similar, pues el modelo actual se oficializa durante la dictadura de Pinochet a partir del Subsidio Habitacional (Decreto 188, 1978), que es igualmente la base del sistema que implementa el MINVU (SERVIU y SEREMI) hoy en día. En ambos países los modelos viven una acelerada progresión ligada a los periodos de crecimiento económico, donde el entorno neoliberal va otorgando cada vez más protagonismo al mercado privado inmobiliario frente a la función social de la vivienda. El siglo XXI supone un retorno para la intervención pública, con una estrategia más focalizada sobre los vulnerables frente a grandes parques residenciales en propiedad donde la vivienda está lejos de ofertarse como un derecho universal.

El objetivo aquí es elaborar un análisis cualitativo y en comparativa entre contextos, donde profundizar sobre los aspectos globales que se van articulando en ambos sistemas de vivienda durante las tres etapas diferenciadas (Tabla 12). Se pone especial interés en cómo para ambos países el modelo actual es el producto del desarrollo de unas políticas que nacen durante la dictadura y se consolidan en la etapa de transición democrática dentro del marco neoliberal. A partir de aquí, es motivo de hipótesis para la presente investigación si este modelo permanece todavía vigente, lo que se analiza en el tercer periodo representado. Este comienza con el siglo XXI, donde se produce un fuerte impacto tanto en el sistema de vivienda neoliberal como sobre la cultura que lleva ligado.

El periodo actual se analiza en profundidad en el siguiente Bloque IV (Capítulo 11), pues a partir de la descripción histórica que supone este Capítulo 7 todavía no queda claro si el periodo que comienza en 2008 en España (Ley del Derecho a la Vivienda catalana 18/2007 y Plan de Vivienda de Barcelona (2016-25)) y en el 2000 en Chile (Ley 21.450 de Integración Social Urbana (2022) y Plan de Emergencia Habitacional (2022-25)), supone una transición pues es una situación que aún se está consolidando (Naredo, 2013). La realidad residencial actual para ambos contextos es que la estructural escasez de vivienda asequible evidencia sistemas habitacionales que siguen siendo excluyentes para aquellos que no pueden acceder al mercado inmobiliario; lo que establece un objetivo compartido para consolidar la transición, hacia un modelo más sostenible frente a la noción de vivienda como un derecho universal.

### **7.3.1 El desarrollo histórico de las Políticas de Vivienda en 3 periodos**

Antes de empezar con la comparativa presentada en la Tabla 12, hay que comentar que los tres periodos diferenciados responden a la evolución de los sistemas de vivienda a partir del desarrollo de sus políticas. Se explican tres modelos en continuidad, pero estos no se corresponden directamente con otras componentes históricas. Por ejemplo, el segundo periodo en ambos países representa la expansión neoliberal del sector inmobiliario y la construcción masiva de viviendas, indiferentemente de que la dictadura en Chile comienza, más o menos, cuando termina la española. Ambos sistemas de vivienda anclan sus bases sobre la dictadura, impulsando durante la democracia en continuidad el modelo implementado; aunque es cierto que en Chile la dictadura representa el inicio de la etapa neoliberal y en España esta acontece durante la transición.

A pesar de las grandes diferencias contextuales entre los desarrollos históricos de los países estudiados, que se enmarcan en territorios muy distantes y con culturas diversas; ambos representan tres periodos parejos con respecto a la evolución de sus sistemas de vivienda. Se analizan grandes similitudes con respecto al modelo de políticas de vivienda implementado, los actores que intervienen y el parque residencial resultante. En ambos contextos, frente a unas problemáticas habitacionales parejas las respuestas globales han sido similares, así como la dinámica que se establece entre los actores involucrados en la gobernanza del proceso de diseño e implementación de políticas de vivienda. El resultado es que se han consolidado parques de vivienda con características comunes a partir del desarrollo de políticas que comparten objetivos, dentro de modelos de bienestar parejos con respecto a la faceta social habitacional que, además, comparten culturas residenciales similares.

- Tabla 13. Sistema de Vivienda. El Desarrollo Histórico de las Políticas de Vivienda: España y Chile

ESPAÑA	Las políticas de vivienda consiguen:	CHILE	Las políticas de vivienda consiguen:
Anterior a la Guerra Civil. 1939	(1) Impulsar el sector de la construcción (Oferta), creación de empleo y motor económico; (2) reducir el déficit cuantitativo de vivienda. Se deprime el alquiler mediante fuertes regulaciones e impulsa la propiedad; (3) el control social, la transformación del proletario en propietario; (4) segregación urbana en periferias. Polígonos de Vivienda; (5) facilitar la intervención directa del Estado, con un rol activo sobre la construcción de VPO; (6) la exclusión de los más vulnerables del sistema residencial, pues no acceden al modelo de VPO.	Antes de 1970	(1) Impulsar el sector de la construcción (Oferta). Un sistema basado en el ahorro familiar (Cajas), donde se vincula la construcción social al sector privado; (2) asentar un problema estructural de déficit de vivienda. Se deprime el alquiler mediante fuertes regulaciones e impulsa la propiedad; (3) impulsar al poblador como actor político; (4) ausencia de tejido urbano y segregación. Tomas de terreno y Poblaciones (vivienda informal); (5) progresivo rol de intervención directa del Estado. Vivienda de buena calidad; (6) la exclusión de los vulnerables hacia la vivienda informal.
1939-1976. Dictadura franquista		1970-1973. Gobierno socialista. Allende	Modelo socialista (1970-73): Estado activo con rol protector, política social amplia, vivienda como un derecho universal.
1976-2008. Transición y desarrollo democrático.	(1) Dar continuidad a la estrategia anterior, mediante el impulso de la construcción de VPO (Oferta y Demanda); (2) una sobreproducción cuantitativa del parque residencial. Vivienda secundaria y vacía; (3) la consolidación de la cultura de la propiedad y de la clase media; (4) la rehabilitación del tejido urbano y la vivienda, mejora cualitativa; (5) el Estado va adquiriendo un rol subsidiario, la VPO cede el protagonismo al mercado libre; (6) burbuja inmobiliaria y subida de precios, se incrementa la exclusión residencial. Mercado excluyente.	1973-1990. Dictadura Pinochet	(1) Romper con la dinámica que culmina con Allende y retomar la estrategia original, mediante el impulso del mercado neoliberal inmobiliario con subsidios (Demanda, Modelo ABC) y construcción directa del Estado (Oferta, SERVIU); (2) producción masiva de vivienda y reducción del déficit. Vivienda de mala calidad; (3) el control social mediante la cultura de la propiedad; (4) fuerte segregación urbana y liberalización del suelo. Consolidación de un tejido urbano básico y gran reducción de los campamentos; (5) privatización de los servicios sociales y la vivienda. Rol subsidiario del Estado; (6) focalización de las ayudas para vulnerables. Vivienda informal como problema estructural.
A partir de la crisis de 2008	(1) Giro obligado frente al tradicional fomento de la oferta de vivienda nueva, para pasar a dinamizar el parque construido; (2) impulso al sector del alquiler y rehabilitación; (3) sistema de vivienda insostenible. Falta de alternativa al modelo en propiedad; (4) el alquiler privado soporta el rol social, frente a la escasez de vivienda pública y VPO; (5) el Estado adquiere un rol asistencialista, focalizado sobre los vulnerables mediante medidas de protección contra desahucios; (6) la nueva burbuja del alquiler, suben los precios y aumenta la demanda. Deficiencia estructural de un parque residencial asequible.	1990-2000. Transición democracia	
		A partir del 2000	(1) Dar continuidad e impulso al modelo subsidiado ABC centrado en la demanda y en la propiedad. Abandono de la construcción directa por parte del Estado; (2) fomento de los subsidios sobre el parque construido, para mejorar la calidad; (3) mantener la cultura de la casa propia. Empiezan a surgir interesantes alternativas de arriendo y Tercer Sector; (4) políticas con perspectiva integral urbana, para la creación de un tejido que supere la segregación; (5) neoliberalismo híbrido o corregido. Mantiene el rol subsidiario del Estado, pero aumenta su capacidad de intervención, hacia un rol más protector o socialdemócrata; (6) hiperfocalización de los subsidios, sobre una precisa definición del criterio de vulnerabilidad.

- Fuente. Elaboración propia: España (Calo-García, 2015; Cortés-Alcalá, 1995; Van Halen-Rodríguez, 2016); Chile (Fuster-Farfán, 2019; Nash & Paredes, 2011; Simian, 2010).

### 1. El origen de la Vivienda como preocupación social

El primer periodo (color verde, Tabla 12 y 13) representa los orígenes de la política de vivienda dentro de la consolidación del desarrollo industrial y la conquista por parte de la ciudadanía de los derechos sociales (Marshall, 1950). Los parques residenciales industriales tienen altos niveles de vivienda en alquiler ligada, de uno u otro modo, a la clase trabajadora coordinada mediante sindicatos y cooperativas obreras; lo que conforma los tradicionales conjuntos residenciales anejos a las fábricas. Pero, el rápido crecimiento demográfico que supone el éxodo rural hace que la cuestión residencial pase a representar una problemática estructural dentro del entorno urbano. Frente al déficit de vivienda, las clases trabajadoras se hacían en soluciones precarias e informales de todo tipo, donde los problemas de salubridad repercuten directamente sobre el orden social y la productividad laboral<sup>484</sup>.

Esto obliga al ente público a intervenir sobre un parque residencial prácticamente liberalizado, mediante marcos normativos proteccionistas que pretenden garantizar la estabilidad de los inquilinos en los alquileres, cada vez más escasos<sup>485</sup>. Aunque son medidas con una limitada repercusión sobre parques residenciales urbanos poco consolidados, asientan las bases para impulsar al sector de la construcción de obra nueva, como sector productivo clave y para la creación de empleo. Con intencionalidad política el alquiler deja de ser una opción rentable y se impulsa el clásico mecanismo de mutualidades que pivota sobre las Cajas de Ahorro, para fomentar el acceso a la propiedad entre las clases trabajadoras.

<sup>484</sup> En este sentido, son similares las modalidades tipo "pasillo" dentro de la trama Cerdà en Barcelona, España (Tatjer, 2003); a los "conventillos" o cuartos redondos de Santiago de Chile (Espinoza, 1988).

<sup>485</sup> En el 1/3 del siglo XX se producen fuertes procesos inflacionistas resultado de la situación de crisis generalizada (el crac del 29 y la crisis del salitre en Chile; I Guerra Mundial en España). Endurecen las condiciones frente al alquiler, mayoritario entre las clases obreras, y desemboca en grandes movilizaciones en lucha por la vivienda.

En ambos contextos a partir de mediados de siglo se produce una notable expansión del sector inmobiliario ligado a un incremento gradual de la intervención estatal, impulsando la construcción privada a partir de un marco normativo acorde y todo tipo de beneficios fiscales; y actuando directamente de manera pública sobre los excluidos del mercado mediante programas de vivienda social. Ambos modelos políticos implementados de manera indirecta impulsan la segregación urbana, pues establecen la base para el desarrollo de un sistema de vivienda excluyente donde los vulnerables se quedan sin capacidad de acceso al mercado inmobiliario. Los diferentes contextos hacen que la intervención pública se implemente de maneras diversas, aunque el objetivo comentado de aumentar la oferta de vivienda nueva a entregar en propiedad se mantiene constante.

En España durante la dictadura la intervención del Estado se centra en un modelo de vivienda social que se consolida sobre la VPO, donde es representativa en ciudades como Barcelona la tipología de construcción segregada en las periferias que forman los polígonos de vivienda. A partir de 1950, sobre todo entre 1960-75, este modelo de vivienda protegida se emplea para la construcción masiva frente al éxodo rural y el déficit de vivienda producto de la concentración urbana de la población. Es un modelo de vivienda social que excluye a los más vulnerables, sin capacidad de ahorro para acceder a una VPO.

*En España la revolución industrial se produce de manera tardía con respecto al entorno europeo, que impulsa el desarrollo de los Estados de bienestar a partir de la II Guerra Mundial. Durante los años 60 y 70 la idea era construir vivienda accesible para la compra, utilizando para ello la fórmula de la protección oficial. En esta época se construyen los polígonos residenciales de protección oficial, para acoger a los nuevos trabajadores de la industria (ES.A10).*

Es un periodo de poca regulación frente a la construcción y propiedad inmobiliaria, unido a la liberalización del suelo y el mantenimiento de un marco de protección frente al alquiler que deprime esta opción de cara a la oferta de mercado. El periodo desarrollista supone un auténtico boom de la construcción y la tenencia en propiedad, solo comparable con la situación acontecida a finales de siglo (Naredo, 2004). Además, es importante destacar el proceso de control social que lleva ligado el desarrollo de las políticas de vivienda durante la dictadura, pues el acceso a la propiedad de vivienda, junto con el sistema laboral y la familia, se emplea para cimentar las bases de la clase media y superar el entorno de inestabilidad tras la Guerra Civil. El desarrollo de este modelo de VPO supera la dictadura, se impulsa durante el periodo neoliberal y explota junto con la crisis inmobiliaria de 2008<sup>486</sup>.

En cambio, en Chile la expansión urbana de Santiago se cimienta sobre las tomas informales y los procesos de autoconstrucción. Esto hace que, ante la falta de planificación y regulación del suelo, a la exclusión de los vulnerables hacia la vivienda informal se le una la ausencia de un tejido urbano consolidado. Este modelo va adquiriendo representatividad y legitimidad política, y durante los años 60 se desarrolla a partir de la Operación Sitio hasta consolidarse con el gobierno socialista de Allende (1970-73), donde el Estado asume un rol protector universal y el poblador alcanza una función política.

*Las familias toman terrenos de manera organizada y se forman cooperativas para poder comprarlos entre varios. Esto se liga al sistema de las Cajas de Ahorro, para de manera compartida poder ahorrar y comprar. La operación Sitio parte con las tomas de terreno (...) en un sistema que se consolida como política pública con Eduardo Frei Montalva (1964-70) y que luego Salvador Allende lo mantiene como propuesta o política directa de gobierno (1970-73) (CL.EP2).*

En este periodo la intervención del Estado adquiere un rol determinante y mediante las corporaciones públicas en forma de empresas de construcción, CORVI o CORMU (MINVU), producen vivienda y ciudad de manera directa. Se crea todo un ecosistema empujado por el Estado y centrado sobre las clases trabajadoras, donde encaja el modelo cooperativista ligado a las tomas de terreno. El resultado son

---

<sup>486</sup> Se analiza como un modelo caro e insostenible, donde la inversión pública a fondo perdido termina con la VPO dentro del mercado inmobiliario. Esto establece un parque de vivienda social de titularidad pública muy limitado, pero impulsa a la consolidación de una clase media, ligada al desarrollo del sector de la construcción y el empleo.

viviendas sociales de una calidad aceptable, mejor de las que construye el ente privado durante el periodo posterior, pero que no llegan a los sectores más vulnerables<sup>487</sup>.

*Estos programas se centran en personas con trabajo formal, los empleados de bajos ingresos. Detrás de esto, hay un montón de gente que vive de manera irregular en poblaciones callampa. Antes de la dictadura había un mejor modelo en términos de calidad de la vivienda que se proveía, pero también teníamos un problema de déficit enorme (...) una bolsa de gente viviendo en malas condiciones que representa directamente la marginalidad urbana (CL.A14).*

A partir de aquí, el sistema da un giro durante la dictadura. Se impulsa el modelo subsidiado ABC centralizado en el MINVU que llega hasta la actualidad y se deja de considerar a la vivienda como un derecho universal, para pasar a la noción de bien de consumo.

## **2. El giro neoliberal: el negocio de la propiedad de la Vivienda**

La segunda etapa (color azul, Tabla 12 y 13) representa el proceso de financiarización<sup>488</sup> de la vivienda, marcando el paso de un sector público activo en la construcción residencial a un rol que gradualmente se va haciendo más subsidiario<sup>489</sup>. Se demuestra mediante el creciente protagonismo dentro del parque residencial de la vivienda libre frente al declive de aquella que recibe algún tipo de apoyo público. Es un periodo de crecimiento económico en ambos países, donde la potenciación del mercado inmobiliario es uno de sus aspectos clave. El neoliberalismo representa la construcción masiva de viviendas y la externalización gradual de la función social residencial al mercado privado. En ambos territorios supone la consolidación de la cultura de la vivienda en propiedad, en una dinámica financiera donde se ensalza la componente inmobiliaria como una buena inversión para el patrimonio familiar. Se articula un sistema de vivienda ciertamente excluyente para aquellos que no tienen capacidad de acceso al mercado<sup>490</sup>.

*En las primeras décadas de la democracia se siguen los mismos postulados que en la dictadura: el desarrollo de la vivienda como motor para la economía y la construcción como sector productivo prioritario; en el caso de las políticas públicas de vivienda, los incentivos fiscales a la compra se mantienen hasta la crisis de 2008; y la vivienda social entendida como la VPO en propiedad, con una condición de protección que además es temporal (ES.EP3).*

En España con la llegada de la democracia y de forma acelerada se consolidan las bases del Estado de bienestar moderno. No da tiempo a desarrollar un parque social de vivienda como en otros países occidentales y se apuesta por dar continuidad al modelo franquista aprovechando el entorno neoliberal e impulsando la noción de vivienda como una mercancía<sup>491</sup>. Cuando termina la dictadura la política de

---

<sup>487</sup> Es un modelo que solamente es funcional para las clases trabajadoras con capacidad de ahorro y acceso a crédito. En este sentido, la vivienda social CORVI tipología 1010 es un buen ejemplo (Vergara-Vidal et al., 2021).

<sup>488</sup> La situación financiera anterior tiene límites frente a la posibilidad de expansión crediticia y la potencial deuda familiar se limita a su capacidad de ahorro real. La banca se libera de las regulaciones y se comienzan a emitir créditos sostenidos en el propio mercado inmobiliario. Aquí, son protagonistas figuras como las Administradoras de Fondos de Pensiones, AFP (Chile), como instituciones privadas que buscan generar rentabilidad a largo plazo invirtiendo los fondos de sus afiliados en sectores seguros como los inmobiliarios.

<sup>489</sup> La política de vivienda en el contexto neoliberal se sustenta en la subsidiaridad estatal y el impulso de la colaboración público-privada. Es la "gobernanza empresarialista" (de Mattos et al., 2014), que cede la función social a las dinámicas de mercado. Esto influye sobre la localización y calidad de la vivienda social.

<sup>490</sup> Un parque de estas características, asentado sobre la inversión, especulación y liberalización constante de nuevo suelo urbanizable, tiene la consecuencia evidente del ascenso constante de sus precios. Inevitablemente, esta dinámica establece una problemática estructural frente al acceso y asequibilidad de la vivienda, lo que dificulta la garantía universal en su noción como derecho y representa la exclusión residencial de los más vulnerables.

<sup>491</sup> En los años 70 la inflación y los tipos de interés son altos, por lo que la política de vivienda se articula en torno a la subsidiación de los mismos. En la evolución del mercado financiero neoliberal estos tipos de interés bajan y se alargan los plazos de amortización, por lo que el esfuerzo de las familias para acceder a la propiedad se reduce.

vivienda se mantiene y el modelo de vivienda protegida de compraventa se desarrolla, conservando el marco tradicional de protección del alquiler<sup>492</sup>. Conceptualmente comienza a haber un cambio a partir de los años 90, que aparece reflejado en los preámbulos de los Planes de Vivienda generales, donde se empieza a mencionar el tema del alquiler social<sup>493</sup>. Pero, a la hora de llevarlo a la práctica durante este periodo todavía se mantiene el modelo tradicional de VPO con calificación temporal. Este punto de inflexión teórico no se intenta implementar hasta el estallido de la crisis financiera en 2008.

*Se piensa que la vivienda en propiedad es el mecanismo para conseguir el derecho a la vivienda, pero esta es una idea muy debatible, porque no hay un componente garantista universal para acceder a esa propiedad. Se crea un imaginario frente a la vivienda que realmente no la asegura como un derecho. Sería interesante ir hacia modelos de vivienda en propiedad de tutela pública, donde la propiedad individual de la vivienda social esté condicionada a no poder venderse (ES.AS17).*

La democracia sigue una inercia muy rentable, con un modelo de vivienda social VPO funcional tanto para el ámbito productivo privado como para la recaudación de impuestos a nivel público. Esto se traduce en una sobreproducción residencial por encima de las propias necesidades habitacionales, lo que consolida un parque de vivienda secundaria y vacía importante. El Estado va asumiendo cada vez más un rol subsidiario y la producción de VPO se reduce frente al protagonismo del mercado inmobiliario privado, en un proceso de especulación que llega hasta 2008<sup>494</sup>. Se establece una dinámica interesante, ligada a los ciclos económicos, donde la política de vivienda pasa a ser el complemento perfecto para el impulso del sector de la construcción. Durante las crisis se mantiene activo al sector mediante VPO, cuando la rentabilidad es menor, y se retira en los momentos de expansión inmobiliaria privada<sup>495</sup>.

*Con la entrada de la democracia y la Constitución (1978), la competencia de la vivienda pasa a las CC. AA., lo que supone un cambio. Pero, en la práctica, la coordinación general y los Planes de Vivienda estatales funcionan mediante el reparto de dinero a partir de unas líneas estratégicas prioritarias, que, en definitiva, no cambian hasta 2013 (ES.A12).*

El contexto político español democrático lleva algunos años de ventaja con respecto al chileno, lo que hace que se implementen procesos que en Chile acontecen en el siguiente periodo. En este sentido destaca la intención de actuar sobre el parque residencial construido, mediante una rehabilitación y mejora cualitativa del tejido urbano, lo que en Barcelona representa todo el proceso olímpico (1992). A partir de este periodo comienzan las reservas de suelo para VPO mediante el impulso de los Planes Reguladores. Antes, durante la etapa de crecimiento al final del franquismo, es el propio ente público el que se encarga de las actuaciones mediante la adquisición de suelo y la construcción de proyectos de vivienda protegida. Pero, dentro de la externalización de servicios sociales, desde finales de los años 90 es el urbanismo el que comienza a asumir esta responsabilidad y la generación de suelo para VPO se cuelga de los Planes Reguladores. A partir de la ley del todo urbanizable de Aznar (1998), es el desarrollo urbano el que coge el protagonismo frente al bienestar. Durante el boom de la construcción

---

<sup>492</sup> Durante el neoliberalismo y la transición muchos propietarios deciden vender sus viviendas frente al mantenimiento en el control de los precios del alquiler. Muchos de los antiguos inquilinos pasan a ser propietarios.

<sup>493</sup> En este sentido es destacable la Ley por el Derecho a la Vivienda catalana en 2007, con capacidad de anticipación frente a la crisis que está por venir. Supone una buena base para cimentar un nuevo sistema de vivienda.

<sup>494</sup> Estas estimaciones muestran la importancia que ha tenido en España la intervención pública en la construcción del parque residencial: entre 1940-2011 el 50% de las familias acceden a su primera vivienda a partir de una VPO (se construyen 6,4 millones). El parque de vivienda aumenta en 19,4 millones, de las que solo 12,8 millones (el 66%) son viviendas principales (censo vivienda 2011) (Van Halen-Rodríguez, 2016); entre 1952-2016 se construyen 6,8 millones de VPO (Colegio Arquitectos y Ministerio Fomento). El parque total residencial es de 25,5 millones (Min. Fomento, 2016), solo 18,4 millones son principales (INE, 2016), el 35% de estas son VPO (Trilla & Bosch, 2018).

<sup>495</sup> En la transición democrática se enlazan dos periodos de especulación inmobiliaria y boom de la construcción (1985-88; 1993-2008) (Naredo, 2004). Durante este desarrollo se va reforzando la cultura patrimonial y la hipótesis de la democracia de propietarios, impulsando a que todos tengan acceso a la vivienda en propiedad.

son características las cesiones al sector público a la hora de implementar proyectos inmobiliarios privados, tanto de techo edificable como de zonas verdes o equipamientos. Esta dinámica es insostenible y solo es asumible mientras los precios van subiendo, porque siempre es rentable para el privado seguir urbanizando y reproducir las cesiones de suelo para vivienda social. A partir de 2008 los precios dejan de subir y este Estado de bienestar cimentado sobre la componente urbana privada deja de ser viable.

En Chile este periodo supone la ruptura frente al modelo previo. La dictadura (1973-90) utiliza la política de vivienda como un sistema de control social, replicando la noción empleada en España durante el periodo anterior. La vivienda en propiedad, junto con el trabajo y la familia, pasan a ser las claves del régimen para conseguir consolidar clases medias y acabar con las movilizaciones sociales que representan las situaciones informales. La noción residencial cambia, ya no se asocia la vivienda a una pretensión universalista, sino que se focaliza sobre ciertos sectores vulnerables. La vivienda social pasa a ser solamente para los pobres, lo que se lleva a cabo gracias al mapeo de la pobreza urbana<sup>496</sup>.

*En la dictadura la vivienda pasa a entenderse como el producto del esfuerzo familiar, donde el Estado puede generar medidas para apoyar en el pago o el acceso al financiamiento de las personas que no puedan abordarlo por los medios de mercado. De aquí sale la idea de subsidio: ojalá opere el mercado a través del crédito, con la banca privada, no más el Estado (que elimina las cooperativas y las Cajas de Ahorros). Pero, como siempre va a haber un margen de personas pobres que no van a poder acceder al mercado, se instala la figura del subsidio para darles un apoyo (CL.EP4).*

Se genera una política de vivienda focalizada sobre la población excluida del mercado y que, a su vez, pretende seguir potenciando el sector inmobiliario. Se centra en dos componentes: el impulso del modelo de subsidios ABC para el acceso a la vivienda en propiedad, individualizado por familia y ligado a su capacidad de esfuerzo, ahorro y crédito; y el marco que establece una política de planificación asentada sobre la noción de que el suelo no es un bien escaso, eliminando el límite urbano de Santiago para favorecer el crecimiento de la ciudad. Estas dos estrategias son la base normativa<sup>497</sup> para el impulso neoliberal del proceso de construcción masiva de vivienda durante la democracia.

La transición democrática (1990-2000) representa la continuidad e impulso del modelo iniciado durante la dictadura con respecto a la vivienda, centralizado sobre la herramienta del subsidio a la demanda. El neoliberalismo corregido en realidad lo que consigue es potenciar el negocio de la construcción, lo que provoca el gradual incremento de las desigualdades y la exclusión residencial. Frente al gran déficit se toma la decisión política de priorizar la cantidad sobre la calidad o localización, y se impulsa al sistema financiero para la entrega de crédito hipotecario blando. Comienza un proceso de construcción intensiva que aún la intervención directa del Estado mediante la modalidad de vivienda económica SERVIU junto con la gran actividad de un sector inmobiliario privado subsidiado<sup>498</sup>. La intervención pública directa se va gradualmente externalizando al ente privado, que asume la función social de la vivienda con el apoyo de los subsidios. Esto simboliza el progresivo abandono de la intervención del Estado hacia un modelo subsidiario (Arriagada-Luco et al., 2004; Castillo & Hidalgo, 2008).

*Chile demostró que es posible movilizar los recursos públicos financieros necesarios para responder al déficit de vivienda. Esto no lo teníamos tan claro en los años 70, en la conferencia Hábitat I en Vancouver 1976, se pensaba que esto no podría ser posible, que el derecho a la vivienda había que construirlo de manera lenta y progresiva porque era demasiado caro. La experiencia de la construcción masiva de los años 90 demuestra que sí es posible dar una respuesta de manera pública (CL.AS23).*

---

<sup>496</sup> Para ello, se implementa la ficha CAS (1980-90) y CAS II (1991-2006), que consiguen hacer una estratificación social más detallada de las clases medias y bajas o populares, definiendo la extrema pobreza.

<sup>497</sup> Subsidio Habitacional, Decreto 188 (1978) y Política Nacional Desarrollo Urbano, PNDU (1979).

<sup>498</sup> Una muestra de la importancia de la intervención pública sobre el parque residencial en Chile: entre 1980-2010 el parque se duplica y pasa de 4,3 millones a 8,2. Cerca del 60% del stock construido, unas 2,3 millones de viviendas, tienen apoyo público mediante una intervención directa (SERVIU) o indirecta (subsidios) (Sicliari, 2012).

Aunque se consigue reducir en gran medida las situaciones de campamento y el déficit cuantitativo, el resultado es que mucha de esta vivienda no cumple con las condiciones básicas de habitabilidad y está segregada en barrios periféricos donde los suelos son más económicos, sin servicios ni infraestructuras urbanas. El hacinamiento se vuelve a consolidar como una característica representativa, lo que deriva con el tiempo en la problemática estructural de los allegados. La desregularización hace que el mercado empiece a operar siguiendo sus propios intereses, lo que intensifica nuevas problemáticas residenciales<sup>499</sup>. Se traduce en la deslocalización de las familias de los campamentos urbanos informales hacia las afueras de la ciudad consolidada<sup>500</sup>. Una política de vivienda reactiva como esta crea nuevas problemáticas frente a la falta de una planificación urbana (Ducci, 1997; Rodríguez & Sugranyes, 2005c).

### **3. Nuevas estrategias frente a un modelo social de Vivienda en crisis**

El tercer periodo (color amarillo, Tabla 12 y 13), aunque mantiene las principales herramientas sociales y políticas con respecto a la vivienda social, la VPO en España y los subsidios a la demanda en Chile; representa un cambio frente al desarrollo tradicional explicado, aunque la situación es compleja de analizar pues aún se necesita cierta perspectiva histórica para ello. En el caso español a partir de la crisis inmobiliaria el modelo VPO tradicional se reduce a mínimos históricos dentro de las políticas de austeridad. Aunque los nuevos planes de vivienda implementados pretenden dar un giro frente al modelo tradicional hacia la rehabilitación y aprovechamiento del parque residencial construido mediante el alquiler, la realidad es que todavía no ha habido una respuesta unitaria y eficiente en este sentido. La Ley catalana del Derecho a la Vivienda (2007), el Plan de Vivienda de Barcelona (2016-25) y la Ley nacional de Vivienda (Ley 12/2023), establecen claros ejemplos de que hay una voluntad política y social de llevar a cabo una transición ante el modelo tradicional. Pero, todavía no se ha consolidado y materializado en programas sociales con impacto real sobre el parque residencial construido, ni existen acuerdos mayoritarios en este sentido.

Por otro lado, el caso chileno es distinto pues la crisis inmobiliaria de 2008 aunque tiene una afección inmediata importante, las políticas sociales ya abordan esta problemática centrada en la deuda hipotecaria de los colectivos vulnerables unos años atrás; anticipación que consigue impulsar una pronta recuperación en el sector de la construcción. En cambio, la situación frente a la ascensión de precios y subsidios se vuelve insostenible y el déficit residencial se convierte en una problemática estructural, visibilizada por la creciente oleada de tomas de terreno y procesos de informalidad. La ruptura con respecto al desarrollo del modelo tradicional de políticas de vivienda que acontece en España en 2008; parece que en Chile la representa el estallido social de 2019-22. Aunque es pronto todavía para saberlo, dentro del reciente proceso constituyente, el Plan de Emergencia Habitacional (2022-25) y la Ley de Integración Social y Urbana (2022), pretenden dar un giro frente a la continuidad tradicional del modelo, anclado sobre los subsidios a la demanda y la vivienda en propiedad.

En conclusión, en España tras 2008 el sistema residencial está congelado y, aunque las nuevas líneas estratégicas a seguir parecen claras, todavía no se materializan en programas concretos generalizados, donde destacan casos puntuales como el que representa las políticas de vivienda innovadoras del ayuntamiento de Barcelona (IMHAB). En Chile la situación es similar pues, aunque el estallido social se acaba de producir (2019-22), parece que la respuesta inmediata del MINVU es, en la teoría, bastante disruptiva con respecto a la trayectoria política, pero todavía es pronto para analizar su impacto. En este sentido la tesis profundiza en el análisis del periodo actual en el Bloque IV (Capítulo 11), a partir de la opinión de los principales actores representativos dentro de los sistemas de vivienda.

---

<sup>499</sup> Se reproduce el tradicional modelo de vivienda subsidiada privada en 2-3 alturas tipo bloque, muy denso, donde se producen viviendas de tamaño muy reducido (incluso de hasta 12m<sup>2</sup>, como en el ejemplo de La Pintana).

<sup>500</sup> Entre 1980-2000 el 70% de la vivienda que construye el Estado es en la periferia; entre 1940-80 más del 50% es en el área central. Responde a una estrategia de segregación de la pobreza (Rasse-Figueroa et al., 2021).

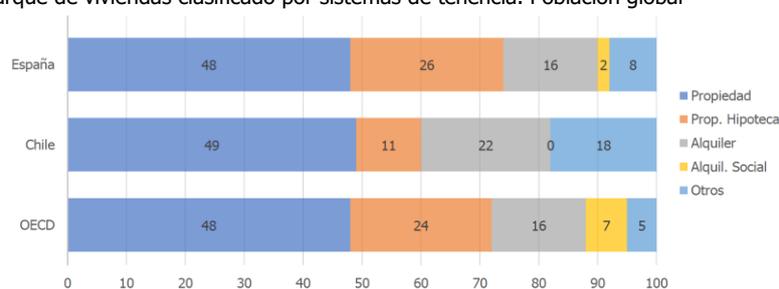
## Capítulo 8. Estructura del Parque Residencial

En este capítulo se aborda, primero, la descripción comparada de la situación contemporánea frente al parque de viviendas de las dos ciudades analizadas, aportando a los datos cuantitativos esa perspectiva social empleada durante toda la tesis y que entiende la vivienda desde una noción más integral (Cortés-Alcalá, 1995). Tras la comparativa global de contexto se describen los parques residenciales de ambas urbes a partir del análisis de sus principales problemáticas. Siguiendo con la investigación, la tesis analiza si los parques residenciales, poniendo el foco sobre los programas de vivienda social, se adecuan realmente a las problemáticas aquí descritas; lo que, indirectamente, se emplea para analizar la participación de los principales actores en los sistemas de gobernanza que producen estas políticas.

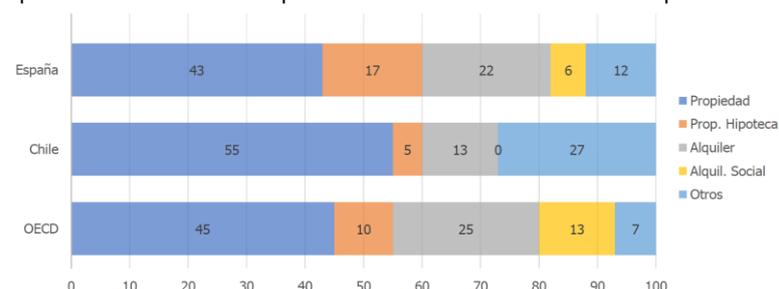
### 8.1 El parque residencial. España y Chile

- Tabla 14. Parque de Viviendas comparado. Sistemas de Tenencia

A/ Distribución del parque de viviendas clasificado por sistemas de tenencia. Población global



B/ Distribución del parque de viviendas clasificado por sistemas de tenencia. Población: el quintil más vulnerable



- Fuente. Elaboración propia. OECD. European Survey on Income and Living Conditions (EU-SILC 2020); Encuesta de Caracterización Socioeconómica Nacional (CASEN) para Chile (2017).

La evolución histórica del parque residencial en ambos países es similar, respetando las diferencias de cada contexto<sup>501</sup>. Antes de los gobiernos autoritarios y la etapa neoliberal la tenencia en alquiler era representativa, concentrando la mitad del parque residencial. Se despliegan políticas de vivienda con una clara estrategia de impulso de la propiedad, lo que hace que hasta la crisis de 2008 se alcancen valores en torno al 80%. Aunque en España se mantiene un elevado parque en propiedad<sup>502</sup>, que sigue representando un amplio porcentaje de deuda o hipoteca para las familias; en ambos países se aprecia un incremento de la vivienda en alquiler, que cambia la tendencia tradicional<sup>503</sup>.

<sup>501</sup> En Barcelona el barraquismo alcanza su pico durante la postguerra y llega hasta la renovación integral urbana que supone los JJ. OO. de 1992 (Martínez-Gutiérrez, 2017). Por ello no se ha destacado como problemática actual, tomándose como superada (Tatjer, 2008). En cambio, en Chile la vivienda informal es un problema estructural.

<sup>502</sup> Sobre la media de los países de la OECD, solamente la superan los países del Este que privatizaron de manera masiva toda la vivienda pública social tras la etapa comunista (Trilla & Bosch, 2018).

<sup>503</sup> En Chile desde 2006 la propiedad total pierde 9 puntos, pasa al 60%. Aumenta el alquiler, que pasa del 16% al 22% del parque total; junto con la vivienda irregular, dentro de "otros", que aumenta 2 puntos (CASEN, 2017).

La situación tiene especial incidencia en las ciudades, donde los parques de vivienda tienen importantes variaciones con respecto a los registros nacionales comentados, con tensiones sociales y mercantiles particulares. En Barcelona el alquiler sube 10 puntos desde 2001 (INE), hasta representar el 38,5% sobre el parque total (36,8% alquiler privado y 1,7% alquiler social) (OMHB, 2022). Este porcentaje prácticamente dobla la situación frente al alquiler nacional, lo que representa un parque de vivienda en propiedad más limitado. En Santiago las diferencias con respecto a los niveles nacionales son menores. El dato del alquiler asciende al 28% del parque total, 6 puntos por encima del nivel nacional (CASEN, 2017); y representa un crecimiento de 8 puntos sobre el 20% medido en 2006 (Link et al., 2019).

En general, en Chile la situación es más compleja de analizar, debido al 18% que recae sobre la categoría de "otros". Esta representa principalmente la vivienda cedida, el 15% sobre este 18%, aunque también hay aquí porcentajes variables de vivienda informal tanto en propiedad como en arriendo. Por un lado, la vivienda cedida es un intermedio entre arriendo y herencia patrimonial; mientras que la crecida de la vivienda informal en los campamentos también se puede entender como vivienda en propiedad, aunque sin regularizar. De todos modos, no hay que obviar toda la problemática en torno a los allegados y alquileres informales de todo tipo, por lo que esta categoría, aunque se concentra en buena parte en propiedad, es difícil de cuantificar con exactitud. En Chile hay que destacar que todavía no existe un parque de vivienda pública a la europea, que en España es todavía minoritario pero representativo. Por tanto, ambos países representan un parque de alquiler global aproximado en torno al 20-25%, con una clara tendencia a la propiedad; aunque es una situación que ha ido cambiando durante el nuevo siglo, especialmente en las principales ciudades, donde el porcentaje de alquiler es muy superior.

Ahora bien, con respecto al reparto entre clases sociales de estos sistemas de tenencia sí se establecen importantes diferencias entre países. En España, el quintil más vulnerable representa un 60% de tenencia en propiedad; frente al 88% del más rico. Los sectores más vulnerables tienden a concentrarse sobre el alquiler en una tendencia creciente tras la crisis de 2008, que representa un problema de asequibilidad a la vivienda en propiedad donde los precios se desligan de los ingresos familiares reales. En Chile, gracias a las políticas de apoyo a la demanda mediante subsidios repartidos por tramos de ingresos, se establece una cobertura universal para todos los quintiles que hace que las diferencias entre clases sociales sean mínimas; por lo que se mantiene el 60% de la población en propiedad también para el quintil más bajo. Esto representa un éxito en cuanto a la inserción y mixtura social que han impulsado estas políticas, que sitúa en este sentido al país como representativo dentro de la media de la OECD, donde la propiedad aparece desigualmente distribuida.

En cambio, como explica la Encuesta Casen 2017 en Chile, para la tenencia en alquiler sí hay grandes diferencias entre quintiles, pues el 80% se concentra en los de mayores ingresos. En Chile el problema frente a la vivienda asequible de mercado empuja a las familias más vulnerables a la informalidad, tanto en propiedad como alquiler. Aspectos culturales y, sobre todo, los elevados precios de la vivienda en alquiler hacen que esta opción solamente sea sostenible para las clases acomodadas<sup>504</sup>, al contrario que ocurre en España. La Tabla 14, apartado B, muestra cómo para el quintil más vulnerable de población en España sí existe una estructura consolidada de alquiler, donde se incluye el reducido parque público de vivienda; mientras que en Chile disminuye el alquiler entre los más vulnerables y recae en gran medida sobre la categoría de "otros", donde aparecen las variadas alternativas informales y las situaciones de allegamiento o cesión de vivienda.

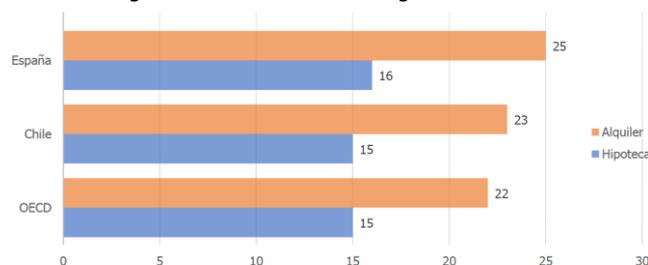
---

En España la propiedad total pasa del 80% en 2007 al 74%; mientras que el alquiler total sube del 13,5% en 2007 al 18% (OECD, 2020). Consultando otras fuentes, se observan datos similares: 76,3% propiedad (46,9% es suya, 29,4% con hipotecas); 23,7% alquiler (15,3% precio de mercado, 8,4% precios bajo mercado). En Europa la media es: 70% propiedad y 30% alquiler (FEANTSA, 2020); según la Encuesta de Condiciones de Vida (2016), el 16,3% viven en alquiler; el 77,1% en propiedad; y el 6,5% en vivienda cedida.

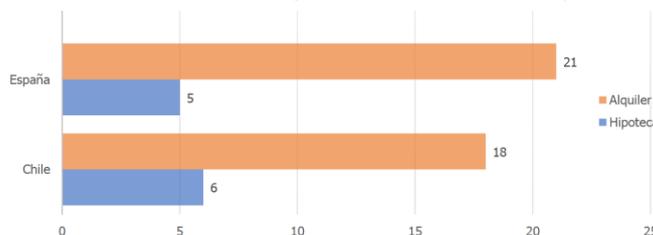
<sup>504</sup> El alquiler es también la opción mayoritaria entre extranjeros, para un 83% de los mismos (CASEN, 2017).

- Tabla 15. Gasto del presupuesto familiar en la Vivienda. Perspectiva comparada

A/ Gasto en la vivienda conforme a los ingresos familiares. Población global



B/ Gasto superior al 40% en la vivienda conforme a los ingresos familiares. Población global



- Fuente. Elaboración propia. OECD. European Survey on Income and Living Conditions (EU-SILC 2020); Encuesta de Caracterización Socioeconómica Nacional (CASEN) para Chile (2017).

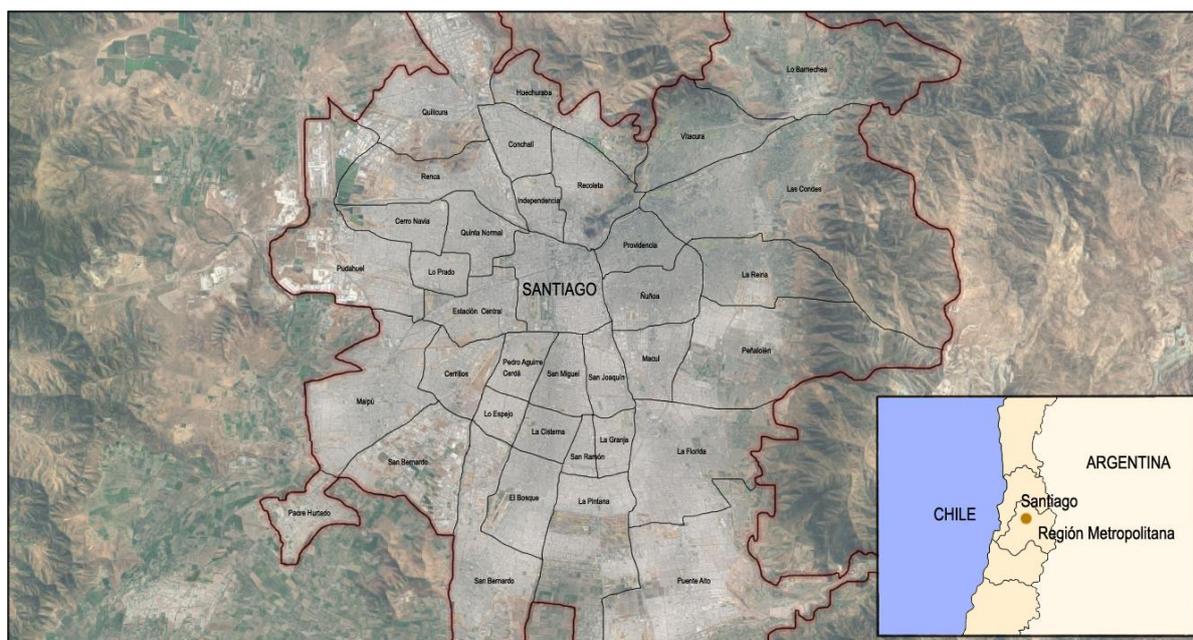
Otra cuestión que tienen en común ambos parques residenciales es que suponen gastos superiores a la media de los países de la OECD con respecto a los presupuestos familiares destinados a la vivienda, sobre todo con respecto a la tenencia en alquiler (Tabla 15). Tomando como referencia el límite del empleo de más del 40% de los ingresos familiares (EU-SILC 2020); aunque muchos autores colocan ese límite más abajo, en el 30% con respecto a los salarios; en torno al 20% de la población en general destina más del 40% de su presupuesto en la vivienda, es una media muy elevada. La situación se hace todavía más complicada para los sectores de menores ingresos, pues en ambos países en torno al 50% de la población del primer quintil destina más de un 40% de sus ingresos en el alquiler. También destacan como países donde la carga hipotecaria de este primer quintil supera el 30% de los ingresos familiares, en España incluso llega al 35% (OECD, 2020). Esta situación representa la realidad frente a la emergencia habitacional, pues en ambos parques el precio de la vivienda no tiene relación con los ingresos familiares, lo que establece una situación global de falta de asequibilidad frente a la vivienda.

### 8.1.1 Barcelona y Santiago desde una perspectiva urbana comparada

Además de la comparativa a nivel cuantitativo (población, densidades, etc.) y legislativa o territorial; en el presente apartado se emplea la obra de Jane Jacobs (Jacobs, 1961) a partir del índice de vitalidad urbana (Delclòs-Alió & Miralles-Guasch, 2018; Fuentes et al., 2020)<sup>505</sup>, con el objetivo de continuar con la perspectiva teórica social mantenida durante la tesis, a partir de una noción residencial donde la vivienda se entiende de manera integrada e integral dentro de la urbe.

<sup>505</sup> El índice de vitalidad urbana (Delclòs-Alió & Miralles-Guasch, 2018; Fuentes et al., 2020) se diseña a partir de cuatro generadores de diversidad y dos condiciones accesorias: (1) Mixtura de usos, principal para la actividad del peatón y la vibración de la calle, en todos los momentos del día/noche. Potencia una mejor economía local y un alto grado de integración social; (2) El tamaño de los bloques del tejido urbano, que deben ser reducidos para fomentar la oportunidad de contacto. El aumento del espacio público y la especial atención a las esquinas crea una oferta más diversa de todo tipo, además de aumentar la seguridad con más "ojos en la calle"; (3) Mixtura en la arquitectura y forma de los edificios, con edades diversas. Clave para que haya una oferta de precios diversos y por tanto mixtura de clases sociales; (4) Alta densidad de población, usos y clases sociales; (5) Accesibilidad a pie y con transporte público, en lugar del protagonismo del coche; (6) Crítica a las grandes infraestructuras y los edificios y espacios públicos de un solo uso. Crean barreras artificiales impermeables, con usos por horarios.

- Tabla 16. Comparación a escala entre ciudades. Barcelona y Santiago



España; Cataluña; Barcelona. Población: 1,6mill. (3,3mill. AMB; hasta 5mill. RMB) Densidad: 16mil hab./km <sup>2</sup> (Superficie: 101 km <sup>2</sup> )	Chile; Región Metropolitana; Santiago. Población: 6,3millones Densidad: 8,5mil hab./km <sup>2</sup> (Superficie: 838 km <sup>2</sup> )
---	--

- Fuente. Elaboración propia a partir de Google Maps

Cabe señalar que el desarrollo urbano europeo y americano establece características diferenciales que es importante analizar. Representan patrones que en comparativa chocan entre el paternalismo o intervencionismo público europeo; y el liberalismo o protagonismo mercantil americano. La ciudad occidental representa un modelo más compacto y denso, protagonista en la conexión reticular producto de la globalización postindustrial (Brenner, 2003). En cambio, la ciudad latinoamericana (Ford, 1996; Griffin & Ford, 1980) es difusa (Inostroza et al., 2010), menos densa (Indovina, 2007) y más descentralizada; producto de todo un modelo de expansión característico (Hawley, 1956; Hoyt, 1939;

Von Hoffman & Felkner, 2002). Ambos modelos tienen ventajas e inconvenientes contrastados, donde cabe destacar las componentes urbanas ligadas a la sostenibilidad ambiental y social que representan (Burton, 2000; Jenks et al., 1996). Hay que señalar que el modelo de bienestar mediterráneo es particular pues se sitúa a caballo entre el latino y el europeo (Capítulo 5); algo que afecta también a su componente urbana. Esto hace que particularmente en Barcelona se combine la noción de ciudad compacta con la dispersa, como se analiza a continuación (Monclús-Fraga, 1998, 1999).

Se contraponen dos nociones: el urbanismo moderno, que ensalza componentes como la individualidad, la baja densidad de la ciudad dispersa, la necesidad del transporte privado, la fragmentación entre la forma, localización y clases sociales, o la diferenciación de usos por espacios; frente al paradigma de Jane Jacobs, donde se potencian altas densidades, usos mixtos compartidos, el protagonismo del peatón sobre el vehículo, las economías locales y el nivel de la calle o barrio. La ordenación territorial se regulariza de una manera particular en cada país. Barcelona representa la capital de Cataluña, una de las 17 CC. AA. que establece la monarquía parlamentaria española. Dentro de la UE el entorno metropolitano de la ciudad condal es uno de los principales nodos de actividad del entorno continental. La Constitución española (1978) dota de cierta autonomía a estas comunidades dentro del Estado, que a su vez se subdividen en provincias, donde se delimitan los municipios. A nivel local la ciudad de Barcelona está inmersa en un continuo urbano formado por municipios de notable población y dinamismo (Tabla 16), lo que en su conjunto forma el área metropolitana. Aunque durante la tesis se pone el foco en la ciudad y su autonomía política frente al resto, es imprescindible entender su gobernanza desde una perspectiva multinivel, que engloba la escala municipal, metropolitana, provincial, regional o autonómica, estatal, e incluso europea.

Por otro lado, Santiago es la capital del país y de la Región Metropolitana, una de las 16 divisiones territoriales que conforman la república presidencialista democrática chilena. A nivel latinoamericano cada país goza de una autonomía mayor de lo que representa el conjunto de la Unión Europea, pues todavía no existe una Unión Latinoamericana en este sentido. Esto establece que Chile tenga su propia dinámica, una moneda propia y un sistema político autónomo al resto; lo que determina un desarrollo y situación frente a la política de vivienda particular y con poca influencia de su entorno más cercano. En Chile, Santiago tiende a concentrar buena parte de la actividad global y el sistema político del país. Atendiendo a la Tabla 16, no tiene sentido analizar la ciudad solamente desde la perspectiva de la comuna de Santiago, pues la ciudad la conforman 40 comunas, el continuo urbano del Gran Santiago.

Es importante destacar para la comparativa que el municipio de Barcelona, aunque inmerso dentro de una región metropolitana de hasta 5 millones de personas, sí tiene una autonomía mayor a la comuna de Santiago, que no se entiende fuera de la perspectiva global que forma la ciudad de 6,3 millones de habitantes. Cabe destacar que la propia comuna de Santiago Centro tiene una densidad poblacional similar a la de Barcelona, pero representa un área metropolitana más heterogénea que la ciudad española, junto con otras características diferenciales. La intención de la Tabla 16 es aportar una visión a escala de ambos conjuntos metropolitanos pues, a su manera, establecen poblaciones similares.

A partir de aquí, (A) Barcelona (Delclòs-Alió & Miralles-Guasch, 2018) revela una marcada lógica centro-periferia en términos de vitalidad urbana, donde el centro y los subcentros tienen un mayor dinamismo frente a los contornos. Destacan tres principales corredores de vitalidad partiendo desde el centro de la ciudad: hasta Hospitalet; Gracia; y Horta, Sant Andreu y Nou Barris. Además, se identifican subcentros relevantes como son Badalona, Santa Coloma u Hospitalet. Representan áreas de alta vitalidad y corresponden principalmente a los núcleos tradicionales. En el entorno mediterráneo se establecen como espacios densos y diversos; donde se combinan edificios y usos, plazas y bulevares. A una escala más concreta, destacan espacios donde se han realizado exitosos proyectos de renovación urbana en la etapa previa a los Juegos Olímpicos de 1992, por ejemplo, la remodelación del Raval en torno al museo Macba. La vitalidad va disminuyendo de manera radial hacia afuera de estos centros, donde el entramado urbano que representa el ensanche de Cerdà supone una esponja de vitalidad moderada.

La urbe se va haciendo socialmente menos atractiva en ciertos espacios donde se concentran usos, como el residencial en proyectos parciales de ciudad dormitorio como Santa Coloma; o tejidos donde todavía falta consolidar la integración social, como el 22@, Zona Universitaria o la Villa Olímpica. Los límites urbanos en contacto con zonas agrarias, naturales o industriales, como los bordes de Montjuic o la mayoría del frente marítimo se consideran de baja vitalidad. Algunas grandes infraestructuras como la zona puerto, el aeropuerto o grandes zonas comerciales, todavía suponen grandes barreras artificiales para su integración dentro del tejido urbano consolidado. Por otro lado, el tema del turismo se reconoce como un problema de vitalidad urbana, sobre todo para las zonas centrales.

Por su parte, (B) Santiago (Fuentes et al., 2020) representa una dinámica similar a Barcelona, pero de manera más intensa. Entre el fuerte flujo centro-periferia se intercalan subcentros de alta vitalidad en forma de pueblos que con el tiempo pasan a formar parte del tejido de la ciudad. Dentro de este policentrismo (Hidalgo-Dattwyler & Truffello, 2015) aparecen las grandes urbanizaciones de vivienda social construidas en lo que era la periferia y que ha terminado dentro de los anillos que asumen el crecimiento radial de la ciudad. Es una característica de las ciudades latinas, la fragmentación territorial (Schmid, 2014); que produce a la vez una estructura urbana compacta y difusa, diferente al desarrollo compacto mediterráneo. Esto no solo es el producto de las condiciones de mercado y la intencionada falta de regularización política, con un patrimonio construido relativamente reciente; sino que también destacan las acciones individuales mediante la ocupación informal de tierra y la autoconstrucción. Esto potencia que no existe un estilo único de vida urbana, ya que el crecimiento de la ciudad genera diferentes hábitats, lo que genera una estructura social fuertemente desigual. Destaca el último periodo de redensificación de los centros (Carrión & Hanley, 2005; Hidalgo-Dattwyler et al., 2019) donde son claves la construcción de rascacielos; condición que se combina con la continuidad del crecimiento territorial disperso de una urbe en constante expansión (de Mattos et al., 2014; Fuentes & Pezoa, 2018).

Esto representa una fuerte dinámica radial en términos de vitalidad urbana, que va disminuyendo desde Santiago centro y el primer anillo de crecimiento, con las comunas de Recoleta, Providencia, Nuñoa, Estación Central o San Miguel, hasta la periferia. Cabe destacar que otros subcentros también gozan de buena vitalidad, es el caso de antiguos municipios que absorbe la ciudad como Maipú, Quilicura o Puente Alto; y, también, grandes proyectos de vivienda social implementados antes de la dictadura y que actualmente son parte consolidada del dinamismo urbano, como el DFL 2 o la Operación Sitio, por ejemplo. Aquí, la característica de la accesibilidad en transporte público es clave, pues la extensa línea de metro es determinante para el análisis de la vitalidad urbana de Santiago. También cabe destacar la alta vitalidad de algunas partes del noreste de la ciudad, que representan zonas de altos ingresos en Providencia, Las Condes o Lo Barnechea, sobre todo en sus principales avenidas con altas densidades.

Debido al gran tamaño de la urbe y su heterogeneidad, algunos espacios dentro de muchas comunas quedan en un estado intermedio de vitalidad. Además, las periferias son muy variadas y no se pueden agrupar de manera global. Los espacios más conflictivos los representan las tradicionales ciudades dormitorio obreras, con altas densidades, baja mixtura social y deficientes comunicaciones con la ciudad; así como las mal ejecutadas ciudad jardín, zonas de alto nivel económico en la periferia donde las bajas densidades y concentración de uso residencial, provocan una dispersión difícil de entramar con el conjunto urbano. Por tanto, se establecen tres espacios bien diferenciados dentro del Gran Santiago: el centro, el cono noreste de altos ingresos y el resto de la ciudad. Se representa un claro patrón radial decreciente centro-periferia a partir de dos variables: densidad y mixtura de usos. También cabe destacar las grandes infraestructuras que establecen las autopistas o grandes zonas verdes, cuyos límites suponen barreras claves donde la seguridad e inserción urbana se resiente.

La comparación entre urbes muestra que en ambos casos se reproduce un deterioro radial entre el centro y la periferia, donde destacan subcentros consolidados y de alta vitalidad urbana. En cambio, en Barcelona la diversidad en el uso del suelo es mayor, lo que conforma un entramado urbano más homogéneo gracias a su mixtura; frente a que en Santiago se aprecia una clara concentración de usos

y una disminución de la densidad poblacional conforme te alejas del centro, en periferias completamente residenciales, que son el resultado de una deficiente ejecución del modelo moderno de ciudad dormitorio y ciudad jardín. En este sentido, las ciudades latinoamericanas todavía conservan esa componente de informalidad y autoconstrucción sobre todo en las periferias, lo que establece una clara diferencia con el contexto europeo, más consolidado. De todos modos, Chile es un país particular dentro de su entorno, y tanto Santiago como Barcelona representan un Índice de Desarrollo Humano (IDH) muy alto.

## 8.2 Características y problemáticas contextuales del parque residencial

Este apartado profundiza en el análisis del parque residencial chileno y español a partir de la clasificación de las principales problemáticas ligadas a la vivienda y la componente residencial. A nivel global se enmarcan en una dinámica sistémica que impulsa las desigualdades sociales y que se evidencia en las grandes diferencias existentes frente a los ingresos familiares<sup>506</sup>. Esta polarización creciente en lo económico desajusta la relación entre los salarios y el precio de la vivienda, lo que dificulta su acceso y mantenimiento en todos sus modelos o tenencias. Representa la gran problemática contemporánea del parque residencial: la falta de vivienda asequible y la exclusión social urbana que esto produce. Por eso, hay que enmarcar las características que se describen a continuación en el entorno neoliberal y especulativo que envuelve al parque de vivienda, producto directo de un proceso político intencionado y global de financiarización de la vivienda (Kornbluth, 2020b; Maestre, 2019; Pareja-Eastaway & Sánchez-Martínez, 2016c; Rodríguez-López & López-Hernández, 2010; Young, 1999).

### 8.2.1 El parque residencial español

Antes de abordar el análisis del parque residencial español es necesario enmarcarlo dentro del contexto europeo, donde se establecen algunas nociones comunes. Tras las dos grandes guerras, muchas ciudades europeas comparten un modelo intervencionista de reconstrucción y bienestar centrado en la promoción de vivienda social y la regulación del mercado privado de alquiler (Balchin, 1996; Maloutas et al., 2020). Después, el periodo neoliberal que comienza a partir de los años 70 afecta directamente sobre este modelo, lo que repercute sobre la accesibilidad y asequibilidad de la vivienda. El proceso de desmercantilización da un giro a partir de esta etapa, cuando comienza a aumentar la privatización y externalización del servicio social residencial hacia el sector privado, lo que supone el desmantelamiento del modelo keynesiano del bienestar (Forrest & Hirayama, 2009). La privatización de grandes parques de vivienda pública en alquiler se produce principalmente mediante dos modalidades: la venta a sus inquilinos<sup>507</sup>, o a empresas privadas con ánimo de lucro<sup>508</sup>. Ambas situaciones suponen que la vivienda pierda su componente social o protegida del mercado, procediéndose a su desregularización.

---

<sup>506</sup> Además, los sistemas residenciales ligados a los modelos familiares tradicionales cambian. A nivel global, la familia nuclear tradicional aparece en detrimento frente a nuevos sistemas más flexibles y heterogéneos. La reducción de la natalidad y el aumento de los divorcios y modelos individuales de familia aumenta la demanda de viviendas de menor tamaño, más flexibles o adaptables. El número de hogares crece más deprisa que la población, junto con la reducción del número de personas por hogar (Sabatini et al., 2014).

<sup>507</sup> El ejemplo paradigmático es el de Reino Unido, dentro de las políticas neoliberales de M. Thatcher. La Ley de Vivienda (The Housing Act, 1980), permite a los inquilinos sociales comprar su vivienda a precios inferiores al mercado tras haber residido un mínimo de 5 años. Con este derecho a comprar (*right to buy*), 2,7 millones de viviendas sociales son privatizadas (Jones & Murie, 2006). Marca un precedente y una tendencia a nivel europeo, donde mediante legislaciones similares se impulsa una gran transferencia de patrimonio público al privado.

En España el parque residencial, incluyendo la VPO, ya es mayoritariamente en propiedad, por lo que la etapa neoliberal supone la continuidad del modelo. Aunque el RD 3148/1978 y el RDL 31/1978 establecen la calificación permanente de la VPO; durante el desarrollo democrático la legislación de las CC. AA., que tienen las competencias, han regulado la venta a los usuarios, algo que aparece también en los Planes Generales (Trilla & Bosch, 2018).

<sup>508</sup> Este proceso genera una plusvalía ilícita, que atenta contra el derecho a la vivienda. En España hay dos ejemplos claros de ello tras la crisis: cuando la Empresa Municipal de Vivienda y Suelo (EMVS) de Madrid, vende en 2013

El problema es que la plusvalía que genera este proceso recae sobre los nuevos propietarios, algo que puede ser positivo cuando estos son las propias familias inquilinas vulnerables, pero que en la práctica impulsa un proceso de acumulación de capital sobre empresas y fondos de inversión que terminan expulsando a las familias originales. Las ciudades comienzan a competir entre ellas y la situación frente a la vivienda cambia (Kadi & Musterd, 2015). La vivienda social se focaliza, comienza a centrarse solamente sobre los más vulnerables en modelos de asistencia social a la demanda mediante subvenciones. La inversión pública en vivienda baja se construye menos y se otorgan más subsidios. La desregularización del mercado inmobiliario se traduce en una constante escalada en los precios, lo que afecta directamente a la capacidad de acceso de las amplias clases medias, cuyos ingresos familiares no aumentan con la misma celeridad (Pareja-Eastaway & Sánchez-Martínez, 2011).

A partir de la formación de la UE y la unificación monetaria los mercados de vivienda pasan a estar más interconectados, lo que unifica también las políticas de vivienda, que pasan a externalizar los servicios al tercer sector. Los gobiernos dejan de proveer vivienda directamente y se convierten en facilitadores o gestores de un sector privado que concentra grandes redes sociales en torno a las empresas del tercer sector y los sistemas en cooperativas, que toman el protagonismo en la gestión de los parques públicos y asumen la función social de la vivienda. En general, el proceso de liberalización y privatización de la vivienda social aumenta las tasas de propiedad privada (Riedl, 2020), así como los precios de la vivienda y el suelo, lo que excluye del mercado a los más vulnerables. Esto deriva en el desplazamiento forzado de las clases obreras hacia las periferias (Andersson & Turner, 2014; Kadi, 2015).

Tras la crisis inmobiliaria de 2008 las políticas de austeridad suponen un impulso para la dinámica neoliberal. Es el paso definitivo para el abandono de los Estados en la promoción directa de vivienda social. Pero, ceder al sector privado la planificación de la vivienda social supone ligar su funcionamiento a los ciclos económicos, además de que la competencia de mercado siempre va a repercutir sobre la calidad de la vivienda social (Green, 2017). Esto se manifiesta en la reducción general de la construcción de nueva vivienda tras la crisis. La noción económica general asume la situación desde el punto de vista de que el crecimiento global de los sistemas productivos repercutirá sobre todas las clases sociales, pero varios estudios demuestran que en muchos casos este crecimiento no es inclusivo y aumenta las desigualdades, excluyendo a los que más lo necesitan y empeorando sus condiciones de partida (Tunstall, 2020). A pesar de los altos grados de desarrollo económicos occidentales, muchos países con buenas condiciones de vivienda encaran problemáticas de acceso asequible, hacinamiento e incluso crecimiento en la tasa de personas sin hogar. Las desigualdades sociales hacen que, aunque aumente la oferta de vivienda más rápido que el número de hogares, esto no afecte a ciertos sectores excluidos. El aumento de la oferta beneficia a las clases medias y aumenta el espacio por persona en los hogares, pero a su vez excluye del mercado a los más necesitados. La clave no es el aumento de la oferta, sino su distribución social. Por tanto, de manera complementaria es necesario un sistema de regulación e intervención estatal, mediante políticas de vivienda adecuadas a cada contexto (Tunstall, 2020).

Dentro del entorno neoliberal el sinhogarismo estructural establecido en las principales ciudades demuestra la crisis global frente al derecho a la vivienda. Simboliza el fracaso del Estado de bienestar occidental en este sector, representando una consecuencia evidente de la incremental situación de desigualdad social imperante (Olea, 2008; Pisarello, 2013; Rolnik, 2019). El derecho a la vivienda depende cada vez más de la solvencia económica de quienes pretenden acceder al mercado inmobiliario (FEANTSA and Fondation Abbé Pierre, 2020). Es una situación exacerbada tras la crisis inmobiliaria de

---

1.860 viviendas al grupo Fidere; y el del Instituto de la Vivienda de la Comunidad de Madrid (IVIMA), cuando vende en 2013 2.935 viviendas a Azora Gestión. En ambos casos en el momento de la transacción estaban ocupadas por inquilinos sociales. Frente a los incrementos de precios y para defender sus derechos, se organiza la Plataforma de Afectados por la Vivienda Pública y Social (PAVPS) y la Asociación de Afectados por la Venta de Vivienda del IVIMA (García-Calderón & Abellán, 2016). En este sentido y a nivel nacional, se aprecia una tendencia a la baja con respecto al 3,9% de vivienda social de 2004; frente al 2,5% de 2014 (Pareja-Eastaway & Sánchez-Martínez, 2016a).

2008, pues las políticas europeas de austeridad incrementan la exclusión social, las viviendas inadecuadas y las personas en situación de calle; lo que se hace visible durante la crisis sanitaria en 2020 (Hearne, 2020; Housing Europe, 2020)<sup>509</sup>. La diversificación de los perfiles de vulnerabilidad prueba esta realidad, que afecta a todas las edades, géneros, nacionalidades e, incluso, clases sociales. El problema de falta de asequibilidad de la vivienda se convierte en global (Kadi & Musterd, 2015), lo que repercute sobre la insuficiencia de los programas de alojamiento temporal y sistemas de emergencia, cronificando una situación que es el producto directo del estancamiento de los ingresos familiares ante la ascensión constante de los precios de la vivienda<sup>510</sup>.

La emergencia habitacional responde al déficit de vivienda asequible y los perfiles de vulnerabilidad son cada vez más amplios, incluyendo clases medias y colectivos globales como las personas jóvenes en edad de emancipación (Melo-Vieira & Miret-Gamundi, 2010; Riedl, 2020)<sup>511</sup> o las ancianas durante su jubilación (McCall et al., 2020)<sup>512</sup>. El último paso del proceso de financiarización<sup>513</sup> de la vivienda en el entorno occidental es su mercantilización a partir de la turistificación. Supone un escalón más dentro del proceso de gentrificación, que afecta especialmente a ciudades como Barcelona. Junto con el turismo y ligado a las nuevas dinámicas laborales se estabiliza la noción de habitantes flotantes (Carvalho et al., 2019). Suponen una transformación del tejido empresarial barrial y la concentración de ciertos servicios en espacios de atractivo variado. Al turismo se añade la concentración de estudiantes y trabajadores de alto poder adquisitivo en espacios urbanos de interés. Estas cuestiones además de la problemática que suponen para el tejido residencial local, ponen en peligro la identidad cultural de las ciudades. El parque residencial privado se adecua a estas realidades mediante la oferta de alojamientos temporales flexibles, que encarecen el precio de la vivienda y expulsan de los barrios a sus familias autóctonas. Todo ello socava la necesaria diversidad social y mixtura de usos del nivel local urbano (Jacobs, 1961).

---

<sup>509</sup> La pandemia hace patente que las personas sin hogar no pueden cumplir la cuarentena. La reducción en los ingresos familiares empuja al sinhogarismo a las familias que no pueden pagar sus hipotecas o alquileres durante la crisis, lo que visibiliza su precariedad y pobreza residencial. Aquí, la intervención política de los países ha sido determinante, mediante medidas de congelación de rentas y paralización de desahucios (Hearne, 2020).

<sup>510</sup> En Europa: 1/10 de los hogares gasta más del 40% de sus ingresos en la vivienda; el 15,5% sufre hacinamiento (Eurostat) y el 4% no tiene unas condiciones mínimas de habitabilidad (Eurofound); el 7,3% no tiene una temperatura adecuada, más de 50 millones de viviendas sufre de pobreza energética (Europe Energy Poverty Observatory); el 21,9% de los niños viven en casas superpobladas y 4/10 jóvenes de bajos ingresos viven en situación de hacinamiento (European Union Statistics on Income and Living Conditions).

El 43% de los jóvenes eligen la vivienda asequible como una de las principales necesidades sociales; mientras que los inmigrantes y las personas con discapacidad y problemas de salud mental, sufren los mayores problemas residenciales. Se estima un total de 700 mil personas en situación de calle en Europa (FEANTSA), un aumento del 70% en los últimos 10 años. Frente a esto, las políticas de vivienda han cambiado la tendencia de construcción y promoción de vivienda social hacia el modelo subvencionado. El gasto público total ha caído más de un 30% desde 2010. En relación con EU, en España destaca la problemática del porcentaje de gastos familiares que se destina a la vivienda y el tema de la pobreza energética (FEANTSA and Fondation Abbé Pierre, 2020; Housing Europe, 2020). Aquí el 37% de las familias gastan más del 41% de sus ingresos en el alquiler privado, comparado con la media del 26% del resto de los EU28 en 2020 (Pareja-Eastaway & Sánchez-Martínez, 2022).

<sup>511</sup> La creciente informalización y precarización del empleo afecta al alto desempleo juvenil. Las nuevas formas familiares no responden a la familia nuclear, lo que no encaja en los modelos de vivienda social tradicionales. El retraso en la edad de emancipación responde a causas externas o económicas, e internas o culturales (Breidenbach, 2018). Supone un descenso notable en los niveles de propiedad entre los más jóvenes (Forrest & Hirayama, 2009).

<sup>512</sup> Para este colectivo el sentimiento de pertenencia a un territorio es determinante, la comunidad creada durante el transcurso de su vida. La vivienda juega un rol esencial sobre la salud y bienestar de las personas mayores, y para que esta sea adecuada debe ligarse al sector de servicios y capital social comunitario (McCall et al., 2020).

<sup>513</sup> Supone el dominio de los actores financieros y prácticas mercantiles, lo que resulta en una transformación estructural de las economías, los Estados y los hogares (Aalbers, 2019). Se demuestra la correlación entre el aumento de la inversión de capital privado y la disminución de la asequibilidad de la vivienda (Fields & Uffer, 2014)

Otra de las cuestiones relevantes a nivel europeo para el sector de la vivienda es la situación global frente a la inmigración, donde se incluyen los conflictos políticos internacionales y los flujos de refugiados. Durante los últimos decenios algunos de los enclaves periféricos a las grandes urbes concentran de manera segregada a las clases sociales vulnerables en barrios dormitorio de uso exclusivo residencial. Comparten características sociales, como altas tasas de desempleo y delincuencia, o logros educativos inferiores, donde buena parte de población es inmigrante o de minorías sociales, como los gitanos. Aunque a la hora de intervenir de manera política frente a este tema se entremezclan muchas variables especialmente delicadas debido a su componente racial (Dobbernack, 2022; O'Sullivan, 2020); hay que destacar las redes de apoyo y solidaridad entre familias y las comunidades que se forman. Estos neo-guetos están arraigados en su pasado histórico, pero representan rasgos funcionales propios a su contexto actual (Marinaro, 2015). A nivel urbano son enclaves donde la vivienda es más asequible y por eso concentran a las poblaciones más vulnerables. Son el refugio para quien no encuentra una vivienda de mercado en la ciudad, una representación más de la crisis de la vivienda en Europa.

Antes de centrar el análisis en el caso español, cabe señalar que los países del sur de Europa, Grecia, España, Italia y Portugal (Allen et al., 2004; Bonoli, 1997; Ferrera, 1996), así como los países post-socialistas del Este, representan grupos particulares conforme a su sistema de vivienda, lo que no quita que tengan características concretas en cada país (Botelho et al., 2016). El comportamiento frente a la vivienda viene condicionado por el régimen de bienestar, pues determina la provisión de vivienda social, así como las políticas que impulsan al sector en su conjunto. En estos contextos, los tejidos industriales menos desarrollados desligan la noción social de la vivienda de la clase trabajadora. Aquí las políticas sociales emanan de cuestiones clientelares y políticas autoritarias (Maloutas et al., 2020).

Las principales características comunes entre este grupo de países se pueden sintetizar en dos: las altas tasas de vivienda en propiedad, así como de segunda residencia; y la falta de un mercado de alquiler privado estable y social eficiente, pues no llegan a consolidar parques públicos de vivienda como en el resto de Europa. Se caracterizan por un bajo nivel de desmercantilización, débiles parques públicos de vivienda, relativos altos niveles de estratificación social y una posición dominante de la familia dentro de la provisión del bienestar, donde tierra y vivienda adquieren una componente patrimonial que se hereda entre generaciones (Hoekstra, 2005; Poggio, 2008). Esta noción familiar del bienestar determina una todavía más elevada edad de emancipación entre jóvenes, así como de formación de nuevos hogares, que aumenta debido a unas condiciones de acceso a la vivienda cada vez más restrictivas. La adquisición de la vivienda en propiedad se establece como una parte del ciclo familiar, la primera condición para la formación de un hogar (Yu & Myers, 2010). Esta condición hace que para los extranjeros en estos países sea más complicado el acceso a la vivienda, pues no disponen de esa red familiar de apoyo. España destaca en este conjunto por sus altos niveles de propiedad y vivienda hipotecada, aunque son valores que se estabilizan con el resto tras la crisis inmobiliaria de 2008.

### ***España; Barcelona***

El parque residencial español arrastra problemas estructurales que pueden abordarse desde varias perspectivas. En cuanto al desarrollo político falta coherencia entre los objetivos plasmados en los grandes Planes y las medidas implementadas, lo que determina un sistema de vivienda social fallido<sup>514</sup> tanto en el proceso de gobernanza entre niveles administrativos como en la capacidad de participación social (Bermúdez & Trilla, 2014; Nasarre-Aznar et al., 2014; Pareja-Eastaway & Sánchez-Martínez, 2011b, 2012b). A nivel nacional no se ha logrado consolidar un sistema unificado, pues cada autonomía tiene sus programas, definiciones de vivienda social y dinámicas administrativas e institucionales diversas entre el nivel municipal y el autonómico (Lambea-Llop, 2020; Alice Pittini & Laino, 2012). A partir de una comparativa dentro del entorno europeo, se aprecia cómo el sistema español en su

---

<sup>514</sup> La demanda potencial de vivienda social en España es hoy de 1,5 millones; según las proyecciones, serán 2,65 millones para 2030. Hace falta un profundo replanteamiento de la política de vivienda (Trilla & Bosch, 2018).

desarrollo es ineficiente<sup>515</sup>, colocándose entre los países con mayor vivienda en propiedad per cápita y menor parque público. Esta condición hace que la capacidad de intervención pública en momentos de crisis sea marginal, pues el rol tradicional del Estado ha sido fomentar la construcción para canalizar el impulso de la propiedad (Trilla & Bosch, 2018). Esto no es solo una cuestión de falta de financiamiento público<sup>516</sup>, sino, más bien, es el resultado de la implementación de un modelo político ineficiente de VPO. La evolución de los gastos públicos en vivienda a nivel europeo, español y catalán, han ido progresivamente sustituyendo las tradicionales “ayudas a la piedra”, como inversión directa del Estado para la construcción de vivienda (oferta); por las ayudas a familias y entidades en forma de subvenciones o la subsidiación de intereses y beneficios fiscales (demanda). En Cataluña las segundas pasan del 33% en 1987 al 64% en 2014 (Pareja-Eastaway & Sánchez-Martínez, 2012a; Trilla, 2014).

Frente a esto, las alternativas sociales ante la falta de un parque público de vivienda y un mercado residencial asequible recaen sobre las redes familiares y comunitarias. El denominado “colchón mediterráneo” visibiliza el fracaso del Estado de bienestar para el sector de la vivienda (Pareja-Eastaway & Sánchez-Martínez, 2016b). Esto genera un gran desconocimiento de la demanda real, así como del parque disponible de vivienda social; lo que repercute sobre la producción de un parque de viviendas poco adaptado a sus problemáticas reales. Las estructuras sociales se han ido transformando, pero el sistema de vivienda no. Aquí destaca también la componente cultural, rígida en su noción ensalzada de propiedad e insatisfecha frente a posibles alternativas a la misma. De todos modos, bien es cierto que es la componente mercantil o económica la que termina determinando la garantía universal de la vivienda como un derecho, a partir de la asequibilidad que marcan los precios de mercado. La situación a nivel global del parque residencial se puede resumir entre el exceso de oferta, fuera de las principales ciudades o espacios tensionados; frente a una demanda insolvente, pues el precio de la vivienda ya no guarda relación con los salarios familiares. Se trata de un problema de accesibilidad y mantenimiento de la vivienda, que muestra el desequilibrio entre una oferta rígida, centrada en una población solvente; frente a una demanda flexible, cuyas necesidades residenciales no encajan en el parque construido (Calo-García, 2015; Cortés-Alcalá, 1992; Rodríguez-López, 2010a, 2010b; Ruiz, 2011).

*A gran escala está el problema de la subida global de los precios de la vivienda. Cada vez las clases medias destinan más parte de su salario a la componente residencial, lo que representa un gran problema pues el esfuerzo económico para acceder y mantener una vivienda implica menos recursos para el resto de la vida, lo que supone un empobrecimiento general de la población (ES.EP3).*

Por ello, es necesaria la intervención pública en forma de financiamiento, marcos regulatorios o esquemas de financiación e impuestos; pues la propia dinámica de mercado no va a garantizar la vivienda asequible. Esto no pretende excluir al sector privado de la función social, pues es igualmente imprescindible. No se trata de crear una exponencial expectativa frente a la limitada capacidad de lo público, sino de establecer un sistema de gobernanza que incluya a todas las partes implicadas. Se ensalza la capacidad de establecer colaboraciones público-privadas, así como la función del tercer sector como elemento bisagra entre ambos, hacia un sistema mixto o híbrido más parecido al sistema holandés o inglés, siguiendo el modelo europeo de éxito de las Housing Associations (Mullins et al., 2012).

---

<sup>515</sup> Destacan dos cuestiones al respecto: las altas tasas de vivienda vacía, también VPO, lo que representa la falta de coordinación entre el gobierno central y el local; y la venta de vivienda pública a fondos privados.

<sup>516</sup> El gasto sobre los PGE de los Planes Generales de Vivienda es constante entre 1985-2014, con una media de unos mil millones de euros anuales. La situación cambia tras la crisis y entre 2004-11 el gasto asciende hasta los 1.600 millones, dentro de la fallida respuesta keynesiana del gobierno socialista. A partir de 2011 se desploma hasta mínimos históricos en el marco de austeridad europeo. Recientemente se ha recuperado la inversión de nuevo a los mil millones de media y en los últimos años las ayudas de los fondos europeos hacen que el total se acerque a los 3.500 millones (PGE 2023). En Cataluña el tradicional aporte del Estado dentro de los PGE ha sido limitado, con una media de 90 millones entre 1985-2014. Desde el 2000 la Generalitat asume más del 80% del total de gasto público destinado a la vivienda (Pareja-Eastaway & Sánchez-Martínez, 2012a; Trilla, 2014).

La ciudad de Barcelona como metrópolis globalizada comparte esta problemática general, conforme a la falta de asequibilidad frente a los precios de la vivienda. Esta situación afecta cada vez más y de manera global al conjunto de la población, empujando a los más vulnerables directamente a la exclusión. La rápida ascensión de los precios y su falta de relación con los ingresos familiares, tanto para el alquiler como la propiedad, supone la base para analizar otras problemáticas más concretas, a partir de las cuales se describe la situación del parque residencial español, poniendo el foco en el catalán:

(1) Falta una política adecuada de cohesión territorial. Aunque la política de suelo está directamente relacionada con la promoción de viviendas, las leyes españolas han tratado al suelo de manera independiente. En general y a partir del periodo neoliberal, las prácticas ligadas a su liberalización han facilitado un modelo de urbanización acelerada muy por encima de la media europea<sup>517</sup>. A partir de los años 90, esto es clave para la transición del modelo urbano de crecimiento compacto al horizontal, hacia la ciudad jardín dispersa y en la periferia (Capel, 2003; García-Docampo & Otero-Enríquez, 2012)<sup>518</sup>. Este modelo, insostenible tanto desde su faceta social como ambiental, produce una fuerte transformación en las dinámicas de ocupación del territorio, frente al rechazo social de la densidad y congestión urbana. Ya desde la primera Ley de Suelo (1956)<sup>519</sup> los poderes públicos reclaman la responsabilidad de la ordenación urbanística de todo el territorio. Así, a partir de los Planes Generales Municipales de Ordenación, se enmarca la actuación de los Planes Nacionales de Vivienda (Fernández-Rodríguez, 2007). Se emplean para potenciar la actividad de la construcción y la propiedad, lo que transcurrido el tiempo conforma un parque residencial concentrado territorialmente y en malas condiciones; rígido, incapaz de adaptarse a las nuevas estructuras familiares. Para impulsar la cohesión social es necesario planificar la relación entre urbanismo y vivienda (Ponce-Solé & Sibina-Tomàs, 2007). Esto no ha ocurrido, pues, aunque los planes determinan el uso del suelo, no condicionan su destino.

La ciudad de Barcelona vive una realidad territorial compleja, pues a diferencia del Gran Santiago en Chile, su capacidad física de crecimiento es limitada. El tratamiento centralista y uniformador de las políticas tradicionales ha determinado un parque fragmentado entre lo urbano y lo rural, definiendo un desigual reparto territorial (Nasarre-Aznar, 2020). Frente al déficit de vivienda no hay disponibilidad de suelo, por lo que es necesario abrir la perspectiva hacia la escala metropolitana<sup>520</sup>. Pero, las competencias para la planificación urbana son municipales y no existe un organismo supramunicipal integral metropolitano. Esto representa un déficit para la gobernanza multinivel en comparación con los distintos modelos de gobernanza metropolitana a la europea (Tomàs-Fornés, 2018). No tiene sentido que municipios colindantes oferten servicios sociales diferenciados, pues el derecho a la vivienda es una componente universal. Es necesario unificar la política de vivienda a escala territorial, pues estas separaciones solamente guardan una explicación política electoralista, poco eficiente a efectos sociales.

*El sistema municipal hace que cada uno piense en sí mismo, pero si no ampliamos hacia una mirada amplia, compartida y generosa, Barcelona está atrapada entre el mar, montaña y ríos; por lo que no*

---

<sup>517</sup> Entre 1987-2000 aumentan las zonas urbanizadas en un 30%, a un ritmo anual de 1,9%, cuando la media europea es 0,68% (Observatorio de la Sostenibilidad de España, informe "Cambios de Ocupación del Suelo de España"). Entre 1998-2006 el precio del suelo aumenta en un 530% (Roger, 2010).

<sup>518</sup> Este proceso modifica el sistema de ciudades y establece una nueva organización territorial, que supone: el declive de las ciudades industriales tradicionales; el fuerte crecimiento de las ciudades medias y pequeñas, capitales autonómicas; y un espectacular ascenso de las aglomeraciones turísticas (Precedo-Ledo, 1996).

<sup>519</sup> El Plan de Actuaciones Urbanísticas Urgentes ACTUR, aprovecha el DL 7/1970 de medidas rápidas para la expropiación de suelo. Entre 1987-2007 se produce más de 1/3 del suelo urbano de la historia (Romero, 2010).

<sup>520</sup> Destaca el Compromiso Metropolitano 2030, hacia la ciudad de los 5 millones de personas, implementado por el Plan Estratégico Metropolitano de Barcelona (PEMB), pero este documento no tiene categoría normativa. En este sentido, es relevante que en 2021 nace el operador público-privado Habitatge Metròpolis Barcelona para implementar la construcción de vivienda entre el AMB y las empresas privadas Cevasa y Neinor.

*tiene capacidad de generar nuevo suelo y tampoco hay vivienda vacía en las zonas tensionadas<sup>521</sup>. Por tanto, la visión metropolitana es imprescindible y lo que se necesita es pactar más entre gobiernos. A partir de la estructura municipal que ya existe, lo coherente es juntarse y llegar a pactos o consensos entre todos. Se trata de instaurar una auténtica gobernanza multinivel (ES.TS6).*

Frente a la escasa oferta y producción de vivienda nueva a nivel municipal, las medidas políticas para el impulso de la vivienda social inevitablemente se centran en el medio-largo plazo (Pareja-Eastaway & Sánchez-Martínez, 2022). Además de mejorar el aprovechamiento del parque residencial existente, es igualmente necesario ampliar la perspectiva de Barcelona hacia su entorno metropolitano, planificar una política de vivienda y crecimiento pensando en la escala regional y adecuada a sus elementos territoriales. Para esto, estructurar una red de infraestructura pública regional eficiente y sostenible es determinante; donde el ferrocarril, en todas sus variables y conexiones, es la mejor alternativa. La expansión metropolitana no puede caer en el aislamiento o segregación. Para planificar y procurar anticiparse a que la demanda residencial desborde completamente la limitada oferta existente, se deben planificar nuevos asentamientos y desarrollos. La conexión urbana y dotación de servicios básicos son claves para su integración metropolitana, dentro de un criterio de sostenibilidad social y ambiental.

*Barcelona es una ciudad que forma un continuo urbano metropolitano donde las dinámicas residenciales superan los límites municipales. Se establece un problema de gobernanza clarísimo, pues no tiene sentido que cada municipio dentro de un continuo pretenda hacer su política de vivienda. Entonces, algo que fuimos capaces de resolver en Barcelona cuando se diseñó y planificó el ensanche (finales del XIX, la trama urbana Cerdà); ahora parece que no se pueda (ES.EP1).*

Al final se trata de una cuestión de ampliación de oferta y posibilidades. Atendiendo al entorno europeo, las sociedades cercanas a las grandes ciudades aprovechan las redes públicas ferroviarias para trabajar en la urbe; pero, a la vez, vivir en un ambiente rural, donde el suelo es más económico. Esto no pretende justificar la expulsión de la clase trabajadora a la periferia, pues la mixtura social es una componente de integración imprescindible en todo enclave urbano (Jacobs, 1961); pero es necesario que exista esa posibilidad, pues tampoco es sostenible que toda la población pueda vivir en el centro.

*Los precios ya no guardan relación con los salarios, la población catalana se ha disparado y hemos perdido el tiempo con el tema del transporte. Salarios y transporte son importantes variables relacionadas con la vivienda. El tema de la expulsión de los pobres a las periferias y a otras ciudades no es justo, pero ojalá pudieran hacerlo. Tienen, al menos, que disponer de la alternativa (ES.TS9).*

Superando el área metropolitana, es también necesario que la política territorial incluya de manera integral a toda la región catalana. Las condiciones orográficas de Barcelona y su entorno hacen que su capacidad de crecimiento sea limitada, pero la planificación urbana en Cataluña se mantiene sobre la total centralidad y atracción de la ciudad condal. Esta noción conlleva graves perjuicios para el resto de las localidades, que se debaten entre espacios rurales vaciados y ciudades como Gerona, Tarragona o Lérida; capitales de provincia donde no termina de establecerse un tejido industrial o económico consolidado. Junto con este proceso centrípeto de atracción se impulsa el efecto contrario sobre los grupos vulnerables, que se alejan de la capital y sus oportunidades provocando un efecto exponencial.

(2) Exclusión social: sinhogarismo y desalojos. La vivienda como un motivo de conflicto e integración. Tras la crisis de 2008 la situación creciente frente a la ejecución de desahucios hace visible la cara más explícita de la emergencia habitacional<sup>522</sup>. Durante los primeros años los lanzamientos derivan

<sup>521</sup> Según el Ministerio de Fomento a finales de 2019 en Cataluña hay 75.685 pisos nuevos vacíos a estrenar; pero la situación en Barcelona es muy distinta. En las principales zonas tensionadas no hay ese exceso de vivienda vacía.

<sup>522</sup> Según el preámbulo de la Ley 1/2022, entre 2008-20 se ejecutan alrededor de 135mil lanzamientos en Cataluña, unas 25mil personas al año. Habría que remontarse al periodo 1950-75 en la ola migratoria hacia ciudades como Barcelona, para encontrar una situación de exclusión residencial similar a la actual (Cuesta-Gómez, 2014). Consultando otras fuentes, entre 2008-13 se presentan en España unos 500mil procedimientos de desahucio, ejecutándose 300mil lanzamientos. De estos, cerca del 30% corresponden a ejecuciones hipotecarias desalojados

principalmente de las ejecuciones hipotecarias, frente a la situación de sobreendeudamiento familiar producto de las dinámicas ligadas al boom inmobiliario; a los que se van añadiendo los desahucios de familias por impago del alquiler<sup>523</sup>. La tasa de sobrecarga del costo de la vivienda medida a partir del porcentaje de hogares donde el costo de la vivienda supera el 40% de sus ingresos alcanza cifras críticas en 2012, duplicando la tasa de 2007 para los hogares del primer quintil, lo que abarca a un 52% de esta población, con una media europea del 35% (Pareja-Eastaway & Sánchez-Martínez, 2016b).

A partir de 2013 los precios del alquiler no cesan en su ascensión lo que conlleva de manera paralela un aumento constante en la cantidad de desalojos, en una situación donde el alquiler comienza a jugar un rol social imprescindible ante la falta de alternativas o modelos de vivienda social asequibles (Pareja-Eastaway & Sánchez-Martínez, 2016b, 2016c). Los precios del alquiler se disparan muy por encima de los salarios<sup>524</sup>, lo que hace que actualmente la mayoría de los desalojos se concentren sobre este sistema de tenencia. Esta situación hace que la emergencia habitacional aumente exponencialmente y afecte a espectros sociales más amplios. El parque residencial es cada vez menos asequible y la falta de alternativas en forma de viviendas de titularidad pública hacen que la intervención política a corto plazo sea totalmente ineficiente. Por tanto, los problemas más severos en relación con la falta de residencia se convierten en estructurales y la dinámica derivada de los desalojos se traduce en situaciones crecientes de sinhogarismo. Frente a esto se impulsa una respuesta pública asistencialista y focalizada, como alternativa temporal pero insostenible e ineficiente a futuro.

*Hay personas que están fuera de la posibilidad de entrar en el mercado y terminan yendo a servicios sociales, que funciona como una especie de cajón de desastre para la exclusión residencial. La respuesta pública se debería dar desde la política de vivienda, pero algo tan sencillo como una regulación del mercado de habitaciones no existe. Existe un gran desconocimiento de la demanda (ES.TS7).*

Un buen ejemplo de ello son todo el conjunto de políticas desplegadas durante la pandemia para proteger a los más vulnerables frente un derecho a la vivienda que en esos momentos resultaba imprescindible. Por otro lado, la crisis sanitaria deja también importantes conclusiones en cuanto a las dinámicas residenciales y urbanas, abriendo la posibilidad a alternativas como la del trabajo en remoto, lo que establece nuevas realidades territoriales e innovadoras a explorar.

Para abordar la problemática social ligada a la vivienda, es necesario realizar un diagnóstico realista frente a su déficit y la proyección de este. El límite de asequibilidad frente a la vivienda en España se calcula en 2016<sup>525</sup>, en un salario de 1.917euros para el alquiler y 1.365euros, sin contar los ahorros previos, para la propiedad. Esta situación excluye del mercado de la vivienda al 40-60% de las familias, el 43,3% según la Encuesta de Condiciones de Vida del INE en 2016. Se estima pues una necesidad de 1,5millones de viviendas asequibles<sup>526</sup>; contando que para 2030 se formarán unos 6millones de nuevos

---

por vía judicial ligadas a residencias principales. En este periodo los bancos recuperan unas 90mil viviendas de ejecuciones hipotecarias. Esto supone un porcentaje muy superior a la media europea, pues en España 1/3 de los propietarios de vivienda bajo el umbral de la pobreza tiene hipoteca (Pareja-Eastaway & Sánchez-Martínez, 2016b).

<sup>523</sup> Esta situación viene impulsada por algunas medidas políticas, como la agilización del procedimiento de desahucio (Ley 19/2009) o la reducción en la temporalidad del contrato de alquiler (Ley 4/2013).

<sup>524</sup> Según el Departamento de Territorio de la Generalitat y el Instituto Catalán de Suelo, el crecimiento del precio del alquiler entre 2008-20 es del 8,3% en Cataluña, con un fuerte incremento en el último periodo. Los precios bajan tras la crisis alcanzando el mínimo en 2013 y a partir de entonces crecen un 35,5%. La ciudad de Barcelona reproduce esta dinámica de manera más acentuada, alcanzando el 40% en su incremento.

<sup>525</sup> Para un precio medio mensual de alquiler de 767euros y de compraventa de 546euros (para que te concedan la hipoteca, para un precio medio de 153mil euros hay que anticipar el 20% del precio total) (Trilla & Bosch, 2018).

<sup>526</sup> Estimación: hay 1,3millones de hogares con un gasto superior al 40% de sus ingresos; más de 2millones de jóvenes entre 25-34años que en 2016 viven con sus padres; más de 20mil personas sin hogar en 2012; 400mil personas inscritas en solicitudes de VPO en las CC. AA. entre 2012-2017; y 720mil ejecuciones hipotecarias entre

hogares, esta necesidad se incrementa en unos 1,15 millones de viviendas; lo que arroja un total de 2,65 millones de viviendas sociales en proyección. Para alcanzar este objetivo, sintetizado en alcanzar el 15% de vivienda pública, se necesita la producción de 130 mil viviendas sociales al año, un ritmo parejo al implementado durante buena parte de la segunda mitad del siglo pasado (Trilla & Bosch, 2018).

(3) Déficit vivienda social pública. Tras el desarrollo histórico de un modelo de política de vivienda basado en el impulso del sector de la construcción a partir de la VPO, con el estallido de la crisis inmobiliaria en 2008 España se sitúa como uno de los países de su entorno con menor porcentaje de vivienda de titularidad pública<sup>527</sup>. En cambio, la respuesta social como país a la crisis sigue las directrices europeas de austeridad e incluso la tradicional inversión pública en VPO se reduce al mínimo. Por tanto, la mayoría de VPO construida en el tiempo ya se ha descalificado y pasa a formar parte del amplio parque residencial en propiedad; y como no se construye más vivienda, de ningún tipo, la única alternativa para las familias recae sobre el mercado privado de alquiler. Esta función social se impone sobre otras potencialidades ligadas a la tenencia en alquiler, lo que repercute sobre la función global que puede asumir este parque. Así, faltan viviendas para procesos de emancipación, personas ancianas, inmigrantes y familias flexibles, con una temporalidad más adecuada al precarizado mercado laboral. Entre estas funciones alternativas del alquiler, es determinante la de provisión de vivienda asequible en modelos ligados a subvenciones, como tenencia intermedia entre el alquiler privado y el social, focalizado sobre los colectivos más vulnerables (Pareja-Eastaway & Sánchez-Martínez, 2016a).

En definitiva, el parque residencial español dispone de una estructural carencia de vivienda en titularidad pública, a lo que se añade la falta de un sistema de alquiler profesional y estable, tenencia culturalmente denostada tras todo un desarrollo de políticas volcadas en la propiedad. Frente a esta situación, cabe destacar que el gobierno municipal de Barcelona a partir de 2015 y siguiendo la estela de las políticas de vivienda implementadas años atrás en el País Vasco (Burón-Cuadrado, 2008), da un giro con respecto a la tendencia tradicional implementando un nuevo modelo con el Instituto Municipal de la Vivienda, IMHAB. Entre las principales líneas estratégicas del Plan por el Derecho a la Vivienda (2016-25) destaca el objetivo de incrementar precisamente este reducido parque de vivienda pública, algo que, siendo realistas, solamente puede apuntar al medio-largo plazo.

Es una situación que proviene del desarrollo histórico de las políticas de vivienda y el modelo de producción residencial implementado. Según el Colegio de Arquitectos y el Ministerio de Fomento, entre 1952-2016 se construyen en España 6,8 millones de VPO, sobre un parque residencial de 25,5 millones significa que el 26,6% del total del parque se ha construido con apoyo público. Mirando solo las viviendas principales, este dato asciende al 33-35%, pues según el INE 2016 estas son cerca de 18,4 millones (Trilla & Bosch, 2018)<sup>528</sup>. Esto significa que, indiferentemente del monto o inversión pública total destinado a la vivienda, un dato realmente complejo de trabajar<sup>529</sup>, es notorio que la incidencia que ha

---

2007-2016 en los juzgados. A esto sumar las personas que viven con familiares o conocidos tras haber perdido la vivienda, los allegados; los que no pueden pagar sus hipotecas; o la vivienda irregular (Trilla & Bosch, 2018).

<sup>527</sup> En Barcelona supone solo el 1,7% del parque residencial, el 4,4% de la vivienda en alquiler (OMHB, 2022). A nivel nacional no hay datos exactos sobre su número, se estima entre el 1 y el 2,5% del parque total (Inurrieta, 2007; Pittini et al., 2017; Pittini & Laino, 2012). La aproximación más precisa es de Amnistía Internacional (2015), con los datos del Defensor del Pueblo (2013): 276 mil viviendas sociales en España, 1,5% del parque de vivienda principal. Es de los más bajos de Europa, pues la media en EU-15 es del 11,7% (Lambea-Llop, 2016).

<sup>528</sup> El peso de la vivienda protegida sobre la evolución en la construcción de las viviendas principales es determinante, lo que representa su función social para familias de clases medias y bajas. Sin tener en cuenta el último periodo, suponen el 80% de la construcción de viviendas principales hasta 1991, y el 70% hasta 2001.

<sup>529</sup> La incidencia de la política de vivienda en el parque residencial no puede abordarse con una noción cuantitativa, pues depende de variables que son contextuales. Además, en España se divide el presupuesto entre el nacional, autonómico y municipal; aunque la inversión pública tradicional más grande es indirecta, sobre las deducciones al IRPF para la compra de VPO. Entre 1979-2011 supone cerca de 80 mil millones de euros (Carbajo-Nogal, 2012). La suma de la inversión pública entre la directa e indirecta da una media en torno al 0,85% del PIB anual, lo que

tenido la política de vivienda sobre el conjunto del parque residencial construido ha sido determinante. Esto es importante para ampliar la perspectiva en el análisis, pues el reducido parque público de vivienda en comparación con el entorno europeo no deriva simplemente de una baja inversión pública en el sector, sino más bien de una voluntad política que ha incentivado preferentemente la noción mercantil sobre la social. La incidencia pública ha existido y ha sido clave, pero el propio diseño del sistema hace que la calificación protegida no sea permanente y toda esta VPO termina mercantilizándose<sup>530</sup>.

*Realmente en España se ha producido mucha inversión pública y vivienda social, pero esta se ha privatizado. El dinero público cae en la oferta, sobre el promotor, para que el comprador adquiera más barato el inmueble. Pero, esta vivienda con el tiempo pasa al mercado privado y ese dinero público se pierde. La VPO podría haber conservado para siempre su protección, pero se prefirió impulsar la especulación inmobiliaria mediante la relación entre inversión pública y propiedad privada (ES.TS6).*

Analizando el desarrollo histórico de la construcción del parque residencial español, se llega además a otra conclusión importante dentro de esta noción preferencial económica que se ha dado a la vivienda social VPO dentro del sistema productivo. La promoción de VPO tiene una relación opuesta a los ciclos económicos expansivos y de producción de vivienda privada. Durante los periodos de crecimiento global y construcción de vivienda libre, como la etapa 1987-91 o en el boom de la construcción entre 1997-2007<sup>531</sup>, se produce un claro descenso en la producción de VPO. En cambio, en los periodos de depresión de mercado, como entre 1959-65 o 1991-96, se aplican políticas reactivas keynesianas y suponen picos de construcción de VPO (Trilla & Bosch, 2018). Se utiliza la inversión pública en vivienda para impulsar el sector productivo general y crear empleo, reforzando la noción cultural de vivienda en propiedad con una clara voluntad política. Esta dinámica cambia tras la crisis de 2008, que en un principio pretende abordarse aplicando esta receta, pero se abandona a partir de 2011 con las políticas de austeridad.

El propio diseño de la VPO y su calificación temporal impulsa el modelo en su condición como elemento de inversión y especulación. Atendiendo a la situación previa de la crisis inmobiliaria, entre 1997-2007 la ascensión de los precios es tan rápida que la diferencia entre la vivienda libre y la protegida aumenta, lo que la convierte en un bien de altísima rentabilidad frente a la expectativa de su liberalización o pérdida de su calificación original. Esto impulsa al sistema financiero y los bancos otorgan gran facilidad para el crédito hipotecario, lo que engorda la dinámica especulativa<sup>532</sup>. Responde evidentemente a una voluntad política determinada, pues el modelo más allá de controlar la situación frente a la producción y venta inicial de VPO, no asegura su condición pública en el tiempo ni evita la componente mercantil de un gasto que debería destinarse para el beneficio social (Letamendía, 2003).

(4) La vivienda desde su concepción mercantil: gentrificación y turistificación. Tras la crisis inmobiliaria de 2008 el ente público asume la deuda hipotecaria de los bancos y se crea la Sareb<sup>533</sup> para concentrar

---

encaja dentro de la media del 0,6% del entorno europeo. La cifra referente es la del 1% de Francia, Alemania o Dinamarca, e incluso el 1,5% que se destina en Reino Unido (Pareja-Eastaway & Sánchez-Martínez, 2012a).

<sup>530</sup> Entre 1983-2014 el gasto público en vivienda, concentrado en la VPO, tiene una media de mil millones de euros anuales dentro de los presupuestos generales del Estado. Todo este dinero no se recupera al privatizarse dicha vivienda. Si se hubieran protegido de manera permanente, hoy habría un parque público de unas 7 millones de viviendas, casi el 40% del parque actual de viviendas principales (Trilla & Bosch, 2018).

<sup>531</sup> En comparación con los otros países europeos, España representa una creciente progresión con respecto a la inversión privada general en vivienda entre 2000-07 muy elevada, llegando a niveles de un 12% con respecto al PIB. Actualmente los niveles son parejos a la media europea, en torno al 5% (Alves & Urtasun, 2019).

<sup>532</sup> En la comparativa con la realidad tras la crisis, durante el boom inmobiliario 6/10 ventas llevaban ligadas hipotecas, en 2012 solamente 4/10. La concesión de hipotecas cae en un 82% entre 2006-13, y los impagos de hipotecas aumentan del 0,4% en 2007 al 6% en 2014 (Pareja-Eastaway & Sánchez-Martínez, 2016b).

<sup>533</sup> Es una prueba de la clara voluntad política. En vez de asumir como pública toda esta vivienda tras la crisis inmobiliaria y consolidar un parque social a la europea, se implementa un rescate bancario para que estas viviendas mantengan su titularidad privada, que además se paga con dinero público (Trilla & Bosch, 2018).

los activos sin salida en el mercado provenientes del boom de la construcción y de los lanzamientos hipotecarios. Esta situación junto con la complicidad política<sup>534</sup> atrae a los conocidos como “fondos buitres” de inversión internacional, así como a todo tipo de negocios y plataformas ligadas al sector servicios y el turismo. El objetivo es dar salida al enorme stock de vivienda para poder compensar la deuda y esta dinámica provoca que el parque residencial, sobre todo en alquiler, se concentre rápidamente en pocas manos<sup>535</sup>. El negocio inmobiliario del alquiler se ensalza por su rentabilidad y frente a la falta de alternativas sociales o públicas; y la fuerte demanda hace que sus precios se disparen. Esta situación pone en evidencia que el sector público no dispone de un parque en titularidad para compensar la desregulada competencia de mercado, ni existe una estructura sin ánimo de lucro profesionalizada. Se deja en manos de grandes fondos de inversión y carácter especulativo.

Aunque en España el desarrollo de las políticas de vivienda centrado en la VPO ha impulsado la mixtura social (Lambea-Llop, 2016), las nuevas dinámicas promueven la segregación mediante la consolidación de un entorno urbano mercantil especializado. La polarización aumenta, así como la separación de espacios donde se concentran clases sociales y usos del suelo. La “elitización” de barrios se traduce en graves problemas de gentrificación. Afecta, sobre todo, a las clases medias-bajas y su arraigo popular, ensalzando la contradicción entre el derecho a la ciudad y la competencia de mercado. Las clases populares son expulsadas a zonas menos atractivas, lo que conlleva un importante perjuicio para sus dinámicas vitales. La falta de mixtura social hace que ciertos barrios pierdan vitalidad urbana, en situaciones donde se pone en entredicho la integración, clave para toda urbe (Delclòs-Alió & Miralles-Guasch, 2018; Fuentes et al., 2020). Esta componente residencial está relacionada con externalidades positivas como el empleo o el impulso del capital social, ligado al bienestar y las redes comunitarias.

En este contexto destaca la marca Barcelona como nodo de atracción turística<sup>536</sup>, que conlleva el flujo de residentes temporales que buscan lugares atractivos para desempeñar labores online o cursos académicos. Podría decirse que es un proceso de gentrificación transnacional producto de la exposición internacional que fomenta el turismo, en la búsqueda de nuevos estilos de vida (Cocola-Gant & Lopez-Gay, 2020; Pareja-Eastaway & Simó-Solsona, 2014). Junto con este proceso de consumo privilegiado de vivienda se crean dinámicas sociales de interacción entre las poblaciones móviles transnacionales<sup>537</sup>. Se conforman enclaves turísticos, barrios donde residen migrantes laborales y turistas; aquí la vida para las clases populares se vuelve insostenible y aumentan los modelos de alquiler de corta duración. El barrio Gótico en Barcelona<sup>538</sup> es un buen ejemplo de ello (Cocola-Gant, 2014).

Las dinámicas globales desvirtúan la capacidad competitiva local frente a la relación entre los salarios y el coste de la vivienda. La turistificación supone el incremento de los precios locales a partir de una

---

<sup>534</sup> La Ley 11/2009 (Socimis) y la Ley 4/2013 de medidas de liberalización del alquiler, reduciendo a 3 años la duración de los contratos; son claves para crear un marco favorable a la inversión internacional. Entre 2013-17 Fidere (Blackstone), aumentó en España el valor de mercado de sus inversiones inmobiliarias en un 400%.

<sup>535</sup> A partir de 2019 el fondo de inversión Blackstone se convierte en el arrendador líder de España con más de 30mil viviendas. En Barcelona el 36% de los pisos en alquiler están en manos de grandes propietarios, con más de 10 propiedades, y más de la mitad del alquiler está en manos de propietarios con más de 3 pisos (OMHB, 2022).

<sup>536</sup> Es la ciudad más visitada de España y la cuarta de Europa. Barcelona tiene 1,6 millones de habitantes y en 2018 recibe 30 millones de visitantes, 9 millones se hospedan en hoteles (Cocola-Gant & Lopez-Gay, 2020).

<sup>537</sup> Según el padrón municipal la mitad de la población de Barcelona es de fuera de la ciudad y más del 30% no ha nacido en España. De las grandes ciudades españolas es la que tiene mayor proporción de extranjeros. Este flujo migratorio internacional, de proporciones similares al periodo de crecimiento de mitades de siglo XX, tiene una gran afección sobre el mercado de la vivienda, sobre todo para las generaciones jóvenes (Orozco-Martínez et al., 2023).

<sup>538</sup> Con 64 hoteles, 50 hostales y 1.194 Airbnb es el barrio más turístico de la ciudad, con 71 camas turísticas por cada 100 habitantes (2018). Entre 1991-2011 el área cambia de perfil demográfico y pasa de población envejecida autóctona a jóvenes adultos con alto nivel de estudios y cargos profesionales. Desde 1998 se han perdido 4mil residentes españoles, frente al aumento de 5mil extranjeros (Cocola-Gant & Lopez-Gay, 2020).

demanda globalizada, que termina expulsando igualmente a las clases populares de sus barrios originarios. La oferta, instalaciones y servicios de estos espacios pasan a centrarse sobre las necesidades del turista, y aparece todo un sistema de explotación mercantil hotelera, apartamentos turísticos y aplicaciones de alquiler temporal, donde despunta la plataforma Airbnb (Gil et al., 2023; Wachsmuth & Weisler, 2018). Para regularizarlo, el ayuntamiento de Barcelona ha desplegado recientemente un Plan Especial Urbanístico de Alojamientos Turísticos (PEUAT, 2022), aunque ya hace varios años que no se otorgan nuevas licencias para apartamentos turísticos. El sector turístico y su relación con la vivienda es una cuestión que siempre está en primera línea de debate. Es una realidad que queda en evidencia durante la pandemia, cuando la mayoría de estos alojamientos turísticos pasan al mercado de la vivienda en alquiler, aumenta la oferta y disminuyen los precios. Este efecto termina con la apertura de nuevo al turismo, pues a los propietarios les sale más rentable devolver la vivienda a este sector.

Tampoco es correcto dar una visión totalmente malintencionada de los procesos de gentrificación y los movimientos de las familias hacia nuevos barrios. Aunque la mixtura social es imprescindible dentro de la urbe, bien es cierto que es una componente difícil de lograr mediante imposición pública. En un sistema de mercado es obvio que ciertas zonas por puro atractivo aumenten de precio, lo que concentra a la población adinerada y los servicios de consumo; frente a lo que es necesario intervenir con medidas como el tanteo y retracto (DL 1/2015), para intentar compensar la componente mercantil introduciendo a nivel global vivienda social en todos los barrios. Hay que diferenciar que no todas las familias de rentas bajas son vulnerables, por lo que no se deben tratar como tal. La intervención pública y las políticas de discriminación positiva siempre deben tratarse con mucho cuidado, pues los propios procesos de mejoramiento de barrios también pueden potenciar la segregación de manera indirecta, en lo que se conoce como la gentrificación verde (Rigolon & Collins, 2022).

*Esto tiene otro debate, pues el tema de arreglar las calles y los espacios urbanos va a beneficiar directamente a las personas que tienen en propiedad la vivienda, como en el ejemplo de las superillas. Para las familias que están de alquiler esto puede generar un efecto claro de expulsión, porque van a subir los precios mientras estos no se regulen. Otro ejemplo, el arreglo del Mercat de Sant Antoni, que ha quedado fantástico, pero el proceso de gentrificación que lleva consigo no se trata (ES.TS9).*

(5) Un modelo rígido de vivienda social. El diagnóstico actual frente al parque construido es claro: por un lado, el mercado de propiedad no es accesible para amplios grupos de población, pues a los altos tipos de interés se unen peores condiciones de acceso a las hipotecas (Ley 5/2019); y, por otro, la situación frente a la subida constante en los precios del alquiler hace que esta alternativa tampoco sea asequible. El desarrollo reciente de las dinámicas políticas y residenciales se traduce en esta excesiva rigidez, que transita de la concentración sobre la tenencia en propiedad y deuda hipotecaria (1995-2007); a la nueva burbuja inmobiliaria que supone un mercado de alquiler de escasa oferta y creciente demanda (2007-2023) (Nasarre-Aznar, 2020). Esta situación repercute directamente sobre la capacidad de adaptación y calidad básica de dicho parque residencial, donde es necesario impulsar un sistema más heterogéneo de vivienda asequible (Pareja-Eastaway & Sánchez-Martínez, 2011).

*La vivienda más barata tiene problemas básicos de calidad, pobreza energética y falta de eficiencia, junto con problemas de accesibilidad de todo tipo, por lo que muchas personas con discapacidad se quedan al margen. De nuestro parque social (tercer sector), una parte muy pequeña podríamos decir que es accesible, pues lo normal es que no haya ascensor o que los espacios sean pequeños (ES.TS8).*

Las dinámicas sociales han hecho que cada vez el mismo número de personas utilice más viviendas. El modelo familiar tradicional ha cambiado y hay, por ejemplo, más separaciones o divorcios; lo que repercute en una mayor demanda de residencias de un menor tamaño. Como se ha comentado, Barcelona es además una ciudad de éxito que atrae constantemente a nuevos residentes, que necesitan igualmente un modelo de vivienda más flexible. Frente a esto, el parque de viviendas está envejecido y representa tipologías caducas ligadas a un modelo familiar que ya no es mayoritario. Esto conlleva, además de las problemáticas ligadas a la falta de eficiencia energética, que la oferta de un parque en alquiler profesional y estable de vivienda flexible o adaptable a las nuevas realidades familiares sea muy

limitada. La falta de competencia de este mercado hace que las rehabilitaciones sean menores y la calidad que ofertan estas pocas viviendas es además cuestionable.

*Trabajamos con perfiles en exclusión, como personas con problemas de salud mental graves o adicciones, y necesitamos pisos para personas solas, porque la posibilidad de que este perfil pueda compartir es muy complicada. Encontrar vivienda barata para una persona sola es imposible, porque hay muy poca vivienda de esta categoría en Barcelona (ES.TS8).*

Aquí entra en juego una de las limitaciones estructurales del parque residencial español, la falta de alternativas factibles al modelo de vivienda en propiedad. Aunque tras la crisis inmobiliaria el sector del alquiler vive un constante crecimiento, las clases medias todavía comparten la cultura de la propiedad. Para diversificar opciones es necesario atender tanto a la consolidación de un parque de alquiler estable, también público; como impulsar otros sistemas alternativos de vivienda, por ejemplo, cooperativos. Se trata de escuchar a la demanda, donde además de las familias vulnerables dos sectores sufren especialmente la emergencia habitacional: los ancianos y los jóvenes.

El envejecimiento de la población pronto va a provocar una nueva crisis frente a la vivienda, pues las generaciones más recientes no han podido acceder a la propiedad como las anteriores. Pronto los jubilados ya no tendrán vivienda en propiedad y va a ser notorio que no van a poder pagar la vivienda en las grandes ciudades. Esto supone un gran reto para la planificación urbana y territorial del medio plazo. Las personas ancianas solas y con cierto grado de dependencia, suponen un colectivo tradicionalmente problemático con respecto a su encaje dentro del parque privado de vivienda. Durante el siglo XX es común que la Iglesia, asilos o las casas de caridad, se ocupen de esta población. La evolución de neoliberalismo externaliza este servicio y aumenta la dependencia a las residencias privadas, lo que excluye a los más vulnerables. Frente a esto, se afronta durante el siglo XXI en ciudades como Barcelona la alternativa pública que supone un servicio asistencialista y focalizado de pisos tutelados con servicios externalizados al tercer sector; al igual que programas de apoyo para ancianos en sus propias viviendas. De todos modos, el problema de la soledad en la vivienda se convierte en estructural y es especialmente duro para este colectivo (Bosch, 2005; Guida-Piqueras et al., 2021).

Por otro lado, la capacidad de emancipación de los más jóvenes es cada vez más complicada. Es una problemática que se incrementa ante la ruptura de la familia tradicional, clave dentro del sistema de bienestar español para la función de apoyo durante la emancipación. Un mercado laboral más flexible y precarizado, deslocalizado y de difícil acceso para los más jóvenes, enfatiza esta situación. Se crean bolsas de alquiler y de pisos compartidos, tanto por la Generalitat como el ayuntamiento de Barcelona, para promover alquileres a precios bajo mercado (Tatjer, 2008).

Destaca el programa "Vivir y convivir" de la Caixa, para compartir entre ancianos y gente joven. Todas estas iniciativas siempre se manifiestan insuficientes ante la gran demanda; aunque, de nuevo hay que tratar con cuidado la intervención pública sobre los sectores vulnerables, pues puede de manera indirecta e indeseada fomentar la exclusión social. Evidentemente hay que evitar el desahucio de las familias más vulnerables, por ejemplo, las monoparentales con menores a su cargo; pero la estigmatización de este sector puede provocar un rechazo por parte de la oferta de mercado a la hora de buscar un alquiler. Las políticas deben respetar un proceso de gobernanza multinivel y participativo para compensar efectos indeseados que de otro modo permanecerían ocultos.

*Creo que es un error cuando la gente piensa que la solución de la vivienda puede ser única o mágica, como que se va a solucionar solamente regulando el alquiler. También es un error demonizar al sector privado. Mientras no haya vivienda social pública debe haber personas privadas que pongan pisos en alquiler de mercado. Esta es ahora mismo la única alternativa para que haya oferta de alquiler. Necesitamos menos ideología y más pragmatismo (ES.TS9).*

La cara más controvertida de la rigidez del parque residencial y la escasez de vivienda social y asequible aparece frente a los altos niveles de vivienda secundaria e incluso vacía del territorio español<sup>539</sup>. Más allá del éxodo rural y la concentración urbana acontecida durante el pasado siglo, es consecuencia de un sistema de vivienda en desequilibrio entre oferta y demanda, demasiado opaco e interesado como para conocer y adaptarse realmente a las necesidades de la demanda real (Naredo & Montiel-Márquez, 2011; Rodríguez-López, 2010a, 2010b). Esto ha potenciado que España se sitúe a la cabeza de Europa en viviendas desocupadas y secundarias; y a la cola en vivienda social, lo que representa un uso y desarrollo muy ineficiente del parque existente (Naredo, 2004). Esta situación incide sobre las desigualdades territoriales, pues el parque de vivienda vacía y la calidad del mismo está repartido de una manera muy desigual dependiendo de su localización (Vinuesa-Angulo, 2008). Se trata del concepto de la "España vaciada"<sup>540</sup>, derivado de la capacidad de atracción de las "ciudades creativas" como focos de la modernidad pero, también, de la desigualdad, segregación y gentrificación (Florida, 2002, 2017).

Por otro lado, la vivienda secundaria está directamente relacionada con el desarrollo de las políticas de vivienda, pues una vez adquirida la principal ha sido uno de los sistemas tradicionales para canalizar los ahorros familiares (Leal-Maldonado, 2010). Esta cultura patrimonial se complementa con la teoría de la compensación (Delgado-Viñas, 2008; Pezeu-Massabuau, 1988), explicada como una alternativa residencial temporal para la vida densificada de las principales ciudades. Ambas cuestiones hacen que la vivienda secundaria crezca rápidamente dentro del desarrollo inmobiliario español<sup>541</sup>, representando una función importante dentro del sistema de relaciones sociales y familiares (López-Colás et al., 2007).

## 8.2.2 El parque residencial chileno

Antes de abordar las características del parque residencial chileno es necesario enmarcar su situación dentro del contexto latinoamericano, pues la región establece una serie de peculiaridades frente a los modelos residenciales (Salas-Serrano, 2002; Urban Institute, 2016)<sup>542</sup>. Se trata del territorio en desarrollo del mundo que representa la mayor transición en su tasa de urbanización<sup>543</sup> (Carrión & Hanley, 2005; Robertson, 1992; Sassen, 1991). El flujo acelerado campo-ciudad dispara la demanda residencial y es una de las principales causas de la estructural tasa de informalidad y autoconstrucción de la vivienda<sup>544</sup>. A excepción de algunos casos puntuales (Duque-Franco, 2008), la falta de una política

---

<sup>539</sup> Aumento de la vivienda desocupada y secundaria: 20%, INE, 1970; 29%, INE, 1981; 32%, INE, 2001. Es difícil de cuantificar y algunos autores prefieren diferenciar entre vivienda principal y no principal (Teijeiro-Alfonsín, 2004).

<sup>540</sup> El proceso de urbanización es un fenómeno mundial, desde 2007 más de la mitad de la población reside en ciudades y aumentará hasta el 60% en 2030. En España el 30% del territorio concentra el 90% de la población. De 47 millones de personas, 42 millones viven en el litoral y en Madrid (Nasarre-Aznar, 2020).

<sup>541</sup> Entre 1960-70 las viviendas secundarias se multiplican del 3,3% sobre el total en 1960 al 7,5% en 1970 (Serrano-Martínez, 2003). Entre 1970-81 el porcentaje aumenta rápidamente, llegando en 2001 a representar un 16% del total de viviendas (del Canto-Fresno, 1983). En la relación entre vivienda secundaria y principal, el porcentaje crece del 3% en 1950 al 23% en el 2000 (Serrano-Martínez, 2003).

<sup>542</sup> A partir de los resultados de la United Nations Conference of Housing and Sustainable Urban Development, conocida como Hábitat III, en 2016; con vistas a revisar los objetivos del Hábitat II de 1996. Aquí se tienen en cuenta más de mil estudios publicados entre 2000-16 en toda la región latinoamericana (Urban Institute, 2016).

<sup>543</sup> Para 2025 el 84% de familias serán urbanas en Latinoamérica y será la segunda región más urbanizada tras Norteamérica; mientras que a mediados del pasado siglo ese porcentaje no llegaba al 50% (Urban Institute, 2016).

<sup>544</sup> Se agrupan los países en tres situaciones frente a la tasa de informalidad de la vivienda (Salas-Serrano, 2002): el 30% en Chile, Uruguay o Argentina; 80% en Perú, Centroamérica o Ecuador; y el 60% en Brasil, Colombia o Venezuela. En muchos lugares la legalidad es un privilegio del poder económico y político. Entre 1990-2000 el 70-80% de la expansión urbana de las principales ciudades latinoamericanas se produce mediante la ocupación o invasión de tierras en la periferia. Esta dinámica sin planificación juega en detrimento de los más vulnerables, concentrados en ciudades dormitorio improvisadas mal conectadas con los centros urbanos. Mucha de esa vivienda se acaba abandonando, pues no representa condiciones básicas de habitabilidad (IDB, 2014; Rojas, 2015).

integral de planificación urbana (Lopez et al., 2013) reproduce de manera global poblaciones fragmentadas muy desiguales<sup>545</sup>. La pobreza urbana la representan sociedades polarizadas que en su dinámica reproducen el déficit cualitativo y cuantitativo de vivienda; lo que manifiesta que el derecho a la ciudad y a la vivienda digna en la región no esté universalizado (Cohen et al., 2007; Lefebvre, 1968).

El proceso de financiarización<sup>546</sup> de la vivienda en el entorno latinoamericano es intenso a partir del último periodo del pasado siglo XX, donde son determinantes los marcos que establecen las políticas de vivienda basadas en el incentivo económico que supone la construcción de vivienda social como un rentable nicho de mercado (Córdova, 2015; Coulomb, 2013; Santana-Rivas, 2013; Shimbo, 2010). Los beneficios financieros, subsidios públicos y la facilidad de los créditos *subprime* (Covington, 2015; Reid, 2016), son la base para el gran crecimiento del sistema hipotecario, que representa el rasgo definitorio del modelo (Alarcón et al., 2014; Jha, 2007). En comparación con el entorno europeo, sigue siendo un territorio de inestabilidad macroeconómica, lo que conlleva un sistema financiero todavía precario. La informalidad y las amplias desigualdades sociales hacen que la confianza conforme al crédito sea baja, sobre todo para las amplias clases trabajadoras. Chile representa uno de los sistemas financieros con mayor deuda hipotecaria, con valores en torno al 20% de su PIB, derivado del modelo ABC de política de vivienda subsidiada; la media en la región es del 5,5%<sup>547</sup> (Rebucci et al., 2012).

La situación de desigualdad social estructural hace que la vivienda en Latinoamérica sea muy cara en comparación con los ingresos de las familias, hasta 3 veces superior a la estadounidense en proporción. Además, estas hipotecas se concentran en las clases medias pues solo afectan sobre el sector formal, quedando excluido un amplio espectro de clases trabajadoras. En este sentido, son innovadoras las nuevas fórmulas de microfinanciación dirigidas a las familias más vulnerables, en programas que suelen representar modelos de autoconstrucción progresiva (Greene & González, 2012). Ampliar el acceso a opciones de crédito más flexibles es clave para construir un mercado de vivienda accesible para las diversas clases trabajadoras dentro de un entorno mercantilizado (Cohen et al., 2007; Hoek-Smit, 2008; Stickney, 2014). Pero, las tasas de interés para el acceso a crédito hipotecario incluso triplican a las de otros países desarrollados de la OCDE (Blanco et al., 2014), lo que establece unas condiciones de asequibilidad<sup>548</sup> y acceso a la vivienda aún más complicadas (Cuenin et al., 2012; Vergara-Perucich, 2022b). La urbanización masiva y la falta de tierra disponible supone una situación de competencia excluyente en las grandes urbes<sup>549</sup>, lo que repercute en la necesidad de implementar políticas focalizadas. Cuanto mayor es la problemática de la vivienda, más incide sobre el presupuesto público, que lo deriva a mayores impuestos en el sector. La política tributaria de la vivienda en Latinoamérica es poco eficiente, debido entre otras cuestiones a las altas tasas de informalidad y morosidad de sistemas financieros nacionales poco rentables (Cesare, 2010; Smolka & De Cesare, 2006).

Dentro del marco neoliberal organizaciones internacionales como el Banco Mundial o el Inter-American Development Bank, IDB, desarrollan proyectos en la región intentando compensar el evidente déficit de

---

<sup>545</sup> De 24 ciudades de la región, 18 tienen un GINI por encima del 0,5, por encima del 0,42 estadounidense. En el mundo la media es del 0,63; Chile tiene un 0,47, el más alto de la OCDE; España un 0,35; y la UE un 0,31. En Latinoamérica cerca de 1/3 de los hogares son pobres y el 57% de los trabajadores urbanos son informales.

<sup>546</sup> Establece la relación entre el capital inmobiliario y el capital financiero, donde la producción del espacio se ve afectada por los patrones dominantes en la especulación mercantil de la vivienda (López, 2020; Lovera, 2013).

<sup>547</sup> Es baja en comparación con los países occidentales, que tienen una media en torno al 60% del PIB en deuda hipotecaria. En España representa el 64% del PIB (Carbó-Valverde & Rodríguez-Fernández, 2013).

<sup>548</sup> Se mide la asequibilidad a partir del coste de la vivienda básica en propiedad, los ingresos de la población y las condiciones locales de crédito. Esto varía mucho entre países: en Chile hasta 2/3 la pueden adquirir; mientras que hay ciudades en Argentina donde menos de un 10% podría acceder a la compra (Buillon et al., 2010).

<sup>549</sup> Es el proceso de neohaussmannización (Merrifield, 2014), la acumulación capitalista basada en la construcción de un entorno urbano liderado por la élite financiera y vinculado a la privación de diversos grupos sociales de su derecho a la ciudad a través de la búsqueda de perspectivas de valoración privada.

inversión pública por parte de los Estados. La obtención de crédito de la banca internacional para la construcción de viviendas pasa a representar la manera tradicional y habitual de incrementar los presupuestos públicos, con el objetivo de subsanar las situaciones de mayor vulnerabilidad que establecen las situaciones de hacinamiento, la falta de agua potable, alcantarillado o la precariedad del aislamiento frente a las condiciones meteorológicas extremas<sup>550</sup>. En general en las últimas dos décadas han mejorado las condiciones frente al déficit global de vivienda, aunque la informalidad y las situaciones de campamento han crecido en números absolutos, se han reducido en proporción con la población urbana<sup>551</sup>. La trayectoria histórica de experiencias latinoamericanas en políticas de vivienda demuestra esta mejora (Rojas, 2015, 2019), aunque como resultado del entorno neoliberal imperante la vivienda se concibe desde su componente mercantil más que como una prioridad social en la mayoría de países.

Esto no quita que son determinantes los programas públicos de vivienda implementados, sobre todo en los países más desarrollados de la región, principalmente siguiendo modelos basados en sistemas variados de producción de vivienda subsidiada. En general, como los gobiernos no disponen del presupuesto adecuado estas políticas de vivienda terminan beneficiando a las clases medias y al sistema productivo nacional, empujando a las clases obreras a la exclusión e informalidad (Simioni & Szalachman, 2007). Esta situación polarizada convierte en estructurales ciertas realidades frente a la vivienda, donde contrasta la falta de vivienda asequible en las zonas más atractivas y densificadas; frente a la escasa calidad de la vivienda, informalidad y falta de infraestructuras o servicios urbanos básicos en otras zonas más precarizadas (Camargo & Hurtado, 2011; Moreno, 2011; Sabatini et al., 2001). Son realidades realmente complejas de analizar y evaluar a nivel global, donde las perspectivas cualitativas basadas en aspectos como la participación o integración social siempre van representar mejor la realidad que las cuantitativas (Freitas, 2004; Martí-Costa, Blanco, et al., 2011; Ramírez, 2002).

El análisis longitudinal en el tiempo muestra cómo de manera indirecta estas políticas han terminado consolidando la propiedad de la vivienda (Gandelman, 2009; Simian, 2010) sobre el resto de los sistemas alternativos y/o cooperativos, desprestigiando además los modelos tradicionales indígenas (COCEAVIS, 2014; Plant & Hvalkof, 2001). Esto ha concentrado la vivienda social dentro de la tenencia en propiedad, lo que directamente va en detrimento del alquiler<sup>552</sup> (Blanco et al., 2014). Además, el alquiler formal es a menudo una difícil alternativa para los más vulnerables, que necesitan el abal de un tercero. Esta condición excluye al sector más precario de la población, que por necesidad terminan en un mercado muy dinámico de alquileres informales en muchos casos de habitaciones o porciones de vivienda. Representa el problema del hacinamiento y allegamiento, común entre las familias de menores ingresos (Peppercorn & Taffin, 2013; Sabatini et al., 2014).

Ante el diagnóstico de la región frente al parque de vivienda y su tenencia mayoritaria en propiedad, se asume que es recomendable aumentar el alquiler<sup>553</sup>. Un mercado de arriendo consolidado junto con

---

<sup>550</sup> El rápido desarrollo internacional de los medios de comunicación visibiliza ciertas situaciones de emergencia habitacional frente a catástrofes naturales de todo tipo, ante lo cual se implementan programas de ayudas desde las sociedades occidentales. Aquí es determinante el aumento en la producción de investigación y diagnóstico de la región, aupada sobre proyectos de los países más ricos (Chile, México o Brasil); así como de organizaciones globales como IDB Inter-American Development Bank, Banco Mundial, United Nations Human Settlements Program, TECHO, Habitat for Humanity International o Lincoln Institute of Land Policy.

<sup>551</sup> La situación global sigue siendo alarmante: 1/3 de los hogares de la región tienen algún tipo de vivienda inadecuada o informal; 5 millones de hogares dependen de otra familia para refugiarse de allegados; a 34 millones de hogares les falta el título legal, agua, alcantarillado, suelo adecuado o suficiente espacio (Bouillon et al., 2012; Rojas & Medellín, 2011). En Chile los *slum* representan el 15% de la población urbana (Moreno, 2011).

<sup>552</sup> El parque de alquiler urbano de la región demuestra que los inquilinos suelen ser personas jóvenes, ancianas, solteras o solas, como gente divorciada. Las razones para alquilar son variadas: vidas transitorias, no poder pagar una vivienda, movilidad, acceso al empleo o la conveniencia en la localización (Blanco et al., 2014).

<sup>553</sup> Para impulsar el alquiler de manera complementaria a la propiedad, se debe atender a: la oferta, impulsando el atractivo comercial del sector. Atraer la inversión privada a partir de los Real Estate Investment Trusts, REITs, o

planificación urbana y regulación de suelo puede promover ciudades más compactas y accesibles (Blanco et al., 2014)<sup>554</sup>. La carencia de un parque estable de alquiler representa muchas de las problemáticas frente a la vivienda, pues la propiedad hace que la oferta sea rígida y el parque poco denso, compacto e inaccesible, lo que deriva en el crecimiento segregado e informal de las periferias. Demuestra que el modelo político reproducido basado en el impulso y aporte cuantitativo de vivienda subsidiada en propiedad ha fomentado la informalidad en la vivienda; además de que es insuficiente cuando no va acompañado de otros programas sociales más amplios y estrategias de integración o acompañamiento de las familias (Gilbert, 2014). Pero, a excepción de Uruguay<sup>555</sup> no existen políticas significativas que apoyen el alquiler. Es una situación complicada de revertir, pues las regulaciones sobre el alquiler suelen beneficiar a la demanda y deprimir la oferta (Baird-Zars et al., 2013).

En general la tenencia en alquiler es baja en Latinoamérica, pues representa solamente 1/5 del parque de vivienda<sup>556</sup> mientras que en el global occidental la media es de 1/3 (Blanco et al., 2014). Además, suele ser una opción que concentra una demanda de buenos ingresos, clases medias y altas (Downs, 2008); lo que es una diferencia importante con los países occidentales (Simian, 2010). Cabe destacar que es una dinámica reciente, pues hasta mediados de siglo XX la mayoría de las familias en la región latinoamericana vivían de alquiler<sup>557</sup>. Este giro hacia la propiedad que experimenta la región es principalmente el resultado de las políticas de vivienda implementadas, que intencionadamente favorecen este sistema de tenencia e impulsan el sector de la construcción a partir de subsidios; junto con medidas de regulación de alquileres proteccionistas que desincentivan su producción y oferta. Por otro lado, la dinámica de mercado que excluye del acceso en propiedad a los sectores más pobres impulsa la urbanización informal y los sistemas de autoconstrucción (Caldeira, 2017), con el consentimiento del gobierno y la intención de regularizar esa vivienda en un futuro (Turner, 1976). Parece que las tasas de propiedad alcanzan su máximo en el año 2000, cuando continuar con sistemas de construcción masiva se vuelve insostenible ante la falta de suelo urbano y los cambios en la estructura demográfica de los países, junto el de los modelos familiares.

De manera complementaria y a partir del siglo XXI es común que las políticas de vivienda se vuelquen sobre facetas más sociales y cualitativas, con programas concentrados en la consolidación y regularización de los barrios más vulnerables<sup>558</sup>, que en algunos casos son el producto de la trayectoria anterior de políticas de construcción masiva. La autoconstrucción simboliza la producción social del hábitat en el crecimiento de las ciudades latinas y por ello la prioridad es mantener estos barrios junto con su capital social (Ward et al., 2014), aunque en muchos casos se procede de manera inevitable al desalojo y derribo. Estas situaciones determinan la problemática añadida de los desplazamientos

---

incentivos que incorporen vivienda vacía (O'Sullivan, 2009); la demanda, con subsidios directos al alquiler, alquiler con opción a compra y otras combinaciones como el leasing habitacional; y al marco jurídico e institucional, para eliminar controles excesivos o dar seguridad ante el proceso de reposición frente a impagos, por ejemplo.

<sup>554</sup> Algunas ventajas del alquiler (Blanco et al., 2014): sirve de apoyo al sistema de vivienda social. La media de inversión pública en la región en vivienda y desarrollo urbano es solo del 1% del PIB (Bouillon et al., 2012), lo que hace imposible abarcar la totalidad del déficit; mayor flexibilidad para usos y familias heterogéneas. Al adquirir una vivienda también compras inmovilidad (Belsky & Drew, 2008; Downs, 2008); o aumenta la densidad y mejora la relación entre el precio y la ubicación. Es positivo tanto para el tejido urbano como para las rutinas diarias familiares. Los barrios con más alquiler son socialmente más mixtos y sostenibles.

<sup>555</sup> Tiene una política amplia de alquiler, con un *rental guarantee fund* que ayuda a los inquilinos sin abal a afrontar los pagos, lo que consolida y da seguridad a la oferta (Peppercorn & Taffin, 2013).

<sup>556</sup> La oferta se encuentra atomizada en múltiples proveedores privados de pequeña escala, en ausencia de grandes inversionistas comerciales, institucionales o públicos. En Chile, el 80% de los propietarios arrendadores solo posee una propiedad y un 10% adicional posee 2 (Blanco et al., 2014).

<sup>557</sup> En Chile en 1950 había un 26% de propiedad, que pasó al 73% en el 2000 (Blanco et al., 2014).

<sup>558</sup> Es un ejemplo pionero de autoconstrucción y consolidación del entorno construido el Programa de Vivienda Progresiva, PVP (1990) en Chile (Aravena & Iacobelli, 2013; Greene & González, 2004, 2012).

forzados de barrios enteros a otros entornos urbanos. La lucha de los pobladores se concentra en conservar su arraigo territorial original, donde en muchos casos fueron familiares directos los que autoconstruyeron dichos barrios y se han tejido redes de apoyo familiar importantes para los más vulnerables (Salcedo, 2010). El cambio climático va a potenciar estos desplazamientos forzados, por lo que es necesario un estudio concienzudo que relacione las diversas variables ligadas a la localización, como el acceso a transporte, empleo, educación o servicios públicos (Celhay & Sanhueza, 2011).

Para estos procesos, es clave el diálogo entre la administración pública y las familias, establecer una gobernanza compartida para llegar a consensos entre todos los actores involucrados. Hay que armar vínculos entre gobiernos locales y organizaciones comunitarias (Florencia et al., 2016), porque de otro modo estas intervenciones a escala barrial se implementan sin tener en cuenta el capital social de estos enclaves, con lazos y sistemas de reciprocidad complejos (Bolívar & Erazo, 2013; Torrico & Walnicky, 2016)<sup>559</sup>; y terminan respondiendo a los intereses políticos y privados. Estas políticas urbanas actúan sobre factores de localidad, interacciones comunitarias y conflicto, por lo que consolidan las comunidades e impulsan su identidad (Di Virgilio, 2014; Posner, 2012; Torrico & Walnycki, 2015). La participación es por tanto necesaria para que las políticas logren adecuarse a las problemáticas contextuales, con objetivos realistas e impulsando la innovación hacia sistemas de vivienda que surgen de la cultura popular colaborativa (UN-Habitat, 2016). Pero, las dinámicas mercantiles comentadas establecen parques residenciales, mercados de suelo y estructuras poco transparentes, donde es difícil establecer un sistema participativo de gobernanza comunitario (Arriagada & Simioni, 2001).

La consecuencia de toda esta dinámica es que la segregación urbana se convierte en una característica definitoria del parque de vivienda latinoamericano, sobre todo para las principales ciudades y su entorno metropolitano. La cuestión socio-territorial es una de las principales problemáticas analizadas en torno a la vivienda a todos los niveles (Di Virgilio et al., 2014; Mera et al., 2015; Monkkonen, 2012; Sabatini, 2006; Sabatini & Brain, 2008). La ausencia de políticas de uso y disposición del suelo y zonificación es pues un rasgo definitorio. La falta de planificación y regulación del suelo establece una situación donde es el mercado el encargado de establecer las condiciones de acceso a la vivienda, lo que directamente determina su asequibilidad. La escasez de suelo explica el sostenido aumento de su precio, lo que promueve la especulación inmobiliaria junto con el mercado informal (Simian, 2010; Smolka, 2003).

La desigualdad espacial afecta directamente a la población más vulnerable, sin oportunidades para competir dentro del mercado al mismo nivel que el resto. Además, se demuestra la correlación entre el mercado de trabajo y el lugar de residencia (Sierralta, 2008). Dentro de este sector se ensalzan las desigualdades de género y raza, pues las situaciones más precarias suelen ser en propiedad y con cabeza de familia femenina. La relación entre propietarias, pobreza y la percepción de falta de seguridad es directa (Gandelman, 2009). El patrón de distribución del espacio urbano típico en la mayoría de los países consiste en la ubicación de las elites en un modelo que reproduce la forma de "cono de alto ingreso" (Fuentes & Rodríguez-Leiva, 2020), que comienza en el centro de la ciudad y se extiende hacia una dirección específica de la periferia. El resto de la urbe se organiza en anillos de crecimiento, los más cercanos al centro suelen albergar a la clase media en vivienda formal, junto con asentamientos de origen informal que han sido consolidados y/o regularizados con programas sociales (Calderón, 2013; Fernández, 2011). En los anillos externos están los asentamientos informales en constante expansión. Esta dinámica conforma asentamientos donde las clases sociales están separadas por áreas que, a su vez, se zonifican por usos (Blanco et al., 2014; Sabatini, 2003).

Chile es un país referencia dentro de la región latinoamericana, pues el desarrollo de sus políticas de vivienda siempre ha ido varios pasos por delante en comparación con el resto de los países del entorno.

---

<sup>559</sup> Los asentamientos informales se basan en redes entre compañeros y la mutua asistencia familiar, como la manera tradicional que tienen de sobrevivir ante las presiones externas. Se construyen a través de acciones colectivas, donde se necesita la colaboración entre los actores públicos y privados. Al fin y al cabo, los asentamientos informales rellenan los espacios donde el sistema no llega (Bolívar & Erazo, 2013).

Representa un ejemplo paradigmático del modelo de construcción masiva de vivienda social subvencionada entregada en propiedad, sobre todo durante el último periodo del siglo XX. A partir de entonces, también es pionero en la elaboración de un modelo de intervención pública mixto, donde mediante la colaboración público-privada se pretende abordar la problemática desde un punto de vista más cualitativo y focalizado, algo que todavía está en construcción. También ha sido el primer país en crear un programa de alquiler subsidiado (DS 52, 2013); aunque es pronto todavía, su evaluación muestra cómo se sigue percibiendo como una situación transitoria o puente hacia la propiedad (Ross & Pelletiere, 2014; Salvi del Pero, 2016).

### ***Chile; Santiago***

A continuación, se enumeran las principales características y problemáticas del parque residencial chileno poniendo el foco sobre las situaciones que envuelven a los programas de vivienda social en su conjunto. La política de vivienda contemporánea se define a finales de los años 70 durante la dictadura (Martínez-Corbella & Bravo-Heitmann, 1993). Se plantea como un instrumento financiero para estabilizar el sector de la construcción y la consolidación del empleo, a partir de nociones neoliberales ligadas a la posibilidad de crecimiento y recursos indefinidos. Pivota en torno al instrumento que define el subsidio habitacional, que se publicita desde su origen (Decreto 188, 1978) como un apoyo financiero para la demanda; pero que en realidad está diseñado para ser un instrumento de subsidio e impulso de la oferta, lo que beneficia a las empresas del sector concentradas en la Cámara Chilena de la Construcción, CChC. El resultado directo es una trayectoria de constante ascensión para los precios del suelo y la vivienda (Razmilic, 2010), así como en el monto de los propios subsidios. Durante el proceso algunas de las características se vuelven estructurales, definiendo el parque de vivienda:

(1) Suelo y planificación urbana. En los últimos 40 años el gran problema de la política de vivienda subsidiaria lo representa la contradictoria noción y empleo que se hace del suelo, ante la intencionada falta de regularización de este (Castillo & Forray, 2014; Rasse-Figueroa & Lin-Muñoz, 2020). Como se deja a las reglas del mercado, la posibilidad de desplegar una auténtica política de vivienda integral está restringida por la escasa disponibilidad de suelo y la consecuente ascensión constante de sus precios<sup>560</sup>. Esta es la base para el sistema de especulación inmobiliaria (Gil-Alana et al., 2019). Supone una fuerte limitación para la implementación de subsidios y la construcción de vivienda social, que deriva en toda una serie de problemáticas como la segregación de la vivienda en la periferia o su falta de calidad básica. A partir de mediados de siglo XX y los planeamientos modernos que establecen el tejido urbano originario sobre el que se asienta la expansión de la ciudad, en Chile no existe un desarrollo consolidado de la planificación urbana u ordenamiento territorial (Sabatini & Soler, 1995; Valencia, 2006, 2007, 2008). La dinámica a partir de la liberalización del suelo (DS 420, 1979) es privada, e incluso los propios municipios suelen externalizar sus planes reguladores.

En resumen, el gran problema es que el suelo desregulado es demasiado caro (Castillo & Forray, 2014); y para construir soluciones sociales habitacionales en Santiago mediante el modelo basado en el ahorro familiar y el subsidio (tanto el DS 49 sin deuda, como el DS 1 por tramos y con posibilidad de crédito), no alcanza (González-Rodríguez, 2018). De todos modos, las clases medias tampoco pueden acceder a la vivienda en propiedad a partir de crédito, pues los precios ya no guardan relación con los salarios.

---

<sup>560</sup> El precio de la vivienda en Santiago se ha quintuplicado entre 1995-2005. El precio de la tierra ha aumentado en más de 14 veces (1990-2004), un 230% en las áreas centrales (2000-08) (López-Morales, 2016). Mientras, las viviendas sociales producto del periodo de construcción masiva mantienen su precio, pues la negativa percepción frente a esos barrios estanca su mercado. Esto rompe con el mito de que las viviendas para los pobres son una fuente de ahorro, pues no existe un mercado consolidado de viviendas sociales usadas (Doña et al., 2003; Trivelli, 2004). Es el efecto inmovilizador de la política de vivienda social chilena, representado con un mercado de baja movilidad (Herrera, 2007; Simian, 2010). Esta situación va en aumento, pues entre 2008-19 el precio de la vivienda crece en un 64% mientras que los salarios lo hacen en un 22% (Vergara-Perucich & Aguirre-Nuñez, 2019, 2020).

De manera paralela, frente a la subida del precio del suelo sube el de la vivienda y, por tanto, la necesidad de mayor inversión pública.

*Como hay que comprar el suelo sin un marco legal que proteja los derechos de acceso, los proyectos subsidiados pasan a las periferias. La vivienda social que se entrega a las familias no está articulada con la ciudad y no es una buena solución, pues el hecho de tener una casa propia no conlleva la solución de otras problemáticas relacionadas. Muchos han tenido que dejar estas viviendas segregadas, pues no se adecuan a sus vidas y las hace insostenibles (CL.EP3).*

Como los suelos de titularidad pública son escasos, el modelo subsidiado se demuestra ineficiente pues no alcanza ni para comprar el suelo, ni para la construcción de la vivienda (Sabatini, 2000). En esta situación, cerca de la mitad del subsidio promedio termina en el suelo, por lo que se hace inviable la construcción posterior<sup>561</sup>. Por tanto, el precio del suelo hace que los más vulnerables no puedan materializar el subsidio sin deuda de manera individual en Santiago; y mediante la postulación colectiva a través de los comités de vivienda, aunque es más factible, también representa un proceso ciertamente excluyente. La situación se complica tanto para la búsqueda de suelos asequibles, como para la de constructoras que encuentren rentable el proyecto subsidiado a implementar.

(2) Campamentos, la vivienda informal. El derecho a la vivienda no está garantizado pues el déficit cuantitativo vuelve a representar una situación de emergencia habitacional<sup>562</sup> (Vergara-Perucich & Boano, 2018). El aumento de los campamentos<sup>563</sup>, problemática que parecía erradicada, vuelve con fuerza después de la pandemia (2020). Es el incremento de la vivienda informal, que representa el déficit de vivienda en su faceta más crítica y concentra a la población más vulnerable, la que no tiene capacidad de arrendar una vivienda formal (Flores, 2017) ni alternativa mientras espera algún tipo de subsidio (Brain et al., 2010). Además, la situación hace cada vez más complicado vivir como allegado. El déficit cuantitativo está directamente relacionado con la falta de alternativas de un modelo político de vivienda subsidiada y entregada en propiedad que es insostenible plantear de manera universal.

*La toma de terrenos y los campamentos son el problema más visible, lo que te respondería cualquiera ante los problemas de la vivienda en Chile. Y no es solo porque se ve, sino porque ataca el derecho de propiedad, algo casi sagrado. Es la reacción del dueño de tierras que se ve amenazado porque puede perderla, lo que afecta directamente a la cultura de la propiedad. Pero, en términos numéricos es bastante menor que la problemática que representan los allegados, así como la falta de calidad o habitabilidad de muchas viviendas y barrios (CL.AS23).*

En este proceso es clave el aumento de la inmigración (Palma & Pérez, 2020; Pérez & Palma, 2021)<sup>564</sup>, que en los últimos 5 años supone la entrada de 1,5 millones de personas. Representa un incremento

---

<sup>561</sup> Solo el 3% de Santiago tiene el suelo a un precio asequible para asumir el modelo de vivienda social de subsidio DS49 (4UF m2) y asumir los costos de la construcción posterior. Entonces, o consigues una situación excepcional, como que el suelo lo ponga la municipalidad o el SERVIU, o se produce un obvio proceso de exclusión social del área urbana consolidada de Santiago hacia las periferias. Dentro del 40% más vulnerable (DS49), un 90% de los hogares quedan excluidos de sus zonas de origen (Gasic-Klett, 2021; López-Morales & Gasic-Klett, 2021).

<sup>562</sup> No es comparable con la situación que se encontró la democracia en los años 90, con un déficit de 1,2 millones de viviendas (MacDonald, 1994) para una población que era el 50% de la actual. Antes del terremoto de 2010 este déficit se redujo a 400 mil; hoy a unas 700 mil familias les falta vivienda. Otra estimación muestra que el déficit cuantitativo de viviendas baja del 29% (1980) al 10.5% (2010), según el porcentaje de la población (Siclari, 2012). Frente a esto, el MINVU se compromete a construir 260 mil viviendas en 4 años con el Plan de Emergencia Habitacional, 2022-26. La última vez que se construyen 80-100 mil viviendas al año fue en los años 90.

<sup>563</sup> Según el catastro del MINVU: en 2019, 46 mil familias viven en campamentos; en 2021, tras el estallido social y la pandemia, este número pasa a 81 mil familias, repartidas en casi mil campamentos (CES. Centro Estudios Socioterritoriales, 2021). Se establece una relación directa entre el aumento de los precios de la vivienda y el crecimiento de los campamentos (Flores, 2017; Techo para Chile, 2016).

<sup>564</sup> En 2015 solo el 6% de los residentes en campamentos en Chile eran de origen extranjero; en 2021 aumentan hasta el 30% según datos del MINVU y CES Techo. Los perfiles más comunes son mujeres, atraídas por la demanda

para el déficit de vivienda, además de nuevas percepciones frente a la noción de la vivienda informal. Los inmigrantes entienden los campamentos como vivienda definitiva, que les permite suplir su necesidad habitacional y cumplir con su aspiración de permanencia en el país. Es contradictorio, pues a la vez es un fenómeno que supone un mecanismo de integración y de exclusión (López-Morales et al., 2018). Esto queda patente en los patrones de autoconstrucción empleados, frente a los chilenos que viven en campamentos de manera transitoria y muy precarizada (Márquez et al., 2020; Palma & Pérez, 2020). Determina que los campamentos empiezan a cumplir una función social cada vez más heterogénea (Palma & Pérez, 2020). Aunque, bien es cierto, que la situación más crítica frente a la vivienda la representan aquellos en situación total de calle o sinhogarismo.

*El problema de los campamentos móviles lo representan las personas que viven en situación de calle, un problema social donde se cruza el fenómeno migratorio. Son campamentos flexibles en las plazas y calles de las principales ciudades, y se van desplazando día a día. El MINVU no opera sobre este colectivo, suelen acogerse en albergues y con fundaciones como el Hogar de Cristo (CL.TS9).*

(3) La calidad de la vivienda social. El proceso de construcción masiva de los años 90 (Greene & González, 2004, 2012; Rojas & Greene, 1995) hace que el modelo chileno de reducción del déficit habitacional sea reconocido en el entorno latinoamericano<sup>565</sup>. Pero el éxito en lo cuantitativo lleva ligados importantes inconvenientes frente a la calidad de esta vivienda, su localización y la falta de servicios urbanos básicos, pues no está integrada en un tejido urbano consolidado<sup>566</sup>. La lógica era construir en cantidad y no se tuvo en consideración el entorno ni una noción global residencial de integración; a partir de la producción masiva de viviendas sin normativa urbana (Rodríguez & Sugranyes, 2005c; Simian, 2010). La herencia de estas políticas llega hasta hoy, en barrios dormitorio periféricos donde, a pesar de las recientes intervenciones buscando la integración social, todavía hay graves carencias de servicios urbanos básicos, inserción con el resto de la ciudad y carencia de mixtura social (Dohnke et al., 2015; Rasse, 2015; Sepúlveda-Ocampo & Larenas-Salas, 2010).

Además, el modelo de vivienda social tradicional es rígido en su diseño, por lo que no es capaz de adecuarse a las nuevas realidades familiares. Tras el proceso de construcción masiva de finales del siglo XX se han producido todo tipo de ampliaciones y reformas informales sobre este parque de vivienda social. Ante el crecimiento de las familias y la necesidad de más espacio, a la transformación que suponen estas ampliaciones se le conoce como "nuevas callampas" (Rodríguez & Sugranyes, 2005b).

(4) La localización de la vivienda social, la vivienda segregada (Sabatini et al., 2008; Sabatini et al., 2001)<sup>567</sup>. El proceso de segregación urbano está directamente relacionado con el desarrollo de políticas que impulsan la construcción masiva de viviendas, unido a la noción mercantil inmobiliaria y del suelo<sup>568</sup>

---

de empleos precarios en el sector de servicios (Mora, 2008) y el comercio ambulante (Garcés, 2014). En su conjunto, asumen los procesos más fuertes de racismo, estigmatización y exclusión urbana, con graves problemas para la construcción de su identidad (Pavez-Soto, 2012; Thayer-Correa, 2013).

<sup>565</sup> Entre 1990-2006, 8/10 viviendas son adquiridas con algún tipo de subsidio. En 2010 la propiedad en la Región Metropolitana es del 78% (Sabatini et al., 2014). Entre 1980-2001 se construyen en Santiago 200mil viviendas financiadas por el MINVU (SERVIU), sin un diseño adaptable a ampliaciones ni un tejido urbano básico. El 64,5% de sus residentes quieren irse, por motivos sociales más que de calidad o localización (Rodríguez & Sugranyes, 2009). En Chile la percepción de violencia e inseguridad es alta, por encima de la situación efectiva (Tudela, 2003).

<sup>566</sup> Un caso representativo es el de Bajos de Mena, población construida en la comuna de Puente Alto y donde habitan unas 220mil personas. A finales de los años 90 y tras un periodo de intensas lluvias se evidencia la falta de calidad de estas viviendas; es el conocido como el caso Copeva (Hidalgo-Dattwyler et al., 2016, 2019).

<sup>567</sup> "La segregación residencial es el grado de proximidad espacial o aglomeración territorial de las familias de un mismo grupo social, ya sea en términos étnicos, etarios, de preferencias religiosas o socioeconómicos" (Sabatini et al., 2001). Del total de viviendas construidas en la Región Metropolitana para el quintil más pobre de hogares entre 2006-2011, apenas un 8% se ubica dentro del Área Metropolitana de Santiago (Sabatini et al., 2014).

<sup>568</sup> Entre 1979-1985 se trasladan unas 180mil personas en Santiago desde los campamentos a sus nuevas viviendas, casi un 5% de la población de la región. Algunas comunas de la ciudad se transforman en receptoras netas mientras

(Ducci, 1997; Hidalgo-Dattwyler, 2007; Petermann, 2006). Aunque el discurso político cambia con el nuevo siglo, la continuidad del modelo neoliberal de vivienda social mantiene la dinámica de segregación urbana (Hidalgo-Dattwyler, 2005; Hidalgo-Dattwyler et al., 2019). La gentrificación del centro de Santiago tiene rasgos particulares, donde destaca la función intencionada del Estado apoyando a la demanda de altos ingresos (DS 136/1991), liberalizando superficies y alturas de construcción; junto con un oligopolio organizado de empresas que presionan sobre los propietarios originales, lo que provoca su expulsión a una periferia en constante expansión (López-Morales, 2016). Santiago representa un área metropolitana tan grande que esto genera graves problemas para las dinámicas diarias de las familias deslocalizadas, que se enfrentan a elevados tiempos de traslado y la falta de servicios básicos.

La dinámica mercantil crea una situación de subordinación directa de la pobreza (Hidalgo et al., 2016). Desde la academia, buena parte del análisis sociológico chileno liga la problemática de la vivienda social al tema de su localización y la segregación residencial de los grupos vulnerables (Sabatini, 2000). A los procesos de gentrificación comunes en el Sur Global relativos a las condiciones de mercado<sup>569</sup> (Florida, 2017; Lees, 2014) o el fenómeno NIMBY (Fuster-Farfán et al., 2021); cabe añadir los que provoca el ente político de manera intencionada (Smolka, 2013). Un ejemplo de ello son los proyectos de renovación urbana en altura del centro de Santiago, con el objetivo de ampliar la mixtura social mediante un incremento de la densidad poblacional (López-Morales, 2016)<sup>570</sup>. Por esto, es necesario dar un giro frente a la noción tradicional de expansión urbana, pues es difícilmente sostenible seguir creciendo.

*Es una situación engañosa, porque en Chile el campamento puede entenderse como el paso intermedio que acelera la obtención de una vivienda con un subsidio (Brain et al., 2010). Eres más pobre, así computa, y la facilidad de que te concedan el subsidio es mayor. El problema es hoy más grave, porque las tomas de los 60s podían regularizarse, pero ahora, ya no queda suelo, no podemos crecer más; poner infraestructuras y servicios más allá es imposible (CL.A16).*

Esto conlleva una problemática añadida sobre las posibilidades ante los barrios que ya están segregados. El debate entre exclusión e integración es complejo<sup>571</sup>, pues el diagnóstico y evaluación de las políticas de intervención sobre la segregación arroja resultados contradictorios. Algunos de estos barrios son demasiado precarios y suponen guetos o enclaves de vulnerabilidad (Jiménez, 2016); donde no se cumplen además los estándares mínimos de habitabilidad y calidad de la vivienda. Aquí se han implementado programas de demolición y sustitución, pues son barrios difícilmente recuperables, que reflejan las negligencias del SERVIU/MINVU (DS 62 y DS 140 durante los años 90) en la construcción masiva directa sobre un criterio centrado en el menor gasto económico posible. Son intervenciones que ya de origen establecen una obsolescencia programada, es vivienda social con fecha de caducidad.

---

que otras, sobre todo el sector este, pasan a ser expulsoras. El 36% del total construido entre 1978-1995 se levanta en tres comunas, todas ellas ubicadas en el suroeste. Entre 1979-1992 en el este de la ciudad, comunas como Santiago, Las Condes o Providencia, no se construye vivienda social (Hidalgo-Dattwyler, 1999b, 1999a).

<sup>569</sup> La suburbanización de la pobreza es un proceso centrífugo urbano global donde los pobres son expulsados a los suburbios producto de la gentrificación y densificación del centro (Covington, 2015; Hunter, 2014; Kavanagh et al., 2016; Randolph & Tice, 2014). En Latinoamérica encaja con la expansión urbana en las periferias (Tokman, 2006) y se combina con los procesos de autoconstrucción. Las políticas de vivienda neoliberales globales combinan estos dos procesos, la descentralización de la pobreza y la densificación del centro en busca de mixtura social, a partir de los mecanismos de mercado (Hidalgo-Dattwyler et al., 2016; Marom & Carmon, 2015; Wang et al., 2012).

<sup>570</sup> Dos protagonistas: los propietarios de los lotes o parcelas pequeñas, que venden por un precio menor a la rentabilidad final del proyecto; y los grandes constructores y promotores inmobiliarios, que compran y expulsan a la población originaria haciendo proyectos en altura fusionando parcelas. El problema es cuando el valor no permite a las familias recolocarse en su comuna de origen, lo que provoca su exclusión social (López-Morales, 2016).

<sup>571</sup> El reconocimiento de los grupos sociales es esencial para corregir las desigualdades estructurales. Abogar por una "política de la diferencia" posliberal, individualizada, no consigue mediante un trato igualitario de los individuos anular la opresión basada en el grupo (Mira-Aladrén & Lozano-Blasco, 2022).

Por otro lado, otros programas se enfrentan a la problemática mediante rehabilitación y políticas sociales de inserción, enfocadas en la regeneración de los barrios y el impulso de la mixtura social (Hidalgo-Dattwyler et al., 2019). Aquí la clave es cómo cuantificar la vulnerabilidad, pues definir esa noción de mixtura o capital social para evaluar los programas o decidir si un barrio merece o no la demolición, es realmente complejo. La demanda principal de los pobladores es quedarse en su propia comuna. A veces, se sacan conclusiones prematuras a partir del fenómeno de la segregación, como que la construcción masiva de vivienda social en la periferia siempre conlleva la deslocalización de familias vulnerables y la destrucción de su capital social. Es interesante cómo transcurridos los años estas hipótesis no están tan claras, pues ante esa desorganización social anunciada se establece la construcción social del hábitat, informal pero resiliente (Cociña & López-Morales, 2017; Palma & Pérez, 2020; Pérez & Palma, 2021).

*Dejando a un lado la estigmatización tradicional que se entiende sobre la segregación residencial, en la actualidad muchos de estos barrios ya no merecen ser tratados como guetos desorganizados, pues han tejido interesantes redes sociales a tener muy en cuenta, donde los programas públicos de reconstrucción y rehabilitación han adquirido cierta responsabilidad (CL.AS24).*

(5) Densidad, hacinamiento y el problema de los allegados<sup>572</sup>. Es una realidad difícil de cuantificar y diagnosticar pues permanece oculta o invisibilizada (Sepúlveda-Ocampo & Fernández-Wagner, 2016). El problema del déficit que establece los campamentos es solamente la punta del iceberg, ya que el cálculo real debería tener en cuenta el problema de los allegados, algo que no ha podido diagnosticarse con precisión a la hora de implementar el actual Plan de Emergencia Habitacional. Representa en términos cuantitativos el mayor problema frente a la vivienda en Chile. Una manera de aproximar su medición es a partir de los cientos de comités de allegados que hay a la espera de una solución habitacional, una situación donde cae buena parte del colectivo inmigrante, formando enclaves residenciales informales compartidos por varias culturas (Margarit & Galaz, 2018).

Aquí entran gran variedad de alternativas precarias de vivienda informal, que van desde familias compartiendo vivienda hasta alquileres de todo tipo<sup>573</sup>. Es especialmente dura la problemática que representan los arriendos y subarriendos fraudulentos, donde se organizan auténticas mafias que lotean y alquilan vivienda sin regulación alguna, incluso mediante ocupaciones ilegales de terreno<sup>574</sup> (Contreras-Gatica et al., 2015; Rodríguez, 2022; Sheehan, 2018). En Chile frente a la falta de alternativas al modelo subsidiado de la propiedad, existe un mercado de alquiler poco transparente y duplicado, entre vivienda formal e informal. Esto hace complicado conocer la demanda real y los precios del alquiler en Santiago, pues lo publicado ignora todas las redes informales.

De manera indirecta, es un problema que afecta a otras clases medias en entornos urbanos diversos, pues el precio del alquiler sube de manera generalizada. Ante la demanda, el mercado se abre a nuevos modelos de mercantilización de la vivienda, donde destaca la edificación en altura (Rojas-Symmes et al., 2019; Vergara-Vidal, 2017). Mediante el modelo *built to rent* o *multifamily* (Vergara-Perucich, 2022a), se deja de lado la noción del derecho a una vivienda digna para priorizar sobre sus componentes

---

<sup>572</sup> El problema de los allegados va más allá de su propia condición de hacinamiento, pues como varias familias comparten vivienda se desarrollan lazos familiares de reciprocidad que entre estos sectores vulnerables son imprescindibles para su sostenibilidad familiar. Cuando se les concede un subsidio y tienen que deslocalizarse a otra comuna, les resulta complicado sobrevivir sin esos lazos comunitarios (Rodríguez & Sugranyes, 2009).

<sup>573</sup> En 2011 el 40% del mercado del alquiler en Santiago es informal, sin contrato; representando el 56% para el quintil inferior. Es un parque poco consolidado, donde el 80% del alquiler es de propietarios individuales. En este sentido, no existe un sector profesionalizado de alquiler como se entiende en Europa (Salvi del Pero, 2016).

<sup>574</sup> Las nuevas ocupaciones no tienen relación con las tradicionales tomas donde los movimientos de pobladores luchan por el derecho a la vivienda y la ciudad. Durante el último periodo se desactiva su relevancia política (Angelcos & Pérez, 2017) y responden a la necesidad habitacional inmediata. Se usan los campamentos como una estrategia individual de las familias pobres para acceder a predios urbanos bien localizados y luchar por regularizar la situación a partir de obtener la propiedad de una vivienda subsidiada (Valenzuela et al., 2010).

de inversión y rentabilidad. Grandes fondos financieros adquieren y construyen departamentos en zonas atractivas, como el centro de Santiago, organizando auténticos guetos verticales mediante edificios en altura con departamentos muy pequeños (Cattaneo-Pineda, 2011). Gracias a la falta de regulaciones estatales<sup>575</sup>, representa el último proceso de especulación inmobiliaria centrado en los nuevos modelos familiares, rutinas socioeconómicas y aprovechando la flexibilidad que facilita la tenencia en alquiler.

### **8.2.3 La comparativa entre modelos residenciales y sus problemáticas**

Se sintetizan a continuación las componentes analizadas en el presente apartado desde una perspectiva comparada entre contextos. El objetivo es presentar las principales problemáticas ligadas al parque residencial actual, frente a las que deberían adecuarse los modelos sociales de vivienda derivados de las políticas implementadas. A nivel global, en Europa destacan dos periodos históricos recientes y diferenciados con respecto al modelo implementado para las políticas sociales de vivienda: la dinámica neoliberal a partir de los años 70, que supone la externalización y privatización de los servicios sociales; y las políticas de austeridad tras la crisis de 2008. La reducción creciente en la intervención pública hace que el déficit de vivienda aumente junto con la diversificación de los perfiles de vulnerabilidad y la problemática del sinhogarismo. La dificultad de acceso a vivienda asequible representa la crisis actual, resultado de que los costos han aumentado muy por encima de los ingresos familiares. En respuesta, destacan procesos de innovación ligados a la vivienda, basados en el nivel local, el empoderamiento social y los sistemas cooperativos. A nivel político se traducen en un aumento de la participación, consolidando nuevas redes de gobernanza hacia el objetivo de poder garantizar el derecho a la vivienda.

En cambio, en Latinoamérica aparecen tres fases diferenciadas: el rápido proceso de crecimiento urbano ligado al éxodo rural, con una mínima intervención gubernamental, donde destacan los procesos de autoconstrucción y la vivienda informal como el modelo tradicional para la expansión urbana; el aumento de la intervención pública durante el periodo de financiación de programas públicos del Consenso de Washington; y la fase productiva liderada por el sector de la construcción privado, impulsado por las subvenciones públicas a la demanda. Décadas de políticas volcadas a mejorar el grave déficit de vivienda, focalizadas sobre la población más vulnerable, consiguen reducirlo en general entre la población urbana mediante la consolidación de grandes parques en propiedad. La segregación ligada al proceso de construcción masiva se sitúa como una de las principales problemáticas residenciales, consecuencia directa de la trayectoria política comentada. Aquí el objetivo compartido más que garantizar el derecho a la vivienda, es poder otorgar unas condiciones básicas de vivienda digna; tampoco se trata de un tema de informalidad o regularización de la vivienda, sino más bien de lograr consolidar un parque residencial integrado en la ciudad. Como aspectos de innovación, destaca la tendencia a regularizar barrios informales antes de demolerlos; los procesos de autoconstrucción con apoyo público; o las incipientes políticas de alquiler, densificación y localización.

Profundizando en la comparativa y a un nivel más concreto, urbano, la Tabla 17 sintetiza las principales problemáticas que definen las características de los parques residenciales de Barcelona y Santiago, poniendo el foco sobre las componentes directamente relacionadas con los programas de vivienda social existentes, o la ausencia de estos. Ambos contextos representan problemáticas similares, que se pueden agrupar en cinco apartados: territorio y suelo, exclusión social producto del mercado, déficits de la vivienda social, segregación urbana, problemáticas derivadas del propio modelo de vivienda social y las situaciones puramente contextuales.

---

<sup>575</sup> En estos modelos toman relevancia cuestiones como la movilidad o el uso del automóvil privado, ligadas a la desregulación de la edificación en altura. Se trata de edificios de más de 30 pisos y hasta mil apartamentos, lo que representa un gran aumento en la densidad residencial y graves transformaciones sobre el espacio público. Estas cuestiones precisan de exigencias normativas urbanas y mecanismos de compensación, donde es necesario un instrumento de regulación territorial de escala local preciso, que encaje con el metropolitano (Plan Regulador Comunal (PRC) y Plan Regulador Metropolitano (PRMS)) (Rojas-Symmes et al., 2019).

En cada lugar, estos apartados chocan con realidades diversas, que conforman respuestas de todo tipo por parte de los actores implicados, también el político. Tanto Barcelona como Santiago son el producto de una fuerte componente de atracción y centralización territorial. La característica común es que se ha dado prioridad a las dinámicas de mercado en los procesos de expansión urbana, lo que establece a nivel territorial parques claramente diferenciados entre la componente urbana frente a la rural. Esto coloca a ambas urbes en una posición de clara supremacía frente a las localidades cercanas e incluso regionales. La escasez de suelo urbano obliga a ambos sistemas a ampliar la perspectiva a escala metropolitana, donde se representa un déficit con respecto a la gobernanza de este nivel, mayor al municipal o comunal. Es necesario implementar una política con mayor capacidad de planificación a escala regional, sostenible y adecuada a sus características territoriales. Aquí es determinante la regularización del suelo y la capacidad de desarrollar planes reguladores con previsión para modelos adaptados de vivienda social. Es necesario planificar la expansión urbana, consolidar o integrar los elementos periféricos a escala metropolitana y articular políticas de cohesión territorial.

- Tabla 17. El parque residencial y sus principales problemáticas. Una comparativa entre España y Chile

España. Barcelona	Chile. Santiago
1/ Falta política de cohesión territorial	1/ Falta regularización suelo y planificación
2/ Exclusión social. Sinhogarismo y desalojos	2/ Campamentos. Vivienda Informal
3/ Déficit vivienda social pública	3/ Calidad de la vivienda social
4/ Gentrificación y turistificación	4/ Localización vivienda social. Segregación
5/ Modelo rígido de vivienda social	5/ Densidad y Hacinamiento. Los allegados

-Fuente. Elaboración propia a partir del apartado 8.2.1 y 8.2.2

La falta de un sistema público y social de vivienda, así como el desarrollo de parques residenciales ligados a las dinámicas mercantiles<sup>576</sup>; hacen que la exclusión social urbana se convierta en estructural para las familias más vulnerables. El aspecto más extremo de esta realidad lo establecen aquellos que directamente no disponen o son expulsados de la vivienda, lo que supone una situación de auténtica emergencia habitacional. El constante crecimiento de los desahucios y el sinhogarismo en Barcelona, lo representa en Santiago el aumento de los campamentos y la vivienda informal. Aunque en cada contexto las respuestas sociales son diversas, y es cierto que en Barcelona existe una red asistencial junto con el tercer sector más consolidada, la exclusión derivada directamente de una componente mercantil inaccesible se reproduce de manera global. La respuesta pública frente a este déficit se implementa en torno a programas de vivienda social focalizados, que en ambos contextos se concentran sobre el impulso de la vivienda en propiedad más que en la propia componente social de esta. En España tras todo el desarrollo del modelo VPO subvencionado, en la actualidad no existe un parque público consolidado y el déficit de vivienda social es una de sus características más determinantes. En Chile, el modelo de vivienda social basado en la subvención de la demanda ha funcionado en este sentido y la propiedad se ha extendido a todos los niveles sociales. La problemática aquí la determinan graves déficits de integración y la falta de calidad de esta vivienda, en periferias donde se determina todavía una falta de consolidación frente al tejido urbano.

Derivada de esta dinámica aparece la problemática de la segregación urbana, que comparte en ambas ciudades una evidente intencionalidad política<sup>577</sup>. En el entorno europeo va ligada a los clásicos procesos

<sup>576</sup> Se viven procesos mercantiles parejos, desplazados en el tiempo. Mientras que en España la subida de precios en la vivienda entre 1980-2008 es de las mayores del mundo, sobre el 60%; en Chile durante este periodo la subida se acerca al 20%. En cambio, a partir de la crisis de 2008 los precios se desploman en España, 2007-13; mientras que en Chile comienzan una fuerte ascensión que se acentúa a partir de 2010 (Kenna, 2014).

<sup>577</sup> La gentrificación se relaciona con: la reestructuración de clase del espacio urbano liderada por el Estado, en un proceso de renovación entendido como un saneamiento social, que desplaza y criminaliza prácticas y poblaciones

de gentrificación y turistificación; y en Latinoamérica deriva de un modelo de expansión urbana de periferia excluyente. La concentración de usos y clases sociales en barrios periféricos en Santiago sigue siendo la cara más controvertida de la política de vivienda implementada por el MINVU; mientras que en Barcelona es una problemática que crece tras la crisis de 2008, ligada al impulso de la nueva burbuja del alquiler. Frente a esto no hay alternativas asequibles, ni de manera pública ni por parte del mercado, y las propias redes familiares y sociales asumen la responsabilidad. Pero las familias son cada vez más heterogéneas mientras que el parque social de vivienda es demasiado rígido para asumir estos cambios. En Barcelona es el mercado de alquiler el que asume la componente social, lo que va en detrimento de otros procesos sociales como la capacidad de emancipación de los jóvenes o la vivienda para los más ancianos. En Santiago supone el ascenso de la densidad en la vivienda y el problema de los allegados se hace estructural. A nivel global el desconocimiento de la demanda real es cada vez mayor, lo que simboliza graves problemas de gobernanza para el proceso de diseño e implementación de las políticas.

### **Capítulo 9. Hipótesis de estudio y limitaciones de la investigación**

Tras el análisis de las principales variables que establecen el contexto del sistema de vivienda tanto en su faceta histórica como estática (Capítulo 4, modelo analítico, Tabla 9), el Bloque III concluye retomando el objetivo global de la investigación. Para analizar el proceso de gobernanza que hay detrás del diseño e implementación de las políticas de vivienda ha sido necesario profundizar sobre el *path dependency* que determina la situación contemporánea, así como las propias características y problemáticas que explican la situación actual. Pero, esta investigación pretende ampliar su perspectiva analítica a partir de aquí para definir el proceso comentado, así como su situación presente con respecto al modelo de políticas de vivienda y programas de vivienda social que ha venido desarrollándose en continuidad de manera tradicional a lo largo de su desarrollo histórico.

Para ello es clave la comparativa entre contextos, pues el análisis comparado frente a su desarrollo histórico permite articular las dos hipótesis de estudio, que se analizan en el siguiente Bloque IV. Esto justifica la comparativa entre España y Chile: (1) ante los aspectos comunes. Con un desarrollo histórico similar frente al bienestar y las políticas de vivienda se conforma una cultura residencial pareja en ambos contextos (Capítulos 5, 6 y 7). La comparativa permite determinar la dinámica y relevancia que han tenido los mismos actores e instituciones implicadas, encajando su actuación en el lugar que les corresponde dentro del proceso de gobernanza; (2) frente a las diferencias. Con un contexto entre países tan diverso (económico, político, social, cultural, territorial, etc.), aunque el desarrollo de políticas de vivienda sea similar se termina configurando un sistema de vivienda bien distinto. Se establecen problemáticas residenciales diferentes frente a las que se resuelven programas de vivienda social concretos adecuados a sus situaciones contextuales. La evolución de modelos dispares, en comparativa, permite analizar el proceso de gobernanza actual en qué punto está con respecto al desarrollo analizado.

#### **9.1 Hipótesis 1: el Proceso de diseño e implementación de políticas de vivienda**

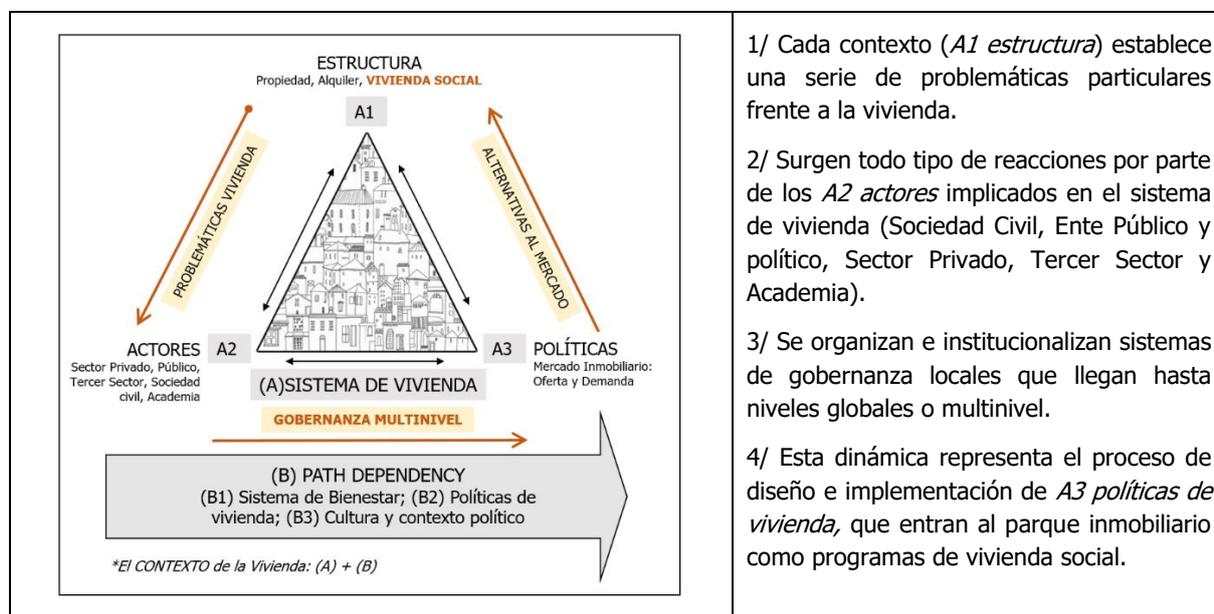
Se define el proceso de gobernanza en el diseño e implementación de políticas de vivienda en forma de programas de vivienda social a partir de las variables analizadas, procesuales y estáticas; junto con la dinámica que adquieren los principales actores implicados dentro de las mismas y a varios niveles. Para profundizar sobre el análisis del proceso de gobernanza, se retoma el modelo analítico presentado al final del marco teórico (Capítulo 4, Bloque II); y se simplifica sobre la Tabla 18, que recoge: (2) el sistema de vivienda, como la (D1) estructura o el parque de viviendas (factor socioespacial o económico), los (D2) actores que determinan los sistemas de gobernanza (factor relacional o

---

no deseadas; la falta de vivienda asequible; la privatización y desaparición de los espacios tradicionales de reproducción social para grupos de menores ingresos en las áreas centrales. Aquí, se emplea el urbanismo como método de control social, algo representativo en los contextos latinos (Janoschka et al., 2014).

demográfico) y las (D3) políticas públicas de vivienda (factor institucional o político) (Martínez-Moreno, 2018; Van der Heijden, 2013). Para completar el esquema desde una perspectiva integral, social y relacional es necesario introducir el (1) factor procesual o histórico, que incluye el análisis del desarrollo de los (A) sistemas de bienestar, las (B) políticas de vivienda y la (C) cultura residencial. La unión entre el (1) *path dependency* y el (2) sistema de vivienda, establece el contexto que envuelve al proceso.

- Tabla 18. El Proceso de diseño e implementación de políticas de vivienda



- Fuente. Elaboración propia

Para empezar, sobre la estructura del parque de viviendas surgen ciertas problemáticas contextuales. Estas afectan directamente a los actores que participan en el mismo, ya sea a nivel mercantil, productivo o como usuarios/residentes. Estos se organizan para hacerles frente mediante todo tipo de dinámicas a varios niveles, que de manera contextual determinan los sistemas de gobernanza. Los sistemas de gobernanza multinivel se institucionalizan y determinan la respuesta en forma de políticas públicas de vivienda. Esto establece el marco normativo de intervención pública donde se desarrolla toda forma de vivienda social como una tipología residencial alternativa al mercado inmobiliario, lo que afecta directamente al sistema de oferta y demanda de viviendas. Así, la vivienda social pretende paliar los déficits del mercado y universalizar el derecho a la vivienda.

Este proceso, explicado de manera esquemática en la Tabla 18, establece que la vivienda social no surge directamente del gobierno de una manera jerarquizada y estandarizada (top-down); sino más bien es el resultado de un sistema de gobernanza multinivel (bottom-linked), donde los actores implicados se organizan frente a las problemáticas contextuales y participan directamente sobre el propio proceso político para hacerles frente.

- Hipótesis1. Proceso (H1): Existe un proceso de participación entre todos los actores implicados que representa un sistema de gobernanza multinivel capaz de diseñar e implementar políticas públicas de vivienda de un modo más adecuado a sus problemáticas contextuales.

No es objeto de la presente investigación describir el proceso de diseño e implementación de políticas, definiendo en qué momento intervienen estos actores o de qué manera (Capítulo 2.3.3). La tesis propone, desde una perspectiva social y consensuada, superar la noción teórica de ciclo secuencial para la elaboración de políticas (Howlett et al., 2015; Howlett & Ramesh, 1995) hacia una visión integral del proceso, donde se promueva la participación de todos los actores y la coordinación a todos los niveles. Esta es la base para cimentar el diseño de un proceso estandarizado y reglado, también evaluable, a partir del cual elaborar las políticas de vivienda. El objetivo es ensalzar la importancia y necesidad de

que, en este proceso, participen todos los actores implicados y en coordinación con todos los niveles administrativos, pero la investigación no llega hasta la elaboración y presentación de dicho proceso<sup>578</sup>.

La participación de todos se resuelve a partir de un proceso deliberativo y consensuado, en el que el resultado en forma de políticas debe satisfacer, de manera general, a todas las partes. Se tiene muy en cuenta que el propio proceso de gobernanza nunca puede ser perfecto (Capítulo 2.2.4), pero la hipótesis es que, de uno u otro modo, todos los actores implicados participan en él, lo que establece una condición básica para que el resultado de dicho proceso sea más adecuado a sus problemáticas contextuales. El hecho de que todos los actores participen y en coordinación multinivel ya hace que el resultado sea más adecuado, esto se toma como una cuestión de Perogrullo que no se comprueba en la investigación.

Que sea más adecuado es indiferente al "éxito" que tengan las políticas, pues este se puede evaluar a partir de muchas perspectivas<sup>579</sup>. Tras el análisis del desarrollo histórico se asume que, en ciertos casos, son las propias políticas las que han creado las problemáticas al perseguir fines partidistas o lucrativos. Se entiende que siempre hubo un origen en el que la política pretendía solucionar problemáticas sociales concretas; que después, esas políticas terminen conformando nuevas problemáticas ante las cuales diseñar nuevas políticas, no debe confundir el proceso que determina la hipótesis principal de investigación. De todos modos, es algo que analizar a partir de la opinión de los expertos.

En este sentido las entrevistas se centran sobre la opinión de los actores implicados en el proceso de gobernanza, dejando a un lado aquellos actores, como los usuarios de la vivienda social, que no tienen una visión global de todo el proceso analizado. La opinión de los usuarios sería interesante para valorar los resultados reales de estos programas de vivienda social, algo que escapa al alcance de la presente investigación. Otra de las limitaciones con las que se encuentra la investigación es que, la selección de las variables contextuales que determinan la relación entre los sistemas de gobernanza y la provisión de programas de vivienda social deriva del análisis bibliográfico, por lo que no es exhaustiva y excluyente. Podrían elegirse otras variables que también influyen sobre el proceso de gobernanza, pero es inabarcable asumir la totalidad de factores contextuales y para la presente investigación se han seleccionado las que se consideran más importantes, definiendo así el propio proceso investigado.

## 9.2 Hipótesis 2: un sistema de Gobernanza en Transición

Frente al proceso descrito en el apartado anterior (Tabla 18, H1), queda pendiente contextualizar en el tiempo el modelo de gobernanza contemporáneo en comparativa frente a todo su desarrollo histórico analizado durante el Bloque III. Como se analiza durante el Capítulo 7, en ambos países la evolución de las políticas de vivienda mantiene unos objetivos bien determinados y comunes, hasta llegar a la situación o periodo actual (Tabla 12 y 13, Capítulo 7.3). A partir de aquí es motivo de hipótesis para la presente investigación si la etapa que comienza tras la crisis inmobiliaria de 2008 en España y con la entrada del Siglo XXI en Chile, supone una continuidad frente a este modelo tradicional implementado o, en cambio, establece una transición hacia un sistema de gobernanza más similar al descrito en H1.

- Hipótesis 2. Transición (H2): el último periodo vivido, tanto en España como en Chile, supone la transición hacia un sistema de gobernanza multinivel más garantista, preocupado por la participación de todos los actores implicados y a todos los niveles, algo que necesariamente se traduce en políticas de vivienda más adecuadas.

---

<sup>578</sup> Se critican los modelos de vivienda social que se intentan replicar o estandarizar a nivel global sin tener en cuenta su contexto, ensalzando la importancia de la participación de los actores implicados a todos los niveles como condición necesaria para impulsar un proceso de gobernanza que culmine con unos programas de vivienda más adecuados. Esto, por definición, imposibilita su diseño y conformación de manera anticipada o aislada.

<sup>579</sup> Puede haber un proceso de gobernanza con un adecuado diseño, pero una insuficiente capacidad de implementación; o al revés, un diseño inadecuado, pero desenvuelto mediante una amplia participación. Por otro lado, un correcto diseño e implementación de políticas puede provocar un fracaso electoral (McConnell, 2015).

El proceso político se ha ido perfeccionando en el tiempo, donde es clave el giro neoliberal de los años 80 pues representa el paso del gobierno tradicional a la gobernanza. Pero, la externalización de los servicios públicos, aunque implica mayor participación no garantiza que el proceso incluya a todos los actores implicados, ni que este se traduzca en políticas de vivienda más adecuadas a sus realidades contextuales. A nivel global y dicotómico, la transición determina el paso de un sistema tradicional de gobierno jerarquizado y centralizado, cuyas políticas de vivienda se resuelven mediante un proceso top-down; hacia una dinámica más democrática y participativa, deliberativa, donde los sistemas de gobernanza multinivel determinan un proceso bottom-up o bottom-linked, donde participan todos los actores implicados mediante una coordinación a varios niveles.

Los procesos contemporáneos se toman, como hipótesis, como paradigmáticos dentro de la relación entre el sistema de gobernanza multinivel y su resultado en formas de políticas de vivienda, considerando que en ambos contextos suponen una transición o cambio de modelo frente al desarrollo histórico analizado. Por tanto, el proceso acontecido en ambos países durante los últimos años marca un antes y un después para la relación analizada, un paso determinante frente a la transición del gobierno a la gobernanza iniciada tras el giro neoliberal de los años 80. De manera comparada entre contextos y desde una perspectiva temporal actual que recoja los últimos años, se analiza la situación presente para llegar a ciertas conclusiones, que se recogen al final de la tesis como líneas estratégicas o recomendaciones, siempre con el objetivo de seguir mejorando el sistema de gobernanza que existe tras el diseño e implementación de políticas de vivienda en forma de programas de vivienda social.



## **Bloque IV. EL PROCESO DE GOBERNANZA. SITUACIÓN CONTEMPORÁNEA**

Para profundizar sobre el objetivo principal de la investigación, que pone el foco sobre los sistemas de gobernanza en el proceso de diseño e implementación de políticas de vivienda, y tras el análisis de las principales variables contextuales que enmarcan al proceso en el Bloque III; en el presente Bloque IV se abordan las dos hipótesis de estudio, explicadas en el Capítulo 9. El Capítulo 10 se centra en el proceso de diseño e implementación de políticas de vivienda, a partir del análisis de los actores implicados en el mismo y los sistemas de gobernanza que se establecen. A partir de aquí, el Capítulo 11 analiza el proceso desde una perspectiva histórica, para entender el momento actual con respecto a los sistemas de gobernanza implicados y el modelo de vivienda social implementado, en comparación con la situación tradicional analizada. Para terminar, el Capítulo 12 explica de manera sintética las principales conclusiones de la investigación, producto principalmente de la resolución de las hipótesis de estudio. Tras la conclusión del análisis, se aventuran algunas líneas estratégicas sobre las que mantener la transición hacia sistemas de gobernanza más efectivos, abiertos a todos los actores y niveles administrativos, lo que se traduce en programas de vivienda social más adecuados.

### **Capítulo 10. El Proceso de Diseño e Implementación de Políticas**

En este capítulo se analizan los sistemas de gobernanza contemporáneos en el proceso de diseño e implementación de políticas de vivienda, a partir del estudio de los niveles administrativos y los actores implicados en el mismo. La Hipótesis 1 es que existe un proceso de participación entre todos los actores y a todos los niveles, que representa un sistema de gobernanza multinivel garantista frente al diseño e implementación de políticas y su adecuación a la demanda local. Para empezar, se elabora una definición homogénea de vivienda social con la que poder trabajar, operativa en ambos contextos. Se emplea para hacer un análisis de los principales programas de vivienda social contemporáneos en las dos ciudades estudiadas. A partir de aquí, se analiza el proceso para el diseño e implementación de estos mediante el estudio de los sistemas de gobernanza y los actores implicados, poniendo ejemplos reales donde se emplean los programas de vivienda social señalados. Para terminar, se llega hasta una definición global del proceso, que recoge tanto los aspectos comunes entre contextos como las diferencias significativas. Estas serán definitorias para analizar la situación actual en el siguiente Capítulo 11.

#### **10.1 Los programas de vivienda social contemporáneos**

##### **10.1.1 Introducción. Una aproximación global al concepto de vivienda social**

En este apartado se profundiza sobre la definición facilitada de vivienda social durante el marco teórico, para contextualizarla tanto en el caso español como el chileno. Se establece una noción operativa de vivienda social adecuada para ambos contextos, que se utiliza para el desarrollo de este Bloque IV.

##### ***La vivienda social en España***

En España no existe una definición oficial o reglada sobre lo que es la vivienda social, pues la noción se enmarca en la perspectiva global occidental donde encajan varios modelos parejos. En general, gira en torno al compromiso que tienen los gobiernos sobre garantizar el derecho a la vivienda de manera universal, creando las condiciones para que las familias puedan acceder a la misma; y se centra sobre los sectores más vulnerables, porque no pueden adquirir ese derecho acudiendo al mercado.

*La vivienda social es aquella que se ofrece a condiciones por debajo del mercado, aunque no es un producto cerrado que sea igual en todas partes. El propio mecanismo de mercado no sirve para ofertar vivienda social, pues ajusta cantidades y precios en función de lo que la demanda esté dispuesta a pagar. Por eso, cuando el mercado no resuelve el acceso a la vivienda tiene que haber un parque*

*específico que opere bajo condiciones de demanda; pues el que corre riesgo de exclusión no encuentra una solución en el mercado, por lo que es necesario intervenir de manera pública (ES.SP14).*

Para resolver los problemas residenciales hay que operar desde una perspectiva holística, que amplíe la componente habitacional hacia una noción multidisciplinar que va más allá de la política de vivienda. Además, se debe abordar desde una noción multinivel que incluya al conjunto de actores implicados.

*La vivienda social debería ser un derecho, una herramienta imprescindible. Nosotros trabajamos con personas sin hogar y nadie puede hacer nada sin una vivienda. Afecta a todo, al desarrollo de la persona, a la natalidad de las parejas, la calidad de las familias, etc. Hay que tener en cuenta gran cantidad de variables, como su relación con los salarios o la red de transporte público; que son definitorias para definir la situación de las familias dentro del entorno metropolitano (ES.TS9).*

Desde esa noción global se establece un creciente desajuste entre los precios de la vivienda con respecto a los salarios familiares, lo que determina la necesidad de una intervención compartida entre políticas sociales y de vivienda para llegar a un equilibrio razonable. Aquí entra en juego el conflicto entre el concepto de vivienda como valor de uso frente a su noción mercantil o de inversión; la vivienda social dentro de estas dos percepciones es la que prioriza claramente su valor de uso. Persigue una función social, una vivienda para habitar, donde encajan diferentes fórmulas a partir de variables como la tenencia, su sistema de gestión, mantenimiento o, incluso, el rol de la persona usuaria.

*La vivienda social debería ser una vivienda realmente accesible para las personas que la necesitan y la accesibilidad la marcan los recursos de los que dispone un hogar para poder acceder a esta. Una vivienda pensada no para especular sino para cubrir las necesidades residenciales de parte de la población. Debe ser una alternativa al sistema, que está principalmente en propiedad (ES.A10).*

Por tanto, la noción global de vivienda social imperante está directamente relacionada con la perspectiva económica frente a las diversas modalidades de intervención pública para el tratamiento de la demanda excluida del mercado. Dentro del entorno europeo, es complicado delimitar exactamente esa condición de demanda excluida, por lo que el concepto de vivienda social se complementa con el de vivienda asequible, estableciendo límites algo difusos entre sí<sup>580</sup>. Las políticas de vivienda pretenden regular el mercado inmobiliario para que el precio de acceso a la vivienda sea lo más parecido a su coste de producción, para evitar así la especulación y fomentar que las transiciones mercantiles sean eficientes y sostenibles. El objetivo general de la intervención política en los entornos occidentales es consolidar la función residencial y social de la vivienda, impulsando una relación de equilibrio donde sea el propio mercado el que consolide la oferta de vivienda asequible. La idea es que este parque sea lo suficientemente extenso como para alcanzar a todos los segmentos de la población integrados en la sociedad, o sea, con trabajo. Así, la intervención pública directa se puede limitar solamente a las situaciones de mayor vulnerabilidad, sobre aquellos sectores excluidos de la sociedad y del mercado.

*De una manera simple, la vivienda social se puede definir como la que se ofrece a un precio que las personas pueden asumir en condiciones de dignidad; siendo este inferior al 30% de los ingresos familiares. Lo ideal sería que el mercado de la vivienda no funcionara de manera especulativa, porque los precios están muy desequilibrados de los ingresos familiares. En este marco, hay que intervenir para que la aportación de las familias a la vivienda sea proporcionada a sus ingresos (ES.TS8).*

Pero, los salarios dejan de tener relación con los precios del mercado inmobiliario y la vivienda se convierte en un importante generador de desigualdades. A efectos prácticos, el mercado no consigue consolidar un parque asequible de vivienda, por lo que a nivel europeo se establece la diferencia entre vivienda asequible y social a partir de una mayor o menor intervención pública, con respecto a un

---

<sup>580</sup> Encaja dentro de un global y heterogéneo parque de alquiler. Las clasificaciones se establecen diferenciando entre la propiedad del inmueble (público, privado o del tercer sector) y la asignación de su precio (de mercado, subvencionado o público) (Oxley et al., 2011). Es pues complicado en ciertos contextos con perspectivas más universalistas del derecho a la vivienda diferenciar entre el alquiler de mercado y el social.

umbral establecido. La medición suele valorar el porcentaje que emplean las familias para los gastos de la vivienda con respecto a sus ingresos; y se coloca en torno al tope del 30-40% de estos para que se considere como una vivienda asequible. Dentro de este marco suele diferenciarse entre la vivienda social en titularidad pública y gestionada en régimen de alquiler; y la vivienda asequible, de titularidad privada y con cierta regulación o apoyo público en forma de subvenciones.

En España este marco conceptual no termina de encajar<sup>581</sup>, pues el parque público de viviendas es muy limitado en comparativa con el entorno europeo. Esta comparativa es realmente complicada<sup>582</sup>, porque a partir de la dictadura la política de vivienda española se centra sobre la figura de la VPO; que tiene un fuerte respaldo financiero público, pero se entrega en propiedad y termina privatizándose con el paso del tiempo. El sector inmobiliario y de la construcción se ha tratado como parte del desarrollo económico del país, consolidando un modelo de vivienda social ligado a las dinámicas de mercado. Se forma todo un entramado material en torno al mundo de la vivienda en propiedad, conformando un sector económico determinante para la creación de empleo y el PIB nacional. La provisión social de vivienda se entiende como la posibilidad de subvencionar a la vivienda en propiedad, por lo que se implementan medidas políticas que no solo tienen un fin social, sino que también buscan el estímulo de la oferta del mercado inmobiliario (Pareja-Eastaway & Sánchez-Martínez, 2016a).

*En España no existe una política de vivienda como se entiende en el entorno europeo; sino una política de desarrollo económico a través de la vivienda empleando la VPO como producto mercantil. Esto no quita que hubiese pequeñas porciones de vivienda pública gestionadas a nivel municipal, por ejemplo, el Patronato Municipal de la Vivienda de Barcelona (desde 1927). En 2016 cuando se aprueba el nuevo Plan de Vivienda de Barcelona ya existía un parque público de unas 7mil viviendas en alquiler (ES.EP3).*

En conclusión, no existe una definición consensuada homogénea de vivienda social pues las competencias a partir de la Constitución de 1978 recaen sobre las Comunidades Autónomas, que despliegan programas de vivienda con ciertas diferencias entre sí (Lambea-Llop, 2016, 2020)<sup>583</sup>. Aun así, estos giran en torno a modelos de VPO que representan características comunes entre CC. AA., donde destaca, por ejemplo (Leal-Maldonado, 2011; Pittini & Laino, 2012): que la protección o calificación de la vivienda tiene una temporalidad definida, variable, a partir de cuando queda descalificada y entra al mercado privado; un sistema de requisitos para el acceso a la misma, que debe destinarse como uso de residencia principal, delimitado a partir de los ingresos familiares; y un precio de venta o alquiler definido, así como ciertas condiciones de calidad y diseño. Al final, tienen en común que disponen del respaldo directo del ente público, que actúa tanto en la provisión, planificación y cesión de suelos, como con variedad de subsidios para su construcción, venta o alquiler; junto con otros beneficios fiscales y condiciones favorables financieras de crédito (Trilla & Bosch, 2018).

### **La vivienda social en Chile**

En Chile, existe una definición teórica reglada de vivienda social. Tras la evolución de las políticas de vivienda durante el pasado siglo, la vivienda que recibe algún tipo de intervención pública ha ido cambiando de nomenclatura (habitaciones obreras, baratas, económicas, etc.). Para unificar criterios,

---

<sup>581</sup> La definición de vivienda social en el entorno europeo se centra en la provisión de vivienda tras la II Guerra Mundial en países del centro y norte del continente, como Francia, Reino Unido, Austria o Países Bajos. Los mediterráneos y del Este se incorporan después al modelo de Estado de bienestar y su vivienda social no encaja dentro de esta definición, pues tienen parques de titularidad pública muy limitados (Trilla & Bosch, 2018).

<sup>582</sup> Por ejemplo, el sistema que emplea Eurostat para la medición de la vivienda social no tiene en cuenta el alquiler privado subvencionado con dinero público o las diversas modalidades de VPO españolas. Es decir, da igual si la titularidad es pública o no, se debería contabilizar como vivienda social porque se oferta a un precio diferente al del mercado y recibe apoyo público. Hay que tener cuidado a la hora de comparar diversos contextos.

<sup>583</sup> La competencia es de las CC. AA según el Art. 148.1.3 de la Constitución (1978). Puede haber variaciones, pero dentro de un marco fiscal y financiero común central, según los Art. 149.1.1, 149.1.11 y 149.1.13.

la Ley General de Urbanismo y Construcciones (1992) la define de manera sintética como toda la vivienda que tenga un precio máximo de tasación<sup>584</sup>, independientemente de la procedencia de los fondos para su construcción (públicos o privados). En el periodo anterior a la dictadura, la vivienda que entregaba directamente el Estado no se diferenciaba de la promoción privada; pero, tras el giro neoliberal se otorga todo el protagonismo al mercado. El diagnóstico a mediados de los años 70 es que las políticas de vivienda anteriores tienden a beneficiar a las clases medias<sup>585</sup> e incluso acomodadas, mientras que el esfuerzo público debe dirigirse solamente sobre los vulnerables. Supone el impulso del Estado subsidiario, focalizado sobre aquello donde el mercado no llega.

*En el contexto neoliberal aparece la definición de vivienda social, que en términos generales es toda aquella vivienda cuyo valor no supera las 400 UF (unos 15mil dólares). Pasa de una definición por m<sup>2</sup> (DFL 2) a otra por precio. Pero, estas 400 UF están muy por debajo del precio real de la vivienda que producía el ente público durante el marco del Estado desarrollista previo a la dictadura (CL.A10).*

Para conseguir ajustarse a este límite económico las calidades de la vivienda social se reducen y se escogen peores localizaciones, donde el suelo es más barato. Se construyen menores superficies a una peor calidad constructiva. Aunque esta definición se mantiene en el tiempo, se ha visto superada por el propio contexto ligado a la vivienda. Hoy en día, solamente encajan en la misma algunas tipologías implementadas durante el periodo de construcción masiva los años 90, que representan problemáticas con respecto a sus calidades básicas. Por tanto, actualmente ya no se produce ninguna vivienda social según su definición, pues lo más económico ronda las 1.000 UF. A partir del año 2000 se retoma la noción de vivienda social originaria, con unas calidades similares a las ofertadas por el mercado, lo que encarece sus precios. Así, se estandariza un modelo constructivo de vivienda social con altos niveles de regulación. La cuestión es que, al depender principalmente del mercado, los precios han subido y el Estado financia vivienda de cada vez un coste mayor, lo que se aleja de la definición presentada.

Al fin y al cabo, el determinante de una vivienda social dentro de un entorno de mercado lo establece su precio y las políticas de vivienda tienen que facilitar ese marco de acceso; aunque es bastante cuestionable recurrir solamente a una definición económica para delimitar lo que debería ser un derecho universal. Desde una perspectiva más social, el hecho de tener que diferenciar o definir a la vivienda social del resto, ya es una prueba de que no se cumple su condición como derecho humano, de que la sociedad está comercializando lo que debería ser un bien de primera necesidad. Esto, inevitablemente, representa una estigmatización para aquellos que tienen que recurrir a ella, potenciando la segregación, fragmentación y polarización social de las ciudades. Todo lo social, con apoyo público, en la sociedad neoliberal meritocrática chilena conlleva una carga ideológica.

*Durante los años 60 y ligado a la movilización social, se comienza a entender la vivienda como un derecho; pero la dictadura detiene esta organización, desde abajo, donde la vivienda social nace del ámbito popular. Así, en los años 80 se operativiza la vivienda social como un bien (mercancía) y de los años 90 en adelante se centra la política sobre los subsidios, como un instrumento para alcanzar la casa en propiedad. El hecho de tener este patrimonio saca, en teoría, de la pobreza a las familias. La casa propia es el primer componente demandado y termina definiendo la vivienda social (CL.EP2).*

La dinámica de construcción masiva de los años 90, siguiendo con el modelo de la dictadura para gestionar vivienda barata de bajo estándar, marca un punto de inflexión para lo que hoy día se entiende

---

<sup>584</sup> Artículo 6.1.2 (OGUC), la vivienda social es "la vivienda económica de carácter definitivo (...) cuyo valor de tasación no sea superior a 400 UF, salvo que se trate de condominios de viviendas sociales en cuyo caso podrá incrementarse dicho valor hasta en un 30%". Para unificar criterios y actualizar la definición, el dictamen 50.892 de la Contraloría General de la República (2008) añade a la definición de vivienda social las construidas por programas ajenos al SERVIU, siempre hasta 140m<sup>2</sup>; empleando para ello la definición de vivienda económica del DFL 2 (1959), que incluye las viviendas construidas o rehabilitadas por el ente público (CORVI, CORHABIT, CORMU).

<sup>585</sup> Hasta 1973 la vivienda pública que se produce no se corresponde con los niveles de ingresos. Para llegar hasta los vulnerables el precio debe reducirse a 1/2; y para los excluidos hay que reducir el precio a 1/4 (Arellano, 1976).

por vivienda social. Los temporales del 1997 (viviendas Copeva o de "nylon") son un momento clave para un concepto en crisis, pues muestran los problemas del modelo neoliberal implementado. Esto deja una marca indeleble en el imaginario colectivo ligado al concepto de vivienda social. Al fin y al cabo, lo que existe son diversos programas habitacionales que a lo largo del tiempo buscan producir soluciones para familias de bajos ingresos. Por tanto, la noción popular de vivienda social es una construcción temporal que engloba todos estos programas, donde se enmarcan aquellas viviendas que han sido producidas con apoyo público y orientadas a los hogares más vulnerables; así como las problemáticas, de todo tipo, ligadas a estos modelos de vivienda subsidiada.

*La vivienda social es una vivienda orientada a responder las necesidades de una población que no puede acceder a la vivienda por la vía del mercado. Se entiende como un bien familiar, pero al mismo tiempo con una dimensión social, en la medida de que mientras la población tenga vivienda todos ganamos. Es un objeto que el Estado tiene que garantizar, promover y subsidiar (CL.TS6).*

Es la vivienda que proviene de un modelo de política pública que busca resolver la demanda habitacional de la población de menores recursos a partir de la entrega de subsidios. Son viviendas sociales porque el Estado interviene con esa finalidad y desde la perspectiva neoliberal supone la focalización del gasto social sobre los más pobres, los insolventes del mercado, con la intención de proveer de manera pública lo que se entiende como un derecho. Por tanto, la percepción global supera la definición oficial, hacia una noción que engloba como vivienda social a toda aquella que es objeto de un subsidio público. Aquí cabe destacar algo importante ligado a la cultura económica y de la vivienda chilena. Aunque la vivienda social se enfoca en apoyar al sector más vulnerable, la responsabilidad final es de las propias familias. Hay que ganársela y merecerla, lo que se liga directamente tanto a la cultura de la casa propia, como a esa estigmatización comentada frente a lo público y la necesidad de justificar estas ayudas.

### ***Una definición común y operativa de vivienda social***

Tras analizar las diferentes perspectivas entre contextos con respecto a la vivienda social, se presenta a continuación una definición operativa que encaja de manera global, a partir de dos componentes: el precio, como aquella vivienda que se ofrece a un precio distinto, menor, al del mercado; y el criterio de selección, pues las personas beneficiadas se escogen a partir de unos criterios especiales de necesidad, requisitos de acceso y reparto. Esta selección debe ser transparente y pública, no pudiendo derivar de un criterio exclusivamente privado (Lambea-Llop, 2016, 2020). A partir del análisis documental y las entrevistas realizadas a expertos en la materia, es patente que su finalidad principal es la de paliar el déficit habitacional que genera la deficiente relación entre el mercado y la comprensión de la vivienda como un derecho humano; por lo que su precio subvencionado es la condición más determinante.

Esta definición amplía la noción europea comentada sobre la vivienda social en titularidad pública y régimen de alquiler, hacia esquemas que encajan mejor con las realidades implementadas en España y Chile, donde el parque de titularidad pública es muy limitado. Engloba por tanto los esquemas en propiedad implementados tanto en la tradicional VPO española, como en el modelo ABC chileno. Ambos ofertan vivienda a un precio distinto al del mercado, a partir de la intervención pública mediante subvenciones; donde se introducen condiciones de selección para los usuarios. Esta perspectiva, además, no excluye por cuestiones de titularidad, por lo que amplía la noción a esquemas privados, del Tercer Sector y en colaboración con el ente público. La segunda condición presentada discrimina de manera intencionada las alternativas donde no participa el ente público. Por ejemplo, queda fuera de la misma toda la vivienda irregular en situación de campamento, la vivienda cedida por familiares, la gran variedad de modalidades que representan los allegados o los sistemas sociales de okupación.

La definición exige, por tanto, un marco conformado por la política de vivienda que regule los programas de vivienda social implementados. Aquí sí encajan, por ejemplo, diversos modelos cooperativos de vivienda llevados a cabo a partir de programas de colaboración público-privada o sistemas donde el tercer sector se encarga de la gestión y acompañamiento de la vivienda social. Lo mismo ocurre con las

subvenciones directas al alquiler privado. En estos casos, además de recibir apoyo público para ofertar una solución residencial a un precio distinto del de mercado, también se establecen requisitos para impulsar estos modelos alternativos entre los más vulnerables. Quedan fuera de la definición presentada, por ejemplo, los sistemas globales de regulación de precios, porque, aunque sí establecen condiciones para la definición de las zonas tensionadas, son estas demasiado extensivas y afectan a la ciudadanía en su conjunto, lo que no cumple con el segundo requisito expuesto. Esta medida en concreto pretende articular un entorno residencial asequible; pero, no puede considerarse como vivienda social. Aquí entra en juego la noción diferencial comentada entre vivienda social y asequible.

### ***Reflexión: ¿existe vivienda social fuera de la política de vivienda?***

Según la definición presentada la respuesta es negativa, no existe vivienda social fuera de la política de vivienda pues es necesario que además de ofertarse a un precio inferior al de mercado tenga algún tipo de regulación pública a la hora de establecer los criterios de selección para las familias implicadas. De todos modos, es interesante reflexionar al respecto, pues se establecen diferencias notables entre los contextos analizados y la noción formada sobre lo que ocurre fuera de la política de vivienda. En general, durante el desarrollo histórico del parque residencial y las políticas de vivienda cabe destacar que los grupos religiosos y otros movimientos caritativos, en España y Chile ligados mayoritariamente a la Iglesia católica, han apoyado al ente público en la provisión de vivienda para los más necesitados, siguiendo sus propios criterios privados. Fuera de esta modalidad tradicional, la reflexión frente a la situación actual gira en torno a la comparativa entre dos modelos que obtienen en sus contextos cierta legitimidad social y popular, a pesar de estar fuera de la regulación establecida: el caso de la vivienda informal y las situaciones de campamento en Santiago; y los sistemas de okupación irregular de vivienda frente a la escasez y emergencia habitacional en Barcelona. De manera general, ambas soluciones se presentan como alternativas extremas frente a la necesidad, para actuar allí donde el ente público no llega. Suponen la viva imagen de la crisis frente al déficit de vivienda y su noción mercantil.

En Barcelona, fuera del marco que establecen las políticas de vivienda y en primera línea frente al déficit habitacional destaca el movimiento okupa, con una consolidada trayectoria histórica. Otros movimientos alternativos de carácter colaborativo, asociacionista y cooperativo sí tienen un encaje dentro del marco político establecido y reciben apoyo público, por ejemplo, mediante acuerdos de cesión de uso a cambio de cumplir con algunos requisitos dentro de la relación público-privada. En cambio, el movimiento okupa a pesar de estar penado por ley y no recibir apoyo público porque atenta contra la propiedad privada, está ofertando una solución alternativa frente a las situaciones más desesperadas. Aunque cumple con una función social y supone una manera transitoria de esquivar la emergencia habitacional, su alto grado de precariedad no consigue sacar a las familias de la exclusión. Establece el fracaso de las políticas de vivienda y las limitaciones de la intervención pública sobre un parque residencial excluyente.

*Fuera de la política de vivienda están las viviendas okupadas. Aunque estoy en contra de la okupación y de lo que significa, frente a la emergencia habitacional está actuando como vivienda social, eso sí, con muy pocas garantías y en mal estado. Claro que hay gente que se aprovecha y no se debe promocionar, pero resuelve una problemática que no se está afrontando de manera pública (ES.TS6).*

A partir de la consolidación del movimiento, que alcanza gran representatividad en la historia reciente de las luchas sociales en Barcelona con casos como Can Batlló o Can Vies; se forman fuertes redes de capital social local. Con el apoyo de la PAH o el Sindicat de Llogaters, se plantea como una alternativa real la práctica de la okupación frente al sinhogarismo. La crisis inmobiliaria, las ejecuciones hipotecarias y los altos precios del alquiler enmarcan un contexto de emergencia habitacional frente al cual el ente público no establece una garantía universal, debido principalmente al escaso parque público de viviendas. Es una solución habitacional extrema que se centra sobre propiedades inmobiliarias vacías, propiedad de bancos o fondos de inversión, donde es también representativa la vivienda desocupada que se encuentra fuera de la urbe. Es importante señalar su fuerte componente cultural y reivindicativa, en lucha por conseguir garantizar el derecho a la vivienda digna y al entorno urbano comunitario.

*La campaña Obra Social de la PAH plantea la okupación como una solución social transitoria, mientras se negocia una alternativa habitacional para familias vulnerables que se quedan en la calle. En este sentido, la okupación está cumpliendo una función social fuera de la política de vivienda, de manera autogestionada por los movimientos sociales y la sociedad civil. Representa una reivindicación pública, luchando para la recuperación de la función social de la vivienda (ES.AS19).*

Además, destacan otras modalidades también con importante desarrollo histórico, que se ligan a la componente familiar imprescindible dentro del Estado de bienestar mediterráneo. Aquí aparecen fórmulas variadas de cesión de vivienda entre familiares o amigos, e incluso contratos de alquiler antiguos heredados. Representan soluciones a precio inferior de mercado y han sido alternativas importantes, por ejemplo, para facilitar procesos de emancipación. La cultura colaborativa que surge tras la crisis inmobiliaria también impulsa a que algunos colectivos se conciencien contra el carácter especulativo de la vivienda, ofertando de manera voluntaria alquileres asequibles, a precios menores a los del mercado. Nada de esto se considera para la presente investigación como vivienda social.

Por otro lado, en España el desarrollo de las políticas de vivienda y la consolidación del parque residencial durante el siglo XX consiguen superar las situaciones de vivienda irregular y barraquismo. Hoy día es difícil encontrar vivienda sin regularizar o informal, aunque bien es cierto que hay algunos casos puntuales en los bordes urbanos de las principales ciudades que tienen una gran fuerza representativa<sup>586</sup>. Aunque ya no se implementa la tradicional modalidad, todavía activa en Chile, por la cual en el proceso de expansión urbano y frente al déficit las familias okupan suelos, autoconstruyen sus viviendas y luchan por terminar regularizándolas; sí existen situaciones precarias frente a la vivienda y su regularización, que caen en lo que se conoce como la infravivienda. Aquí se incluye también la okupación, pues la inseguridad frente a la tenencia la asemeja a una condición de sinhogarismo.

*En España si te autoconstruyes una chabola te la van a terminar demoliendo, pues esa zona gris fuera de la normativa se establece sobre lo que llamamos infravivienda. Son personas que malviven en bajos comerciales o viviendas sin cédula de habitabilidad, por ejemplo. Aunque es vivienda informal, la llamamos infravivienda porque no cumple con unos estándares mínimos y se desarrolla en un espacio que no estaba pensado para ser vivienda. Estas figuras suelen caer dentro del sinhogarismo, pues es difícil encontrar esas zonas grises de vivienda informal como en Chile (ES.EP3).*

Aunque haber superado la vivienda informal en su mayoría es sin duda un avance positivo y estructural dentro del parque residencial, también limita la capacidad de intervención pública. En Chile la flexibilidad e importancia de la intervención sobre las situaciones de informalidad le da la posibilidad de conseguir grandes resultados a partir, por ejemplo, de programas en colaboración público-privada de vivienda progresiva, donde el Estado y el Tercer Sector apoyan modalidades de vivienda social difíciles en España.

En Chile la vivienda social está dentro del marco que establece la política de vivienda desarrollada por el MINVU en forma de programas públicos subvencionados y focalizados sobre colectivos vulnerables, por lo que, según la definición presentada no existe vivienda social fuera de las políticas del MINVU. Por otro lado, sí que existen grupos sociales que de manera autónoma intentan potenciar nuevas formas de tenencia de vivienda y hábitat de autogestión popular apartadas de este esquema. Existe una visión ligada a una ideología comunitaria en torno a la autogestión que ensalza las dinámicas de okupación o tomas de suelos y autoconstrucción como formas de vivienda social alejadas de la estructura gubernamental. A partir de la perspectiva del derecho a la vivienda, la componente residencial supera a la formalidad normativa. Se establece así una noción popular de vivienda, informal, como una forma alternativa de producción y consumo al margen del régimen de propiedad.

Como el Estado no tiene una empresa de construcción de viviendas, sino que desempeña un rol de apoyo mediante financiación, surgen procesos sociales y comunitarios en torno a la construcción de la vivienda social. Aquí destaca la función del tercer sector, que en forma de voluntariado colabora con el

---

<sup>586</sup> El caso de la Cañada Real en Madrid es protagonista en este sentido (Álvarez-Agúí, 2017; Morado, 2021).

movimiento de pobladores en lucha por la vivienda en procesos de campamento y autoconstrucción. Esto representa la noción de vivienda informal comentada, como vivienda social fuera de la intervención del Estado, producto de la colaboración entre movimientos sociales, familias y el tercer sector. Pero su autonomía es relativa, pues son soluciones que no quedan totalmente al margen del marco que establece el MINVU. Junto con la autoconstrucción se suelen proceder a postulaciones colectivas para obtener subsidios, también con la esperanza de regularizar en algún momento la vivienda informal. Cabe destacar aquí la modalidad que representa la entrega pública de viviendas en “mediaguas”, reforzada sobre esa cultura de las responsabilidades compartidas donde el Estado da un apoyo, pero es tarea de cada familia poder desarrollar el proyecto de manera progresiva con su propio esfuerzo.

*Generalizando, toda la vivienda es social o toda debería serlo, pues toda la vivienda tiene una dimensión social. Para concretar, se entiende la vivienda social como aquella orientada a la población que no puede acceder a través del mercado y habría que hacerse la pregunta de si existe fuera de los programas que tiene el MINVU. La sensación es que no. Todo lo que hace Techo en materia de vivienda social es a través del MINVU. Cuesta encontrar iniciativas totalmente privadas, incluyendo sin fines de lucro, que no tengan algún tipo de apoyo subsidiario del Estado (CL.TS6).*

Por tanto, toda la vivienda social se enmarca sobre la política de los subsidios, algo en lo que el sector privado está conforme. A la CChC no le interesa que en ningún sentido haya vivienda fuera del marco de los subsidios y del mercado, pues la vivienda informal atenta directamente sobre el negocio inmobiliario. De todos modos y dentro del marco político imperante, también surgen alternativas con el objetivo de descentralizar y hacer más flexible el modelo de vivienda social. Aunque queda dentro de la política de vivienda, supone una excepción destacable el proyecto implementado en la municipalidad de Recoleta, como el primer programa de arriendo social sobre vivienda de titularidad pública en Chile. Supone un cambio para la lógica del sistema, pues no representa el tradicional programa centralizado en el MINVU. También choca con la componente cultural de la vivienda en propiedad.

*Fuera del MINVU técnicamente no hay vivienda social. Desde mi punto de vista, hay mucha gente que nunca tuvo un subsidio, pero generó una vivienda social como pudo y con lo que pudo. Ir armando tu casita de acuerdo con las necesidades, pagando poco a poco, sin necesidad del subsidio público ni una estructura privada grande detrás. Representa la pertenencia al territorio, donde la forma de buscar vivienda social va más allá del pensar de académicos, MINVU o autoridades (CL.SP18).*

Cabe destacar de manera complementaria ciertos esquemas de propiedad colectiva donde aparecen las cooperativas, como experiencias todavía minoritarias y con poco desarrollo como para ser consideradas una alternativa a las acciones del gobierno. Además, chocan con la cultura mayoritaria asentada sobre la vivienda en propiedad individual. En cambio, como se ha comentado con anterioridad, estas opciones en Barcelona ya tienen un encaje dentro del marco de las políticas de vivienda.

### **10.1.2 Los principales programas de vivienda social contemporáneos**

A partir de la definición presentada (Lambea-Llop, 2020), se explican a continuación los principales programas de vivienda social implementados en ambos contextos, lo que establece el parque residencial social español y chileno contemporáneo. Como se ha comentado con anterioridad, varios de estos programas no encajarían dentro de una definición de vivienda social más excluyente. No tiene sentido abordar el parque social para estos dos contextos desde una definición que exija, por ejemplo, la titularidad pública para la consideración de la vivienda social. Esto resolvería que no existe vivienda social en los países estudiados, lo que no se corresponde con todo el desarrollo histórico de políticas de vivienda analizado (Capítulo 7). Aunque ambos sistemas de vivienda se vuelcan sobre su componente mercantil y la tenencia en propiedad, esto no significa que no haya habido una notable intervención pública durante su desarrollo. La presente investigación da valor a esta componente pues, como se analiza en el Bloque III, ha sido determinante para la consolidación tanto del parque residencial actual y sus problemáticas como de la cultura ligada a la noción social de la vivienda.

La Tabla 19 presenta los principales programas de vivienda social contemporáneos y los clasifica: en España, a partir de la titularidad de la vivienda social; y, en Chile, como toda se entrega en propiedad mediante el tradicional modelo ABC de colaboración público-privada (las subvenciones al alquiler son recientes y todavía minoritarias), se ordena en modalidades o programas a partir de la participación de los distintos actores implicados, diferenciando entre la postulación individual y la colectiva.

- Tabla 19. Principales modalidades o programas de vivienda social contemporáneos

Parque de Vivienda Social en Cataluña. Barcelona		Parque de Vivienda Social en Chile. Santiago	
Sector	Actor o Entidad responsable	Sector	Actor o Entidad responsable
Privado	(A1) VPO alquiler. Modelo Cevasa. (A2) Fondo Social de Viviendas. Bancos, Fondos de Inversión (Socimi) y la Sareb.	Público – Privado	(Público. MINVU: SERVIU y SEREMI) - Postulación Individual: (A1) Propiedad; (A2) Alquiler.  - Postulación Colectiva (comité de vivienda y Entidad Patrocinante): (B1) Pública; (B2) Tercer Sector; (B3) Social; (B4) Privada.
Tercer Sector	(B) Xarxa d' Habitatges d' Inclusió y Cohabitac, coordinadora de fundaciones.		
Público	(C) Instituto Municipal de la Vivienda, IMHAB y Agència de l'Habitatge de Catalunya, AHC.		
Público - Privado	(D1) Habitatge Metròpolis, HMB. (D2) Cohabitatge (cooperativas). (D3) Apoyo a la Oferta/Demanda: VPO. (D4) Apoyo a la Demanda. (D5) Mediación para Alquiler social.		
		Modelo ABC: Ahorro + Bono + Crédito *Ahorro: individual y familiar. *Bono: subvención pública. *Crédito: hipoteca bancaria o similar.	

-Fuente. Elaboración propia

### **Los programas de Vivienda Social en España. Barcelona**

La política de vivienda en España se articula a nivel central mediante los Planes Generales de Vivienda, y se financia a partir de los Presupuestos Generales del Estado, PGE<sup>587</sup>. Aunque se definen las líneas generales en forma de programas y otras cuestiones técnicas (actuaciones protegibles, grados de protección, requisitos para su acceso, precio básico del m<sup>2</sup>, márgenes por CC. AA., cuantía máxima de créditos calificados, etc.); son las CC. AA. las que tienen la competencia para su ejecución y desarrollan su propia normativa ciñéndose al marco de los programas que establece el Plan General. La dinámica a partir de la vuelta de la democracia funciona a partir de los Planes Estatales, que suelen ser cuatrienales y articularse mediante real decreto. A esto hay que añadir los decretos que impulsan las CC. AA. para abordar sus objetivos territoriales, frente a las problemáticas ligadas a la vivienda. Nada impide que las CC. AA. diseñen e implementen instrumentos propios, la diferencia se establece en la financiación: los programas que contempla el Plan General los financia el Estado a través de convenios en las conferencias sectoriales, mientras que los instrumentos particulares autonómicos no tienen apoyo financiero estatal y corren a cuenta de los presupuestos regionales o municipales.

A nivel global, cada proveedor de vivienda social se rige por sus propias normativas y no hay un registro nacional sobre el total del parque social de vivienda ni de cómo se gestiona, lo que restringe también la capacidad para implementar una evaluación de los propios programas. La mayoría se llevan a cabo mediante entidades públicas propias, que varían entre CC. AA. en sus stocks, personal, estructura, dirección, evaluación y modelos de tenencia (Alberdi, 2014). Como se ha visto, tampoco existe una definición consensuada sobre lo que es la vivienda social en España, por lo que en muchos casos se trabaja a partir de la noción de asequibilidad, que también es muy difusa.

<sup>587</sup> Mediante ayudas directas a la oferta, subvenciones a la demanda y subsidiaciones (préstamos cualificados), junto con variedad de beneficios fiscales y financieros, para promotores y adquirientes de vivienda social. Tradicionalmente, se apoya la construcción mediante "ayudas a la piedra" y subvenciona la demanda para la compra de vivienda a un precio bajo mercado (Rodríguez-López, 2009).

En esta estructura institucional y poniendo el foco en la ciudad de Barcelona, los programas de vivienda social se articulan mediante políticas de vivienda que encajan en el Plan Estatal de Acceso a la Vivienda (2022-25) y el Plan por el Derecho a la Vivienda de Barcelona (2016-2025). A nivel legislativo, se enmarcan en la normativa que establece la reciente Ley de Vivienda nacional (2023) y la Ley por el Derecho a la Vivienda catalana (2007). A escala local se diseñan e implementan entre varios niveles<sup>588</sup>, donde destaca el Instituto Municipal de la Vivienda, IMHAB y la Agència de l'Habitatge de la Generalitat de Catalunya, AHC. Aunque ambas entidades gestionan y articulan programas parejos, la AHC abarca una escala mayor a la municipal desde una noción más metropolitana y regional; mientras que el IMHAB a partir de 2018 pretende dar un impulso a la actividad local sobre la propia ciudad de Barcelona.

*Los ejes centrales del IMHAB son: a partir del suelo del Instituto Municipal de Urbanismo, generar nuevo parque público de alquiler; trabajar con cooperativas y fundaciones para desarrollar parque público-privado de alquiler asequible; comprar vivienda, a partir de varios títulos jurídicos (tanteo y retracto), para integrarla al parque público; impulsar varios programas de incentivo al propietario privado con vivienda vacía para que la rehabilite y alquile a partir de programas propios; apoyar mediante ayudas al alquiler a los inquilinos del parque privado (ES.EP4).*

Frente a la crisis habitacional y el estado actual del parque residencial social (Capítulo 8), los objetivos se dividen en el equilibrio entre: las estrategias a medio-largo plazo, centradas en el aumento del parque público de alquiler; y las respuestas inmediatas ante las problemáticas, donde destacan las medidas de protección anti desahucios, las ayudas al alquiler y el control de precios<sup>589</sup> (Pareja-Eastaway & Sánchez-Martínez, 2016a, 2022). Se explican a continuación los principales programas sociales en Barcelona, a partir de la clasificación que establece el régimen de tenencia de la vivienda social (Tabla 19):

(A) Vivienda social privada. El sector privado autogestiona un limitado parque de viviendas ofertado como alquiler asequible. Tras la crisis inmobiliaria (2008) se articulan varias normativas para dinamizar la vivienda que acumulan los bancos, fondos de inversión (Socimi) y la Sareb, a partir de la creación de un Fondo Social de Viviendas (A2) común. Aunque la normativa tiene cierta componente voluntaria y los resultados son bastante escasos, destacan algunos ejemplos donde de manera efectiva estas entidades privadas participan aportando al fondo parte de su vivienda, que pasa a engrosar el parque social existente. El objetivo principal del ente público es llegar a un acuerdo con el sector privado ante la emergencia que supone el incremento de los desahucios producto del impago de las hipotecas, para reconvertir estas a un alquiler social por un periodo variable, ya sea en la misma vivienda u otra de sustitución, siempre propiedad de la misma entidad o fondo<sup>590</sup>.

Por otro lado, hay un modelo de VPO privada en alquiler (A1), que lo desempeña en concreto la empresa Cevasa, tras más de 50 años de experiencia en el sector de la inversión inmobiliaria.

*En Cevasa tenemos un parque en alquiler de 2.300 viviendas en Cataluña, siempre en edificios completos para poder gestionarlos. Presumimos de dos cosas: el precio medio de nuestras viviendas, en la banda más baja del sector privado e incluso mejorando algunos alquileres de titularidad pública;*

---

<sup>588</sup> Proveedores de vivienda social en España: (1) Entidad pública a nivel Comunidad Autónoma (AHC); (2) Compañía pública a nivel local (IMHAB); (3) Oficina de vivienda local, cuando no hay compañía; (4) Entidades mixtas, público-privadas con ánimo de lucro (HMB); (5) Entidades privadas con ánimo de lucro (Cevasa); (6) Entidades privadas y fundaciones sin ánimo de lucro (Cohabitac). Las públicas y las privadas con ánimo de lucro son los modelos mayoritarios, pues incluso gestionan su parque propio de viviendas. El tercer sector no suele tener vivienda en propiedad y se coordina con el resto de entidades (Lambea-Llop, 2016).

<sup>589</sup> El control del alquiler se implementa poniendo topes externos al mercado para los precios a partir de la definición de zonas tensionadas e índices de referencia. Según la definición de vivienda social facilitada en la presente investigación esta medida no encaja como tal, pues no existe un proceso de selección para sus usuarios.

<sup>590</sup> Un buen ejemplo de ello lo representa el paquete inmobiliario que gestiona de manera socialmente responsable SOGEVISO, como empresa ligada al banco Sabadell. Señalar además el papel que realizan en este sentido los fondos de inversión, como el gestor inmobiliario Anticipa Real Estate.

*y que somos extremadamente eficientes, capaces de generar unos márgenes que nadie ha sido capaz de generar en España dentro del sector (ES.SP16).*

Con un personal especializado en la gestión de la vivienda en alquiler de su parque en propiedad<sup>591</sup> y la búsqueda de la rentabilidad a largo plazo, la empresa ha funcionado tradicionalmente gracias a los beneficios fiscales otorgados a la hora de implementar VPO para destinarla a alquiler asequible, una opción minoritaria en comparación con las promociones de VPO para la venta. Pero este modelo cambia, se abandonan los beneficios fiscales y las políticas públicas destinadas al alquiler se centran en otorgar el derecho de superficie sobre suelos que mantienen la titularidad pública. Ahora, Cevasa se beneficia principalmente de un precio de suelo regulado para la promoción de VPO, donde también está fijado el precio de alquiler o venta de la propia vivienda. El ahorro con respecto al suelo permite a la empresa seguir ofertando alquileres a precios inferiores al mercado, pero es un modelo pendiente de actualizar y que hoy por hoy, es insostenible de mantener.

(B) Vivienda social del tercer sector. Es clave en el modelo social del entorno europeo, dentro de las variedades que envuelven a las *housing association*, pero está todavía poco desarrollado en España. De todos modos, en Barcelona las entidades y fundaciones sin ánimo de lucro de un tiempo a esta parte comienzan a adquirir gran protagonismo, organizadas de manera pública con respecto a los programas de vivienda social en la Xarxa d'Habitatges d'Inclusió, dentro de la Taula d'Entitats del Tercer Sector de Catalunya; y a partir de Cohabitac, como coordinadora externa de fundaciones que gestionan vivienda social. Hay que comentar que solamente las entidades que se denominan de segundo nivel, como la fundación Hàbitat3 o Mambré, disponen de un parque de vivienda en propiedad<sup>592</sup>, que ofertan y gestionan mediante alquiler social (Bermúdez & Trilla, 2014; Trilla, 2014).

Estos parques propios devienen de varios procesos, donde destaca el que aprovecha la herramienta aprobada del tanteo y retracto apta para que el ente público y el tercer sector tengan preferencia y beneficios financieros a la hora de la adquisición de vivienda. Por otro lado, también gestionan vivienda cedida del sector privado y público, en programas similares a los que desempeña el organismo público directamente, donde la propia entidad o fundación se sitúa como aval o mediador entre el propietario y el inquilino. En este sentido, destaca el programa Cessió d'Habitatges gestionado por la Fundación Hàbitat3, combinado con subvenciones municipales (IMHAB). De todos modos, la función clave del tercer sector en Barcelona es desempeñar el acompañamiento social en viviendas donde habitan colectivos vulnerables, indiferentemente de la titularidad de estas (Guida-Piquerías et al., 2021)<sup>593</sup>.

(C) Los programas públicos de vivienda social. Retomando la introducción del presente apartado, en Barcelona destacan dos organismos en cuanto a la gestión del parque público de vivienda: el Instituto Municipal de la Vivienda, IMHAB y la Agència de l'Habitatge de Catalunya, AHC<sup>594</sup>. Tras el desarrollo histórico de políticas de vivienda la mayoría de la VPO implementada se ha descalificado con el tiempo, por lo que el parque público de vivienda en España en comparación con el entorno europeo es actualmente muy limitado. Preferentemente, se oferta en alquiler social para los colectivos más vulnerables, donde es representativa la colaboración que implementa el tercer sector para desempeñar el acompañamiento social de estas viviendas.

---

<sup>591</sup> La diferencia con el parque propio que coordina el tercer sector, sin margen de maniobra, es que Cevasa tiene capacidad financiera y de inversión. Su objetivo principal es la gestión del inmueble, mientras que las empresas sin ánimo de lucro se centran sobre la gestión de las personas y el acompañamiento social de la vivienda.

<sup>592</sup> El resto coordinan vivienda de titularidad pública cedida. Encaja en el apartado (D) Público-Privado, Tabla 19.

<sup>593</sup> Entender la vivienda desde una perspectiva integral urbana ensalza la necesidad de estos programas, pues la dotación de vivienda es solo el principio del proceso de inserción social, sobre todo para las familias vulnerables.

<sup>594</sup> Son los principales coordinadores de las políticas de vivienda en la ciudad, por lo que el resto de los programas de vivienda social, aunque no sean en titularidad pública, dependen directamente de estos dos organismos. Como se analiza en el apartado anterior, no existe vivienda social fuera de la política de vivienda (10.1.1).

Aumentar el escaso parque público actual es uno de los objetivos prioritarios de las políticas de vivienda. En los últimos años a nivel municipal se ha dado un fuerte impulso en este sentido, coordinado por el IMHAB. Además de la construcción de obra nueva, donde destacan los modelos implementados mediante construcción industrializada<sup>595</sup>; cabe destacar que hasta 2018 no había un equipo en Barcelona que se encargara de la adquisición (compra) de vivienda, lo que se ha llevado a cabo aprovechando la figura del tanto y retracto<sup>596</sup>. La mayoría de los programas que se implementan para abordar este objetivo se desarrollan a partir de la colaboración público-privada y se explican en el siguiente apartado.

(D) La vivienda social que proviene de la colaboración público-privada es la modalidad mayoritaria, pues combina gran variedad de programas centrados tanto en la tenencia en propiedad o alquiler, como en régimen cooperativo. Destacan en este sentido varias modalidades, que se explican a continuación. Para impulsar la construcción de nueva vivienda social se organiza la sociedad mixta Habitatge Metròpolis, HMB (D1), mediante una colaboración entre el IMHAB (25%), las empresas privadas Cevasa (25%), Neinor (25%) y el Área Metropolitana de Barcelona, AMB (25%), que amplía la escala municipal del proyecto hasta una escala metropolitana.

*El objetivo es desarrollar un parque de alquiler no público, pero sí al servicio público. La administración pone el suelo mediante el derecho de superficie y nosotros (Cevasa) ponemos la financiación y la experiencia, con una visión a largo plazo. La vivienda será propiedad de la sociedad mixta, pero en suelo público. Se pretenden construir 4.500 viviendas en el área metropolitana de Barcelona (ES.SP16).*

Por otro lado, se implementa el modelo de cooperativa de vivienda en cesión de uso mediante el programa Cohabitatge<sup>597</sup> (D2). Básicamente permite que una comunidad de personas construya o rehabilite un edificio sobre un suelo público cedido en derecho de superficie por un tiempo variable de entre 75-90 años. Gracias a esto y la gestión mediante un régimen cooperativo de la comunidad, se ofertan viviendas a un precio de alquiler asequible. El objetivo es promover la noción residencial de la vivienda sobre su valor como bien mercantil. Aquí, destacan asociaciones como La Borda o Sostre Cívic.

Tras conseguir asegurar la calificación permanente de la VPO (D3), destacan también algunos programas centrados en el apoyo a la oferta y demanda, tradicionales, mediante subvenciones públicas para la construcción de vivienda protegida y su venta. Es aquí representativa la normativa que obliga a la reserva del 30% para VPO en nuevas construcciones o grandes rehabilitaciones sobre suelos urbanos<sup>598</sup>. A estas subvenciones se unen los programas de apoyo a la demanda (D4) centrados en las ayudas al alquiler, que en los últimos años han adquirido gran representatividad. En este sentido destacan también las normativas implementadas para garantizar el derecho a la vivienda frente a la situación de emergencia habitacional que comienza tras la crisis inmobiliaria y que se vuelve insostenible para muchas familias durante la pandemia. Las medidas anti-desahucios<sup>599</sup> se articulan en torno al equipo que forma el IMHAB para la detección precoz de posibles casos, mediante la negociación con la propiedad y la gestión de una ayuda pública para el alquiler e incluso la rehabilitación de la vivienda.

---

<sup>595</sup> El programa APROP, mediante alojamientos de proximidad provisionales contruidos a partir de contenedores marítimos reutilizados, supone una alternativa pública frente a la emergencia habitacional y los desahucios.

<sup>596</sup> El modelo va a evolucionar hacia una política de compras público-privada, con el tercer sector y el sector inmobiliario. Resulta insostenible a medio-largo plazo seguir adquiriendo de manera pública vivienda a precio de mercado, aunque haya preferencia y ciertos beneficios financieros para ello. El objetivo es desarrollar un modelo público-privado de compra, rehabilitación (eficiencia energética y sostenibilidad) y gestión de vivienda en alquiler.

<sup>597</sup> A nivel nacional las cooperativas de vivienda se organizan en la confederación CONCOVI.

<sup>598</sup> La MPMG de Barcelona en 2018 y el DL 17/2019, aunque tienen el desacuerdo general del sector inmobiliario privado, articulan interesantes relaciones de colaboración público-privada. Es algo disruptivo y todavía se está aplicando la normativa con cierta laxitud, llegando a acuerdos entre el IMHAB y las grandes constructoras donde aprovechando la figura del tanteo y retracto el ayuntamiento compra ese 30%, incluso de manera anticipada.

<sup>599</sup> Es representativo el régimen de cobertura para el alquiler del programa Avalloguer, del Incasòl.

*Se están consiguiendo paralizar 9/10 desahucios, pero cuando no se llegan a acuerdos las familias pasan al circuito de servicios sociales, que está desbordado. Estamos (IMHAB) haciendo investigación e innovación para generar equipamientos habitacionales para que las familias no acaben en pensiones o en la misma calle. Aquí entra el tema de la edificación industrializada (APROP) (ES.EP4).*

Para terminar, son también representativos los programas implementados para la mediación público-privada (D5) y la oferta de alquiler social. La captación de vivienda privada se centra principalmente sobre la vivienda vacía, donde destaca la Borsa de Lloguer. Aquí, el municipio actúa como intermediario o mediador con el objetivo de movilizar vivienda del mercado privado y ofertarla en alquiler asequible.

En general y dentro del marco que establece el Plan de Vivienda de Barcelona 2016-25, el aumento del parque de vivienda social y asequible durante los últimos años y a partir de los programas explicados en este apartado (Tabla 19); aunque son todavía iniciativas limitadas e insuficientes, sí marcan un precedente o transición con respecto al modelo anterior. Su alcance está directamente relacionado con el nivel de recursos públicos asignado, donde son necesarias las subvenciones tanto de la Generalitat como del Ministerio (Plan de Viviendas estatal); y la gestión de la financiación mediante el Instituto Catalán de Finanzas (ICF) y el Instituto de Crédito Oficial (ICO). En la práctica, se está llevando a cabo mayoritariamente con el presupuesto del gobierno municipal de Barcelona, que es limitado, ya que en cierto sentido la política de vivienda que está impulsando el IMHAB va por delante del modelo nacional. No se acoge directamente a las líneas del Plan de viviendas central, donde las ayudas o subvenciones al alquiler son las más empleadas por el resto de CC. AA., y desempeña una política propia de vivienda.

*Dentro del objetivo (IMHAB) de aumentar el parque público de vivienda se unen: las de nueva construcción, que son un total de 6mil, donde 4mil las construimos nosotros y 2mil las gestionan las cooperativas, fundaciones y Habitatge Metròpolis Barcelona, HMB; las 1.500 viviendas compradas; y las 1.700 captadas mediante diversos programas, como el de la Borsa d'Habitatge de Lloguer o el programa de Cessió d'Habitatges, coordinado con la Fundació Hàbitat3 (ES.EP4).*

Cerca de la mitad de toda esta nueva vivienda pública que impulsa directamente el IMHAB pasa al parque de alquiler social de titularidad pública, centrado en los colectivos más vulnerables; mientras que la otra mitad se oferta al mercado un precio de alquiler asequible. Para dar una aproximación de la relevancia que tiene el Plan de Vivienda 2016-25 en cuanto a sus pretensiones se han comprometido, de momento, el gasto de más de 1.500 millones de euros para los 10 años<sup>600</sup>. Supone algo fuera de lo común al ser un nivel municipal, pues la media del gasto para los Planes nacionales de vivienda a nivel global y desde antes de la crisis de 2008 (porque tras ella se desploma), es de mil millones al año.

*Estos instrumentos lo que han hecho es desmercantilizar temporalmente vivienda del mercado privado, para poder ofertar una solución habitacional para paliar los efectos de la emergencia habitacional, mientras se consigue un mayor volumen de vivienda pública. Son instrumentos caros y temporales para paliar el déficit de vivienda social (ES.A13).*

### **Los programas de Vivienda Social en Chile. Santiago**

Las políticas de vivienda en Chile están centralizadas en el MINVU y representan en la práctica el impulso de varias modalidades de programas de vivienda social subsidiados. Aunque se han ido perfeccionando con el tiempo (Capítulo 7.2), el modelo centrado en el subsidio de la demanda para el acceso a la vivienda en propiedad permanece vigente. Principalmente funciona a partir del esquema ABC, donde las familias para adquirir una vivienda postulan para ganar un Bono (subsidio público), al que añaden

---

<sup>600</sup> Presupuesto público (IMHAB): mil millones para 6mil viviendas de obra nueva; 150millones para las 1.500 compradas; unos 25-30mill. entre las 1.700 captadas. Además, entre 2016-21 se emplean: unos 180mill. para las ayudas al alquiler (el 60% lo asume el ayuntamiento); y unos 120mill. para las ayudas a la rehabilitación (el 80% lo pone la municipalidad). A esto hay que añadir: 33mill. en subvenciones a fondo perdido recibidas de España y la UE; 280mill. de financiación con el Banco Europeo de Inversiones (BEI) y el Banco de Desarrollo del Consejo de Europa (CEB); y 140mill. firmados con el ICO para financiar proyectos de cooperativas.

sus Ahorros y la posibilidad de adquirir un Crédito o hipoteca dentro del sistema financiero. Dentro de este esquema se establecen principalmente dos vías, que representan realidades contextuales y problemáticas diversas a la hora de llevar a la práctica o materializar los proyectos de vivienda social y que se analizan a continuación: la postulación individual y la colectiva (Tabla 19).

(A) Postulación individual. Para adquirir una vivienda en propiedad con los subsidios individuales (A1), por ejemplo, el DS 1 por tramos o la modalidad de leasing habitacional; se establece un sistema en el que el MINVU como pagador deriva la competencia para otorgar e implementar el subsidio a las dinámicas propias del mercado inmobiliario. En este sentido, las familias con capacidad de ahorro y crédito recurren al subsidio como un apoyo para materializar sus proyectos residenciales o adquirir vivienda dentro del mercado, pero esta modalidad no encaja entre los colectivos más vulnerables. Con una capacidad de ahorro relativa y la prohibición expresa dentro de la propia normativa de otorgar crédito a este tipo de colectivos, en el contexto actual los elevados precios del suelo y la vivienda hacen que les resulte imposible encontrar soluciones de mercado, tanto para construir una vivienda nueva como para comprarla, solo con el apoyo que supone el subsidio<sup>601</sup>. A esto hay que añadir una rígida y exhaustiva estructura burocrática, diseñada para evitar los abusos históricos realizados por parte de las constructoras que siempre han pretendido maximizar su beneficio a partir de la constante ascensión del valor de los subsidios. Aunque una normativa estricta es necesaria, termina repercutiendo en el beneficiario final y afectando sobre los elevados tiempos de espera.

*Lo más difícil para salir de los campamentos es la burocracia para la aprobación de proyectos. Encuentras el terreno y tienes el proyecto residencial, pero es complicado que el SERVIU<sup>602</sup> te lo apruebe o califique. Son demasiado exigentes con algunas condiciones con las que es imposible lidiar debido a lo limitado del subsidio. Piden constantes mejoras, pero no dan recursos para financiarlas. Esto repercute sobre los tiempos y las familias quedan esperando años (CL.TS9).*

Esto se traduce en que, actualmente llevar a la práctica un DS 49 de manera individual es realmente complicado. Se plantea como una solución hiperfocalizada para los casos de vulnerabilidad extremos, lo que encaja con las situaciones de campamento, informalidad o gran exclusión residencial. Para llevarlo a cabo se compagina con soluciones transitorias, por ejemplo, a partir del subsidio de arriendo DS 52; y complementa con otros subsidios, como el DS 19. Esta modalidad se centra en la integración urbana e impulsa la mixtura social, por lo que combina todo tipo de subsidios colectivos e individuales de clases medias y vulnerables, que no encuentran una solución en el mercado por sí solos.

*El DS 19 tiene, sobre el papel<sup>603</sup>, dos virtudes atractivas: vincula muy bien la oferta con la demanda, los desarrolladores con terreno y la postulación colectiva de subsidios; y ofrece la posibilidad de combinar subsidios, lo que impulsa la mixtura social. Se combina el DS 1, también de sectores medios, con el DS 49, de los más vulnerables, en una proporción 80-20% y hasta del 60%-40%. Da una solución para las familias con subsidios individuales que no encuentran vivienda (CL.EP1).*

En cuanto al subsidio individual para el alquiler (A2), aunque es una alternativa ofertada desde 2013 (DS 52), como se ha comentado solo se suele emplear para ofertar soluciones transitorias en los casos más extremos de vulnerabilidad residencial, con el objetivo de que estas familias no se queden en la

---

<sup>601</sup> En Chile hay municipios poco rentables y zonas aisladas donde, aunque tengas un subsidio ninguna constructora va a poder construir. No en todas las regiones se encuentran entidades patrocinantes, EP, disponibles, pues estas no tienen incentivos ni recursos suficientes. Antes de la dictadura el MINVU mediante la CORVI y CORMU, junto con empresas de construcción públicas, llegaban a estos lugares, pues no competían en el libre mercado.

<sup>602</sup> Dentro del MINVU, el SERVIU se encarga de la ejecución y revisión para la implementación de los programas por regiones. Como presiona para que los proyectos se ajusten a las condiciones y cumplan la normativa, el proceso se ha ido haciendo más burocrático y rígido, lo que dificulta y demora su puesta en práctica.

<sup>603</sup> En la práctica, el proceso de selección de las familias está externalizado sobre las constructoras en sus oficinas comerciales, lo que beneficia a la clase media (DS 1) sobre los vulnerables (DS 49). La incidencia que tiene la CChC sobre esta normativa es muy grande y ha impedido regularizar la situación para obligar a la mixtura social.

calle hasta que consigan materializar un proyecto y subsidio en propiedad. Pero, a partir del estudio de casos de éxito internacionales la alternativa del arriendo está comenzando a tomar protagonismo, donde es icónico el modelo del programa Innova Recoleta. Esta inmobiliaria popular gestionada a nivel local es el primer programa de vivienda pública del país, cedida en alquiler social y con acompañamiento.

A partir de aquí, se están produciendo en la actualidad variedad de iniciativas para impulsar modelos complementarios hacia sistemas de tenencia alternativos a la propiedad subsidiada. Aunque son todavía minoritarios, es representativo el impulso de las cooperativas formando entidades del tercer sector para aprovechar los subsidios de arriendo, pues despliegan sistemas innovadores de gobernanza. Pueden significar un buen modelo para replicar a corto plazo e impulsar este tipo de subsidio. Otros sistemas y estrategias igualmente incipientes surgen para impulsar el arriendo protegido desde la colaboración público-privada, situando al tercer sector como mediador<sup>604</sup>. Son iniciativas público-privadas que, dentro del objetivo planteado frente al déficit que establece la situación de emergencia habitacional, son imprescindibles para volver a activar la oferta del sector inmobiliario.

(B) Postulación colectiva. Los procesos de postulación colectiva comienzan con la organización del comité de allegados, donde la labor de la figura del dirigente social es importante para estructurar y asesorar a la demanda desde el principio. Tras esto, es necesario encontrar un terreno, diseñar un proyecto residencial y contratar a una Entidad Patrocinante, EP. La función de las EP es dar asistencia a los proyectos de postulación colectiva, lo que se divide entre un apoyo: social, mediante trabajadores sociales que organizan la demanda, revisan los perfiles familiares o hacen las postulaciones; jurídico, para revisar las normativas y leyes, o escrituras de propiedad; y técnico, en cuestiones de arquitectura y construcción. Tanto la EP, como la compra del terreno y la construcción de las viviendas, están consideradas dentro del subsidio.

Las EP suelen ser privadas, conectadas a empresas constructoras o inmobiliarias (B4), donde destacan con gran representatividad en Santiago, Crear Asociados y la Constructora Oval. Por otro lado y de una manera más minoritaria también se encuentran dentro del tercer sector (B2), donde la Inmobiliaria Social de Techo es la más grande; o dentro de movimientos sociales (B3) concretos como el MPL, que estructuran sus propias EP e incluso sistemas de construcción colectivos. Para terminar y todavía como una excepción, destacan las EP organizadas dentro del ente público municipal (B1), como el caso comentado de Innova Recoleta o el de la municipalidad de Ñuñoa. La principal diferencia entre las EP privadas y las municipales, del tercer sector y las ligadas a la sociedad civil, además de que estas emplean la asignación económica que les corresponde del subsidio para abaratar el global del proyecto colectivo; es que desempeñan una labor de acompañamiento social que el sector privado no es capaz de realizar, pues se limitan al asesoramiento técnico. Se impulsa a partir del acompañamiento social un proceso en el que se empodera a los comités, que se sienten partícipes y líderes de sus proyectos.

Aunque es más viable que la postulación individual, sigue siendo complicado encontrar un suelo para implementar el proyecto residencial compartido y que a una constructora externa le resulte rentable llevarlo a cabo, aun con la ayuda que representa el propio subsidio. Son necesarios recursos complementarios y aquí es cuando el propio comité tiene que desempeñar una función activa. Parte del proceso incluye luchar por la vivienda, donde la propia cultura residencial del país establece que es necesario el esfuerzo para conseguirla de manera legítima. La vivienda es un derecho, pero implica obligaciones que hay que respetar y cumplir. En este sentido, destacan las campañas organizadas de

---

<sup>604</sup> Como el subsidio de arriendo es poco aplicable a la práctica porque no genera suficientes alicientes de rentabilidad en el sector privado, es necesario impulsar modelos innovadores donde se plantean esquemas a partir de la cesión del uso de terrenos de titularidad pública con unas buenas condiciones de edificabilidad. Se pueden establecer contratos con temporalidades entre 20-30 años donde a partir de entidades del tercer sector administrar viviendas con arriendo protegido. Aunque el suelo es público, se deja un porcentaje de viviendas para que el privado las pueda explotar y recuperar así su inversión. Transcurrido el tiempo todo el edificio pasa a ser público (CL.SP20).

presión para obtener la componente de excepcionalidad<sup>605</sup> necesaria (Fuster-Farfán, 2021), una manera de acceder a subsidios alternativos e incluso, la cesión de un suelo público.

*Lo que hay que hacer es presionar, con la intención de generar una situación excepcional y conseguir así más plata pública. Las personas del comité deben estar mancomunadas, tienen que cogerse de la mano y no soltarse, es la única forma de lograr el objetivo. Aunque todos deberían ser igual de importantes, unos pobladores o allegados se lo ganan y otros no (CL.AS25).*

Esta dinámica supone que el propio funcionamiento del modelo de subsidios genere discriminación y competencia entre familias vulnerables. Se consolida un contexto ciertamente injusto donde algunas familias no pueden acceder a los subsidios porque no todas las situaciones de vulnerabilidad tienen capacidad de ejercer presión y organizarse. En este sentido, es determinante la labor, experiencia y contactos del dirigente social, una figura profesionalizada pero que queda fuera del monto del subsidio. Esto deriva en todo tipo de prácticas y procesos clientelares, donde se compra a las familias a cambio de votos; o abusos de poder de algunas personas que se aprovechan de las familias para obtener contactos o dinero. Esto deriva en situaciones de clientelismo político, en dos direcciones: tanto actores sociales que buscan entrar en política; como políticos que se reparten los barrios a cambio de votos.

*Gracias a mi discurso y carisma, muchos me siguen. Les explico cuál es el problema y les doy información. Tienen que hacerse responsables, leer, informarse y por último movilizarse. No les obligo a nada, yo me encargo de encadenarme en la puerta de la Moneda, ya he estado presa más veces, pero ellos tienen que estar ahí conmigo. Ellos son la masa y la que va a correr los riesgos soy yo. Ahí sienten que hay una seguridad (Dirigente social. CL.AS25).*

En realidad, el sistema de competencia que se organiza en torno a la postulación a partir de los llamados no es universal, pues los recursos públicos siempre son limitados. Esto consolida un ambiente de meritocracia donde las familias tienen que "ganarse" la vivienda, lo que perjudica a los colectivos más vulnerables que incluso quedan invisibilizados. Además, al ser un proceso poco flexible, rígido y centralizado, los programas son demasiado estandarizados y no se adecuan a la composición de las familias y las dinámicas residenciales, en constante cambio; ni, tampoco, a las condiciones de mercado, pues solamente con el subsidio es difícil que una empresa privada pueda obtener rentabilidad como para construirlo<sup>606</sup>. Esto se traduce en que muchos de los subsidios entregados no llegan a hacerse efectivos. Son los conocidos como subsidios flotantes o subsidios de papel.

Por otro lado, el modelo de subsidios es muy concreto, puntual, frente a las realidades residenciales que pretende abordar que siempre son longitudinales, una trayectoria de vida para las familias. Es un modelo de intervención que actúa una vez en la vida familiar y luego se desentiende. Falta asumir criterios más amplios sobre integración social urbana, pues la entrega puntual de una vivienda deslocalizada en barrios totalmente nuevos necesita un programa de acompañamiento, sobre todo en el estadio inicial, para asentar ciertas bases sobre las que crear nuevas redes de capital social. Esta labor la están realizando las propias EP, en su mayoría constructoras sin formación alguna para articular una función tan importante. Junto con ello, también es necesario ligar este modelo residencial a una intervención planificada y global, urbana, centrada sobre una noción de integración global.

---

<sup>605</sup> Destacan algunos ejemplos donde el Estado aporta una mayor financiación a la del propio subsidio: en situaciones de desastres naturales, para la reconstrucción del parque residencial; la hiperfocalización del gasto público sobre situaciones de emergencia que afectan a los colectivos más vulnerables; excepciones ligadas a intereses políticos o electorales, que derivan en procesos de clientelismo y compromiso político; o todo tipo de presiones sociales, privadas y del nivel municipal o local. La lucha social es necesaria para aparecer en la agenda política y alcanzar la componente de excepcionalidad que te permita materializar el subsidio (Fuster-Farfán, 2021).

<sup>606</sup> El marco económico global ha cambiado tras la crisis inmobiliaria de 2008 y las entidades financieras ya no ofertan las mismas facilidades de acceso a crédito. La mayoría de los proyectos sociales dejan de ser rentables.

## 10.2 Análisis del proceso

Tras haber explicado tanto la definición como los principales programas actuales de vivienda social en los contextos estudiados, se analiza a continuación el proceso que hay detrás de su diseño e implementación. El presente apartado supone una aproximación global al mismo, a partir de la cual se analiza la incidencia de los principales actores involucrados y a distintos niveles administrativos. Para abordar el proceso de diseño e implementación de políticas públicas, el modelo teórico secuencial y cíclico, de manual de Ciencias Políticas, no se corresponde exactamente con lo que ocurre en la realidad. Es difícil encontrar un proceso estructurado y replicado, pues pocas políticas son consecuencia de este marco teórico secuencial (Howlett & Ramesh, 1995; Mariñez-Navarro, 2019)<sup>607</sup>. En este sentido la tesis deja a un lado, dentro del proceso, la fase correspondiente a la discusión parlamentaria, donde solamente interviene el actor político representando a la soberanía popular para la aprobación de leyes. Por tanto, se pone el foco sobre el proceso de gobernanza y la influencia del resto de actores en las fases previas y posteriores: (1) el diseño o etapa previa a la discusión parlamentaria, donde el diagnóstico de la problemática llega a la agenda política y se diseñan herramientas para abordarla; y, (2) tras la aprobación oficial de las políticas se lleva a cabo su implementación en forma de programas de vivienda social, así como su evaluación. En esta segunda parte es determinante el nivel local<sup>608</sup>.

A continuación, se analiza el proceso en la actualidad para los dos contextos estudiados, teniendo en cuenta su desarrollo a lo largo del tiempo. La investigación mantiene la perspectiva histórica analizada durante el Bloque III, consciente de que las realidades actuales son el producto de todo un desarrollo que, además, consolida una cultura determinada. Aunque se van señalando diferencias durante la elaboración del análisis, que son importantes para el próximo Capítulo 11; se avanza aquí hasta la definición de un proceso global a partir de las situaciones comunes, donde son determinantes las dinámicas de gobernanza que se establecen entre los principales actores involucrados.

### 10.2.1 El proceso en España. Barcelona

En España de manera tradicional el proceso de diseño e implementación de políticas de vivienda se desempeña de una forma muy centralizada y con poca participación de la sociedad civil. Más allá del primer periodo durante la dictadura (1939-75), donde el Estado asume directamente el protagonismo para la reconstrucción del país, los programas de vivienda social se establecen sobre el modelo de VPO de entrega en propiedad subvencionada. Se elige impulsar una solución habitacional frente al déficit que combina el protagonismo del actor privado inmobiliario con el apoyo público mediante financiamiento. Se canaliza la función social de la vivienda a partir de su faceta productiva y la importancia del sector de la construcción para el empleo y la consolidación de la clase media.

A partir de la transición democrática se da continuidad a este modelo que se consolida con los Planes de vivienda cuatrienales. Estos provienen del Ministerio de Fomento o Vivienda, donde son protagonistas para su redacción los funcionarios de carrera y técnicos especializados. Siempre hay cierta influencia de actores externos, pero durante los años 80 todavía no existe un proceso participativo reglado ni hay una coordinación multinivel administrativa, entre el nivel central, el autonómico y el municipal. Se resuelven, por tanto, de una manera muy centralizada y mediante un sistema participativo poco eficiente. Es una etapa donde las políticas de vivienda responden a las intenciones políticas y productivas globales, más que a la función social de la vivienda. Junto con el periodo neoliberal el Estado asume

---

<sup>607</sup> Ver Bloque II, marco teórico, Capítulo 2.3.3. De manera sintética, el proceso teórico o ideal de diseño e implementación de políticas públicas es, por orden: diagnóstico del problema y entrada en la agenda política; realizar un diseño conforme a la evidencia contrastada; discusión parlamentaria; implementación; evaluación.

<sup>608</sup> Para la fase de implementación es determinante el nivel local o municipal, dentro del marco normativo global y con el respaldo del resto de escalas administrativas. En Barcelona, el IMHAB se encarga directamente del diseño e implementación de programas propios de vivienda social, siempre dentro de la normativa autonómica y estatal.

una función puramente subsidiaria, centrada en el impulso del sector de la construcción y la tenencia en propiedad; dejando el protagonismo del sector residencial a las prácticas inversoras y especulativas del mercado. Esto se traduce en el boom de la construcción, que termina con la crisis de 2008.

A partir de aquí se estructura la dinámica que llega hasta la actualidad, donde las CC. AA. tienen la potestad de la vivienda dentro de un marco normativo establecido a nivel central mediante los planes estatales. De manera sintética, el funcionamiento se articula entre el financiamiento que otorga el nivel central a fondo perdido a las CC. AA., a cambio de que estas justifiquen, a partir de coeficientes de eficiencia, que lo están empleando dentro de los programas establecidos en el Plan Estatal. Por ejemplo, en el actual Plan Estatal 2022-25 hay 9 líneas o programas a los que acogerse y la competencia en cuanto a la selección de estos es autonómica, lo que hace que cada CC. AA. actúe en este sentido con independencia y de manera distinta entre sí. En teoría, dependiendo de las problemáticas residenciales concretas de cada territorio pues España es muy heterogénea, se puede optar por un programa u otro. Las subvenciones europeas para el sector de la vivienda funcionan en la actualidad mediante un sistema parejo, a partir de unas líneas prioritarias que definen las posibilidades para la actuación.

*El proceso que hay detrás del diseño e implementación de políticas es reactivo, ideológico e ignorante; de manera tradicional, en muchos casos directamente se lo inventan. Es muy político, responde a la función electoral, a los votos (...) pero, no hay nivel suficiente en estos técnicos o funcionarios. Son políticos, pero no profesionales del sector urbano o de la vivienda (ES.A12).*

Cuando se dice que las políticas de vivienda se las "inventan" es porque no proceden de un proceso reglado que haya tenido en cuenta la opinión de los actores involucrados, pues responde a la labor del funcionario profesional a varios niveles. Esto hace que las explicaciones frente a las modificaciones de los programas existentes, así como el diseño de los nuevos, carezca de una justificación plausible a partir de datos o casos similares contrastados (García-Teruel & Nasarre-Aznar, 2022)<sup>609</sup>. Aunque el propio funcionamiento, en ciertos casos, regla la obligación de realizar consultas públicas para tener en cuenta a otros actores representativos del sector residencial; el lado de la oferta no ha solido tener problemas de interlocución política, mientras que tradicionalmente la demanda no ha estado tan presente. Esto es algo que está empezando a cambiar y donde Barcelona es pionera en el impulso de la participación de estos actores que históricamente no han tenido capacidad de influencia en el proceso.

*En el proceso deberían participar todos los que intervengan en el sector inmobiliario. Las personas que llevan el tema de la vivienda en cualquier administración tienen que ser profesionales y, a partir de ahí, sentarse con unos y otros. Ver cuáles son las inquietudes, hasta dónde puede llegar el sector público y alcanzar acuerdos para el resto. Hay que aprender de todos los actores (ES.SP15).*

Este cambio de paradigma comienza a fraguarse a nivel catalán durante el gobierno del tripartito y mediante la Ley por el Derecho a la Vivienda en 2007. Aquí se produce un fuerte pacto nacional que introduce gran variedad de actores en el proceso e involucra a todos los niveles administrativos. En la práctica, permanece latente hasta después del estallido de la crisis de 2008 y es la base sobre la que empieza a trabajar el gobierno del cambio que supone la entrada de Ada Colau en el ayuntamiento de Barcelona en 2015. La propia alcaldesa es un buen ejemplo de la institucionalización de la sociedad civil, pues proviene directamente del colectivo en lucha por el derecho a la vivienda.

La Ley (2007) introduce la figura de los Planes de vivienda como instrumento de planificación estratégica para implementar políticas de vivienda a escala local. Así, los ayuntamientos pueden diseñar su

---

<sup>609</sup> Son políticas reactivas, lo que se demuestra analizando los motivos de muchas de las normativas y programas, sin un sustento académico detrás. No es común que el legislador se apoye en informes científicos, pues esto se opone al interés político cambiante y al de sus lobbies. Además, no existe un proceso de evaluación que lo visibilice, aunque se comprueba en la diferencia existente entre las preocupaciones reales y los temas de la agenda política. Se sigue un proceso de "robinprudencia", donde a los eventos disruptivos les siguen sentencias judiciales innovadoras con impacto en la movilización social. Los cambios legislativos aquí llevan a nuevos eventos disruptivos.

estrategia u hoja de ruta propia en cuanto a las políticas de vivienda. Es un primer paso imprescindible para estructurar un nuevo sistema de coordinación multinivel, enlace entre las diputaciones provinciales y la Generalitat para apoyar a los ayuntamientos en la redacción e implementación de sus propios Planes. Aunque lo que se establece en los Planes tiene más un carácter orientativo que vinculante, es imprescindible a la hora de establecer una planificación a medio-largo plazo duradera entre mandatos.

*El objetivo central es que los ayuntamientos puedan promover una política de vivienda propia a partir de un sistema de gobernanza multinivel en coordinación y dentro del marco, tanto de las políticas de vivienda de la Generalitat, como de los Planes de vivienda a nivel nacional (ES.EP3).*

Estos Planes de vivienda municipales tienen una importante parte de diagnóstico de la situación, donde se pueden introducir procesos participativos para generar consensos entre todos los actores protagonistas y a una escala adecuada para afrontar las problemáticas contextuales. La identificación y el consenso frente a las problemáticas residenciales locales permite desarrollar una fase propositiva donde se establecen grandes objetivos estratégicos y diseñan las principales líneas de acción a partir de actuaciones concretas. Ensalzar la componente local y darle autonomía supone todo un cambio de paradigma, pues institucionaliza la participación *bottom-up* en el proceso, lo que se traduce en políticas menos estandarizadas y más adecuadas a su contexto inmediato.

*Lo peor que se puede hacer en política de vivienda es crear bandos, porque le pone una fecha de caducidad programada ligada a los cambios electorales. Interesa la mirada a largo plazo, por lo que se deben pretender los grandes consensos a partir de los objetivos en común, negociar para generar mayorías. Con la Ley del Derecho a la Vivienda (2007) se intentó hacer esto, aunque muchas de estas cosas se han reconocido ahora, tras la crisis (ES.TS6).*

En este sentido, un paso crucial en cuanto al cambio de paradigma tradicional se lleva a cabo en el proceso de diseño e implementación del Plan de Vivienda 2016-25 en Barcelona (IMHAB). La pretensión es replicar un proceso de diseño homologable a nivel europeo, acudiendo directamente al modelo realizado en programas de éxito internacional. Esto es novedoso en España, pues supera la centralidad e intención política que han tenido los Planes de vivienda tradicionales ligados a los propios mandatos o legislaturas. Lo normal ha sido limitar la planificación estratégica de los Planes a los cuatro años que duran los gobiernos y realizarlos a nivel nacional. Aquí, se llegan a grandes acuerdos involucrando a una mayor variedad de actores, que llevan su planificación hasta los 10 años de desarrollo. No es algo inamovible, siempre se puede cambiar acudiendo al plenario del ayuntamiento y con un reparto distinto de mayorías; pero esto implicaría cambiar la estrategia global pactada, algo que, al haber conseguido un amplio respaldo político y social a la hora de su aprobación se vuelve más complicado.

*El problema es que las leyes se hacen corriendo y mal, las políticas se tienen que hacer a fuego lento. Siempre es mejor una política más o menos buena, pero con gran consenso; que no una buenísima pero que al siguiente cambio de gobierno la van a modificar. Prefiero una solución mediocre consensuada a otra buena con fecha de caducidad (ES.TS9).*

En conclusión, normalmente se ha implementado un proceso muy endógeno a partir de una idea política concreta sobre lo que se pretende conseguir y donde la participación de otro tipo de actores se realiza como un "chequeo". La apariencia de esta participación da legitimidad al gobierno de turno y aparece referida en la normativa, si aparece, a un nivel de mínimos. Por tanto, estas políticas salen directamente de la dirección general y su aparato técnico, *top-down*, donde incluso se procede a la contratación externa e intencionada del diagnóstico. En este sentido, el caso de Barcelona representa un cambio hacia la descentralización y autonomía de la escala local. Todavía muchas CC. AA. no tienen Ley de vivienda propia y la mayoría de los municipios no disponen ni de un organismo público ni de un Plan. La tónica general en España todavía aboga por la capacidad de autoregulación del mercado inmobiliario.

*Es un proceso poco reflexionado: inercial, si funciona y está bien sigo con lo que tengo, aunque lo puedo ir ajustando a los tiempos manteniendo la estructura original; e, improvisado, en el sentido de*

*que pasan cosas ante las que hay que reaccionar y, también, derivado de los tiempos políticos, que van cambiando a los protagonistas e impulsando cosas nuevas (ES.TS6).*

Junto con las diferencias territoriales también destaca la gran variedad de formas que representa el proceso de diseño e implementación de políticas de vivienda dependiendo del momento, el ciclo económico y político. Aunque todos los actores tienen cierta incidencia sobre el proceso, como este no los incluye de una manera teórica o normada se desarrolla, siguiendo con la teoría de sistemas, de una forma bastante caótica. No existe una coordinación ni una pauta replicada en el tiempo, lo que hace que sea muy reactivo, *ad hoc*, donde es difícil concretar la participación de la gran variedad de actores involucrados debido a que cada programa de vivienda social pretende objetivos e intenciones diversas.

*El proceso es cada vez de un modo y los actores tienen incidencias distintas. Tras la crisis se escuchó a los fondos inversores y al sistema financiero para diseñar las Socimis y se redujo el alquiler a 3 años para que el modelo fuera rentable para que los fondos internacionales compraran la vivienda de la Sareb. En cambio, ahora se escucha a la PAH y al Sindicat de Llogaters para impulsar la Ley del control de los alquileres. Depende del momento y de la intencionalidad política (ES.SP16).*

Al final, estas características hacen que los programas de vivienda social no se adecuen a las problemáticas residenciales locales pues surgen de un proceso que de manera tradicional ha tenido en mayor consideración las necesidades frente al desarrollo económico que las sociales. Hay una predisposición heredada hacia la no intervención, a pesar de que todo indica que el mercado por sí mismo no es capaz de satisfacer las necesidades de la vivienda. Por otro lado, es un proceso marcado por la emergencia y la urgencia de atender la demanda básica inmediata, focalizado sobre las necesidades habitacionales de los más vulnerables. Esto hace que sea muy reactivo, sin capacidad para la planificación y anticipación. En el fondo el sistema de vivienda es el resultado de muchas políticas, no solamente de las de promoción de VPO. La política de vivienda es, por definición, multivariable.

### **10.2.2 El proceso en Chile. Santiago**

A mediados de siglo XX el gobierno chileno interviene directamente en la construcción de vivienda social a partir de los Planes Habitacionales, que incluyen cierta capacidad de planificación y prevención a partir de un estudio de diagnóstico. Durante la evolución de la política de vivienda previa a la dictadura se identifica un claro modelo residencial ligado al ámbito laboral industrial, el clásico sistema de mutualidades y sindicatos que funciona a partir de Cajas de Ahorro, corporaciones públicas (CORVI, CORMU) y cooperativas de trabajadores. Esto facilita las relaciones entre la sociedad civil, los profesionales y la entidad pública; en una dinámica de participación donde los actores interactúan en un contexto paternalista, dentro de la noción del Estado de bienestar.

La dictadura (1973-90) supone una ruptura con todo lo anterior y las redes de gobernanza ligadas a la componente laboral se rompen, hacia una noción neoliberal de Estado subsidiario donde el mercado va adquiriendo el protagonismo sobre la oferta de los servicios sociales. El modelo subsidiado externaliza la componente de construcción y diseño de vivienda social al sector privado. El gobierno se centraliza y el proceso de diseño e implementación de políticas lo abordan principalmente economistas y técnicos profesionales que, en muchos casos, ni siquiera están especializados en el ámbito urbano o residencial<sup>610</sup>. Durante la dictadura la participación de otro tipo de actores en el proceso de diseño e implementación de políticas está totalmente descartada. Con la llegada de la democracia (1990) este sistema tiene continuidad, profundizando sobre el protagonismo mercantil a partir de las nociones neoliberales. Aunque el proceso no introduce un sistema participativo reglado, el fin de la dictadura sí supone un acuerdo entre todos los actores para que el modelo económico y la dinámica del MINVU se

---

<sup>610</sup> Este sistema produce, por ejemplo, las políticas de liberalización del suelo a partir de su noción como bien no escaso, lo que sigue un criterio meramente económico o de mercado. La política habitacional sigue la misma dinámica y se elabora desde el MINVU por un equipo que es más bien profesional en el ámbito económico.

mantenga. Las políticas de vivienda se siguen resolviendo de manera centralizada y se enfrentan directamente al déficit mediante la construcción masiva subsidiada. Haber mantenido este modelo en continuidad es directamente responsable de la creación y consolidación de nuevas realidades y problemáticas urbanas, derivadas de una noción cuantitativa con un alcance social muy limitado.

*El Estado viene a respaldar al desarrollo inmobiliario. Estamos siendo súper reactivos, la política pública va detrás del mercado, pues no pone la regla, sino que responde. Es un intento de arreglar el desorden que van dejando los desarrolladores inmobiliarios (CL.EP2).*

A partir del año 2000 se produce la incidencia e incorporación de más actores al proceso de diseño e implementación de políticas, lo que ha llevado a mejoras notables frente al parque construido de vivienda social, sobre todo en el aumento del estándar de calidad, localización y consolidación del tejido urbano. Pero la base no cambia, pues el acceso a suelo y vivienda mantiene su componente mercantil sobre su noción como derecho universal, un aspecto enfatizado por la cultura de la propiedad residencial. Esto provoca que el problema frente al déficit de vivienda lejos de solucionarse se convierta en estructural. Aunque es cierto que se establece un sistema de gobernanza más participativo, donde la intervención de diversos actores ha llevado a los programas de vivienda social hasta la adaptación a niveles de bienestar razonables; la vivienda se mantiene como una fuerte variable de exclusión social, inaccesible para los colectivos vulnerables dentro de un sistema de precios siempre al alza y ante la falta de alternativas asequibles a la propiedad privada.

En realidad, estas nuevas dinámicas de participación regladas dentro del proceso de diseño e implementación de políticas de vivienda suelen responder más a una voluntad de legitimación global política o "chequeo"<sup>611</sup>, que a una dinámica con incidencia real. Esta participación se queda pues en la fachada, lo que hace que la influencia de los actores sociales en el proceso todavía sea relativa.

*Hay una tendencia a hablar de que la gobernanza es algo positivo pues introduce a actores que normalmente están excluidos del proceso, pero la forma en la que se incluyen muchas veces también es cuestionable (Vergara-Cabrera, 2018). Me pregunto por cuáles son las técnicas y los instrumentos creados para que este proceso funcione, qué implican realmente o si significan un auténtico nuevo reparto del poder (CL.TS8). Sí, el sistema ha mejorado, pero parece ser que hay otro nivel, otra liga, donde se toman las auténticas decisiones respecto del suelo urbano y esto queda fuera del alcance de todos los actores que se han ido sumando a la gobernanza (CL.A14).*

Aunque el sistema de gobernanza se ha ido perfeccionando en el tiempo, muestra sus límites al no estar completamente definida su dinámica a partir de ciertos niveles hasta donde no llegan todos los actores. Chile es una sociedad que experimentó el paso al modelo neoliberal de una manera muy fuerte y repentina, lo que ha cristalizado en una cultura económica e individualista frente a la noción de desarrollo. Cualquier posibilidad de cambio se encuentra una resistencia cultural enorme y más si es frente a nociones como la propiedad privada o la cultura del esfuerzo; y los actores inmobiliarios privados utilizan esto a su favor para la discusión política. Esto junto con otras dinámicas económicas globales, hace que el proceso de diseño e implementación de políticas siga actualmente la inercia del modelo neoliberal, aunque algunos autores lo catalogan como de neoliberalismo corregido. En resumen, las políticas de vivienda siguen fuertemente centralizadas en el MINVU, donde es principalmente el funcionario profesional el que se encarga de su diseño e implementación.

*La clave de este proceso adaptativo de la política a la realidad contextual es gracias al conocimiento que está instalado dentro del MINVU, de funcionarios de carrera que han sabido ir modificando y adaptando los instrumentos para poder responder a los problemas de las personas (CL.EP2).*

---

<sup>611</sup> Como mecanismos de participación existe el Consejo de la Sociedad Civil, COSOC (Ley de participación 20.500, 2011). Este define las asociaciones de ciudadanos y las formas de participación en la gestión pública. Pero, el proceso no tiene un funcionamiento, periodicidad o estructura definida que especifique cómo debe hacerse de manera permanente, local y descentralizada para evitar que las reuniones sean solamente un chequeo puntual.

En realidad, es un proceso muy reactivo, donde se normaliza una dinámica en la que las políticas surgen como respuesta a los problemas inmediatos. La institucionalidad intenta adaptarse a una realidad acelerada y en constante cambio, donde la actualización de estas políticas de igual manera viene en reacción a la evolución de las problemáticas. Este ciclo imposibilita cualquier capacidad de planificación y se traduce en programas de vivienda social ineficaces y cortoplacistas. Normalmente, es el propio MINVU el que se encarga del diagnóstico de las necesidades y demandas residenciales a partir de datos del censo y demás catastros para cuantificar el déficit, así como recogiendo algunas demandas particulares de las regiones mediante los SEREMI.

En este sentido también se encargan estudios externos, donde participan gran variedad de actores de una manera muy heterogénea dependiendo de la política, programa o problemática en cuestión. Se resuelve pues a partir de una fuerte componente centralizada que intenta realizar un diagnóstico cuantitativo de la realidad social, pero que cae en generalizaciones y estigmas debido al desconocimiento real de la demanda. No hay un registro de comités de vivienda, dirigentes o allegados; se desconoce el suelo disponible o el necesario y, ni siquiera hay seguimiento alguno sobre los subsidios otorgados. Al final, la respuesta se presenta con programas estandarizados que no se adecuan a las problemáticas contextuales, donde queda excluida la demanda informal y el problema del allegamiento, como una consecuencia de una política superficial y centrada solo sobre el déficit cuantitativo.

*No existe un registro público integral con la composición de las familias, de los allegados o de sus necesidades reales; cuántos subsidios se han entregado y cuántos están por materializar; qué pasa una vez entran a vivir en las viviendas, las problemáticas ligadas a ello; etc. Así, respondes únicamente al problema que ves y no al problema que está de fondo (CL.TS6).*

Por tanto, se ancla sobre la experiencia acumulada en los actores dentro del propio MINVU para establecer la respuesta organizada del Estado, donde es clave tanto la capacidad de diagnóstico pública como la definición de la agenda política, que se confecciona con el objetivo de atender las demandas de los grupos organizados y demás actores representativos<sup>612</sup>. El ministerio es un organismo con completa autonomía, siempre dentro de los recursos disponibles, y carácter ejecutivo para desarrollar lo que se entienden más como planes o programas vinculados a objetivos concretos que como soluciones estratégicas con capacidad de planificación a medio-largo plazo. Suelen implementarse a partir de la figura del decreto pues no precisa de discusión parlamentaria, enmarcando en su conjunto las posibilidades para desarrollar programas de vivienda social.

*Necesitamos democratizar formalmente el diseño de la política de vivienda, pues es impresentable que todos estos decretos no surjan de un proceso más consensuado. Esto va a requerir de la regionalización y descentralización del MINVU. No dudo que los expertos sepan de la materia, lo complicado desde el punto de vista democrático es cómo llegaron a trabajar ahí (CL.A16).*

Sigue la lógica del Estado subsidiario, en la que se da autonomía al MINVU para actuar de manera focalizada sobre las realidades que quedan fuera de las respuestas de mercado. Esta independencia hace que la influencia del resto de actores sobre el proceso se produzca de una manera poco reglada. Además, hay mucha rotación dentro del propio MINVU, donde coexisten actores académicos y asesores intermedios de procedencias variadas. Se convierte así en un proceso desordenado, donde no se establece una jerarquía o estructura clara frente a las responsabilidades de estos actores participantes.

*Es una manera totalmente reactiva de actuar, donde no cabe duda de que hay todo tipo de actores que influyen en el proceso. Aquí el problema tiene que ver con la gobernanza, con la relación entre estos actores y el vehículo de comunicación. Sin duda hay muchos con capacidades e influencias, pero el diálogo entre ellos carece de una estructura institucional y falta fluidez (CL.EP5).*

---

<sup>612</sup> El interés social sobre la vivienda es bajo en comparación con otras problemáticas (Tapia, 2020). Solo es un problema social prioritario para los más vulnerables y esto los políticos lo saben. No tiene el peso político que sí tienen cuestiones como la Mapuche en la Araucanía; el tema migratorio; la seguridad ciudadana o el narcotráfico.

En conclusión, no hay un proceso estructurado o institucionalizado, ni existe una Ley de vivienda que lo recoja, para el diseño e implementación de estas políticas, ni tampoco para la evaluación de sus resultados. La dinámica es reactiva y centralizada, sin capacidad de prevención ni planificación, lo que hace que en cada momento intervengan actores variados dependiendo de los factores contextuales. Además, como se ha analizado con anterioridad el propio proceso de implementación de los programas de vivienda social conlleva varias problemáticas ligadas a la competencia por ganar y llegar a materializar los subsidios. En esta dinámica se normaliza la actuación mediante prueba-error, a partir de programas piloto que se impulsan a modo de prueba para después valorar su institucionalización mediante decretos en forma de políticas y programas de vivienda social. Es una forma de actuar de articulación progresiva donde los actores protagonistas están desactivados del proceso, por lo que la respuesta siempre llega después de la problemática y de una manera demasiado estandarizada.

*Todo funciona así en Chile: primero haces un programa piloto para ver si funciona y depende de su éxito se termina convirtiendo en política. Comienza con la experimentación, como laboratorio; y luego se lleva hasta la política nacional (CL.A12).*

### 10.3 La influencia de los actores sobre el proceso

Se elabora el mapa de actores para los dos contextos estudiados a partir de la relación que se establece entre los programas de vivienda social actuales y los principales actores dentro del sector de la vivienda, definidos durante el marco teórico (Capítulo 2.3). El objetivo de la investigación es analizar los sistemas de gobernanza que se establecen en esta relación, por lo que el presente apartado tomando los programas de vivienda social analizados profundiza sobre la incidencia que tienen los principales actores representativos dentro del sector de la vivienda en el diseño e implementación de estos.

- Tabla 20. Programas de vivienda social contemporáneos y actores representativos

Parque de Vivienda Social en Cataluña. Barcelona		Parque de Vivienda Social en Chile. Santiago	
Sector	Actor o Entidad responsable	Sector	Actor o Entidad responsable
Privado	(A1) VPO alquiler. Modelo Cevasa. (A2) Fondo Social de Viviendas. Bancos, Fondos de Inversión (SOCIMI) y la Sareb.	Público - Privado	(Público = MINVU: SERVIU y SEREMI) - Postulación Individual: (A1) Propiedad; (A2) Alquiler.  - Postulación Colectiva (según la Entidad Patrocinante, EP): (B1) Pública; (B2) Tercer Sector; (B3) Social; (B4) Privada.
Tercer Sector	(B) Xarxa d'Habitatges d'Inclusió y Cohabitac, coordinadora de fundaciones.		
Público	(C) Instituto Municipal de la Vivienda, IMHAB y Agència de l'Habitatge de Catalunya, AHC.		
Público - Privado	(D1) Habitatge Metròpolis, HMB. (D2) Cohabitatge (cooperativas). (D3) Apoyo a la Oferta/Demanda: VPO. (D4) Apoyo a la Demanda. (D5) Mediación para Alquiler social.		
		Modelo ABC: Ahorro + Bono + Crédito *Bono: subvención pública *Crédito: hipoteca bancaria o similar	

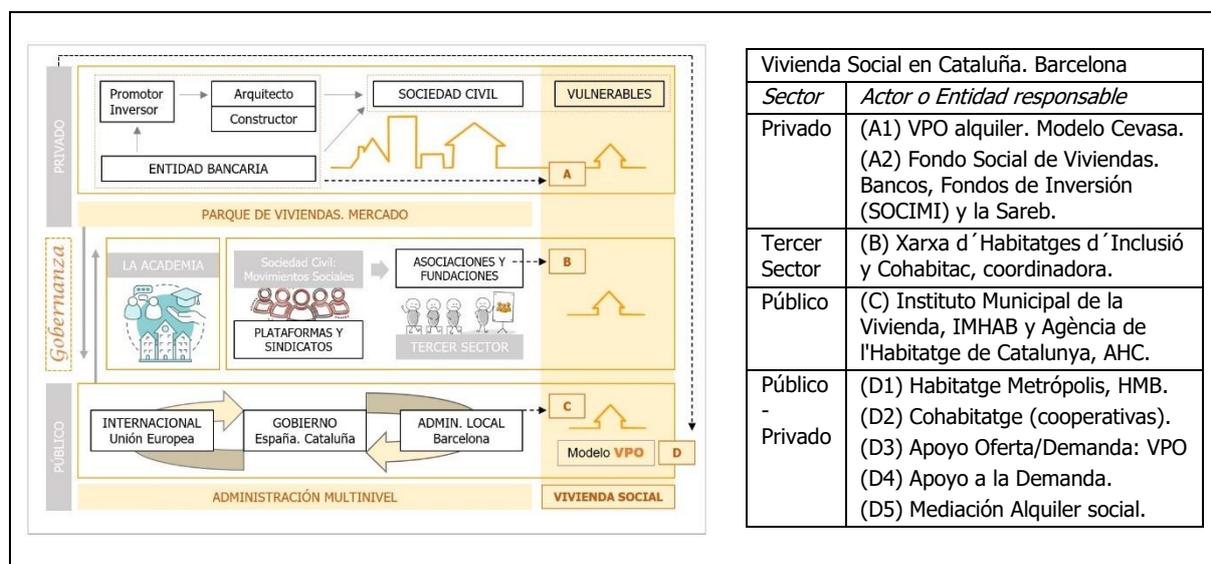
  

- Fuente. Elaboración propia

La Tabla 20 recoge una síntesis de este apartado, que se detalla a continuación analizando la incidencia o participación de cada actor por separado y dependiendo del contexto. Hay que señalar que a nivel simbólico en los mapas de actores se relacionan, siguiendo líneas discontinuas negras, los principales programas de vivienda social explicados con los actores implicados en los mismos (A, B, C, etc.). Es importante también destacar que en ambos contextos las políticas y programas están muy centralizados, por lo que de uno u otro modo el ente público, a todos los niveles, siempre representa una función gestora tanto en el diseño como en la implementación de estos. Para terminar el apartado, se elabora una comparativa con respecto al análisis realizado por separado, con el objetivo de recoger los aspectos globales que definen los sistemas de gobernanza contemporáneos en los dos países estudiados, así como las cuestiones diferenciales, importantes para el desarrollo del capítulo siguiente.

### 10.3.1 España, Barcelona. Actores representativos y su incidencia en el proceso

- Tabla 21. Diseño e implementación de los diversos programas de vivienda social. Actores protagonistas



- Fuente. Elaboración propia

Se explica el mapa de actores representativo de la ciudad de Barcelona con respecto a los sistemas de gobernanza en el proceso de diseño e implementación de políticas de vivienda, a partir de la diferenciación de los programas de vivienda social actuales mediante su sistema de tenencia principal (Tabla 21). Por tanto, se relacionan los programas de vivienda social contemporáneos con los actores protagonistas para su diseño e implementación, analizando a continuación en el desarrollo del presente apartado la participación o incidencia real de cada actor en los mismos.

Siguiendo el orden que establece la Tabla 21: el sector privado (A) dispone de un minoritario pero representativo parque de vivienda social en alquiler (A1. Modelo Cevasa), junto con otro, también escaso, propiedad de los bancos y grandes fondos (A2). Ambos autogestionan estos parques privados de vivienda social acogiéndose a ciertos beneficios y ayudas públicas para ello. De una manera similar, el tercer sector (B) autogestiona su propia vivienda mediante fundaciones de segundo nivel (como Hàbitat3 o Mambré), a partir de la coordinación que establece la Xarxa d' Habitatges d' Inclusió en colaboración con el ente público; y Cohabitac, como la coordinadora de fundaciones de vivienda.

Por otro lado, el sector público (C) se encarga de gestionar su propio parque de viviendas, mediante el Instituto Municipal de la Vivienda, IMHAB y la Agència de l'Habitatge de Catalunya, AHC. Las políticas de vivienda en Barcelona están centralizadas sobre estos dos organismos, que impulsan todo tipo de programas de colaboración público-privada (D), donde destacan Habitatge Metròpolis (D1), en colaboración con las empresas Neinor y Cevasa, junto con el Área Metropolitana; el programa Cohabitatge (D2), para el impulso de las cooperativas a partir de la figura de la cesión de uso de suelo

público; el apoyo a la oferta (D3), siguiendo con el modelo tradicional de vivienda social subsidiada VPO; el apoyo a la demanda (D4), sobre todo mediante ayudas al alquiler privado; o actuando como mediador para impulsar el alquiler social (D5), en programas que desarrolla el ente público en colaboración con el tercer sector o con la propia sociedad civil aprovechando la cesión de viviendas.

El mapa de actores representa de manera simbólica los sistemas de gobernanza de cada programa. Aunque no todos disponen de vivienda en propiedad, como la academia o las asociaciones sociales (Sindicat de Llogaters o PAH); sí que son importantes dentro del proceso de diseño e implementación de políticas de vivienda, pues se colocan en un apartado intermedio entre el ente público y el sector privado. Antes de comenzar con el análisis de la participación de cada actor en el proceso (que aparecen marcados con un sombreado gris en la Tabla 21), hay que señalar que dentro del apartado del sector público se analiza la coordinación multinivel: la incidencia de la escala local sobre el gobierno central y, también, cómo afecta el nivel macro o internacional sobre los programas locales. En conclusión, se analiza la relación de participación e incidencia que tienen estos cinco actores en el proceso y a todos los niveles: Sociedad civil, Academia, Tercer sector, Sector privado y Ente público; lo que conforma los sistemas de gobernanza en el proceso de diseño e implementación de políticas de vivienda.

### ***Sociedad civil. Los movimientos sociales***

Como se analiza con anterioridad, el proceso de diseño e implementación de políticas de vivienda en España es muy variado o heterogéneo, dependiendo del momento histórico y político, así como de su contexto urbano o territorial. En este sentido, la incidencia que ha tenido la sociedad civil sobre el mismo es bastante limitada, aunque imprescindible. La presión social que ejerce la ciudadanía a partir de las organizaciones sociales ha sido determinante tanto para la superación de la dictadura como para la consolidación de la democracia. A partir de aquí, su participación en el proceso político es variable y representa varias formas o estrategias para alcanzar un lugar dentro del sistema de gobernanza.

*Para poder incidir en el proceso político juegan muchos factores. Necesitas una organización fuerte, en forma de Sindicato (Sindicat de Llogaters) o de asociación en representación de la sociedad civil (PAH). Luego, la capacidad de realizar un diagnóstico bastante ajustado a la realidad, para que las instituciones vean que das en el clavo sobre cuál es el problema. Después, el tema es de qué forma se hace esa incidencia para que las instituciones te escuchen, cuál es la política pública que quieres implementar y qué competencias tiene la administración para ello (ES.AS18).*

A la hora de ejercer presión política es importante que los movimientos sociales adopten una perspectiva realista, instrumental, pues en ciertas ocasiones las demandas no se ajustan a las competencias reales municipales, autonómicas o, incluso, nacionales. En este sentido, todavía no existe en España una estructura administrativa multinivel coordinada como para ejercer una gobernanza eficiente. El ejemplo que representa la aprobación de la Ley de control de alquileres (2020) por parte de la Generalitat y la posterior cancelación del Tribunal Constitucional es representativo de ello<sup>613</sup>. Para las asociaciones sociales es relativamente alcanzable ejercer presión y establecer diálogos con el gobierno local, pero para que la participación civil llegue a hasta una escala institucional mayor es necesario trenzar un sistema de gobernanza multinivel más coordinado y eficiente; donde se respete la autonomía de la escala local, pues tiene la imprescindible capacidad de diagnóstico de su demanda inmediata.

*Una de las estrategias de la PAH<sup>614</sup> fue realizar un diagnóstico sobre el número de ejecuciones hipotecarias, para poder llevar a la agenda política la necesidad de protección de estas familias*

---

<sup>613</sup> Otro buen ejemplo es la lucha para conseguir la dación en pago, que supone la cancelación total de la deuda hipotecaria mediante la entrega del inmueble. En 2013 el Congreso aprueba admitir a trámite la Iniciativa Legislativa Popular por la Vivienda Digna (2011), impulsada por la PAH, CCOO, UGT, Confederació d'Associacions Veïnals, Taula d'Entitats del Tercer Sector, el Observatori DESC, etc. En 2023 todavía sigue en trámite parlamentario.

<sup>614</sup> Uno de los logros más representativos de la PAH es conseguir cambiar la narrativa dominante de fracaso personal al no poder pagar la hipoteca, desvelando una problemática estructural compartida. Se organizan campañas a favor

*vulnerables. Si a algo no le pones número, ni existe, ni los medios de comunicación hacen eco de ello. El objetivo a la hora de realizar este diagnóstico era situar el tema encima de la mesa política. (ES.EP1).*

Aunque la participación civil es cada vez más frecuente, es algo relativamente reciente en Barcelona y representa un paradigma innovador dentro del Estado español. Durante el desarrollo histórico de las políticas de vivienda la participación social en el proceso de diseño de estas es muy limitada. Lo normal ha sido que el marco normativo busque impulsar el negocio inmobiliario ajustando los márgenes dependiendo de la rentabilidad del sector privado, que sí influye en mayor medida sobre el proceso. Para que la sociedad civil pueda participar es clave su capacidad de organización colectiva, para poder visibilizar las demandas residenciales locales es necesario organizarse desde abajo, impulsar dinámicas *bottom-up*. Las burocracias tradicionales se sostienen sobre estructuras políticas que tienen ya sus propios mecanismos de influencia, donde el sector privado tiene el protagonismo actuando como lobby. El objetivo de las nuevas organizaciones sociales es llegar a institucionalizarse dentro de este proceso, para poder mantener la participación e iniciativa de forma permanente.

*La incidencia actual de los movimientos sociales sobre el proceso político está siendo buena, necesaria considerando de dónde venimos. El modelo tradicional es el causante de la crisis inmobiliaria y este responde al poder financiero y los fondos de inversión, el lobby inmobiliario y los bancos (ES.AS19).*

A partir de aquí, el último escalón para lograr la representatividad de la sociedad civil en el proceso de diseño de políticas es la institucionalización de sus miembros dentro de los cargos administrativos. El mejor ejemplo de esto lo representa la alcaldesa Ada Colau en Barcelona desde 2015. El llamado gobierno del cambio es representativo en el sentido de que consigue institucionalizar muchas de las demandas sociales, que pasan a ser políticas. Esto abre un nuevo sistema de gobernanza donde ciertos partidos políticos pasan a representar demandas de la sociedad civil, adoptando el diagnóstico analizado por las organizaciones sociales locales. Esto es clave para la legitimación de una visión alternativa de la vivienda social, que responda a las necesidades residenciales en vez de al negocio inmobiliario.

*La decisión personal de Ada Colau de pasar a la alcaldía no significa que el movimiento (PAH) se haya institucionalizado, es importante señalar que sigue siendo autónomo y apartidista. Somos críticos con el ayuntamiento de Barcelona, hemos llegado a okupar una parte durante la lucha, aunque Ada sea la alcaldesa. Esto no quita, que siempre es más fácil relacionarse con la gente de izquierdas (ES.AS19).*

En este sentido destaca la importancia de los ciclos políticos electorales, tanto para el diseño como para la permanencia de los programas de vivienda social implementados. Aquí son claves las relaciones que se establecen entre el actor político y la sociedad civil: movimientos sociales, sindicatos y asociaciones en lucha por el derecho a la vivienda. Aunque logran materializar cambios estructurales a partir de la traducción normativa o institucionalización de sus demandas, es el propio éxito de los programas de vivienda social implementados lo que los lleva a tener continuidad durante los cambios de gobierno, pues consiguen adecuarse de una mejor manera a las problemáticas residenciales locales. Esto ensalza la función instrumental de los actores sociales dentro del proceso y les da continuidad.

*Hay todo tipo de actores ajenos al gobierno que tienen un papel determinante a la hora de poner temas encima de la mesa, hacer pedagogía y generar consensos. Esto luego se traduce en acciones legislativas o políticas públicas. Es imprescindible esa presión externa al gobierno para generar un cambio real frente a las políticas de vivienda tradicionales, pues reciben el apoyo de ciertos partidos políticos comprometidos a la hora de aprobar cambios mediante alianzas parlamentarias (ES.EP3).*

La sociedad civil desempeña, además, todo tipo de funciones de apoyo y control que no puede abarcar la infraestructura pública, importantes dentro del proceso de implementación de programas de vivienda social. No tiene una instrumentalidad definida dentro del proceso y es difícil de valorar. Por ejemplo, para la regulación de los alquileres turísticos o la fiscalización de la vivienda vacía, se necesita de la

---

de una moratoria de suspensión de los desalojos; la cancelación de la deuda o su reducción; el reajuste de la deuda hasta conseguir un alquiler asequible; o dinamizar la vivienda vacía (Gabarre de Sus, 2019; Martínez & Gil, 2022).

colaboración de la sociedad civil para llevarlas a cabo, detectar los posibles casos fraudulentos y hacer pedagogía comunitaria al respecto. Aquí, es interesante la labor que desempeña la sociedad civil a partir de entidades socialmente creativas e innovadoras, donde los movimientos sociales funcionan como lobbies para los intereses y demandas de las clases populares. El problema es que cuesta mucho cambiar las estructuras mentales de la población cimentada sobre la cultura tradicional de vivienda en propiedad.

Además, la sociedad civil es el único actor legitimado para ejercer presión sobre el resto de los actores, no solo sobre el ente público. Por ejemplo, aunque la legislación catalana regula que los grandes tenedores deben ofrecer alternativas en forma de alquiler social a familias vulnerables en riesgo de desahucio, son las asociaciones sociales las que empoderan a esta población para que demanden un alquiler social y ejerzan presión, poniendo el foco sobre determinados grandes propietarios.

Aunque, la función más importante que realizan las principales organizaciones sociales en Barcelona, la PAH y el Sindicat de Llogaters<sup>615</sup>, es el apoyo a las familias vulnerables en los momentos que más lo necesitan. Esto no termina de encajar dentro del proceso de implementación de políticas, porque no es una función reglada dentro del mismo y la organización colectiva se produce gracias al capital social, pero es imprescindible para llegar hasta las situaciones excluidas del propio sistema tanto mercantil como público. Suelen funcionar pivotando entre tres ejes: asamblea o jerarquía horizontal, abierta a la participación comunitaria; autonomía política o apartidismo; y, voluntariado y activismo.

Se ofrece así un asesoramiento profesional gratuito que evoluciona, por ejemplo, desde la problemática ligada a los impagos hipotecarios tras la crisis inmobiliaria de 2008 hasta la situación actual, donde se pone el foco sobre la escasez de alquiler asequible y las posibles alternativas frente a impagos. Junto con ello y ante la escasez de soluciones alternativas, se organizan respuestas temporales para evitar las situaciones más extremas que representan las familias sin hogar, donde es imprescindible la participación de las propias familias de una manera organizada y constante. Esta capacidad de las asociaciones sociales de adaptarse a la demanda les dota de una información precisa y actualizada de las problemáticas residenciales locales.

Para terminar, hay que reflexionar sobre una cuestión representativa dentro de la gobernanza entre actores y la competencia por participar o incidir sobre el proceso político de manera externa al ente público. Debido al protagonismo del sector privado en la reciente crisis inmobiliaria y la emergencia habitacional contemporánea, la imagen de este actor aparece de una manera muy denostada dentro de la sociedad civil. Los movimientos sociales representan esa lucha donde se enfrenta el derecho a la vivienda con la noción mercantil inmobiliaria, en una competencia donde los objetivos privados se oponen a los sociales. En este sentido, la lucha se centra en priorizar los intereses de la gran mayoría frente a los de unos pocos, desde una perspectiva que siempre va a fomentar la confrontación.

*Lo prioritario es salir de la crisis, con o sin el sector privado. La Sareb, ¿qué es, privado o público?, ¿por qué no puede pasar a formar parte del parque público de viviendas? La visión privada y la social no son complementarias, hay que elegir: la vivienda como un derecho o como un bien mercantil. De esta elección depende el modelo de política pública. La visión de la PAH es completamente opuesta a la de Blackstone, no podemos ponernos de acuerdo, por lo que el Estado tiene que elegir (ES.AS19).*

Esta visión está en contra del objetivo de esta tesis, donde se argumenta que para conseguir adecuar los programas de vivienda social a las problemáticas residenciales contextuales es necesario establecer un sistema de gobernanza multinivel abierto a la participación de todos los actores representativos. En esta dinámica, que no puede ni debe evitar el conflicto, lo importante es establecer un proceso a partir del cual llegar a consensos enfrentando las posturas entre actores. No se trata, en ningún caso, de

---

<sup>615</sup> Estas organizaciones no serían posibles sin una estructura popular o capital social de base, donde son representativas las asociaciones de vecinos coordinadas a través de la FAVB. Se puede decir que Barcelona es actualmente el kilómetro cero, en España, del asociacionismo en torno a la vivienda social y asequible.

tener que priorizar el actor social sobre el privado, pues el ente público nunca podrá adecuarse a la demanda sin la colaboración privada, sobre todo a la hora de implementar las políticas.

*La metáfora que hacemos siempre es la del mar Mediterráneo, pues ha facilitado que las culturas diversas se establezcan en el espacio y evolucionen más rápidamente mediante sistemas de intercambio de información derivados del transporte marítimo, que es más intenso que el terrestre. Ese conflicto constante hace que el conjunto crezca (ES.AS17).*

- Tabla 22. La incidencia de la Sociedad Civil en el proceso. Casos representativos

-Ejemplo1. La incidencia social sobre la Ley catalana de control de alquileres 11/2020. La participación de la sociedad civil local de Barcelona dentro de su proceso de diseño es notable, donde destacan organizaciones como la PAH o el Sindicat de Llogaters. Consiguen la aprobación del gobierno de la Generalitat, con el respaldo directo de algunos partidos políticos como Esquerra Republicana, que llevan el borrador del Sindicat de Llogaters a trámite hasta alcanzar la mayoría parlamentaria. (ES.AS18; ES.SP14).
-Ejemplo2. La institucionalización de Ada Colau, de activista social a alcaldesa de Barcelona. Las bases de la PAH son la Plataforma per un Habitatge digne (1997) y el colectivo V de Vivienda (2006), donde Ada Colau fue una de sus imágenes públicas más relevantes. En este sentido, la alcaldesa pasa de la movilización social activa a la alcaldía de la ciudad y representa la institucionalización política de la demanda residencial (Bernabé, 2020).
-Ejemplo3. La incidencia social sobre la Ley 24/2015 en Cataluña, para la protección pública del derecho a la vivienda frente a los desahucios. Nace de la presión social que ejercen los movimientos por el derecho a la vivienda, donde destaca la campaña de la PAH de escraches a nivel estatal durante 2012-13 y en Cataluña en 2015. La participación social es clave tanto para la aprobación, mediante la presentación parlamentaria de la iniciativa legislativa popular; como en su mantenimiento, impulsando el DL 37/2020 y la Ley 1/2022. La clave de estas campañas es que se ligan a periodos electorales, por lo que se establecen estrechas relaciones con partidos políticos que las apoyan y se comprometen después a llevarlas a cabo. (ES.AS19; ES.A13).
-Ejemplo4. Ante la falta de alternativas tanto públicas como privadas frente a las situaciones más extremas de vulnerabilidad residencial, destaca el apoyo ofrecido por organizaciones sociales como la PAH y el Sindicat de Llogaters <sup>616</sup> . Se encargan de ofertar soluciones temporales que, si bien no están regladas dentro del proceso de implementación de políticas y programas de vivienda social, son imprescindibles para evitar la exclusión urbana. En este sentido, destacan algunas campañas que se adecuan a las problemáticas residenciales de Barcelona y siguen en activo como: la "Stop desahucios" (2010), con las tradicionales manifestaciones y bloqueo del acceso de la vivienda en proceso de desahucio mediante una forma de desobediencia civil pacífica y el asesoramiento a las familias; o la campaña "Obra social" (2011), con el objetivo de ofertar una alternativa temporal residencial frente a los desahucios mediante el asesoramiento para llevar a cabo la okupación o "recuperación" de viviendas vacías propiedad de grandes fondos o bancos. (ES.AS18; ES.AS19).

- Fuente. Elaboración propia

## **Academia**

La academia siempre ha tenido la función de consolidar los debates sociales, empleando la memoria histórica y el método científico para sostener los procesos de enseñanza sobre datos y evidencias contrastadas. Esto impulsa la capacidad crítica de la sociedad y cimenta las realidades contextuales sobre los conocimientos ya adquiridos. En otros periodos, como durante el final de la dictadura y en la transición democrática, la academia era capaz en España de centralizar y gestionar el debate global de una manera abierta en cuanto a la relación y participación de una gran variedad de actores. Pero, esta función se ha ido diluyendo dentro del proceso de neoliberalización y al igual que muchos movimientos sociales se han despolitizado con la democracia, la academia ha perdido su capacidad de incidencia pública tradicional para centrarse en otras tareas más profesionales o técnicas, poco abiertas al público.

<sup>616</sup> Siendo realistas, aunque son representativos no consiguen cambiar sustancialmente el sistema que denuncian. La propia PAH reconoce que entre 2008-12 se producen unos 400mil desahucios, una cifra que llega hasta el millón en 2022 (faltan datos oficiales, es una aproximación a partir de la encuesta del CGPJ).

Actualmente la participación real de la academia dentro del proceso de diseño e implementación de políticas de vivienda es limitada, pues en ciertos casos pierde su independencia ligándose al sector público, del que suele depender a nivel de recursos. Esto hace que el proceso en la práctica carezca de un árbitro legitimado para organizar el debate y la reflexión con la participación los actores involucrados, lo que repercute directamente sobre la escasa capacidad para la evaluación de sus resultados.

*La academia no está presente, les hace falta mayor capacidad de diálogo y preocupación por hacer pedagogía social. Están encerrados en el ámbito académico, se hacen congresos y solo asisten profesores, no se abre al mundo. Tienen que centrarse en intervenir más, salir de su círculo. De otro modo, no existen, se mantienen en un mundo paralelo, desconectados de los debates reales (ES.TS6).*

Aunque de un tiempo a esta parte se han organizado en Barcelona nuevos departamentos de investigación y cátedras de vivienda, surgido actores académicos con relevancia internacional y la participación de estos dentro del proceso de diseño e implementación de políticas públicas es cada vez mayor, todavía no existe una estructura totalmente consolidada al respecto. Aunque la discusión, el debate y la diversidad en cuanto a ideologías y pensamientos es algo propio de las ciencias sociales, es necesario profundizar en la capacidad de llegar a ciertos consensos o acuerdos sobre los cuales cimentar diagnósticos y estudios de vivienda de una manera más unificada y coordinada. Si bien existen, cuesta en este sentido encontrar perfiles técnicos realmente profesionales.

*La investigación en el sector de la vivienda en Barcelona es todavía limitada, así como su capacidad de influencia real. Hay gente muy buena, pero en comparación con otros países europeos es una academia muy pequeña. De todos modos, hay que subrayar su evolución, probablemente hace 10 años no podríamos decir ni que existía la academia en este sector, con solo 3 o 4 personas (ES.EP1).*

La constante discusión y falta de entendimiento, por ejemplo, entre la cátedra de vivienda de Barcelona (Universidad de Barcelona, UB; Universidad Politécnica de Cataluña, UPC; Universidad Pompeu Fabra, UPF; y la Universidad Autónoma de Barcelona, UAB) y la de Tarragona (Universidad Rovira i Virgili, cátedra Unesco), frente a la valoración de los resultados de la Ley catalana del control de alquileres (2020), demuestra este déficit comentado a la hora de llegar a consensos globales. El ambiente de confrontación política les hace responder a ideologías marcadas, por lo que pierden legitimidad con respecto al resto de actores. La crítica se centra en que la academia se limita a cumplir una función de respaldo o rechazo de las actuaciones políticas de turno, lo que establece su falta de independencia como actor con capacidad de incidencia y representación propia. El ámbito académico precisa de cierta unificación para poder consolidarse como un actor representativo dentro del proceso político, asumiendo líneas de trabajo interdisciplinar que, aunque tengan perspectivas académicas diversas, siempre deben llegar a poder formar consensos a partir de unas conclusiones aplicables a la realidad contextual.

*La cátedra de vivienda de Barcelona es todavía un directorio. Espero que pueda significar un espacio de unión entre investigadores capaz de generar un discurso consensuado entre expertos. Existe en el ámbito político y entre los movimientos sociales, pero todavía falta esa unión en la universidad. La academia tiene un problema importante de desarticulación con la realidad. No tenemos capacidad de generar discurso sobre lo que hay que hacer en términos de políticas de vivienda (ES.A13).*

En este sentido, es importante señalar la diferencia entre universidades públicas y privadas, aunque no es por sí sola una variable clave para definir su ideología. Se establecen dos bandos en representación de las ideologías políticas mayoritarias: la neoliberal, que maximiza la libertad de mercado, propiedad privada y está en contra de cualquier intervención pública; y socialista, que argumenta la necesidad de intervenir para compensar las desigualdades que genera el mercado. Algunos ejemplos en Barcelona llaman la atención, como la Cátedra APCE-UPF Vivienda y Futuro de la Universidad Pompeu Fabra, UPF, organizada directamente por la Asociación de Promotores y Constructores de Cataluña, APCE; o la cátedra Grupo Tecnocasa, también en la UPF y centrada sobre el análisis del mercado de la vivienda. Estas, en general, desde una perspectiva neoliberal están de acuerdo con todas las medidas destinadas a incrementar la oferta de vivienda y en contra de toda la intervención y regulación de precios.

Que colegios profesionales, sindicatos o patronales, grandes empresas privadas e, incluso, partidos políticos, se vinculen directamente al trabajo universitario, desvirtúa lo que debe representar la investigación científica académica y su capacidad de autonomía.

*La dinámica actual no contribuye al avance pretendido de comprender las viviendas desde todas las perspectivas de manera interdisciplinar, se trata de ideología disfrazada de ciencia. No podemos lograr la total objetividad, porque ningún investigador puede leerlo todo; pero sí se debe actuar con honradez y honestidad. No se tiene que hacer política desde la universidad (ES.A12).*

Una buena manera de llegar hasta ciertos consensos mayoritarios y profesionalizar el sector, es empezar a colaborar de un modo más estrecho con la sociedad civil a partir de las asociaciones sociales y las empresas del tercer sector. Es imprescindible que la academia recoja las demandas que provienen directamente del activismo social para poder desarrollar investigaciones sobre las problemáticas reales y no depender del color o momento político. Debe retomar su función tradicional y volver a consolidar las demandas sociales creando una narrativa o discurso unificado y profesional, clave tanto para el diagnóstico y la definición de la agenda política como para el proceso de evaluación de los resultados de los programas implementados. La academia debe funcionar a partir de grandes pactos y consensos, con una trayectoria a medio y largo plazo que supere los ciclos políticos.

- Tabla 23. La incidencia de la Academia en el proceso. Casos representativos

-Ejemplo1. La producción científica de las diferentes cátedras de vivienda representa intereses e ideologías distintas, lo que desprestigia la función de la universidad e incluso del método científico. Esto hace que el actor académico pierda su legitimidad e independencia, y se reduce su participación en el proceso político cumpliendo solamente un papel de legitimación intencionada. Para contrastar esta cuestión se analiza de manera comparada la producción científica de algunas cátedras de reciente creación: la cátedra de Barcelona (UB, UPC, UPF y UAB), ligada al IMHAB; la de Tarragona (Unesco, URV), que desde una perspectiva más neoliberal es muy crítica frente a las políticas de vivienda del IMHAB; la cátedra APCE-UPF, que responde directamente al APCE; o la cátedra Grupo Tecnocasa-UPF, ligada al mercado inmobiliario. (ES.A12; ES.A13; ES.EP3).

- Fuente. Elaboración propia

### **Tercer Sector**

*El tercer sector, que en muchos casos nace de la evolución de los movimientos sociales, está creciendo en Barcelona e incluye a las cooperativas de vivienda junto con las fundaciones o asociaciones sin ánimo de lucro. Estos operadores, aunque todavía son pequeños, están experimentando una rápida expansión, tomando protagonismo y función instrumental dentro del proceso político. Se convierten en estructurantes de un nuevo modelo social de la vivienda, donde son fundamentales (ES.EP3).*

El tercer sector comparte características con los movimientos sociales e incluso, en muchos casos, se trata de organizaciones producto de la evolución de las demandas civiles a partir de la consolidación de un mercado social, sin ánimo de lucro, que se organiza para hacerles frente. Dentro del ámbito de la vivienda, Cataluña y en concreto la ciudad de Barcelona, es distinta al resto de España. Se está produciendo en este contexto una rápida evolución en cuanto a su crecimiento y protagonismo instrumental, a partir de la consolidación de una estructurada red de empresas sin ánimo de lucro coordinada entre sí y en estrecha relación con el ente público. Es un modelo que pone el foco sobre otros sistemas consolidados a nivel europeo, que en forma de *housing associations* gestionan grandes parques de vivienda pública en alquiler social. Aunque todavía tiene un nivel de incidencia relativo sobre el proceso de diseño e implementación de políticas de vivienda difícil de valorar porque, sobre todo, le falta todavía voluntad y capacidad de evaluación; esto no quita que sea un modelo representativo y disruptivo, porque articula el cambio hacia sistemas de gobernanza alternativos a los tradicionales.

Muchas CC. AA. en España todavía no disponen de entidades del tercer sector en el ámbito de la vivienda<sup>617</sup>, por lo que el modelo Barcelona adquiere gran relevancia como posible paradigma a replicar.

*Hay una visión de que todo el sector social tiene que ser público y esto es un error, se reduce la capacidad de innovación y cuando cambia el gobierno de turno hay que volver a empezar. También hay ideología en el tercer sector, claro, pero no es todo ideología como en los movimientos sociales o el ente público. Por otro lado, está el otro bando, que te dice que todo tiene que ser privado, que el mercado solo se autorregula. Entre esas dos ideologías es donde se coloca el tercer sector (ES.TS9).*

Dentro de un contexto neoliberal, mercantil, las relaciones público-privadas son determinantes para abordar las demandas sociales y consolidar el sistema de bienestar. En esta relación siempre se van a generar ciclos opacos y acumulación de poder en ciertos sectores privados que impulsan su dinámica empresarial a partir de recursos públicos. Además de su función asistencialista, el tercer sector destaca por su capacidad de ejercer como mediador en esta relación, porque el no tener pretensión de lucro lo coloca como un actor legitimado para tomar partido instrumental en funciones que el sector público no puede abordar por falta de experiencia, profesionalidad e infraestructura; y que la empresa privada tampoco, al no ofrecer rentabilidad económica. La estructura burocrática de la administración pública hace que sea más eficiente externalizar ciertas funciones dentro del sector social y del bienestar al tercer sector, que depende en buena medida de esta financiación pública para su funcionamiento.

Se articula en Barcelona una estructura organizativa para impulsar una relación fluida y colaborativa entre la administración pública y el tercer sector. A nivel catalán, la concentración se organiza a partir de la Taula d'Entitats del Tercer Sector, como un espacio amplio de coordinación y debate representado por todas las entidades sin ánimo de lucro de ámbitos diversos. A escala local, el ayuntamiento de Barcelona organiza algunas redes de entidades relacionadas con el ámbito de la vivienda, como la Xarxa d'Atenció a Persones Sense Llar, XAPSELL, con el objetivo de dar apoyo al colectivo más vulnerable dentro del sector. Pero, es la Xarxa d'Habitatges d'Inclusió, XHI, la que representa concretamente al sector de la vivienda social y su relación con las entidades del tercer sector. Su objetivo es tanto ampliar el parque social de vivienda como gestionarlo, de manera colaborativa con el sector público, el IMHAB y la AHC. Así, se organiza de forma autónoma, externa al ente público, la coordinadora de fundaciones de Cataluña que gestionan vivienda social en alquiler, Cohabitat. El objetivo es poder articular un funcionamiento colaborativo en red, donde cada nivel tiene sus competencias: las organizaciones de segundo nivel disponen de vivienda en propiedad, como Mambré o la fundación Hàbitat3; mientras que las de primer nivel se centran en el acompañamiento social en vivienda y el trato profesional con colectivos vulnerables concretos, como el caso de Arrels, que pone el foco sobre las personas sin hogar.

A partir de aquí y dependiendo de sus objetivos, el tercer sector se organiza siguiendo dos objetivos: las entidades que ofertan un servicio externo a la administración, como proveedoras de servicios; y las que evolucionan de las demandas ciudadanas, tomando protagonismo frente a problemáticas que nadie resuelve. Las dos facetas tienen capacidad de incidencia sobre el proceso político, pero, aquellas que se ligan a la administración pierden la independencia pues dependen de su financiación; mientras que las otras, aunque también terminan dependiendo de las subvenciones públicas, tienen mayores inquietudes sociales y su relación con la demanda es más directa, por lo que conservan la incidencia sobre la agenda política. El dinero público es una herramienta de manipulación masiva para las entidades del tercer sector, lo que hace que su independencia y participación sobre el proceso de diseño e implementación de políticas de vivienda se reduzca. En este sentido ocurre una situación similar a la analizada para la academia, conservar la independencia es una variable clave para descentralizar el proceso y abrirlo a un sistema de gobernanza multinivel más eficiente frente a las problemáticas reales.

---

<sup>617</sup> A nivel nacional destaca la asociación Provivienda (1989), que gestiona más de 67mil viviendas en 15 CC. AA. mediante bolsas en alquiler. Son especialistas en la mediación para el alquiler asequible a partir de vivienda privada en programas, sin acompañamiento social, donde la asociación funciona como aval (ES.TS7).

*Los movimientos sociales tienen mayor incidencia a la hora del diseño de políticas, pero el tercer sector tiene más en la fase de implementación. A veces, cuando organizan sistemas participativos para el diseño de políticas nos juntan a ambos actores dentro del mismo foro, ahí sí tenemos una incidencia parecida. Pero, las plataformas ciudadanas se ligan a sectores alineados con la izquierda política, donde los escuchan directamente y tienen capacidad de toma de decisiones (ES.TS7).*

En la práctica, el modelo de actuación que realiza el tercer sector en Barcelona es el de la gestión de programas de vivienda social en alquiler con programas de acompañamiento social, para mejorar aspectos como: la salud de las familias y la supervisión de la vida diaria, asesorarles sobre inserción laboral o problemas jurídicos, gestionar prestaciones, etc. Estos programas suelen establecer una temporalidad acotada, vinculados a planes de trabajo individuales o farmacológicos que dependen de la vulnerabilidad de los usuarios. La procedencia de las viviendas varía entre: las que son de titularidad pública (IMHAB y AHC), que se ceden de manera colaborativa a las fundaciones; las que adquieren las propias fundaciones en propiedad; y las que reciben cedidas por parte del sector privado, donde actúan como aval (programas similares al de la Borsa de Lloguer, público). Una de las fórmulas más replicadas en los últimos años se impulsa a partir de la aprobación del tanteo y retracto, lo que da preferencia para la compra de vivienda a las administraciones públicas y también a las empresas del tercer sector.

En este sentido, el tercer sector desempeña una labor instrumental clave dentro del proceso de implementación de programas de vivienda social, ya sea gestionando vivienda en alquiler cedida por parte del ente público o privado, como a partir de la suya propia. Aunque todavía es un sector limitado y no llega al nivel de profesionalidad y experiencia de sus homólogos europeos, la eficiente colaboración en red que se establece entre fundaciones a todos los niveles supera la escala municipal y la temporalidad acotada que establecen los ciclos políticos, lo que les legitima como un actor relevante dentro del proceso. Pero, la gobernanza multinivel entre administraciones públicas es todavía mejorable, falta diálogo y colaboración entre el IMHAB y la AHC; y entre estos organismos y el nivel central español la relación es prácticamente inexistente. El tercer sector depende directamente de la financiación pública y los desajustes que se producen entre administraciones representan una gran problemática para su funcionamiento. Por esta parte, las dinámicas que representa el tercer sector son claves para mejorar los sistemas de gobernanza públicos y asumir que las problemáticas residenciales deben abordarse de un modo colaborativo y estable, desde una perspectiva más regional que municipal, metropolitana.

*La relación entre ayuntamientos suele ser demasiado rígida, pues solo pueden atender a las personas empadronadas en su territorio. Aquí las entidades del tercer sector hacen de coordinadoras, porque las personas se mueven constantemente. Estamos cambiando la perspectiva, desde Barcelona se empieza a trabajar con una óptica metropolitana, aunque va para largo. No tiene sentido que sea la propia administración la que nos ponga obstáculos, cuando estamos cumpliendo una función que es un servicio público. Precisamente llegamos donde no alcanza esta (ES.TS8).*

En esta compleja relación de gobernanza entre niveles, la relación entre el ente público y el tercer sector va cambiando, dependiendo de las necesidades. La AHC no puede abarcar con su infraestructura a nivel Generalitat todos los problemas residenciales y delega en buena medida sobre el tercer sector la labor de gestión y acompañamiento social de su parque de viviendas, más consolidado en el tiempo. En cambio, el IMHAB, de reciente actividad, funciona de una manera local y más autónoma. Están comenzando a consolidar relaciones y dinámicas interesantes entre actores, pero no disponen aun de un parque suficiente de vivienda social frente a una demanda totalmente desbordada. En cambio, en el proceso de diseño de programas y políticas de vivienda se establece una relación abierta de participación con el ayuntamiento de Barcelona (IMHAB), donde el tercer sector incide directamente sobre la definición de la agenda política, algo que no ocurre a nivel regional o comunitario.

Por lo tanto, el tercer sector se sitúa como un importante actor instrumental dentro del proceso de implementación de políticas, pues desempeña una función independiente y activa a la hora de llevar a cabo programas de vivienda social en colaboración con el resto de los actores implicados. Destaca la

labor de gestión y acompañamiento que realizan en los programas de vivienda social de alquiler, con titularidad variable; y su rápida evolución en Barcelona, ya sea en forma de fundaciones, asociaciones o cooperativas, lo ha consolidado en poco tiempo como un actor imprescindible para la mediación público-privada. En este sentido, además, cooperativas como Sostre Cívic o La Borda representan sistemas de gobernanza innovadores y alternativos al tradicional, abiertos a la participación de todos los actores implicados, que suponen un paradigma frente al cambio de modelo.

*El cooperativista es el modelo más completo en cuanto a la relación con el hábitat y el entorno urbano. Representa una implicación directa de la ciudadanía, el acompañamiento de la administración y la búsqueda de diferentes actores económicos, por ejemplo, constructoras que trabajen con materiales reciclados o estudios de arquitectura con una visión social. Se genera una gobernanza particular, que implica a todos, necesaria para el cambio cultural (ES.EP5).*

En cambio, la participación del tercer sector en el proceso de diseño de programas y políticas es todavía relativa, poco profesional y se produce de una manera muy variable. En este sentido el tercer sector se coloca en una posición de dependencia frente al sector público, lo que le quita representatividad. De todos modos, hay que destacar algunos casos de éxito frente a programas que comienza desarrollando el tercer sector en respuesta a las demandas residenciales más urgentes y que después, pasan a representar programas de vivienda social públicos consolidados.

- Tabla 24. La incidencia del Tercer Sector en el proceso. Casos representativos

-Ejemplo1. La institucionalización de los programas de mediación al alquiler de la asociación Provivienda (1989). Esta asociación de ámbito nacional es la que pone en marcha las primeras bolsas de mediación al alquiler durante la época del tripartito y con Carme Trilla (2004-11). Se diseñan mediante convenios con administraciones, pero como es inabarcable llegar hasta todos los municipios, lo más eficiente es que se integren dentro de la política municipal. Para esto, la propia asociación presta su asistencia técnica: se emplean figuras similares a los seguros de caución, que suponen una garantía frente al impago de rentas, con el objetivo del impulso de la oferta y la movilización de la vivienda del ámbito privado hacia el alquiler asequible. No son programas centrados tanto en las ayudas al alquiler, sino que pretenden a partir de un intermediario que se coloca como aval, ofrecer garantías a los propietarios para que alquilen. Su evolución en el tiempo lleva a la inserción de las bolsas de alquiler en las administraciones locales con un programa público, como la Borsa de Lloguer social del IMHAB. (ES.TS7).
-Ejemplo2. La herramienta del tanteo y retracto facilita que el tercer sector actúe de una manera instrumental y autónoma dentro del proceso de implementación de programas de vivienda social, a partir de la adquisición y gestión de su propio parque de vivienda. Para impulsarlo, desde la AHC se llegan a acuerdos con la Generalitat y se establece un paquete que combina préstamos bonificados del Instituto Catalán de Finanzas (ICF) con subvenciones públicas a la demanda, para cubrir la diferencia entre el precio del alquiler de mercado y el social. El objetivo es ampliar el parque de vivienda social en alquiler, apoyando a las entidades en la adquisición de vivienda con la condición final de que a partir de los 75 años el inmueble pase a ser público. (ES.TS8).
-Ejemplo3. Las organizaciones del tercer sector gestionan directamente programas de vivienda social en alquiler, que reciben mediante la cesión de vivienda por parte del ente público. Se encargan de la implementación tanto de los programas de vivienda social como del acompañamiento social en las viviendas, situándose en una interesante posición mediadora entre las dinámicas público-privadas. (ES.TS7; ES.TS8).
-Ejemplo4. Las cooperativas cumplen una función instrumental directa dentro de la aplicación de algunos programas de vivienda social, como el programa Cohabitatge (IMHAB). Dentro del Plan de Vivienda de Barcelona (2016-25), uno de los objetivos que más éxito está teniendo es el impulso de las cooperativas de vivienda a partir de la cesión de uso de suelos municipales. Asociaciones como La Borda o Sostre Cívic suponen un paradigma a replicar en el resto del país, con un crecimiento y éxito en los últimos años notable. Detrás de estas cooperativas hay toda una dinámica residencial y de gobernanza innovadora, más sostenible tanto desde su faceta social como ambiental, imprescindible para el cambio del modelo residencial tradicional. (ES.EP4).

- Fuente. Elaboración propia

## **Sector Privado**

A partir de la crisis inmobiliaria de 2008 se articulan nuevas dinámicas entre los principales actores privados que conforman la patronal de empresas ligada al ámbito residencial y de la construcción. Estas estructuras ya existían, pero la crisis supone un cambio contextual importante que redefine sus objetivos, siempre en torno a la componente mercantil de la vivienda y la inversión inmobiliaria. En general, supone el giro desde el modelo especulativo hipotecario tradicional hacia el impulso del sector del alquiler residencial, como el mercado alternativo que surge ante la crisis de la propiedad y deuda.

*La Asociación de Promotores y Constructores de Edificios de España, APCE (1968) junto con el mercado financiero hipotecario, concentran antes de la crisis a los principales agentes de presión, que actuaban como un lobby para el sector de la construcción. Un buen ejemplo de ello es que, en el último periodo del boom inmobiliario (1996-2007), ejercen gran influencia sobre el gobierno de Aznar (1996-2004) para la aprobación de la conocida Ley del todo urbanizable, que liberaliza el suelo en 1998 (ES.AS18).*

La gran transformación del mercado inmobiliario tras la crisis hace que cambien tanto los sistemas de gobernanza como las propias dinámicas dentro del sector, por lo que la patronal inmobiliaria se adapta a las nuevas realidades. Sobre la anterior estructura homogénea que representa la agrupación de las principales empresas en la APCE, el sector inmobiliario se diversifica mediante la incorporación de actores internacionales en forma de fondos de inversión y otros sectores que representan las nuevas dinámicas residenciales. Dentro del ciclo especulativo actual, centrado en la rentabilidad del sector del alquiler, el actor privado poniendo el foco en la ciudad de Barcelona se articula entre: la Asociación de Promotores y Constructores de Edificios de Catalunya (APCE, 1968); la Asociación de Consultoras Inmobiliarias (ACI, 2013); la Federación de Asociaciones de Empresas Inmobiliarias (FADEI, 2017), que representan la mediación en las operaciones inmobiliarias, donde destaca la figura del agente de la propiedad inmobiliaria (API) como intermediario o bróker; la Asociación Española de Sociedades Anónimas Cotizadas de Inversión en el Mercado Inmobiliario (Asocimi, 2019), para representar a las SOCIMIs que concentran a los fondos de inversión internacional como Blackstone o Cerberus; la Asociación de Propietarios de Vivienda en Alquiler (ASVAL, 2020)<sup>618</sup>; y, no hay que olvidar, a los portales inmobiliarios, como Idealista o Fotocasa<sup>619</sup>, que junto con empresas que se dedican al alquiler temporal como AirBnB, tienen gran capacidad de influencia a partir del control de los medios de comunicación.

Engloban principalmente empresas de construcción y arquitectura, promotoras, consultorías, agencias mediadoras inmobiliarias, fondos de inversión y grandes propietarios. En este sentido, también son relevantes diversos colegios profesionales, como el de arquitectos, abogados o el colegio de agentes de la propiedad inmobiliaria<sup>620</sup>. En general, todos estos actores se oponen a las medidas de control e intervención sobre el mercado y, como disponen del capital, incluso son capaces de enfrentarse al ente público representando una presión constante a través de los tribunales, como con el ejemplo de la derogación de la Ley del control de alquileres por el Tribunal Constitucional. Aunque, si bien es cierto que el sector de la construcción está relacionado directamente con el empleo y el sistema productivo del país, lo que le daba a su anterior dinámica especulativa cierta legitimidad global; el giro hacia el

---

<sup>618</sup> Hay que señalar que en ASVAL se agrupan tanto pequeños como grandes propietarios de vivienda que ofertan en alquiler, los arrendatarios, a partir de unos objetivos comunes bastante cuestionables pues en realidad los determinan los grandes tenedores. Es la respuesta privada al Sindicat de Llogaters, para representar a la oferta.

<sup>619</sup> Se anuncian como mediadores entre propietarios e inquilinos, pero tienen una clara tendencia hacia el interés privado. Debido a la falta de profesionalización del sector del alquiler en España, hay CC. AA. que no disponen de un diagnóstico de su situación y emplean la que publican estos medios. Los portales inmobiliarios online juegan un relevante papel debido a su gran alcance mediático, a todos los niveles, lo que incide sobre la agenda política.

<sup>620</sup> A un nivel global, es importante el lobby de poder que se forma el triángulo entre la Caixa, el RACC (seguros y movilidad) y la tribuna del F. C. Barcelona. Junto con ello, grandes consorcios público-privados como el aeropuerto o el puerto de Barcelona, así como los gremios hoteleros y el sector turístico, también terminan incidiendo sobre el modelo de desarrollo urbano de la ciudad, condicionando al poder legislativo y ejecutivo (ES.A11).

sector del alquiler, que tiene una incidencia más relativa sobre la economía global hace que, por ejemplo, el APCE o ASVAL tengan ahora una capacidad de incidencia distinta sobre el proceso político.

En este contexto la situación actual de boom inmobiliario frente a los precios del alquiler en constante ascensión desde 2013 no surge de la nada, sino que viene acompañada de ciertas políticas de vivienda donde el sector privado ha tenido una capacidad de influencia notoria. La burbuja de los alquileres está impulsada por cambios legislativos, donde destaca la relación entre la aprobación de la figura de las SOCIMIs en 2009 y la modificación de la LAU en 2013. Demuestran que el impulso del sector del alquiler deriva de un objetivo político claro, que pretende hacer atractivo al sector para la inversión internacional. El hecho de que la fórmula otorgue beneficios fiscales solamente a las sociedades anónimas cotizadas y no a cualquier propietario de vivienda, incluido el tercer sector, determina que la normativa se centra en la participación directa del sector inmobiliario privado y financiero a gran escala.

Aunque este es solo un ejemplo reciente, en general la trayectoria de las políticas de vivienda en España (Capítulo 7.1) ha respaldado al sector privado de la construcción por encima del resto de actores. Una prueba de ello es la gran cantidad de puertas giratorias que comunican a los cargos políticos con el mundo inmobiliario<sup>621</sup>. Se podrían poner muchos ejemplos de esto, como la tradicional excesiva regulación o protección del alquiler para impulsar la oferta en propiedad o el propio diseño del modelo de VPO, hecho *ad hoc* para ser atractivo al sector privado; aunque siempre es difícil poder probar la influencia de las grandes empresas y patronales inmobiliarias sobre el proceso de diseño de las políticas de vivienda, pues es esta un tipo de incidencia no reglada y que se produce de una manera más opaca a la del resto de actores. Mientras que los movimientos sociales, el tercer sector y la academia legitiman su capacidad de incidencia sobre el ente público sobre el acceso al diagnóstico de las propias demandas sociales, el sector privado lo hace por el ánimo de lucro, lo que le resta legitimidad.

*Desde el sector privado somos conscientes de que en las grandes ciudades hay una descompensación entre la gente que puede pagarse una vivienda y la que no, e intentamos impulsar y ayudar en todo lo que sea vivienda social, porque es necesaria. Claro que hay que poner medidas externas, lideradas por la administración, si queremos abordar las problemáticas residenciales; pero, tanto las medidas como la promoción de vivienda social deben surgir de la colaboración y los acuerdos con el sector privado. Al igual que estamos desarrollando interesantes relaciones con el tercer sector, es necesario comenzar a hacerlo también con el ente público, algo que actualmente es difícil que ocurra (ES.SP15).*

Como se ha analizado, con la entrada de la alcaldesa Ada Colau en 2015 en Barcelona se produce una apertura contrastada hacia la participación de actores que tradicionalmente no tienen una incidencia tan evidente sobre el proceso político, estructurando sistemas de gobernanza multinivel más amplios que incluyen a la demanda representada por sindicatos, asociaciones sociales y el tercer sector. Pero, al mismo tiempo, hay una evidente deslegitimación social del actor privado, pues la crisis inmobiliaria saca a la luz ciertas dinámicas especulativas mantenidas en el tiempo que señalan directamente al sector de la construcción y las empresas se llevan la peor parte en cuanto al juicio social.

Esto supone un giro radical frente a las dinámicas tradicionales, lo que es también peligroso porque la administración pública, sobre todo a partir del neoliberalismo, no dispone de la infraestructura ni la experiencia para abordar de una manera efectiva el sector de la vivienda social, totalmente externalizado al ente privado mediante la política de subsidios VPO. La administración pública no funciona con una lógica privada basada en el gasto-beneficio, lo que hace que la rentabilidad de ese gasto baje a medio largo plazo dentro de un contexto de mercado. En este sentido es necesario empezar a estructurar nuevas relaciones de colaboración público-privada y devolver la legitimidad social al sector inmobiliario. Un buen ejemplo de ello, aunque es todavía un caso aislado, lo representa el programa Habitatge

---

<sup>621</sup> Destaca que la figura del socialista Joan Clos, alcalde de Barcelona desde 1997-2006, ahora es el presidente de la Asociación de Propietarios de Vivienda en Alquiler ASVAL que, a efectos prácticos, representa los intereses de los grandes fondos de inversión que tienen paquetes de vivienda en la ciudad.

Metrópolis, donde colaboran el IMHAB y el Área Metropolitana de Barcelona (AMB), como organismos públicos; junto con las empresas privadas Cevasa y Neinor. Es imposible salir de la crisis y consolidar un parque de vivienda social y asequible adecuado sin la colaboración activa del sector privado.

*Son tiempos de auge de la participación social y de depresión de los sectores privados, que no se tienen en cuenta. Esto es algo político, se realzan lo que son estrictamente derechos con la esperanza de conseguir más votos, mientras que se echa la culpa de todo al capital. Pero, el presupuesto público no aparece en ningún discurso. No puedo vender desde la política que necesito la colaboración privada, si hago la ley solo con el sector social. Esto no incluye a todos los actores en el proceso (ES.SP14).*

El gran protagonismo del actor privado se produce en la fase de implementación de los programas de vivienda social, al no existir una empresa pública capaz de llevar a cabo los proyectos relacionados con la construcción, mantenimiento o rehabilitación de esta. De manera tradicional, el sector inmobiliario privado aprovecha el marco normativo y las subvenciones públicas para implementar los modelos de VPO, donde es mayoritaria la práctica de la nueva construcción y la venta en propiedad. Pero, a partir de la crisis inmobiliaria el sector sufre una gran depresión, debido al exceso de vivienda que se acumula en forma de deuda financiera. El desarrollo del modelo ha favorecido a que, dentro del entorno europeo, se sitúe al país en 2008 como uno de los que mayor porcentaje de vivienda per cápita dispone, siendo alarmante la cantidad de segundas residencias y viviendas vacías existente (Pareja-Eastaway & Sánchez-Martínez, 2011). Tras la crisis la situación frente a la vivienda nueva se bloquea, algo que se mantiene hasta la actualidad sobre todo dentro del sector de la vivienda social. Evidentemente, esta situación hace que el protagonismo del sector privado pierda fuerza, pues las políticas y programas de vivienda social actuales se centran en el alquiler y rehabilitación del parque residencial existente.

*En términos de vivienda el principal problema es la falta de recursos públicos, aunque hay que buscar impulsar la colaboración público-privada porque el Estado está muy endeudado ya. La situación está congelada desde la crisis, principalmente porque no se ponen recursos públicos y se criminalizan los recursos privados. La conclusión es que nadie construye (ES.SP14).*

Frente al déficit de vivienda, sobre todo en las principales ciudades y para los colectivos vulnerables, es necesario volver a impulsar la oferta de vivienda social. Aquí, la construcción de nueva vivienda es solo una estrategia más, dentro de otras alternativas como la adquisición pública de vivienda de mercado mediante la figura del tanteo y retracto, o los diversos programas de cesión y mediación para impulsar la vivienda en alquiler, combinados con subvenciones centradas en la demanda. Además, cada vez es más complicado encontrar suelos disponibles en los barrios tensionados, donde más necesaria es la vivienda, lo que combinado con normativas como la que establece en Barcelona la obligatoriedad de emplear el 30% de la vivienda nueva para VPO, hace que el sector pierda atractivo como inversión.

*Es necesario que el ente público sepa tener talante para poder desarrollar proyectos junto con el sector privado, pues es un actor esencial para el desarrollo de cualquier política debido a que son grandes profesionales, con experiencia técnica y capacidad económica. Al final, lo importante es compartir objetivos comunes, algo que sí puedes hacer con los actores privados locales a diferencia de con los internacionales (fondos buitres y similares) (ES.EP5).*

Desde el IMHAB se están impulsando alternativas muy interesantes, pero las soluciones serán a largo plazo, por lo que nuevas estrategias para incrementar en presente la oferta de vivienda social son necesarias y esto implica recuperar la confianza en el sector privado. Para ello, es bastante representativo el modelo aislado que ejemplifica la empresa Cevasa desde 1968, centrado en la explotación de edificios que la organización adquiere en propiedad y destina al alquiler asequible. Se trata de un caso de éxito en el que el actor privado, gracias a poder aprovechar ciertos beneficios regulados por el ente público, consigue implementar y autogestionar VPO en alquiler. Este tipo de empresas suponen una alternativa al modelo de vivienda social tradicional. Alcanzar un relativo parque de vivienda en alquiler asequible de propiedad privada pero dependiente de las ayudas públicas, es otra forma de regular de manera indirecta los precios de mercado ante la falta de vivienda pública.

Actualmente, es un modelo difícil de mantener y replicar, pues su rentabilidad económica es muy limitada debido principalmente a la falta de una regulación acorde y estable en el tiempo, lo que responde a la voluntad política. Sigue habiendo un modelo global que beneficia a la VPO en propiedad sobre la del alquiler que, además, respalda a los grandes fondos de inversión internacional y al propio sistema financiero sobre las empresas españolas. En este sentido se puede dar un giro e implementar un marco para el actor privado similar al que aprovechan las cooperativas mediante compra colectiva y cesión de uso, con cargas tributarias muy reducidas. Es un modelo muy común en el norte de Europa (modelo Andel), pero se opone a la modalidad tradicional de la división horizontal española.

*No está el modelo actual ajustado para empresas como Cevasa. Como se han abandonado los beneficios fiscales a la VPO en alquiler los que tributamos en España accedemos a la modalidad del alquiler sobre derecho de superficie para poder abaratar costes, pero sujeto al 21% de IVA al suponer una prestación de servicios; y soportamos un IVA en la construcción en torno al 11-14%, cuando un comprador de un edificio de VPO tiene un IVA del 4%. Con las SOCIMIs, los fondos de inversión internacionales compiten en superioridad, pues se reparten los beneficios en sus países (ES.SP16).*

- Tabla 25. La incidencia del Sector Privado en el proceso. Casos representativos

<p>-Ejemplo1. El diseño del marco normativo para que sea favorable al sector privado inmobiliario, por encima de otras componentes sociales ligadas a la vivienda. Tras la crisis financiera de 2008, mucha de la vivienda en España termina conformando grandes paquetes que acumulan las entidades bancarias debido, principalmente, al impago de las hipotecas. Frente a la gran crisis de deuda se decide rescatar al sistema financiero tomando algunas decisiones bastante controvertidas para el bien común: se aprueba la figura de las SOCIMIs (2009), para abrir las puertas del sector inmobiliario a la inversión extranjera; se forma la SAREB (2012), como el "banco malo" en el que acumular toda esta deuda en forma de vivienda; y se modifica la LAU (2013), para rebajar el contrato del alquiler a 3 años, lo que hace todavía más atractivo al sector para la inversión a corto plazo.</p> <p>Los resultados son evidentes, unos pocos fondos internacionales donde destaca Blackstone, se hacen en pocos años con grandes paquetes inmobiliarios a bajo coste, con el objetivo de poder vender en el menor periodo de tiempo y rentabilizar su inversión. Al igual que en el ciclo especulativo hipotecario el sector privado y financiero tienen el apoyo del ente público mediante el diseño de un marco normativo centrado en impulsar el modelo de vivienda en propiedad (Capítulo 7.1); la burbuja actual del alquiler también es producto de la intencionalidad política, que se liga al sector privado para mantener la noción mercantil de la vivienda. (ES.A12; ES.AS18).</p>
<p>-Ejemplo2. Esquemas de colaboración público-privada para el diseño e implementación de programas de vivienda social. El programa Habitatge Metròpolis, HMB, es un buen ejemplo de ello, mediante la creación de una sociedad mixta entre el IMHAB y el Área Metropolitana de Barcelona (AMB), como organismos públicos; junto con las empresas privadas Cevasa y Neinor. Se trabaja a partir de la cesión del derecho de superficie de suelos públicos para que las empresas privadas implementen programas de vivienda social y asequible en alquiler. En este sentido, el actor privado participa de manera activa tanto en el diseño de los programas como para su materialización o construcción. (ES.EP4; ES.SP16).</p>
<p>-Ejemplo3. El modelo Cevasa destaca en Cataluña como un caso aislado de éxito en la implementación y gestión de programas de VPO en alquiler por parte del actor privado de manera autónoma. Los constantes cambios en las políticas de vivienda hacen que este modelo sea poco atractivo para el actor privado, porque principalmente basan su negocio en la rentabilidad a largo plazo. La empresa comienza a finales de los años 60 aprovechando los beneficios fiscales que se ligan a la VPO destinada al alquiler, como la reducción del IBI; así como ciertos esquemas favorables dentro de la financiación que otorgaban las Cajas de Ahorro. Estos beneficios ligados a la modalidad minoritaria que representa la VPO en alquiler desaparecen durante el periodo neoliberal. Aquí, la empresa sobrevive gracias a la venta de promociones y la apertura hacia la inversión en bolsa, manteniendo la actividad gracias a la diversificación en otros sectores. En este sentido, se aprovechan todo tipo de subvenciones, préstamos cualificados y financiación subsidiada para mantener la actividad.</p> <p>Ahora el modelo ha dado un giro, las políticas para fomentar el alquiler se basan en el derecho de superficie sobre suelos de titularidad pública, una modalidad que tiene una alta carga impositiva al tratarse de una prestación de servicios y no una entrega de bienes, lo que hace que todavía sea más rentable construir VPO y entregarla en propiedad. Por otro lado, los beneficios fiscales que se han otorgado a las SOCIMIs hacen que la inversión extranjera mejore la rentabilidad y capacidad de competencia frente a las empresas nacionales del</p>

sector, pues reparten beneficios en sus países de origen. Actualmente Cevasa liga su funcionamiento al ahorro que encuentran con respecto a la compra de suelo a precio limitado para VPO establecido sobre los planes reguladores. Pero, solo con este ahorro no es suficiente como para mantener un programa de vivienda social asequible en alquiler en el tiempo. La rentabilidad del modelo es muy limitada, por lo que es necesario establecer un marco estable para facilitar que otras empresas puedan replicarlo (ES.SP16).

- Fuente. Elaboración propia

### **Ente Público**

*Tiene que haber coherencia entre el nivel nacional, regional y municipal, pues forma parte de la propia naturaleza de las políticas de vivienda establecer un marco legislativo común. El municipio no es una isla fuera del país, de hecho, consume la mayoría de los recursos nacionales. El desarrollo de políticas en Barcelona va de la mano al del nivel nacional, los resultados e indicadores frente a la vivienda así lo determinan, como: el porcentaje de alquiler y propiedad, las ayudas al alquiler, el porcentaje de vivienda social, el gasto con respecto al PIB destinado a política de vivienda, etc. (ES.EP1).*

Como se ha analizado durante la tesis, aunque en España la potestad del sector de la vivienda la tienen las CC. AA., se establece una normativa global a nivel nacional a partir de los Planes de Vivienda donde se articulan los programas a los que acogerse a nivel municipal para obtener financiación. Pero, dentro de este esquema ciudades de la envergadura de Barcelona tienen cierta autonomía, pues complementan estos programas nacionales mediante políticas de vivienda propias (IMHAB), que autofinancian para adecuarse de una mayor medida a sus problemáticas residenciales contextuales.

*Las competencias en políticas de vivienda son autonómicas y se acogen a los recursos que especifica el Plan Estatal a partir de unas líneas estratégicas generales. Para aprovechar las líneas que se centran en la ampliación del parque público de vivienda, pensadas más a largo plazo, es esencial que las CC. AA. y municipios estructuren sus propias empresas públicas de vivienda, como el IMHAB (ES.TS7).*

Pero, el municipio de Barcelona no está aislado de su realidad metropolitana, por lo que es necesario articular un sistema de gobernanza a mayor escala donde diversas organizaciones administrativas, como la AHC o el AMB, coordinen sus dinámicas con el IMHAB. La ciudad ejerce una gran influencia sobre su entorno metropolitano y los programas de vivienda que implementan rápidamente adquieren nuevas versiones entre los municipios cercanos. Se están empezando aquí a articular estructuras de gobernanza interesantes, donde el Plan Estratégico Metropolitano, PEMB, adquiere representatividad. Pero, a una escala mayor la gobernanza entre la Generalitat de Cataluña (AHC e Incasòl) y la metrópolis de Barcelona (AMB, IMHAB y PEMB), todavía está poco reglada o estructurada<sup>622</sup>.

*Están las líneas que crea el Ministerio a través de los Planes de Vivienda y como autonomía te apuntas a esos requerimientos y parámetros para poder recibir los recursos. Pero, falta un nivel más, mejorar la colaboración entre las CC. AA. y el nivel local municipal. Excepto el ayuntamiento de Barcelona, que tiene todo el poder, el resto de los municipios tienen una capacidad de influencia sobre la política de vivienda muy reducida. No tienen recursos y se sienten desamparados (ES.TS6).*

Un ejemplo de que a nivel metropolitano comienzan a impulsarse buenas relaciones de gobernanza, es el surgimiento de nuevas cooperativas a raíz de la implementación municipal del programa Cohabitatge (IMHAB), que impulsa a otros municipios a la cesión de suelo público para desarrollar cooperativas en derecho de superficie. Otro aspecto para tener en cuenta en este sentido, lo representan programas como el Habitatge Metròpolis, HMB, donde el municipio de Barcelona articula programas a una escala

---

<sup>622</sup> Para esto es imprescindible crear un registro estructurado sobre el patrimonio municipal de suelos y las reservas para VPO, entre los municipios y la Generalitat de Cataluña. Que este suelo esté mejor inventariado y comunicado a todos los niveles es clave para que los recursos de la Generalitat, a partir de Incasòl y la AHC, puedan llegar a cumplir los objetivos residenciales del nivel local. Para poder replicar el modelo de Barcelona de la cesión de suelo público en derecho de superficie a nivel catalán, es clave articular un sistema de gobernanza multinivel más efectivo.

metropolitana. El gran obstáculo frente a la consolidación de estos nuevos sistemas de gobernanza multinivel impulsados a partir de la escala local es la falta de financiación. La gran mayoría de municipios no disponen de la capacidad de autonomía de Barcelona, por lo que es necesario algún tipo de descentralización del presupuesto público, en coordinación desde el AMB, la Generalitat y hasta el Ministerio del país; poniendo a disposición de los operadores locales la capacidad de comprar, rehabilitar y gestionar responsablemente sus propios parques de vivienda social.

A una escala mayor, aunque se articulan estructuras interesantes para coordinar la gobernanza multinivel entre CC. AA. como la Asociación Española de Gestores públicos de Vivienda y Suelo (AVS), y se organizan jornadas de intercambio de conocimiento como el Foro de Vivienda y Rehabilitación de Barcelona (FHAR); todavía la heterogeneidad entre CC. AA. es muy grande y la gobernanza a estos niveles prácticamente no existe. Se diferencian principalmente dos modelos opuestos, entre las CC. AA. que mantienen la estructura centralizada tradicional con respecto a las políticas de vivienda y, otras, que impulsan leyes de vivienda y organismos propios, como es el caso de Cataluña y la ciudad de Barcelona. Todavía no existe en este sentido una coordinación nacional entre regiones o CC. AA., pues esta se produce a una escala centralizada sobre el gobierno del país a partir de los presupuestos públicos nacionales. Sería pertinente articular nuevos sistemas de gobernanza entre CC. AA. y el Ministerio, para poder así diseñar unos Planes de Vivienda globales más adecuados a las casuísticas regionales.

*Cuando las CC. AA. acuden al Plan Estatal de vivienda muchas se deciden por lo más sencillo y populista, que es abordar la línea de las ayudas directas al alquiler. Pero una política de vivienda basada solo en ayudas a la vivienda y en impulsar el acceso a la propiedad mediante hipotecas, no es una auténtica política de vivienda. Si partes de que hay que dejar al libre mercado actuar y en todo caso lo que puedes es dar ayudas a los inquilinos, tienes una política de vivienda bastante deficitaria y que va a degenerar en problemas estructurales (ES.TS7).*

Por otro lado, un primer paso imprescindible para mejorar el sistema de gobernanza multinivel en el proceso de diseño e implementación de políticas, no solo para coordinar de una manera más efectiva la relación entre niveles administrativos sino, también, para abrir el proceso a la participación del resto de actores, es la institucionalización de un auténtico sistema de evaluación tanto de necesidades, como de procesos y resultados. Como no existe un diagnóstico valorado y unificado sobre las problemáticas reales, el proceso se resuelve de manera estandarizada, centralizada y reactiva, desde una ideología concreta que liga la respuesta a la temporalidad del ciclo político. Es necesario estructurar un sistema evaluativo global y estable en el tiempo para poder así comparar resultados de manera longitudinal y obtener conclusiones a partir de la diversidad de políticas implementadas.

*El problema de la vivienda es global y surgen varias políticas e instrumentos para abordarlo. Pero la evaluación, si se hace, es de manera concreta y a encargo. Si las administraciones tuvieran una buena conversación multinivel, se podría evaluar el paquete conjunto de alternativas y comparar así políticas entre sí y de manera longitudinal. En este caso, por ejemplo, complementar la evaluación del control de alquileres, a corto plazo, con políticas de incentivo de la oferta, para el medio plazo (ES.EP2).*

Es una labor que podría desempeñar el actor académico si dispusiera de autonomía, pero la confrontación entre cátedras y universidades frente a la evaluación de la reciente Ley de control de alquileres en Barcelona es un ejemplo que demuestra que este sector no dispone de la legitimación o independencia suficiente como para implementar la tarea. Recientemente, se ha aprobado a nivel nacional una Ley para la Institucionalización de la Evaluación de Políticas Públicas en la Administración General del Estado (2022), precisamente para que sea el ente público el que asuma la evaluación de las políticas como una parte imprescindible dentro del proceso de diseño e implementación de programas y que, actualmente, está muy poco desarrollada. El objetivo es asentar una cultura unificada a nivel nacional para la evaluación de la intervención pública, que añada transparencia y eficacia al gasto en presupuesto social y amplíe su perspectiva desde un enfoque transversal e integral.

En este sentido, el gobierno catalán dispone del organismo público del Instituto Catalán de Evaluación de Políticas Públicas, Ivalua (2015)<sup>623</sup>. La misión es gestionar y promover la evaluación de políticas públicas para introducir en el proceso la necesidad de evaluación y que la elaboración de nuevas políticas o la modificación de las existentes, parta de una evidencia contrastada. Es un organismo pionero a nivel nacional, donde es la Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal, AIREF, la que, como autoridad administrativa independiente se encarga de la evaluación de programas a partir de la revisión del gasto público. En este sentido, aunque Ivalua es independiente en su trabajo y puede desempeñar la función de unificar criterios frente a otras evaluaciones privadas, es cierto que solo trabaja por encargo y dependen de los recursos del organismo público, cambiante. Es por tanto una evaluación que se hace a la demanda, lo que hace que pierda la estabilidad y posibilidad de realizar trabajos longitudinales. No está institucionalizada la evaluación como una necesidad a partir de un modelo estandarizado y replicable, por lo que se diseñan sistemas evaluativos concretos según el encargo y los objetivos políticos de turno, lo que imposibilita la comparativa entre programas y devalúa sus resultados reales.

*La política pública no se evalúa con perspectiva histórica. Los encargos que recibe Ivalua desde la administración son para saber si lo que se hace ahora funciona, eso que van sacando ellos mismos y que están todavía a tiempo de cambiar. Aunque se introducen algunas descripciones de recorrido histórico como evidencia descriptiva, se realizan evaluaciones de impacto y a encargo a partir del cambio que supone la implementación de una política sobre lo que pasaba antes (ES.EP2).*

En conclusión, el proceso de diseño e implementación de políticas de vivienda está centralizado sobre el ente público. Como se ha señalado durante la tesis no existe vivienda social fuera de la política de vivienda por lo que, en este sentido, la función gestora del gobierno es determinante. Ahora bien, el complejo entramado administrativo a tres niveles que establece el sistema español entre el gobierno central, las CC. AA. y el nivel local o municipal hace que la gobernanza multinivel sea todo un reto, que todavía puede coordinarse de mejor manera dentro del sector de la vivienda. En general, falta una estructura estable que coordine los tres niveles, pues depende su relación en buena medida de la propia voluntad política del momento; junto con una mejor capacidad de evaluación global tanto del proceso de diseño e implementación de políticas como de los resultados de los programas de vivienda social.

El caso de Barcelona es pionero a nivel nacional pues, además de demostrar cierta autonomía implementando programas de vivienda locales a partir de sus propios presupuestos, ha sido capaz en los últimos tiempos de desarrollar una política de vivienda que ha llegado a incidir sobre el nivel central. La nueva Ley de vivienda nacional surge, en buena parte, de la experiencia desarrollada por el IMHAB en Barcelona y es un buen ejemplo de cómo el nivel municipal puede incidir directamente sobre el proceso de diseño de las leyes nacionales. Pero, es este un caso difícil de generalizar e incluso replicar, pues el sistema de gobernanza entre niveles es incompleto, opaco y cambia según la voluntad política.

*Tras dos legislaturas en Barcelona, vemos que el proceso de financiarización de las ciudades que describe Harvey (Harvey, 2003, 2012) es mucho más fuerte a lo que podemos hacer con políticas desde el gobierno municipal. Es un problema cultural, hasta que no abordemos los límites del modelo económico y el desarrollo turístico no haremos nada. Tenemos muy arraigado el papel protector que tiene la propiedad de la vivienda para determinar nuestras condiciones de vida y trabajo (ES.A11).*

- Tabla 26. La incidencia del Ente Público sobre el proceso. Casos representativos

-Ejemplo1. La política residencial y los programas de vivienda social que implementa el gobierno de Barcelona (IMHAB) en estas últimas dos legislaturas, son la base para impulsar la reciente Ley por el derecho a la vivienda nacional (2023). Destacan los sistemas de gobernanza que desde el ayuntamiento impulsan a la participación de la sociedad civil, en normativas pioneras y referentes como la del control de los alquileres, la permanencia de la protección de la VPO o el impulso del parque público de viviendas. Destaca la incidencia de las organizaciones sociales a nivel local a partir de asociaciones como la PAH o el Sindicat de Llogaters, sobre el proceso de diseño
--

<sup>623</sup> Consorcio donde se incluye la universidad Pompeu Fabra, la Diputación de Barcelona, el Consejo Interuniversitario de Cataluña (CIC) y el Consejo de Trabajo, Economía y Social de Cataluña (CTESC).

e implementación de estas normativas; y cómo esa capacidad de ejercer presión social se articula a una escala multinivel hasta llegar al gobierno central. Aun así, aunque es una Ley con amplios consensos a nivel social, no alcanza grandes acuerdos políticos o pactos con actores imprescindibles, como el sector privado inmobiliario; por lo que tendrá una aplicación heterogénea entre CC. AA. dependiendo de su color político, cambiante. Ahora bien, supone una excelente base para comenzar a impulsar las líneas estratégicas de los últimos Planes de vivienda, centradas en la consolidación del parque residencial existente y el sector del alquiler. Se necesita voluntad política y, sobre todo, una mayor financiación pública para el sector de la vivienda social. (ES.EP1).

-Ejemplo2. Un caso representativo en el que hay una preocupación explícita por organizar un sistema participativo que involucre a la totalidad de actores implicados en el sector residencial es en 2007 en el proceso de diseño de la Ley del Derecho a la Vivienda catalana, que implica un gran Pacto Nacional por la Vivienda entre actores y a varios niveles administrativos. Es una Ley pionera en España en muchos sentidos, todavía hay CC. AA. que no disponen de una Ley de vivienda propia; aunque no comienza a implementarse realmente en Barcelona hasta después de la crisis, a partir del conocido como el gobierno del cambio con Ada Colau en 2015.

*La Ley por el derecho a la vivienda en 2007 se hizo siguiendo más una lógica del tercer sector que de los movimientos sociales, pues en ese momento no estaban organizados ni eran fuertes. Por eso la Ley no se despliega hasta después de la crisis, porque la sociedad todavía no estaba preparada, la llama no estaba encendida. Hacer la Ley es solamente el principio, se necesita la complementariedad de la sociedad, donde la dimensión cultural es clave para poderla hacer efectiva (ES.AS17).*

El Plan de Vivienda de Barcelona 2016-25 del IMHAB se articula dentro del marco que establece el pacto y la Ley, impulsando programas innovadores dentro del contexto español que implican la participación tanto del actor social como del tercer sector y el sector privado. El proceso de diseño del Plan es homologable a lo que se puede hacer en el resto de Europa. Más allá del nivel político se cuenta con la colaboración de profesionales y funcionarios de carrera, con amplia experiencia en políticas urbanas y de vivienda. El equipo que se monta para su redacción se mantiene para la posterior evaluación, lo que impulsa constantes modificaciones y mejoras<sup>624</sup>. Se aborda un sistema de participación abierto mediante sesiones de trabajo colaborativas y adaptadas dependiendo de los perfiles, para incluir en el proceso de diagnóstico y proposición a los profesionales del sector residencial: arquitectos, economistas, abogados, sociólogos, etc. Además, se organizan asambleas abiertas por distritos para recoger la participación de la sociedad civil, incluyendo a todo tipo de asociaciones y organizaciones sociales. El resultado es un Plan de vivienda a 10 años, que va más allá del mandato político municipal. (ES.EP4).

-Ejemplo3. Destaca la autonomía que ha demostrado el nivel municipal durante los últimos años dentro del sector de la vivienda, mediante el diseño e implementación de programas de vivienda social propios a partir del IMHAB. Barcelona, gracias a que dispone de recursos propios ha priorizado ciertas líneas programáticas por encima de las que establece el Plan nacional de vivienda, desempeñando una auténtica política propia a partir del Plan de Vivienda de Barcelona (2016-25). Programas como el Habitatge Metròpolis o el de Cohabitatge, son pioneros en España pues impulsan sistemas alternativos de vivienda, mediante colaboración público-privada o el modelo cooperativista, por ejemplo. La mayoría de los municipios y CC. AA. de España siguen desempeñando una política de vivienda dependiente del nivel central, lo que actualmente se reduce al programa de subvenciones al alquiler. Cuanto más amplio y coordinado sea el sistema de gobernanza multinivel para el diseño e implementación de políticas, la capacidad para adecuarse a sus problemáticas locales será mayor y, en este sentido, el modelo público de Barcelona es un caso de éxito (ES.EP4).

- Fuente. Elaboración propia

Antes de terminar, es importante señalar las influencias que recibe el proceso de diseño e implementación de políticas de vivienda de una escala mayor a la nacional. Pertenecer a la Unión Europea supone un marco importante no solo en términos económicos, sino también culturales y normativos. Se desempeñan políticas de financiación a nivel global a partir de ciertas líneas estratégicas

<sup>624</sup> La evaluación a mitad del periodo establece cuestiones interesantes, como que: ha sido el presupuesto del ayuntamiento de Barcelona el que ha asumido la mayoría del gasto; o que el instrumento de la promoción delegada ha ido más rápido de lo esperado. Hay un conjunto de profesionales privados (Cevasa y Neinor) y entidades sin ánimo de lucro (cooperativas en cesión de uso y fundaciones para alquiler social); que están consolidando una red de proveedores de vivienda social trabajando con la administración. Se está formando un *community land trust*.

compartidas, donde destacan actualmente las relacionadas con la Agenda 2030 para impulsar la sostenibilidad tanto en la faceta ambiental como social. Un ejemplo de ello son los fondos Next Generation, que contemplan tanto la rehabilitación y mejora de la eficiencia energética del parque residencial como la promoción de vivienda en alquiler asequible<sup>625</sup>; o la iniciativa Urban Europe, para repensar las dinámicas del desarrollo urbano hacia la creación de entornos más habitables.

Por otro lado, se realiza una labor de investigación global para asentar diagnósticos, con la intención de unificar normativas y criterios a nivel europeo. La colocación de umbrales para definir las situaciones de vulnerabilidad frente a la vivienda son un buen ejemplo de ello, asumiendo que un 30-40% son los recursos familiares máximos para emplear en la vivienda y que esta sea asequible. Estos parámetros se terminan empleando también en España. En este sentido el rol de la academia es determinante, junto con figuras como Leilani Farha o Raquel Rolnik, donde destacan también asociaciones globales como la European Network for Housing Research, ENHR; o encuentros como el Festival Internacional de la Vivienda Social, ISHF. Además, existen otro tipo de influencias más globales, como que las políticas del Banco Central Europeo inciden directamente sobre la formación de la burbuja inmobiliaria; sistemas de financiación internacional como el Banco Europeo de Inversiones o el Banco del Consejo Europa<sup>626</sup>; o que dentro del entorno neoliberal también hay ciertas dinámicas internacionales como el sector turístico, que afectan sobre el sistema de vivienda español. En este sentido, hay que señalar también la labor que desempeñan los fondos de inversión internacional dentro del sector de la vivienda, que tienen un papel fundamental para la articulación del parque residencial del alquiler.

En conclusión, aunque es cierto que las principales leyes y políticas que de manera directa o indirecta determinan el sistema de vivienda y su realidad a nivel local son principalmente competencia de los gobiernos nacionales que, además, aportan en gran medida la financiación a partir de sus presupuestos generales; la Unión Europea y las dinámicas neoliberales internacionales también influyen sobre la estructuración de los sistemas de vivienda y son un actor a tener en cuenta para la consolidación de un sistema de gobernanza multinivel realista, que incluya a todas las partes implicadas.

### **10.3.2 Chile, Santiago. Actores representativos y su incidencia en el proceso**

La Tabla 27 identifica a los cinco actores claves dentro del proceso de diseño e implementación de políticas de vivienda a partir de su relación con los principales programas de vivienda social que se llevan a cabo en la actualidad en Chile. En este esquema aparecen los actores en dos sectores diferenciados, entre el público y el privado. Esto representa el funcionamiento global del modelo de vivienda social subsidiado, de colaboración público-privada entre lo económico o mercantil y lo institucional o gubernamental. Como mediadores se sitúan algunos actores claves para entender la relación anterior, determinantes para el funcionamiento real de los sistemas de gobernanza: el tercer sector, la academia y los movimientos sociales, en representación de la sociedad civil.

Los programas de vivienda social se mantienen sobre el modelo ABC, basado en una política de subsidios a la demanda fuertemente centralizada en el MINVU. A partir de aquí y en la relación entre todos los actores a la hora de diseñar e implementar los programas de vivienda social se determinan dos dinámicas principales, simbolizadas con flechas discontinuas negras en la Tabla 27: los subsidios individuales (A) y los colectivos (B). En Chile la gran mayoría de la vivienda social se ha entregado en propiedad subsidiada (A1), por lo que los subsidios al alquiler (A2) son escasos, considerados todavía por las familias como una opción transitoria. Aunque, actualmente la opción más factible para llevar a la práctica un programa de vivienda social es mediante la postulación colectiva, donde es clave la función

---

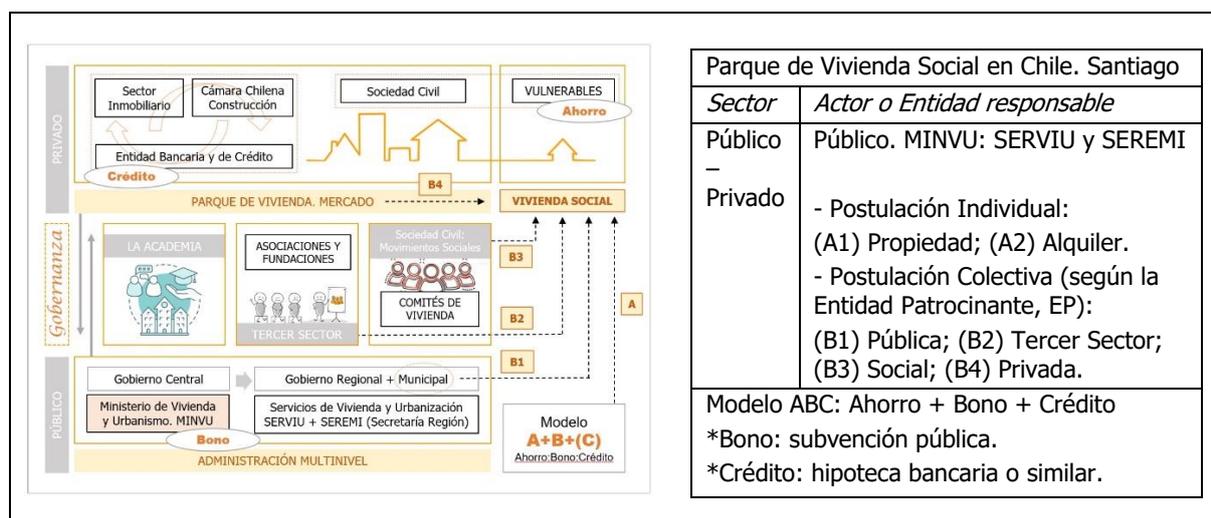
<sup>625</sup> La situación del sistema financiero con la guerra de Ucrania cambia y el crédito se dispara (Euribor). En Cataluña se planificaron muchas viviendas de este tipo, pero con las nuevas condiciones no es rentable su promoción.

<sup>626</sup> El ayuntamiento de Barcelona tiene más préstamos en el sector de la vivienda con estas dos entidades europeas que con las españolas, el ICO (Instituto de Crédito Oficial) o el ICF (Instituto Catalán de Finanzas).

que desempeñan las Entidades Patrocinantes, EP. Para poder materializar los subsidios colectivos a partir de los comités de vivienda se diferencian entre las EP privadas (B4), la mayoría, las municipales (B1), las del tercer sector (B2) y las sociales (B3); como alternativas disponibles.

Se analiza a continuación de manera diferenciada el rol que tienen los distintos actores: Sociedad civil, Academia, Tercer sector, Sector privado y Ente público; en los sistemas de gobernanza del proceso de diseño e implementación de políticas de vivienda. Para terminar, al igual que en el apartado anterior se reflexiona sobre la incidencia que tiene sobre el proceso la escala superior a la nacional chilena.

- Tabla 27. Diseño e implementación de los diversos programas de Vivienda Social. Actores protagonistas



- Fuente. Elaboración propia

### Sociedad civil. Los movimientos sociales

La influencia global de los movimientos sociales sobre el proceso, como representantes de la demanda ciudadana y la sociedad civil, es determinante tanto en la etapa de diseño de leyes y políticas como para la implementación de los programas de vivienda social. En cuanto a la fase de diseño, influyen directamente sobre la definición de la agenda política, desempeñando una función clásica y necesaria dentro del proceso para lograr compensar los desequilibrios entre lo que aparece regulado como legal, frente a lo que socialmente se considera como legítimo (Restrepo-Tamayo & Jaramillo-Castrillón, 2019).

*Los movimientos sociales se encargan de dar visibilidad a las problemáticas, una cuestión no menor, pero no participan de una manera reglada en la fase de diseño o definición de las políticas. Son los encargados de colocar en la agenda política las problemáticas residenciales. Es importante también la capacidad de autogestión social que se encuentra en estos grupos; demuestran que la autogestión es un mecanismo de acceso a la vivienda, algo que queda fuera de la estructura institucional (CL.TS9).*

En este sentido, destaca esa capacidad de autogestión tradicional desarrollada en el tiempo por el movimiento de pobladores desde sus orígenes reivindicativos y populares, con una fuerte ideología política compartida, hasta alcanzar la institucionalización como la culminación del proyecto. Ejemplos actuales muestran cómo el MPL, la FENAPO o Ukamau representan la ampliación de los objetivos y discursos tradicionales de lucha por la vivienda hacia la integración directa en la política, para poder participar en el proceso de diseño y adecuar las soluciones en forma de vivienda social a sus realidades contextuales. Hay que destacar que, para llegar hasta la vía de la institucionalización política del movimiento ha sido necesario todo un desarrollo histórico de movilización callejera, mediante la vía de la presión social tradicional. De todos modos, este es un cambio que es todavía incipiente, pues los movimientos sociales se siguen manteniendo sobre la componente del activismo, visibilizando la lucha popular por una vivienda digna para todos por encima de su capacidad de institucionalización política.

*La politización de los movimientos sociales, el hecho de meter en el gobierno a las personas que más saben sobre eso, es clave para poder adecuar de mejor manera el proceso de diseño de las políticas de vivienda a las problemáticas reales. Pero, es un proceso en el que todavía falta honestidad (CL.EP1).*

Por otro lado, son imprescindibles a la hora de implementar en la práctica los programas de vivienda social, pues para conseguir hacerlos efectivos lo más común es organizarse mediante comités de vivienda para efectuar la postulación colectiva y luchar por la componente de excepcionalidad (Fuster-Farfán, 2021). La situación actual del mercado inmobiliario hace que solo con el subsidio sea realmente complicado adaptarse a los precios, por lo que es necesario lograr políticas de excepción que derivan de la presión social. En este sentido es preciso destacar los procesos de clientelismo político, que ligan la lucha social con la componente electoral. Los programas de vivienda social afectan a grandes grupos de población y determinan la componente residencial de barrios, lo que en términos políticos supone una gran cantidad de votos. Aquí entra en juego la gobernanza interna de la organización colectiva en forma de comités de vivienda jerárquicos, donde es sencillo relacionar a los dirigentes sociales con la militancia política. Esto hace que la influencia de los actores sociales sobre el proceso sea más opaca y menos honesta, pues representan intereses y dinámicas que se alejan de la propia necesidad residencial.

*Los comités se estructuran para poder hacer un proyecto de vivienda que necesita, para empezar, un pedazo de tierra. Muchos comités de vivienda ven en el MINVU la llave para poderla conseguir, pues dispone de suelos y nuevos recursos para comprarlos. Entonces, los comités ejercen todo tipo de mecanismos de presión sobre el ministerio para poder acceder al suelo, tanto mediante entrevistas y negociaciones como con tomas de terreno, barricadas, huelgas, etc. Aquí también influyen los vínculos clientelares que puedan tener con diputados, entes políticos o con el propio ministerio (CL.TS6).*

Aunque no todo es lucha activa, pues se han desempeñado excelentes colaboraciones entre comités de vivienda, dirigentes sociales y servicios públicos; parece que la componente de presión social es actualmente necesaria para que los proyectos lleguen a materializarse. En Santiago debido a los elevados costes de los suelos los proyectos de vivienda social que se han construido en los últimos años dentro del anillo Américo Vespucio, la ciudad consolidada, han necesitado de apoyo público complementario al subsidio o suelos de titularidad pública. Para que la institución les conceda estos beneficios extra es necesario un movimiento de pobladores consolidado junto con el comité de viviendas, capaz de meter presión y convertir su proyecto en excepcional. Pero, esta presión no se ejerce desde una estructura participativa oficial, pues no suelen tener una vía formal; lo que asienta una cultura peligrosa, donde se vuelve necesario violentar o luchar para conseguir una vivienda.

*Los movimientos sociales generan tensiones sobre el MINVU, pero no es el actor que tiene mayor influencia. Lo que dicen los pobladores es que a la vivienda se accede luchando y así está planteado el conflicto. El Estado tiene que ir cediendo, hay que crear una nueva forma orgánica para esta relación, haciendo a los pobladores copartícipes del proceso. Tras el estallido social (2019-20), el Estado debe abrir las puertas a los ciudadanos, entre ellos a los pobladores (CL.EP4).*

En este contexto las tensiones vienen derivadas de una situación de competencia y falta de recursos, una disputa entre comités de vivienda para conseguir los mejores suelos sin los cuales no se pueden llevar a cabo los proyectos, aunque se haya ganado un subsidio colectivo. Pero, los recursos del Estado son limitados y la demanda se desborda, los procesos se alargan y la sociedad se tensiona. Se genera un sistema injusto, donde el que hace más ruido tiene mayor probabilidad de éxito. Pero, hay colectivos vulnerables que no tienen la capacidad de ejercer presión social y quedan desatendidos e invisibilizados. La peor parte se la llevan las familias que no pueden organizarse de manera colectiva, pues llevar a la práctica un subsidio individual se vuelve realmente complicado dentro de esta competencia de mercado.

En conclusión, los movimientos sociales conocen de primera mano las problemáticas contextuales frente a la vivienda, por lo que disponen de una información de diagnóstico importante para el aparataje público y las políticas de vivienda. Pero, la incidencia social a partir de procesos de participación reglados es relativamente reciente, donde ha sido importante el giro que establece el movimiento de pobladores

para superar la tradicional lucha y demanda residencial hacia un objetivo más amplio de representación e institucionalización política. Es una dinámica todavía incipiente, por lo que la capacidad real de influencia sobre el diseño de políticas tiene poca repercusión en la práctica. No es proporcional el esfuerzo que ejercen los movimientos sociales para la incidencia real que tienen sobre el aparato político.

En cambio, para la implementación de los programas de vivienda social subsidiados se han vuelto prácticamente imprescindibles, tanto en la organización social de comités de vivienda como para su capacidad de ejercer presión. En este sentido, destaca que en algunos casos puntuales incluso se articulan Entidades Patrocinantes sociales. Esto conlleva todo tipo de problemáticas, intereses ocultos y abusos de poder. No ocurre en todos los casos, pero existen organizaciones de pobladores controladas por dirigentes autoritarios y comerciantes, en lo que se ha convertido en una auténtica profesión donde las conexiones con el MINVU se comparten a partir de un costo económico. No todas las organizaciones sociales tienen espíritu colectivo, hay también mucho individualismo y competencia desleal.

*Como dirigente social aporto la capacidad de vinculación con las personas. Lamentablemente las Entidades Patrocinantes privadas inmobiliarias y las empresas constructoras no tienen las habilidades necesarias para comunicarse, porque el lenguaje de la población no es el mismo que el de la universidad. El dolor no está escrito en ningún texto y en base a este funcionamos (CL.AS25).*

- Tabla 28. La incidencia de la Sociedad Civil en el proceso. Casos representativos

-Ejemplo1. La Asociación Nacional de Deudores Habitacionales, ANDHA y su influencia para la condonación de la deuda. Mediante presión social organizada consiguen modificar el originario modelo ABC de vivienda social para evitar que los vulnerables puedan adquirir crédito. Viene en respuesta a la modalidad de vivienda social SERVIU desarrollada en los años 90 donde ante la negativa del sistema financiero de otorgar crédito a los vulnerables, este lo avala el ente público, lo que supone una crisis de deuda e impagos. Representa la incidencia de la movilización social sobre el proceso político (Angelcos & Pérez, 2017; Del Romero, 2018). (CL.A12; CL.A14).
-Ejemplo2. La EP del Movimiento de Pobladores en Lucha, MPL. Con su propia EP la incidencia del movimiento sobre la implementación de los programas de vivienda social es directa. El propio comité de viviendas se encarga de la mediación y gestión del programa junto con el MINVU, para la implementación de los proyectos aprobados de postulación colectiva (Movimiento Pobladores en Lucha, 2011; Pérez, 2017a, 2017b). (CL.AS22; CL.AS24).
-Ejemplo3. La institucionalización política del movimiento Ukamau, destacando la figura de Doris González. Así, el manifiesto por el Derecho a la Vivienda Digna publicado por la organización tiene una influencia directa sobre el proceso constituyente. Gracias a su capacidad de ejercer presión obtienen la excepcionalidad para poder implementar el proyecto la Maestranza (Del Romero, 2018; Paulsen-Espinoza et al., 2021). (CL.AS22; CL.AS24).
-Ejemplo4. La sociedad civil en el proceso de diseño de la Ley de Integración Social y Urbana (2022). Surge con el presidente Piñera (2018-22) pero no se implementa hasta 2023. En este tiempo el programa original sufre cambios, donde es clave la participación social a partir del estallido de 2019-22 en un proceso que incluye a los comités de vivienda, pobladores y al tercer sector <sup>627</sup> . En origen mantenía el objetivo tradicional de incentivar al sector inmobiliario con la delimitación por parte del SERVIU de polígonos para la integración social y urbana; pero, se amplía y termina formando parte del programa del nuevo gobierno, con la intención de recuperar el rol activo y planificador del MINVU superando la noción subsidiaria neoliberal (CL.TS6; CL.TS8; CL.AS23).

- Fuente Elaboración propia

## **Academia**

Dentro del mundo académico, concentrado en la universidad, la investigación y producción científica se encuentran en la actualidad dos generaciones diferenciadas en Chile: aquellos formados durante la dictadura y que participaron en la transición de la continuidad del modelo residencial, que ensalzan las ventajas del mercado inmobiliario y abogan por conservar el modelo mediante reformas; y la generación

<sup>627</sup> Junto al proceso constituyente se crea la organización Ciudad Constituyente, como la agrupación de organizaciones que luchan por la ciudad y la vivienda para participar en el debate de la nueva Constitución.

que hoy llega al poder con el presidente Gabriel Boric, que aboga por un cambio o transición de modelo, la transformación del sistema neoliberal. Es importante determinar esta distinción pues representan dentro de la academia perspectivas dispares frente a las mismas problemáticas residenciales.

Es cierto que dentro de la preocupación del académico es clave la publicación científica en revistas de alto impacto, pero en la temática que aquí se investiga es un sistema que premia la cantidad a la calidad y que tiene graves limitaciones a la hora de medir el impacto social y político real de esta producción científica. En la práctica, aunque existe mucha investigación dentro del sector de las políticas de vivienda el ámbito académico, la academia se tiende a relegar a meras tareas consultivas. Tanto para la sociedad global como para el ente público, se percibe que la universidad está desconectada de la realidad, pues desarrollan debates interesantes, pero a partir de una perspectiva teórica e incluso idealizada.

*Se arma una mesa de académicos para conversar sobre el programa del arriendo en Chile, siempre tratando de vincular la academia con el MINVU, con municipios y otros servicios públicos. Pero el resultado es un poco frustrante, pues son todo recomendaciones sobre lo que pueden o deben hacer, pero nada depende directamente de la academia. La incidencia real es acotada, quizá en algún mejoramiento específico o puntual, pero es algo con poca repercusión práctica (CL.TS7).*

Aunque se suele incluir a la academia para los grandes programas o planes de gobierno<sup>628</sup>, su incidencia real sobre el diseño de políticas es relativa y puntual. Depende del momento histórico y la problemática concreta, pues no existe en este sentido una continuidad ni función reglada para esta participación.

*La academia no tiene capacidad de presión y es menos importante de lo que me gustaría reconocer. El combustible para el cambio social no es el contenido académico, sino la capacidad de ejercer presión política y aquí la clave es la movilización social en lucha por la vivienda (CL.A16).*

De todos modos, ciertos casos de éxito comienzan a asentar una nueva dinámica donde cada vez más se llevan a cabo colaboraciones estrechas entre los equipos profesionales del MINVU y la academia. Un buen ejemplo de ello es el caso del Laboratorio 9x18, en relación con la Universidad Católica, UC, y la Facultad de Arquitectura de la Universidad de Chile, FAU. Este modelo termina definiendo una política integral. Por otro lado, con la escuela de Trabajo Social dentro del departamento de Ciencias Sociales de la Universidad de Chile, UCh, se inicia una alianza para poder revisar el componente de integración social de los programas habitacionales del Fondo Solidario de Vivienda, en el entendido de que la intervención no debe ser solamente física y puntual. Se trata de realizar una profunda reflexión sobre el modelo tradicional de los subsidios con el objetivo de poder avanzar hacia la creación de un programa transversal e integral de intervención social para abordar la problemática habitacional.

Desde un punto de vista más global, la academia tiene influencia en el proceso de diseño de políticas a medio y largo plazo, pues consigue asentar en la sociedad ciertas conclusiones de los debates académicos, lo que incide directamente sobre la agenda política y la percepción social de la problemática residencial. Por ejemplo, tras 35 años de publicaciones sobre el fenómeno de la segregación urbana, actualmente ya no es una realidad que pueda cuestionarse. Esto ha hecho que el término esté presente en las discusiones técnicas del MINVU que interviene, por ejemplo, a partir del subsidio de la localización (DS19) o mediante los proyectos de integración social.

Por otro lado, la academia ejerce una influencia relativa estableciendo relaciones variadas con el resto de los actores que participan del proceso a partir de multitud de dinámicas relacionadas directamente con el contexto político y los programas de vivienda social. Por ejemplo, a nivel de asesoría durante las recientes elecciones se arman equipos programáticos junto con los candidatos llenos de actores académicos, grupos que se mantienen durante la legislatura como una red de asesores informales para

---

<sup>628</sup> Un buen ejemplo de ello es el programa Construye 2025 (CORFO). Dentro de la colaboración público-privada se incluye a la academia para la potenciación técnica del sistema de construcción industrializada y sostenible. A partir de aquí, se impulsa la solución industrial prefabricada como área de innovación del gobierno.

los partidos. El mundo académico termina cumpliendo un rol legitimador para los gobiernos, donde se utilizan a los expertos para justificar las medidas tomadas. Además, los ministerios suelen subcontratar servicios a consultoras privadas donde participan académicos e incluso, a los mismos grupos de investigación de la universidad. Es determinante en este sentido la labor de diagnóstico que desempeña la academia, donde de nuevo ejerce una función de legitimación, en este caso de las demandas sociales. Hay que destacar también la función clásica pedagógica de la universidad, pues se desempeñan cursos para pobladores y dirigentes de los comités de vivienda, en una labor coordinada con los movimientos sociales. Esto ocurre, por ejemplo, en el MPL de Peñalolén, donde se impulsan cursos autogestionados.

La academia también ejerce una función crítica importante frente al sector de la construcción y desde varias perspectivas analizando, por ejemplo, la labor profesional de arquitectos, urbanistas y constructores; y las maneras de actuar desde su "torre de cristal". Mediante la estandarización de la producción de viviendas se implementan modelos poco adecuados a sus realidades sociales y territoriales. La academia esclarece que la responsabilidad de que los programas de vivienda social sean ineficientes no es solo del MINVU y el proceso político, sino también del sector privado. Una cosa es lo que especifica la norma o el plan regulador, y otra que la labor privada del diseño urbano y residencial se desconecte de sus realidades sociales contextuales. Estos Planes se mueven a partir de la definición de límites, pero esto no te obliga a ajustarte a los mismos. Tras años de publicación científica al respecto, se asume que el negocio inmobiliario ha actuado sin conciencia social, buscando la especulación y la obtención de rentabilidad maximizando los recursos disponibles.

*La conciencia está en desarrollar proyectos en los cuales todos nos veamos partícipes, no solo el arquitecto y constructor que quieren hacer interés y están respaldados por grandes empresas. Lo que está escrito en el Plan es el límite, luego depende de la conciencia del sector privado el preocuparse por otras cuestiones. (...) Es una realidad que está cambiando, la responsabilidad social de cada empresa toma protagonismo a partir del estallido, pues la presión social es muy fuerte (CL.SP18).*

El actor académico debe tomar el protagonismo para la transición cultural que necesita el sector de la vivienda y abandonar esa noción ligada a la propiedad, hacia nuevas alternativas residenciales más adecuadas a las problemáticas contextuales. Analizar los ejemplos internacionales de buenas prácticas son una buena estrategia para ello, el rol universitario es clave para conseguir legitimar la noción del alquiler, público y privado, como alternativa factible para la vivienda social. La academia juega un papel importante para la investigación y difusión a partir de datos empíricos contrastados, clave para que el ente público pueda legitimar su actuación. En el modelo latinoamericano las universidades todavía conservan la legitimidad y consiguen concentrar la discusión social e incidir sobre la agenda política; aunque su participación real en el proceso es bastante limitada, representando una labor consultiva. También es importante para el impulso de la función pedagógica a nivel global. Además de hacer escuelas de formación en políticas de vivienda para dirigentes de pobladores, EP y asociaciones sociales; también se necesita formación para los propios funcionarios, sin experiencia real en terreno.

Esta legitimidad también les capacita para implementar la evaluación de las políticas y programas de vivienda social, una función que desempeña en mayor medida la academia en el entorno americano que en el europeo. Aunque todos los actores son capaces de producir conocimiento para emplearlo como diagnóstico de la realidad social y después, evaluar sus actuaciones, ninguno tiene la componente de objetividad científica que se le presupone a la academia. En este sentido, dentro del proceso es imprescindible llevar a cabo una evaluación de los resultados de los programas de vivienda social y la academia, aunque participa en esto de una manera activa, es todavía insuficiente.

- Tabla 29. La incidencia de la Academia en el proceso. Casos representativos

-Ejemplo1. El Centro de Políticas Públicas de la Universidad Católica es un organismo autónomo, pues no depende de una unidad académica concreta, y tiene el objetivo de conectar la universidad con el ente público. En la práctica desempeña un rol consultivo a partir de una perspectiva multidisciplinar que vincula el quehacer de la universidad con la resolución de problemas de interés público. Se llevan a cabo diagnósticos, tiene
---

capacidad evaluativa de programas y se desempeñan todo tipo de colaboraciones entre profesores y becarios con gran variedad de organismos públicos. (CL.TS7).

-Ejemplo2. El Laboratorio 9x18, donde colaboran varias universidades y entidades como la UC y la FAU, es un modelo diseñado en la universidad que termina convirtiéndose en un programa de vivienda social reglado por el MINVU. Mediante un modelo de intervención de pequeño condominio se puede ir densificando sectores de manera equilibrada, transformando casas de allegados en pequeños bloques de vivienda. El objetivo es conservar a las familias allegadas en su comuna, mediante una reorganización de las viviendas allegadas en pequeños bloques en altura (Muñoz-Pérez & Correa-Parra, 2018). (CL.TS7; CL.EP3; CL.EP4).

- Fuente. Elaboración propia

### **Tercer Sector**

*A nivel de tamaño el tercer sector en Chile es todavía un actor más bien vulnerable. El MINVU debe ser, por sí solo, más grande que todas las ONGs juntas que están trabajando en materia de vivienda, en términos de cantidad de técnicos, despliegue territorial, etc. Aunque es un sector con influencia, en la práctica no está en la ruta crítica de la acción del Estado, puede apoyar u obstaculizar ciertas cosas, pero no es inevitable, no es un actor que vaya a permitir o no que algo se haga (CL.TS6).*

La trayectoria en la segunda mitad del siglo XX de las ONG y otros grupos internacionales de voluntariado en regiones como Latinoamérica y dentro del sector de la vivienda es notable. En este sentido, Chile es un referente de desarrollo económico en la etapa neoliberal, por lo que no encaja dentro del sistema caritativo clásico. En Chile, la evolución desde finales del siglo XIX va ligada a la filantropía católica y a la Iglesia (Hidalgo-Dattwyler et al., 2005), donde es representativa la figura de la Fundación el Hogar de Cristo<sup>629</sup>, por ejemplo durante la toma de la Victoria en 1957. De aquí surge la Fundación Vivienda (1966), que junto con Cáritas se especializa en situaciones de campamento. Trabajan mediante la entrega del tradicional modelo de vivienda en mediaguas y construcción progresiva. Son claves durante la dictadura, pues la ONG religiosa y la caridad internacional asumen esa componente social de la que se desentiende el Estado. A partir de la transición su labor se institucionaliza mediante interesantes proyectos en relación con el ente público, lo que culmina con la fundación de la organización Techo en 1997, modelo que se exporta a toda Latinoamérica.

*Como crítica, es un modelo que se encarga de administrar la pobreza más que de intentar dar una solución. ¿Qué sacas haciendo mediaguas en todos los lados? Vas a reproducir lo mismo que ya tienes. Es un modelo replicado a nivel latinoamericano, hemos exportado este sistema de reproducción de la pobreza a partir del modelo de campamentos y la entrega de estas casas precarias (CL.A13).*

Efectivamente, el tercer sector es clave en las políticas de vivienda desarrolladas en los años 90, donde Techo se lleva el protagonismo. La noción de avanzar hacia la dignidad que impulsa la población vulnerable en situación de vivienda informal o campamento teje todo un discurso que consigue asentarse sobre la opinión pública y la agenda política. Se organizan movilizaciones voluntarias donde estudiantes de clase alta acuden en el fin de semana a los campamentos, en un proceso de auténtica educación política. Las problemáticas ligadas al sector de la vivienda adquieren relevancia social.

La entrada en el siglo XXI supone un gran avance en términos de superación de la pobreza extrema para Chile y los campamentos pasan a ser fenómenos residuales. A pesar del paréntesis que supone la situación de emergencia habitacional derivada del terremoto de 2010, los catastros públicos de campamentos dejan de implementarse. Esta tarea la asume la organización Techo, que sigue insistiendo sobre una problemática que todavía permanece latente. Pero, la financiación pública se reduce, lo que

<sup>629</sup> Fundación iniciada por el jesuita Padre Alberto Hurtado centrada en dar albergue a personas sin hogar, labor que continúa desempeñando. Las personas en situación de calle quedan fuera de los catastros y las asumen entidades como el Hogar de Cristo a partir de soluciones transitorias en albergues; pues Techo y el MINVU no actúan sobre estas personas. Se entiende que no son problemas habitacionales, sino que más bien sociales.

hace que la organización baje su actividad y repercusión. La narrativa social sobre la emergencia que suponen los campamentos se agota. En la actualidad la situación vuelve a dar un giro, pues varios factores combinados dentro de la crisis inmobiliaria global hacen que los campamentos crezcan y junto con ellos, la relevancia del tercer sector y de Techo<sup>630</sup>.

*En el contexto actual de marginalidad y urgencia habitacional extrema no cubierta por el Estado, se crea una segunda generación de ONG liderada por Techo. Retoma un espacio que se había ido apagando por la reemergencia del Estado al recuperar la democracia, la desaparición de las ONG antiguas y la colaboración internacional. Se produce un recambio con otro enfoque, más allá de entregar mediaguas a las familias se asume una perspectiva territorial, de organización social comunitaria y gobierno local. Toman un rol fundamental pero no están directamente reconocidos en las políticas, por lo que para actuar se disfrazan de Entidades Patrocinantes, EP (CL.EP4).*

Actualmente el tercer sector, con el ejemplo de Déficit Cero, pretende adquirir mayor relevancia e incidir directamente sobre las políticas; poder participar del proceso también en su faceta de diseño, a lo que sumar su experiencia en la implementación de programas de vivienda social. La idea es, por un lado, demostrar mediante la elaboración de los catastros la experiencia del tercer sector en las situaciones de campamento, aportando un trabajo de diagnóstico necesario y complementario al realizado por el MINVU. A esto se liga la labor de producción de conocimiento científico y diagnóstico de la realidad social que desempeñan mediante el Centro de Estudios Socioterritoriales, CES, dentro de la fundación Techo. Así, aunque no existe una red formal de participación el CES busca tener incidencia sobre las políticas de vivienda mediante la publicación de investigaciones o análisis sobre situaciones concretas.

*Aunque el MINVU tiene su propio centro de estudios donde elaboran su diagnóstico<sup>631</sup>, es relevante nuestra (Techo) capacidad de incidencia sobre este proceso. Con el último artículo publicado sobre modelos internacionales de desfinanciarización de la vivienda (Vergara-Cabrera & Silva, 2022), se hablan de temas desde el CES que todavía el MINVU no trata. La intención es demostrar que la alternativa es posible a partir del análisis de buenas prácticas en otros lugares, para explicar que no podemos centrarnos en un modelo único o ideal de vivienda social (CL.TS8).*

Por tanto, el tercer sector<sup>632</sup> adquiere una clara función dentro del proceso de diseño de políticas públicas a partir de la producción de contenido científico en una función similar a la academia, pero con mayor legitimidad debido a su experiencia real en terreno, sobre todo en las situaciones de campamento. Esto además de emplearse como diagnóstico por el MINVU coloca al sector como un actor con una fuerte función social. En cierto sentido, se profesionaliza en la labor que históricamente desempeña la Iglesia, pero es también capaz de ejercer presión a partir de campañas que colocan las problemáticas directamente sobre la agenda política y la opinión pública.

Por otro lado, a la hora de valorar su incidencia en la implementación de las políticas de vivienda en forma de programas de vivienda social, el tercer sector cumple un papel instrumental clave para hacer efectivo el modelo de vivienda social subsidiada, al igual que los movimientos sociales lo hacen mediante los comités de vivienda. En este sentido, es imposible que estos comités se organicen más allá de sus objetivos inmediatos, por lo que el tercer sector tiene la capacidad de mantener una conciencia colectiva

---

<sup>630</sup> Se analizan tres tipos de organizaciones sin ánimo de lucro en el sector de la vivienda: las corporaciones ligadas al ente público (Innova Recoleta) o a empresas privadas (la Corporación Ciudades o Déficit Cero, ligadas a la CChC); las cooperativas de vivienda, abiertas y cerradas (Conavicoop); y las fundaciones privadas (Techo o Alcanzable).

<sup>631</sup> El catastro anual de campamentos de Techo es más aproximado, pues se consulta directamente a los dirigentes sociales en los campamentos; mientras que el MINVU llega a un mayor nivel de detalle a partir de un trabajo puerta por puerta, pero suele ser cada 4 años y las realidades en los campamentos cambian más rápido, por ejemplo, durante la pandemia. Ahora, el MINVU habla de 75mil familias en situación de campamento y Techo de 81mil.

<sup>632</sup> El proyecto Sociedad en Acción del Centro de Políticas Públicas de la UC, trabaja un catastro de organizaciones de la sociedad civil por temas. Tienen varias publicaciones donde se presenta un análisis y descripción global del Tercer Sector en Chile. <https://politicaspUBLICAS.uc.cl/iniciativa/sociedad-en-accion/>

y empezar a reflexionar hacia una transición de modelo. La labor que desempeñan en los campamentos es notable y el propio MINVU ha pasado a interiorizar sus prácticas y externalizar trabajos para la intervención sobre la vivienda informal.

Este trabajo dentro del proceso de implementación de los programas de vivienda social se articula mediante la organización del tercer sector como EP, algo que durante la dictadura realizaba el ente público directamente con el MINVU. Cuando estas funciones se externalizan, la intermediación público-privada recae en su mayoría sobre las EP que articulan las propias constructoras e inmobiliarias, que evidentemente van a actuar en su propio beneficio y realizan solamente un asesoramiento técnico. En cambio, la figura del tercer sector en este sentido es destacable, pues aplican una perspectiva más social para la mediación a partir del trabajo voluntario en los campamentos, donde se forman los comités de vivienda para la postulación colectiva de subsidios.

*Es complicado en situación de campamento organizar los comités de vivienda y la postulación colectiva, pues no encuentran EP debido a que les cobran demasiado y no les dejan participar del proceso. Su experiencia de exclusión ya no es solo habitacional y social, sino que se añaden barreras para acceder a la política; el sistema de competencia para los subsidios entre los más vulnerables es muy complicado. En 2007 Techo decide armar una EP para acompañar a estas familias. Tras esto, casi 100 proyectos entregados nos avalan, cerca de 8mil familias han salido favorecidas (CL. TS9).*

La EP de Techo funciona a partir de una perspectiva de proceso y acompañamiento<sup>633</sup>, donde el objetivo es que las propias familias sean las protagonistas desde el principio. Aunque el porcentaje del subsidio que gana Techo es el mismo que cualquier otra EP privada, se ofrecen una serie de beneficios complementarios gracias a la colaboración directa con el MINVU en los programas centrados en los campamentos. Esta situación hace que se tenga una consideración especial frente a las familias, pues representan la cara más cruda de la problemática residencial. Como hay programas específicos para ellos la competencia no es tan agresiva como entre allegados, lo que se traduce en una menor necesidad de ejercer presión social pues ya tienen esa concepción de excepcionalidad necesaria derivada de su situación de vulnerabilidad extrema.

En general, la dinámica público-privada analizada no está exenta de críticas, pues la concentración de poder que supone Techo dentro del tercer sector chileno pone en cuestión tanto su supuesta noción altruista y voluntaria, como los resultados de las relaciones entre el sector privado (CChC) y el público (MINVU) en las que se coloca como mediador. Su posición intermedia dentro del sistema de gobernanza hace que se beneficien de ciertas relaciones de poder y tráfico de influencias, lo que se une a un sistema de financiación mediante donaciones y voluntariado poco transparente. El resultado es que se consolidan estructuras opacas entre las clases sociales de élite, el tercer sector y el sector privado empresarial, todo ello con dinero público de por medio. Esto se relaciona con la doble vertiente que tiene la responsabilidad social corporativa, en un contexto donde todas las grandes empresas se ligan a importantes corporaciones y fundaciones.

Otro aspecto complicado de valorar son las actividades que desempeña Techo para la compra de suelos. Su legitimidad les otorga el beneficio de poder comprar barato, pues su objetivo es poder atender a las familias vulnerables en estos terrenos, pero su actividad monopolística en ciertos casos los acerca a prácticas similares a las especulativas. No hay que olvidar que la EP ligada a Techo funciona mediante proyectos de vivienda social financiados de manera pública y con la colaboración de constructoras

---

<sup>633</sup> Se trabaja el acompañamiento social comunitario desde el inicio, a partir de la primera agrupación de familias en situación de campamento hasta la formación del comité de vivienda para la postulación colectiva de los subsidios. Comienza con un diagnóstico inicial, pues todas comunidades no están preparadas para emprender este proceso, donde también se valora la posibilidad de encontrar suelo y el nivel de arraigo con el territorio. Se establecen metas temporales y cuando se encuentra el terreno se firma un acuerdo de trabajo más formal. A partir de aquí se organiza el comité con estructura jerarquizada. Los dirigentes los eligen los propios usuarios entre ellos, mediante asambleas y votos. Estos son los encargados de poner las reglas y hacer la presión sobre los vecinos.

externas. La falta de evaluación de estos proyectos hace que se estandarice un modelo de vivienda para cubrir mínimos en cuanto a los estándares de calidad. Este modelo de negocio es una muestra de que la política de vivienda beneficia al impulso de la construcción y la venta de vivienda en propiedad, objetivos e intereses que comparte con la CChC.

Para terminar, hay que destacar que no todo el tercer sector chileno es Techo, pues hay nuevas asociaciones y fundaciones de tamaño y repercusión menor, pero que desempeñan una labor de innovación imprescindible a la hora de valorar alternativas al modelo tradicional a partir del análisis de otros programas de éxito contrastado fuera de Chile. Un buen ejemplo de ello es la Fundación Alcanzable<sup>634</sup>, como una combinación entre el mundo inmobiliario, las políticas públicas y el sector social, que pone el foco sobre nuevas soluciones habitacionales basadas en la alternativa que supone el alquiler. Es necesario desarrollar una labor de pedagogía, pues el subsidio de arriendo es todavía reciente y culturalmente no se percibe como una alternativa válida y legítima. Lo normal es que una persona vulnerable no quiera un alquiler, pues no le deja un patrimonio para jubilarse. El modelo público en arriendo implementado en Innova Recoleta, a la europea, es en este sentido un paradigma.

Como todavía no se concibe una estructura de parque público de vivienda en Chile, se innova mediante fórmulas de colaboración público-privada coordinadas por el tercer sector. Una opción es impulsar una bolsa social de vivienda en alquiler, propiedad de administradoras de fondos privadas. La idea es que estas empresas puedan obtener una rentabilidad a largo plazo a partir del subsidio público de arriendo y el aval del tercer sector para el pago del alquiler. Lo que el inversionista deja de ganar a corto plazo pasa a rebajar el precio del alquiler, lo que junto con el subsidio consigue una vivienda más asequible.

*Hay todo un ecosistema montado donde no encaja la vivienda social en arriendo, pues el inversionista tradicional quiere una rentabilidad de mercado. Aquí se trata de que todos nos apretemos el cinturón: el fondo inversionista gana menos, nosotros cobramos menos por el servicio, el propietario a quien le compramos la casa le pedimos también un descuento, el subsidio, etc. Todo para conseguir una nueva realidad, en contra de la cultura normalizada, vivienda social asequible en arriendo (CL.TS7).*

Se trata de demostrar que la alternativa a la propiedad es viable y en este sentido destacan, aunque todavía de manera minoritaria, algunas cooperativas que implementan subsidios de arriendo a partir de sistemas de gobernanza innovadores<sup>635</sup>. Aunque todos los actores están de acuerdo frente a la necesidad de implementar nuevos modelos sociales de vivienda, son las entidades y fundaciones del tercer sector las que están innovando en este sentido, lo que les da una capacidad de incidencia notable. El objetivo es potenciar un ecosistema de alquiler social involucrando a actores del mundo público y privado junto con la sociedad civil. Para que esta relación público-privada funcione, se necesita de un tercer sector mediador y coordinado, preparado para desempeñar las funciones que no puede asumir el Estado y que no terminan de tener rentabilidad dentro del sector privado.

- Tabla 30. La incidencia del Tercer Sector en el proceso. Casos representativos

-Ejemplo1. Déficit Cero es una nueva organización que surge de Techo con el objetivo de participar e incidir directamente sobre el MINVU dentro del proceso de diseño de las políticas de vivienda. Para esto, impulsan una campaña a partir de la realidad que muestra la difusión de su catastro de campamentos (2021). Como consiguen gran repercusión mediática, esta problemática residencial que parecía globalmente resuelta vuelve a la agenda
--

<sup>634</sup> Principales líneas estratégicas: impulsar la oferta de arriendo; desempeñar el acompañamiento social de la demanda de alquiler, funcionando como una EP tanto en el proceso del subsidio como una vez dentro de la vivienda. Además, tienen una función de mediación, colocando a la fundación como aval del alquiler; tener incidencia social y política, impulsar el escaso subsidio de arriendo (MINVU), así como nuevas alternativas volcadas sobre la oferta.

<sup>635</sup> Un ejemplo de ello lo representa el empleo de la Glosa3 para los presupuestos públicos de 2018, que además de impulsar el proyecto de Innova Recoleta, facilitó un sistema de colaboración entre las cooperativas en forma de fundaciones sin ánimo de lucro y el organismo público. Se ofrece un subsidio del 20% del valor de las viviendas para que estas cooperativas compren inmuebles, añadiendo su ahorro y crédito, con la obligación de ofrecerlas para arriendo protegido durante 20 años. A partir de 2018 se ofertan 120 viviendas en 8 regiones distintas (CL.EP5).

política. Este diagnóstico es determinante en el diseño del nuevo Plan de Emergencia Habitacional (2022-25) impulsado por el MINVU, donde se establecen además interesantes modelos de colaboración público-privada para afrontar el déficit de vivienda (CES, 2021; Déficit Cero y Centro UC. Políticas Públicas, 2022). (CL.TS6).

-Ejemplo2. La fundación Techo desempeña una labor instrumental clave dentro de la implementación de los subsidios. Mediante su EP se encarga de implementar el acompañamiento social a partir del apoyo y tramitación de tres alternativas para las situaciones de campamento: la residencia temporal o transitoria, que suele organizarse mediante subsidios en alquiler; los subsidios individuales, que es un proceso con gran competencia focalizado sobre las personas más vulnerables, recomendable para las familias en situación de campamento pues representan las situaciones más extremas; o las postulaciones colectivas, donde se empieza a trabajar desde cero para organizar comités de vivienda a partir de la comunidad que se forma en los campamentos informales.

Por otro lado, la organización consigue incidir sobre el proceso de diseño de políticas de vivienda mediante, por ejemplo, la institucionalización del programa Techo, Chile Sin Campamentos 2006-10. A partir de 2011, el MINVU comienza a implementarlo mediante esquemas de colaboración público-privada con las EP, siguiendo el modelo de éxito contrastado implementado por Techo (Matus-Madrid et al., 2019; TECHO, 2015). (CL.TS9).

- Fuente. Elaboración propia

### **Sector Privado**

*La CChC es una agrupación de empresarios de la industria de la construcción que nació hace 70 años para atender y apoyar las condiciones de los trabajadores del sector a partir de la creación de un fondo para cubrir unos mínimos. Su origen es bien sindical, en base a la camaradería se forma un gremio para ver cómo podían, entre todos, arreglar el problema de la falta de seguridad social (CL.SP18).*

Al igual que en el tercer sector la actividad aparece concentrada sobre Techo, que en cierto sentido recoge el desarrollo histórico en Chile de las empresas sin ánimo de lucro; algo similar ocurre en el sector inmobiliario privado y de la construcción, donde el gremio que conforma la Cámara Chilena de la Construcción, CChC, es protagonista. Los círculos gremiales en Chile son muy poderosos, se volvieron especialmente importantes en los años 80 durante la dictadura y conservan todavía cierto poder estructural. La CChC se liga al periodo de desregularización y externalización de la función social pública propio del neoliberalismo, presionando después para que el sistema continúe con la misma dinámica. Ha sido clave no solo por su influencia sobre las políticas de vivienda, sino para el propio proceso global de financiarización<sup>636</sup> del sector inmobiliario que está, de uno u otro modo, conectado con el resto<sup>637</sup>.

Esta estructura capacita a la CChC para desarrollar un funcionamiento como mercado de capital endógeno, autosuficiente y circular<sup>638</sup> (Kornbluth, 2021b). Su gran relevancia, poder económico y político se demuestra mediante el control del mercado de capitales chileno, donde es representativa la AFP Hábitat<sup>639</sup>. Se trata de la actividad monopolística que representa el mayor lobby del país, con un claro rol político dentro de la producción de leyes y normativas (Kornbluth, 2021a). Al no existir una

<sup>636</sup> Régimen de acumulación capitalista financiero (Hudson, 2018; Lapavitsas, 2016) que surge tras la caída del modelo patrón oro en 1971; donde es representativo el mercado inmobiliario (Kornbluth, 2021a, 2021b).

<sup>637</sup> La profundización y diversificación del original gremio de la construcción hacia un grupo de negocios, aprovecha el proceso de financiarización de la vivienda para convertirse en una gran sociedad de inversiones que incluye veinte entidades: AFP, banca hipotecaria, aseguradoras, fondos de inversión, etc. (Kornbluth, 2021b).

<sup>638</sup> La misma inmobiliaria pide un crédito para construir un proyecto y gestiona los créditos hipotecarios para ofertar las viviendas. Te prestan su propio dinero a un interés mayor del que se lo han dado a ellos como gran empresa.

<sup>639</sup> Los fondos de pensión en Chile administran el equivalente al 80% del PIB del país y la administradora de fondos de pensión AFP Hábitat de la CChC administra casi el 30% de esa gran bolsa. Los trabajadores tienen que recurrir a un seguro privado para la jubilación, que funciona depositando una parte de sus salarios en las AFP. Su dinámica es similar a la de un banco, buscando la rentabilidad del capital mediante inversiones inmobiliarias en este caso, debido a su gran rentabilidad. Son tan poderosas que prestan dinero al Estado comprando deuda pública, para que pueda tener dinero líquido para implementar todo tipo de proyectos públicos (Kornbluth, 2020b, 2021b).

constructora pública, la CChC se encarga al completo de la construcción de los proyectos a partir de sus empresas socias. Controlan la oferta de vivienda, pues forman un conglomerado de constructoras, inmobiliarias y bancos, lo que supone la mano de obra, el mercado de vivienda y suelo, así como el sistema de financiación. A nivel productivo, esto les da el control sobre los precios del sector de la construcción, lo que determina las principales áreas de desarrollo urbano. Por otro lado, son capaces de producir conocimiento e incluso acudir a la academia<sup>640</sup>, para formarse y publicar estudios que emplean como diagnóstico social y justificación de su actuación.

La situación descrita coloca al gremio en una posición clave dentro del proceso de diseño e implementación de políticas, pues disponen de toda la información y experiencia en el sector junto con el monopolio de la construcción del país. Los convierte en un actor imprescindible dentro del proceso, con el objetivo de que los programas de vivienda social se adecuen a las condiciones contextuales de la demanda. La estructura interna de la CChC, más descentralizada a nivel local y por regiones que el propio MINVU, desempeña una labor de comunicación y relación entre socios constructores imprescindible para la valoración del proceso de implementación de los programas de vivienda social. Ponen en común dificultades operativas de los procesos de construcción, que en cada territorio son diversas, y ensalzan las soluciones consideradas como buenas prácticas. Además, disponen de la experiencia técnica y profesional lo que les permite innovar y compartir las mejores soluciones constructivas. Es un buen ejemplo de ello la introducción de la sostenibilidad dentro del sector, para impulsar alternativas industrializadas o prefabricadas<sup>641</sup> de vivienda social.

Se establece una relación entre el MINVU y la CChC muy estrecha, donde las constructoras impulsan ciertos proyectos de vivienda social, como si de responsabilidad social corporativa se tratara debido a su escasa rentabilidad, para compensar al MINVU y obtener beneficios para seguir desarrollando su práctica inmobiliaria privada. En esta dinámica salen beneficiadas las grandes empresas constructoras sobre las pymes, pues el modelo implementado no es rentable para que una pequeña constructora pueda asumir los costes de un proyecto de vivienda social con subsidios.

*Tras años de especulación y abusos inmobiliarios, el SERVIU se pone muy estricto para evitar abusos y rentabilidades excesivas y, al mismo tiempo, asegurar calidades. La CChC se victimiza, pues dice que hoy no hay rentabilidad para construir con esos nuevos márgenes. La situación actual está descompensada y el mercado inmobiliario es tan amplio y lucrativo que evitan el de la vivienda social, difícil y controlado a través de excesivas normativas y burocracias (CL. TS9).*

Al fin y al cabo, el sector privado de la construcción es el encargado de la implementación de las políticas de vivienda al no haber una empresa de construcción pública. Esto les da mucho poder, pues les hace conocedores de una información imprescindible para la fase de diseño de los subsidios. Si no se tiene en cuenta esta experiencia, a la hora de intentar implementar las políticas en forma de programas de vivienda social es probable que ocurran problemáticas de todo tipo. Pero, tras el estallido social en 2019 la relación entre el sector privado y el público se deteriora. Las prácticas especulativas mantenidas en el tiempo por la CChC hacen que esta pierda legitimidad y su relación con el MINVU se debilita. A esto se une el miedo tras el estallido social, que instala un ambiente de presión donde se restringe la capacidad de operación e inversión del sector privado. Se está viviendo un cambio global cultural, generacional. La presión social ha obligado a la CChC a cambiar de dinámica y discurso.

---

<sup>640</sup> Tiene una relación directa con la academia: hay un máster en administración de la construcción que lo da la Cámara junto con la Universidad Católica. A los socios de la cámara les dan descuentos y a los funcionarios (MINVU) los becan. Se impulsa así una cultura determinada, además de consolidar una importante red de capital social.

<sup>641</sup> Se adopta la sostenibilidad urbana como planificación estratégica, pues las soluciones habitacionales deben abordarse con una mirada urbana y territorial (Barton, 2006). Desde la academia los urbanistas diseñan grandes proyectos que después son irrealizables o no sostenibles. Lo más importante hoy día no es qué se hace, sino cómo se hace; donde destacan nociones como la economía circular o la huella ecológica.

*Vivimos una crisis de confianza. Desde la CChC estamos intentando situarnos en una posición de ayuda, estamos aquí para ayudar al MINVU. Vamos a seguir aquí, a disposición suya. Si alguno de los modelos de vivienda social funciona y se genera un negocio inmobiliario, bueno será, pero el objetivo principal aquí es no perder el foco, tratar de sacar a las personas del barro. Que no haya ni una persona más viviendo en condiciones precarias, ni una noche más. En esto es en lo que tenemos que centrarnos y no va a ser el MINVU el que construya estas viviendas (CL.SP20).*

Para restaurar la colaboración público-privada entre el MINVU y las constructoras de la CChC, es clave la función de las nuevas entidades del tercer sector, que se ligan directamente a la CChC y desempeñan una labor de intermediación necesaria para el sector social de la vivienda. Como se explica en el apartado anterior, Déficit Cero es un buen ejemplo de ello. El objetivo es poder mediar en una relación público-privada rota tras el estallido social, para recuperar la confianza en un sector privado que ha quedado muy denostado. En este sentido se promociona un cambio de modelo, pues las políticas públicas se han ido rigidizando a través del tiempo hasta llegar a una situación donde es muy complicado seguir construyendo vivienda social. El modelo tradicional de los subsidios deja de ser eficiente. Déficit Cero busca la participación directa sobre la generación de políticas públicas del MINVU, para impulsar nuevos mecanismos que amplíen el abanico de soluciones público-privadas.

*Necesitamos construir más vivienda que el déficit calculado para el Plan de Emergencia, pues no tiene en cuenta a los allegados. Es tan grande el problema que las estimaciones hablan de que necesitamos entre 60-70mil millones de dólares para solucionarlo. El Estado no lo tiene, el cobre va para abajo y la economía también, por eso hay que sentarse con inversores privados y empresas (CL.SP20).*

Por otro lado, la crítica se centra sobre el excesivo poder e influencia que concentra el sector privado sobre la figura de la CChC. Se termina resolviendo una política habitacional al servicio de la CChC, donde frente al déficit de vivienda el MINVU pone los recursos mediante los subsidios y el ente privado implementa la construcción residencial. Esto significa que el subsidio tradicional a la demanda ha sido en realidad un subsidio encubierto a la oferta, pues el objetivo es impulsar el sector de la construcción de obra nueva, el crecimiento del empleo y la venta de vivienda en propiedad. Encaja a la perfección dentro del rol del Estado subsidiario, encargado de intervenir solamente sobre los aspectos donde el mercado no llega. Es un sistema desequilibrado, un modelo productivo donde al ente público le resulta más factible entenderse con la industria y el mercado que con los pobladores. La incidencia de la CChC es clave para que este modelo tenga continuidad hasta la actualidad.

*Esta dinámica ejerce mucha presión sobre la política para que el precio de los subsidios no deje de subir. Durante los últimos 15 años se produce una subida de precios constante en la vivienda que está subsidiando el Estado. A partir del terremoto de 2010 el precio de la vivienda sube más del doble de lo que lo hacen los ingresos de las personas. Esto ejemplifica una gran realidad: la dependencia casi absoluta de la política de vivienda en el mercado inmobiliario (CL.A10).*

Es importante señalar también la función que desempeñan las Entidades Patrocinantes, EP privadas, ligadas a las grandes empresas constructoras (destacan las EP de las constructoras Crear y Oval). Estas desarrollan la labor de acompañamiento técnico a la hora de implementar los subsidios mediante postulación colectiva, por lo que disponen de gran poder de decisión sobre los comités de vivienda. Son una parte instrumental clave del proceso. Como se ha comentado con anterioridad, estas EP se profesionalizan y representan una parte más de la maquinaria del sector privado inmobiliario para obtener mayor rentabilidad de los subsidios. En este sentido, desempeñan un asesoramiento puramente técnico y no llegan a representar programas de acompañamiento social y organización de los comités de vivienda, como sí hacen las EP ligadas a los movimientos sociales o al tercer sector.

Más allá de la CChC, otros sectores dentro del mundo inmobiliario privado también influyen dentro del proceso, por ejemplo, el rol de los consultores externos a la hora de abordar encargos públicos externalizados. En este sentido, es normal que los municipios recurran a empresas privadas para la externalización del diseño de los Planes Reguladores (Vergara-Cabrera, 2018). En estos procesos las

consultoras se unen con las grandes empresas constructoras, por lo que las preferencias las determina de nuevo la CChC y no la sociedad civil. Aunque pueden llevar a cabo ciertos procesos participativos durante el diseño de estos Planes, la realidad es que suelen ser simplemente para legitimar sus actuaciones, teniendo poco en cuenta la participación social sobre diseños cerrados de antemano.

- Tabla 31. La incidencia del Sector Privado en el proceso. Casos representativos

-Ejemplo1. La influencia directa de la CChC tanto en el proceso de diseño de políticas como durante la implementación de programas de vivienda social, donde son los encargados de la construcción de los programas residenciales. A partir de un análisis longitudinal entre 1951-2018 se identifica la incidencia directa de la CChC sobre el proceso de diseño mediante: la estrecha relación entre los cargos directivos del MINVU (División de Política Habitacional) y el sector privado de la construcción, donde se demuestra la influencia de la Cámara en la elección de los principales cargos; y el correlato que se establece entre las discusiones internas en la CChC, a partir del estudio de sus memorias de sesión, y lo que termina aprobándose después como política de vivienda en el MINVU (Kornbluth, 2020b, 2020a, 2021b, 2021a). (CL.SP19).

Un ejemplo de ello es el DS 19 (2016), que nace como un programa con una estrategia keynesiana de aumento de la inversión pública frente a la crisis que enfrenta el gobierno del presidente Piñera (2010-14); pero, resulta tan atractivo para el sector inmobiliario privado<sup>642</sup> que termina institucionalizándose. (CL.EP1).

-Ejemplo2. La externalización de los Planes Reguladores municipales, que sostiene el rol del Estado subsidiario y la falta de recursos públicos para llevarlos a cabo. En estos procesos se suelen contratar consultoras o asesorías externas al ente público, donde se establece una relación complicada con respecto al posible tráfico de influencias entre estas y las empresas constructoras. Para explicarlo mediante un ejemplo, se ajustarán las alturas permitidas de edificación con respecto a la rentabilidad e inversión inmobiliaria aprovechando hasta el límite superior, en vez de pensar en otras componentes sociales o territoriales (Vergara-Cabrera, 2018). (CL.TS8).

- Fuente. Elaboración propia

### **Ente Público**

El grueso del proceso de diseño de las políticas de vivienda y su traducción en forma de programas de vivienda social en Chile se concentra en el MINVU. Este organismo público dispone de varios departamentos de análisis y diagnóstico que depende del momento político y la problemática articulan respuestas en forma de políticas de vivienda. En el fondo se encargan de coordinar la entrega de *bouchers* o bonos para impulsar el sector de la oferta inmobiliaria a partir de una política de subsidios centrada en la demanda. Se establece toda una red de relaciones entre el ente público y el mercado privado, lo que impulsa un proceso constante de especulación, construcción masiva y subida de precios.

*La División de Política Habitacional, DPH, es la que se encarga de los programas de vivienda social. Es la unidad más relevante dentro del MINVU, donde se ejerce la "realpolitik". Básicamente, el Estado debe generar las condiciones económicas y regulatorias para que sea el mercado el que pueda producir la vivienda, lo que establece estrechas relaciones público-privadas. Esto se traduce en que el MINVU entrega subsidios para que la Cámara Chilena de la Construcción construya vivienda social (CL.A11).*

Analizando la estructura interna del propio MINVU falta relación y diálogo entre sus departamentos, por ejemplo, entre la división de política habitacional, la de desarrollo urbano o la división de finanzas. Cada instancia se centra en su trabajo y no se dispone de una visión de conjunto. Esto hace que el proceso sea menos eficiente y más burocrático, con una estructura centralizada diferenciada por áreas que no tienen relación entre sí. Por otro lado, a nivel estructural global en el país también falta relación entre los SERVIU, con cierta autonomía para la ejecución de programas; y los SEREMI, como representantes

<sup>642</sup> Facilita la oferta inmobiliaria con la relación entre desarrolladores y terrenos; y mezcla dos subsidios, el DS 1 con el DS 49, lo que favorece la inserción de familias vulnerables con subsidios individuales difíciles de materializar.

políticos regionales del MINVU. La intervención mediante políticas públicas involucra a otros ministerios y actores externos, donde los sistemas de gobernanza son igualmente limitados<sup>643</sup>.

*El MINVU debe mantener las líneas generales que regulan la política habitacional, pero las regiones tienen que tomar a su cargo la gestión de una manera más directa y ejecutiva, que hoy día está pensada en unos SERVIU que dependen del gobierno central, pero que deben liberarse. A nivel municipal también se tiene que descentralizar, pero es una cosa más compleja. Tenemos 345 municipios en Chile y la mayor parte de ellos tienen muy poca capacidad de implementar políticas en el corto plazo. El nivel municipal es un segundo nivel en este proceso, más a medio plazo (CL.EP4).*

En la práctica, el MINVU es consciente de que si va a implementar un programa necesita que el privado participe como motor ejecutor, pues no hay una constructora pública; por lo que tiene que tantear de manera previa esta colaboración en una negociación público-privada poco transparente. Se produce una concentración de poder que no beneficia al conjunto de la sociedad (Mora & Salas, 2019). Por otro lado, la información sobre las realidades contextuales que establecen las problemáticas residenciales la tienen los movimientos sociales como representantes de la sociedad civil. Organizaciones como el MPL o Ukamau se ligan en este sentido a la política, a partir de la institucionalización de sus dirigentes. El aparato público, por tanto, necesita a la sociedad civil para conocer la demanda real y diseñar las políticas; y al sector privado para implementar los programas.

Pero, como se analiza en el apartado anterior, el MINVU representa la política de vivienda chilena a partir de un proceso de diseño muy centralizado y reactivo. Es un sistema contradictorio, pues dentro de un contexto profundamente neoliberal la intervención pública se centra solamente sobre la población vulnerable, excluida de las soluciones que oferta el mercado inmobiliario; que es precisamente de la que se desconoce las características de la demanda residencial real, pues su capacidad de participación en el proceso es muy limitada. Con el objetivo de intentar evitar las soluciones globales o estandarizadas diseñadas de manera centralizada y adecuarse a la heterogeneidad territorial del país, el MINVU se estructura a partir de delegaciones regionales, SERVIU y SEREMI, que enmarcan su actuación dentro de las líneas generales o directrices que establece la política habitacional global. En este sentido, la coordinación multinivel es todavía incipiente sobre todo ante las realidades locales, donde la participación de la sociedad es también muy limitada. En la práctica, el modelo del subsidio está demasiado centralizado y ofrece una solución estandarizada que no se adecua a las problemáticas contextuales de cada territorio y a los modelos familiares cambiantes.

*Como cada contexto precisa de unas cuestiones diversas en términos de planificación, las soluciones implementadas frente a la vivienda deberían ser igualmente distintas. En Chile esto es un problema, siempre se ha tratado como un Estado unitario, donde todo se administra como un solo territorio. Gira sobre el MINVU y una sola política de vivienda, desde Arica a Punta Arenas (CL.A16).*

La realidad es que toda una trayectoria histórica de fomento público del libre mercado inmobiliario conlleva varias problemáticas residenciales y un constante crecimiento de la desigualdad social. Es precisamente la escala local la que tiene que lidiar con las mismas, aunque a nivel municipal no hay ni recursos ni potestad para ello. Chile va mucho más allá del Gran Santiago y en los últimos tiempos emergen nuevas gobernanzas por parte del nivel regional y local, en un proceso donde se empiezan a votar a los gobernadores regionales (GORE, Gobierno Regional), aunque todavía falta seguir desarrollando la coordinación multinivel hasta llegar al nivel municipal. Dentro de la Planificación Estratégica de Gestión e Inversión Regional, PEGIR, algunos SERVIU sí trabajan de manera colaborativa con los municipios, pero no es una práctica generalizada. El nivel local no tiene la capacidad profesional ni los recursos necesarios. En este sentido, la plataforma pública Servicio País tiene el objetivo de

---

<sup>643</sup> Es un gobierno tan estructurado que está excesivamente compartimentado y falta relación entre departamentos y niveles. Para mejorar la gobernanza en 2005 se crea la Comisión Interministerial de Ciudad, Vivienda y Territorio, COMICIVYT. Se van poniendo parches, pero los sistemas de gobernanza siguen siendo limitados.

distribuir el talento joven por el territorio nacional. Pero, como los recursos locales suelen ser limitados cuando estos jóvenes ganan experiencia vuelven a la gran ciudad. La alta rotación de personal debilita el nivel local, pues todo se concentra en Santiago.

Hasta ahora, los municipios a partir de la democracia tienen una tendencia de influencia sobre el MINVU ligada al clientelismo político, lo que depende en buena medida de su tamaño o población. Se emplea la política de vivienda para conseguir votos, en una dinámica en la que los municipios sin recursos propios dependen del color político de turno para conseguir las ayudas. Así se construyen grandes barrios sociales y conforman periferias, por ejemplo, Bajos de Mena en la comuna de Puente Alto. Esta dinámica centralizada hace que, además, estas respuestas sean mediante modelos residenciales estandarizados poco adecuados a las realidades de la escala local.

Esto determina que los municipios, como actor independiente al ente público centralizado, han ejercido durante los últimos tiempos una presión política sobre el MINVU incluso mayor que los propios movimientos sociales de pobladores. Son, por tanto, un actor importante, pues inciden directamente mediante esta presión sobre el proceso de diseño e implementación de políticas del MINVU. Ellos también deben conseguir esa componente de excepcionalidad, igual que los movimientos sociales y los comités de vivienda, para poder obtener los subsidios y llevarlos a cabo. Esto denota que la gobernanza multinivel no llega hasta el nivel municipal, dentro de una trayectoria histórica donde han tenido que actuar con independencia y en competencia, de una manera muy desigual entre sí, como si de otro actor externo a la estructura institucional se tratara. En esta dinámica destaca la externalización forzada de ciertas partes del proceso de diseño e implementación de políticas, pues pocos municipios disponen de un equipo profesional competente en el ámbito urbano y de la vivienda. Es lo que ocurre con los Planes Reguladores, lo que se analiza en el apartado anterior.

*Hay que tener en cuenta que la vivienda social es una necesidad, pero también es una carga o responsabilidad a nivel municipal por muchas razones. Las personas vulnerables necesitan de una red de servicios públicos organizada; además de representar una convivencia más complicada con el resto de la comunidad. Los municipios no quieren vivienda social y su manera de intervenir es mediante los Planes Reguladores, que definen la capacidad de carga de la comuna. Esto ha hecho que, en la práctica, la vivienda social haya tendido a concentrarse sobre ciertos municipios (CL.TS9).*

La dinámica normalizada en la actualidad es la siguiente: la municipalidad se encarga de administrar y organizar la demanda residencial y es el SERVIU, en representación regional o territorial del MINVU, el que implementa los programas de vivienda social, que vienen prediseñados de manera centralizada. Esto no quita como se ha comentado durante todo el presente apartado, el nivel de incidencia que tienen sobre el proceso el resto de los actores, pues el MINVU tiene influencias externas de todo tipo. Pero, estas se producen de una manera muy variable, dependiendo del momento histórico, el color y la intención política, el territorio y las problemáticas residenciales en cuestión.

Para organizar la demanda residencial local, los comités de vivienda y la postulación colectiva, los municipios se organizan y relacionan con el MINVU al igual que el resto de los actores, mediante la formación de Entidades Patrocinantes, EP. Esta dinámica es bastante incipiente, a nivel municipal empiezan a haber buenos ejemplos de agencias de vivienda que forman sus propias EP y apoyan a la postulación colectiva de su localidad mediante la organización de comités de vivienda. Estas EP públicas tienen la ventaja de que pueden disponer de sus propios suelos para implementar los proyectos. Aunque representa casos puntuales de éxito, no es una práctica común ni está totalmente reglada, pues el modelo de los subsidios está planteado para que la EP sea externa y privada.

En este sentido, destaca el ejemplo piloto de la municipalidad de Recoleta con la creación de su propia inmobiliaria popular, lo que establece el primer programa de vivienda social de titularidad pública en alquiler del país. A partir del mismo, se organizan casos similares como el de la municipalidad de Ñuñoa,

con la creación de su propia EP<sup>644</sup>. Debido al éxito la creación de inmobiliarias populares municipales se convierte en una alternativa viable, para lo que es necesario la organización de una estructura reglada de gobernanza multinivel a través del MINVU, SERVIU y los municipios interesados en replicar el modelo. Es un campo donde el nivel municipal tiene experiencia, pues es común gestionar terrenos para las demandas deportivas y culturales, para la construcción de una piscina, polideportivo o biblioteca, por ejemplo. Se trata de empezar a asumir el ámbito de la vivienda dentro de esta provisión pública de bienestar, para lo que todavía no existe un reparto claro de competencias. El objetivo es moverse hacia un sistema donde el nivel municipal tenga mayor libertad y autonomía a partir de la creación de agencias de vivienda locales, para liberar al SERVIU y desarrollar proyectos propios que puedan adaptarse de una manera más adecuada a las problemáticas contextuales. Incluso podrían disponer de sus propios recursos a partir de los impuestos locales, algo que ahora se centraliza para su redistribución.

Otro aspecto para destacar es la influencia que tiene el Ministerio de Hacienda sobre el proceso de diseño e implementación de políticas, concretamente en la evaluación de estas políticas habitacionales. Aquí destaca la Dirección de Presupuestos, Dipres, que lleva a cabo el monitoreo de los programas públicos para conocer su alcance e impacto real mediante la Evaluación de Programas Gubernamentales, EPG. Este control tiene un importante poder de influencia porque determina la asignación de recursos públicos entre ministerios, a partir de la evaluación de programas para realizar esa asignación. En este sentido, se desarrolla un sistema de evaluación de procesos y resultados más completo que en España, característico dentro de la cultura gubernamental americana y donde participa, además, la academia.

*Desde finales de los años 90, hay un sistema muy potente de evaluación de programas públicos, que desarrolla el Ministerio de Hacienda a través de la Dirección de Presupuestos. Anualmente, se somete a evaluación programas públicos ministeriales a partir de evaluadores independientes, donde tiene gran representatividad la academia y los grupos de investigación (CL.A10).*

- Tabla 32. La incidencia del Ente Público en el proceso. Casos representativos

-Ejemplo1. La inmobiliaria popular municipal, Innova Recoleta. Representa el primer ejemplo del país que cambia la gobernanza centralizada en el MINVU para dar autonomía al nivel municipal. Se realiza con la incorporación transitoria de la glosa 3 en la ley de presupuestos de 2018, lo que habilita a las organizaciones sin ánimo de lucro y los colectivos sociales a la postulación de subsidios para implementar viviendas destinadas al arriendo. Se postula a los subsidios de arriendo con la EP municipal a partir de la creación de una inmobiliaria popular y la redacción de un proyecto ligado a un terreno propio. Se convierte en el programa Justicia Social 1 (38 departamentos), el primero del país en ofertar vivienda de titularidad pública en alquiler social, al que se liga un programa integral de acompañamiento social para un periodo de permanencia acotado de 5 años. (CL.EP1).
-Ejemplo2. El compromiso político: el programa Quiero mi Barrio (2007), como la continuación del programa Chile Barrio (1997). Es el primero en abordar la problemática residencial a una escala urbana, superando el nivel de la vivienda, e impulsar la participación ciudadana local para el mejoramiento de los espacios públicos. La presidenta Bachelet (2006-10) anuncia el programa junto con las cuentas públicas, dando ejemplos con nombres de barrios candidatos incluso antes de que estuviera diseñado. A la hora de implementarlo, estos barrios fueron preferentes y seleccionados por pura iniciativa presidencial, así lo especificaba el programa. (CL.A14).
-Ejemplo3. El clientelismo político. El programa Segunda Oportunidad (2012) parte en gran medida por estrecha relación entre el alcalde de Puente Alto y el presidente Piñera (2010-14). Frente a la problemática residencial en Bajos de Mena, se emplea la solución de las demoliciones por el gran impacto visual que produce, lo que se traduce en publicidad electoral en una de las comunas con mayor población del país y que concentra mucha vulnerabilidad. Se crean fuertes redes clientelares, mientras que la política en sí se puede simplificar en un folio.

<sup>644</sup> Comienza con un catastro de los comités de vivienda de la municipalidad, para ver la demanda real. Se trata de familias que viven de allegados o arrendando en condiciones precarias informales. No hay campamentos en Ñuñoa. Como las municipalidades no pueden usar sus suelos para construir vivienda social, así como sí pueden hacerlo en ámbitos como el educativo, sanitario o cultural; se utiliza una estrategia distinta a la introducción de la Glosa 3 en los presupuestos generales, que es la que emplea Recoleta. Se ceden estos terrenos a coste cero a los comités de vivienda y mediante la EP municipal se gestionan los subsidios con el SERVIU, para construir la vivienda.

Cuando entra el gobierno de la presidenta Bachelet (2014-18), se crea una mesa con actores políticos de nivel local para valorar los resultados del programa. Esto provoca un cambio en la política, abandonando las demoliciones para centrarse sobre una noción más de regeneración y rehabilitación urbana. De aquí surge el Programa de Regeneración de Conjuntos Habitacionales (2017). Es un caso representativo de política reactiva y con intención electoralista, donde con el cambio de gobierno los programas se intentan ir adecuando a las problemáticas que las políticas anteriores van creando. No existe capacidad de planificación alguna en este proceso, donde el MINVU incluso actúa guiado por cierto sentimiento de culpa (Arriagada, 2013). (CL.A14).

- Fuente. Elaboración propia

Para terminar, es importante señalar las posibles influencias que existen sobre el proceso de diseño e implementación de políticas públicas por parte de una escala mayor a la nacional. En Latinoamérica no existe una institución política y económica unitaria como a nivel europeo y cada país dispone en este sentido de mayor autonomía. Es cierto que durante el desarrollo histórico de las políticas de vivienda sí que se producen ciertas influencias internacionales para tener en cuenta, aunque el caso chileno se considera de éxito dentro de la región sobre todo a la hora de abordar el déficit de vivienda, por lo que las políticas de caridad que implementan los países occidentales sobre los territorios en vías de desarrollo en este caso tienen una incidencia menor<sup>645</sup>. Esta evolución determina que no exista una influencia externa evidente del nivel macro sobre las políticas de vivienda implementadas por el MINVU; aunque sí que se establece una cultura o marco neoliberal internacional a partir de los años 80 que evidentemente influye. En este sentido, es determinante la escuela económica norteamericana, que establece su prueba piloto neoliberal en Chile aprovechando el contexto de la dictadura<sup>646</sup>.

Chile representa un modelo singular<sup>647</sup> dentro del Consenso de Washington (1989) y la influencia del Fondo Monetario Internacional, FMI; el Banco Mundial, BM; y el Banco Interamericano de Desarrollo, BID. Este paquete de reformas estándar estadounidense para países en vías de desarrollo se centra en la globalización del modelo neoliberal mediante la reducción del Estado y la liberalización de la economía. Es cierto que en momentos específicos ha habido también influencia de la cooperación internacional, por ejemplo, de la agencia alemana, GIZ<sup>648</sup>; o la Junta de Andalucía, española. Pero, es algo minoritario en la actualidad, pues Chile ya no es ese país en vías de desarrollo.

La dinámica internacional tiene graves contradicciones que ensalzan el modelo económico chileno como un caso de éxito sin atender a sus problemáticas sociales. A partir de las Conferencias de Naciones Unidas sobre los Asentamientos Humanos (Hábitat I en Vancouver, 1976; y Hábitat II en Estambul, 1996), se impulsan acuerdos que legitiman las dinámicas de mercado como el mejor camino para afrontar el problema residencial, por lo que el modelo chileno se exporta al resto de países de la región latinoamericana. En este sentido, la influencia y relación entre la presidenta Bachelet y la ONU es clave para dar continuidad al modelo, que se corrige para asumir una definición de vulnerabilidad más flexible, capaz de abordar las problemáticas que no se resuelven simplemente con un techo (Rodríguez & Sugranyes, 2005a). Esta vinculación llega hasta la actualidad, pues el proceso constituyente se enmarca dentro del global de los derechos humanos, que incluyen el derecho a la vivienda (ONU-Hábitat, 2015).

---

<sup>645</sup> El Banco Mundial reconoce en las políticas de vivienda chilenas un modelo de éxito frente a la reducción del déficit, transferible para el resto de los países de la región. Esto no quita que se hayan implementado programas concretos de ayuda internacional sobre una escala más urbana y en cuestiones como el saneamiento público.

<sup>646</sup> La influencia de EE. UU. sobre Latinoamérica durante la segunda mitad del siglo XX es notoria. Para evitar la propagación de la revolución cubana, John F. Kennedy propuso en 1961 un programa de ayuda económica y social para la región: la Alianza para el Progreso. Se centra en mejorar las condiciones sanitarias, ampliar el acceso a la educación y la vivienda, controlar la inflación e incrementar la productividad (Hidalgo-Dattwyler, 1999b).

<sup>647</sup> Es relevante que en el caso chileno la inversión del Estado en subsidios para el ámbito de la vivienda supera largamente toda la recomendación de los organismos internacionales y de los países de la región (Gilbert, 2003).

<sup>648</sup> <https://www.giz.de/en/worldwide/24902.html>

De todos modos, el país sigue dentro del proceso global de financiarización de la vivienda que se transforma tras la crisis inmobiliaria de 2008. Aunque esto traspasa las barreras que establecen las normativas nacionales no quita que unas políticas de vivienda laxas impulsen la actividad de fondos globales de inversión mediante la desregulación, lo que hace rentable su actividad. Así se produce la introducción de fondos internacionales que invierten en vivienda en Chile, preferentemente estadounidenses. Aunque todavía es incipiente, se potencia un modelo de alquiler residencial denominado *multifamily (buy to rent europeo)*, a partir de edificios que se construyen para explotar el negocio del alquiler. En estos procesos inmobiliarios está la CChC junto con los fondos americanos.

Por otro lado, existen influencias concretas sobre programas que implementa el MINVU a partir de ejemplos de buenas prácticas internacionales, con la colaboración de expertos y académicos de todo el globo. Es un buen ejemplo de ello el programa Quiero mi Barrio (2007), que toma buenas referencias de la Llei de Barris (2004) de Cataluña, España; o de los programas de demolición de guetos franceses.

*En Chile se produce la típica influencia occidental que recibe un país colonizado. Son muchos los chilenos que se forman en la academia de ciudades como Londres, Barcelona, París o EE. UU.; lo que ejerce una influencia sobre la política del país. Lo importante es que Chile está, lentamente, regresando a la convivencia latinoamericana. En este sentido, son claves las redes latinoamericanas que se forman entre organizaciones de pobladores y el tercer sector (CL.AS23).*

### 10.3.3 Una comparativa entre contextos. Los sistemas de gobernanza

- Tabla 33. Sistemas de gobernanza en el proceso de diseño e implementación de políticas. Barcelona y Santiago

	Diseño	Implementación
Sociedad civil	<ul style="list-style-type: none"> <li>-Definen la demanda (problemáticas residenciales) e inciden sobre la agenda política mediante presión social.</li> <li>-Participación reglada insuficiente y variable, su incidencia es limitada, un "chequeo" de mínimos.</li> <li>-Institucionalización de sus actores dentro del proceso. Estrechas relaciones con partidos políticos.</li> <li>-Luchan por el derecho a la vivienda y hacen pedagogía frente a un cambio en la cultura residencial.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>-Relativa función instrumental, asumiendo funciones regladas, pero también las que nadie abarca. Asociaciones, sindicatos y comités.</li> <li>-Funciones complementarias de apoyo y control.</li> <li>-Presión social imprescindible para dar visibilidad pública e implementar programas locales.</li> <li>-Concentran los procesos de clientelismo político y el interés electoral de la política de masas.</li> </ul>
Academia	<ul style="list-style-type: none"> <li>-Mucha producción científica, pero desconectada de la realidad. Poca incidencia, función consultiva.</li> <li>-Colaboraciones puntuales, pero no tiene una participación reglada. Falta independencia y unificación.</li> <li>-Influye a medio-largo plazo. Consolida nociones teóricas, problemáticas y la cultura residencial.</li> <li>-Diagnósticos de problemáticas y críticas profesionales.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>-Rol legitimador para la actuación del gobierno y el resto de los actores. Base científica y empírica.</li> <li>-El ente público externaliza funciones puntuales a la universidad y los grupos de investigación. Destaca el ámbito de evaluación de programas.</li> <li>-Se implementan cursos y trabaja la formación de actores clave en la implementación de programas.</li> </ul>
Tercer sector	<ul style="list-style-type: none"> <li>-Diagnóstico social, incidencia variable en la agenda política. Cierta dependencia del ente público.</li> <li>-Nuevos sistemas de gobernanza y residenciales.</li> <li>-Casos puntuales de éxito, donde sus programas se institucionalizan y definen la política de vivienda.</li> <li>-Función de innovación y creación de alternativas.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>-Estructura organizativa poco profesionalizada, tamaño limitado e incipiente actividad.</li> <li>-Participación instrumental en los programas de vivienda social. Destaca el acompañamiento social en las situaciones de mayor vulnerabilidad.</li> <li>-Intermediación en los modelos público-privados.</li> </ul>
Sector privado	<ul style="list-style-type: none"> <li>-Son un importante lobby de influencia política. Se ligan al neoliberalismo y la financiarización de la vivienda.</li> <li>-Su experiencia y recursos los lleva a participar directamente, mediante relaciones público-privadas.</li> <li>-Incidir sobre la agenda política a través del control de los medios de comunicación.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>-Realizan la construcción de los programas de vivienda social. Participación instrumental directa.</li> <li>-Representan la innovación en el sector de la construcción. Sostenibilidad urbana.</li> <li>-Persiguen fines económicos más que sociales. Su actividad consolida la cultura de la propiedad.</li> </ul>
Ente público	<ul style="list-style-type: none"> <li>-Es el principal responsable en el diseño de políticas de vivienda. Destaca la labor del funcionario o técnico.</li> <li>-Política centralizada y reactiva. Falta planificación, estabilidad y capacidad de adecuación a la demanda.</li> <li>-Falta coordinación multinivel entre administraciones. El nivel local no tiene recursos ni autonomía suficiente.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>-Estado subsidiario. Externaliza la implementación de los programas de vivienda social.</li> <li>-Clientelismo, compromisos políticos y responsabilidades/compensaciones.</li> <li>-Programas de vivienda social estandarizados frente a una demanda heterogénea.</li> </ul>

- Fuente. Elaboración propia

Para realizar la comparativa y siguiendo con el objetivo de la tesis, se mantiene la estructura del apartado anterior para definir de una manera global los sistemas de gobernanza que se establecen a partir del análisis de la participación que tienen los principales actores representativos dentro del proceso de diseño e implementación de políticas de vivienda. A nivel explicativo el proceso se diferencia en dos partes: el (A) diagnóstico de la problemática y diseño de políticas; y la (B) implementación de estas en forma de programas de vivienda social. Como se ha explicado, la fase del proceso político que representa la discusión parlamentaria y aprobación de leyes o planes globales, que se encuentra entre la etapa de diseño y la de implementación, queda fuera del interés de la presente investigación pues no tiene la participación de más actores que los propios políticos en representación de la soberanía popular. El análisis se centra en la participación de los diferentes actores, a todos los niveles, en la fase de diseño e implementación; como la base para definir un sistema de gobernanza multinivel capaz de adecuarse a las problemáticas residenciales contextuales. La Tabla 33 representa una síntesis de la comparativa, que se explica a continuación diferenciando por actores.

### ***Sociedad civil. Los movimientos sociales***

Las organizaciones sociales en representación de la sociedad civil desempeñan una función instrumental crucial tanto en la fase de diseño como de implementación de políticas. Su capacidad de ejercer presión es clave tanto para visibilizar y definir las demandas residenciales locales, como para situar sobre la agenda política las principales problemáticas en relación con la vivienda. En este sentido, en Barcelona la organización social está más profesionalizada e institucionalizada que en Santiago, donde destacan asociaciones como el Sindicat de Llogaters y la PAH; e incluso, la figura que representa la propia alcaldesa Ada Colau a partir de 2015. La gran capacidad de diagnóstico de estos movimientos hace que se establezcan interesantes relaciones entre las entidades civiles y los partidos políticos, lo que se traduce en una participación mayor dentro del proceso político. En cambio, en Santiago los movimientos sociales se mantienen sobre organizaciones más tradicionales, con gran capital social y capacidad de ejercer presión, pero menos institucionalizadas dentro del proceso político. Aunque hay algunas excepciones, como la figura de Doris González (Ukamau) dentro del gobierno actual, que representan nuevas gobernanzas dentro del sector. Organizaciones como el MPL o Ukamau destacan por su gran activismo, visibilizando la noción de vivienda digna como un derecho a partir de la lucha y presión social organizada; claves para consolidar la cultura residencial entre las clases populares. De todos modos, en ambos contextos la participación social dentro del proceso de diseño político es todavía limitada, variable y poco reglada, representando en ocasiones un mero "chequeo" para legitimar la acción pública.

En cuanto a la fase de implementación hay que diferenciar entre las formas de participación y colaboración regladas e instrumentales dentro del proceso, que se han tenido en cuenta ya durante la fase de diseño de las propias políticas; y otras funciones complementarias, que realizan las organizaciones sociales de manera autónoma para dar apoyo a los que quedan excluidos del sistema o controlar el funcionamiento de los programas de vivienda social. En Barcelona, la función instrumental a la hora de implementar los programas de vivienda suele interpretarla en este sentido el tercer sector, que ejerce una representación de la sociedad civil más profesional y adecuada para la colaboración público-privada. En este contexto, las organizaciones que concentran los movimientos sociales despliegan una función colaborativa y solidaria no reglada, ligada a las demandas residenciales que representan, apoyando a las familias excluidas tanto del mercado inmobiliario como de las alternativas públicas. Destacan en este sentido la oferta de soluciones temporales en forma de viviendas okupadas o las campañas de presión frente a la puerta de viviendas en proceso de desalojo.

En cambio, en Chile las asociaciones sociales tienen un peso instrumental para la implementación de políticas de vivienda fundamental, pues el propio sistema basado en los subsidios a la demanda cuenta con ello. Dentro de la cultura meritocrática son las familias las que se tienen que ganar el subsidio dentro de un sistema en competencia. En este contexto los comités de vivienda mejor administrados, para lo que es clave la figura de las EP y los dirigentes sociales, son los que consiguen no solo ganar el

subsidio mediante postulación colectiva, sino, lo más difícil, llevarlo a la práctica contratando una empresa constructora externa. En este procedimiento se ha vuelto imprescindible obtener la componente de excepcionalidad para poder recibir ayudas complementarias; por lo que la organización colectiva y su capacidad de ejercer presión social y política es imprescindible. La vivienda social se gana luchando. Para terminar, hay que señalar que el propio funcionamiento democrático vive periodos electorales donde se producen procesos de clientelismo y compromiso político. La capacidad de ejercer presión desde el activismo social local es una variable importante a la hora de priorizar proyectos una vez se accede al gobierno y para cumplir con las promesas electorales.

### ***Academia***

El actor que representa la academia, en general, no tiene actualmente una incidencia delimitada o relevante dentro del proceso, ni para el diseño ni en la implementación de los programas de vivienda social. Aunque participa a medio-largo plazo en la consolidación de la cultura de la vivienda en propiedad en ambos contextos, mediante publicaciones científicas que suelen analizar los resultados de la intervención política una vez transcurrido el tiempo; no concentra en la actualidad el debate social ni se relaciona prácticamente con la demanda, por lo que está bastante desconectada del proceso de diseño de políticas de vivienda. En este sentido, se limita a realizar diagnósticos a partir de fuentes secundarias, que suelen ser encargos puntuales por parte de diversidad de actores que pretenden legitimar el diseño de sus programas sobre un documento científico otorgado por alguna universidad; o elaborar críticas hacia la labor desarrollada por los profesionales dentro del sector residencial, desde una perspectiva histórica, teórica y con poca capacidad de aplicación práctica.

Por tanto, no tiene una participación reglada dentro del proceso de diseño de políticas y cumple una función más consultiva que representativa. Esta incidencia limitada es producto de un desarrollo histórico en el que la universidad va perdiendo independencia, pasando de concentrar los debates sociales de una manera abierta entre actores a depender de ciertas entidades y administraciones públicas, lo que la desconecta de la realidad social. Que en Barcelona el debate sobre la valoración de la implementación de la Ley de control de alquileres enfrente posturas contradictorias entre cátedras de vivienda, es un buen ejemplo de ello. Utilizar la universidad para hacer política ha desvirtuado su función original, lo que le quita autonomía a la hora de incidir como un actor independiente. En cambio, en Chile la academia está más profesionalizada y desempeña cierta función instrumental mediante algunos programas puntuales que adopta el MINVU a partir de las pruebas piloto realizadas por parte de las universidades. Este es el caso del Laboratorio 9x18 o la influencia del Centro de Políticas Públicas de la Universidad Católica, con el que la colaboración es continuada entre el ente público y la academia.

En la fase de implementación de programas de vivienda social la universidad no desempeña una función determinada pues carece de la infraestructura, experiencia y recursos para hacerlo. De todos modos, el gobierno y el resto de los actores emplean la producción científica para legitimar sus actuaciones y programas, a partir de una función de validación en contraste con otros casos similares analizados por la academia. En este sentido, su función se establece en mayor medida en la evaluación de los resultados de los programas, una cuestión que culturalmente está más consolidada en América que en Europa. Es común recurrir a la academia a la hora de contratar una evaluación externa, pero no es una cuestión obligatoria ni que aparezca de manera reglada dentro del proceso. Por otro lado, desempeñan una función pedagógica imprescindible para la formación tanto de la oferta como la demanda, sin la cual difícilmente se podrían llevar a cabo los programas de vivienda social de una manera efectiva. En este sentido, la academia es imprescindible para cambiar la cultura de la vivienda anclada en la propiedad e impulsar modelos alternativos de vivienda social a partir de la investigación y contraste de programas de éxito internacional (Vergara-Cabrera & Silva, 2022).

### ***Tercer Sector***

El tercer sector, que incluye asociaciones, fundaciones, cooperativas y demás organizaciones sin ánimo de lucro ligadas a la componente residencial; es, dentro de todos los actores señalados, el que menor trayectoria histórica representa. Barcelona supone un ejemplo pionero en España en este sentido, pues siguiendo a otros modelos europeos de éxito ha logrado consolidar una red colaborativa de empresas con las que empezar a articular interesantes dinámicas público-privadas. Todavía es necesario un trabajo serio de evaluación global para valorar su actividad y dotar de profesionalidad al conjunto, pero esto no quita que ha pasado a representar, como actor, un papel fundamental sobre todo en el proceso de implementación de políticas. Aquí destaca tanto por el acompañamiento a los perfiles de mayor vulnerabilidad como por la gestión integral de programas de vivienda social en alquiler, en vivienda propia o cedida por terceros. Las relaciones de colaboración establecidas entre el IMHAB o la AHC con fundaciones como Mambré o Hàbitat3 son una buena prueba de ello. Además, grupos sociales como Sostre Cívic o la Borda son protagonistas a la hora de implementar proyectos en cooperativas de vivienda, dentro de un marco normativo adaptado a esta modalidad. El Plan de Vivienda 2016-25 y normativas como la que regula la cesión de uso de suelo público, destacan en este sentido.

En cambio, en Chile es un sector concentrado sobre la organización Techo, todavía ligada a la tradición asistencialista y voluntaria propia de las organizaciones religiosas, pues conserva una fuerte componente de caridad. Es todavía un sector muy centralizado, aunque comienzan a surgir otras entidades interesantes como la Fundación Alcanzable, que han puesto encima de la mesa nuevas maneras de trabajar impulsado alternativas frente al modelo tradicional de vivienda social subsidiada en propiedad. En este contexto, de igual manera destacan como un actor imprescindible a la hora de implementar las políticas de vivienda, sobre todo para tratar de organizar la demanda más vulnerable que representan las situaciones de campamento. El mejor ejemplo lo establece la estrecha relación entre el MINVU y la Inmobiliaria Social de Techo, que funciona como una EP propia con la que abordar la postulación colectiva de subsidios y organizar a las familias en las situaciones de informalidad.

Por otro lado, en general la incidencia dentro del proceso de diseño de políticas de vivienda es todavía relativa. Aunque tienen una buena capacidad de diagnóstico, información y acceso a la demanda residencial, al final el tercer sector depende económicamente del ente público y no conserva la capacidad de presión sobre la agenda política que sí tienen los movimientos sociales. Esto no quita que en ambos contextos se aprovecha la experiencia de éxito que suponen ciertos programas implementados por el tercer sector para institucionalizarlos, con el tiempo, en forma de programas de vivienda social públicos. Son ejemplos de ello los programas de mediación al alquiler implementados por Provivienda en Barcelona a primeros de siglo, que actualmente suponen programas públicos de vivienda como el de la Borsa de Lloguer (IMHAB); o el programa de Techo, Chile Sin Campamentos (2006-10), que se institucionaliza en el MINVU a partir de 2011. Siguiendo con este ejemplo, es cierto que, en Chile, Déficit Cero (Techo) tiene un centro de estudios propio y a partir de su capacidad de diagnóstico y experiencia en campamentos ha llegado a influir directamente sobre el nuevo Plan de Emergencia Habitacional (2022-25), pero es esta una participación todavía poco reglada o estandarizada dentro del proceso. Además, la concentración de poder que supone la organización, así como sus estrechas relaciones con la CChC, hacen que se establezca un sistema de gobernanza poco transparente y difícilmente replicable por el resto de las organizaciones del tercer sector.

### ***Sector privado***

La tradicional incidencia del actor privado sobre el proceso de diseño de políticas de vivienda, así como durante su implementación en forma de programas de vivienda social, está contrastada en los dos contextos analizados. Ambas trayectorias políticas (Capítulo 7) se ligan al sector inmobiliario para impulsar la economía del país, a nivel de producción y empleo; y tanto el modelo de VPO español como el de subsidios a la demanda chileno ABC, responden a esta voluntad política y representan un proceso

de diseño e implementación de programas donde el lobby inmobiliario impulsa las relaciones público-privadas frente al resto de actores que, tradicionalmente, tienen una capacidad de incidencia mucho más limitada. El sector inmobiliario privado ha representado en ambos contextos una función instrumental directa a la hora de la construcción de los programas de vivienda social y, para impulsar esta oferta, desde el ente público se adecua el diseño de las políticas a los intereses privados.

Aunque las dinámicas globales en este sentido son muy parecidas entre España y Chile, la gravedad que supone la crisis inmobiliaria de 2008 en España hace que el sector de la construcción se paralice, lo que se alarga hasta la actualidad; mientras que, en Chile, se han logrado corregir las dinámicas neoliberales y siguen impulsando el modelo tradicional de construcción de obra nueva. De todos modos, en ambos contextos de un tiempo a esta parte la imagen del sector de la construcción aparece muy denostada. La falta de regulación del sector se ha traducido en variados ciclos de especulación donde el crecimiento constante del precio de la vivienda tanto en propiedad como alquiler deja de guardar relación con los salarios familiares, lo que establece un estructural déficit de vivienda asequible. El estallido social en Chile (2019-22) representa la deslegitimación del actor privado y el sector inmobiliario, e iguala, en cierto sentido, la situación social de descontento que comienza en España en 2008.

El sector inmobiliario privado deja de tener legitimidad para incidir sobre el proceso político y se da un giro hacia sistemas de gobernanza multinivel más amplios, abiertos a los actores sociales que tradicionalmente no han tenido representatividad. Esta es una situación temporal, producto de la emergencia habitacional y el descontento generalizado; pero, para volver a impulsar la oferta de vivienda social es necesario recobrar la confianza en el sector privado, pues dispone de los recursos y la experiencia para abordar las problemáticas residenciales, por ejemplo, desde el punto de vista de la sostenibilidad ambiental. Además, el disponer del capital los sitúa en una posición privilegiada; por ejemplo, el control de los medios de comunicación les da capacidad de incidencia sobre la opinión pública, lo que repercute sobre la cultura y la agenda política. En este sentido, es necesario establecer una relación público-privada acorde, con una estrategia y planificación a medio-largo plazo compartida.

En Barcelona se articulan programas como el Habitatge Metròpolis, como un ejemplo innovador de colaboración público-privada. Pero, todavía es algo minoritario y actualmente el diálogo entre la oferta representada por el sector privado, y la demanda, con los movimientos y asociaciones sociales, está roto. Para articular un sistema de gobernanza en el que participen todos los actores es necesario retomar las negociaciones, para lo que es clave la función de mediación que supone el tercer sector en este diálogo, debido a su estrecho contacto con la demanda y su condición permanente, apartidista, que supera los ciclos políticos del sector público. En este sentido, en Chile la estructura del tercer sector está todavía poco profesionalizada y se concentra sobre Techo y Déficit Cero, que al mismo tiempo representan a la CChC en su capacidad de influencia sobre el MINVU. Esta relación ha sido clave para el diagnóstico y diseño del Plan de emergencia habitacional 2022-25, centrado en el impulso de la oferta de vivienda nueva. Aunque es cierto que la CChC tras el estallido social pierde capacidad de influencia sobre el MINVU, al mismo tiempo siguen siendo imprescindibles para llevar a cabo la implementación de los programas. Esto deriva en todo tipo de retrasos y procesos ineficientes, producto de un sistema de gobernanza demasiado centralizado que en este caso se ha abierto a la participación de los actores sociales pero que necesita retomar el diálogo con el sector privado inmobiliario.

En conclusión, en ambos contextos los abusos tradicionales del sector inmobiliario producto de las estrechas relaciones entre las políticas de vivienda y los intereses privados, hacen que actualmente sea un sector que ha perdido la legitimidad para participar y negociar en el proceso político. A partir de la nueva gobernanza que incluye a los actores sociales en el proceso es necesario retomar el diálogo con el sector privado para que pueda participar, esta vez de una manera más transparente, poniendo sobre la mesa su experiencia y recursos, imprescindibles para el diseño y la implementación de una política de vivienda realista y adecuada también a las condiciones de la oferta.

### **Ente Público**

Como no existen programas de vivienda social fuera de las políticas de vivienda (Capítulo 10.1.1), el ente público es el principal gestor en su proceso de diseño e implementación. De manera tradicional, el funcionamiento del proceso se puede sintetizar a partir de un gobierno centralizado y subsidiario que se encarga de diseñar un marco normativo adecuado para que el sector privado implemente los programas de vivienda social, con el objetivo complementario de impulsar al sector de la construcción como motor para la producción nacional y el empleo. Los modelos de VPO españoles y el ABC chileno responden a esta dinámica. Ahora bien, de un tiempo a esta parte otros niveles administrativos y actores externos comienzan a tener representatividad dentro del proceso, que ya no responde solamente al funcionario público o técnico, y al sector privado inmobiliario de la construcción.

Como en otros apartados ya se ha analizado la participación en el proceso de otros actores sociales, como el Sindicat de Llogaters y la PAH en Barcelona, o el MPL y Ukamau en Santiago; junto con la de asociaciones y fundaciones del tercer sector, como Hàbitat3 y Mambré en Barcelona, o Techo y Déficit Cero en Chile; aquí se pone el foco sobre la función que tienen los distintos niveles administrativos y el actor público en el diseño e implementación de políticas de vivienda en forma de programas de vivienda social. En ambos contextos el proceso se establece sobre una realidad muy reactiva y centralizada, aunque destaca en este sentido la excepción que supone el caso de Barcelona como pionero tanto en el contexto español como chileno. Se trata de un caso, todavía incipiente, en el que a nivel municipal o local se desarrollan programas de vivienda con cierta autonomía, donde destaca el ejemplo del Plan de Vivienda de Barcelona (2016-25) del IMHAB, diseñado a partir de las demandas locales en colaboración con los actores sociales. Su visión, más amplia que el propio ciclo político donde se implementa, apuesta por una estrategia de planificación digna de destacar, con el objetivo prioritario de aumentar el parque público de viviendas para crear una bolsa de alquiler social similar a la de otros países europeos. En este sentido destaca también porque representa un paradigma de incidencia para el proceso de la Ley de Vivienda nacional, a partir de interesantes sistemas de gobernanza multinivel entre administraciones donde la escala local llega a incidir sobre el proceso a nivel central.

Por otro lado, en Chile destaca el ejemplo concreto de la comuna de Recoleta en Santiago, pionero dentro del entorno latinoamericano. Se trata igualmente de un caso donde el nivel local consigue participar sobre el proceso centralizado tradicional de políticas de vivienda, pues incide directamente sobre el diseño de la Glosa 3 para los presupuestos generales de 2018 y toma después la autonomía para la implementación del programa de viviendas Justicia Social, de titularidad pública en alquiler social con acompañamiento. Innova Recoleta es un caso de éxito frente a la necesidad de descentralización del MINVU en un sistema que, al igual que en el caso español, peca de una falta de coordinación entre niveles administrativos y donde la escala local no dispone de los recursos y la autonomía necesarios.

En general, tanto el caso del IMHAB en Barcelona como el de Innova Recoleta en Santiago son demasiado recientes y tienen una dudosa capacidad de estabilidad o réplica. Esto no quita que signifiquen modelos de éxito para el resto sobre los que cimentar la transición hacia sistemas de gobernanza más participativos a nivel local, pero es todavía pronto para saberlo. En teoría, representan un proceso de diseño de políticas afianzado sobre realidades locales mejor diagnosticadas y la implementación de programas de vivienda social más adecuados a las mismas. Pero, para comprobarlo es igualmente imprescindible institucionalizar un sistema global, estable y homogéneo de evaluación, sin el cual no se pueden comparar procesos ni resultados entre sí y las dinámicas exitosas pierden su capacidad de transferibilidad. El objetivo es superar la política reactiva que surge como respuesta a una demanda poco analizada y con una pretensión inmediata que, además, cae en ciertos compromisos o procesos clientelares. Sobre todo, hay que evitar respuestas demasiado estandarizadas frente a demandas que son siempre heterogéneas.

## 10.4 Conclusión: el proceso de diseño e implementación de políticas de vivienda

La Tabla 34 presenta la síntesis del capítulo a partir de cinco variables que recogen el análisis realizado sobre el proceso de diseño e implementación de políticas de vivienda. El objetivo es desarrollar una descripción global del proceso a partir de las características que comparten ambos contextos analizados, para lo que ha sido determinante el estudio de su trayectoria histórica (Bloque III). Como los sistemas están en constante cambio y evolución se llega aquí hasta una definición del proceso a partir de sus características comunes, que se han mantenido durante el desarrollo del siglo XX y hasta la actualidad tanto en España como en Chile. Como se ha venido analizando la situación comienza a cambiar durante el último periodo a partir de la crisis de 2008 en España y con el cambio de siglo en Chile. Aunque es pronto para hablar de la consolidación de un nuevo modelo con respecto a los sistemas de vivienda y las políticas implicadas, se analiza el estado frente a la transición en el capítulo siguiente. Para ello se retomará la Tabla 34 abordando cómo afectan los nuevos sistemas de gobernanza sobre estas variables (Tabla 37), lo que establece un cambio frente al proceso tradicional de diseño e implementación de políticas de vivienda hacia sistemas abiertos a una mayor cantidad de actores y que, por tanto, resuelven unos programas de vivienda social más adecuados a sus problemáticas contextuales.

- Tabla 34. El Proceso tradicional de diseño e implementación de políticas de vivienda

Reactivo	Se abordan problemáticas inmediatas siguiendo la agenda política y desde un gran desconocimiento de la demanda local. La falta de planificación crea nuevas problemáticas.
Improvisado	No se toman en consideración los casos contrastados de éxito internacional, ni se diseñan sistemas longitudinales y homogéneos de evaluación tanto del proceso como de los resultados.
Variable y puntual	No se sigue un proceso reglado y estable. Dependiendo del momento, color político y problemática la participación e incidencia de los actores y niveles administrativos es distinta.
Público-privado	Estado subsidiario. El ente público diseña un marco normativo acorde para que el sector privado implemente los programas de vivienda social. Es relativa la participación del resto de actores.
Centralizado	La escala local y la sociedad civil tienen poca autonomía y participación en el proceso. Se diseñan e implementan programas estandarizados de manera centralizada y jerárquica.

- Fuente. Elaboración propia

A nivel global siempre ha sido un proceso muy reactivo, consecutivo, donde el gobierno responde a partir de políticas sociales frente a las problemáticas que se consideran más urgentes. La capacidad de diagnóstico de estas suele tener menor importancia que su repercusión o impacto social, lo que determina que la situación entre en la agenda política. Por tanto, se interviene frente a las necesidades que se consideran más urgentes, pero no se establece un sistema reglado para afrontar ese diagnóstico. Frente al gran desconocimiento de la demanda real esto deriva en una actuación marcada por la emergencia y que pretende resolver las necesidades habitacionales con mayor repercusión mediática, sin que tengan que ser por ello las que son realmente más urgentes o mayoritarias.

Esta dinámica normalizada establece la falsa creencia de que el diagnóstico frente a la problemática residencial es algo evidente y compartido, mientras que la diferencia se establece frente a las estrategias para abordarlo. Aquí, cada partido político enfoca la misma problemática a partir de perspectivas e instrumentos diversos, estableciendo así el debate político.

*Para la elaboración de políticas públicas el primer paso es que el tema tiene que entrar en la agenda política. El diagnóstico es común, técnico y académico; y suele encargarse a equipos externos o llevarse a cabo por los propios funcionarios de carrera. No me preocupa demasiado el diagnóstico, pues la discusión política se centra sobre los instrumentos a emplear para solucionarlo. Es el político, no el técnico, el que prioriza y ensalza dentro de ese diagnóstico lo que le interesa abordar (ES.EP1).*

La realidad es que, debido a la escasa participación de la sociedad civil sobre el proceso de diseño de las políticas de vivienda se abordan de una manera miope y cortoplacista las problemáticas que vienen marcadas sobre la agenda política, lo que pretende un objetivo más bien electoral que social. Las

problemáticas residenciales locales y los grupos excluidos, sin capacidad de ejercer presión y asentar sus demandas sobre la agenda política, permanecen invisibilizados y, por tanto, fuera del proceso. Es una dinámica que crea ciclos opacos donde las mismas respuestas en forma de políticas pueden establecer realidades que generan nuevas problemáticas, ante las cuales se responde mediante nuevas políticas. El resultado es que el propio proceso consolida de manera interesada ciertas problemáticas como estructurales, pues permanecen durante el desarrollo histórico a pesar de las intervenciones públicas debido a la escasa voluntad para diagnosticarlas y abordarlas de una manera más adecuada.

*Las problemáticas frente a la vivienda son el resultado directo de la ineficacia de las propias políticas públicas. En la medida en que se deja todo en manos del mercado y el Estado tiene solo un rol subsidiario ocurre lo evidente, el precio del suelo se dispara. Esta dinámica mantenida en el tiempo convierte el problema de la escasez de la vivienda en algo estructural (CL.AS22).*

Esto rompe con una hipótesis comúnmente entendida que establece que siempre las problemáticas son anteriores a las políticas, reaccionando estas para subsanarlas a partir de la participación de los actores involucrados. En este sentido, el análisis realizado del desarrollo histórico en el sector de la vivienda determina que realmente ha sido mucho más común que las políticas aprovechen las circunstancias contextuales para, a la vez que intentan solucionar unas problemáticas sociales intencionalmente diagnosticadas, perseguir otros fines partidistas o económicos. Actuar solamente sobre lo que se ve y de manera reactiva nunca va a ser suficiente; es necesario desarrollar una mayor capacidad de prevención y anticipación a las problemáticas, estructurando un proceso más planificado que reactivo. Para ello, es imprescindible introducir al actor social dentro del proceso de diseño de las políticas, pues es el que dispone de la información más precisa sobre las problemáticas en cuestión.

Frente a la falta de capacidad y voluntad de estructurar un proceso más planificado, pues el organismo político tiene una temporalidad acotada, el proceso pierde también la capacidad de evaluación, clave para constantemente estar mejorando tanto el propio proceso como los resultados de este. Al no existir un proceso reglado y replicado, su alta componente de improvisación hace que la etapa que corresponde a la evaluación sea difusa, pues el diseño e implementación de políticas de vivienda no se desempeña de una manera lo suficientemente estandarizada, robusta y contrastada como para poder desarrollar comparativas o valoraciones longitudinales. Un proceso donde de manera reactiva se abordan problemáticas a golpe de decreto es realmente difícil de evaluar porque en muchos casos ni siquiera establece unos objetivos claros durante su etapa de diseño, lo que reduce su eficiencia (OECD, 2000).

*No existe un proceso estandarizado, ni se adecua al teórico secuencial en ciclo. Tampoco hay un sistema unificado para evaluar la totalidad de políticas públicas, se diseña uno concreto para cada caso cuando el ente público así lo requiere. Esto limita la potencial comparativa entre políticas. Hay que trabajar para introducir la evaluación como una fase más dentro del proceso, con la intención de que desde el diseño de la Ley ya se incluya su necesidad (ES.EP2).*

Sería razonable que durante el proceso de diseño de una política se establezca el mecanismo para la verificación de sus resultados. Pero, para ello es necesario superar la perspectiva temporal del propio mandato político. Además de que esto imposibilita la articulación de políticas planificadas y estables, hace que los programas implementados no puedan compararse entre sí y de manera longitudinal. Se vuelve imposible, por tanto, valorar la incidencia real de la intervención pública en un sector tan complejo y global como el de la vivienda. Otra cuestión importante, es que esta evaluación no la puede efectuar el mismo organismo que ha redactado e implementado la política. El legislador necesita de un control *ex post* para asumir y modificar lo que sea necesario frente a los resultados de la intervención.

Aunque esto debería ser algo obligatorio no aparece dentro del proceso de diseño e implementación de políticas de vivienda de una manera pautada o reglada. Además, no hay ninguna organización encargada de evaluar el propio proceso, ni si este incluye a los actores representativos y a todos los niveles mediante un sistema de gobernanza garantista. Aunque el mapa de actores está definido, no se evalúa su capacidad de incidencia ni existe una buena coordinación entre niveles administrativos como

para medir su participación real (Boix-Palop & Gimeno-Fernández, 2020). En este sentido, la academia puede ser el actor adecuado para representar la función de evaluación externa, pero todavía no dispone de la profesionalidad y autonomía suficientes como para legitimar su actuación. Trabajar de una manera más homogénea y a partir del análisis de casos contrastados a nivel internacional es un primer paso necesario para dotar al actor académico de la objetividad necesaria para poder abordar esta tarea.

*Al principio el proceso depende de la aritmética parlamentaria, de los equilibrios políticos; y después, de la incidencia que tienen los diferentes actores, que es desigual. También es importante la gobernanza a varios niveles: municipal, autonómica, estatal e incluso europea. Depende del color político de cada estadio, la relación entre actores será distinta (ES.TS8).*

Por otro lado, esta dependencia del color político, cambiante, hace que el proceso sea también muy variable. Dependiendo del momento histórico, la problemática y la voluntad política, la participación de los actores y niveles administrativos es distinta. En la práctica, las políticas lejos de seguir una secuencia establecida (Bloque II, marco teórico, Capítulo 2.3.3), responden más bien a su realidad contextual de una manera discrecional e inmediata (Le Galès, 2004), recibiendo múltiples influencias cambiantes<sup>649</sup>. No se ha consolidado un sistema unificado pues cada territorio tiene sus programas, definición de vivienda social y dinámicas administrativas. La administración del parque de vivienda social está desestructurada y es dispersa. No hay un registro claro a nivel nacional pues se identifican modelos a varias escalas y niveles que representan patrones diversos con gran variedad de criterios y de personas vulnerables tipo (Lambea-Llop, 2016). Todo ello, dentro de una estructura institucional donde el nivel local carece de los recursos necesarios como para tener auténtica autonomía.

*Es un proceso muy político. Cuando hablamos de políticas hablamos de ciclos, se trata de analizar si vamos hacia la derecha o hacia la izquierda en cada momento. Entiendo que es un proceso muy técnico y profesional en periodos progresistas, con la participación de actores académicos y movimientos sociales; y, por otro lado, cuando dominan los actores financieros, ni la academia ni los movimientos sociales entran en el proceso, que se deja al libre mercado (ES.A11).*

Tras el análisis de la trayectoria histórica de las políticas de vivienda en España y Chile, ha sido interesante vislumbrar cómo para cada problemática concreta depende del momento se resuelve un proceso distinto y concreto, donde intervienen actores con roles dispares. Como no existe un sistema reglado o estandarizado la política sigue un proceso muy variable, *ad hoc*. El siguiente ejemplo, en comparación entre Innova Recoleta y La Maestranza (Ukamau) en Chile, es una buena muestra de ello.

*El proceso que representa la experiencia de Innova Recoleta (2018) en comparación con el de La Maestranza (Ukamau), es bien distinto conforme a su gobernanza: en el primer caso la propiedad es pública y el control centralizado, se cede en arriendo por un periodo acotado y se selecciona a las familias a partir de unos requisitos previos. En este caso la problemática no llega a la municipalidad a partir de un movimiento social de protesta, sino que es el propio gobierno local el que impulsa el proyecto; en el segundo, es pura participación ciudadana y autogestión a partir del subsidio colectivo, pues las familias provienen directamente del movimiento de pobladores. Representa la lucha y presión política de los pobladores para alcanzar la propiedad de una vivienda digna (CL.AS21).*

Estos dos casos representan la gran variabilidad que tiene el proceso de diseño e implementación de políticas donde la participación de los actores involucrados y niveles administrativos es cambiante. En este sentido, la componente apartidista y estabilidad en el tiempo que representan las empresas del tercer sector las sitúa como un actor idóneo para darle al proceso una articulación más permanente y reglada, pues su misión no cambia dependiendo del rumbo político. Es importante seguir impulsando la

---

<sup>649</sup> Depende de cada momento histórico la política urbana tiene una orientación (Le Galès, 2004), desde: abordar procesos de exclusión social (industrialización); a la universalidad en las prestaciones públicas (Estado de bienestar); o impulsar la competitividad entre ciudades a nivel global (neoliberalismo y globalización). Para el caso latinoamericano esta relación es menos generalizable, pues cada contexto tiene su particularidad frente a los quiebres democráticos y la inserción a los procesos económicos neoliberales globales (Campos-Medina et al., 2009).

profesionalización de este sector, pues puede representar la necesaria labor de mediación entre el actor público y el privado, manteniendo un marco normativo estable en el tiempo. Dentro de un contexto donde el Estado subsidiario cede el protagonismo para la intervención social al actor privado, es incluso más necesaria esa componente de estabilidad, mediación y control que representa el tercer sector.

*Para al Estado de bienestar chileno la vivienda se trata de una subvención, que ocurre una vez en la vida. Otros derechos sociales como la salud o la educación aspiran a ser un poco más universales, pero, la vivienda no funciona de la misma manera. En el momento en que das el subsidio el Estado se desentiende de la persona y de sus trayectorias residenciales. No hay un acompañamiento o seguimiento longitudinal de las familias (CL.A12).*

Además, articular una red estable de empresas sociales es necesario para cambiar el concepto individualizado y autónomo de la vivienda en propiedad; hacia una noción integral y compartida, universal, dentro del Estado de bienestar. Las políticas de vivienda en España y Chile carecen de un acompañamiento longitudinal, limitándose a representar intervenciones puntuales. Pero, la componente residencial es integral, está directamente relacionada con otros ámbitos y dinámicas de vida, así como aspectos territoriales. Entregar una vivienda, por sí sola, es algo insuficiente pues su relación con otras variables de salud, educación, accesibilidad o transporte se insertan dentro de la trama urbana. En general, los programas se han centrado en la intervención puntual y aislada, por lo que carecen tanto de sistemas de acompañamiento social ligado a la vivienda; como de una mayor relación con políticas de desarrollo urbano, para lo que es clave la coordinación multinivel dentro de un amplio contrato social.

*Esto ejemplifica una gran problemática: la dependencia casi absoluta de la política de vivienda en el mercado inmobiliario. Se ha articulado una racionalidad mercantil centrada en la producción de viviendas bajo un modelo subsidiario, donde la vivienda la produce el mercado bajo ciertas reglas definidas; y el Estado subsidia para los que no pueden acceder de manera autónoma. Bajo esta condición, el mercado con una lógica neoliberal es el que manda (CL.A10).*

En este contexto neoliberal de colaboración público-privada el sistema de gobernanza del proceso se reduce a que el ente público diseña un marco normativo adecuado para que el sector privado implemente los programas de vivienda social. No hay correlación entre la vivienda social que se ha ido construyendo y la demanda real, depende del mercado y las decisiones de los intermediarios. La capacidad de participación e incidencia del resto de actores, como la academia, sociedad civil o tercer sector es relativa, variable dependiendo del caso, pero, en su mayoría, minoritaria. Así, el proceso se reduce a su componente parlamentaria, donde el sector privado ejerce presión actuando como un lobby para que se lleguen a grandes acuerdos políticos entre los grandes partidos y se aprueben marcos regulatorios adecuados para el impulso del sector inmobiliario. El diseño de estas propuestas llevadas hasta la discusión parlamentaria no incluye la participación de todos los actores involucrados, por lo que son, poco efectivas o adecuadas frente a una demanda que desconocen. La participación de todos en el proceso de diseño e implementación de políticas es básica para que la actuación se aborde de manera integral y satisfactoria, donde también es imprescindible la colaboración del sector privado inmobiliario, que dispone de la experiencia e infraestructura para implementar los programas de vivienda social y de una información indispensable para el proceso de diseño de las políticas.

*El proceso por el cual se adecuan las políticas a las problemáticas reales está fallando, en general porque las problemáticas persisten. Las problemáticas residenciales vienen de largo y la demanda social surge de la necesidad. Las políticas intentan responder a estas demandas mediante parches que pretenden dar una solución inmediata, a corto plazo, a lo que se convierte en sistémico. Para entender realmente lo que son los programas de vivienda social habría que acudir a un nivel más local (ES.A10).*

Para terminar, es necesario abrir el proceso hacia dinámicas multinivel menos centralizadas, pues es otra característica imprescindible para poder abordar la demanda local de una manera más adecuada y evitar las soluciones o programas estandarizados. Las problemáticas residenciales son muy heterogéneas y dependen en gran medida de la componente territorial. La descentralización y

coordinación multinivel entre actores e instituciones es imprescindible para poder realizar un adecuado diagnóstico de la realidad y dotar a la actuación de una perspectiva integral. Es preciso implementar un sistema de coordinación y gobernanza multinivel más eficiente pues desde el diseño macro de las políticas hasta su concreción local, municipal, falta una estructura multinivel coordinada y con recursos (Trilla & Bosch, 2018). En este sentido de nuevo las organizaciones del tercer sector pueden realizar una labor de coordinación notable a la hora de tratar los aspectos que superan las circunscripciones.

*Las administraciones locales podrían aprovechar las capacidades que tenemos desde el tercer sector para funcionar como bisagra. Podemos atender a personas de varios municipios, en colaboración con las administraciones, y no dejar a nadie excluido por una cuestión de empadronamiento (ES.TS9).*

El proceso es profundamente administrativo-céntrico, pues la incidencia de los actores se vuelca sobre lo que después tiene que resolver la administración. La participación de los residentes y la activación de los recursos locales es clave para conseguir un diseño flexible y adaptado; y ampliar la miopía de las soluciones estandarizadas hacia medidas más eficientes, con una perspectiva a medio-largo plazo construida sobre una noción urbana global (Campos-Medina et al., 2009)<sup>650</sup>.

*Lo que proponemos es cambiar este proceso centralizado y abrirlo a la sociedad desde la concepción de la vivienda como un bien común. Aunque es necesario el presupuesto público, también se trata de impulsar la confianza relacional de todos los actores para que la gente participe. Para sostenerlo en el tiempo es necesario estructurar estos sistemas de participación como un modelo de negocio, consolidando una estructura e infraestructura autónoma y externa al ente público. Se trata de crear un proceso superior centrado sobre los bienes comunes que englobe al proceso público (ES.AS17).*

## **Capítulo 11. La Transición hacia un Sistema de Gobernanza Multinivel**

Profundizando sobre el objetivo global de la investigación se aborda en el presente capítulo la Hipótesis 2 (Capítulo 9). Para analizar si el último periodo transcurrido en España y Chile supone realmente una transición hacia un sistema de gobernanza multinivel más garantista hay que señalar varios aspectos. Se retoma todo el desarrollo histórico de políticas de vivienda en ambos contextos analizado en el Capítulo 7, donde se define a partir de cuándo se considera el periodo actual. Para ello, se vuelve a la Tabla 13, que presenta de manera sintética los tres periodos y, en este apartado, se pone el foco sobre la etapa contemporánea: a partir de la crisis de 2008 en España y el paso al siglo XXI en Chile. Se analiza la evolución en la participación en el proceso de diseño e implementación de políticas de vivienda de los principales actores señalados y a todos los niveles administrativos. La presente investigación asume que los programas de vivienda resultantes se adecuan en mayor medida a las problemáticas locales cuanto más abierto y participativo sea el sistema de gobernanza en el proceso.

El capítulo aborda este objetivo a partir de dos apartados. Para empezar, retomando el discurso del final del Capítulo 7.3.1 se analiza la situación contemporánea con respecto al sistema de vivienda (parque residencial, actores participantes y políticas de vivienda), desde una perspectiva histórica que incluye la evolución de las políticas de vivienda y poniendo el foco en el periodo actual. El análisis se complementa con la información obtenida en las entrevistas a los principales actores involucrados en el proceso y su visión sobre la situación frente a la transición de modelo. Tras ello se retoma la Tabla 34, que sintetiza el análisis del proceso tradicional de diseño e implementación de políticas efectuado en el capítulo anterior mediante algunas variables clave para su descripción. A partir de los ejemplos explicados en el apartado 10.3, se analiza la situación actual frente a la transición de modelo mediante estas variables y la participación que han tenido en los últimos años los principales actores involucrados.

---

<sup>650</sup> La correcta intervención a nivel barrio debe tener una componente: integral, territorial y multidisciplinar; multinivel o multisectorial, creando alianzas entre actores de diferentes capacidades; y multifocal, abordando aspectos sociales, económicos, culturales, medioambientales, etc. (Campos-Medina et al., 2009).

## 11.1 Los sistemas de vivienda actuales: un proceso en Transición

Para entender la situación contemporánea frente a los sistemas de gobernanza que definen el proceso de diseño e implementación de políticas de vivienda, hay dos ejemplos representativos que marcan el paso tanto en España como en Chile de la etapa neoliberal hacia el modelo actual: La Llei de Barris 2/2004<sup>651</sup> en Cataluña y el programa Quiero mi Barrio<sup>652</sup> (2007) en Chile. Son iniciativas pioneras pues establecen sistemas de gobernanza más descentralizados que representan políticas de vivienda con una perspectiva residencial integral dentro del entorno urbano. Esto añade la componente social a la intervención, ampliando la visión técnica y cuantitativa tradicional neoliberal centrada en el déficit; hacia una concepción más urbana de la vivienda, a una escala local o de barrio. Aunque en contextos sociales y políticos distintos, ambos programas impulsan la participación ciudadana y del resto de actores implicados en el proceso, así como la autonomía de los gobiernos locales<sup>653</sup>.

A partir de estos programas y analizando el desarrollo de las políticas de vivienda en ambos territorios (Capítulo 7), comienza un nuevo periodo tanto en España como en Chile. Se emplean estos dos casos señalados porque representan ejemplos pioneros para poder explicar el cambio con respecto al modelo anterior a partir de programas contrastados. En cierto sentido marcan el inicio del cambio de periodo, la transición global que comienza con la crisis inmobiliaria en España (2008) y a partir del cambio de siglo en Chile, sobre todo con el gobierno de la presidenta Bachelet (2006). Se estudia a continuación su situación actual donde a nivel global aún no se ha consolidado esa transición anunciada, pues en España el cambio es todavía más bien teórico y, en Chile, se corrige y mantiene el modelo tradicional hasta el estallido social en 2019-22, que marca en este sentido un punto de inflexión aún reciente.

### 11.1.1 El sistema de vivienda contemporáneo en España. Barcelona

Las características del sistema de vivienda español hacen que la crisis económica de 2008<sup>654</sup> tenga una alta incidencia en este contexto (Pareja-Eastaway & Sánchez-Martínez, 2015, 2017). Las condiciones de la crisis global ligada a la deuda del sistema financiero inmobiliario encajan con el desarrollo del parque residencial español y el boom de la construcción, sobre todo en el periodo que comienza en los años 90 y llega hasta el estallido de la burbuja inmobiliaria<sup>655</sup>. El desarrollo histórico de unas políticas de vivienda centradas en el impulso de la construcción como motor productivo del país, junto con la apertura de las

---

<sup>651</sup> Es uno de los primeros intentos de gobernanza multinivel en España donde, desde el gobierno de Cataluña se articulan responsabilidades entre el nivel municipal y el autonómico, en cofinanciación. La elaboración y ejecución del proyecto corresponde al municipio, que define e integra la participación ciudadana en el proceso. Se estructuran comités con representantes de la administración local, autonómica, entidades ciudadanas y agentes sociales.

<sup>652</sup> Define un plan de acción a partir del Contrato de Barrio, acordado con: los Consejos Vecinales de Desarrollo, en representación de la sociedad civil; junto con un equipo profesional que se externaliza mediante licitación, donde participan también universidades; y el gobierno local municipal en colaboración con el gobierno central. La relación entre el diagnóstico técnico y la participación social da como resultado las necesidades e intereses de la comunidad.

<sup>653</sup> En 2004 Cataluña ya dispone de una estructura institucional local consolidada para implementar la legislación urbana con organizaciones como el Incasòl o ADIGSA (empresas públicas de remodelación urbana, REURSA o BAGURSA); que permiten negociar con los diferentes actores y llegar a acuerdos colaborativos entre el sector público y el privado. En Chile la posibilidad de la administración local y el balance de fuerzas entre los gobiernos y el resto de los actores sociales es menor; pues las negociaciones están centralizadas (Campos-Medina et al., 2009).

<sup>654</sup> La crisis económica mundial sucede al colapso de Lehman Brothers en 2006 y la situación frente a las hipotecas *subprime*. La crisis se convierte en global, la falta de liquidez en los bancos provoca el pánico bursátil y se producen rescates públicos de entidades financieras. En 2008 estalla la burbuja inmobiliaria española (García, 2010).

<sup>655</sup> El impulso de la construcción no responde solo a fines residenciales, su objetivo es la inversión y especulación con gran interés en el sector turístico y las segundas residencias. La oferta en las ciudades no consigue estabilizar los precios de la vivienda, al contrario, los triplica en 10 años. El incremento del sobreendeudamiento de la clase trabajadora pasa del 55% al 130% de sus ingresos disponibles entre 1997-2007 (Álvarez-de Andrés & Smith, 2019).

condiciones de financiación<sup>656</sup> y la liberalización del suelo, el “todo urbanizable”, dentro de un contexto de crecimiento económico donde el desempleo alcanza valores por debajo del 10% de la población activa en 2006, son la combinación perfecta para impulsar la inversión inmobiliaria y el sistema hipotecario<sup>657</sup>. Es el resultado de una trayectoria de políticas que fomentan la vivienda en propiedad, dentro de un modelo de crecimiento insostenible. Las políticas públicas potencian el aumento de la demanda sin atender a la relación entre los salarios y los precios de la vivienda, que se disparan por encima de las posibilidades de las familias (López & Rodríguez, 2013). Supone la culminación del periodo de expansión neoliberal<sup>658</sup> (García-Montalvo, 2006).

*Hasta 2008 se hacían en España unas 70mil VPO al año, que en su mayoría se vendían. Actualmente se hacen un máximo de 15mil, incluso ha habido años de 10mil. Desde la crisis se están haciendo 50mil VPO menos al año, lo que en 12 años da un acumulado de unas 600mil viviendas. Esto genera unas tensiones importantes en el mercado y el precio, en general, sigue subiendo (ES.SP16).*

En este contexto y frente a la ineficacia de la inmediata respuesta expansiva o keynesiana del presidente socialista Rodríguez Zapatero, en 2011 el gobierno pasa al conservador Mariano Rajoy (2011-18), lo que supone un cambio de rumbo total hacia las políticas de austeridad (Romero, 2010). La inversión pública en el sector de la vivienda se reduce a mínimos históricos, frente a un modelo de VPO en crisis y dentro de una situación donde el sector de la construcción se queda congelado después de colapsar. Dentro de la dinámica capitalista global la vivienda deja de ser atractiva como inversión, la renta de los hogares baja y el empleo se resiente (Etxezarreta & Ribera, 2008). Por consiguiente, se pasa de un contexto de impulso a la construcción donde gran parte de la vivienda tiene algún tipo de apoyo público, a otro de austeridad donde sin ayudas públicas no hay producción de vivienda<sup>659</sup>.

*Con el gobierno de Mariano Rajoy (2011-18), si ya estaban decayendo el número de VPO y las ayudas tras la crisis, aquí se lleva al extremo. Las estadísticas marcan mínimos históricos totales desde que hay datos en 1950, entre 2010-20. La VPO desaparece del mapa como puntal de la política de vivienda en España sin que haya un sustituto (ES.EP1).*

La situación alcanza su máxima crudeza en 2013, con un desempleo que llega hasta el 25% de la población activa, en un contexto de emergencia habitacional con cerca de 500 desalojos diarios de media y más de 400mil ejecuciones hipotecarias desde el inicio de la crisis (Valiño, 2014)<sup>660</sup>. Como se ha explicado, el funcionamiento del modelo VPO tradicional termina con la privatización de la inversión gubernamental, lo que establece un parque social de titularidad pública muy reducido. Ante la falta de una alternativa habitacional disponible, estos propietarios hipotecados que no pueden seguir pagando la deuda recaen sobre el parque de alquiler privado, que hasta entonces estaba poco desarrollado. En

---

<sup>656</sup> El tipo de interés en 1991 es del 15% y baja hasta al 4% en 2002; en este mismo periodo aumentan los plazos de pago, pasando de los 10-15 años a los 40. Se llega a situaciones en las que el importe prestado por el banco alcanza la totalidad del precio de la vivienda. En 1991 el esfuerzo de una familia conforme a sus ingresos para adquirir una vivienda es del 60%, en 2003 baja hasta el 21% (Rodríguez-López, 2009b).

<sup>657</sup> Antes de la crisis de 2008 en España se vive el mayor ciclo expansivo en 40 años. Su ritmo de construcción es muy elevado, entre 2000-03 se construye el 40% de toda la vivienda de la Unión Europea (Naredo, 2004).

<sup>658</sup> Las políticas de vivienda españolas han fomentado su valor como bien de inversión y el negocio inmobiliario, más que su valor de uso. España se sitúa como el país europeo con mayor vivienda en propiedad por habitante, con altas tasas de residencias secundarias y vivienda vacía (Rodríguez-López, 2009b). Durante los años más intensos del boom el volumen del sector inmobiliario dentro del PIB alcanza el 18%, el 30% si se toma en cuenta la producción indirecta ligada al sector de la construcción. Además, aglutina el 13% de la población trabajadora.

<sup>659</sup> Aunque aquí no ocurra, el funcionamiento del modelo de VPO tradicional español es anticíclico. En las situaciones de crisis habitacional es cuando más se necesita vivienda social y cuando se deben abordar políticas expansivas. El sector privado de la construcción encuentra así una solución para poder mantener la producción durante las crisis.

<sup>660</sup> La legislación con respecto a los desalojos tampoco ayuda. En España no hay políticas de segunda oportunidad, como las Commission for Indebtedness en Francia o la Insolvency Agency inglesa. Esto implica que las deudas permanezcan de por vida, lo que impide a estas familias alquilar o tener acceso a crédito, por ejemplo.

este sentido la respuesta pública global es clara, los Planes de Vivienda nacionales giran hacia el objetivo de potenciar el parque construido mediante la rehabilitación y el alquiler. Un buen ejemplo de ello es el caso explicado frente al rescate bancario, la regularización de las Socimis y la modificación de la LAU en 2013, para flexibilizar los contratos de alquiler e impulsar su oferta. En este modelo, las escasas ayudas públicas se concentran sobre la subvención a la demanda en el sector del alquiler.

Pero, estas medidas de nuevo ceden el protagonismo de la vivienda social sobre el impulso del mercado privado inmobiliario. Como no se construye vivienda nueva, la oferta de alquiler se manifiesta insuficiente y los precios se disparan. Supone el inicio de un nuevo ciclo de especulación, donde fondos de inversión internacional y grandes tenedores actúan mediante la compra de los paquetes de vivienda más atractivos que recuperan las entidades financieras tras la crisis. En este momento, la intervención pública se centra en sostener a estas entidades para asegurar la capacidad de ahorro global y se rescata con presupuesto público la rearticulación del sistema bancario, asumiendo en buena parte la deuda hipotecaria mediante la creación de la Sareb. Al final, esa vivienda pagada con dinero público se termina malvendiendo a grandes inversores, que buscan especular y rentabilizar la inversión a corto plazo.

*Se identifican varias etapas con respecto al desarrollo de las políticas de vivienda, que desde su origen en el franquismo han sido bastante continuistas e, incluso, se puede decir que agudizan su perfil neoliberal durante la etapa del boom y tras la crisis en el periodo de austeridad. A partir de 2015, en Barcelona con el nuevo gobierno hay cierto esfuerzo para acercarse al perfil europeo, a partir de la base que supone la Ley de Vivienda de 2007. El Plan de Vivienda 2016-25 concentra estas iniciativas. En Barcelona estamos en transición, pero en el resto del Estado es algo más difuso (ES.A13).*

Esta respuesta frente a la crisis habitacional supone un aumento sin precedentes de las desigualdades y la exclusión urbana. El movimiento 15M en 2011, así como lo hará en Chile el estallido social en 2019-22, concentra esa insatisfacción global frente a los resultados del periodo neoliberal, una reivindicación que termina adquiriendo representación política. Aquí, son claves los conocidos como "gobiernos del cambio" en 2015, en Madrid y Barcelona. La situación frente a la vivienda en la ciudad condal a partir de aquí da un giro, la alcaldesa Ada Colau sitúa la problemática residencial en la primera línea de agenda política y se articula el IMHAB para abordarla a nivel municipal y frente a la falta de financiación global. El Plan de Vivienda 2016-25 asume el reto mediante una política innovadora con variedad de programas sociales que incluyen la participación de la sociedad civil. Pero, esta corriente de cambio no surge de la nada. Ancla sus bases antes del estallido de la crisis, donde movimientos sociales como el V de Vivienda, con el protagonismo de la que será la futura alcaldesa, representan que la conciencia colectiva ya estaba cambiando frente a un modelo de vivienda insostenible. Las nuevas líneas estratégicas se vuelcan sobre la Ley de Vivienda catalana de 2007<sup>661</sup> y marcan un cambio de modelo frente a la tradicional política de VPO en propiedad. No se llevan a la práctica hasta el Plan 2016-25, que se articula frente a la ineficacia de los Planes Nacionales en el intento de impulsar a partir del mercado la oferta de alquiler asequible.

*La Ley del Derecho a la Vivienda de Cataluña en 2007 es quizá el momento más importante para el cambio. Pero, tenemos un problema para su aplicación real, que se ve reflejado en los presupuestos públicos de la Generalitat. Es desesperanzador, en realidad no se están dotando a los presupuestos de recursos para impulsar esta Ley, que podría ser ejemplar y generar cambios. El caso del IMHAB en Barcelona es distinto, pues se han destinado muchos recursos y es el ejemplo de que se pueden hacer cosas. Veremos si podemos conseguir que estas visiones consigan mayor peso político global (ES.TS8).*

Aunque es pronto todavía para evaluar su incidencia y la situación frente al acceso a la vivienda sigue siendo alarmante pues son programas que difícilmente pueden tener un impacto real a corto plazo; el proceso de gobernanza impulsado en Barcelona desde 2015 es un ejemplo pionero para la transición

---

<sup>661</sup> La Ley por el Derecho a la Vivienda de 2007 recoge muchas de las estrategias que se están implementando ahora. Por ejemplo, poder expropiar el uso de la vivienda de grandes tenedores que ha llegado a ellos fruto de ejecución hipotecaria para activar la vivienda vacía; el tema del tanteo y retracto (DL 1/2015); o la cesión de un 30% de la vivienda nueva para vivienda protegida (DL 17/2019).

hacia un sistema de vivienda más adecuado e integral, donde se ensalza la componente residencial social por encima de su valor mercantil<sup>662</sup>. Además, hay que destacar que supone un paradigma con influencia real sobre el último Plan de Vivienda nacional 2022-25, articulado por el gobierno socialista de Pedro Sánchez (2018-20-23-x) que aumenta el presupuesto destinado a la vivienda hasta niveles récord; así como para la aprobación de la Ley Nacional de Vivienda en 2023. En este último gobierno, el actual, también hay que destacar la nueva modificación de la LAU en 2019, para devolver los contratos de alquiler hasta los 5 años de duración; lo que supone un nuevo giro hacia la protección del inquilino.

- Tabla 35. Políticas de Vivienda y Modelo Residencial actual. España, Barcelona

Periodo	Sistema de Vivienda. La intervención pública mediante Políticas de Vivienda consigue:
A partir de la crisis 2008	(1) Dar un giro frente al tradicional fomento de la oferta de vivienda nueva, para dinamizar el parque de vivienda existente; (2) impulso al sector del alquiler y rehabilitación; (3) se mantiene la cultura de la propiedad, sobre un sistema de vivienda insostenible; (4) el alquiler soporta el rol social, frente a la escasez de vivienda pública y VPO; (5) el Estado adquiere un rol asistencialista, focalizado sobre los vulnerables mediante fuertes medidas de protección frente a los desahucios; (6) la nueva burbuja del alquiler, suben los precios y aumenta la demanda. Se mantienen los problemas de acceso y asequibilidad.

- Fuente. Elaboración propia

Tras esta breve introducción que contextualiza el sistema de vivienda español y catalán dentro del periodo que acontece a partir de la crisis inmobiliaria, se aborda la incidencia que tiene sobre el mismo la intervención pública en forma de políticas de vivienda (Tabla 35). Los cambios que consiguen estas políticas en comparación con el modelo neoliberal anterior se analizan para valorar la situación frente a la transición. Aunque existe cierto consenso dentro del sector inmobiliario de que las problemáticas relacionadas con la vivienda derivan solamente de la escasez de la oferta según el dogma neoliberal; se demuestra su error durante el reciente periodo del boom de la construcción, donde la oferta no deja de crecer y los precios se multiplican, tanto de la vivienda como del suelo. Aunque es cierto que mantener el modelo tradicional de VPO es insostenible tras la crisis y el sector de la construcción se paraliza, no es esta solamente una cuestión de falta de rentabilidad sino también de la localización de la oferta. Barcelona está cerca de su punto de colmatación en cuanto a suelo disponible. Las operaciones urbanísticas del 22@, la Marina y la Sagrera, son posiblemente los últimos grandes movimientos para abrir nuevas posibilidades edificatorias residenciales dentro de la circunscripción.

*Aunque puede haber operaciones en las que trates de cambiar la densidad y rearticular un poco a nivel local, el debate ahora es si a la ciudad le quedan 20mil nuevas viviendas o 35mil. En el plano teórico, hay que afrontar el desafío de que ya no queda capacidad de expansión interna (ES.EP4).*

Frente a esto, la alternativa que se plantea desde la visión neoliberal se basa en una ilimitada expansión de periferia mediante la mejora de infraestructuras y servicios; lo que vulnera el propio derecho a la vivienda, así como las imprescindibles variables que debe tener una urbe para conservar su vitalidad (Jacobs, 1961). No es una cosa tan sencilla, pues no es sostenible ni desde el punto de vista social ni ambiental la visión que pretende justificar la deslocalización y el incremento ilimitado de la oferta. El sector privado no va a impulsar de una manera estable, autónoma o voluntaria la modalidad de alquiler asequible y social. Por tanto, las políticas se centran en dar un giro frente al tradicional fomento de la oferta de vivienda nueva hacia un modelo volcado en dinamizar el parque residencial existente e impulsar de nuevo la ciudad compacta. Para esto, el ente público tiene que regular y poner límites a la

<sup>662</sup> Un ejemplo representativo de esto es la modificación de la VPO hacia la calificación permanente (DL 17/2019). Esto supone un cambio radical, que permitirá conformar un parque de vivienda social público con el paso del tiempo. La calificación permanente de VPO no impide que esta se pueda vender, lo que ocurre es que la venta se produce a precio de vivienda protegida, por lo que nunca entra en el circuito privado inmobiliario. En este sentido, es más factible asumir un modelo similar al vasco, que se centra en la regulación de suelos mediante calificación protegida permanente, lo que permite combinar varios sistemas de tenencia de vivienda protegida sobre este.

actividad inmobiliaria privada<sup>663</sup>. Aunque esta intervención sobre la propiedad privada individual se denuncia como algo anticonstitucional, es un debate que tiene poco recorrido porque se emplea la normativa urbanística para buscar el bien común sobre el lucro privado individual.

En general, la intervención del Estado español en este sentido se vuelve más asistencialista, focalizando las ayudas sobre los vulnerables, lo que da continuidad al rol subsidiario del periodo neoliberal. Son ejemplos de ello las políticas que amplían la protección contra los desahucios, que se prorrogan incluso hasta después de la pandemia; o los subsidios de apoyo al alquiler privado. Estos programas son insuficientes frente a una noción social más universal de la vivienda. En estos últimos años el país ha vivido los mayores niveles de exclusión residencial de la democracia, lo que afecta en gran medida a las dinámicas y morfología de las familias en variables como, por ejemplo, la capacidad para la emancipación. La realidad es que la emergencia habitacional no solo afecta a los vulnerables, pues se ha extendido hasta grandes colectivos y clases medias. Frente al modelo nacional asistencialista choca la pretensión del IMHAB en Barcelona, centrado en ampliar el derecho a la vivienda a toda la sociedad mediante la estructuración de un nuevo parque de vivienda asequible y social a la europea.

Con el objetivo de abordar la oferta junto con el impulso del parque construido mediante el alquiler y la rehabilitación, el IMHAB está demostrando que es necesario implementar una estrategia de producción complementaria entre la autonomía pública, las relaciones público-comunitarias y las público-privadas<sup>664</sup>. Es un modelo pionero dentro del Estado español, no hay otra administración que tenga las tres vías abiertas para aumentar la oferta de vivienda asequible y social. Por eso, uno de los objetivos prioritarios es que se pueda convertir en un sistema que perdure en el tiempo y se pueda replicar, planificado para abordar la problemática con una perspectiva universal y a largo plazo, con el objetivo de llegar a consolidar un sistema de vivienda más sostenible.

*Desde el principio el objetivo del Plan de Vivienda 2016-25 es articular un servicio público de vivienda a la europea, a medio-largo plazo, pero los recursos municipales son muy limitados. Como va a costar mucho tiempo, mientras tanto hay que hacer algunos torniquetes al sistema para no dejar a la gente en la estacada. De ahí surge la medida del control de alquileres, por ejemplo (ES.EP4).*

A efectos prácticos es el parque de vivienda en alquiler privado el que cumple con la función social de la vivienda (Pareja-Eastaway & Sánchez-Martínez, 2016a). Pero, es un parque que está poco profesionalizado y ante la escasa oferta rápidamente suben los precios, enmarcando una nueva burbuja especulativa. Frente a la ausencia de una alternativa residencial en forma de vivienda pública y aunque históricamente las políticas de protección del sector del alquiler solo consiguen deprimir la oferta; es necesario controlar de manera pública estos precios y el gobierno catalán impulsa la creación del Índice de Precios del Alquiler, para analizar el desequilibrio que se produce entre los alquileres y los ingresos familiares. Supone la base para el impulso de la política de regulación de precios, necesaria dentro del contexto inmediato de emergencia habitacional en Barcelona. Junto con este tipo de medidas, es igualmente necesario implementar otras estrategias a medio-largo plazo, donde el impulso de la oferta es importante (Pareja-Eastaway & Sánchez-Martínez, 2022).

La incipiente autonomía que representa el gobierno municipal de Barcelona dentro del sistema de vivienda español también conlleva una gran responsabilidad. Dentro del objetivo de superar el rol asistencialista, el ente público no dispone de la experiencia para gestionar de manera eficiente sus

---

<sup>663</sup> Esto no significa descartar la expansión y articulación urbana a nivel metropolitano, donde todavía hay suelos calificados para VPO no desarrollados. El Plan Director Urbanístico Metropolitano de Barcelona, PDU (pendiente de aprobación definitiva, AMB), habla de un potencial de entre 70-90mil nuevas viviendas protegidas en este área.

<sup>664</sup> Aquí es determinante la figura de la cesión de suelo público en derecho de superficie, donde se generan interesantes acuerdos entre el tercer sector, en forma de cooperativas o fundaciones, y el municipio. El modelo a largo plazo que supone la cesión de suelo público a terceros por un periodo de hasta 90 años pretende generar una caja común de ahorro, donde los proyectos más maduros puedan ayudar a impulsar los nuevos.

recursos, pues el modelo VPO tradicional se trata simplemente de la entrega de un subsidio. En este sentido, consolidar y gestionar un parque de vivienda público implica nuevas estructuras y dinámicas institucionales, donde es necesario aprender de la gestión privada y contar con la colaboración del tercer sector. Se tiene que articular el nuevo parque a partir de un cálculo de ingresos, beneficios y gastos eficiente. Para poder mantener la actividad a largo plazo hay que generar excedentes, sobre los que se pueden impulsar nuevas actuaciones. Sin esto, inevitablemente el modelo va hacia la quiebra.

*Si miras los márgenes de las compañías públicas que se dedican al alquiler demuestran modelos no eficientes. Nosotros en Cevasa tenemos márgenes del 70%, el sector en España apenas llega al 50% y si vas a patrimonio de administraciones públicas en alquiler, el margen difícilmente es superior al 0%. Hay que saber gestionar el inmueble y la componente social del conjunto, con el objetivo de que las viviendas mantengan la competitividad en el mercado (ES.SP16).*

Detrás de las dinámicas políticas están ciertas cuestiones culturales e ideológicas que son igualmente determinantes. Después de la crisis la mentalidad frente a la vivienda tiene que asumir forzosamente un cambio. En el modelo anterior, por ejemplo, el alquiler se considera como una alternativa residencial temporal; ahora adquiere legitimidad ante la falta de alternativas reales. En este sentido, son interesantes modelos innovadores como las viviendas cooperativas, así como organizaciones sociales y fundaciones que luchan por asentar en la sociedad el derecho a la vivienda como una cuestión preferente. Pero, esto tiene también otras lecturas menos optimistas. Realmente y a nivel estatal todavía no hay una diferencia significativa entre las políticas actuales y las anteriores a 2008 pues, aunque en el plano teórico los últimos Planes de Vivienda impulsan una nueva noción centrada sobre la rearticulación del parque urbano construido, estos cambios todavía no se han materializado en la práctica. Es cierto que las políticas del gobierno de Barcelona son pioneras y anticipan un cambio global acercando el modelo español al europeo, pero todavía no se sostienen sobre un consenso mayoritario dentro de la sociedad española<sup>665</sup>.

El sistema capitalista tiene la capacidad de sobrevivir y reinventarse, por lo que toda continuidad de un modelo que priorice la noción de la vivienda como un derecho universal sobre su mercantilización es relativa. De todos modos, está por ver si estas iniciativas realmente han cambiado el sistema desde un punto de vista estructural, pues en la práctica mantiene la componente especulativa y excluyente, aunque haya cambiado la propiedad por el alquiler. El imaginario y conciencia colectiva se resisten al cambio y más cuando todavía no se manifiesta en la práctica.

*Una lectura optimista es que estamos en un periodo de pausa y reflexión frente al cambio, una pesimista es que avanzamos hacia un modelo de sociedad más neoliberal y por tanto desigual, donde la política de vivienda se reduce a la asistencia de la emergencia. Que se está focalizando la asistencia es evidente, la duda es si vamos a desarrollar ese modelo en un futuro (ES.EP1).*

En este sentido se enfrentan actualmente en España dos modelos e ideologías distintas frente a la crisis de la vivienda: el de Cataluña, representado por la ciudad de Barcelona y replicado en otras CC. AA. como el País Vasco o la Comunidad Valenciana mediante sus propias políticas de vivienda<sup>666</sup>; y el de

---

<sup>665</sup> La prueba de ello es la reducida financiación destinada para impulsar los Planes de Vivienda. Para acercarnos al modelo europeo hay que emplear de manera estable al menos el 1% del PIB en políticas de vivienda. Aunque el discurso político sí ha cambiado de manera general, el cambio real vendrá junto con la inversión de recursos.

<sup>666</sup> El modelo vasco es pionero a nivel nacional desde principios de siglo, con iniciativas como la calificación permanente de la VPO (Decreto 315/2002 y 290/2003). Mediante instrumentos como la Ley 17/1994, la Ley 2/2006 de Suelo y Urbanismo o el tanteo y retracto; el País Vasco articula un modelo consolidado basado en la calificación permanente del suelo y representa las mayores reservas de VPO del Estado (Burón-Cuadrado, 2006). En Cataluña está pendiente de aprobación el Plan Territorial Sectorial de Vivienda, para consolidar unas bases con respecto a la regularización de suelos y reservas para VPO. El objetivo es que en un periodo de 20 años el 15% de las viviendas principales de cada municipio esté dedicado a políticas sociales. Hasta que no se cumpla este objetivo, el DL 17/2019 obliga a conservar la calificación de VPO de manera permanente.

otras CC. AA. como Andalucía o Madrid, que se oponen al modelo europeo y mantienen el impulso tradicional del libre mercado para regular los precios. Para lograr consolidar un sistema de vivienda homogéneo a nivel nacional, clave para la redistribución de la financiación en el Estado de autonomías, es necesario articular consensos transversales. El proceso recientemente acontecido para la aprobación de la Ley Nacional de Vivienda demuestra que la gobernanza multinivel en España todavía no está bien articulada entre la escala municipal, regional y estatal. A todos los niveles se producen enfrentamientos entre ideologías conservadoras liberales en lo económico y progresistas. Al no existir un consenso mayoritario la durabilidad de cualquier política de vivienda va a ser limitada y, por tanto, ineficiente.

*Llevamos más de 15 años en crisis de vivienda y todavía no hemos reaccionado de manera unitaria para hacer cambios políticos realmente relevantes. Se van sumando crisis y la gente está cada vez peor. Hay movimientos interesantes para impulsar el cambio, como la PAH o el Sindicat de Llogaters, pero todavía falta una articulación global. Al final, la competencia en vivienda tiene muchas limitaciones a nivel estatal y que el cambio trascienda la escala municipal es complicado (ES.TS8).*

En conclusión, a nivel país el cambio de modelo que impulsan los nuevos Planes de Vivienda tras la crisis todavía no se ha materializado sobre el sistema de vivienda global, que sigue siendo excluyente y mantiene la componente mercantil de la vivienda sobre su valor de uso, residencial y social. Gracias a la consolidación de nuevos sistemas de gobernanza locales abiertos a la participación de la sociedad civil, el tercer sector y que trascienden a nivel nacional; se ha conseguido poner la problemática en primera línea de agenda política, pero el cambio aún no se ha materializado y el país, en este sentido, sigue en un estado de transición y, por tanto, bloqueo. Parece que se ha asentado de manera global la necesidad de un cambio tras la crisis de 2008 frente a la insostenibilidad del modelo tradicional basado en la VPO en propiedad y la oferta ilimitada, pero todavía no existen consensos mayoritarios a nivel nacional frente a un nuevo modelo y la política de vivienda se mantiene sobre un rol asistencialista, básico, focalizado sobre las situaciones de mayor emergencia con un funcionamiento muy reactivo.

El debate teórico frente al cambio de modelo es necesario, pero hasta que no se alcancen grandes consensos no se puede empezar a trabajar con planificación a medio-largo plazo. Parece que entre los principales actores solo existe el acuerdo de que son necesarios más recursos públicos, lo que encaja tanto en el modelo liberal conservador como en el progresista o igualitario. Aunque son necesarios nuevos motores de generación de riqueza, para los que la inversión pública es imprescindible, el aumento de los recursos públicos en el sector de la vivienda no es, por sí sola, la solución frente a la crisis habitacional. El sistema de vivienda español tradicional no ha colapsado debido a la falta de financiación pública, sino al excesivo protagonismo del sector inmobiliario privado y el impulso de la noción mercantil de la vivienda por encima de su valor de uso residencial. Por eso, es determinante además de una mayor financiación conseguir cambiar la cultura de la propiedad, para lo que es clave estructurar un sistema de gobernanza multinivel abierto a la participación del resto de actores.

*Claro que falta presupuesto, pero, aunque le metiéramos un 2% del PIB tardaríamos muchos años en generar un parque significativo a precio regulado. No tenemos la oportunidad de Alemania u Holanda de reconstrucción post II Guerra Mundial, la ciudad no está por construir; tenemos que rehabilitar y trabajar sobre el parque existente. Para ello, la colaboración público-privada y la labor del tercer sector para funciones como el acompañamiento social en las viviendas es clave. Esto no depende solo de los recursos públicos, por eso se trata de crear una nueva estructura con continuidad (ES.EP3).*

En este sentido, dentro del Estado es paradigmática la transición de modelo que está efectuando el gobierno de Barcelona a partir del IMHAB. Representa un sistema de gobernanza más abierto a la participación de los actores locales, que ha diseñado un modelo político más adecuado y planificado, flexible y variado en sus instrumentos, con el objetivo de articular un parque residencial asequible y social a largo plazo; siguiendo el modelo de éxito de otros países del entorno europeo. Este modelo destaca por la combinación entre el impulso de la autonomía del actor público, abierto a la participación de los actores sociales; junto con la colaboración público-privada, donde destacan las variadas políticas

de cesión de suelos en derecho de superficie. Pero, la capacidad del nivel local es bastante limitada y las políticas de vivienda siguen demasiado centralizadas en los Planes de Vivienda estatales. La nueva Ley Nacional de Vivienda, con una influencia directa del modelo implementado en Barcelona, puede ser la base sobre la que cimentar un nuevo sistema de vivienda a nivel global. Su continuidad e implementación depende todavía del color político, lo que garantiza su ineficiencia. Como dice la siguiente cita, la fractura social producto de la crisis todavía no se ha restaurado.

*Desde la democracia, el sistema de vivienda catalán tiene tres etapas: antes del tripartito, que es el modelo VPO de los Planes Estatales en Cataluña; la época del tripartito, que muere con la crisis de 2008 y donde el cambio teórico no llega a culminar en un cambio estructural; y la etapa de emergencia posterior, donde se produce una fractura social que todavía no se ha restaurado. Aquí, el sistema de vivienda se paraliza, pues no hay recursos ni tampoco un parque público de alquiler social. (ES.EP1).*

Es por tanto una cuestión cultural. Hay ciertas nociones imprescindibles para articular un nuevo sistema de vivienda más adecuado, como la planificación y regulación de la economía o la limitación e incluso prohibición de determinadas actividades; que todavía choca con una cultura mayoritaria, en transición. El acuerdo frente a las políticas de vivienda progresistas adquiere representatividad parlamentaria, pero nadie garantiza que el cambio acontezca en un futuro inmediato o de un modo no traumático.

*En general, cuando entran las izquierdas transformadoras se produce un proceso disruptivo, como con el tripartito y Carme Trilla; o ahora con los Comunes, que han puesto a las mejores mentes a trabajar, profesionales que saben lo que se está haciendo en Europa. Pero, esto no es suficiente, no sirve con intentar solucionar un problema que es sistémico abordando solo una parte; intentar solucionar una metástasis atacando solo un nodo infectado. Es el sistema el que está enfermo (ES.A11).*

### **11.1.2 El sistema de vivienda contemporáneo en Chile. Santiago**

Tras el periodo de construcción masiva de los años 90 el modelo neoliberal de vivienda social entra en crisis. Representa un sistema constructivo estandarizado, incapaz de adecuarse a las heterogéneas problemáticas residenciales y a las cambiantes estructuras familiares. Se establecen deficiencias en cuanto a la calidad final y la habitabilidad del parque de vivienda social construido. Además, la falta de integración urbana de estos barrios periféricos deriva en problemas de segregación y localización<sup>667</sup>. Esto hace que el modelo ABC de vivienda social subsidiada que proviene de la dictadura entre en cuestión. Aunque ha sido eficaz para expandir el mercado inmobiliario entre las clases medias el excesivo protagonismo del mercado limita la capacidad de acceso, sobre todo, de la población más vulnerable.

*Las políticas de vivienda actuales desde sus orígenes a finales de los años 70 han sido realmente un elemento estabilizador del proyecto macroeconómico neoliberal. El diseño del subsidio habitacional ha asegurado ganancias enormes, desproporcionadas, a un grupo pequeño de empresas que se han especializado en el ramo y que a partir de los años 90 se convierten en especuladores inmobiliarios. Representa la evolución de la CChC junto con el negocio inmobiliario (CL.AS23).*

A partir del año 2000 surge un nuevo enfoque en la política habitacional sobre el tradicional modelo neoliberal de externalización de los servicios públicos. Durante el gobierno de Ricardo Lagos (2000-06) se cimentan las bases para el cambio, que se llevan a la práctica en el posterior periodo socialista con la presidenta Michelle Bachelet (2006-10). La crisis habitacional se centra en dos componentes: la calidad y localización de la vivienda. Frente a estas la reducción del déficit se interpreta como un éxito relativo y temporal. La nueva política habitacional pretende abordar tanto los estándares mínimos de calidad de la vivienda, donde el Estado debe garantizar las condiciones a partir de normativa técnica; como su localización, frente al diagnóstico de segregación de la pobreza en los barrios periféricos.

---

<sup>667</sup> Son casos representativos: las casas Copeva en Bajos de Mena, comuna de Puente Alto; la toma de Peñalolén en 1999 como la primera toma registrada en democracia, la base del MPL, la lucha por la vivienda digna y crítica a la deslocalización; o, la crisis de la deuda y el movimiento social para su condonación ANDHA Chile.

*El objetivo ya no es solamente el déficit cuantitativo, no solo interesa producir muchas viviendas. La transición se centra sobre la calidad dentro de una política que promueva la integración social. Que la vivienda esté asociada a mejores condiciones urbanas determina su estructura de oportunidades. La localización de la vivienda social es clave para la integración de las personas vulnerables (CL.A10).*

Aunque sigue representando un modelo centralizado en el MINVU, el objetivo es impulsar la participación del resto de actores en el proceso. Destaca la introducción de los comités de vivienda mediante el sistema de postulación colectiva de subsidios o la figura de las EGIS (2004-11, las actuales EP), que se ligan a movimientos sociales, empresas del tercer sector e, incluso, otorgan protagonismo y autonomía al nivel municipal. Esto se traduce en que entre 2000-10 mejoran los estándares de la vivienda, así como su inserción urbana en barrios mejor articulados, donde nuevos servicios e infraestructuras consolidan las redes de capital social entre familias vulnerables.

El terremoto de 2010 supone un golpe para esta trayectoria. Como el déficit de vivienda se había reducido en gran medida durante los años 90 y la situación frente a su calidad e inserción también había mejorado, el gobierno de Piñera (2010-14) atiende la emergencia del terremoto como algo central, desatendiendo en parte las políticas del MINVU. El diagnóstico frente a la vivienda informal y los campamentos se reduce al mínimo, por lo que muchos de los recursos públicos que anteriormente iban a la vivienda se desplazan hacia otros subsidios para la reconstrucción. Al mismo tiempo, con el objetivo de seguir estimulando la oferta de vivienda nueva entre las clases medias, se impulsa una política de entrega de subsidios desarticulada de los proyectos reales. Son los conocidos como subsidios de papel, donde las familias ya no necesitan tener un proyecto para ganar un subsidio, que en muchos de los casos no consigue materializarse debido a las condiciones de mercado y los precios del suelo.

*A partir del año 2000 se instala una lógica en la que se publicita que si no tienes vivienda te tienes que organizar de manera colectiva en un comité, ahorrar y postular. Este nuevo modelo funciona hasta 2010, donde comienza a subir rápidamente el precio del suelo y, por tanto, de la vivienda. La gente se organiza, ahorra y postula, pero su subsidio no alcanza para comprar terrenos. Esto desbarata el modelo de organización y es el escenario que llega hasta nuestros días (CL.TS6).*

Como las familias con subsidio aumentan el gobierno toma la decisión de intervenir mediante la compra de terrenos para implementar estos proyectos. Los SERVIU toman un rol protagónico en esto y comienzan a dirigir proyectos en suelos públicos. El nuevo gobierno de Bachelet (2014-18) da continuidad a este modelo, pero resulta totalmente ineficiente porque es un sistema donde el mercado inmobiliario controla unos precios que no dejan de subir, por lo que los subsidios tienen que hacer lo mismo para poder seguir implementando los proyectos de vivienda social<sup>668</sup>. Pero, los recursos públicos son limitados y en el segundo gobierno de Piñera (2018-22) el déficit de vivienda se dispara junto con las situaciones de campamento, que vuelven a marcar la agenda política. Esto se traduce en que la crisis habitacional es una de las variables que impulsan el estallido social de 2019. Frente al crecimiento de las desigualdades la sociedad reivindica una mayor intervención pública para garantizar las bases de un Estado de bienestar que se encuentra muy privatizado. A partir de aquí, el modelo tradicional de impulso de la vivienda social subsidiada en propiedad se demuestra ineficiente, por lo que es necesario desarrollar alternativas complementarias. En este contexto asume el actual gobierno el presidente Gabriel Boric (2022-x), dispuesto a representar esta demanda social de cambio.

*Piñera tenía demasiada falta de sintonía con la ciudadanía, por eso en primera instancia parece que es atractivo recuperarla. La tarea del nuevo gobierno de Boric debe centrarse en hacer cambios, donde es importante esa sintonía social, pero no hay que olvidar la agenda de transformación (CL.AS21).*

---

<sup>668</sup> A partir de 2014 los precios de la vivienda dejan de tener relación con los ingresos familiares. En 2014 el cobre pega una bajada muy fuerte y el país empieza a crecer a tasas menores, lo que marca la economía macro del país y por tanto los salarios. El reajuste de los precios de la vivienda frente a esta desaceleración no se ha producido.

*Aunque el estallido supone un punto de inflexión, en el caso de que el gobierno y la nueva constitución encuentren cierta estabilidad el cambio ocurrirá en 12-15 años. Aun siendo la política de vivienda un pilar del actual Estado subsidiario, hay otros ámbitos más urgentes. La maquinaria montada en torno a los subsidios y la política de vivienda va a requerir de mucho tiempo para cambiarla (CL.EP3).*

- Tabla 36. Políticas de Vivienda y Modelo Residencial actual. Chile, Santiago

Periodo	Sistema de Vivienda. La intervención pública mediante Políticas de Vivienda consigue:
A partir del 2000-23	(1) Continuidad e impulso del modelo subsidiado ABC centrado en la demanda y en la propiedad. Abandono de la construcción directa por parte del Estado; (2) fomento de los subsidios sobre el parque construido, para mejorar la calidad; (3) no se consigue superar la cultura de la casa propia, pero empiezan a surgir interesantes alternativas de arriendo y tercer sector; (4) políticas con perspectiva integral urbana, para la creación de un tejido que supere la segregación; (5) neoliberalismo híbrido o corregido, se mantiene el rol subsidiario del Estado pero aumenta su capacidad de intervención, hacia un rol más protector o socialdemócrata; (6) hiperfocalización de los subsidios sobre una precisa definición del criterio de vulnerabilidad.

- Fuente. Elaboración propia

Una vez expuesto el desarrollo de las políticas de vivienda durante la etapa contemporánea a partir de la evolución de los diferentes gobiernos dentro del contexto chileno, se abordan a continuación las principales consecuencias de estas políticas sobre el sistema de vivienda (Tabla 36). Siguiendo con el objetivo de la investigación, se pone el foco sobre la traducción de estas políticas en programas de vivienda social y cómo estos van articulando las realidades contextuales del parque residencial. Para empezar, a nivel global este periodo mantiene la dinámica frente al modelo subsidiado ABC heredado del periodo anterior. En el neoliberalismo híbrido o corregido se mantiene el rol subsidiario del Estado, pero aumenta su capacidad de intervención hacia un rol más socialdemócrata. El modelo se concentra sobre el subsidio a la demanda, abandonando la construcción directa pública o modalidad SERVIU<sup>669</sup>, tras haber dejado graves problemas de deuda entre los sectores más vulnerables.

Se presentan un conjunto de reformas que suponen un cambio importante en el rol del Estado, que pasa de la asistencia a la protección; del Estado que trabaja directamente sobre las necesidades al que lo hace sobre el riesgo y la vulnerabilidad. Para ello, se mantiene la estructura del modelo y se profundiza sobre la externalización de servicios a partir de nuevas entidades intermedias, donde destaca el impulso de la postulación colectiva a partir de los comités de vivienda<sup>670</sup> y la figura que representan las EGIS (y EP después) como prestadores de asistencia y acompañamiento.

A partir de aquí y tras haber superado en buena medida el déficit de vivienda se da un giro hacia el fomento de los subsidios que se centran en el parque construido, para mejorar la calidad e inserción urbana de la vivienda con el objetivo de consolidar un tejido que supere la segregación de los barrios periféricos. Se había trabajado mucho en la construcción de vivienda, pero muy poco en la componente territorial o urbana, por lo que se necesitan nuevas infraestructuras, servicios sociales y políticas de integración social. Aunque se logran grandes mejoras en estos dos aspectos señalados, las nuevas políticas de vivienda siguen reproduciendo las situaciones anteriores, pues los programas de vivienda social mantienen su dependencia sobre el mercado inmobiliario. Los programas habitacionales van creciendo en robustez y también en burocracia. Se establecen nuevos cuadros normativos para garantizar ciertos estándares mínimos en cuanto a la calidad de las viviendas, pero, por otro lado, esto también hace que los programas sean menos flexibles.

<sup>669</sup> Entre 1990-2000 el MINVU emplea un 50% de la inversión pública en la construcción directa a partir del SERVIU, licitando de manera externa la construcción de las viviendas, en un modelo similar al de VPO español. El otro 50% se destina al modelo de subsidio ABC, que se mantiene e impulsa con el cambio de siglo.

<sup>670</sup> Este concepto de postulación colectiva a partir de comités choca con el modelo europeo de ayudas públicas en el sistema tradicional del bienestar, muy individualizado.

Al final, el modelo subsidiado de vivienda social se bloquea, pues el alto precio de los suelos en las zonas céntricas de Santiago se vuelve inalcanzable para el presupuesto público y la reglamentación de nuevos estándares de habitabilidad hace que dejen de ser rentables para la gran mayoría de empresas constructoras, de las que depende la implementación de los proyectos habitacionales. Sobre todo, a partir de 2010 se deja de construir vivienda social nueva y la situación frente al déficit se dispara.

*Hoy día ha vuelto la preocupación por el déficit de vivienda. Desde Bachelet 1 (2006-10) hasta Piñera 2 (2018-22), la industria de la producción de vivienda social para los sectores populares se ha estancado. El mercado se ha ido reconcentrando en segmentos medios, en edificios para alquiler y otros negocios inmobiliarios, pero ha dejado de lado el sector social de la vivienda (CL.A11).*

Esto se traduce en que las nuevas políticas de vivienda que buscan garantizar la centralidad y el derecho a la ciudad solamente son efectivas entre las clases medias. Las familias vulnerables siguen deslocalizadas en nuevas periferias a una escala cada vez más regional<sup>671</sup>. Amparadas tras un discurso de centralidad y mixtura social las nuevas políticas mantienen la expulsión de las clases vulnerables hacia las periferias del Gran Santiago; mientras impulsan la densificación de los centros urbanos con clases medias que pueden aprovechar las políticas de vivienda (Hidalgo-Dattwyler et al., 2019).

En realidad, no se consigue superar la cultura de la casa propia, pues hay una matriz ideológica que le da al proceso una continuidad no solo material, sino también sobre el imaginario colectivo. Aunque empiezan a surgir interesantes alternativas a la vivienda en propiedad, como los subsidios de arriendo o el impulso del tercer sector, hasta que esta cultura no cambie va a ser complicado que la sociedad acepte otro tipo de soluciones públicas fuera de la seguridad que proporciona la propiedad privada. En este sentido, la pandemia y el estallido social sí suponen un punto de inflexión frente a este proceso de continuidad cultural. La reivindicación social se centra sobre el descubrimiento de los auténticos efectos del neoliberalismo en Chile, lo que despierta a la población frente a las posibilidades de cambio mediante la organización popular. La reemergencia de lo territorial o barrial ligado a la participación ciudadana están generando un pensamiento de ciudad desde lo local, una nueva cultura urbana.

*Desde dentro del MINVU te das cuenta de lo complejo que es modificar una estructura que tiene casi 40 años de funcionamiento (1982). El nuevo Plan de Emergencia es un buen parche, no cabe duda, pero el modelo es el mismo. Requiere una transformación política, legal, normativa, donde la nueva Constitución es clave; pero, sobre todo, cultural, pues hay mucho consumismo, materialismo e individualismo. Así es imposible que los vulnerables acepten alternativas a la propiedad (CL.EP5).*

Las políticas consiguen acercar en mayor medida el derecho a la vivienda y ciudad a la población, lo que empieza a suponer un importante cambio no solo instrumental sino también cultural. Esta dinámica se refuerza mediante un perfeccionamiento del sistema de hiperfocalización de la intervención pública. La pretensión es superar el criterio cuantitativo de pobreza por el de vulnerabilidad<sup>672</sup>, más cualitativo e integrado (Sen, 2000). El neoliberalismo corregido incorpora al propio funcionamiento del mercado de la vivienda una lógica socialdemócrata basada en los ingresos potenciales y no en los reales. Esto amplía la noción tradicional del derecho a la vivienda ligada a la capacidad de acceso y el déficit habitacional, para incorporar nuevas variables indispensables como la calidad, localización e inserción en la trama urbana. Esta es la base para la articulación de una nueva noción de vivienda digna.

---

<sup>671</sup> Entre 2006-08 se otorgan unos 10mil subsidios con el FSV (2001-05) en la Región Metropolitana. El 40% en tres comunas: Puente Alto, La Pintana y San Bernardo. Son las mismas donde entre 1990-98 se construye el 60% de las viviendas SERVIU (programas de Vivienda Básica y Progresiva). Por tanto, el efecto segregador del FSV parece que da continuidad al del anterior modelo (Fuentes & Rodríguez-Leiva, 2020).

<sup>672</sup> A nivel estructural y administrativo es determinante la focalización de los servicios sociales a partir del desarrollo que se establece sobre el instrumento que representa la ficha CAS (1980-90) y CAS II (1990-2006), que miden la pobreza con un criterio cuantitativo basado en el nivel de ingresos y bienes materiales; hasta la Ficha de Protección Social (2006-15) y el Registro Social de Hogares (2015-x), que miden la vulnerabilidad a partir de variables como el trabajo, la edad, las discapacidades, las personas a tu cargo, etc.

*El modelo neoliberal de la política de vivienda centrada en el subsidio de la demanda focalizado sobre los más vulnerables, de Estado subsidiario, sigue vigente. Han ido incorporando mejoras y actualizaciones para adaptarse a las nuevas realidades de una manera reactiva, pero la continuidad del modelo iniciado durante la dictadura es evidente en cuanto a su estructura centralizada en el MINVU, donde se mantiene la cultura de la propiedad (CL.SP17).*

En conclusión, la estructura y objetivos globales del modelo subsidiario de políticas de vivienda tiene continuidad con respecto al periodo neoliberal pues el Estado mantiene su función como uno de los principales financistas del empresariado de la construcción. Esto no quita que haya cambios y mejoras reseñables, el desarrollo de las políticas residenciales en estas primeras dos décadas de siglo supone mejoras notables en las condiciones materiales de la vivienda, así como en su inserción dentro de la trama urbana. Aunque en términos de ubicación la vivienda social sigue formando parte de las periferias, en gran medida estos barrios han ido consolidando fuertes redes de capital social, mejorando sus infraestructuras y servicios. La gobernanza en el proceso político también ha mejorado, se han creado nuevas instituciones multinivel y el MINVU ha dado pasos hacia la descentralización hacia el nivel local.

*Sin embargo, en términos marxistas el diálogo que se establece con los que poseen los medios de producción de vivienda y ciudad se mantiene. Solamente han cambiado las personas que lo hicieron, aunque los apellidos de las principales constructoras actuales, con unos 40-50 años de antigüedad, siguen siendo los mismos. Lo que no cambia es la modalidad de acumulación capitalista a partir del desarrollo urbano y el impulso de la construcción de vivienda (CL.SP19).*

Pero, un análisis más profundo sobre los cambios acontecidos denota que responden al desarrollo de unas políticas diseñadas para que no cambien las bases del sistema neoliberal. Gran parte de la actualización de estas leyes y políticas responden a una gobernanza ligada a la política de los consensos, elaborada de manera asociativa con el empresariado inmobiliario (CChC). Hay que señalar una cuestión importante en este sentido. Aunque muchas de las mejoras frente al modelo tradicional son producto de la lucha social y política esto no significa que estén necesariamente en contra de los intereses del empresariado. La participación del actor privado en el proceso de diseño e implementación de políticas es imprescindible; la cuestión es que el sistema de gobernanza esté abierto también al resto de actores. Con el nuevo siglo, se han reducido las tasas de acumulación capitalista en términos económicos, pues la rentabilidad y los márgenes son menores. Pero, otra cosa distinta es la acumulación de poder, que sigue concentrándose en la relación público-privada entre el MINVU y la CChC.

*El hecho de que disminuya la tasa de ganancia de una empresa no implica que el ciudadano esté mejor; y viceversa, que el ciudadano esté mejor en términos de calidad de vivienda, aislamiento y un montón de cosas, no significa que el empresariado esté peor o que tenga menos poder (CL.SP19).*

Ahora bien, la situación actual tras el estallido social, aunque es pronto como para llegar a conclusiones, sí supone un punto de inflexión o transición en este sentido. La reivindicación global se centra en las crecientes desigualdades y la acumulación de poder, lo que es incompatible con el modelo público-privado tradicional. Aunque la respuesta inmediata al déficit de vivienda mediante el Plan de Emergencia Habitacional (2022-25) sigue basada sobre el modelo cuantitativo de producción de vivienda subsidiada, otras iniciativas como la Ley de Integración Social y Urbana (2022) consolidan nuevas variables que sí representan un cambio de modelo. En este sentido, se están empezando a conformar interesantes redes de gobernanza entre el tercer sector, los movimientos sociales, la academia y el MINVU. Estas comienzan a demostrar que una alternativa al sistema de tenencia en propiedad es posible, lo que supone nuevas respuestas frente a un modelo neoliberal ineficiente e insostenible en el tiempo.

*Aunque la estructura se mantiene y el modelo tiene continuidad, la forma de gobernar frente a la vivienda ha cambiado en este último periodo. El sistema MINVU no ha cambiado, pero la forma de gobernar sí, principalmente por la introducción de nuevos actores. Esto hace que tenga mejoras, mediante la incorporación de nuevos actores la gobernanza se va haciendo multinivel y adecuando las respuestas políticas, de manera reactiva, a las problemáticas (CL.A14).*

## 11.2 La Transición hacia sistemas de gobernanza más participativos

Después de haber analizado desde una perspectiva histórica el desarrollo de los sistemas de vivienda en España y Chile a partir de la incidencia que tienen, sobre estos, la intervención pública en forma de políticas de vivienda (Capítulo 7); en el apartado anterior se pone el foco sobre el periodo actual (Tabla 35 y 36) para determinar la situación contemporánea frente a un sistema de vivienda continuista desde sus orígenes en ambas dictaduras y que actualmente se encuentra en transición. Como se ha analizado, ambos contextos se enfrentan a modelos de vivienda social neoliberales ineficientes e insostenibles que en el periodo actual se intentan modificar o corregir. Mientras que en España la crisis inmobiliaria en 2008 demuestra directamente la insostenibilidad del modelo y el sistema de vivienda se paraliza dentro de un marco global de austeridad; en Chile desde el año 2000 se impulsan medidas de corrección para dar continuidad a un modelo neoliberal que no consigue solucionar el déficit de vivienda y que, incluso, provoca nuevas problemáticas residenciales. El 15M en España (2011) y el estallido social en Chile (2019), demuestran que ambos contextos se encuentran actualmente en una situación similar. La mayoría de los actores han asumido que el modelo mercantilizado anterior es insostenible, pero todavía no existe un acuerdo mayoritario sobre cuál va a ser el siguiente paso.

Es necesario dar un giro frente a las políticas de vivienda tradicionales asumiendo que el impulso de la construcción y la entrega de vivienda social subsidiada ha perpetuado en ambos contextos el aumento de las desigualdades y el déficit de vivienda asequible de manera estructural. Como demuestran otros contextos residenciales de éxito, un sistema de vivienda entregado al libre mercado no solo es incapaz de adecuarse a los colectivos vulnerables, ante lo que se asume la intervención pública focalizada en forma de programas de vivienda social; sino que tampoco consigue consolidar un parque asequible de vivienda, lo que afecta de manera creciente a amplios colectivos sociales y clases medias.

La realidad es que la situación de emergencia habitacional que viven ambos países deriva directamente de la falta de un parque consolidado de vivienda social y asequible, producto de una trayectoria política que ha priorizado el valor mercantil de la vivienda sobre su componente residencial y social. Para cambiar esto es necesario realizar una transformación institucional y estructural global, además de evolucionar hacia una cultura residencial que supere la consideración de la vivienda en propiedad como la única opción residencial permanente y deseable. Esto va a requerir, obligatoriamente, de una previsión a medio-largo plazo; pero, como la emergencia habitacional es ahora, en ambos países se están dando respuestas reactivas para abordarla de manera inmediata, lo que todavía no debe confundirse con una auténtica transición frente al modelo neoliberal. Esta es la situación actual sobre la que se asienta la transición, aunque es pronto para determinar o aventurar si esta se producirá o qué derroteros va a tomar en su próximo periodo, que comienza ahora (sería el cuarto, según la Tabla 13).

Para concluir el capítulo y llegar hasta un análisis comparativo global sobre la situación frente a la transición comentada para ambos contextos, se retoma la Tabla 34 del capítulo anterior, que describe el proceso tradicional de diseño e implementación de políticas de vivienda a partir de sus principales características. Como se ha analizado en el periodo actual se impulsan sistemas de gobernanza más abiertos, donde participan los actores involucrados en el sector de la vivienda de una manera más activa e influyente sobre el proceso. Aunque todavía tienen una incidencia y participación variable, suponen ejemplos de éxito sobre los cuales cimentar la transición hacia unos programas de vivienda social que consiguen adecuarse en mayor medida a sus problemáticas contextuales. Estos casos demuestran que el proceso se encuentra en transición hacia un nuevo sistema de gobernanza multinivel diverso a los tradicionales programas de vivienda social público-privados neoliberales.

Se aprovechan aquí estas variables, como recoge la Tabla 37, para explicar la transición desde el proceso tradicional reactivo, improvisado, variable y puntual, público-privado y centralizado (Tabla 34); hacia un nuevo sistema de gobernanza multinivel que incluya a todos los actores dentro de un proceso planificado, evaluado, reglado e integrado, participativo y multinivel. Como se ha explicado, la situación todavía se encuentra en transición y estos ejemplos (explicados en el Capítulo 10.3) son solo casos

puntuales donde han participado en el proceso otros actores diversos a los tradicionales. No quiere decir que el proceso actual responda a un sistema de gobernanza multinivel, pues como se ha analizado todavía persisten en su mayoría las características propias del proceso tradicional; pero, sí suponen ejemplos donde la participación de estos actores han conseguido influir en el diseño e implementación de programas de vivienda social más adecuados a los tradicionales, por lo que pueden considerarse como pruebas piloto que demuestran que la transición no solo es posible, sino que se está produciendo.

- Tabla 37. Gobernanza multinivel en el proceso de diseño e implementación de políticas de vivienda

Proceso tradicional	Actores y participación dentro del proceso	Gobernanza multinivel
Reactivo	Sociedad civil. Los movimientos sociales: -España (Tabla 22): Ley catalana de control de alquileres 11/2020; la figura de Ada Colau; la Ley 24/2015 en Cataluña; PAH y Sindicat de Llogaters. -Chile (Tabla 28): movimiento social ANDHA Chile; la EP del MPL; Ukamau y la figura de Doris González; la Ley de Integración Social y Urbana 2022.	Planificado
Improvizado	Academia: -España (Tabla 23): las cátedras de vivienda en el entorno de Barcelona. -Chile (Tabla 29): Centro de Políticas Públicas (UC) y el Laboratorio 9x18.	Evaluado
Variable y puntual	Tercer sector: -España (Tabla 24): Provivienda y la mediación para el alquiler; parque propio mediante el tanteo y retracto, DL 1/2015; cesión de vivienda y acompañamiento; cooperativas. -Chile (Tabla 30): Déficit Cero y el Plan de Emergencia Habitacional (2022-25); la relación entre Techo, el MINVU y los campamentos. La EP de Techo.	Reglado e integrado
Público-privado	Sector privado -España (Tabla 25): SOCIMIs (2009), SAREB (2012) y la reforma de la LAU (2013); el programa Habitatge Metròpolis (IMHAB), colaboración público-privada; el modelo Cevasa. -Chile (Tabla 31): la influencia directa de la CChC en el proceso de diseño e implementación; la externalización de los Planes Reguladores municipales.	Participativo
Centralizado	Ente público -España (Tabla 26): el IMHAB y la Ley de Vivienda nacional 12/2023; Ley del Derecho a la Vivienda catalana (2007) y el Plan de Vivienda de Barcelona (2016-25). -Chile (Tabla 32): Innova Recoleta y la EP municipal; compromiso y clientelismo político.	Multinivel

- Fuente. Elaboración propia

Hay que destacar que a cada característica o variable se le ha relacionado un tipo de actor concreto (Tabla 37), a partir de los ejemplos explicados en el Capítulo 10.3; donde, estos actores logran participar e incidir en el proceso de diseño e implementación de las políticas de vivienda resultantes. Aunque en un sistema de gobernanza multinivel deberían participar todos los actores de una manera coordinada, se presenta aquí una propuesta para impulsar la transición a partir de la superación de las variables que describen el proceso tradicional (Tabla 34) mediante ejemplos contrastados, que pueden entenderse como pruebas piloto en este sentido. La Tabla 37 presenta esta propuesta a partir de casos que ya están ocurriendo, pero, aunque estos son necesarios, no son en ningún sentido suficientes<sup>673</sup>.

Para pasar de un proceso de diseño e implementación de políticas de vivienda reactivo a uno planificado, que supere la condición inmediata de respuesta política frente a las problemáticas contextuales emergentes hacia un sistema con capacidad de previsión y anticipación; es imprescindible introducir en el proceso al actor que representa la sociedad civil, en forma de asociaciones y movimientos sociales. Son los que disponen de la información sobre las problemáticas residenciales locales de primera mano, pues las sufren directamente, por lo que es importante contar con su participación a la hora de realizar

<sup>673</sup> La introducción de estos actores dentro del proceso no asegura, por sí misma, un mejor funcionamiento de los sistemas de gobernanza multinivel. Como se analiza durante el marco teórico de la presente investigación (ver Capítulo 2.2.5), la "buena gobernanza" no está exenta de críticas frente a las desigualdades entre actores, poder y capacidad de representación. Este sería un siguiente paso, interesante para futuras investigaciones una vez se produzca la transición de modelo y el proceso cuente de manera reglada con el conjunto de actores en cuestión. El proceso siempre debe ser evaluado, aunque se cimiente sobre un sistema de gobernanza multinivel reglado.

su diagnóstico y el diseño de las políticas. El proceso tradicional actúa de manera reactiva sobre las problemáticas que alcanzan una representatividad suficiente como para situarse sobre la agenda política, pero detrás de estas existe toda una demanda local invisible que solamente puede analizarse a partir de la colaboración activa de la sociedad civil en su conjunto dentro de un sistema de gobernanza multinivel abierto y coordinado.

Poder alcanzar una comprensión más holística e integrada de las problemáticas residenciales es imprescindible para abordarlas de una manera más realista y planificada. En este sentido, hay que tener cuidado con el clientelismo político, pues la colaboración entre la sociedad civil y el ente público a cambio de rédito electoral siempre va a suponer una respuesta reactiva y miope frente a una problemática poco diagnosticada en relación con su conjunto, frente a la cual se establecen ciertos compromisos electorales o políticos opacos. Este tipo de actuación, donde el ente político responde de manera reactiva mediante políticas públicas que pretenden, además de abordar las problemáticas sociales, otros intereses complementarios; es capaz de crear nuevas problemáticas e incluso consolidar las existentes.

Para valorar si la participación de la sociedad civil se está produciendo y las políticas de vivienda responden de manera planificada al diagnóstico real de las problemáticas residenciales contextuales es imprescindible, también, superar la componente improvisada del proceso tradicional, ceñido a los ciclos políticos y, por definición, cortoplacista. Actualmente la capacidad de evaluación tanto del propio proceso de diseño e implementación de políticas como del funcionamiento y los resultados de los programas de vivienda social está poco estandarizada. Se produce de manera puntual y a encargo, pues cuando interesa a alguna de las partes es común externalizar la evaluación a terceros para legitimar las actuaciones; pero no existe una componente evaluativa reglada estable sobre la cual poder comparar políticas de manera longitudinal. En esta dinámica es imposible valorar programas de vivienda social entre sí, el funcionamiento de estos a lo largo del tiempo o la comparativa entre los modelos diversos implementados. Es parte del juego político contemporáneo, que se mueve entre la incertidumbre, el populismo y la mediocracia<sup>674</sup>. No es coherente, eficiente ni realista sostener el debate sobre meras interpretaciones frente a unos resultados que cada cual evalúa o valora según sus intereses. Es imprescindible añadir una componente evaluativa reglada y estable al proceso, para superar la dinámica de improvisación tradicional y cimentar el proceso político sobre objetivos y resultados contrastados. Superar la política de la confrontación para llegar hasta los grandes consensos.

En este sentido, la academia es el único actor legitimado para poder llevar a cabo esta función evaluativa. Tanto el ente público, como el sector privado o el tercer sector, están demasiado involucrados en el proceso de implementación de las políticas como para poder, además, evaluarlas de una manera objetiva. Es común que estos tres actores realicen sus propias evaluaciones o las externalicen, para legitimar su propia actuación dentro del proceso lo que, de nuevo, es algo necesario pero insuficiente para superar la componente de improvisación del proceso tradicional. Estas evaluaciones carecen de un sistema estandarizado, capacidad de réplica y permanencia en el tiempo; no son instrumentales a la hora de comparar programas entre sí y no suelen tener capacidad como para evaluar el propio proceso. En cambio, la academia gracias a su permanencia en el tiempo, que supera los ciclos políticos y gracias a la objetividad que proporciona el método científico, donde se incluye la capacidad de comparación con otros casos contrastados de éxito internacional; puede representar esta función de evaluación homogénea y longitudinal tanto del proceso como de los resultados de este.

A la componente de improvisación del proceso tradicional se unen unos sistemas de gobernanza donde la participación de los actores se produce de una manera variable. Dependiendo del momento o la problemática el proceso ha tenido en cuenta a unos u otros actores de una forma heterogénea y poco planificada, lo que se liga al funcionamiento político reactivo explicado. Como se analiza en el Capítulo

---

<sup>674</sup> Concepto que explica cómo las grandes mayorías sociales configuran en buena medida sus opiniones políticas y comportamientos electorales a partir de la agenda mediática, donde la televisión es clave (Iglesias-Turrión, 2022).

10.3, hay ejemplos puntuales de todo tipo donde el conjunto de los actores ha participado o incidido sobre el proceso de diseño e implementación de políticas de una manera muy heterogénea. No existe un proceso reglado o permanente en este sentido pues depende del momento, color político o tipo de problemática tanto la participación de los actores como la coordinación entre niveles administrativos es diversa. Un sistema de gobernanza multinivel debe estructurarse sobre un proceso donde la participación de todos los actores involucrados aparezca de una manera reglada y estable. Es la única forma de consolidar un proceso realmente integrado en su contexto, abierto a la participación de todos; consciente de que todos los actores tienen un papel instrumental clave dentro del mismo.

No se trata solo de abrirlo a la sociedad civil, sino de impulsar la colaboración entre esta y el modelo público-privado tradicional. Para consolidar un sistema de gobernanza multinivel efectivo y sostenible es clave la función del tercer sector. Es el actor adecuado para funcionar como bisagra entre el sector público, que desconoce la demanda real; y el privado, que actúa siguiendo la rentabilidad de mercado. Pero, tras el 15M en España (2011) y el estallido social en Chile (2019), la incidencia del sector privado sobre el proceso está muy denostada. Ambas trayectorias políticas responden a modelos neoliberales público-privados donde el Estado subsidiario diseña un marco normativo acorde para impulsar la actividad del sector privado. Aquí la participación del resto de actores es relativa y variable. Cuando el sistema colapsa la responsabilidad recae sobre un sector privado que ha buscado el lucro especulando en un sector con amplias consecuencias sociales. En realidad, la culpa es del ente público que consolida un sistema de vivienda con políticas públicas que priorizan la componente mercantil de la vivienda.

No es coherente ni sostenible intentar estructurar la transición hacia un nuevo modelo a partir de la sustitución del protagonismo tradicional del sector privado por el actor social y la autonomía pública. La participación del sector inmobiliario privado dentro del proceso es imprescindible tanto para su diseño, pues disponen de toda la información con respecto a sistemas de construcción y precios, por ejemplo; como para su implementación pues son, al fin y al cabo, los que tienen la infraestructura para llevar a la práctica la mayoría de los programas de vivienda social. En este sentido, se trata de articular una nueva relación público-privada a partir del control y coordinación externa que suponen las entidades y fundaciones sin ánimo de lucro dentro del tercer sector. Para conseguir consolidar un sistema de gobernanza que incluya de manera participada e integrada a todos los actores dentro del proceso, es necesario un tercer sector estructurado y profesional capaz de desempeñar funciones instrumentales que escapan a las capacidades municipales, pero que tampoco pueden externalizarse al sector privado. Es imprescindible para consolidar un sistema de vivienda integrado dentro de su territorio, con permanencia en el tiempo más allá de los procesos políticos y con acompañamiento social.

Para terminar, uno de los principales impedimentos para establecer un sistema de gobernanza multinivel abierto al resto de actores es la excesiva centralidad y protagonismo del ente público en el proceso tradicional. Además de que el proceso sobre todo en su diseño funciona de una manera totalmente centralizada y reactiva, política, donde la participación del resto de actores es variable y sus resultados improvisados; no existe tampoco una coordinación multinivel entre administraciones y escalas territoriales, siendo de manera tradicional un proceso donde el nivel local tiene poca representación y autonomía. Una dinámica centralizada produce programas estandarizados que, aunque pretenden adecuarse a todo el territorio nacional ignoran las condiciones reales de la demanda. Las problemáticas residenciales son en su mayoría locales, por lo que la descentralización del proceso es, seguramente, la principal de las características que se debe abordar para impulsar la transición hacia sistemas de gobernanza más participativos<sup>675</sup>. Son necesarios programas de vivienda social integrados en gobiernos locales empoderados capaces de abordar, a la vez, la componente residencial y urbana.

---

<sup>675</sup> En España se trata de la articulación entre el nivel local municipal y metropolitano, el regional representado por las CC. AA. y el central, a nivel país. En Chile es similar, desde las comunas que representan la escala local dentro del Gran Santiago y el nivel metropolitano que engloba estas comunas, el nivel regional y el gobierno central.

*La idea es poder desarrollar todos los instrumentos con nuestros propios medios a nivel municipal (IMHAB) y en colaboración con terceros. Cuando pones un negocio en manos de un tercero, si el otro es deshonesto te va a engañar; y aunque sea honesto, el conocimiento lo tendrá él y, por tanto, manda él. Tenemos que saber construir, comprar, captar y gestionar; junto con saber gestionar, también, el conjunto de alianzas con terceros que lo hagan para nosotros. Para esta colaboración, es imprescindible la estructuración del tercer sector, sin ánimo de lucro (ES.EP4).*

## **Capítulo 12. Conclusiones y Líneas Estratégicas**

Se recogen aquí las principales conclusiones de la investigación a partir de la resolución de las hipótesis, que profundizan sobre el objetivo general de la tesis. Para terminar se explican ciertas líneas estratégicas a modo de propuesta, sobre las cuales poder cimentar la transición hacia un sistema de gobernanza multinivel que abra el proceso de diseño e implementación de políticas de vivienda a la participación del resto de actores involucrados; consiguiendo con ello que los programas de vivienda social planteados se adecuen de una manera más precisa a las problemáticas residenciales locales de cada contexto.

### **12.1 Resolución de las hipótesis. Las principales conclusiones de la investigación**

Para abordar el objetivo general de la investigación junto con estudiar el marco teórico relacionado con la noción de gobernanza y vivienda (Bloque II) y analizar el desarrollo histórico y situación actual del contexto que conforma los sistemas de vivienda (Bloque III); se establecen dos hipótesis principales de estudio, que profundizan sobre los aspectos más importantes del análisis (Bloque IV).

- Objetivo de la tesis: analizar los sistemas de gobernanza en el proceso de diseño e implementación de políticas de vivienda en forma de programas de vivienda social (H1); contrastando de manera comparada entre contextos su situación actual desde una perspectiva histórica (H2).

El objetivo general se divide en dos partes, que corresponden a las hipótesis de estudio y que se han abordado en el presente Bloque IV. Se explican a continuación las principales conclusiones a partir de la resolución de estas hipótesis, lo que recoge la síntesis de los Capítulos 10 y 11.

#### **12.1.1 Hipótesis 1: el Proceso de diseño e implementación de políticas de vivienda**

- Hipótesis1. Proceso (H1): Existe un proceso de participación entre todos los actores implicados que representa un sistema de gobernanza multinivel capaz de diseñar e implementar políticas públicas de vivienda de un modo más adecuado a sus problemáticas contextuales.

Aunque a nivel teórico se establece un proceso reglado secuencial para el diseño e implementación de políticas (Howlett et al., 2015; Howlett & Ramesh, 1995), tras el análisis de la trayectoria histórica de las políticas de vivienda implementadas en España y Chile, así como de su situación contemporánea, se concluye que el proceso es, de manera tradicional: reactivo, pues carece de capacidad de planificación y previsión y responde a las problemáticas inmediatas que figuran sobre la agenda política; improvisado, porque no tiene una pauta de evaluación clara ni del funcionamiento y resultados de los programas de vivienda social, ni del propio proceso; variable, en el sentido de que no se incluye la participación de todos los actores dentro de un proceso integrado y reglado, sino que de manera puntual, inciden un conjunto de actores heterogéneos mediante diversos sistemas de gobernanza; público-privado, porque en ambos contextos hay una continuidad del modelo neoliberal donde el ente público a partir de un rol subsidiario y asistencialista externaliza el servicio social de la vivienda al sector privado; y centralizado sobre el aparato público, que se encarga de su diseño de una manera bastante autónoma y política, externalizando la implementación de los programas de vivienda social a terceros privados. Además, la coordinación multinivel entre administraciones es insuficiente, lo que deriva en que generalmente el nivel local no disponga de la autonomía y recursos suficientes como para abordar sus problemáticas residenciales de primera mano.

Por tanto, no ha existido, ni existe, un proceso de participación reglado que incluya a todos los actores implicados en el sector de la vivienda mediante un sistema de gobernanza multinivel. Aunque se analizan interesantes modelos de gobernanza dentro del periodo contemporáneo a partir de ejemplos puntuales donde el ente público se abre a procesos participativos, esto no ha sido la norma ni es todavía algo obligatorio y estable, pues depende en buena medida de la voluntad política de los gobiernos. Lo que ha existido, más bien, es un proceso de diseño e implementación de políticas de vivienda que ha priorizado otros intereses sobre la universalización del derecho a la vivienda. El resultado es que en ambos contextos no hay un sistema de vivienda que garantice la componente del bienestar dentro del sector residencial donde, a efectos prácticos, no han dejado de crecer las desigualdades.

### **12.1.2 Hipótesis 2: un sistema de gobernanza en Transición**

- Hipótesis2. Transición (H2): el último periodo, tanto en España como en Chile, supone la transición hacia un sistema de gobernanza multinivel más garantista, preocupado por la participación de todos los actores implicados y a todos los niveles; algo que se traduce en políticas de vivienda más adecuadas.

Aunque es cierto que en el periodo actual que comienza en España a partir de la crisis de 2008 y en Chile con el cambio de siglo se producen importantes cambios y correcciones sobre el proceso de diseño e implementación de políticas de vivienda heredado de la etapa neoliberal, todavía no se puede concluir que se haya producido una transición de modelo en este sentido. El movimiento 15M en España (2011) y el estallido social en Chile (2019) junto con su representación política, demuestran que la sociedad ha avanzado frente a los dogmas neoliberales, reivindicando unas condiciones de bienestar básicas donde se incluye la vivienda, frente al constante crecimiento de las desigualdades. Pero, en el sector residencial todavía no existen acuerdos mayoritarios ni se han producido importantes cambios estructurales sobre las características de los parques residenciales construidos, que siguen siendo altamente excluyentes. En este sentido, el modelo implementado en Barcelona a partir de 2015 refleja la posibilidad de un cambio, pero la situación está todavía en transición y su continuidad es cuestionable. Por otro lado, en Chile también se impulsan iniciativas interesantes a raíz del estallido social y el gobierno actual, pero tampoco tienen la continuidad asegurada. En general, se mantienen contextos de neoliberalismo corregido donde el Estado asume el rol asistencial focalizado sobre los más vulnerables en una situación todavía en debate a falta de poder alcanzar grandes acuerdos sobre los que cimentar un nuevo modelo de vivienda social. Es un proceso que está en ambos países, por tanto, en transición.

Desde una perspectiva más amplia, es cierto que la situación analizada parte de un sistema público tradicional jerarquizado (*top-down*) y va transitando, sobre todo durante el último periodo y tras el boom neoliberal hacia una realidad más democrática y participativa (*bottom-up; bottom-linked*). Pero, los sistemas de gobernanza multinivel todavía no incluyen a todos los actores dentro del proceso, ni están coordinados entre niveles administrativos. El proceso sigue siendo profundamente reactivo, improvisado, variable, público-privado y centralizado; y, aunque destacan interesantes ejemplos donde se articulan sistemas de gobernanza participativos dentro del periodo contemporáneo, estos solamente demuestran que la transición es posible, pero que necesita tiempo y voluntad para consolidarse.

*Cualquier modelo de política pública debe tener: un presupuesto estable y que vaya en aumento; una normativa que dé sustento a ese presupuesto en forma de Plan o Ley de vivienda, junto con los diferentes decretos que articulan el aparato jurídico; y la voluntad política para desarrollarlo, donde entra el tema de la gobernanza multinivel y la participación del resto de actores implicados (ES.EP5).*

### **12.2 Algunas líneas estratégicas para abordar el cambio de modelo**

Para terminar y frente a la situación de crisis habitacional tanto en España como en Chile, se proponen algunas líneas estratégicas para impulsar la transición hacia un sistema de gobernanza multinivel más estable y coordinado, sobre el que cimentar el proceso de diseño de políticas de vivienda e implementar programas de vivienda social más adecuados a las características residenciales de sus contextos locales.

Siguiendo con la misma perspectiva con la que se aborda el análisis, integral urbana y sociológica, residencial, ambos contextos estudiados se sitúan dentro de un desarrollo histórico donde se han consolidado modelos neoliberales que, por definición, se cimentan sobre componentes de desigualdad y conflicto<sup>676</sup>. La investigación encara el análisis de esta realidad social sin caer en una perspectiva sistémica determinista. Aunque a nivel global es necesario realizar una transición cultural hacia modelos productivos y dinámicas sociales más sostenibles, basadas en aspectos como la reciprocidad, colaboración o solidaridad, y superar las desigualdades que produce directamente el injusto modelo competitivo de libre mercado; se asume de manera realista el contexto contemporáneo para evitar conclusiones estructurales inabarcables y negacionistas.

En este sentido, no es inevitable que la componente mercantil de la vivienda aparezca por encima de su valor de uso residencial, tampoco hay que aceptar que las políticas surjan directamente de los intereses privados, ni hay que limitar la intervención del Estado sobre un mercado inmobiliario que se autorregula. No se asumen las problemáticas residenciales como consecuencias naturales del sistema capitalista, sino que se aborda la trayectoria política desde la perspectiva de que existe gran margen de mejora dentro del propio sistema. No es, por tanto, necesario terminar con el capitalismo para poder realizar la transición hacia un sistema de gobernanza más abierto en el proceso de diseño e implementación de políticas. Muchas de las iniciativas analizadas dentro del periodo contemporáneo demuestran esa capacidad de mejora comentada.

Por otro lado, la perspectiva que abarca la trayectoria política de ambos contextos también evita proponer soluciones cortoplacistas y estandarizadas, frente a una problemática residencial que siempre va a ser contextual, heterogénea y cambiante. En este sentido, hay que saber distinguir entre las medidas urgentes y transitorias, a corto plazo, como la regulación del alquiler catalana o el Plan de Emergencia Habitacional chileno; y la intervención planificada, a medio-largo plazo, para abordar, por ejemplo, la falta de oferta de vivienda asequible, algo que difícilmente puede abarcarse de manera inmediata. La complementariedad entre ambas escalas temporales de intervención es necesaria, para abordar tanto las situaciones contextuales locales inmediatas como para prevenir y anticipar nuevas problemáticas. Esta perspectiva pretende evitar las soluciones únicas y taxativas basadas en ideologías, pues ante una problemática tan compleja, multinivel y que afecta a un amplio conjunto de variables y sistemas, las soluciones se plantean en forma de amplias líneas estratégicas que recogen lo aprendido durante el desarrollo de la investigación en su conjunto. Esto no quita que, a nivel estructural existan ciertas componentes básicas para la continuidad de cualquier modelo de política pública de vivienda, como disponer de un presupuesto público estable, un marco normativo que le dé sustento, así como la voluntad social y política para desarrollarlo, donde son determinantes los sistemas de gobernanza multinivel, sobre los que gira toda la tesis.

*La gran problemática de la política de vivienda subsidiaria chilena, que cumple ahora más de 40 años, está directamente relacionada con la disponibilidad del suelo. Como está sujeto a las reglas del mercado, oferta y demanda, la posibilidad de desplegar la política de vivienda siempre está restringida por su escasa disponibilidad, debido a la constante elevación de sus precios (CL.A10).*

(A) Para abordar las problemáticas residenciales desde una perspectiva integral y territorial, es determinante articular una adecuada política de regularización del suelo y planificación urbana a escala metropolitana. Tras analizar la trayectoria histórica de las políticas de vivienda es realmente una asignatura pendiente tanto en España como en Chile desempeñar una política urbana y territorial de regularización de suelos. Tradicionalmente y, sobre todo a partir del impulso neoliberal, el objetivo ha sido precisamente el contrario. Aunque han tenido constantes modificaciones las leyes españolas del

---

<sup>676</sup> Algunos ejes representativos: la dicotomía entre propiedad y alquiler, con roles y funciones intencionadamente diferenciados; la relación entre las realidades sociales locales frente a su contexto urbano y territorial; la competencia clásica en un sistema de mercado entre la oferta y demanda; o, entre los dos modelos mayoritarios de intervención pública, el asistencialismo focalizado sobre los más vulnerables y el universal (Sabatini et al., 2014).

“todo urbanizable” durante los años 90 o la liberalización chilena del suelo ligada a la PNDU de 1979, son buenos ejemplos de ello<sup>677</sup>. Es cierto que durante el periodo actual se han promovido importantes modificaciones en este sentido y es un tema que, de uno u otro modo, aparece siempre en el debate público con respecto a la vivienda<sup>678</sup>; pero, todavía no se ha abordado desde un sistema de gobernanza multinivel, que tenga en cuenta a todos los actores implicados y a varias escalas. Por definición, una política de regulación de suelos hasta que no abarque una escala, por lo menos, metropolitana, va a estar limitada y ser insuficiente. Las problemáticas residenciales no se ciñen a las circunscripciones políticas y es precisamente en sus límites y periferias donde representan los casos de mayor gravedad.

No se trata de crear más organizaciones o instituciones metropolitanas, ni nuevos niveles de administración. Es una cuestión de gobernanza y voluntad por parte de todos los niveles y actores implicados. Para esto es necesario que, desde los nodos centrales que suponen ciudades como Barcelona o Santiago se aborde este proceso desde una perspectiva no colonialista, tratando al resto de la población y territorio de un modo horizontal, colaborativo y solidario. Este objetivo no debe olvidar cómo se ha tratado tradicionalmente a la periferia, empleando una nueva visión estratégica de interés general para evitar la segregación urbana. Se trata de superar las nociones derivadas del urbanismo moderno para volver hasta la ciudad compacta, policéntrica cuando el tamaño así lo requiera, donde la conexión entre nodos y otros niveles territoriales es imprescindible.

La falta de regulación del suelo limita la intervención pública en materia de vivienda social y asequible, pues producto de la trayectoria de liberalización de suelos el mercado buscando la inversión y especulación ha acaparado las mejores localizaciones. El resultado es que el Estado para implementar programas de vivienda social no dispone de suficientes suelos en propiedad y los elevados precios privados hacen que la vivienda social termine en los terrenos más económicos, periféricos. Pero, la capacidad de expansión y crecimiento siempre es limitada, por lo que el objetivo es poder impulsar una política urbana de planificación integrada, donde la regularización del suelo incluya reservas para articular la consolidación de un banco de suelos públicos o regulados donde establecer un parque de vivienda social permanente. Para ello, hay dos elementos clave sobre los cuales se debe incidir: la regulación de la venta de terrenos públicos y la articulación de herramientas para adquirir y hacer viables nuevos terrenos por parte pública. Ambas poniendo el foco sobre las zonas con mayor déficit de vivienda, deben evitar el desplazamiento de la población vulnerable de sus lugares de origen a partir de criterios de mixtura e integración social.

Se trata de asumir que el Estado debe contar con instrumentos para capturar las plusvalías generadas mediante la venta de suelos, que en muchas ocasiones derivan de la propia inversión pública. En gran medida estas plusvalías han sido la base sobre las que articular el modelo público-privado neoliberal de vivienda social, tanto en España como en Chile. El objetivo es que estas plusvalías generadas por la actividad urbanística vuelvan a la sociedad en forma de políticas de vivienda (Trilla & Bosch, 2018), en un proceso de redistribución de la riqueza similar al que se produce en otros sectores. En este sentido, un modelo paradigmático con respecto a la regulación del suelo dentro del sector de la vivienda social

---

<sup>677</sup> Las administraciones locales y regionales tras la descentralización producto de la etapa neoliberal utilizan la gestión del suelo y las tasas residenciales a modo de ingreso de capital, ligando el modelo de crecimiento territorial al residencial. La autonomía que adquiere el nivel urbano para gestionar el suelo impulsa la competencia entre ciudades, lo que las convierte en auténticos promotores (Rodríguez-López & López-Hernández, 2011). Por tanto, los sectores de negocio pasan a determinar la política local, lo que supone un aumento de la corrupción política.

<sup>678</sup> Se trata dentro del desarrollo de la Ley de Vivienda catalana en 2007 o del Plan de Vivienda de Barcelona del IMHAB en 2015. Aunque, a nivel metropolitano la regulación del suelo es todavía difusa e insuficiente. La articulación dentro del territorio catalán de la Modificación del Plan General Metropolitano, MPGM (2018), está a la espera de la aprobación del Plan Territorial Sectorial de la Vivienda. En Chile, la Política Nacional de Desarrollo Urbano, PNDU (2014) define la regulación del suelo como uno de sus objetivos, una política de suelos para potenciar la integración social. El Consejo Nacional de Desarrollo Urbano publica en 2016 una serie de propuestas en esta línea, que la nueva Ley de Integración Social y Urbana (2022) pretende abordar.

lo representa el País Vasco en España, con las mayores reservas permanentes de suelo para VPO del país. El modelo analizado en Barcelona, sobre todo a partir de 2015, hereda ciertas líneas estratégicas del sistema vasco. Junto con la calificación permanente de la vivienda social (2019), se introducen importantes regulaciones para adquirir suelos mediante tanteo y retracto; así como para regular los nuevos proyectos inmobiliarios sobre suelo municipal mediante la introducción de la reserva obligatoria de vivienda social. En buena medida, varias de las alternativas planteadas por el IMHAB se articulan a partir de la cesión del derecho de superficie sobre suelo público, por lo que es una cuestión determinante para poder dotar de estabilidad al modelo.

*En el País Vasco la VPO tiene calificación permanente desde 2002, con independencia de la titularidad de la vivienda y el régimen de tenencia. Respetando el régimen jurídico de la vivienda existente, la protección se liga a la regulación del suelo: en una expansión urbana el 75% de las viviendas se destina a VPO y en las operaciones de reordenación urbana, la reserva es del 40%. Suponen las mayores reservas de suelo planificado para VPO de España (ES.EP4).*

*Debemos seguir profundizando en lógicas para diversificar y generar alternativas más adecuadas a la propiedad privada. Hasta ahora ha sido un proceso muy reactivo, ir año a año respondiendo a metas acotadas, cortoplacistas, de entrega de subsidios principalmente. Hay que volver a abrir la acción directa del Estado a un modelo centrado en la lógica de los proyectos y no de los subsidios. A largo plazo, esto se consolidará en un parque público de vivienda (CL.EP4).*

(B) Tanto en España como en Chile, la apuesta por un modelo de vivienda social subvencionado y entregado en propiedad ha desprestigiado otro tipo de soluciones residenciales. La externalización de este servicio social al mercado inmobiliario es una causa directa de la estructural ausencia de un parque de vivienda asequible. Para poder adecuarse a las problemáticas residenciales contextuales es necesario impulsar un sistema de vivienda flexible y heterogéneo, abierto a la innovación y a nuevos modelos de vivienda asequible y social. Dentro de las reglas de mercado abrirse a nuevas alternativas residenciales y diversificar la oferta supone una mayor capacidad de equilibrio para los precios.

En comparación con otros modelos residenciales de éxito, en ambos contextos estudiados se necesita, principalmente, articular un parque público de viviendas permanente para entregar en alquiler social y poder asistir las situaciones de mayor vulnerabilidad; junto con profesionalizar el parque de alquiler privado<sup>679</sup>, para legitimarlo como una opción estable y alternativa a la propiedad privada, con el objetivo de poder alcanzar un equilibrio en los precios y llegar hasta la consolidación de un parque de alquiler asequible. Para ambas cuestiones es imprescindible articular sistemas de gobernanza multinivel coordinados entre todos los actores implicados, pues son aspectos que no va a resolver el mercado inmobiliario de manera autónoma y voluntaria. La intervención pública debe abordar, de manera complementaria, las problemáticas inmediatas con medidas regulatorias a corto plazo sobre el parque construido; combinadas con una perspectiva de planificación a medio-largo término, donde es imprescindible seguir impulsando la oferta de vivienda nueva.

En este sentido, hay que abrirse también a otras soluciones residenciales más amplias a los tradicionales sistemas de tenencia en propiedad y alquiler<sup>680</sup> por ejemplo, a partir de modelos público-comunitarios, como el de viviendas cooperativas; o público-privados, donde a partir de ciertos beneficios y regulaciones públicas al sector privado le resulte rentable impulsar un parque de vivienda en alquiler

---

<sup>679</sup> Que otorgue estabilidad, flexibilidad y asequibilidad al inquilino; y certeza de cobro, posibilidad de rehabilitación y eficacia en la recuperación al propietario. Por ejemplo, se puede impulsar la asequibilidad con la flexibilización del intercambio monetario del alquiler, a partir de fórmulas ligadas a la rehabilitación del inmueble o la prestación de servicios por parte del inquilino; o ampliar la tipología de contratos, con modelos para situaciones de mayor estabilidad frente a otros temporales (Nasarre-Aznar, 2020; Nasarre-Aznar et al., 2018; Pareja-Eastaway, 2010).

<sup>680</sup> Algunos ejemplos de ello son: el arrendamiento con opción a compra; las cooperativas de vivienda en régimen de cesión de uso sobre suelos públicos en derecho de superficie; u otras formas intermedias de tenencia, como la propiedad temporal o la propiedad compartida (Nasarre-Aznar & Simón-Moreno, 2013).

asequible. Para ampliar las alternativas hacia nuevas soluciones residenciales es clave la articulación de un tercer sector profesional, sin ánimo de lucro y/o con lucro limitado. Por otro lado, las soluciones arquitectónicas para la vivienda social precisan de tecnologías más rápidas y flexibles, donde los procesos industrializados, modulares y prefabricados, toman protagonismo; tanto frente al paradigma de la sostenibilidad ambiental como porque garantizan la calidad final, otorgando mayor capacidad de cambio frente al producto terminado. Este tipo de soluciones se adaptan de mejor manera a las condiciones cambiantes de las familias y a las problemáticas residenciales locales, además de ser adecuadas para zonas aisladas y situaciones de emergencia.

*La construcción industrializada mejora los resultados tanto desde el punto de vista teórico como constructivo, es más eficiente, rápida y sostenible. Todavía hay un poco de reticencia por parte de la industria tradicional de la construcción, frente a la transición desde la lógica de pegar ladrillos a la de ser una empresa de montaje, pero hay que atreverse a innovar. Esto da margen a empresas más pequeñas, a las que los bancos no les conceden crédito. Los constructores estamos tratando de industrializar el proceso para devolver la asequibilidad al resultado (CL.SP20).*

*Empoderar a los municipios y descentralizar el Estado es un debate que está en el nuevo proceso constituyente, pues la presente normativa dificulta la descentralización. Pero, aunque la nueva Constitución entregue más atribuciones a los municipios, estas tienen que venir acompañadas de más recursos. Es el nivel local el que puede determinar dónde están las necesidades de vivienda, los potenciales terrenos para resolverlas y, con mayores recursos y herramientas, desarrollar programas que se adecuen de mejor manera a sus problemáticas locales (CL.EP1).*

(C) Para dotar de mayor coordinación y eficiencia al sistema residencial en su conjunto, es necesario descentralizar su gobernabilidad hacia una política con perspectiva territorial, pero autonomía a nivel local. Se trata de rearticular los modelos tradicionales de vivienda social, tanto en España como en Chile, para lo que es clave cambiar el sistema de financiación, inversión y presupuesto público, demasiado centralizado. Mediante sistemas de gobernanza multinivel abiertos a la participación de todos los actores implicados hay que debatir sobre el reparto de las competencias y recursos entre los diferentes niveles de gobierno. Esto implica la descentralización de los organismos públicos y el impulso de la gobernanza local, abandonar el modelo *top-down* hacia otro más *bottom-up* o *bottom-linked*; pasar de la estandarización que implica el sistema subsidiado tradicional y que choca frente a las diferencias contextuales de cada territorio a una lógica centrada sobre los proyectos, concreta y adecuada, para lo que es imprescindible la colaboración del sector privado inmobiliario.

*El sistema de subsidios está estancado, necesitamos dar un giro hacia una lógica centrada más en los proyectos. El sistema de subsidios centralizado y estandarizado no funciona pues no se adecua a las problemáticas contextuales del territorio. Quizá habrá un espacio de tiempo donde ambos modelos convivan, no es necesario eliminar los subsidios del todo, puede ser que en los programas de postulación individual o en los de vivienda rural sigan siendo útiles, pero en las zonas urbanas, metropolitanas, la lógica de proyecto debería ser la central (CL.EP1).*

La descentralización parte de un nuevo reparto de roles entre niveles: el Estado central mantiene su función regulatoria estableciendo el marco global mediante una la Ley Nacional de Vivienda abierta y flexible; las administraciones regionales pasan a encargarse de la política de suelos y territorial, mediante los planes reguladores; y el nivel local, se centra en gestionar la demanda e implementar los programas de vivienda social. Estos tres niveles están representados en España por el gobierno central en Madrid, las CC. AA. y el nivel municipal, Barcelona; en Chile, los niveles se reparten entre el Gran Santiago a nivel central, las regiones en las que se divide el país y el nivel local, representado en Santiago por las diferentes comunas urbanas. Ambos modelos están, de manera tradicional demasiado centralizados, sobre los Planes de Vivienda que establece el gobierno central en España; y los programas de vivienda subsidiada a cargo del propio MINVU en Chile. A nivel general, además de articular un sistema de gobernanza multinivel coordinado que todavía no existe, pues las relaciones entre estos tres niveles están poco desarrolladas, es necesario dar un impulso a la autonomía de la escala local.

Esto significa una transformación institucional importante, pues los municipios en España y las comunas en Chile no disponen, en su mayoría, de una estructura consolidada como para gestionar el sector de la vivienda social. Así como en otros campos como la sanidad o educación el nivel local tiene amplias experiencias contrastadas, el sector residencial público está muy limitado en ambos países, producto de sistemas de bienestar que lo han externalizado de manera tradicional al sector inmobiliario privado. En este sentido, son ejemplos de éxito la autonomía que demuestra la ciudad de Barcelona a partir de 2015 con el IMHAB, así como la comuna de Recoleta en Santiago, con la articulación de la Inmobiliaria Popular. Ambos casos se han analizado durante el desarrollo de la tesis. Pero, para que puedan ser replicables y tengan estabilidad, necesitan de una rearticulación del sistema de financiación pública.

*El objetivo no es tanto generar un plan de acción, sino asumir el conflicto social para que el sistema madure en conjunto con la participación de todos. Lo más importante para la transición es pasar de lo político a lo común, entender que la vivienda es un bien común. Se trata de crear unas instituciones locales diferentes, centradas en gestionar los bienes comunes. Se trata de articular los cuatro actores: mercado privado y social, público, social y academia; para después crear una red global<sup>681</sup> (ES.AS17).*

*Desde el inicio del XXI el sueño de la casa propia se está haciendo exponencialmente más difícil de alcanzar, pero cambiar esta cultura impulsada a partir de la dictadura no es algo sencillo. Podemos cambiar la Constitución, abrir procesos participativos y ser más democráticos; pero el individualismo y el consumismo ha calado a todos los niveles. El "lo único que importa es mi problema" (CL.EP5).*

(D) Para poder abordar estas tres líneas estratégicas desde una perspectiva global y realista, es necesario implementar una auténtica transición cultural con respecto a la dinámica capitalista exacerbada a partir del periodo neoliberal. Es imposible articular sistemas de gobernanza multinivel abiertos a la participación de todos dentro de un marco competitivo e individualista incapaz de ver más allá de la vivienda en propiedad. Las iniciativas planteadas no son factibles en un contexto cultural de propietarios, pues sobre el derecho universal a la vivienda siempre aparecen las expectativas de inversión y el patrimonio familiar. Para cambiar esta cultura hay que reforzar la percepción de la ciudadanía frente a un Estado seguro y estable. Cuando las personas confíen más en las soluciones públicas de vivienda dependerán menos de la propiedad privada.

Para esto hay que avanzar desde el concepto de vivienda social asistencialista hacia uno más amplio de vivienda pública, capaz de adecuarse a los modelos familiares cambiantes y a las problemáticas contextuales, mucho más amplias de lo que la cultura de la propiedad puede abarcar. Implementar un modelo de vivienda social que garantice el derecho a una residencia de manera permanente, a partir de soluciones flexibles y adaptables a las familias y dinámicas contextuales, con una menor traba burocrática y administrativa. Los criterios de vulnerabilidad y estándares mínimos de habitabilidad deben ampliar sus miras, asumiendo una noción integral del concepto residencial que enmarca bien la noción de vivienda digna. Pero, la definición de este concepto no puede responder únicamente a un indicador estatal, es necesario la participación de los protagonistas porque la dignidad depende del contexto y las expectativas de los que hacen uso de ella.

*Hagamos una política de vivienda. Si la vivienda se basa en que cada momento el precio es el máximo posible evidentemente se va a producir un incremento constante frente a la expectativa de enriquecimiento mercantil. Si esa expectativa no existe, si conseguimos establecer que el precio de la vivienda tenga realmente una relación directa con el coste; sin esa expectativa el valor de la vivienda será equivalente en todas las épocas. Hay que evitar las burbujas (ES.SP16).*

---

<sup>681</sup> En Barcelona, redes como las que representan las plataformas *decidim* (<https://www.decidim.barcelona/>) o *coincidim* (<https://coincidim.cat/>), son ejemplos de ello. La idea es ampliar esta concentración de movimientos sociales, reuniendo a todos los actores implicados y a una mayor escala para impulsar el aprendizaje social y la gestión de los bienes comunes, donde se incluye la vivienda (<https://www.holon.cat/en/>).

En este sentido, todos los actores descritos desempeñan un rol protagonista. Sería necesario tanto desarrollar una formación específica de vivienda en la universidad, para cambiar la cultura imperante y pasar a reconocerla como un derecho fundamental exigible en los tribunales; como articular una cultura de rentabilidad distinta dentro del sector privado. En este caso, el ejemplo analizado de la empresa Cevasa en Barcelona es representativo. Es necesario establecer nuevas bases para que se establezcan empresas dispuestas a mantener parques de alquiler asequible pensando en la rentabilidad a largo plazo, lo contrario a lo que representan en la actualidad los fondos internacionales que, por su propia naturaleza, se centran en las inversiones temporales. Se trata de cambiar la perspectiva para obtener una rentabilidad a partir del propio alquiler en vez de por la especulación de los precios. Cambiar la noción imperante frente a vivienda social, cuantitativa y estigmatizada; hacia una más integradora, con capacidad de adecuación a su contexto y variabilidad en cuanto a su régimen de tenencia.

*La vivienda social tendría que ser una plataforma de encuentro entre el Estado y la ciudadanía. Se podría emplear como la base sobre la que impulsar el resto de las políticas públicas, respondiendo así a las necesidades reales que demanden las personas y las comunidades. Podría servir como vínculo conector con otras políticas públicas, que hiciera más sencilla y cercana la respuesta pública en un intento de que las políticas públicas se adapten a lo que las familias necesitan (CL.EP2).*

*El objetivo es instaurar un nuevo marco de política de vivienda estable, para que las siguientes administraciones lo sigan desarrollando. Para ello, hay que generar una constante oferta por parte de la administración, que responda a la demanda de los diferentes actores, en un modelo de Estado emprendedor. Se trata de impulsar grandes pactos donde participen todo el espectro de actores involucrados en las políticas de vivienda: administración, ciudadanía o sociedad civil y, también, actores económicos como promotores, constructores, registradores de la propiedad, etc. (ES.EP5).*

## ANEXO

### **Anexo I. Objetivos secundarios y elaboración de la entrevista tipo**

A continuación, se explica el proceso de creación del guion de las entrevistas. Se crea un modelo o entrevista tipo para comparar la opinión de los expertos entre sí, y entre contextos (España y Chile). Las preguntas salen de una serie de objetivos secundarios, que derivan del objetivo global de la investigación. De estos objetivos surgen muchas posibles preguntas, que después se ordenan siguiendo una lógica de entrevista en profundidad y evitando las cuestiones duplicadas, siempre teniendo muy en cuenta los objetivos generales de la investigación y las hipótesis de trabajo. Tras esto, se presenta el guion definitivo, correspondiente a las preguntas de la entrevista tipo.

#### **1/ OBJETIVOS SECUNDARIOS**

##### Relación entre Gobernanza y Políticas Públicas de Vivienda

- Analizar ambos escenarios (extremos): (a) el proceso por el cual los sistemas de Gobernanza llegan a institucionalizarse e influir en las Políticas Públicas de Vivienda (bottom-up); (b) el escenario donde el gobierno implementa Políticas de Vivienda de manera centralizada y estandarizada (top-down).
- Descubrir y profundizar sobre los principales actores que intervienen en el sector de la Vivienda, así como en las relaciones que se establecen entre ellos. Determinar el peso y función de cada actor y los factores que afectan directamente a estas relaciones.
- Analizar la relación entre sistemas de Gobernanza y régimen político. Determinar la influencia de un régimen autoritario/democrático sobre los sistemas de Gobernanza. Del mismo modo, profundizar en la relación entre los Estados de Bienestar – libre mercado; y los sistemas de Gobernanza multinivel.
- Determinar el proceso por el cual ante las problemáticas sociales frente a la vivienda se articulan sistemas de Gobernanza, así como la manera en que se organiza esta Gobernanza por varios niveles. Analizar la articulación en la Gobernanza a nivel local, regional, estatal y supraestatal.

##### El Contexto que envuelve a la Vivienda

###### (1) *Path Dependency*

- Analizar la influencia del desarrollo histórico o *Path Dependency* sobre el Sistema de Vivienda actual (donde se incluye la forma y concepción de la Vivienda Social), a partir de sus tres factores principales: (A) Estado de Bienestar; (B) Políticas de Vivienda; y (C) Cultura y contexto político.
- Analizar la relación entre el Estado de Bienestar (A) y las Políticas de Vivienda y el sector de la Vivienda Social. Profundizar en la concepción del sector público de la vivienda, frente a los asentados sectores públicos que representan la sanidad y la educación. Frente a la comparativa entre el contexto de bienestar europeo y latino; la influencia sobre el sistema de vivienda y los sistemas de gobernanza.
- Analizar el desarrollo histórico de las Políticas de vivienda (B) en el contexto de España y Chile. Determinar su influencia en el sistema de vivienda actual y las políticas contemporáneas, así como frente a los sistemas de gobernanza.
- Analizar el concepto de Vivienda Social de una manera comparada entre Europa y Latinoamérica, a partir de una perspectiva histórica. Determinar los principales factores Culturales (C) que determinan la comprensión y forma de la Vivienda Social, así como de los sistemas de Gobernanza. A partir de la comparativa entre los procesos de transición democrática chileno y español (Contexto político (C)), analizar su relación e influencia sobre las Políticas Públicas, Vivienda Social y sistemas de Gobernanza.

## (2) Sistema de Vivienda

-Analizar la relación y las dinámicas establecidas entre el parque de viviendas (estructura D1), los actores (D2) que intervienen y las políticas de vivienda (D3). Profundizar en el peso que tiene el mercado inmobiliario y el sector público en esta relación.

-Analizar la relación entre la estructura del parque de vivienda (D1), las políticas públicas de vivienda y los sistemas de gobernanza. Establecer la relación entre las problemáticas que surgen frente a la vivienda, el mercado inmobiliario y la forma y concepción de la Vivienda Social.

-Analizar el sistema de gobernanza que se establece en torno al sector de la vivienda. Determinar los principales actores (D2), así como las relaciones entre ellos, que participan en las Políticas Públicas de Vivienda, determinando la provisión y funcionamiento de la Vivienda Social. Analizar la influencia que tienen estos actores sobre las Políticas de Vivienda.

-Analizar cómo determinan las Políticas de Vivienda (D3) los programas de Vivienda Social; su forma, concepción y funcionamiento. Determinar si existe Vivienda Social ajena a las políticas de vivienda.

## 2/ POSIBLES PREGUNTAS

### 1/ Vivienda y Vivienda Social

- ¿Se hace realmente efectivo el derecho a la Vivienda?, ¿puede hacerse de algún modo?, ¿destacarías algún actor clave para que esto se produzca (explica de qué manera)?

- ¿Cuál es el rol del ente privado y el público dentro del sector de la Vivienda?, ¿y en el de la Vivienda Social? ¿Destacarías algún otro actor o componente relevante?

- ¿Cómo entiende el concepto de Vivienda Social?, ¿qué relación tiene con el mercado inmobiliario?, ¿cuál es su papel dentro del parque de vivienda construido?

- ¿Piensa que los programas de Vivienda Social se adecuan a las problemáticas contextuales ligadas a la vivienda?, ¿es este su objetivo?, ¿cuáles son los mecanismos para ello?, ¿cómo se podría potenciar esa adecuación?

- ¿Cuál es la relación entre las Políticas de Vivienda y los programas de Vivienda Social?, ¿determinan las Políticas públicas de Vivienda los programas de Vivienda Social implementados?, ¿podría explicar este proceso destacando a sus principales actores y niveles? ¿Existe Vivienda Social fuera del marco de las Políticas de Vivienda?

### 2/ Gobernanza Multinivel

- ¿Existen movimientos sociales ligados a las problemáticas frente a la vivienda?, ¿podría destacar alguno?, ¿qué incidencia tienen estos movimientos sobre las Políticas de Vivienda y su traducción en forma de Vivienda Social?

- ¿Podría explicar la diferencia y relación entre gobierno/gobernabilidad y la Gobernanza?, ¿cómo definiría esta relación, a nivel global y tradicional, en su país dentro del sector de la vivienda?, ¿cómo evoluciona esta relación?, ¿cuáles son sus actores principales, a qué niveles, qué relaciones se establecen entre ellos?

- ¿Cuál es el papel del tercer sector (todo tipo de asociaciones y organizaciones sin ánimo de lucro) en el proceso de diseño de las Políticas públicas de Vivienda y su implementación en forma de Vivienda Social?

### 3/ Contexto de la vivienda

#### 3.1 Path dependency o proceso (Estado de Bienestar; Políticas de Vivienda; Cultura):

- En el caso de que exista, ¿cómo explicaría la cultura de la Vivienda en su país?, ¿cuál es su origen?, ¿y su relación con la concepción de Vivienda Social?
- ¿Qué diferencias destacaría frente a la intervención tradicional del Estado en sectores como la educación o sanidad, frente a la intervención en el sector de la Vivienda?, ¿por qué es particular este sector? ¿Cuál es la realidad actual del Estado de Bienestar?, ¿en qué se basa, cuáles son sus pilares?
- ¿Cuál es la relación entre el mercado inmobiliario y el Estado de Bienestar?
- Para las Políticas de Vivienda y su traducción en programas de Vivienda Social, ¿qué diferencias destacaría del paso de la dictadura a la transición democrática?, ¿entran nuevos actores a formar parte? ¿mejora la situación, en qué sentido?
- A partir del neoliberalismo (80s), ¿cuál es el papel del Estado en el sector de la vivienda?, ¿qué representan las Políticas de Vivienda y programas de Vivienda Social?, ¿quién se encarga de la Vivienda Social y cómo?

#### 3.2 Sistema de vivienda o situación actual (Estructura; Actores; Políticas de Vivienda):

- ¿Cuál es el papel del sector privado en el ámbito de las Políticas de Vivienda y los programas de Vivienda Social?, ¿y el del sector público? ¿Cuál es la relación entre las Políticas de Vivienda, los programas de Vivienda Social y el mercado inmobiliario?
- ¿Cómo entiende el diálogo entre el sector público, privado y tercer sector dentro del ámbito de la vivienda?, ¿existen varios niveles?, ¿cómo se organizan entre sí? ¿cuáles son los principales actores que intervienen?, ¿y en el de la Vivienda Social en concreto?
- ¿Existen varios niveles dentro del gobierno a la hora del diseño e implementación de las Políticas de Vivienda? ¿podría explicar la relación entre estos niveles?
- ¿Hay diferencias entre las Políticas de Vivienda tradicionales y las actuales? ¿qué consecuencias para el sistema actual tiene todo el desarrollo de Políticas de Vivienda acontecido durante el siglo XX?
- ¿Cuál es la relación entre las problemáticas frente a la vivienda y las Políticas de Vivienda? ¿cuál es la relación entre el parque de viviendas construido, el mercado inmobiliario y las problemáticas frente a la vivienda?
- ¿Podría destacar las principales problemáticas que considera existen en su contexto frente a la vivienda?, ¿cómo definiría la respuesta social frente a las mismas?, ¿destacaría algún movimiento u organización relacionado?
- ¿Qué incidencia tienen estos actores sociales sobre las Políticas de Vivienda?, ¿me puede poner un ejemplo de Política de Vivienda, o su traducción en forma de programa de Vivienda Social, que responda directamente a una demanda social?
- ¿Cuál es el proceso por el cual las problemáticas contextuales frente a la vivienda se traducen en nuevas Políticas de Vivienda y soluciones en forma de programas de Vivienda Social? ¿Es la Vivienda Social el resultado final de un proceso bottom-up o se define de manera top-down?, ¿podría explicar ambos escenarios y destacar sus principales actores, así como las relaciones entre los mismos?

### 4/ Estudio de caso. Comparativa Barcelona vs Santiago

- (Retomar la primera pregunta, la vivienda como un derecho) ¿Existe un cambio en la actualidad frente a esta percepción conforme a su concepción tradicional?, ¿diría que en la actualidad se ha producido un cambio de tendencia general frente a la concepción frente a la vivienda y la Vivienda Social?, ¿podría explicarlo?, ¿a partir de qué año, o hito, se produce este cambio?

- ¿Podría explicarme (a partir de los aspectos que considere más relevantes) el proceso que finaliza con la nueva ley (España) /constitución (Chile), desde el punto de vista de la vivienda?, ¿cuándo se origina?, ¿qué actores son representativos?, ¿en qué punto estamos?

- ¿Qué incidencia han tenido los movimientos sociales sobre la nueva ley/constitución?, ¿podría poner algún ejemplo representativo? ¿De qué forma la nueva ley/constitución recoge las peticiones sociales o se adecua a sus problemáticas contextuales frente a la vivienda?

- ¿Representa la nueva ley/constitución (todo el proceso que ha llevado hasta su diseño, su contenido e implementación), un cambio en el funcionamiento del gobierno frente a otras prácticas neoliberales o más tradicionales?, ¿qué aspectos y actores destacaría al respecto dentro del sector de la vivienda?, ¿se podría hablar de una auténtica transición de modelo? ¿Podría destacar las principales diferencias o características del proceso actual (especial mención a los actores representativos), en cuanto al diseño de las Políticas de Vivienda y la provisión y funcionamiento de la Vivienda Social?

### 3/ESQUEMA GENERAL ENTREVISTAS

		Preguntas Entrevista
(A) Marco Teórico	A1. Vivienda y Vivienda Social	(1) Concepción y Función [Capítulo 10 (10.1.1)]
		(7) Relación con Políticas Públicas [Capítulo 10 (10.1.3)]
		(8) Principales Problemáticas [Capítulo 8 (8.2)]
	A2. Gobernanza Multinivel	(9) Bottom-Up (Movimientos Sociales) [Capítulo 10]
		(10) Top-Down (Estructuras institucionales) [Capítulo 10]
		(6) Transición [Capítulo 11]
(B) Contexto. Desarrollo histórico	B1. Cultura de Vivienda	(2) Origen y descripción [Capítulo 6]
	B2. Políticas de Vivienda	(4) Dictadura y Democracia [Capítulo 7 (7.3) y 11]
		(5) Neoliberalismo y Estado [Capítulo 7 (7.3) y 11]
B3. Estado de Bienestar	(3) Estado de Bienestar y Vivienda [Capítulo 5]	
(C) Contexto. Sistema de vivienda	C1. Estructura. Parque	(11) Proceso [Capítulo 10 (10.3)]
	C2. Actores	(12) Descripción y Relación [Capítulo 10 (10.2)]
	C3. Política de Vivienda	(13) Transición [Capítulo 11]
(D) Estudio de caso. Análisis	D1. Comparativa Barcelona y Santiago	(14) Explicación del Proceso [Capítulo 10]
		(15) Bottom-Up; Top-Down [Capítulo 10 y 11]
		(16) Transición [Capítulo 11]

Marco Teórico	Vivienda y Vivienda Social	<p>- ¿Cuál es el rol del ente privado y el público dentro del sector de la Vivienda?, ¿y en el de la Vivienda Social? ¿Destacaría algún otro actor o componente relevante?</p> <p>- ¿Cómo entiende el concepto de Vivienda Social?, ¿qué relación tiene con el mercado inmobiliario?, ¿cuál es su papel dentro del parque de vivienda construido?</p> <p>- ¿Piensa que los programas de Vivienda Social se adecuan a las problemáticas contextuales ligadas a la vivienda?, ¿es este su objetivo?, ¿cuáles son los mecanismos para ello?, ¿cómo se podría potenciar esa adecuación?</p> <p>- ¿Cuál es la relación entre las Políticas de Vivienda y los programas de Vivienda Social?, ¿determinan las Políticas públicas de Vivienda los programas de Vivienda Social implementados?, ¿podría explicar este proceso destacando a sus principales actores y niveles? ¿Existe Vivienda Social fuera del marco de las Políticas de Vivienda?</p>	<p>(1) ¿Cómo entiende la Vivienda Social?, ¿cuál es su papel dentro del parque de vivienda construido? [Concepción y Función]</p> <p>(7) ¿Cuál es la relación entre los programas de Vivienda Social y las Políticas Públicas?, ¿existe Vivienda Social fuera del marco de las Políticas de Vivienda? [Relación con las Políticas de Vivienda]</p>
	Gobernanza Multinivel	<p>- ¿Existen movimientos sociales ligados a las problemáticas frente a la vivienda?, ¿podría destacar alguno?, ¿qué incidencia tienen estos movimientos sobre las Políticas de Vivienda y su traducción en forma de Vivienda Social?</p> <p>- ¿Podría explicar la diferencia y relación entre gobierno/gobernabilidad y la Gobernanza?, ¿cómo definiría esta relación, a nivel global y tradicional, en su país dentro del sector de la vivienda?, ¿cómo evoluciona esta relación?, ¿cuáles son sus actores principales, a qué niveles, qué relaciones se establecen entre ellos?</p> <p>- ¿Cuál es el papel del tercer sector (todo tipo de asociaciones y organizaciones sin ánimo de lucro) en el proceso de diseño de las Políticas públicas de Vivienda y su implementación en forma de Vivienda Social?</p> <p>- ¿Existen varios niveles dentro del gobierno a la hora del diseño e implementación de las Políticas de Vivienda? ¿podría explicar la relación entre estos niveles?</p>	<p>(9) ¿Qué incidencia tienen los movimientos sociales ligados a las problemáticas residenciales sobre las Políticas de Vivienda y su traducción en forma de Vivienda Social?, ¿podría describirlo a partir de algún ejemplo? [Bottom-up]</p> <p>(10) Al contrario, ¿qué influencia sobre las Políticas de Vivienda, y su traducción en forma de Vivienda Social, tiene el nivel macro o más allá del ámbito nacional?, ¿podría poner algún ejemplo de ello? [Top-down]</p> <p>(6) ¿Diría que la forma de gobernar en torno al sector de la vivienda ha cambiado de un tiempo a esta parte?, ¿por qué?, ¿destacaría algún factor o momento representativo?</p> <p>(Cambio del Gobierno a la Gobernanza) [Transición]</p>

Contexto	Path Dependency (Proceso)	Cultura de Vivienda	- En el caso de que exista, ¿cómo explicaría la cultura de la Vivienda en su país?, ¿cuál es su origen?, ¿y su relación con la concepción de Vivienda Social?	(2) ¿Podría explicar la Cultura de la Vivienda en su país?, ¿cuál es su origen?, ¿y su relación con la concepción de Vivienda Social? [Origen y Descripción]
		Política de Vivienda	- Para las Políticas de Vivienda y su traducción en programas de Vivienda Social, ¿qué diferencias destacaría del paso de la dictadura a la transición democrática?, ¿entran nuevos actores a formar parte? ¿mejora la situación, en qué sentido? - A partir del neoliberalismo (80s), ¿cuál es el papel del Estado en el sector de la vivienda?, ¿qué representan las Políticas de Vivienda y programas de Vivienda Social?, ¿quién se encarga de la Vivienda Social y cómo?	(4) Dentro del sector de la Vivienda, Políticas de Vivienda y programas de Vivienda Social, ¿qué aspectos o diferencias destacaría del paso de la dictadura a la democracia? [Dictadura y Democracia]  (5) A partir de la ola neoliberal de los 80s, ¿qué relación se establece entre el ámbito público y privado en el sector de la vivienda? ¿Cuál es la situación actual? [Neoliberalismo y Estado]
		Estado de Bienestar	- ¿Qué diferencias destacaría frente a la intervención tradicional del Estado en sectores como la educación o sanidad, frente a la intervención en el sector de la Vivienda?, ¿por qué es particular este sector? ¿Cuál es la realidad actual del Estado de Bienestar?, ¿en qué se basa, cuáles son sus pilares? - ¿Cuál es la relación entre el mercado inmobiliario y el Estado de Bienestar?	(3) ¿Qué diferencias destacaría frente a la intervención tradicional del Estado en sectores como educación o sanidad, frente a la intervención en el sector de la Vivienda?, ¿por qué es particular este sector? [Estado de Bienestar y Vivienda]
	Sistema de Vivienda (Estático)	Estructura. Parque	- ¿Cuál es la relación entre las problemáticas frente a la vivienda y las Políticas de Vivienda? ¿cuál es la relación entre el parque de viviendas construido, el mercado inmobiliario y las problemáticas frente a la vivienda? - ¿Podría destacar las principales problemáticas que considera existen en su contexto frente a la vivienda?, ¿cómo definiría la respuesta social frente a las mismas?, ¿destacaría algún movimiento u organización relacionado? - ¿Cuál es el proceso por el cual las problemáticas contextuales frente a la vivienda se traducen en nuevas Políticas de Vivienda y soluciones en forma de programas de Vivienda Social? ¿Es la Vivienda Social el resultado final de un proceso bottom-up o se define de manera top-down?, ¿podría explicar ambos escenarios y destacar sus principales actores, así como las relaciones entre los mismos?	(8) ¿Podría destacar las principales problemáticas en torno a la Vivienda? ¿Cuál es la relación entre dichas problemáticas y las Políticas Públicas? [Principales Problemáticas]  (11) ¿Podría describir el proceso por el cual los programas de Vivienda Social se adecuan a las problemáticas contextuales que representa el parque de vivienda?  (¿Es la Vivienda Social el resultado final de un proceso Bottom-up o se define de manera Top-down?) [Proceso: desde la Problemática hasta la Vivienda Social]

		Actores	<p>- ¿Cuál es el papel del sector privado en el ámbito de las Políticas de Vivienda y los programas de Vivienda Social?, ¿y el del sector público? ¿Cuál es la relación entre las Políticas de Vivienda, los programas de Vivienda Social y el mercado inmobiliario?</p> <p>- ¿Cómo entiende el diálogo entre el sector público, privado y tercer sector dentro del ámbito de la vivienda?, ¿existen varios niveles?, ¿cómo se organizan entre sí? ¿cuáles son los principales actores que intervienen?, ¿y en el de la Vivienda Social en concreto?</p> <p>- ¿Qué incidencia tienen estos actores sociales sobre las Políticas de Vivienda?, ¿me puede poner un ejemplo de Política de Vivienda, o su traducción en forma de programa de Vivienda Social, que responda directamente a una demanda social?</p>	(12) ¿Cuáles son los principales actores que intervienen en este proceso?, ¿qué relaciones se establecen entre ellos? [Descripción y Relación entre Actores]
		Política de Vivienda	- ¿Hay diferencias entre las Políticas de Vivienda tradicionales y las actuales? ¿qué consecuencias para el sistema actual tiene todo el desarrollo de Políticas de Vivienda acontecido durante el siglo XX?	(13) ¿Existe alguna diferencia significativa entre las Políticas de Vivienda tradicionales y las actuales?, ¿a partir de cuándo se produce este cambio?, ¿cuáles son sus consecuencias? [Transición]

Estudio de Caso	Comparativa Barcelona y Santiago	<p>- ¿Es efectivo el derecho a la Vivienda?, ¿puede hacerse de algún modo? ¿Existe un cambio en la actualidad frente a esta percepción conforme a su concepción tradicional?</p> <p>- ¿Podría explicarme (a partir de los aspectos que considere más relevantes) el proceso que finaliza con la nueva ley (España) /constitución (Chile), desde el punto de vista de la vivienda?, ¿cuándo se origina?, ¿qué actores son representativos?, ¿en qué punto estamos?</p> <p>- ¿Qué incidencia han tenido los movimientos sociales sobre la nueva ley/constitución?, ¿podría poner algún ejemplo representativo? ¿De qué forma la nueva ley/constitución recoge las peticiones sociales o se adecua a sus problemáticas contextuales frente a la vivienda?</p> <p>- ¿Representa la nueva ley/constitución (todo el proceso que ha llevado para su diseño), un cambio en el funcionamiento del gobierno frente a otras prácticas tradicionales?, ¿qué aspectos y actores destacaría al respecto dentro del sector de la vivienda?, ¿se podría hablar de una auténtica transición de modelo? ¿Las diferencias o características del proceso actual, en cuanto al diseño de las Políticas de Vivienda y la provisión y funcionamiento de Vivienda Social?</p>	<p>(14) ¿Cómo ha vivido y entiende el proceso que finaliza con la nueva ley (España) /constitución (Chile), desde el punto de vista de la vivienda?, ¿cuándo se origina y por qué?, ¿qué actores son representativos y cuál es su función?, ¿en qué punto estamos? [Proceso]</p> <p>(15) ¿Qué incidencia han tenido los movimientos sociales sobre la nueva ley/constitución?, ¿podría poner algún ejemplo representativo? [Bottom-up]</p> <p>Por otro lado, ¿la nueva ley/constitución recibe algún tipo de influencia de un ente mayor al nivel nacional?, ¿podría poner algún ejemplo? [Top-down]</p> <p>(16) El proceso que culmina con la nueva ley/constitución, ¿representa un cambio o transición para el funcionamiento tradicional del gobierno frente a la vivienda?, ¿por qué? [Transición]</p>
-----------------	----------------------------------	--	---

#### 4/ ENTREVISTA TIPO

- (1) ¿Cómo entiende la Vivienda Social?, ¿cuál es su papel dentro del parque de vivienda construido?
  - (2) ¿Podría explicar la Cultura de la Vivienda en su país?, ¿cuál es su origen?, ¿y su relación con la concepción de Vivienda Social?
  - (3) ¿Qué diferencias destacaría frente a la intervención tradicional del Estado en sectores como educación o sanidad, frente a la intervención en el sector de la Vivienda?, ¿por qué es particular este sector?
  - (4) Dentro del sector de la Vivienda, Políticas de Vivienda y programas de Vivienda Social, ¿qué aspectos o diferencias destacaría del paso de la dictadura a la democracia?
  - (5) A partir de la ola neoliberal de los 80s, ¿qué relación se establece entre el ámbito público y privado en el sector de la vivienda? ¿Cuál es la situación actual?
  - (6) ¿Diría que la forma de gobernar en torno al sector de la vivienda ha cambiado de un tiempo a esta parte?, ¿por qué?, ¿destacaría algún factor o momento representativo?
  
  - (7) ¿Cuál es la relación entre los programas de Vivienda Social y las Políticas Públicas?, ¿existe Vivienda Social fuera del marco de las Políticas de Vivienda?
  - (8) ¿Podría destacar las principales problemáticas en torno a la Vivienda? ¿Cuál es la relación entre dichas problemáticas y las Políticas Públicas?
  - (9) ¿Qué incidencia tienen los movimientos sociales ligados a las problemáticas residenciales sobre las Políticas de Vivienda y su traducción en forma de Vivienda Social?, ¿podría describirlo a partir de algún ejemplo?
  - (10) Al contrario, ¿qué influencia sobre las Políticas de Vivienda, y su traducción en forma de Vivienda Social, tiene el nivel macro o más allá del ámbito nacional?, ¿podría poner algún ejemplo de ello?
  - (11) ¿Podría describir el proceso por el cual los programas de Vivienda Social se adecuan a las problemáticas contextuales que representa el parque de vivienda?
  - (12) ¿Cuáles son los principales actores que intervienen en este proceso?, ¿qué relaciones se establecen entre ellos?
  - (13) Por tanto, ¿existe alguna diferencia significativa entre las Políticas de Vivienda tradicionales y las actuales?, ¿a partir de cuándo se produce este cambio?, ¿cuáles son sus consecuencias?
  
  - (14) ¿Cómo ha vivido y entiende el proceso que finaliza con la nueva ley (España) /constitución (Chile), desde el punto de vista de la vivienda?, ¿cuándo se origina y por qué?, ¿qué actores son representativos y cuál es su función?, ¿en qué punto estamos?
  - (15) ¿Qué incidencia han tenido los movimientos sociales sobre la nueva ley/constitución?, ¿podría poner algún ejemplo representativo?
- Por otro lado, ¿la nueva ley/constitución recibe algún tipo de influencia de un ente mayor al nivel nacional?, ¿podría poner algún ejemplo?
- (16) El proceso que culmina con la nueva ley/constitución, ¿representa un cambio o transición para el funcionamiento tradicional del gobierno frente a la vivienda?, ¿por qué?

## **Anexo II. Entrevistas realizadas. Codificación de las transcripciones**

<b>ESPAÑA</b>		
Sector. Actor	Persona Entrevistada (código para respetar su anonimato)	Fecha. Duración
Ente público	(ES.EP1) Director del Observatori Metropolità de l'Habitatge Barcelona, O-HB. Doctor arquitecto (ETSAB-UPC) y politólogo.	[22.11.22; 01:03:27]
	(ES.EP2) Analista jefe en Ivàlua, Instituto Catalán de Evaluación de Políticas. Doctora en política económica europea y políticas sociales.	[23.11.22; 01:00:25]
	(ES.EP3) Consultor independiente. Instituto Municipal de Vivienda Barcelona (IMHAB). Experto en política de vivienda, ámbito internacional.	[05.12.22; 01:23:46]
	(ES.EP4) Gerente de vivienda y rehabilitación. Ayuntamiento de Barcelona. Instituto Municipal de Vivienda y Rehabilitación (IMHAB).	[12.01.23; 01:28:56]
	(ES.EP5) Secretario autonómico de Vivienda y Función Social en la Comunidad Valenciana. Politólogo con participación en el movimiento estudiantil.	[30.01.23; 00:53:53]
Tercer Sector	(ES.TS6) Director general. Fundación Hábitat3. <a href="https://www.habitat3.cat/">https://www.habitat3.cat/</a>	[07.12.22; 00:56:23]
	(ES.TS7) Subdirector General en la Asociación Provivienda. <a href="https://www.provivienda.org/">https://www.provivienda.org/</a>	[20.12.22; 01:13:28]
	(ES.TS8) Directora Fundación Mambré. Miembro de la Plataforma de Afectados por la Hipoteca (PAH). <a href="http://www.fundaciomambre.org/">http://www.fundaciomambre.org/</a>	[03.02.23; 01:03:06]
	(ES.TS9) Director de Arrels Fundación. <a href="https://www.arrelsfundacio.org/">https://www.arrelsfundacio.org/</a>	[14.02.23; 01:03:18]
Academia	(ES.A10) Doctora en Sociología. Estudios Urbanos: Territorio, Ciudad y Vivienda. Profesora investigadora en Universidade Coruña.	[22.03.22; 01:03:33]
	(ES.A11) Doctor en Sociología (UB). Innovación social y desarrollo territorial. Sociología de la residencia comunitaria frente a los retos ecosociales.	[16.01.23; 01:03:31]
	(ES.A12) Catedrático de Derecho Civil en la Universidad Rovira i Virgili. Fundador de la Cátedra Unesco de Vivienda.	[17.01.23; 01:06:01]
	(ES.A13) Doctora en Políticas Públicas. Tesis: El Sistema de Vivienda Español tras la Crisis (2007-2016). Vicepresidenta de Sostre Cívic.	[02.02.23; 01:04:10].
Sector Privado	(ES.SP14) Socio fundador de Pomo Assessors Consultors, S.A. Ordenación territorial, urbanismo y vivienda. <a href="https://www.promoacsa.es/es/">https://www.promoacsa.es/es/</a>	[12.12.22; 00:56:10]
	(ES.SP15) Director de la inmobiliaria Busquets Gálvez, S.L. <a href="https://www.busquetsgalvez.com/web/">https://www.busquetsgalvez.com/web/</a>	[14.12.22; 00:53:37]
	(ES.SP16) Consejero delegado de Cevasa, S.A. Habitatge Metròpolis Barcelona, colaboración público-privada. <a href="https://www.cevasa.com/">https://www.cevasa.com/</a>	[11.01.23; 00:57:17]
Activismo Social	(ES.AS17) Diseñador y activista de transiciones ecosociales. Holon; La Borda; Xarxa Economía Solidaria (XES). Habitatge cooperatiu. <a href="https://www.holon.cat/en/">https://www.holon.cat/en/</a> <a href="http://www.laborda.coop/es/">http://www.laborda.coop/es/</a>	[15.12.22; 00:47:56]
	(ES.AS18) Doctorando: crisis inmobiliaria, sistema financiero y el Sindicato de Inquilinos (la Hidra Coop.) Investigación militante. <a href="https://lahidra.net/">https://lahidra.net/</a> <a href="https://sindicatdellogateres.org/es/">https://sindicatdellogateres.org/es/</a>	[12.01.23; 01:00:38]
	(ES.AS19) Doctorando. Activista en la PAH desde 2015. Investigación militante. <a href="https://afectadosporlahipoteca.com/">https://afectadosporlahipoteca.com/</a>	[18.01.23; 00:59:23]

<b>CHILE</b>		
Sector. Actor	Persona Entrevistada (código para respetar su anonimato)	Fecha. Duración
Ente público	(CL.EP1)	Director ejecutivo, corporación municipal Innova Recoleta. Exdirector del SERVIU, Región Metropolitana. [19.04.22; 01:26:13]
	(CL.EP2)	Arquitecto. Corporación municipal de desarrollo social, Ñuñoa. 10 años en el MINVU, recuperación de territorio y Planes maestros. [28.04.22; 01:17:22]
	(CL.EP3)	Proyectos de vivienda social y comités de vivienda, Ñuñoa (EP). Trabajó en la EP de la Fundación Techo. [29.04.22; 01:09:56]
	(CL.EP4)	Jefe de la División de Política Habitacional, MINVU. Arquitecto con una larga trayectoria como funcionario de carrera. [06.05.22; 01:01:39]
	(CL.EP5)	Jefe en la Oficina de Gestión de Proyectos Habitacionales, División de Política Habitacional, MINVU. [24.05.22; 01:13:48]
Tercer Sector	(CL.TS6)	Director de Déficit Cero. Exdirector Techo Chile y Fundación Vivienda. <a href="https://www.fabricafv.cl/">https://www.fabricafv.cl/</a> <a href="https://cl.techo.org/">https://cl.techo.org/</a> <a href="https://deficitcero.cl/">https://deficitcero.cl/</a> [18.05.22; 00:38:42]
	(CL.TS7)	Directora ejecutiva Fundación Alcanzable. Trabajó en el Centro de Políticas Públicas de la Universidad Católica. <a href="https://www.alcanzable.cl/">https://www.alcanzable.cl/</a> [01.06.22; 01:14:01]
	(CL.TS8)	Trabaja en el CES, Centro de Estudios Socioterritoriales, de la Fundación Techo. <a href="https://ceschile.org/">https://ceschile.org/</a> [08.06.22; 00:49:44]
	(CL.TS9)	Directora de la Inmobiliaria Social Techo, Fundación Techo. <a href="https://cl.techo.org/">https://cl.techo.org/</a> [13.06.22; 01:20:50]
Academia	(CL.A10)	Doctor en Sociología. Instituto de la Vivienda, (INVI). Facultad de Arquitectura (FAU), Universidad de Chile. <a href="https://revistainvi.uchile.cl/">https://revistainvi.uchile.cl/</a> [13.04.22; 01:49:53]
	(CL.A11)	Doctor en Arquitectura y Estudios Urbanos. Profesor e investigador en la Universidad Alberto Hurtado. Geógrafo, Universidad de Chile. [26.04.22; 00:54:13]
	(CL.A12)	Doctora en Estudios Urbanos. Profesora e investigadora en la Universidad de Concepción. [29.04.22; 01:11:19]
	(CL.A13)	Historiador, doctorando en geografía. Universidad Católica. Políticas y vivienda subsidiada. [13.05.22; 01:22:23]
	(CL.A14)	Doctora en Arquitectura y Estudios Urbanos. Profesora e investigadora en la Universidad Católica. [17.05.22; 01:24:10]
	(CL.A15)	Exdirector del Instituto de la Vivienda (INVI), Facultad de Arquitectura. (FAU), Universidad de Chile. <a href="https://revistainvi.uchile.cl/">https://revistainvi.uchile.cl/</a> [20.05.22; 01:03:25]
	(CL.A16)	Arquitecto, doctorando en Estudios Urbanos. Universidad Católica. Políticas de vivienda y ciudad. [01.06.22; 01:24:30]
Sector Privado	(CL.SP17)	Arquitecta, Máster en Gestión y Valoración Urbana. Doctoranda en la Politécnica de Barcelona. Experiencia en el sector privado inmobiliario. [24.03.22; 00:51:49]
	(CL.SP18)	Presidenta Comité de Vivienda Social, Cámara Chilena Construcción. Empresaria, sector de la construcción. <a href="https://www.igestionurbana.cl/">https://www.igestionurbana.cl/</a> [27.05.22; 01:12:30]
	(CL.SP19)	Doctor en Ciencias Sociales, su tesis se centra en la neoliberalización y la acumulación capitalista, poniendo el foco sobre la CChC. [16.06.22; 01:41:21]
	(CL.SP20)	Presidente de la Cámara Chilena de la Construcción (CChC). Empresario, sector inmobiliario y construcción. <a href="https://www.rvc.cl/">https://www.rvc.cl/</a> [24.06.22; 01:05:05]
Activismo Social	(CL.AS21)	Importante figura en la movilización estudiantil de 2011. Director de Organizaciones Sociales, Gobierno de Chile (2014-18). [30.03.22; 01:21:25]
	(CL.AS22)	Doctor en Antropología. Profesor en la Universidad Alberto Hurtado. Experto en el estudio de movimientos sociales y pobladores en Chile. [18.04.22; 01:05:26]

	(CL.AS23)	Activista, defensora Derechos Humanos. En lucha por la vivienda digna en la ciudad transformadora. Escritora con impacto social.	[21.04.22; 01:09:06]
	(CL.AS24)	Doctor en Sociología. Experto en la acción colectiva de los pobladores en Chile, a partir del análisis de la lucha por la vivienda digna.	[02.05.22; 01:23:43]
	(CL.AS25)	Dirigente social. Larga experiencia en organización y gestión de comités de vivienda y postulación colectiva de subsidios.	[06.06.22; 00:42:14]
	(CL.AS26)	Dirigente social. Larga experiencia en organización y gestión de comités de vivienda y postulación colectiva de subsidios.	[09.06.22; 00:37:39]



**BIBLIOGRAFÍA**

- Aalbers, M. B. (2016). *The Financialization of Housing. A political Economy Approach*. New York, Routledge.
- Aalbers, M. B. (2019). Financialization. *International Encyclopedia of Geography*, 1–12. <https://doi.org/10.1002/9781118786352.wbieg0598.pub2>
- Adelle, C., & Weiland, S. (2012). Policy assessment: The state of the art. *Impact Assessment and Project Appraisal*, 30(1), 25–33. <https://doi.org/10.1080/14615517.2012.663256>
- Aidukaite, J. (2009). Old welfare state theories and new welfare regimes in Eastern Europe: Challenges and implications. *Institute for Social Research, Communist and Post-Communist Studies*, 42, 23–39. <https://doi.org/10.1016/j.postcomstud.2009.02.004>
- Aja-Valle, J. (2016). Clase, precariedad laboral y crisis de régimen. Una interpretación del ciclo político de la crisis. *Pensar Desde Abajo. Fundación Andaluza Memoria y Cultura*, 5, 27–56.
- Ajuntament Barcelona. (1996). *Barcelona: la segona renovació*. Sector Urbanisme. Ajuntament de Barcelona Publicacions.
- Alabart-Vilà, A. (1981). *Els barris de Barcelona i el moviment associatiu veïnal* [Tesis doctoral. Universidad de Barcelona]. <https://www.tdx.cat/handle/10803/294860>
- Alarcón, A., Demaestri, E. C., & Piedrabuena, B. (2014). *Financiamiento de la vivienda en Chile*. Inter-American Development Bank.
- Alarcón, P., Font, J., & Madrid, E. (2015). *Participación, ciudadanía y desigualdad*. Líneas de acción. Oxfam Intermón.
- Alberdi, B. (2014). Social Housing in Spain. In M. Scanlon, Kathleen; Whitehead, Christine; Fernández (Ed.), *Social Housing in Europe* (pp. 223–237). Oxford: Wiley Blackwell. <https://doi.org/10.1002/9781118412367.ch13>
- Alguacil-Denche, A., Alguacil-Gómez, J., Arasanz-Díaz, J., Fernández-Evangelista, G., Paniagua-Caparrós, J., Olea-Ferreras, S., & Renes-Ayala, V. (2013). *La vivienda en España en el siglo XXI: Diagnóstico del modelo residencial y propuestas para otra política de vivienda*. Madrid: FOESSA, Cáritas.
- Allen, C. (2009). The fallacy of “Housing studies”: Philosophical problems of knowledge and understanding in housing research. *Housing, Theory and Society*, 26(1), 53–79. <https://doi.org/10.1080/14036090802704429>
- Allen, J. (2006). Welfare regimes, welfare systems and housing in southern Europe. *European Journal of Housing Policy*, 6(3), 251–277. <https://doi.org/10.1080/14616710600973102>
- Allen, J., Barlow, J., Leal, J., Maloutas, T., & Padovani, L. (2004). Housing and Welfare in Southern Europe. In *Oxford. Blackwell Publishers*. <https://doi.org/10.1002/9780470757536>
- Alonso, W. (1964). *Location and Land Use. Toward a general theory of land rent*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Alós-Moner, R. (1999). Las políticas de desarrollo local en Cataluña. *Papers. Revista de Sociologia*, 58, 75–93. <https://doi.org/10.5565/rev/papers/v58n0.1983>
- Álvarez-Agüí, N. (2017). Formulación y tratamiento de un «problema social»: En torno a los desalojos forzosos en la Cañada real (Madrid). *AIBR Revista de Antropología Iberoamericana*, 12(2), 215–239. <https://doi.org/10.11156/aibr.120207>
- Álvarez-de Andrés, E., & Smith, H. (2019). La lucha por la vivienda en España (2009-2019): desde la calle a las instituciones. *Revista INVI*, 34(97), 179–203.
- Alves, P., & Urtasun, A. (2019). *Evolución reciente del mercado de la vivienda en España*. Banco de España. Eurosistema.
- Alzate-Zuluaga, M. L., & Romo-Morales, G. (2017). La agenda pública en sus teorías y aproximaciones

- metodológicas. Una clasificación alternativa. *Revista Enfoques: Ciencia Política y Administración Pública. Universidad Central de Chile*, *XV*(26), 13–35.
- Ambrose, P. J. (1991). The housing provision chain as a comparative analytical framework. *Scandinavian Housing and Planning Research*, *8*(2), 91–104. <https://doi.org/10.1080/02815739108730263>
- Amin, A. (1999). An institutionalist perspective on regional economic development. *International Journal of Urban and Regional Research*, *23*(2), 365–378.
- Anderson, I. (1993). Housing policy and street homelessness in Britain. *Housing Studies*, *8*(1), 17–28. <https://doi.org/10.1080/02673039308720747>
- Andersson, R., & Turner, L. M. (2014). Segregation, gentrification, and residualisation: From public housing to market-driven housing allocation in inner city Stockholm. *International Journal of Housing Policy*, *14*(1), 3–29. <https://doi.org/10.1080/14616718.2013.872949>
- Andreotti, A., Garcia, S. M., Gomez, A., Hespanha, P., Kazepo, Y., & Mingione, E. (2001). Does a Southern European Model Exist? *Journal of European Area Studies*, *9*(1), 43–62. <https://doi.org/10.1080/14608460120061948>
- Andreotti, A., & Mingione, E. (2016). Local welfare systems in Europe and the economic crisis. *European Urban and Regional Studies*, *23*(3), 252–266. <https://doi.org/10.1177/0969776414557191>
- Andreotti, A., Mingione, E., & Polizzi, E. (2012). Local Welfare Systems: A Challenge for Social Cohesion. *Urban Studies*, *49*(9), 1925–1940. <https://doi.org/10.1177/0042098012444884>
- Andreu-Acebal, M. (2014). *El moviment ciutadà i la transició a Barcelona: la FAVB (1972-1986)*. <https://www.tdx.cat/handle/10803/134795>
- Angelcos, N., & Pérez, M. (2017). De la “desaparición” a la reemergencia: Continuidades y rupturas del movimiento de pobladores en Chile. *Latin American Research Review*, *52*(1), 94–109. <https://doi.org/10.25222/larr.39>
- Aponte-Blank, C. (2012). ¿Estado social o estado de bienestar en América Latina? *Revista Venezolana de Análisis de Coyuntura*, *18*(1), 11–40.
- Aravena, A., & Iacobelli, A. (2013). *Elemental: Incremental Housing and Participatory Design Manual*. Hatje Cantz.
- Arellano, J. P. (1976). Elementos para una Política de Vivienda Social. *Corporación de Investigaciones Económicas Para Latinoamérica. Estudios CIEPLAN 5*.
- Aristóteles. (1992). *The Politics*. Trad. T.A. Sinclair (1962); revisada T. Saunders (1981). Londres: Penguin Books.
- Arriagada-Luco, C., & Moreno, J. C. (2006). *Atlas de la Evolución del Déficit Habitacional en Chile, 1992-2002*. Gobierno de Chile.
- Arriagada-Luco, C., Sepúlveda-Swatson, D., Cartier-Rovirosa, E., & Gutiérrez-Vera, C. (2004). *Chile: Un siglo de políticas en Vivienda y Barrio*. MINVU. Ministerio de Vivienda y Urbanismo. Chile.
- Arriagada-Luco, C., & Simioni, D. (2001). Dinámica de valorización del suelo en el área metropolitana del Gran Santiago y desafíos del financiamiento urbano. In *CEPAL*.
- Arriagada, E. (2013). Clientelismo político y participación local: El rol de los dirigentes sociales en la articulación entre autoridades y ciudadanos en Santiago de Chile. *Polis (Santiago)*, *12*(36), 15–38. <https://doi.org/10.4067/s0718-65682013000300002>
- Arrighi, G. (1994). *The Long Twentieth Century: Money, Power, and the Origins of Our Times*. Verso. <https://doi.org/10.2307/591083>
- Ascoli, U., & Ranci, C. (2002). *Dilemmas of the Welfare Mix: The New Structure of Welfare in an Era of Privatization*. London: Kluwer Academic/Plenum.
- Aspalter, C. (2006). The East Asian welfare model. *International Journal of Social Welfare*, *15*(4), 290–301. <https://doi.org/10.1111/j.1468-2397.2006.00413.x>

- Bache, I., & Flinders, M. (2004). *Multi-level Governance*. Oxford: Oxford University Press.
- Baird-Zars, B., Associates, A. U., Chevalier, O., Housing, S., Specialist, U. D., & Development, I. (2013). Using Evidence-Based Global Housing Indicators for Policy Evaluation of Rental Housing and Vacant Properties. *Habit for Humanity International*.
- Balchin, P. (Ed.). (1996). *Housing Policy in Europe*. Routledge, London.
- Ball, M., Harloe, M., & Martens, M. (1988). *Housing & Social Change in Europe and the Usa*. London and New York: Routledge.
- Ball, Michael. (1983). *Housing policy and economic power: The political economy of owner occupation*. Methuen, London. <https://doi.org/10.4324/9780203472613>
- Bambra, C. (2007). Going beyond the three worlds of welfare capitalism: Regime theory and public health research. *Journal of Epidemiology and Community Health*, 61(12), 1098–1102. <https://doi.org/10.1136/jech.2007.064295>
- Bannen, P., Moris, R., Sabatini, F., Fuentes, L., Orellana, A., Truffello, R., Link, F., Perrozzi, A., Vicuña, M., & Ibarra, M. (2019). *Observaciones y propuestas al proyecto de Ley de Integración Social y Urbana*. Instituto de Estudios Urbanos y Territoriales: Santiago, Chile.
- Baño, R. (1985). *Lo social y lo político, un dilema clave del movimiento popular*. Santiago: Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales.
- Barbieri, N., Brugué, Q., Camprubí, A., Cruz, H., Donat, D., Fernández, C., Jiménez, E., Martínez, R., & Parés, M. (2018). *Barrios y Crisis. Crisis económica, segregación urbana e innovación social en Cataluña* (I. Blanco & O. Nello (eds.)). Tirant lo Balnc. Instituto de Gobierno y Políticas Públicas (IGOP. UAB).
- Barnett, R., & Lowe, S. (1990). Measuring Housing Need and the Provision of Social Housing. *Housing Studies*, 5(3), 184–194. <https://doi.org/10.1080/02673039008720683>
- Barreiro-Pereira, P. (1991). *Casas baratas: la vivienda social en Madrid, 1900-1939*. Colegio Oficial de Arquitectos de Madrid.
- Barrientos, A. (2004). Latin America: Towards a liberal-informal welfare regime. In *Insecurity and Welfare Regimes in Asia, Africa and Latin America: Social Policy in Development Contexts* (pp. 121–168). Cambridge University Press. <https://doi.org/10.1017/CBO9780511720239.006>
- Barton, J. R. (2006). Sustentabilidad urbana como planificación estratégica. *EURE (Santiago)*, 32(96), 27–45. <https://doi.org/10.4067/s0250-71612006000200003>
- Bassett, K., & Short, J. R. (1980). *Housing and Residential Structure: Alternative Approaches*. Routledge & Kegan Paul: London, Boston and Henley.
- Bassi, A. (2011). Social Innovation: Some Definitions. *Boletín Del Centro de Investigación de Economía y Sociedad*, 88, 1–7.
- Bauböck, R. (2003). Reinventing urban citizenship. *Citizenship Studies*, 7(2), 139–160. <https://doi.org/10.1080/1362102032000065946>
- Bauman, Z. (1999). *Liquid Modernity*. Cambridge: Polity Press.
- Beaujeau-Garnier, J., & Chabot, G. (1975). *Tratado geografía urbana*. Editorial Vicens Vives.
- Beaumont, J., & Nicholls, W. (2008). Plural governance, participation and democracy in cities. *International Journal of Urban and Regional Research*, 32(1), 87–94. <https://doi.org/10.1111/j.1468-2427.2008.00779.x>
- Beck, U. (1998). *La sociedad del riesgo. Hacia una nueva modernidad*. Ediciones Paidós Ibérica (p.o. en 1986).
- Belsky, E., & Drew, R. (2008). Revisiting Rental Housing: Policies, Programs, and Priorities. In Belsky y Retsinas Editores (Ed.), *Revisiting Rental Housing: Policies, Programs, and Priorities*. Washington, DC: Brookings Institution Press. <https://doi.org/10.1080/01944360802350343>
- Bengtsson, B. (2009). Political science as the missing link in housing studies. *Housing, Theory and*

- Society*, 26(1), 10–25. <https://doi.org/10.1080/14036090802704106>
- Bentham, J. (2007). *An Introduction to the Principles of Morals and Legislation*. Dover Philosophical Classics: Publications Inc.
- BEPA. (2011). Empowering people, driving change. Social innovation in the European Union. In *Bureau of European Policy Advisers*. European Commission. <https://doi.org/10.2796/13155>
- Berger, S. (2009). The foundations of non-equilibrium economics: The principle of circular and cumulative causation. In *NY and London: Routledge*. <https://doi.org/10.4324/9780203873731>
- Bermúdez, T., & Trilla, C. (2014). Un parque de viviendas de alquiler social. Una asignatura pendiente en Cataluña. *Debats Catalunya Social. Propostes Des Del Tercer Sector*, 39, 7.
- Bernabé, D. (2020). *La distancia del presente. Auge y crisis de la democracia española (2010-2020)*. Editorial Akal. Madrid.
- Berry, B. J. (1971). Geografía de los centros de mercado y distribución al por menor. In *Geografía económica*. Barcelona: Ed. Vicens Vives.
- Bettin, G. (1982). *Los sociólogos en la ciudad*. Editorial Gustavo Gili.
- Blanco, A., Fretes, V., & Muñoz, A. (2014). *Rental Housing Wanted: policy options for Latin America and the Caribbean*. Inter-American Development Bank.
- Blanco, I. (2015). Between democratic network governance and neoliberalism: A regime-theoretical analysis of collaboration in Barcelona. *Cities*, 44, 123–130. <https://doi.org/10.1016/j.cities.2014.10.007>
- Blanco, I., Cruz, H., Martínez, R., & Parés, M. (2016). El papel de la innovación social frente a la crisis. *Ciudad y Territorio. Estudios Territoriales*, 48(188), 249–260.
- Blanco, I., & Gomà, R. (2003). Gobiernos locales y redes participativas: retos e innovaciones. *Revista Del CLAD Reforma y Democracia*, 26.
- Blanco, Ismael. (2009). Does a “Barcelona Model” really exist? Periods, territories and actors in the process of urban transformation. *Local Government Studies*, 35(3), 355–369. <https://doi.org/10.1080/03003930902854289>
- Blasco, B. (1993). Política de Vivienda en España: Un Análisis Global. *Tesis Doctoral. Departamento Economía Aplicada III, Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales. Universidad Complutense de Madrid*.
- Blatter, J. (2004). ‘From “spaces of place” to “spaces of flows”?’ Territorial and functional governance in cross-border regions in Europe and North America. *International Journal of Urban and Regional Research*, 28(3), 530–548. <https://doi.org/10.1111/j.0309-1317.2004.00534.x>
- Boelhouwer, P., & Van der Heijden, H. (1993). Housing systems in Europe. In *Housing and urban policy studies 1*. Delft: Delft University Press.
- Boelhouwer, Peter, & van der Heijden, H. (1993). Housing policy in seven European countries: The role of politics in housing. *Netherlands Journal of Housing and the Built Environment*, 8(4), 383–404. <https://doi.org/10.1007/BF02496562>
- Boix-Palop, A., & Gimeno-Fernández, C. (2020). *La mejora de la calidad normativa. Estudio comparado de procedimientos para la elaboración de normas e instrumentos para la mejora y evaluación de su calidad*. Publicacions de la Universitat de València.
- Bolívar, T., & Erazo, J. (2013). Los lugares del hábitat y la inclusión. In *Flacso* (Vol. 1, Issue Mayo).
- Bonet i Martí, J. (2012). El territorio como espacio deradicalización democrática. Una aproximación crítica a los procesos de participación ciudadana en las políticas urbanas de Madrid y Barcelona. *Athenea Digital*, 12(1), 15–28.
- Bonoli, G. (1997). Classifying welfare states: A two-dimension approach. *Journal of Social Policy*, 26(3), 351–372. <https://doi.org/10.1017/S0047279497005059>
- Borja, J. (1973). *Movimientos sociales urbanos*. Buenos Aires: Siap.

- Borja, J., & Castells, M. (1997). *Local y global. La gestión de las ciudades en la era de la información*. Naciones Unidas; Centre des Nations Unies pour les établissements humains.
- Borja, J., Valdes, T., Pozo, H., & Morales, E. (1987). *Descentralización del Estado: movimiento social y gestión local*. CLACSO Coediciones. Colección Histórica. Santiago de Chile.
- Bosch, J. (2005). *Envejecimiento y vivienda. El problema residencial de las personas mayores en Catalunya*. Fundación la Caixa.
- Botelho, A., López-Colás, J., & Módenes, J. (2016). Home ownership in Southern European countries : Similarities and differences. *Portuguese Journal of Social Science*, 15(2), 275–298. <https://doi.org/10.1386/pjss.15.2.275>
- Bouillon, C., Boruchowicz, C., & Medellín, N. (2012). Room for development: Housing markets in Latin America and the Caribbean. In *Inter-American Development Bank*. Washington, DC: Banco Interamericano de Desarrollo. <https://doi.org/10.1057/9781137031464>
- Bourdieu, P. (1986). The forms of capital. In J. Richardson (Ed.), *Handbook of Theory and Research for the Sociology of Education* (pp. 241–258). New York: Greenwood.
- Bourdieu, P. (1991). *La distinción. Criterios y bases sociales del gusto*. Madrid: Taurus Alfaguara.
- Bourdieu, P. (2011). *Las estrategias de la reproducción social*. Siglo XXI Editora Iberoamericana. Buenos Aires. Argentina.
- Bourne, L. S. (1981). *The Geography of Housing*. London: Arnold.
- Bover, O. (2010). Housing Purchases and the Dynamics of Housing Wealth. *Working Papers*, 1036. <https://doi.org/10.2139/ssrn.1726338>
- Brain Valenzuela, I., Prieto Suárez, J. J., & Sabatini Downey, F. (2010). Vivir en Campamentos: ¿Camino hacia la vivienda formal o estrategia de localización para enfrentar la vulnerabilidad? *EURE (Santiago)*, 36(109), 111–141. <https://doi.org/10.4067/s0250-71612010000300005>
- Breidenbach, A. L. (2018). Constrained from leaving or comfortable at home? Young people's explanations for delayed home-leaving in 28 European countries. *International Journal of Comparative Sociology*, 59(4), 271–300. <https://doi.org/10.1177/0020715218807261>
- Brenner, N. (2003). La formación de la ciudad global y el re-escalamiento del espacio del Estado en la Europa Occidental post-fordista. *EURE (Santiago)*, 29(86), 05–35. <https://doi.org/10.4067/s0250-71612003008600001>
- Brenner, N. (2004). Urban governance and the production of new state spaces in western Europe, 1960-2000. In *Review of International Political Economy* (Vol. 11, Issue 3, pp. 447–488). Taylor & Francis. <https://doi.org/10.1080/0969229042000282864>
- Brenner, N. (2014a). *Implosions/explosions. Towards a study of planetary urbanization*. Brenner, N., Ed.; Jovis: Berlin, Germany.
- Brenner, N. (2014b). Introduction: Urban Theory without an outside. In *Implosions / Explosions. Towards a study of planetary urbanization* (pp. 14–30). Brenner, N., Ed.; Jovis: Berlin, Germany.
- Brenner, N., Peck, J., & Theodore, N. (2010). Variegated neoliberalization: Geographies, modalities, pathways. *Global Networks*, 10(2), 182–222. <https://doi.org/10.1111/j.1471-0374.2009.00277.x>
- Brenner, N., & Theodore, N. (2002). Cities and the geographies of "actually existing neoliberalism." *Antipode*, 34(3), 349–379. <https://doi.org/10.1111/1467-8330.00246>
- Brenner, R. (2009). *La economía de la turbulencia global. Las economías capitalistas avanzadas de la larga expansión al largo declive, 1945-2005*. Madrid: Akal.
- Brugué, Q., & Gomà, R. (1998). Gobierno local, ciudad y política urbana. *Estudios Demográficos y Urbanos*, 13(3(39)), 561–583.
- Brunhes, J., & Deffontaines, P. (1926). Géographie humaine de la France. In *Histoire de la nation française, dirigida por G. Hanotaux* (p. Vol I-II). París: Plon.
- Buck, N., & Gordon, I. R. (2005). *Changing Cities: Rethinking Urban Competitiveness, Cohesion and*

- Governance*. Nueva York: Palgrave MacMillan. <https://doi.org/10.1007/978-0-230-21203-9>
- Buillon, P., Azevedo, N., Medellín, N., & Boruchowicz, C. (2010). Two Bedrooms, Two Bathrooms, and a Big Yard? Housing Demand in Latin America and the Caribbean. In P. Macmillan (Ed.), *Room for Development: Housing Markets in Latin America and the Caribbean* (C Bouillon, pp. 51–86). Palgrave Macmillan US. [https://doi.org/10.1057/9781137031464\\_4](https://doi.org/10.1057/9781137031464_4)
- Burgess, E. W. (1925). The growth of the city: An introduction to a research project. In *Park, Burgess & McKenzie (ed.) The City* (pp. 47–62). IL: Chicago University Press. [https://doi.org/10.1007/978-0-387-73412-5\\_5](https://doi.org/10.1007/978-0-387-73412-5_5)
- Burón-Cuadrado, J. (2006). Las reservas de suelo para vivienda protegida: lecciones del caso de Vitoria-Gasteiz. *ACE: Architecture, City and Environment*, 1(2). <https://doi.org/10.5821/ace.v1i2.2344>
- Burón-Cuadrado, J. (2008). Una política de vivienda alternativa. *Ciudad y Territorio: Estudios Territoriales*, 40(155), 9–40.
- Burton, E. (2000). The compact city: Just or just compact? A preliminary analysis. *Urban Studies*, 37(11), 1969–2001. <https://doi.org/10.1080/00420980050162184>
- Busemeyer, M. R., & Nikolai, R. (2010). Education. In F. G. Castles (Ed.), *The Oxford Handbook of the Welfare State* (pp. 494–508). Oxford Handbooks Online. <https://doi.org/10.1093/oxfordhb/9780199579396.003.0034>
- Caamaño-López, A. (2022). *Manifiesto municipalista. Un análisis histórico-crítico de experiencias contemporáneas de gobernanza local*. Madrid. Editorial Catarata. <https://doi.org/10.7203/terra.10.24401>
- Caballero-Méndez, F. (1982). Sociología Urbana de los Centros Históricos. *Estudios Territoriales*, 6, 141–155.
- Cabrera-Varela, J. (1992). *La nación como discurso. La estructura del sistema ideológico nacionalista: el caso gallego*. Centro de Investigaciones Sociológicas. CIS.
- Caldeira, T. (2015). Social movements, cultural production, and protests: São Paulo's shifting political landscape. *Current Anthropology*, 56(11), 126–136. <https://doi.org/10.1086/681927>
- Caldeira, T. (2017). Peripheral urbanization: Autoconstruction, transversal logics, and politics in cities of the Global South. *Environment and Planning D*, 35(1), 3–20. <https://doi.org/10.1177/0263775816658479>
- Calderón, J. (2013). *Los pobres urbanos y la propiedad*. Editorial Académica Española, Madrid.
- Calo-García, E. (2013). ¿Una teoría social de la vivienda? *XI Congreso Español de Sociología. Universidad Complutense de Madrid*, 4, 35–40.
- Calo-García, E. (2015). *El sistema residencial en España: componentes, funcionamiento y necesidades de vivienda*. Tesis. Sociología y Ciencias Políticas. Universidad da Coruña.
- Camargo, A., & Hurtado, A. (2011). Housing and Poverty: A Complex Relationship. Conceptual framework and characterization. *Cuadernos de Vivienda y Urbanismo*, 4(8). <https://doi.org/10.11144/JAVERIANA.CVU4-8.VPRC>
- Cameron, S. (1992). Housing, gentrification and urban regeneration policies. *Urban Studies*, 29(1), 3–14. <https://doi.org/10.1080/00420989220080011>
- Campero, G. (1987). *Entre la sobrevivencia y la acción política: las organizaciones de pobladores en Santiago*. Santiago: ILET.
- Campos-Medina, F., García-Ferrando, L., Larenas-Salas, J., & Simó-Solsona, M. (2009). Regeneración urbana en Chile y Cataluña. Análisis de estrategias en fases de diseño e implementación. *Cuadernos de Vivienda y Urbanismo*, 2(4).
- Campos-Venuti, G. (1978). *Urbanismo y austeridad*. Siglo XXI de España. Madrid.
- Candia, J. M. (1998). Exclusión y pobreza: la focalización de las políticas sociales. *Nueva Sociedad*, 156, 116–126.

- Capel, H. (1975). La definición de lo Urbano. *Estudios Geográficos*, 138–139, 265–301.
- Capel, H. (1983). *Capitalismo y morfología urbana en España*. Los libros de la frontera. Barcelona.
- Capel, H. (2003). Redes, chabolas y rascacielos. las transformaciones físicas y la planificación en las áreas metropolitanas. *Mediterráneo Económico. Dedicado a: Ciudades, Arquitectura y Espacio Urbano*, 3, 199–238.
- Capel, H. (2005). *El Modelo Barcelona: un examen crítico*. Barcelona: Ediciones del Serbal.  
<https://doi.org/10.4067/s0250-71612005009400008>
- Carbajo-Nogal, C. (2012). Cincuenta años de Política Fiscal en materia de Vivienda. *Revista Pecunia. Universidad de León*, 14, 169–205.
- Carbó-Valverde, S., & Rodríguez-Fernández, F. (2013). El debate sobre la deuda hipotecaria en España. *Cuadernos de Información Económica*, 233, 13–22.
- Cardoso, A., & Short, J. R. (1983). Forms of housing production: initial formulations. *Environment & Planning A*, 15(7), 917–928. <https://doi.org/10.1068/a150917>
- Carmona-Pascual, P. (2022). *La democracia de propietarios. Fondos de inversión, rentismo popular y la lucha por la vivienda*. Traficantes de Sueños. Madrid.
- Carrión, F., & Hanley, L. (2005). Renovación urbana y proyecto nacional. In *Regeneración y revitalización urbana en las Américas: hacia un estado estable* (pp. 13–27). Carrión, F. y Hanley, L. Ed. FLACSO, Ecuador, Quito.
- Carvalho, L., Chamusca, P., Fernandes, J., & Pinto, J. (2019). Gentrification in Porto: floating city users and internationally-driven urban change. *Urban Geography*, 40(4), 565–572.  
<https://doi.org/10.1080/02723638.2019.1585139>
- Casar, M. A., & Maldonado, C. (2010). Formación de agenda y proceso de toma de decisiones. Una aproximación desde la ciencia política. In *Merino, M. y Cejudo, G. (Comps.), Problemas, decisiones y soluciones. Enfoques de política pública*. Ciudad de impresión: Fondo de Cultura Económica, CIDE.
- Case, K. E., Quigley, J. M., & Shiller, R. J. (2005). Comparing wealth effects: The stock market versus the housing market. *Institute of Business and Economic Research*, 5(1).  
<https://doi.org/10.2202/1534-6013.1235>
- CASEN. (2017). Vivienda y Entorno. Síntesis de Resultados. In *Encuesta de Caracterización Socioeconómica Nacional. CASEN 2017*. Observatorio Social. Ministerio de Desarrollo Social y Familia. Gobierno de Chile.
- Castells, M. (1973). Movimiento de pobladores y lucha de clases en Chile. *Revista EURE*, 3(7), 9–35.  
<https://doi.org/10.4067/S0250-716119730007000834>
- Castells, M. (1976). *Ciudad, Democracia y Socialismo. La Experiencia de las Asociaciones de Vecinos en Madrid*. Siglo XXI de España. Madrid.
- Castells, M. (1979). *La cuestión urbana*. Siglo XXI de España. Madrid.
- Castells, M. (1983). *The City and the Grassroots: A Cross-Cultural Theory of Urban Social Movements*. London: Edward Arnold.
- Castells, M. (1995). *La ciudad informacional. Tecnologías de la información, reestructuración económica y el proceso urbano regional*. Madrid: Alianza Editorial.
- Castillo, M. J., & Furray, R. (2014). La vivienda, un problema de acceso al suelo. *ARQ*, 86, 48–57.  
<https://doi.org/10.4067/S0717-69962014000100007>
- Castillo, M. J., & Hidalgo, R. (2008). 1906 / 2006 Cien años de Política de Vivienda en Chile. *Facultad de Arquitectura y Diseño UNAB. Universidad de Chile*.
- Castles, F. (1998). *Comparative Public Policy: Patterns of Post-war Transformation*. Cheltenham: Edward Elgar.
- Castles, F. G. (1993). *Families of nations*. Aldershot: Dartmouth.

- Castles, F. G. (1994). On religion and public policy: Does Catholicism make a difference? *European Journal of Political Research*, 25(1), 19–40. <https://doi.org/10.1111/j.1475-6765.1994.tb01199.x>
- Castles, F. G., & Mitchell, D. (1992). Identifying Welfare State Regimes: The Links Between Politics, Instruments and Outcomes. *Governance*, 5(1), 1–26. <https://doi.org/10.1111/j.1468-0491.1992.tb00026.x>
- Cattaneo-Pineda, R. A. (2011). Los fondos de inversión inmobiliaria y la producción privada de vivienda en Santiago de Chile: ¿Un nuevo paso hacia la financiarización de la ciudad? *Eure*, 37(112), 5–22.
- Celhay, P., & Sanhueza, C. (2011). Location, Location, Location: Labor Outcomes In Urban Slums Of Santiago. Chile. *Instituto de Políticas Públicas UDP*.
- CEPAL. (2010). La hora de la igualdad: brechas por cerrar, caminos por abrir. *Trigésimo Tercer Período de Sesiones de La CEPAL*.
- Cerrillo-Martínez, A. (2005). La gobernanza hoy: introducción. In *La Gobernanza hoy: 10 textos de referencia* (pp. 9–35). Cerrillo y Martínez (Coor.).
- CES. Centro Estudios Socioterritoriales. (2021). *Catastro Nacional de Campamentos 2020-2021. Informe Ejecutivo*. TECHO-Chile y Fundación Vivienda.
- Cesare, C. M. De. (2010). Overview of the Property Tax in Latin America. *Lincoln Institute of Land Policy*.
- Checa-Artasu, M. (2005). *La Acción del catolicismo social en el problema de la vivienda en Cataluña (1945-1975)*. Tesis doctoral. Universitat de Barcelona.
- Chombart de Lauwe, P. H. (1959). *Famille et habitation*. París: C.N.R.S.
- Chombart de Lauwe, P. H. (1970). *Aspirations et transformations sociales*. Anthropos.
- Chombart de Lauwe, P. H. (1976). *Hombres y ciudades*. Editorial Labor, Barcelona.
- Christensen, C. M., Baumann, H., Ruggles, R., & Sadtler, T. M. (2006). Disruptive innovation for social change. *Harvard Business Review*, 84(12), 94–101.
- Christophers, B. (2021). Mind the rent gap: Blackstone, housing investment and the reordering of urban rent surfaces. *Urban Studies*, 59(4). <https://doi.org/10.1177/00420980211026466>
- CINAM. (1971). Estudio sobre necesidades de vivienda en el Área Metropolitana de Barcelona. In *Scripta Nova. Revista Electronica de Geografía y Ciencias Sociales* (Vol. 6, Issue 6). Comisión de Urbanismo y Servicios Comunes de Barcelona y otros Municipios.
- Clapham, D. (2009). Introduction to the special issue - A theory of housing: Problems and potential. *Housing, Theory and Society*, 26(1), 1–9. <https://doi.org/10.1080/14036090802704445>
- Clark, E. (1992). On gaps in gentrification theory. *Housing Studies*, 7(1), 16–26. <https://doi.org/10.1080/02673039208720720>
- Clavell-Nadal, D. (2007). Una política de vivienda innovadora: la experiencia de Cataluña. *ACE: Architecture, City and Environment*, 2(5), 497–506. <https://doi.org/10.5821/ace.v2i5.2417>
- COCEAVIS. (2014). *La vivienda, entre el derecho y la mercancía. Las formas de propiedad en América Latina*. Coordinadora Centroamericana Autogestionaria de la Vivienda Solidaria.
- Cociña, C., & López-Morales, E. (2017). Unpacking narratives of social conflict and inclusion: Anti-gentrification neighbourhood organization in Santiago, Chile. In *Rokem, J. y Boano, C. (Eds.), Urban Geopolitics: Rethinking Planning in Contested Cities* (pp. 171–188). Routledge. <https://doi.org/10.4324/9781315659275>
- Cocola-Gant, Agustín. (2014). The invention of the Barcelona Gothic Quarter. *Journal of Heritage Tourism*, 9(1), 18–34. <https://doi.org/10.1080/1743873X.2013.815760>
- Cocola-Gant, Agustín, & Lopez-Gay, A. (2020). Transnational gentrification, tourism and the formation of 'foreign only' enclaves in Barcelona. *Urban Studies*, 57(15), 3025–3043. <https://doi.org/10.1177/0042098020916111>

- Cofré, B. (2011). El movimiento de pobladores en el gran Santiago: las tomas de sitios y organizaciones en los campamentos. 1970-1973. *Tiempo Histórico*, 2, 133–157. <https://doi.org/10.25074/th.v0i2.160>
- Cohen, R., Dana, J., Gerli, B., Koutsoupakis, D., & Sisti, E. (2007). Promoting Private Sector Participation in Low-Income Housing Finance: Diagnosis and Policy Recommendations for Latin America and the Caribbean. *Inter-American Development Bank*.
- Coleman, J. S. (1988). Social capital and the creation of human capital. *American Journal of Sociology*, 94, 95–120.
- Coleman, J. S. (1990). *Foundations of Social Theory*. Cambridge: Harvard University Press.
- Comte, A. (1993). *Discursos sobre el espíritu positivo*. Madrid, Alianza (p.o. en 1844).
- Contreras-Gatica, Y., Ala-Louko, V., & Labbé, G. (2015). Acceso exclusionario y racista a la vivienda formal e informal en las áreas centrales de Santiago e Iquique. *Polis (Santiago)*, 14(42), 53–78. <https://doi.org/10.4067/s0718-65682015000300004>
- Coolen, H. (2006). The meaning of dwellings: An ecological perspective. *Housing, Theory and Society*, 23(4), 185–201. <https://doi.org/10.1080/14036090600909469>
- Cooley, C. H. (1894). The Theory of Transportation. *Publications of the American Economic Association*, 9.
- Córdova, M. A. (2015). Transformación de las políticas de vivienda social. El Sistema de Incentivos para la Vivienda en la conformación de cuasi-mercados en Ecuador. *Íconos - Revista de Ciencias Sociales*, 19(53), 127. <https://doi.org/10.17141/iconos.53.2015.1530>
- Cortés-Alcalá, L. (1992). El problema de la vivienda en España: elementos para su comprensión. *Política y Sociedad*, 10(67). <https://doi.org/10.5209/POSO.31635>
- Cortés-Alcalá, L. (1995). *La cuestión residencial: bases para una sociología del habitar*. Madrid: Editorial Fundamentos.
- Cortés, L., & Paniagua, J. L. (1997). La vivienda como factor de exclusión social. *Documentación Social*, 106, 93–147.
- Costa, J. (1973). *Oligarquía y caciquismo, colectivismo agrario y otros ensayos*. Madrid: Alianza Editorial.
- Cotruel, A. (1960). *La política económica de la vivienda en España*. Tesis doctoral. Instituto Sancho Moncada. CSIC.
- Coulomb, R. (2013). La política de vivienda de los estados latinoamericanos. In B. Ramírez & E. Pradilla (Eds) *Teorías sobre la ciudad en América Latina* (pp. 563–616). México: Universidad Autónoma Metropolitana.
- Covington, K. L. (2015). Poverty suburbanization: Theoretical insights and empirical analyses. *Social Inclusion*, 3(2), 71–90. <https://doi.org/10.17645/si.v3i2.120>
- Croissant, A. (2004). Changing welfare regimes in East and Southeast Asia: Crisis, change and challenge. *Social Policy and Administration*, 38(5), 504–524. <https://doi.org/10.1111/j.1467-9515.2004.00404.x>
- Cuenin, F., Piedrafita, C., Rojas, E., & Medellín, N. (2012). Hammering Out a Housing Policy That Works. In *Room for Development: Housing Markets in Latin America and the Caribbean* (pp. 239–280). Palgrave Macmillan US. [https://doi.org/10.1057/9781137031464\\_10](https://doi.org/10.1057/9781137031464_10)
- Cuervo, J. I. (2007). Planeación y políticas públicas: ¿dos enfoques contradictorios? In *Seminario: Constitución de 1991 y planeación en Colombia (jun. 22-23, 2006: Bogotá)*.
- Cuesta-Gómez, J. M. (2014). *El moviment veïnal al barcelonès nord (1954-1987)* [Tesis doctoral. Universitat Autònoma de Barcelona]. <https://www.tdx.cat/handle/10803/283405>
- Curtis, W. (1986). Le Corbusier: ideas and forms. In *Leonardo* (Vol. 20, Issue 3). New York: Rizzoli.
- Daher, A. (1989). *Neoliberalismo urbano en Chile*. Ensayo. Centro de Estudios Públicos.

- Dahl, R. (1971). *Polyarchy: Participation and Opposition*. Yale University Press.
- Daolio, A. (1977). Utopía y conservadurismo del enfoque sociológico al problema de la vivienda. In *El despilfarro inmobiliario*. Indovina, F. (ed.) (pp. 277–299). Editorial Gustavo Gili. Barcelona.
- Davies, J. S. (2011). Challenging governance theory: From networks to hegemony. In *Challenging Governance Theory: From Networks to Hegemony*. Bristol: Policy Press.  
<https://doi.org/10.1332/204080513x663822>
- Davis, K. (1967). La urbanización de la población humana. In *La ciudad*. Madrid: Alianza Editorial.
- De Marchi, G., Lucertini, G., & Tsoukiàs, A. (2016). From evidence-based policy making to policy analytics. *Annals of Operations Research*, 236, 15–38. <https://doi.org/10.1007/s10479-014-1578-6>
- de Mattos, C. (2006). Modernización capitalista y transformación metropolitana en América Latina: cinco tendencias constitutivas. In *Amalia Inés Geraiges de Lemos, Mónica Arroyo, María Laura Silveira. América Latina: cidade, campo e turismo* (pp. 41–73). Brasil: Clacso.
- de Mattos, C., Fuentes, L., & Link, F. (2014). Tendencias recientes del crecimiento metropolitano en Santiago de Chile. ¿Hacia una nueva geografía urbana? *Revista INVI*, 29(81), 266.  
<https://doi.org/10.4067/s0718-83582014000200006>
- De Ramón, A. (1990). La población Informal. Poblamiento de la periferia de Santiago de Chile. 1920-1970. *EURE: Revista Latinoamericana de Estudios Urbanos y Territoriales*, 17(50), 5–17.
- Dean, M. (1999). *Governmentality: power and rule in modern society*. London: Sage.
- Déficit Cero y Centro UC. Políticas Públicas. (2022). *Déficit Habitacional: ¿Cuántas Familias Necesitan una Vivienda y en qué Territorios?* Déficit Cero y Centro UC. Políticas Públicas.
- DeFilippis, J., Fisher, R., & Shragge, E. (2006). Neither romance nor regulation: Re-evaluating community. *International Journal of Urban and Regional Research*, 30(3), 673–689.  
<https://doi.org/10.1111/j.1468-2427.2006.00680.x>
- del Canto-Fresno, C. (1983). Presente y futuro de las residencias secundarias en España. *Anales de Geografía de La Universidad Complutense*, 3, 83–103.
- Del Pino-Artacho, J. A. (2014). Sociología de la residencia y residencia móvil: logros teóricos y límites prácticos. *Empiria*, 27, 21–48. <https://doi.org/10.5944/empiria.27.2014.10861>
- Del Romero, L. (2018). Cartografías de la desigualdad: Una década de conflictos de vivienda y nuevas resistencias en Santiago de Chile. Análisis del conflicto de la Maestranza de San Eugenio. *Eure*, 44(132), 47–66. <https://doi.org/10.4067/s0250-71612018000200047>
- Delclòs-Alió, X., & Miralles-Guasch, C. (2018). Looking at Barcelona through Jane Jacobs's eyes: Mapping the basic conditions for urban vitality in a Mediterranean conurbation. *Land Use Policy*, 75(April), 505–517. <https://doi.org/10.1016/j.landusepol.2018.04.026>
- Delgado-Viñas, C. (2008). Vivienda secundaria y turismo residencial como agentes de urbanización y segregación territorial en Cantabria. *Scripta Nova*, 12(256–280).  
<https://doi.org/10.1344/sn2008.12.1415>
- Della Porta, D. (2018). La democracia en los movimientos sociales. In *Respuestas y propuestas de regeneración frente a la crisis de la democracia*. Ed. Ibarra, P., y Bergantiños. N. Madrid: Tecnos.
- della Porta, D., & Keating, M. (2008). Approaches and methodologies in the social sciences: A pluralist perspective. In *Cambridge: Cambridge University Press*. Cambridge University Press.  
<https://doi.org/10.1017/CBO9780511801938>
- Denche, C., & Villasante, T. R. (1987). Modos de vida y urbanismo. *Alfoz. Territorio, Economía y Sociedad*, 39, 48–52.
- Derruau, M. (1964). *Tratado de geografía humana*. Barcelona: Ed. Vicéns Vives.
- Dewilde, C. (2018). Explaining the declined affordability of housing for low-income private renters across Western Europe. *Urban Studies*, 55(12), 2618–2639.

<https://doi.org/10.1177/0042098017729077>

- Di Feliciano, C. (2017). Social Movements and Alternative Housing Models: Practicing the "Politics of Possibilities" in Spain. *Housing, Theory and Society*, 34(1), 38–56. <https://doi.org/10.1080/14036096.2016.1220421>
- Di Virgilio, M. (2014). Diferencias sociales en los procesos de movilidad residencial intraurbana en el Área Metropolitana de Buenos Aires (Argentina). *Quivera. Revista de Estudios Territoriales*, 16(1), 11–37.
- Di Virgilio, M., Perelman, M., Perelman, M., Soldano, D., Ruiz, J., Gledhill, J., Hita, M. G., De La, E., Toledo, G., Marcela, J., Romo, H., Govoreanu, M., Töpfer, T., Carmen, J., González Gómez, I., Wójtowicz, M., Susana, J., Sassone, M., Matossian, B., & Hiernaux, D. (2014). *Ciudades Latinoamericanas. Desigualdad, segregación y tolerancia*. CLACSO.
- Diamond, L. (1997). *Civil society and the development of democracy*. Madrid: Instituto Juan March.
- Diario oficial de la Unión Europea. Comité de las Regiones. (2009). *Libro blanco del comité de las regiones sobre la gobernanza multinivel*.
- Díaz-Zoido, R. (1992). *Crisis habitacional e integración social. Análisis de la intervención pública en materia de la vivienda (1939-1959)*. Tesis PhD. Universidad Complutense de Madrid.
- Dickens, C. (1854). *Hard Times*. Household Words. Bradbury and Evans.
- Dickens, P., Duncan, S., Goodwin, M., & Gray, F. (1985). *Housing, States, and Localities*. Methuen, London.
- Dickinson, R. E. (1951). *The West European City. A geographical Interpretation*. The international Library of Sociology & Social Reconstruction. Londres, Routledge & Kegan Paul.
- DiGaetano, A., & Strom, E. (2003). Comparative urban governance: An integrated approach. *Urban Affairs Review*, 38(3), 356–395. <https://doi.org/10.1177/1078087402238806>
- Dobbernack, J. (2022). Civic inclusion for permanent minorities: thinking through the politics of "ghetto" and "separatism" laws. *Ethnic and Racial Studies*, 45(16), 568–590. <https://doi.org/10.1080/01419870.2022.2113419>
- Dobbins, M. (2009). *Urban Design and People*. New Jersey: Wiley.
- Dohnke, J., Heinrichs, D., Kabisch, S., Krellenberg, K., & Welz, J. (2015). Achieving a Socio-Spatial Mix? Prospects and Limitations of Social Housing Policy in Santiago de Chile. *Housing Studies*, 30(6), 839–857. <https://doi.org/10.1080/02673037.2014.982516>
- Dolffus, O. (1970). *L'Espace géographique*. París: P. U. F.
- Domènech, A. (2019). *El eclipse de la fraternidad. Una revisión republicana de la tradición socialista*. Madrid: Ediciones Akal S.A.
- Domingo i Clota, M., & Bonet i Casas, M. R. (1998). *Barcelona i els moviments socials urbans*. Fundació Jaume Bofill. Editorial Mediterrània.
- Doña, J. E., Larrañaga, O., & Torche, A. (2003). Movilidad Habitacional, en la Perspectiva Social, de la Ciudad y del Usuario. *Cámara Chilena de La Construcción*, 17.
- Donnison, D. (1967). *The Government of Housing*. Harmondsworth: Penguin Books.
- Donnison, D., & Ungerson, C. (1982). *Housing Policy*. Harmondsworth: Penguin Books.
- Donoso, F., & Sabatini, F. (1980). Santiago: empresa inmobiliaria compra terrenos. *EURE: Revista Latinoamericana de Estudios Urbanos y Territoriales*, 7(20), 25–51.
- Dörries, H. (1930). Der Gegenwärtige standt der Stadtgeographie. *Cit. Por SORRE, M.: Les Fondaments de La Géographie Humaine, L'habitat, Vol. III, París, A. Colin, 1952, Pág. 182*.
- Dostoiewski, F. (1866). *Crimen y castigo*. El mensajero ruso. Revista literaria. Rusia.
- Dowding, K. (2001). Explaining urban regimes. *International Journal of Urban and Regional Research*, 25(1), 7–19. <https://doi.org/10.1111/1468-2427.00294>

- Downs, A. (2008). Introduction: Why Rental Housing is the Neglected Child of American Shelter. In E. N. Retsinas y E. Belsky (Ed.), *Revisiting Rental Housing: Policies, Programs, and Priorities*. Washington, DC: Brookings Institution Press.
- Dubet, F., Tironi, E., Espinoza, V., & Valenzuela, E. (1989). *Pobladores: Luttés sociales et démocratie au Chili*. Harmattan.
- Ducci, M. E. (1997). Chile: El lado oscuro de una política de vivienda exitosa. *Revista Latinoamericana de Estudios Urbano Regionales*, 23(69), 99–115.
- Dugrand, R. (1972). *Villes et campagnes dans le Bas Languedoc*. París: P. U. F. <https://doi.org/10.2307/1526900>
- Duncan, O. D., Duncan, B., & Schuman, H. (1974). Social Change in a Metropolitan Community. In *American Journal of Sociology* (Vol. 80, Issue 6). Russell Sage Foundation.
- Duque-Franco, I. (2008). La renovación urbana en Bogotá, entre el modelo de planeamiento global y la dinámica local. In *Departamento de Geografía humana: Vol. Doctor*. Universitat de Barcelona.
- Duque, J., & Pastrana, E. (1972). La movilización reivindicativa urbana de los sectores populares en Chile: 1964-1972. *Revista Latinoamericana de Ciencias Sociales. Santiago, Flacso*, 4.
- Duran-Muñoz, R. (1995). La literatura sobre los nuevos movimientos sociales: una revisión. *Revista de Estudios Políticos (Nueva Época)*, 89, 369–401.
- Durkheim, E. (2013). *La división del trabajo social*. Editorial Colofón; (p.o. 1893).
- Easton, D. (1957). An Approach to the Analysis of Policy Streams. *World Politics*, 9, 383–400.
- Edwards, S. (1997). *Crisis y reforma en América Latina. Del desconsuelo a la esperanza*. Buenos Aires: Emecé Editores.
- Egea, C., Sánchez, D., & Soledad, J. (2012). Vulnerabilidad social. Posicionamiento y ángulos desde geografías diferentes. *Cuadernos Geográficos. U. Granada*, 50, 247–250.
- Ehrenhalt, A. (2012). *The Great Inversion and the Future of the American City*. Nueva York: Alfred A. Knopf.
- Eizaguirre-Anglada, S. (2012). *Innovació social i governança urbana. Entitats socialment creatives a Barcelona i Bilbao*. Tesis doctoral. Universidad de Barcelona.
- Eizaguirre, S., Pradel, M., Terrones, A., Martínez-Celorrio, X., & García, M. (2012). Multilevel Governance and Social Cohesion: Bringing Back Conflict in Citizenship Practices. *Urban Studies*. <https://doi.org/10.1177/0042098012444890>
- Elias, N. (1989). *El proceso de la civilización. Investigaciones sociogenéticas y psicogenéticas*. México: Fondo de Cultura Económica. FCE.
- Engels, F. (1969). *Conditions of the Working-Class in England*. Panther Edition; (p.o 1845).
- Engels, F. (1975). Contribución al problema de la vivienda. In *Marx y Engels. Obras escogidas. Tomo 1* (pp. 572–667). Editorial Akal. Madrid.
- Equipos de Estudio. (1976). *La lucha de barrios en Barcelona*. Elías Querejeta, Barcelona.
- Erikson, R., Goldthorpe, J. H., & Portocarero, L. (1979). Intergenerational Class Mobility in Three Western European Societies: England, France and Sweden. *The British Journal of Sociology*, 30(4), 415–441. <https://doi.org/10.2307/589632>
- Esping-Andersen, G. (1990). *The Three Worlds of Welfare Capitalism*. Oxford: Polity Press.
- Esping-Andersen, G. (1994). Welfare states and the economy. In *The Handbook of Economic Sociology* (pp. 711–732). Princeton & New York: Princeton University Press/Russel Sage Foundation.
- Esping-Andersen, G. (1996). Welfare states without work: the impasse of labour shedding and familism in Continental European social policy. In *Welfare States in Transition* (pp. 66–87). London: Sage.

- Esping-Andersen, G. (1999). *Social Foundations of Postindustrial Economies*. Oxford: Oxford University Press.
- Espinoza, V. (1988). *Para una historia de los pobres de la ciudad*. Santiago: Ediciones SUR.
- Espinoza, V. (1998). Historia social de la acción colectiva urbana: los pobladores de Santiago, 1957-1987. *Eure*, 24(72), 71–84. <https://doi.org/10.4067/S0250-71611998007200004>
- Etxezarreta, M., & Ribera, R. (2008). Capitalismo, espacio y vivienda. *Auge y Crisis de La Vivienda En España. Seminario de Economía Crítica TAIFA, Informes de economía* 5, 6–18.
- Evers, A., & Laville, J. L. (2004). The third sector in Europe. In *The Third Sector in Europe*. Edward Elgar. <https://doi.org/10.4337/9781843769774>
- Fainstein, S. S. (2010). *The just city*. Cornell University Press.
- FEANTSA and Fondation Abbé Pierre. (2020). Fifth Overview of Housing Exclusion in Europe. *Brussels: FEANTSA and Fondation Abbé Pierre*.
- Febrero-Paños, E., & Dejuán-Asenjo, O. (2009). Endeudamiento familiar y crecimiento económico: un patrón de crecimiento insostenible. *Ekonomiaz*, 72, 80–97.
- Ferge, Z. (1997). The changed welfare paradigm: The individualization of the social. *Social Policy and Administration*, 31(1), 20–44. <https://doi.org/10.1111/1467-9515.00035>
- Ferguson, A. (1989). *Assaig sobre la història de la societat civil*. Barcelona: Edicions 62.
- Fernández-Rodríguez, T. R. (2007). *Manual de Derecho Urbanístico*. Madrid: El consultor de los ayuntamientos, Wolters Kluwer.
- Fernández-Tabales, A., & Cruz, E. (2013). Análisis territorial del crecimiento y la crisis del sector de la construcción en España y la Comunidad Autónoma de Andalucía. *Eure*, 39(116), 5–37. <https://doi.org/10.4067/S0250-71612013000100001>
- Fernández, E. (2011). Regularización de asentamientos informales en América Latina. In *Lincoln Institute of Land Policy*.
- Fernández, M., & Mota, F. (2009). Gobernanza multinivel en Europa. Una aproximación desde el caso andaluz. In *Centro de Estudios Andaluces*.
- Ferragina, E., & Seeleib-Kaiser, M. (2011). Welfare regime debate: past, present, futures? *Policy and Politics, Policy Press*, 39(4), 583–611.
- Ferrer, A. (1997). El Pla General Metropolità de Barcelona. La versió de 1976. *Papers: Regió Metropolitana de Barcelona: Territori, Estratègies, Planejament*, 28, 43–54.
- Ferrer, A., & Nel'lo, O. (1991). Barcelona: la transformació d'una ciutat industrial. *Papers: Regió Metropolitana de Barcelona: Territori, Estratègies, Planejament*, 3, 9–30.
- Ferrera, M. (1996). The "southern model" of welfare in social Europe. *Journal of European Social Policy*, 6(1), 17–37. <https://doi.org/10.1177/095892879600600102>
- Ffrench-Davis, R. (2018). *Reformas económicas en Chile, 1973-2017. Neoliberalismo, crecimiento con equidad e inclusión*. Editorial Taurus. Chile: Penguin Random House.
- Ficher, K. (2017). *Clases dominantes y desarrollo desigual. Chile entre 1830 y 2010*. Santiago, Chile: Ediciones Universidad Alberto Hurtado. <https://doi.org/10.29344/07194145.39.1699>
- Fields, D. (2015). Contesting the financialization of urban space: Community organizations and the struggle to preserve affordable rental housing in New York City. *Journal of Urban Affairs*, 37(2), 144–165.
- Fields, D., & Uffer, S. (2014). The financialisation of rental housing: A comparative analysis of New York City and Berlin. *Urban Studies*, 53(7), 1486–1502. <https://doi.org/10.1177/0042098014543704>
- Filgueira, F. (1998). *El nuevo modelo de prestaciones sociales en América Latina. Eficiencia, resodualismo y ciudadanía estratificada*. 23.

- Filgueira, F. (2013). Los regímenes de bienestar en el ocaso de la modernización conservadora: posibilidades y límites de la ciudadanía social en América Latina. *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, 2(22), 17–46.
- Fisher, L. M., Pollakowski, H. O., & Zabel, J. (2009). Amenity-based housing affordability indexes. *Real Estate Economics*, 37(4), 705–746. <https://doi.org/10.1111/j.1540-6229.2009.00261.x>
- Flesher, C. (2020). *Democracy Reloaded. Inside Spain's Political Laboratory from 15-M to Podemos*. New York: Oxford University Press.
- Florencia, A., Ana, Á., Jorgelina, H., & Cecilia, M. (2016). Desarrollando buenas relaciones de trabajo entre organizaciones comunitarias y gobiernos locales en programas de mejoramiento del hábitat y regularización barrial en el Gran Buenos Aires. *Medio Ambiente y Urbanización*, 81(1), 143–200.
- Flores, P. (2017). Migración y vivienda: apuntes para la Política Pública. *Revista CIS*, 7(22), 7–9.
- Florida, R. (2002). *The Rise of the Creative Class*. Basic Books. Cambridge, MA.
- Florida, R. (2017). *The New Urban Crisis: How Our Cities Are Increasing Inequality, Deepening Segregation, and Failing the Middle Class*. New York: Basic Books.
- Font, J., Blanco, I., Gomá, R., & Jarque, M. (2000). Mecanismos de participación ciudadana en la toma de decisiones locales: una visión panorámica. *Concurso de Ensayos Del CLAD "Administración Pública y Ciudadanía"*. Caracas.
- Fontaine, G. (2015). *El Análisis de Políticas Públicas: Conceptos, Teorías y Métodos*. Grupo Editorial Siglo XXI.
- Ford, L. R. (1996). A New and Improved Model of Latin American City Structure. *Geographical Review*, 86(3), 437–440. <https://doi.org/10.2307/215506>
- Form, W. H. (1954). The place of social structure in the determination of land use: Some implications for a theory of urban ecology. *Social Forces*, 32(4), 317–323. <https://doi.org/10.2307/2574112>
- Forrest, R., & Hirayama, Y. (2009). The uneven impact of neoliberalism on housing opportunities. *International Journal of Urban and Regional Research*, 33(4), 998–1013. <https://doi.org/10.1111/j.1468-2427.2009.00903.x>
- Foucault, M. (1979). On governmentality. *Ideology and Consciousness*, 6, 5–21.
- Foucault, M. (1982). The Subject and Power. In *H.D Reyfus & P. R Abinow (Eds) Michel Foucault: Beyond Structuralism and Hermeneutics* (pp. 208–226). Brighton: Harvester.
- Freitas, E. L. H. (2004). *Como qualificar conjuntos habitacionais populares*. CEF.
- Friedman, L. M. (1975). *The Legal System. A Social Science Perspective*. Nueva York: Russel Sage Foundation.
- Friedman, M. (1962). *Capitalism and Freedom*. University of Chicago Press. <https://doi.org/10.4324/9781912281107>
- Friedmann, J., & Miller, J. (1965). The Urban Field. *Journal of the American Planning Association*, 31(4), 312–320. <https://doi.org/10.1080/01944366508978185>
- Fuentes-Castro, D. (2009). Rentabilidad de la inversión en vivienda, apalancamiento y especulación (1996-2008). *Boletín Económico de ICE, Información Comercial Española*, 2970, 31–50.
- Fuentes, L., Miralles-Guasch, C., Truffello, R., Delclòs-Alió, X., Flores, M., & Rodríguez, S. (2020). Santiago de Chile through the eyes of Jane Jacobs. Analysis of the conditions for urban vitality in a Latin American metropolis. *Land*, 9(12), 1–17. <https://doi.org/10.3390/land9120498>
- Fuentes, L., & Pezoa, M. (2018). Nuevas geografías urbanas en Santiago de Chile 1992-2012. Entre la explosión y la implosión de lo metropolitano. *Revista de Geografía Norte Grande*, 70, 131–151. <https://doi.org/10.4067/S0718-34022018000200131>
- Fuentes, L., & Rodríguez-Leiva, S. (2020). El acceso de los jóvenes al trabajo y la ciudad. Miradas territoriales de la desigualdad y segregación en Santiago de Chile. *Ciudad y Territorio Estudios*

- Territoriales (CyTET)*, LII(204), 335–348.
- Fukuyama, F. (1999). Social capital and civil society. In *T. I. o. P. Policy (Ed.)*, *IMF Conference on Second Generation Reforms*. George Mason University.
- Furones, L., & Barja, J. (1988). La vivienda en alquiler. *Situación*, 2, 140–173.
- Fuster-Farfán, X. (2019). Las políticas de vivienda social en Chile en un contexto de neoliberalismo híbrido. *Eure*, 45(135), 5–26. <https://doi.org/10.4067/S0250-71612019000200005>
- Fuster-Farfán, X. (2021). Exception as a government strategy: contemporary Chile's housing policy. *International Journal of Housing Policy*. <https://doi.org/10.1080/19491247.2021.1910784>
- Fuster-Farfán, X., Peterson, V. A., & Dattwyler, R. H. (2021). ¿Es posible vivir juntos? Conflictos por la vivienda en el Gran Santiago. *Bitacora Urbano Territorial*, 31(1), 27–40. <https://doi.org/10.15446/BITACORA.V31N1.87701>
- Gabarre de Sus, M. (2019). Tocar fondo. La mano invisible detrás de la subida del alquiler. In *Mester* (Vol. 2, Issue 1). Traficantes de Sueños: Madrid.
- Gabriel, M., & Jacobs, K. (2008). The post-social turn: Challenges for housing research. *Housing Studies*, 23(4), 527–540. <https://doi.org/10.1080/02673030802101666>
- Gaja-Díaz, F. (2013). Tras el tsunami inmobiliario. Salir del atolladero. In *Paisajes devastados. Después del ciclo inmobiliario: Impactos regionales y urbanos de la crisis* (pp. 313–354). Madrid: Traficantes de Sueños.
- Gal, J. (2004). Decommodification and beyond: A comparative analysis of work-injury programmes. *Journal of European Social Policy*, 14(1), 55–69. <https://doi.org/10.1177/0958928704039795>
- Gal, J. (2010). Is there an extended family of Mediterranean welfare states? *Journal of European Social Policy*, 20(4), 283–300. <https://doi.org/10.1177/0958928710374374>
- Galbraith, J. K. (2018). *El fin de la normalidad: la gran crisis y el futuro del crecimiento*. Madrid: Traficantes de Sueños.
- Gallie, D., & Paugam, S. (2000). *The Welfare Regimes and the Experience of Unemployment in Europe*. Oxford: Oxford University Press.
- Gandelman, N. (2009). Female-Headed Households and Homeownership in Latin America. *Housing Studies*, 24(4), 525–549.
- Gárate, M. (2016). *La revolución capitalista de Chile (1973 - 2003)*. Santiago, Chile: Ediciones Universidad Alberto Hurtado.
- Garcés, A. (2014). Comercio ambulante, agencia estatal y migración. Crónica de un conflicto en Santiago de Chile. In *Imilan, W., Garcés, A. & Margarit, D. (Eds.)*. *Poblaciones en movimiento: Etnificación de la ciudad, redes e integración* (pp. 147–166). Santiago: Universidad Alberto Hurtado.
- Garcés, M. (2002). *Tomando su Sitio: El Movimiento de Pobladores de Santiago, 1957-1970*. Santiago: LOM Ediciones.
- García-Bernardos, À. (2017). *El Sistema de Vivienda Español tras la Crisis (2007-16). Cambios y Continuidades de un Modelo*. Tesis doctoral. Universidad Autónoma de Barcelona.
- García-Calderón, I., & Abellán, J. (2016). El problema de la vivienda en el Madrid neoliberal. Políticas públicas y luchas por la vivienda en el conexto de la crisis urbana. *Contested Cities*.
- García-Docampo, M., & Otero-Enríquez, R. (2012). Transición territorial: Modelo teórico y contraste con el caso Español. *Revista Espanola de Investigaciones Sociologicas*, 139, 133–162. <https://doi.org/10.5477/cis/reis.139.133>
- García-Ferrando, L. (2008). Retos para un nuevo modelo de intervención en barrios: La Llei de Barris de Catalunya (2004). Cambios en las políticas de regeneración urbana. *Scripta Nova: Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales*, 12, 54. <https://doi.org/10.1344/sn2008.12.1483>
- García-Lamarca, M. (2021). Real estate crisis resolution regimes and residential REITs: emerging

- socio-spatial impacts in Barcelona. *Housing Studies*, 36(9), 1407–1426.  
<https://doi.org/10.1080/02673037.2020.1769034>
- García-Linera, A. (2015). *Forma valor y forma comunidad*. Traficantes de Sueños: Madrid.
- García-Macho, R. (2009). Los derechos fundamentales sociales y el derecho a una vivienda como derechos funcionales de libertad. *Revista Catalana de Dret Públic*, 38, 67–95.
- García-Montalvo, J. (2003). La vivienda en España: Desgravaciones, burbujas y otras historias. *Perspectivas Del Sistema Financiero*, 78, 1–43.
- García-Montalvo, J. (2006). Deconstruyendo la burbuja: expectativas de revalorización y precio de la vivienda en España. *Papeles de Economía Española*, 109, 44–75.
- García-Montalvo, J. (2007). Algunas consideraciones sobre el problema de la vivienda en España. *Papeles de Economía Española*, 113, 138–155.
- García-Teruel, R. M., & Nasarre-Aznar, S. (2022). Quince años sin solución para la vivienda. La innovación legal y la ciencia de datos en política de vivienda. *Revista Crítica de Derecho Inmobiliario*, 789, 183–223.
- García, E., & Tatjer, M. (1998). La política de vivienda: el Estado del bienestar vulnerable. In *Políticas públicas en España: contenidos, redes de actores y niveles de autogobierno*. R. Gomá y J. Subirats eds. (pp. 223–246). Barcelona: Editorial Ariel.
- García, M. (2006). Citizenship Practices and Urban Governance in European Cities. *Urban Studies*, 43(4), 745–765.
- García, M. (2010). The breakdown of the Spanish urban growth model: Social and territorial effects of the global crisis. *International Journal of Urban and Regional Research*, 34(4), 967–980.  
<https://doi.org/10.1111/j.1468-2427.2010.01015.x>
- García, M., Cardesa, A., Pradel, M., & Roig, R. M. (2004). Social policy in the European Union. *EUROPUB*.
- García, M., Eizaguirre, S., & Pradel, M. (2015). Social innovation and creativity in cities: A socially inclusive governance approach in two peripheral spaces of Barcelona. *City, Culture and Society*, 6(4), 93–100. <https://doi.org/10.1016/j.ccs.2015.07.001>
- García, M., & Judd, D. R. (2012). Competitive Cities. In K. Mossberger, P. John y S. Clarke (eds.), *The Oxford Handbook of Urban Politics*. Oxford University Press.  
<https://doi.org/10.1093/oxfordhb/9780195367867.013.0024>
- García, S. (1994). Ciudadanía en España. In Anna Alabart, Soledad García y Salvador Giner (eds.), *Clase, Poder y Ciudadanía*. Madrid: Siglo XXI.
- Garnier, J.-P. (2011). Del derecho a la vivienda al derecho a la ciudad: ¿De qué derechos hablamos... y con qué derecho? *Biblio3W. Revista Bibliográfica de Geografía y Ciencias Sociales. Universidad de Barcelona*, 16(909).
- Garretón, M. A. (2012). *Neoliberalismo corregido y progresismo limitado: los gobiernos de la Concertación en Chile 1990-2010* (Vol. 66). Santiago: Arcis (Universidad de Arte y Ciencias Sociales) / Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (Clacso).
- Gasic-Klett, I. R. (2021). Producción inmobiliaria, intermediación financiera y reservas de suelo en Santiago de Chile. *Scripta Nova. Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales*, 25(1).  
<https://doi.org/10.1344/sn2021.25.32242>
- Gaventa, J. (2006). Triumph , Deficit or Deepening the 'Deepening Democracy' Debate. *IDS Working Paper*.
- Gaviria, M. (1968). *Gran San Blas. Análisis sociourbanístico de un barrio nuevo*. Editorial Tecnos: Madrid.
- Gbikpi, B., & Grote, J. R. (2002). From Democratic Government to Participatory Governance. In *Participatory Governance. Political and Societal Implications* (pp. 17–34). Opladen: Leske & Budrich. [https://doi.org/10.1007/978-3-663-11003-3\\_1](https://doi.org/10.1007/978-3-663-11003-3_1)

- Geddes, M. (2006). Partnership and the limits to local governance in England: Institutional analysis and neoliberalism. *International Journal of Urban and Regional Research*, 30(1), 76–97. <https://doi.org/10.1111/j.1468-2427.2006.00645.x>
- Gellner, E. (1977). *Civil Society and the Development of Democracy*. Madrid: Instituto Juan March.
- Gellner, E. (1995). The importance of being modular. In J.A. Hall (ed.), *Civil society: theory, history, comparison* (pp. 32–55). Cambridge: Polity Press.
- Gerometta, J., Häussermann, H., & Longo, G. (2005). Social innovation and civil society in urban governance: Strategies for an inclusive city. *Urban Studies*, 42(11), 2007–2021. <https://doi.org/10.1080/00420980500279851>
- Ghezzi, S., & Mingione, E. (2007). Embeddedness, path dependency and social institutions: An economic sociology approach. *Current Sociology*, 55(1), 11–23. <https://doi.org/10.1177/0011392107070131>
- Gibb, K. (2009). Housing studies and the role of economic theory: An (applied) disciplinary perspective. *Housing, Theory and Society*, 26(1), 26–40. <https://doi.org/10.1080/14036090802704262>
- Giddens, A. (1998). *La tercera vía: la renovación de la socialdemocracia*. Taurus: Madrid.
- Giersig, N. (2008). Multilevel urban governance and the “European City”: Discussing metropolitan reforms in Stockholm and Helsinki. In *Berlín: VS-Verlag for Sozialwissenschaften*. <https://doi.org/10.1007/978-3-531-90999-8>
- Gil-Alana, L. A., Dettoni, R., Costamagna, R., & Valenzuela, M. (2019). Rational bubbles in the real housing stock market: Empirical evidence from Santiago de Chile. *Research in International Business and Finance*, 49, 269–281. <https://doi.org/10.1016/j.ribaf.2019.03.010>
- Gil, J., Martínez, P., & Sequera, J. (2023). The neoliberal tenant dystopia: Digital polyplatform rentierism, the hybridization of platform-based rental markets and financialization of housing. *Cities*, 137. <https://doi.org/10.1016/j.cities.2023.104245>
- Gilbert, A. (2003). Poder, Ideología y el Consenso de Washington: Desarrollo y Expansión de la Política Chilena de Vivienda. *Revista INVI*, 18(47), 135–156.
- Gilbert, A. (2004). Helping the poor through housing subsidies: Lessons from Chile, Columbia and South Africa. *Habitat International*, 28(1), 13–40. [https://doi.org/10.1016/S0197-3975\(02\)00070-X](https://doi.org/10.1016/S0197-3975(02)00070-X)
- Gilbert, A. (2014). Free housing for the poor: An effective way to address poverty? *Habitat International*, 41, 253–261. <https://doi.org/10.1016/j.habitatint.2013.08.009>
- Giugni, M., Bosi, L., & Uba, K. (2016). *The consequences of social movements*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Godard, F., & Castells, M. (1974). *Monopolville*. Mouton, París.
- Godin, B. (2008). Innovation: the History of a Category. *Working Paper 1, Project on the Intellectual History of Innovation Working*, 1, 1–67.
- Golda-Pongratz, K., Oyon, J. L., & Zimmermann, V. (2018). *Autoconstrucción: por una autonomía del habitar. Escritos de John Turner sobre vivienda, urbanismo, autoconstrucción y holismo*. Pepitas de calabaza.
- Goldthorpe, J. H. (1987). *Social Mobility and Class Structure in Modern Britain*. Oxford, Clarendon Press.
- Gómez-Churrua, R., & Levenfeld, G. (1993). La accesibilidad a la vivienda en España. *Revista Española de Financiación a La Vivienda*, 22, 127–134.
- Gómez-Morán, M. (1972). *Sociedad sin Vivienda*. Fundación FOESSA. Euroamérica. Madrid.
- Gómez, M. (2004). Reflexiones sobre el concepto de embeddedness. *Polis: Investigación y Análisis Sociopolítico y Psicosocial*, 2(4), 145–164.

- González-Rodríguez, M. (2018). Política de vivienda social en El Bosque. Municipio y experiencias de comités de vivienda en el contexto del estado subsidiario (2006-2014). *Espacios*, 7(14), 40. <https://doi.org/10.25074/07197209.14.876>
- González-Tornero, P. F. (2021). Política de arriendo en Chile: análisis de la pérdida de subsidios asignados por no uso en la Región Metropolitana (2013-2021). *Trabajo Final de Grado. Magíster En Gestión y Políticas Públicas. Universidad de Chile*.
- González, S., & Healey, P. (2005). A sociological institutionalist approach to the study of innovation in governance capacity. *Urban Studies*, 42(11), 2055–2069. <https://doi.org/10.1080/00420980500279778>
- González, S., Moulaert, F., & Martinelli, F. (2010). ALMOLIN: How to analyse social innovation at the local level? In F. Moulaert, F. Martinelli, E. Swyngedouw & S. Gonzalez (Eds.), *Can neighbourhoods save the city?* (pp. 49–67). London: Routledge.
- Goodin, R. E. (2001). Work and welfare: Towards a post-productivist welfare regime. *British Journal of Political Science*, 31(1), 13–39. <https://doi.org/10.1017/S0007123401000023>
- Goodman, R., & Peng, I. (1996). The East Asian welfare state. In *Welfare States in Transition* (G. Esping-, pp. 192–224). London: Sage Publications.
- Gough, I., Wood, G., Barrientos, A., Bevan, P., Davis, P., & Room, G. (2004). Insecurity and welfare regimes in Asia, Africa and Latin America: Social policy in development contexts. In *Cambridge*. Cambridge University Press. <https://doi.org/10.1017/CBO9780511720239>
- Gramsci, A. (2009). Cuadernos de la cárcel. Notas sobre Maquiavelo, sobre política y sobre el estado moderno / Note sul Machiavelli, sulla politica e sullo stato moderno (1949). In *Colección de poesía La Rosa Blindada* (Vol. 3, Issue XX). tr. José M. Aricó, 3ª ed., 2ª reimp. México, Juan Pablos (Col. Obras de Antonio Gramsci, 1).
- Gramsci, A. (2018). *Antología*. Buenos Aires, Argentina: Siglo XXI.
- Granovetter, M. (1973). The Strength of Weak Ties. *American Journal of Sociology*, 78(6), 1360–1380.
- Granovetter, M. (1985). Economic Action and Social Structure: The Problem of Embeddedness. *American Journal of Sociology*, 91.
- Green, A. (2017). Generational Inequalities in Education, Work, Housing and Welfare. In *Cham: Palgrave*. <https://doi.org/10.1007/978-3-319-58547-5>
- Greene, M., & González, E. (2004). *El programa de vivienda progresiva en Chile 1990-2002*. Inter-American Development Bank.
- Greene, M., & González, E. (2012). *Chile vivienda incremental: Una investigación del Banco Interamericano de Desarrollo*. Inter-American Development Bank.
- Griffin, E., & Ford, L. (1980). A Model of Latin American City Structure. *Geographical Review*, 70(4), 397–422.
- Griffin, L. (2012). Where is Power in Governance? Why Geography Matters in the Theory of Governance. *Political Studies Review*, 10(2), 208–220. <https://doi.org/10.1111/j.1478-9302.2012.00260.x>
- Guerra, I. (1997). Um olhar sociológico sobre o alojamento. *Sociología. Problemas e Práticas*, 22, 165–181.
- Guerrand, R. H. (1991). Espacios privados. In *Historia de la Vida Privada. Tomo 8* (pp. 27–113). Taurus: Madrid.
- Guida-Piqueras, G. P., Pareja-Eastaway, M., & Simó-Solsona, M. (2021). Diseñando una herramienta integral para mejorar la eficiencia de las Políticas de Vivienda Social: el caso de Sant Eloi en Barcelona. *Ciudad y Territorio. Estudios Territoriales*, 53(209). <https://doi.org/10.37230/cytet.2021.209.08>
- Guiddens, A. (2001). *Sociología*. Madrid: Alianza Editorial.
- Guillén, A. (2014). Financialization and financial profit. *Revista de Economía Política*, 34(3), 451–470.

<https://doi.org/10.1590/S0101-31572014000300006>

- Guillén, A. M., González-Begega, S., & Luque, D. (2016). Austeridad y ajustes sociales en el Sur de Europa. La fragmentación del modelo de bienestar Mediterráneo. *Revista Española de Sociología*, 25(2), 261–272.
- Guillén, A. M., & León, M. L. (2011). *The Spanish welfare state in European context*. Ashgate Publishing Ltd. <https://doi.org/10.1177/0094306113506873j>
- Guzmán, R., Renna, H., Sandoval, A., & Silva, C. (2009). *Movimiento de Pobladores en Lucha. A tomarse Peñalolén para conquistar la Ciudad*. Santiago de Chile: Ediciones SUR.
- Habermas, J. (1987a). *Teoría de la acción comunicativa. Vol. I. Racionalidad de la acción y racionalización social*. Madrid, Taurus (p.o. en 1981).
- Habermas, J. (1987b). *Teoría de la acción comunicativa. Vol. II. Crítica de la razón funcionalista*. Madrid, Taurus (p.o. en 1981).
- Haffner, M., Hoekstra, J., Oxley, M., & Van der Heijden, H. (2010). Universalistic, particularistic and middle way approaches to comparing the private rental sector. *International Journal of Housing Policy*, 10(4), 357–377. <https://doi.org/10.1080/14616718.2010.526400>
- Haffner, M., Hoekstra, J., Oxley, M., & Van Der Heijden, H. (2009). *Bridging The Gap Between Market And Social Rental Housing in Six European Countries?* Housing and Urban Policy Studies, 33, Amsterdam: IOS Press.
- Hajer, M. A., & Wagenaar, H. (2003). Deliberative Policy Analysis: Understanding Governance in the Network Society. In *Journal of Planning Education and Research*. Cambridge: Cambridge University Press. <https://doi.org/10.1177/0739456X05276134>
- Halbwachs, M. (1908). *Les expropriations et les prix des terrains à Paris 1860-1900*. Tesis. Universidad de París. Facultad de Derecho y Ciencias Económicas.
- Hall, P. (2006). *Ciudades del mañana: Historia del urbanismo del siglo XX*. Barcelona: El Serbal.
- Haramoto, E., Jadue, D., & Tapia, R. (2002). Programa de Viviendas Básicas en la Región Metropolitana 1990 - 1995: Un análisis crítico desde una perspectiva global. *Revista INVI. Universidad de Chile*, 16(44), 77–87.
- Harloe, M. (1995). *The People's Home: Social Rented Housing in Europe and America*. Oxford: Basil Blackwell.
- Harloe, M. (2001). Social Justice and the City: The New "Liberal Formulation." *International Journal of Urban and Regional Research*, 25(4), 889–897. <https://doi.org/10.1111/1468-2427.00350>
- Harloe, M., & Martens, M. (1984). Comparative Housing Research. *Journal of Social Policy*, 13(3), 255–277. <https://doi.org/10.1017/s0047279400013751>
- Hartman, C. (1998). The case for a right to housing. *Housing Policy Debate*, 9(2), 223--246.
- Harvey, D. (1973). *Social Justice and the City*. Johns Hopkins University Press.
- Harvey, D. (1989a). From Managerialism to Entrepreneurialism: The Transformation in Urban Governance in Late Capitalism. *Geografiska Annaler. Series B, Human Geography*, 71(1), 3. <https://doi.org/10.2307/490503>
- Harvey, D. (1989b). *The urban experience*. Baltimore, MD: Johns Hopkins University Press.
- Harvey, D. (1990). *La condición de la posmodernidad: Investigación sobre los orígenes del cambio cultural*. Buenos Aires: Amorrutu editores.
- Harvey, D. (1996). Cities or urbanization? *City*, 1(1–2), 38–61. <https://doi.org/10.1080/13604819608900022>
- Harvey, D. (2003). The Right to City. *International Journal of Urban and Regional Research*, 27(4), 939–941.
- Harvey, D. (2007a). *Breve historia del Neoliberalismo*. Madrid: Akal.

- Harvey, D. (2007b). *Espacios del capital. Hacia una geografía crítica*. Madrid: Akal.
- Harvey, D. (2012). *Rebel Cities: From the Right to the City to the Urban Revolution*. Nueva York: Verso.
- Harvey, D. (2014). Cities or urbanization? In *Implosions / Explosions. Towards a study of planetary urbanization* (pp. 55–66). Brenner, N., Ed.; Jovis: Berlin, Germany.
- Hastings, A. (1998). Connecting linguistic structures and social practices: A discursive approach to social policy analysis. *Journal of Social Policy, 27*(2), 191–211. <https://doi.org/10.1017/S0047279498005248>
- Hawley, A. (1956). The Changing Shape of Metropolitan America: Deconcentration Since 1920. In *Glencoe: Free Press*. <https://doi.org/10.1086/222269>
- Hawley, A. (1991). *Teoría de la ecología humana*. Editorial Tecnos: Madrid.
- Hays, A. (2007). Community activists' perceptions of citizenship roles in an urban community: A case study of attitudes that affect community engagement. *Journal of Urban Affairs, 29*(4), 401–424. <https://doi.org/10.1111/j.1467-9906.2007.00353.x>
- Head, B. W. (2010). Reconsidering evidence-based policy: Key issues and challenges. *Policy and Society, 29*(2), 77–94. <https://doi.org/10.1016/j.polsoc.2010.03.001>
- Hearne, R. (2020). *Covid-19 shows we need a new housing direction in Ireland*.
- Heidegger, M. (1971). Building Dwelling Thinking. In *Poetry, Language, Thought*. NY: Harper Colophon Books.
- Hernández, E., & Paniagua, J. L. (1987). Hacia la desaparición de la política de vivienda. *Alfoz. Territorio, Economía y Sociedad, 46*, 86–93.
- Herrera, M. S. (2007). Movilidad Habitacional en la Region Metropolitana de Santiago: ¿Hacia un mayor asentamiento poblacional? Comparación con datos de los censos 1992-2002. In *Carlos de Mattos y Rodrigo Hidalgo (ed.), Santiago de Chile, Movilidad Espacial y Reconfiguración Metropolitana* (pp. 69–86). Colección EURE libros. Serie Geo-Libros.
- Hidalgo-Dattwyler, R. (1999a). Continuidad y cambio en un siglo de vivienda social en Chile (1892-1998). Reflexiones a partir del caso de la ciudad de Santiago. *Revista de Geografía Norte Grande, 26*, 69–77.
- Hidalgo-Dattwyler, R. (1999b). La Vivienda Social en Chile: la acción del Estado en un siglo de planes y programas. *Scripta Nova. Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales, 45*(1).
- Hidalgo-Dattwyler, R. (2000). La política de casas baratas de principios del siglo XX. El caso chileno. *Scripta Nova, 55*, 1–33.
- Hidalgo-Dattwyler, R. (2004). La vivienda social en Santiago de Chile en la segunda mitad del siglo XX: Actores relevantes y tendencias espaciales. In *Santiago en la globalización: ¿Una nueva ciudad? Ediciones SUR Corporación de Estudios Sociales y Educación. Instituto de Estudios Urbanos y Territoriales, P. Universidad Católica de Chile* (pp. 219–241).
- Hidalgo-Dattwyler, R. (2005). La vivienda social en Chile y la construcción del espacio urbano en el Santiago del siglo XX. *Santiago de Chile: Pontificia Universidad Católica de Chile, 31*(93), 108–112. <https://doi.org/10.4067/s0250-71612005009300009>
- Hidalgo-Dattwyler, R. (2007). ¿Se acabó el suelo en la gran ciudad? Las nuevas periferias metropolitanas de la vivienda social en Santiago de Chile. *Eure, 33*(98), 57–75. <https://doi.org/10.4067/s0250-71612007000100004>
- Hidalgo-Dattwyler, R., Alvarado, V., & Santana, D. (2016). Los expulsados de la metrópoli: expolio y esquilmo en la locación de la vivienda social en la ciudad neoliberal. Una perspectiva de Santiago y Valparaíso. *Estudios Socioterritoriales. Revista de Geografía, 20*, 41–55.
- Hidalgo-Dattwyler, R., Errázuriz-Infante, T., & Booth-Pinochet, R. (2005). Las viviendas de la beneficencia católica en Santiago: instituciones, constructoras y efectos urbanos (1890-1920). *Historia (Santiago), 38*(2), 327–366. <https://doi.org/10.4067/s0717-71942005000200004>

- Hidalgo-Dattwyler, R., & Janoschka, M. (2014). *La ciudad neoliberal. Gentrificación y exclusión en Santiago de Chile, Buenos Aires, Ciudad de México y Madrid.* (Issue March 2014). Pontificia Universidad Católica de Chile-Universidad Autónoma de Madrid.
- Hidalgo-Dattwyler, R., Santana, L. D., & Link, F. (2019). New neoliberal public housing policies: between centrality discourse and peripheralization practices in Santiago, Chile. *Housing Studies*, 34(3), 489–518. <https://doi.org/10.1080/02673037.2018.1458287>
- Hidalgo-Dattwyler, R., & Truffello, R. (2015). Policentrismo en el Área Metropolitana de Santiago de Chile: reestructuración comercial, movilidad y tipificación de subcentros. *EURE: Revista Latinoamericana de Estudios Urbanos y Territoriales*, 41(122), 49–73.
- Hilferding, R. (1963). *El capital financiero.* Madrid, España: Editorial Tecnos.
- Hipsher, P. L. (1996). Democratization and the Decline of Urban Social Movements in Chile and Spain. *Comparative Politics*, 28(3), 273–297.
- Hobbes, T. (2017). *Leviathan.* Penguin Books (p.o. 1651).
- Hobsbawm, E. (1989). *The Age of Empire, 1875-1914.* Abacus; Revised ed. edición.
- Hobsbawm, E. (1992). *Nations and Nationalism since 1780: Programme, Myth, Reality.* Cambridge University Press; N.º 2 edición.
- Hoek-Smit, M. C. (2008). Subsidizing housing finance for the poor. *University of Pennsylvania.*
- Hoekstra, J. (2010). *Divergence in European welfare and housing systems.* Amsterdam: IOS Press.
- Hoekstra, Joris. (2005). Is there a connection between welfare state regime and dwelling type? An exploratory statistical analysis. *Housing Studies*, 20(3), 475–495. <https://doi.org/10.1080/02673030500062509>
- Hoffmann-Riem, W. (2016). *Innovation und Recht-Recht und Innovation: Recht im Ensemble seiner Kontexte.* Tübingen: Mohr Siebeck.
- Holland, A. C., & Schneider, B. R. (2017). Easy and Hard Redistribution: The Political Economy of Welfare States in Latin America. *Perspectives on Politics*, 15(4), 988–1006. <https://doi.org/10.1017/S1537592717002122>
- Holston, J. (2008). *Insurgent Citizenship: Disjunctions of Democracy and Modernity in Brazil.* Princeton: Princeton University Press.
- Housing Europe. (2020). *The COVID-19 pandemic exposes the shortcomings of our housing policies.*
- Housing First. FEANTSA. (2016). *Guía Housing First. Europa.* Housing First Guide Europe. FEANTSA, Federación Europea de Organizaciones Nacionales que trabajan con Personas sin Hogar.
- Howard, E. (1898). *Garden Cities of To-Morrow.* Swan Sonnenschein & Co. London.
- Howlett, M. P., & Ramesh, M. (1995). *Studying Public Policy: Policy Cycles & Policy Subsystems.* Canada: Oxford University Press.
- Howlett, M. P., Ramesh, M., & Wu, X. (2015). Understanding the persistence of policy failures: The role of politics, governance and uncertainty. *Public Policy and Administration*, 30(3–4), 209–220. <https://doi.org/10.1177/0952076715593139>
- Hoyt, H. (1939). The Structure of Growth of Residential Neighborhoods in American Cities. In *Washington, DC: Federal Housing Authority.*
- Hudson, M. (2018). *Matar al huésped. Cómo la deuda y los parásitos financieros destruyen la economía local.* Capitan Swing.
- Huertas, J. M. (1997). El moviment ciutadà a Barcelona i l'aparició del Pla General Metropolità. *Papers: Regió Metropolitana de Barcelona: Territori, Estratègies, Planejament*, 28, 63–68.
- Huete-García, M. A. (2010). *Nueva Gobernanza Y Servicios Municipales: en Estados Unidos, Noruega y España.* Miño Dávila editores, Buenos Aires.
- Hugo, V. (1862). *Los miserables.* A. Lacroix, Verboeckhoven & Ce. Bruselas, Bélgica.

- Hunter, P. (2014). *Poverty in Suburbia: A Smith Institute Study into the Growth of Poverty in the Suburbs of England and Wales*.
- IDB. (2014). Mega-Cities and Infrastructure in Latin America: What Its People Think. *Inter-American Development Bank*.
- Iglesias-González, F. (2013). Una visión panorámica de las leyes autonómicas de vivienda y la necesidad de una ley estatal. In *Reflexiones sobre la Vivienda en España* (pp. 15–61).
- Iglesias-Turrión, P. (2022). *Medios y cloacas. Así conspira el Estado profundo contra la democracia*. Revista Contexto SL.
- Iglesias, Mariela, Costa, M. M., Pybus, M., & Tomàs, M. (2011). ¿Hacia una agenda urbana común? Similitudes y diferencias en las siete grandes ciudades. In *Políticas urbanas en España. Grandes ciudades, actores y gobiernos locales* (pp. 267–280). Icaria editorial. España.
- Iglesias, Mónica. (2011). *Rompiendo el cerco: El movimiento de pobladores contra la Dictadura*. Santiago: Radio Universidad de Chile.
- Imilan, W. (2017). Luchas y demandas por la vivienda indígena urbana. Emergencia de conjuntos de vivienda subsidiada para población indígena urbana en Chile. *AUS [Arquitectura / Urbanismo / Sustentabilidad]*, 21, 61–67. <https://doi.org/10.4206/aus.2017.n21-10>
- Inaurrieta, A. (2010). La financiación de la política de vivienda inaurrieta. In *La política de vivienda en España, J. Leal Maldonado* (pp. 277--298). Madrid: Editorial Pablo Iglesias.
- Indovina, F. (2007). La ciudad de baja densidad: lógicas, gestión y contención. In *Políticas de gestión e intervención de la ciudad de baja densidad*. Barcelona: Diputació de Barcelona, Xarxa de Municipis.
- Inglehart, R. (1990). New Social Movements: Values, Ideology, And Cognitive Mobilization. In *R. J. K. Dalton, M. (Eds.) (Ed.), Challenging the Political Order. New Social and Political Movements in Western Democracies*. Oxford: Oxford University Press.
- Inglehart, R. (1991). *El cambio cultural en las sociedades industriales avanzadas*. Madrid: CIS.
- Inostroza, L., Baur, R., & Csaplovics, E. (2010). Urban Sprawl and Fragmentation in Latin America: A Comparison with European Cities. The myth of the diffuse Latin American city. *Lincoln Institute of Land Policy Working Paper*, 1–47.
- Inurrieta, A. (2007). Mercado de vivienda en alquiler en España: más vivienda social y más mercado profesional. *Madrid, Fundación Alternativas, Documentos de Trabajo 113/2007*.
- Irazábal, C. (2016). Public, private, people partnerships (PPPPs): Reflections from Latin American cases. In *Private Communities and Urban Governance: Theoretical and Comparative Perspectives* (pp. 191–214). Springer International Publishing. [https://doi.org/10.1007/978-3-319-33210-9\\_9](https://doi.org/10.1007/978-3-319-33210-9_9)
- Issin, F. (2000). *Democracy, Citizenship and the Global City*. London: Routledge.
- Jacobs, J. (1961). *The Death and Life of Great American Cities*. New York: Random House.
- Jacobs, K., Kemeny, J., & Manzi, T. (2003). Power, discursive space and institutional practices in the construction of housing problems. *Housing Studies*, 18(4), 429–446. <https://doi.org/10.1080/02673030304252>
- Jacobs, K., & Manzi, T. (1996). Discourse and policy change: The significance of language for housing research. *Housing Studies*, 11(4), 543–560. <https://doi.org/10.1080/02673039608720874>
- Janoschka, M., Alexandri, G., Ramos, H. O., & Vives-Miró, S. (2020). Tracing the socio-spatial logics of transnational landlords' real estate investment: Blackstone in Madrid. *European Urban and Regional Studies*, 27(2), 125–141. <https://doi.org/10.1177/0969776418822061>
- Janoschka, M., Sequera, J., & Salinas, L. (2014). Gentrification in Spain and Latin America. A critical dialogue. *International Journal of Urban and Regional Research*, 38(4), 1234–1265. <https://doi.org/10.1111/1468-2427.12030>
- Jenks, M., Burton, E., & Williams, K. (1996). The Compact City. A Sustainable Urban Form? In *The Compact City*. London: E & FN Spon, 2nd edition: Routledge, 2010.

- Jerez, A. (1998). *¿Trabajo voluntario o participación? Elementos para una sociología del Tercer Sector*. Madrid: Tecnos, DL.
- Jessop, B. (1994). Post-Fordism and the State. In *Ash Amin (ed.), Post-Fordism: A reader*. (pp. 251–279). Oxford: Blackwell.
- Jessop, B. (1998). The rise of governance and the risks of failure: The case of economic development. *International Social Science Journal*, 50(155), 29–45. <https://doi.org/10.1111/1468-2451.00107>
- Jessop, B. (2002a). Governing cities and regions: territorial restructuring in a global age. In *Scott, A. J. (Ed.), Global city-regions: trends, theory and policy*. Oxford: Blackwell.
- Jessop, B. (2002b). *The Future of the Capitalist State*. Cambridge: Polity Press.
- Jessop, B. (2004). Multi-Level Governance and Multi-Level Metagovernance. In *Multilevel governance. Bache, I. Flinders, M. (ed.)*. Oxford University Press, Oxford.
- Jessop, B. (2016). Territory, politics, governance and multispatial metagovernance. *Territory, Politics, Governance*, 4(1), 8–32. <https://doi.org/10.1080/21622671.2015.1123173>
- Jessop, B., Moulaert, F., Hulgård, L., & Hamdouch, A. (2013). Social innovation research: a new stage in innovation analysis? In *The International Handbook on Social Innovation, edited by F. Moulaert, D. MacCallum, A. Mehmood and A. Hamdouch*. (pp. 110–130). Cheltenham: Edward Elgar Publishing. <https://doi.org/10.4337/9781849809993.00020>
- Jha, A. K. (2007). Low-income Housing in Latin America and the Caribbean. *World Bank*, 101.
- Jiménez-Riesco, M. Á. (2007). La vivienda como problema social en España: del control ideológico a la lucha contra el paro (1883-1936). *Tesis Doctoral. Universidad de Navarra*.
- Jiménez-Romera, C. (2012). ¿Qué queda del territorio en la era de los flujos globales? *Ciudades: Revista Del Instituto Universitario de Urbanística de La Universidad de Valladolid*, 15, 51–63. <https://doi.org/10.24197/ciudades.15.2012.51-63>
- Jiménez, E. (2016). Inmigrantes “negros” en la Población Los Nogales de Estación Central. El preludio de un gueto. In *En Tijoux, M. E. (Ed.), Racismo en Chile. La piel como marca de la inmigración* (pp. 141–159). Santiago: Universitaria.
- Jonas, A. E. G., & Ward, K. (2007). Introduction to a debate on city-regions: New geographies of governance, democracy and social reproduction. *International Journal of Urban and Regional Research*, 31(1), 169–178. <https://doi.org/10.1111/j.1468-2427.2007.00711.x>
- Jones, Catherine. (1993). The Pacific challenge: Confucian welfare states. In *New perspectives on the welfare state in Europe* (pp. 198–220). London: Routledge.
- Jones, Colin, & Murie, A. (2006). *The Right to Buy: Analysis & Evaluation of a Housing Policy*. Oxford, Blackwell. <https://doi.org/10.1002/9780470759646>
- Jurado, T. (2005). Las nuevas familias españolas. In *Tres décadas de cambio social en España. J.J. González and M. Requena, eds.* (pp. 51–80). Madrid: Alianza Editorial.
- Kadi, J. (2015). Recommodifying Housing in Formerly “Red” Vienna? *Housing, Theory and Society*, 32(3), 247–265. <https://doi.org/10.1080/14036096.2015.1024885>
- Kadi, J., & Musterd, S. (2015). Housing for the poor in a neo-liberalising just city: Still affordable, but increasingly inaccessible. *Tijdschrift Voor Economische En Sociale Geografie*, 106(3), 246–262. <https://doi.org/10.1111/tesg.12101>
- Kantor, P., & Savitch, H. V. (2005). How to study comparative urban development politics: A research note. *International Journal of Urban and Regional Research*, 29(1), 135–151. <https://doi.org/10.1111/j.1468-2427.2005.00575.x>
- Karamessini, M. (2008). Continuity and change in the southern European social model. *International Labour Review*, 147(1), 43–70. <https://doi.org/10.1111/j.1564-913X.2008.00023.x>
- Katzman, R. (2009). La dimensión espacial de la cohesión social en las grandes ciudades de América Latina. *Seminario Regional: Alcanzando Convergencias En La Medición de La Cohesión Social. Santiago: CEPAL*.

- Kavanagh, L., Lee, D., & Pryce, G. (2016). Is Poverty Decentralizing? Quantifying Uncertainty in the Decentralization of Urban Poverty. *Annals of the American Association of Geographers*, 106(6), 1286–1298. <https://doi.org/10.1080/24694452.2016.1213156>
- Kazepov, Y. (2008). The subsidiarization of social policies: Actors, processes and impacts. *European Societies*, 10(2), 247–273. <https://doi.org/10.1080/14616690701835337>
- Kazepov, Y. (2010). Rescaling Social Policies towards Multilevel Governance in Europe: Some Reflections on Processes at Stake and Actors Involved. In *Rescaling Social Policies Towards Multilevel Governance in Europe*, edited by Yuri Kazepov (pp. 35–72). Ashgate: UK. <https://doi.org/10.4324/9781315244433-1>
- Kearns, A., & Forrest, R. (2000). Social cohesion and multilevel urban governance. *Urban Studies*, 37(5–6), 995–1017. <https://doi.org/10.1080/00420980050011208>
- Keating, M. (1998). *The new regionalism in Western Europe: territorial restructuring and political change*. Cheltenham: Edward Elgar.
- Keating, M. (2001). Governing cities and regions: territorial restructuring in a global age. In A.J. Scott (ed.), *Global City Regions* (pp. 1–21). Oxford: Blackwell.
- Kemeny, J. (1980). Home ownership and privatization. *International Journal of Urban and Regional Research*, 4(3), 372–388. <https://doi.org/10.1111/j.1468-2427.1980.tb00812.x>
- Kemeny, J. (1981). *Myth of Home Ownership: Private Versus Public Choices in Housing Tenure*. Routledge & Kegan Paul: London, Boston and Henley.
- Kemeny, J. (1984). The social construction of housing facts. *Scandinavian Housing and Planning Research*, 1(3), 149–164. <https://doi.org/10.1080/02815738408730045>
- Kemeny, J. (1992). *Housing and Social Theory*. London/New York: Routledge.
- Kemeny, J. (1995). *From Public Housing to the Social Market: rental policy strategies in comparative perspective*. London/New York: Routledge.
- Kemeny, J., Kersloot, J., & Thalmann, P. (2005). Non-profit housing influencing, leading and dominating the unitary rental market: Three case studies. *Housing Studies*, 20(6), 855–872. <https://doi.org/10.1080/02673030500290985>
- Kemeny, J., & Lowe, S. (1998). Schools of comparative housing research: From convergence to divergence. In *Housing Studies* (Vol. 13, Issue 2, pp. 161–176). Carfax Publishing Company. <https://doi.org/10.1080/02673039883380>
- Kemp, P. (1990). Income-related Assistance with Housing Costs: A Cross-national Comparison. *Urban Studies*, 27(6), 795–808. <https://doi.org/10.1080/00420989020080851>
- Kenna, P. (2014). *Contemporary housing issues in a globalized world*. Farnham: Ashgate Publishing Limited.
- Keynes, J. (2002). *The General Theory of Employment, Interest and Money*. London: Prometheus Books; (p.o. 1936).
- King, P. (2009). Using theory or making theory: Can there be theories of housing? *Housing, Theory and Society*, 26(1), 41–52. <https://doi.org/10.1080/14036090802704296>
- Klein, J. L. (2005). Iniciativa local y desarrollo: Respuesta social a la globalización neoliberal. *Eure*, 31(94), 25–39. <https://doi.org/10.4067/s0250-71612005009400002>
- Kooiman, J. (1993). *Modern Governance. New Government Interactions*. Sage.
- Kornbluth, D. (2020a). Capital financiero y clase dominante en Rudolph Hilferding: aportes para una aproximación política a los procesos de financiarización del capitalismo mundial. *Actuel Marx. Intervenciones. La Financiarización En Las Lógicas Del Capitalismo Mundializado*, 28, 103–126.
- Kornbluth, D. (2020b). *Neoliberalización y acumulación capitalista: el caso de la Cámara Chilena de la Construcción (1951-2018)* (Vol. 21, Issue 1). Tesis doctoral. Universidad de Chile. Facultad de Ciencias Sociales. Tesis.

- Kornbluth, D. (2021a). El diseño político del proceso de financiarización de la vivienda y la infraestructura en Chile. In *Revista INVI* (Vol. 36, Issue 103). <https://doi.org/10.4067/s0718-83582021000300054>
- Kornbluth, D. (2021b). Gobernanza corporativa, Capital financiero y Empresariado de la construcción en Chile. *Scripta Nova*, 25(1), 83–110.
- Korpi, W. (1983). *The Democratic Class Struggle*. London: Routledge.
- Korpi, W. (2000). Faces of inequality: Gender, class, and patterns of inequalities in different types of welfare states. *Social Politics*, 7(2), 127–91. <https://doi.org/10.1093/sp/7.2.127>
- Korpi, W., & Palme, J. (1998). The paradox of redistribution and strategies of equality: welfare state institutions, inequality, and poverty in the Western countries. *American Sociological Review*, 63(5), 661–687. <https://doi.org/10.2307/2657333>
- Kurtz, M. J. (2002). Understanding the third world welfare state after neoliberalism: The politics of social provision in Chile and Mexico. In *Comparative Politics* (Vol. 34, Issue 3, pp. 293–313). City University of New York. <https://doi.org/10.2307/4146955>
- Lambea-Llop, N. (2016). Social Housing Management Models in Spain. *Revista Catalana de Dret Públic*, 52, 115–128. <https://doi.org/10.2436/20.8030.01.69>
- Lambea-Llop, N. (2020). *Propuesta de un modelo de provisión y gestión de vivienda social en clave europea*. Tesis doctoral. Universitat Rovira i Virgili.
- Lapavitsas, C. (2016). Beneficios sin producción. Cómo nos explotan las finanzas. In *Prácticas Constituyentes*. Traficantes de Sueños.
- Laswell, H. D. (1956). *The Decision Process*. Bureau of Governmental Research, University of Maryland, College Park, Maryland.
- Latour, B., & Woolgar, S. (1979). *Laboratory Life: The Construction of Scientific Facts*. Beverley Hills: Sage.
- Lawson, J. (2002). Thin rationality, weak social constructionism and critical realism: The way forward in housing theory? *Housing, Theory and Society*, 19(3–4), 142–144. <https://doi.org/10.1080/140360902321122824>
- Lazzarato, M. (2015). *Gobernar a través de la deuda. Tecnologías de poder del capitalismo neoliberal*. Buenos Aires, Argentina: Amorrortu.
- Le Galès, P. (1998). Regulations and governance in European cities. *International Journal of Urban and Regional Research*, 22(3), 482–506. <https://doi.org/10.1111/1468-2427.00153>
- Le Galès, P. (2002). *European Cities, social conflicts and governance*. Oxford: Blackwell.
- Le Galès, P. (2004). Elusive urban policies in Europe. Cities of Europe: Changing Contexts, Local Arrangements and the Challenge to Social Cohesion. In Y. Kazepov. *Cities of Europe: Changing Contexts, Local Arrangements, and the Challenge to Urban Cohesion*.
- Leal-Maldonado, J. (1976). *La vivienda social en Madrid*. Tesis. Universidad Complutense de Madrid. Filosofía y Letras.
- Leal-Maldonado, J. (1978). Vivienda y sociedad: "El análisis sociológico del problema de la vivienda." *Reis. Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, 8, 89–102. <https://doi.org/10.2307/40182810>
- Leal-Maldonado, J. (1987). El boom inmobiliario madrileño: precios altos para rentas bajas. *Alfoz*, Diciembre, 23–84.
- Leal-Maldonado, J. (2010). *La política de vivienda en España*. Madrid: Editorial Pablo Iglesias.
- Leal-Maldonado, J. (2011). Social housing and policy in Spain. In N. Houard (Ed.), *Social Housing across Europe* (pp. 71–84). Paris: La documentation Française.
- Leal-Maldonado, J., & Cortés-Alcalá, L. (1991). *La intervención pública sobre la vivienda*. Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo, Madrid.

- Leal-Maldonado, J., & Cortés-Alcalá, L. (1995). *La dimensión de la ciudad*. Madrid: S.XXI--CIS.
- Lees, L. (2014). Gentrification in the Global South? In *S. Parnell & S. Oldfield (Ed.), The Routledge Handbook on Cities of the Global South* (pp. 506–521). <https://doi.org/10.4324/9780203387832>
- Lefebvre, H. (1968). *Le droit à la ville*. Gallimard.
- Lefebvre, H. (1970). *La revolution urbaine*. Gallimard.
- Lefebvre, H. (1976). *Espacio y política*. Barcelona: RIGSA.
- Lefebvre, H. (1978). *El derecho a la ciudad*. Ediciones Península, Barcelona.
- Lefebvre, H. (1991). *The Production of Space*. Translated by Donald Nicholson-Smith. Malden, MA: Blackwell Publishing.
- Lefebvre, H. (1996). *Writings on Cities* (1st ed.). Cambridge: Wiley-Blackwell.
- Lefebvre, H. (2014). From the city to urban society. In *Implosions / Explosions. Towards a study of planetary urbanization* (pp. 36–51). Brenner, N., Ed.; Jovis: Berlin, Germany.
- Lenin, V. I. U. (1968). *El imperialismo, fase superior del capitalismo*. Pekín, China: Ediciones en Lenguas Extranjeras.
- Letamendía, J. (2003). Por una Política local de vivienda. *Temas Para El Debate*, 107, 52–54.
- Leubolt, B., Novy, A., & Beinstein, B. (2009). *Governance and democracy*. KATARSIS Project. Viena.
- Levy, C., Latendresse, A., & Carle-Marsan, M. (2017). Gendering the Urban Social Movement and Public Housing Policy in São Paulo. *Latin American Perspectives*, 44(3), 9–27. <https://doi.org/10.1177/0094582X16668317>
- Lewis, J. (1992). Gender and the Development of Welfare Regimes. *Journal of European Social Policy*, 2(3), 159–173. <https://doi.org/10.1177/095892879200200301>
- Liebfried, S., & Pierson, P. (1995). European Social Policy. In *The Evolution of Intermediary Institutions in Europe*. Washington, DC: The Brookings Institution.
- Link, F., Marín Toro, A., & Valenzuela, F. (2019). Geografías del arriendo en Santiago de Chile. De la vulnerabilidad residencial a la seguridad de tenencia. *Economía Sociedad y Territorio*, 19(61), 507–542. <https://doi.org/10.22136/est20191355>
- Lles, C. (1990). Demanda potencial de vivienda en siete ciudades españolas. *Alfoz. Territorio, Economía y Sociedad*, 71, 109–116. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=5246102>
- Locke, J. (2014). *Segundo tratado sobre el Gobierno Civil: un ensayo acerca del verdadero origen, alcance y fin del gobierno civil*. Alianza Editorial. España.
- Lojkin, J. (1979). *El Marxismo, el Estado y la Cuestión urbana*. Siglo XXI Editores, México.
- López-Calva, L. F., & Ortiz-Juarez, E. (2014). A vulnerability approach to the definition of the middle class. *Journal of Economic Inequality*, 12(1), 23–47. <https://doi.org/10.1007/s10888-012-9240-5>
- López-Colás, J., Módenes-Cabrero, J. A., & Yépez-Martínez, B. (2007). Los usuarios de residencias secundarias en España: perfiles regionales. *Boletín de La A.G.E.*, 45, 307–325.
- López-Morales, E. (2013). Insurgency and institutionalized social participation in local-level urban planning: the case of PAC comuna, Santiago de Chile, 2003–2005. In *T. Samara, S. He, & G. Chen (eds), Locating right to the city in the global South: Transnational urban governance and socio-spatial transformations* (pp. 221–246). New York, NY: Routledge. <https://doi.org/10.4324/9780203091104-18>
- López-Morales, E. (2016). Gentrification in Santiago, Chile: a property-led process of dispossession and exclusion. *Urban Geography*, 37(8), 1109–1131. <https://doi.org/10.1080/02723638.2016.1149311>
- López-Morales, E., Flores Pineda, P., & Orozco Ramos, H. (2018). Inmigrantes en campamentos en Chile: ¿mecanismo de integración o efecto de exclusión? *Revista INVI*, 33(94), 161–187. <https://doi.org/10.4067/s0718-83582018000300161>

- López-Morales, E., & Gasic-Klett, I. R. (2021). El complejo urbano financiero inmobiliario en América Latina. Introducción. *Scripta Nova*, 25(1), 1–10. <https://doi.org/10.1344/sn2021.25.34240>
- López-Rodríguez, D., & de los Llanos Matea, M. (2019). Evolución reciente del mercado del alquiler de vivienda en España. *Artículos Analíticos. Boletín Económico. Banco de España*, 1–20.
- López-Rodríguez, D., & de los Llanos Matea, M. (2020). La intervención pública en el mercado del alquiler de vivienda: una revisión de la experiencia internacional. *Documentos Ocasionales / Banco de España, 2002*.
- López-Roldán, P., & Fachelli, S. (2019a). Desigualdades sociales en una perspectiva comparada: Europa y América Latina. *Papers. Revista de Sociología*, 104(2), 149–155. <https://doi.org/10.5565/rev/papers.2692>
- López-Roldán, P., & Fachelli, S. (2019b). Segmentación del empleo y apreciación de la educación en un modelo productivo anclado. Análisis comparativo entre España y Argentina. *Papers*, 104(2), 159–202.
- López-Valencia, F. (1929). *El problema de la vivienda en España*. Ministerio de Trabajo, Madrid.
- Lopez, E., Arriagada, C., Jiron, P., & Eliash, H. (2013). *Chile urbano hacia el Siglo XXI: Investigaciones y reflexiones de Política Urbana desde la Universidad de Chile*. Universidad de Chile.
- López, I., & Rodríguez, E. (2011). El modelo español. *New Left Review*, 69, 5–27.
- López, I., & Rodríguez, E. (2013). Competitividad territorial y circuito secundario de acumulación. El paroxismo de un caso: el ciclo español de 1995--2007. In *Paisajes Devastados. Después del ciclo inmobiliario: impactos regionales y urbanos de la crisis*. (pp. 25–76). Observatorio Metropolitano de Madrid: Traficantes de Sueños.
- López, L. M. (2020). El capital inmobiliario-financiero y la producción de la ciudad latinoamericana hoy. *Cadernos Metrópole*, 22(49), 665–682. <https://doi.org/10.1590/2236-9996.2020-4901>
- Lovera, A. (2013). El Capital Inmobiliario y Constructor y La Produccion de La Ciudad en America Latina. *Teorías de La Ciudad En América Latina. UAM*.
- Lukes, S. (2007). *El poder: un enfoque radical*. Siglo XXI de España Editores, S.A.
- MacCallum, D., Moulart, F., Hillier, J., & Haddock, S. V. (2009). Social innovation and territorial development. In *Social Innovation and Territorial Development*. Ed. Ashgate Publishing Limited. <https://doi.org/10.4324/9781315609478>
- MacDonald, J. (1994). *¿Cuántas casas faltan? El déficit a nivel nacional y regional*. Documento de Trabajo No.16-94, Santiago: Corporación de Promoción Universitaria.
- MacLeod, G. (2001). New regionalism reconsidered: Globalization and the remaking of political economic space. *International Journal of Urban and Regional Research*, 25(4), 804–829. <https://doi.org/10.1111/1468-2427.00345>
- Maestre, A. (2019). *Franquismo S.A.* Madrid: Ediciones Akal S.A.
- Maestre, P. (1979). La política de vivienda en España. *Información Comercial Española*, 548, 11–27.
- Magnin, W. (1967). Latin American squatter settlements: a problem and a solution. *Latin American Research Review*, 2(3), 67–98.
- Malisz, B. (1973). La Formation des systèmes d'habitat. Esquisse de la théorie des seuils. *Annales de Géographie*, 82(454), 756–757.
- Maloutas, T., Siatitsa, D., & Balampanidis, D. (2020). Access to Housing and Social Inclusion in a Post-Crisis Era: Contextualizing Recent Trends in the City of Athens. *Social Inclusion*, 8(3), 5–15. <https://doi.org/10.17645/si.v8i3.2778>
- Malpass, P. (2011). Path Dependence and the Measurement of Change in Housing Policy. *Housing, Theory and Society*, 28(4), 305–319. <https://doi.org/10.1080/14036096.2011.554852>
- Manzi, T. (2005). Fact and fiction in housing research: Utilizing the creative imagination. *Housing, Theory and Society*, 22(3), 113–128. <https://doi.org/10.1080/14036090510011595>

- Marcano, L., & Ruprah, I. (2008). An Impact Evaluation of Chile ' s Progressive Housing Program. *Inter-American Development Bank*.
- Marcel, M., & Rivera, E. (2008). Regímenes de bienestar en América Latina. In E. T. (ed.) (Ed.), *Redes, Estado y mercados: Soportes de la cohesión social latinoamericana* (pp. 151–226). Santiago de Chile, UQBAR.
- Marcuse, P. (1989). Gentrification, Homelessness, and the Work Process: Housing Markets and Labour Markets in the Quartered City. *Housing Studies*, 4(3), 211–220. <https://doi.org/10.1080/02673038908720660>
- Marcuse, P. (2009). From critical urban theory to the right to the city. *City*, 13(2–3), 185–197. <https://doi.org/10.1080/13604810902982177>
- Margarit, D., & Galaz, C. (2018). Espacios barriales y convivencia: reflexiones sobre las concentraciones de población inmigrada y la territorialidad urbana. *Revista Rumbos*, 17, 23–50.
- Marinero, I. C. (2015). The rise of Italy's neo-ghettos. *Journal of Urban History*, 41(3), 368–387. <https://doi.org/10.1177/0096144214566958>
- Mariñez-Navarro, F. (2019). Buscar lo público a través de la Innovación Pública: "nuevas" y "viejos" enfoques sobre las fallas de implementación de las Políticas Públicas. In *Análisis de Política Pública: perspectivas pragmáticas, interpretativas, de redes y de Innovación Pública* (pp. 147–167). Universidad Nacional de Colombia.
- Marks, G. (1992). Structural Policy in the European Community. In *Sbragia (eds) Europolitics: Institutions and Policymaking in the "New" European Community*. The Brookings Institute: Washington.
- Marom, N., & Carmon, N. (2015). Affordable Housing Plans in London and New York: Between Marketplace and Social Mix. *Housing Studies*, 30(7), 993–1015. <https://doi.org/10.1080/02673037.2014.1000832>
- Marqués-Perales, I., & Chávez-Molina, E. (2018). Relevancia de la heterogeneidad socioeconómica. Estudio comparativo entre América Latina y Europa basado en la adaptación del esquema EGP. *Papers. Revista de Sociología*, 104(2), 225–245. <https://doi.org/10.5565/rev/papers.2575>
- Márquez, F., Pérez, M., & Rodríguez, P. (2020). Culturas urbanas en ciudades latinoamericanas. Nuevas y antiguas miradas. *Persona y Sociedad. Editorial*, XXXIV(1), 7–12.
- Marshall, T. H. (1950). *Citizenship and Social Class*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Martí-Costa, M., Blanco, I., Parés, M., & Subirats, J. (2011). ¿Cómo evaluar la participación en una red de gobernanza? Tres perspectivas teóricas y un estudio de caso. In *Participación, políticas públicas y territorio: aportes a la construcción de una perspectiva integral*. Adriana Rofman (Ed.) (pp. 27–52). Ediciones UNGS.
- Martí-Costa, M., Iglesias, M., Subirats, J., & Tomàs-Fornés, M. (2011). Las Ciudades. Barcelona. In *Políticas urbanas en España. Grandes ciudades, actores y gobiernos locales* (pp. 45–74). Icaria editorial. España.
- Martí-Costa, M., & Tomàs-Fornés, M. (2016). Urban governance in Spain: From democratic transition to austerity policies. *Urban Studies*, 54(9), 2107–2122. <https://doi.org/10.1177/0042098016669452>
- Martín-Castro, M. B. (2010). Reformas en el estado de bienestar mediterráneo. Especial referencia al caso español en la época de crisis. *Revista de La Facultad de Ciencias Sociales y Políticas de Elche*, 1(8), 174–201.
- Martín-Martín, M. del R. (2012). La titulización en España: pasado, presente y ¿futuro? *Cuadernos de Información Económica*, 231, 101–105.
- Martín, V. (1990). Proyecciones sobre la formación de nuevos hogares y demanda de viviendas. 1980-2010. *Banco Hipotecario de España. Documento Interno*, 58.
- Martínez-Corbella, C., & Bravo-Heitmann, L. (1993). *Chile: 50 años de vivienda social, 1943-1993* (1. ed.). Universidad de Valparaíso Facultad de Arquitectura.

- Martínez-Franzoni, J. (2007). *Regímenes de Bienestar en América Latina*. Madrid: Fundación Carolina.
- Martínez-Gutiérrez, A. (2017). *La Renovación de los Polígonos de Barcelona*. Trabajo final del Máster Universitario en Urbanismo. Universidad Politécnica de Cataluña.
- Martínez-Moreno, R. (2018). *Innovación social y gobernanza multinivel. Cambio en las relaciones de poder y gestión del conflicto. Los casos de Barcelona y Madrid (1979-2015)*. Tesis doctoral. Universidad Autónoma de Barcelona.
- Martínez-Rivera, Y. (2011). Hacia el urbanismo social. *Boletín Científico Sapiens Research*, 1(2), 81–87.
- Martínez, J., & Maza, L. (2003). Análisis del precio de la vivienda en España. *Banco de España. Servicio de Estudios. Documento de Trabajo Nº 0307*, 1–46.
- Martínez, M. A. (2019). Bitter wins or a long-distance race? Social and political outcomes of the Spanish housing movement. *Housing Studies*, 34(10), 1588–1611. <https://doi.org/10.1080/02673037.2018.1447094>
- Martínez, M. A., & Gil, J. (2022). Grassroots struggles challenging housing financialization in Spain. *Housing Studies*. <https://doi.org/10.1080/02673037.2022.2036328>
- Marx, K. (2015). Las luchas de clases en Francia de 1848 a 1850. In *Madrid: Fundación Federico Engels*.
- Marx, K. (2016). Cap. XXIV y XXV (I). In *El Capital. Obra Completa (I, II, III)*. Editorial Siglo XXI.
- Marx, K. (2017a). *Contribución a la crítica de la Economía Política*. Independently published.
- Marx, K. (2017b). *El capital. Obra completa*. Siglo XXI. España. Pedro Scarón (edit.); (p.o. 1867).
- Marx, K., & Engels, F. (2011). *Manifiesto comunista*. Grupo Anaya Publicaciones Generales; (p.o. 1848).
- Maslow, A. (1943). A Theory of Human Motivation. *Psychological Review*, 50(4), 370–396.
- Mateo, J. P. (2015). La financiarización como teoría de la crisis en perspectiva histórica. *Cuadernos de Economía (Colombia)*, 34(64), 23–44. <https://doi.org/10.15446/cuad.econ.v34n64.45838>
- Matulič-Domandžič, M. V. (2015). *Procesos de inclusión social de las personas sin hogar en la ciudad de Barcelona: relatos de vida y acompañamiento social* [Universitat de Barcelona, Tesis doctoral]. <https://doi.org/10.5569/1134-7147.67.03>
- Matulič-Domandžič, M. V., Cabré Vacas, C., & García Gispert, A. (2016). La atención a las personas sin hogar en la ciudad de Barcelona: una mirada histórica y de futuro. *Barcelona Societat. Revista Investigación y Análisis Social*, 20, 55–77.
- Matus-Madrid, C. P., Ramoneda, Á., & Valenzuela, F. (2019). La integración social como desafío: análisis del programa de campamentos en Chile (2011-2018). *Revista INVI*, 34(97), 49–78. <https://doi.org/10.4067/s0718-83582019000300049>
- Maunier, R. (1910). L'Origine et la fonction économique des villes. *Journal of Political Economy*. <https://doi.org/10.1086/251747>
- Mayer, M. (2003). The onward sweep of social capital: Causes and consequences for understanding cities, communities and urban movements. *International Journal of Urban and Regional Research*, 27(1), 110–132. <https://doi.org/10.1111/1468-2427.00435>
- Mayntz, R. (2003). New challenges to governance theory. In *H. Bang (Ed.), Governance as a social and political communication* (pp. 27–44). Manchester: Manchester University press.
- Mazzucato, M. (2014). *El Estado emprendedor. Mitos del sector público frente al sector privado*. Editorial RBA Libros. España.
- McCall, V., Ziegler, F., Robertson, J., Lovatt, M., Phillips, J., Porteus, J., McIntyre, Z., Rutherford, A., Sixsmith, J., Woolrych, R., Eadie, J., Wallman, J., Epinosa, M., Harrison, E., & Wallace, T. (2020). Housing and Ageing: Let's Get Serious—"How Do You Plan for the Future while Addressing Immediate Chaos?" *Social Inclusion*, 8(3), 28–42. <https://doi.org/10.17645/si.v8i3.2779>

- McConnell, A. (2015). What is policy failure? A primer to help navigate the maze. *Public Policy and Administration*, 30(3–4), 221–242. <https://doi.org/10.1177/0952076714565416>
- Medir, L., Magre, J., & Tomàs-Fornés, M. (2018). Mayors' perceptions on local government reforms and decentralization in Spain. *Revista Espanola de Ciencia Política*, 1(46), 129–155. <https://doi.org/10.21308/recp.46.06>
- Meier, R. (1962). A Communications Theory of Urban Growth. In *Social Forces*. Harvard-MIT.
- Melo-Vieira, J., & Miret-Gamundi, P. (2010). Transición a la vida adulta en España: una comparación en el tiempo y en el territorio utilizando el análisis de entropía. *Revista Española de Investigaciones Sociológicas (REIS)*, 131, 75–107. <https://doi.org/10.2307/25746568>
- Melucci, A. (1980). The new social movements: A theoretical approach. *Social Science Information*, 19(2), 199–226. <https://doi.org/10.1177/053901848001900201>
- Mera, G., Marcos, M., & Di Virgilio, M. M. (2015). Migración internacional en la Ciudad de Buenos Aires: un análisis socioespacial de su distribución según tipos de hábitat. *Estudios Demográficos y Urbanos*, 30(2), 327–367.
- Merrifield, A. (2014). *The new urban question*. Londres: Pluto Press.
- Merton, R., West, P., Jahoda, M., & Selvin, H. (1963). *Sociología de la vivienda*. Ediciones 3, Colección Hombre y Sociedad, Buenos Aires. Argentina.
- Mesa-Lago, C. (2005). Las reformas de salud en América Latina y el Caribe: su impacto en los principios de la seguridad social. In *Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)*.
- Migliore, J. (2005). Reflexiones en torno al concepto de sociedad civil. *Revista de Valores En La Sociedad Industrial*, XXIII(62), 11–24.
- Mill, J. S. (2001). *On liberty*. Kitchener, Ontario, Canada: Batoche Books.
- Miller, D. (2001). Possessions. In *Home Possessions: Material Culture behind Closed Doors* (pp. 107–122). Oxford: Berge.
- Mingione, E. (1994). *Sociedades fragmentadas: sociología de la vida económica más allá del paradigma de mercado*. Madrid: Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.
- Ministerio del Interior. Chile. (2003). Evaluación de Impacto del Programa Mejoramiento Urbano (PMU). 1996-2001. *Subsecretaría de Desarrollo Regional*. Coord. Claudia Serrano.
- Mira-Aladrén, M., & Lozano-Blasco, R. (2022). Vulnerabilidad, opresión e injusticia social: el caso de la diversidad funcional desde la perspectiva de Iris Marion Young. *En-Claves Del Pensamiento*, 16(31). <https://doi.org/10.46530/ecdp.v0i31.499>
- Módenes, J. A., & López-Colás, J. (2014). Cambio demográfico reciente y vivienda en España: ¿hacia un nuevo sistema residencial? *Revista Espanola de Investigaciones Sociológicas*, 148(1), 103–134. <https://doi.org/10.5477/cis/reis.148.103>
- Monclús-Fraga, F. J. (1998). La ciudad dispersa. Suburbanización y nuevas periferias. *Barcelona: Centre de Cultura Contemporània de Barcelona*, 223. [www.cccb.es](http://www.cccb.es)
- Monclús-Fraga, F. J. (1999). Ciudad dispersa y ciudad compacta. Perspectivas urbanísticas sobre las ciudades mediterráneas. *D'Humanitats*, 7, 95–110.
- Monkkonen, P. (2012). La segregación residencial en el México urbano: Niveles y patrones. *Eure*, 38(114), 125–146. <https://doi.org/10.4067/S0250-71612012000200005>
- Montagut, T. (1993). *Democràcia i serveis socials el desenvolupament del Tercer Sector en les relacions socioeconòmiques*. Tesis. Universidad de Barcelona.
- Moore, B. (1966). Social Origins of Dictatorship and Democracy: Lord and Peasant in the Making of the Modern World. In *Boston: Beacon Press*.
- Mora, C. (2008). Globalización, Género y Migraciones. *Polis (Santiago)*, 7(20), 285–297. <https://doi.org/10.4067/s0718-65682008000100015>

- Mora, P., & Salas, V. B. (2019). The progressive acceptance of developer obligations in Chile, 1990-2017. In *Public Infrastructure, Private Finance: Developer Obligations and Responsibilities* (pp. 68–80). Taylor and Francis. <https://doi.org/10.4324/9781351129169-6>
- Morado, C. (2021). The bordering of the urban periphery of Madrid. *Scripta Nova*, 25(2), 57–73. <https://doi.org/10.1344/sn2021.25.32559>
- Morales, E., & Rojas, S. (1986). *Relocalización socio-espacial de la pobreza. Política Estatal y Presión Popular, 1979-1985*. Documento de Trabajo 280. Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (Flacso): Santiago.
- Moreno, L. (2011). Living with shelter deprivations: Slum dwellers in the World. In *Population Distribution, Urbanization, Internal Migration and Development: An International Perspective*. United Nations.
- Moreno, Luis. (2001). La «vía media» española del modelo de bienestar mediterráneo. *Papers. Revista de Sociología*, 63, 67. <https://doi.org/10.5565/rev/papers/v63n0.1207>
- Moreno, Luis. (2009). *Reformas de las políticas del bienestar en España*. Madrid: Siglo XXI.
- Morris, A. E. J. (1976). *History of Urban Form Before the Industrial Revolution*. Routledge.
- Mouffe, C. (2000). *The Democratic Paradox: The Legislator*. London: Verso.
- Moulaert, F. (2000). Globalization and integrated area development in European cities. In *New York: Oxford University Press*.
- Moulaert, F. (2009). Social Innovation: Institutionally Embedded, Territorially (Re)Produced. In *MacCallum, D., Moulaert, F., Hillier, J. & Vicari Haddock (Eds) Social Innovation and Territorial Development* (pp. 13–31). Ashgate Publishing Limited. <https://doi.org/10.4324/9781315609478-12>
- Moulaert, F. (2010). Social innovation and community development: Concepts, theories and challenges. In *F. Moulaert, F. Martinelli, E. Swyngedouw & S. Gonzalez (Eds.), Can Neighbourhoods Save the City? Community Development and Social Innovation* (Vol. 9780203849, pp. 4–16). London: Routledge. <https://doi.org/10.4324/9780203849132>
- Moulaert, F., MacCallum, D., & Hillier, J. (2013). Social innovation: intuition, precept, concept, theory and practice. In *The International Handbook on Social Innovation, edited by F. Moulaert, D. MacCallum, A. Mehmood and A. Hamdouch* (pp. 13–24). Cheltenham: Edward Elgar Publishing.
- Moulaert, F., Martinelli, F., González, S., & Swyngedouw, E. (2007). Social innovation and governance in European cities: Urban development between path dependency and radical innovation. *European Urban and Regional Studies*, 14(3), 195–209. <https://doi.org/10.1177/0969776407077737>
- Moulaert, F., Martinelli, F., Swyngedouw, E., & González, S. (2005). Towards alternative model(s) of local innovation. *Urban Studies*, 42(11), 1969–1990. <https://doi.org/10.1080/00420980500279893>
- Moulaert, F., & Nussbaumer, J. (2005). The social region: Beyond the territorial dynamics of the learning economy. *European Urban and Regional Studies*, 12(1), 45–64. <https://doi.org/10.1177/0969776405048500>
- Moulaert, F., & Sekia, F. (2003). Territorial innovation models: A critical survey. *Regional Studies*, 37(3), 289–302. <https://doi.org/10.1080/0034340032000065442>
- Movimiento Pobladores en Lucha. (2011). *Siete y Cuatro. El retorno de los pobladores*. Santiago, Chile: Quimantú.
- Mulgan, G. (2006). The Process of Social Innovation. *Innovations: Technology, Governance, Globalization*, 1(2), 145–162. <https://doi.org/10.1162/itgg.2006.1.2.145>
- Mullins, D., Czischke, D., & van Bortel, G. (2012). Exploring the meaning of hybridity and social enterprise in housing organisations. *Housing Studies*, 27(4), 405–417. <https://doi.org/10.1080/02673037.2012.689171>

- Mumford, L. (1961). *The City in History*. Nueva York: Harcourt, Brace & World.
- Muñoz-Pérez, S., & Correa-Parra, J. (2018). El Lote 9x18. Una nueva oportunidad en la política habitacional. *III Congreso Intersecciones, de Investigación Interdisciplinaria En Arquitectura, Diseño, Ciudad y Territorio*. Santiago.
- Murillo, F. (2014). Los poderes de la planificación urbana participativa: ¿Construcción de derechos o castigo? *Medio Ambiente y Urbanización*, 81(1), 9–32.
- Murphy, E. (2015). For a proper home: Housing rights in the margins of urban Chile, 1960-2010. In *For a Proper Home: Housing Rights in the Margins of Urban Chile, 1960-2010*. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press. <https://doi.org/10.1215/00182168-3484378>
- Murray, C., & Clapham, D. (2015). Housing policies in Latin America: overview of the four largest economies. *International Journal of Housing Policy*, 15(3), 347–364. <https://doi.org/10.1080/14616718.2015.1055090>
- Myrdal, G. (1957). *Economic Theory and Underdeveloped Regions*. London: University Paperbacks, Methuen.
- Myres, D. (1990). *Housing demography: linking demographic structure and housing markets*. Wisconsin: The University of Wisconsin Press.
- Nadal, J. (1975). *El Fracaso de la Revolución industrial en España*. Barcelona: Ariel.
- Naredo, J. M. (1988). Sobre la naturaleza de la actual recuperación económica madrileña. *Economía y Sociedad*, 1, 24–33.
- Naredo, J. M. (2004). Perspectivas de la vivienda. *Consecuencias de La Evolución Demográfica En La Economía. Información Comercial Española, ICE: Revista de Economía*, 815, 143–154.
- Naredo, J. M. (2013). Ideología político-económica dominante y claves para un nuevo paradigma. *Revista de Economía Crítica*, 16, 108–143.
- Naredo, J. M., & Montiel-Márquez, A. (2011). *El Modelo inmobiliario español y su culminación en el caso valenciano* (Vol. 338). Barcelona: Icaria Editorial S.A.
- Nasarre-Aznar, S. (2011). Malas prácticas bancarias en la actividad hipotecaria. *Revista Crítica de Derecho Inmobiliario*, 727, 2665–2737.
- Nasarre-Aznar, S. (2017). *La propiedad compartida y la propiedad temporal (Ley 19/2015). Aspectos legales y económicos*. Valencia: Tirant lo Blanch.
- Nasarre-Aznar, S. (2020). Lluvia sobre mojado: el problema del acceso a la vivienda en un contexto de pandemia. *Derecho Privado y Constitución*, 273–308. <https://doi.org/10.18042/cepc/dpc.37.02>
- Nasarre-Aznar, S., Olinda-García, M., & Xerri, K. (2014). Puede Ser El Alquiler Una Alternativa Real Al Dominio Como Forma De Acceso a La Vivienda? Una Comparativa Legal Portugal-España-Malta. *Teoría y Derecho*, 16, 188–215. <https://doi.org/10.2139/ssrn.2739666>
- Nasarre-Aznar, S., & Rivas-Nieto, E. (2009). Las nuevas sociedades anónimas cotizadas en el mercado inmobiliario (SOCIMI): ¿Solución para el alquiler de la vivienda en España? *CEFLegal: Revista Práctica de Derecho. Comentarios y Casos Prácticos*, 105, 15–80.
- Nasarre-Aznar, S., & Simón-Moreno, H. (2013). Fraccionando el dominio: las tenencias intermedias para facilitar el acceso a la vivienda. *Revista Crítica de Derecho Inmobiliario*, 739(1), 3063–3122.
- Nasarre-Aznar, S., Simón-Moreno, H., & Molina-Roig, E. (2018). *Un nou dret d'arrendaments urbans per a afavorir l'accés a l'habitatge*. Barcelona: Atelier.
- Nash, F., & Paredes, G. (2011). Análisis Crítico de las Políticas de Vivienda Social en Chile. Fundamentos para el Reconocimiento del Derecho a la Vivienda. *Memoria Para Optar Al Grado de Licenciado En Ciencias Jurídicas y Sociales. Universidad de Chile*. <https://doi.org/10.1017/CBO9781107415324.004>
- Necochea, A. (1987). Los Allegados: una estrategia de supervivencia solidaria en vivienda. *EURE: Revista Latinoamericana de Estudios Urbanos y Territoriales*, 13(39–40), 85–99.

- <https://doi.org/10.4067/S0250-7161198700039-400001005>
- Nel'lo, O., & Blanco, I. (2018). Barrios y Crisis. Crisis económica, segregación urbana e innovación social en Cataluña. *Tirant Humanidades: Valencia*.
- Nel'lo, Oriol. (1998). Los confines de la ciudad sin confines. Estructura urbana y límites administrativos en la ciudad difusa. In *La ciudad dispersa. Suburbanización y nuevas periferias* (pp. 35–57).
- Niedzwiecki, S., & Pribble, J. (2017). Social Policies and Center-Right Governments in Argentina and Chile. *Latin American Politics and Society*, 59(3), 72–97. <https://doi.org/10.1111/laps.12027>
- Novy, A., & Leubolt, B. (2005). Participatory budgeting in Porto Alegre: Social innovation and the dialectical relationship of state and civil society. *Urban Studies*, 42(11), 2023–2036. <https://doi.org/10.1080/00420980500279828>
- O'Hara, P. A. (2012). Principles of political economy applied to policy and governance: Disembedded economy, contradictions, circular cumulation and uneven development. *Journal of Economic & Social Policy*, 15(1), 1–40.
- O'Sullivan, A. (2009). *Urban Economics*. New York: Mc- Graw Hill.
- O'Sullivan, F. (2020). *How Denmark's "ghetto list" is ripping apart migrant communities*. <https://www.theguardian.com/world/2020/mar/11/how-denmarks-ghetto-list-is-ripping-apart-migrant-communities>.
- Obinger, H., & Wagschal, U. (2001). Families of nations and public policy. *West European Politics*, 24(1), 99–114. <https://doi.org/10.1080/01402380108425419>
- OECD. (2000). *Regulatory Reform in Spain. Government capacity to assure high quality regulation*. Publicaciones OCDE.
- OECD. (2020). OECD. Affordable Housing Database. *European Union Programme for Employment and Social Innovation "EaSI" (2014-2020)*.
- Offe, C. (1984). Contradictions of the Welfare state. In *John Keane (Ed), Hutchinson, London*.
- Offe, C. (1985). New Social Movements: Challenging the Boundaries of Institutional Politics. *Social Research*, 52(4).
- Olea, S. (2008). No tener hogar significa mucho más que estar sin techo. *Servicios Generales. Cáritas Española. Madrid*.
- Olmsted, F. (2010). *Frederick Law Olmsted: Essential Texts* (R. Twombly (ed.)). Nueva York: W.W. Norton.
- OMHB. (2022). *Estructura y concentración de la propiedad de viviendas en Barcelona*. Observatori Metropolità de l'Habitatge de Barcelona.
- Ong, A. (2006). Mutations in Citizenship. *Theory, Culture & Society*, 23(2–3), 499–531. <https://doi.org/10.1177/0263276406064831>
- ONU-Habitat. (2009). *Planificación de ciudades sostenibles: Orientaciones para políticas*. Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (ONU-Habitat). Edit. Earthscan.
- ONU-Hábitat. (2015). *Déficit habitacional en América Latina y el Caribe: Una herramienta para el diagnóstico y el desarrollo de políticas efectivas en vivienda y hábitat*. Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos.
- Oosterlynck, S., Novy, A., Kazepov, Y., Verschraegen, G., Saruis, T., Colombo, F., Cools, P., Cucca, R., Leubolt, B., & Weinzierl, C. (2016). Towards a more effective governance of socially innovative policies – First insights from the case studies. *ImPRovE Working Paper*, 16.
- Oosterlynck, Stijn, Kazepov, Y., Novy, A., Cools, P., Barberis, E., Wukovitsch, F., Sarius, T., & Leubolt, B. (2013). The Butterfly and the Elephant: Local Social Innovation, the Welfare State and New Poverty Dynamics. *ImPRovE Discussion Paper*, 13/03, 46.
- Oosterlynck, Stijn, Kazepov, Y., Novy, A., Cools, P., Sarius, T., & Wukovitsch, F. (2015). Local social

- innovation and welfare state restructuring: analysing their relationship. *Discussion Paper No. 15/15. Poverty Reduction in Europe: Social Policy and Innovation*.
- Orozco-Martínez, C., Bayona-Carrasco, J., & Gil-Alonso, F. (2023). El papel del subarriendo en las trayectorias residenciales de la población inmigrante: el caso del Área Metropolitana de Barcelona. *Eure*, 49(147), 1–24. <https://doi.org/10.7764/eure.49.147.10>
- Oxley, M. (1991). The aims and methods of comparative housing research. *Scandinavian Housing and Planning Research*, 8(2), 67–77. <https://doi.org/10.1080/02815739108730261>
- Oxley, M., Haffner, M., Hoekstra, J., & Ros, L. (2011). Using the private rented sector as a form of social housing. In *OTB Working papers*.
- Özler, I. (2012). The Concertación and homelessness in Chile: Market-based housing policies and limited popular participation. *Latin American Perspectives*, 39(4), 53–70. <https://doi.org/10.1177/0094582X10397917>
- Pagden, A. (1998). The genesis of "governance" and Enlightenment conceptions of the cosmopolitan world order. *International Social Science Journal*, 50(155), 7–15.
- Pahl, R. E. (1975). *Whose city?* Penguin, Harmondsworth.
- Palma, C., & Pérez, M. (2020). Migrantes en Campamentos: autoconstrucción, aspiraciones de permanencia e integración en Santiago de Chile. *Revista Antropologías Del Sur*, 14(1), 15–33.
- Paniagua, J. L. (1989). El "libro negro" de la vivienda en España. *Alfoz. Territorio, Economía y Sociedad*, 69–70, 101–120.
- Pareja-Eastaway, M. (2007). Residential opportunities and emancipation strategies in an owner-occupied dominated market. *ACE: Architecture, City and Environment*, 5, 453–470. <https://doi.org/10.5821/ace.v2i5.2413>
- Pareja-Eastaway, M. (2010). El regimen de tenencia de la vivienda en España. In *La política de vivienda en España*, J. Leal Maldonado (pp. 101–128). Madrid: Editorial Pablo Iglesias.
- Pareja-Eastaway, M., & San Martín, I. (1999). General trends in financing social housing in Spain. *Urban Studies*, 36(4), 699–714. <https://doi.org/10.1080/0042098993411>
- Pareja-Eastaway, M., & Sánchez-Martínez, M. T. (2011a). El mercado de vivienda en España: la necesidad de nuevas propuestas. In S. Nasarre Aznar (Ed.), *El acceso a la vivienda en un contexto de crisis* (pp. 31–52). Madrid: Edisofer.
- Pareja-Eastaway, M., & Sánchez-Martínez, M. T. (2011b). El alquiler: una asignatura pendiente de la Política de Vivienda en España. *Ciudad y Territorio Estudios Territoriales (CyTET)*, 43(167), 53–70.
- Pareja-Eastaway, M., & Sánchez-Martínez, M. T. (2012a). La política de vivienda en España: Lecciones aprendidas y retos de futuro. *Revista Galega de Economía*, 21(2), 1–32.
- Pareja-Eastaway, M., & Sánchez-Martínez, M. T. (2012b). Vivienda y cambio social en España. In R. Pérez-Rincón, Socorro; Tello i Robira (Ed.), *¿Derecho a la vivienda? Miradas críticas a las políticas de vivienda* (pp. 113–139). Barcelona: Edicions Bellaterra.
- Pareja-Eastaway, M., & Sánchez-Martínez, M. T. (2015). El sistema de vivienda en España y el papel de las políticas: ¿qué falta por resolver? *Cuadernos Económicos de ICE*, 90. <https://doi.org/10.32796/cice.2015.90.6111>
- Pareja-Eastaway, M., & Sánchez-Martínez, M. T. (2016a). El alquiler privado como vivienda social en España. *Ciudad y Territorio: Estudios Territoriales*, XLVIII(188).
- Pareja-Eastaway, M., & Sánchez-Martínez, M. T. (2016b). Have the edges of homeownership in Spain proved to be resilient after the global financial crisis? *International Journal of Housing Policy*, 17(2), 276–295. <https://doi.org/10.1080/14616718.2016.1185275>
- Pareja-Eastaway, M., & Sánchez-Martínez, M. T. (2016c). Social housing in Spain: what role does the private rented market play? *Journal of Housing and the Built Environment*, 32(2), 377–395. <https://doi.org/10.1007/s10901-016-9513-6>

- Pareja-Eastaway, M., & Sánchez-Martínez, M. T. (2017). More social housing? A critical analysis of social housing provision in Spain. *Critical Housing Analysis*, 4(1), 124–131. <https://doi.org/10.13060/23362839.2017.4.1.331>
- Pareja-Eastaway, M., & Sánchez-Martínez, T. (2022). Private rented market in Spain: can regulation solve the problem? *International Journal of Housing Policy*. <https://doi.org/10.1080/19491247.2022.2089080>
- Pareja-Eastaway, M., & Simó-Solsona, M. (2014). Dinámicas en el entorno construido: Renovación, gentrificación y turismo. El caso de la barceloneta. *Architecture, City and Environment*, 9(26), 201–222. <https://doi.org/10.5821/ace.9.26.3688>
- Parés, M., Blanco, I., Canal, R., Boada, J., Hernando, È., Badosa, J., Subirats, J., Brugué, Q., Martí-Costa, M., Castellà, C., & Ballester, A. (2014). El valor de la participació en temps de crisis: entre la vella governança i les noves formes d'acció col·lectiva. *DEMOC 2013. Memòria Justificativa*.
- Park, R. (1936). Human ecology. *American Journal of Sociology*, XLII, 1–15.
- Park, R., Burgess, E., & Duncan, R. (1925). *The City*. University of Chicago Press.
- Parsons, T. (1966). *El sistema social*. Alianza Editorial: Madrid (p.o. en 1951).
- Pastrana, E., & Threlfall, M. (1974). *Pan, Techo y Poder: El Movimiento de Pobladores en Chile, 1970-1973*. Buenos Aires: Ediciones Siap-Planteos.
- Patón-García, G. (2014). Nuevo régimen tributario de la vivienda habitual: Cambio de tendencia en la política fiscal de la vivienda en el IRPF. *Revista CESCO de Derecho de Consumo*, 21(2), 14–31.
- Paugam, S., Cousin, B., Giorgetti, C., & Naudet, J. (2017). *Ce que les riches pensent des pauvres*. Seuil. Francia.
- Paulsen-Espinoza, A., González, D., & Abufhele, V. (2021). *UKAMAU. Conquistando la vida buena*. Fundación Feman. Santiago de Chile.
- Pavez-Soto, I. (2012). Inmigración y Racismo: Experiencias de la niñez peruana en Santiago de Chile. *Si Somos Americanos*, 12(1), 75–99. <https://doi.org/10.4067/s0719-09482012000100004>
- Peces-Barba Martínez, G. (1973). *Textos básicos sobre derechos humanos*. Universidad Complutense de Madrid, Facultad de Derecho.
- Peck, J. (2015). *Austerity urbanism: The neoliberal crisis of American cities*. New York: Rosa Luxemburg Stiftung.
- Peck, J., & Tickell, A. (2002). Neoliberalizing space. *Antipode*, 34(3), 380–404. <https://doi.org/10.1111/1467-8330.00247>
- Pemán, I., & Jiménez, G. (2013). *La Gobernanza multinivel como alternativa a la gestión del desarrollo rural*. Diputación de Zaragoza. Premios a la Investigación para el Desarrollo Local" (BOP núm. 52).
- Peppercorn, I. G., & Taffin, C. (2013). *Rental Housing Lessons from International Experience and Policies for Emerging Markets*. World Bank.
- Pérez-Yruela, M. (2015). El Tercer Sector: economía social y entidades no lucrativas. In C. Torres Alberó, ed. *España 2015. Situación social* (pp. 888–900). Madrid: CIS.
- Pérez, M. (2017a). "A New Poblador Is Being Born": Housing Struggles in a Gentrified Area of Santiago. *Latin American Perspectives*, 44(3), 28–45. <https://doi.org/10.1177/0094582X16668318>
- Pérez, M. (2017b). Reframing housing struggles: Right to the city and urban citizenship in Santiago, Chile. *City*, 21(5), 530–549. <https://doi.org/10.1080/13604813.2017.1374783>
- Pérez, M. (2018). Toward a life with dignity: Housing struggles and new political horizons in urban Chile. *American Ethnologist*, 45(4), 508–520. <https://doi.org/10.1111/amet.12705>
- Pérez, M. (2019). El derecho a la vida digna: luchas por la vivienda y vida cotidiana en Santiago de Chile. *Chungara Revista de Antropología Chilena*, 1–12.

- Pérez, M. (2022). *The right to dignity: housing struggles, city making, and citizenship in urban Chile*. Stanford University Press.
- Pérez, M., & Palma, C. (2021). De extranjeros a ciudadanos urbanos: Autoconstrucción y migración en el Gran Santiago. *Estudios Atacameños*, 67. <https://doi.org/10.22199/issn.0718-1043-2021-0010>
- Perlman, J. E. (1976). *The Myth of Marginality: Urban Poverty and Politics in Rio de Janeiro*. Berkeley: University of California Press.
- Petermann, A. (2006). ¿Quién extendió a Santiago? Una breve historia del límite urbano. In A. Galetovic (ed.), *Santiago. ¿Dónde estamos y hacia dónde vamos?* (pp. 180–230). Centro de Estudios Públicos.
- Peters, B. G. (2015). State failure, governance failure and policy failure: Exploring the linkages. *Public Policy and Administration*, 30(3–4), 261–276. <https://doi.org/10.1177/0952076715581540>
- Peters, G., & Pierre, J. (2005a). ¿Gobernanza sin gobierno? Replanteándose la administración pública. In *La Gobernanza hoy: 10 textos de referencia*. Cerrillo y Martínez (Coor.).
- Peters, G., & Pierre, J. (2005b). ¿Por qué ahora el interés por la gobernanza? In *La Gobernanza hoy: 10 textos de referencia*. Cerrillo y Martínez (Coor.).
- Peters, Guy. (1998). *Comparative Politics: Theories and methods*. Basingstoke, UK: Palgrave.
- Pezeu-Massabuau, J. (1988). *La vivienda como espacio social*. Fondo de Cultura Económica: México.
- Phills, J., Deiglmeier, K., & Miller, D. (2008). Rediscovering Social Innovation. *Stanford Social Innovation Review*, 6(4), 34–43.
- Pickvance, C. (1985). The rise and fall of urban movements and the role of comparative analysis. *Environment & Planning D: Society & Space*, 3(1), 31–53. <https://doi.org/10.1068/d030031>
- Pierre, J. (1999). Models of urban governance: The institutional dimension of urban politics. *Urban Affairs Review*, 34(3), 372–396. <https://doi.org/10.1177/10780879922183988>
- Pierre, J. (2005). Comparative urban governance: Uncovering complex causalities. *Urban Affairs Review*, 40(4), 446–462. <https://doi.org/10.1177/1078087404273442>
- Pierson, P. (2011). *The welfare state over the very long run*. ZeS- Arbeitspapier, No. 02/2011, Universität Bremen, Zentrum für Sozialpolitik (ZeS).
- Pisarello-Prados, G. (2009). El dret a l'habitatge com a dret social: implicacions constitucionals. *Revista Catalana de Dret Públic*, 38, 43–66. <https://doi.org/10.2436/rcdp.v0i38.2174>
- Pisarello, G. (2013). El derecho a la vivienda como derecho humano y constitucional. In *Historia de los Derechos Fundamentales* (1st ed., Vol. 4, Issues 6, Libro III, pp. 1897–1956). Dykinson.
- Pittini, A., Koessler, G., Dijol, J., Lakatos, E., & Ghekière, L. (2017). *The State of Housing in the EU 2017*. Bruselas: CECODHAS, Housing Europe.
- Pittini, Alice, & Laino, E. (2012). *Housing Europe Review 2012: The Nuts and Bolts of European Social Housing Systems*. Brussels: CECODHAS Housing Europe's Observatory.
- Piven, F. F., & Cloward, R. A. (1971). *Regulating the Poor: The Functions of Public Welfare*. New York: Pantheon. <https://doi.org/10.2307/2576812>
- Plant, R., & Hvalkof, S. (2001). Land titling and indigenous peoples in Latin America. *Inter-American Development Bank*, 83.
- Poggio, T. (2008). The intergenerational transmission of home ownership and the reproduction of the familialistic welfare regime. In *Families, Ageing And Social Policy* (C. Saracen, pp. 59–87). Cheltenham: Edward Elgar.
- Polanska, D., & Richard, Å. (2021). Resisting renovictions: Tenants organizing against housing companies' renewal practices in Sweden. *Radical Housing Journal*, 3, 187–205.
- Polanyi, K. (1944). *The great transformation: The political and economic origins of our time*. London: Beacon Press.

- Ponce-Solé, J., & Sibina-Tomàs, D. (2007). *El Derecho de la vivienda en el siglo XXI: sus relaciones con la ordenación del territorio y el urbanismo*. Madrid: Marcial Pons.
- Posner, P. W. (2012). Targeted assistance and social capital: Housing policy in Chile's neoliberal democracy. *International Journal of Urban and Regional Research*, 36(1), 49–70. <https://doi.org/10.1111/j.1468-2427.2011.01059.x>
- Poulantzas, N. (1979). *Estado, poder y socialismo*. México: Siglo XXI.
- Powell, M., & Barrientos, A. (2004). Welfare regimes and the welfare mix. *European Journal of Political Research*, 43(1), 83–105. <https://doi.org/10.1111/j.1475-6765.2004.00146.x>
- Pradel-Miquel, M. (2011). *Governança, innovació econòmica i social en dos territoris subnacionals europeus: el Vallès Occidental (Catalunya) i el Black Country (West Midlands)*. Tesis doctoral. Universidad de Barcelona.
- Pradel-Miquel, M., & García-Cabeza, M. (2018). *El momento de la ciudadanía: innovación social y gobernanza urbana*. Catarata: Madrid.
- Pradel, M., Eizaguirre, S., & Garcia, M. (2013). Theorizing multi-level governance in social innovation dynamics. In *Social innovation: Collective action, Social learning and Transdisciplinary research* (pp. 155–168). London: SAGE.
- Prats, F. (1989). La quiebra de las políticas de suelo y vivienda. *Alfoz. Territorio, Economía y Sociedad*, 64.
- Prats i Catala, J. (2005a). De la burocracia al management y del management a la gobernanza. In *Estudios Goberna, Instituto nacional de administración pública. Madrid*.
- Prats i Catala, J. (2005b). Modos de gobernanza de las sociedades globales. In *La Gobernanza hoy: 10 textos de referencia* (pp. 145–172). Cerrillo y Martínez (Coor.).
- Precedo-Ledo, A. (1988). *La red urbana*. Madrid: Editorial Síntesis.
- Precedo-Ledo, A. (1996). *Ciudad y desarrollo urbano*. Madrid: Síntesis.
- Priemus, H. (1983). *Volkshuisvestingssystem en woningmarkt [Housing System and Housing Market]*. Delft: Delft University Press.
- Pujadas, R., & Font, F. (1998). *Ordenación y planificación territorial*. Madrid: Síntesis.
- Putnam, R. D. (1995). Bowling Alone: America's Declining Social Capital. *Journal of Democracy*, 6(1), 65–78. [https://doi.org/10.1007/978-1-349-62397-6\\_12](https://doi.org/10.1007/978-1-349-62397-6_12)
- Putnam, R. D. (2000). *Bowling Alone: The Collapse and Revival of American Community*. NY: Simon & Schuster.
- Rafols, J. (1978). La crisis de la política de vivienda en España: elementos para un debate. *Arquitectura*, 213, 61–84.
- Rafols, J. (1979). El control de alquileres como medida de la política económica. *Ceumt*, 13, 48–54.
- Ragin, C. (1994). A Qualitative Comparative Analysis of Pension Systems - Charles C. Ragin - Google Libros. In *The comparative political economy of the welfare state* (pp. 320–345). Cambridge, MA: Cambridge University Press.
- Ramírez, R. (2002). Evaluación social de políticas y programas de vivienda: Un análisis de la contribución de la vivienda a la reducción de la pobreza urbana. *Revista INVI*, 17(045), 9–57. <https://doi.org/10.4067/invi.v17i45.380>
- Randolph, B., & Tice, A. (2014). Suburbanizing disadvantage in Australian cities: Sociospatial change in an era of neoliberalism. *Journal of Urban Affairs*, 36(S1), 384–399. <https://doi.org/10.1111/juaf.12108>
- Rapoport, A. (1977). Human Aspects of Urban Form. In *Human Aspects of Urban Form*. Oxford: Pergamon Press.
- Rapoport, A. (2000). Theory, culture and housing. *Housing, Theory and Society*, 17(4), 145–165. <https://doi.org/10.1080/140360900300108573>

- Rasse-Figueroa, A., & Lin-Muñoz, T. (2020). La cotidianeidad de la periferia popular: Entre el olvido y la constante intervención. In *Psicoperspectivas. Individuo y Sociedad* (Vol. 19, Issue 3, pp. 1–11). Pontificia Universidad Católica de Valparaíso. <https://doi.org/10.5027/psicoperspectivas-Vol19-Issue3-fulltext-2060>
- Rasse-Figueroa, A., Sarella Robles, M., Sabatini Downey, F., Cáceres Quiero, G., & Trebilcock, M. P. (2021). Desde la segregación a la exclusión residencial ¿Dónde están los nuevos hogares pobres (2000- 2017) de la ciudad de Santiago, Chile? *Revista de Urbanismo*, 44, 39–59. <https://doi.org/10.5354/0717-5051.2021.55948>
- Rasse, A. (2015). Juntos pero no revueltos. Procesos de integración social en fronteras residenciales entre hogares de distinto nivel socioeconómico. *Eure*, 41(122), 125–143. <https://doi.org/10.4067/S0250-71612015000100006>
- Ratzel, F. (1891). *Anthropogeographie. Cit. Por CHABOT, G.: Les Villes, París, A. Colin, 1948, Pág. 15. Trad. Cast. Barcelona, Labor, S. A., 1972.*
- Raventós-Pañella, D. (2007). Las condiciones materiales de la libertad. In *Renta Básica Ciudadana SP. El Viejo Topo*. Ediciones de Intervención Cultural, S.L.
- Ravinet, J. (2004). La política habitacional chilena: Alternativas de acceso a la vivienda para las familias más pobres. *Boletín Del Instituto de La Vivienda*, 19(050), 132–147. <https://doi.org/10.4067/invi.v19i50.360>
- Razmilic, S. (2010). *Property Values, Housing Subsidies and Incentives: Evidence from Chile 's Housing Policies by Property Values, Housing Subsidies and Incentives: Evidence from Chile 's Housing Policies*. Ph.D. Thesis, Massachusetts Institute of Technology, Cambridge, MA, USA.
- Rebucci, A., Galindo, A., Warnock, F., & V., W. (2012). Too Small to Thrive: The Housing Finance Market. In C. Bouillon (Ed.), *Room for Development. Housing Markets in Latin America and the Caribbean* (pp. 187–210). [https://doi.org/10.1057/9781137031464\\_8](https://doi.org/10.1057/9781137031464_8)
- Regalia, I. (2007). *Territorial Pacts and Local Level Concertation in Europe. A Multi-Level Governance Perspective*. NewGov. New modes of governance project. University of Milán.
- Reid, C. K. (2016). Financialization and the subprime subject: the experiences of homeowners during California's housing boom. *Housing Studies*, 32(6), 793–815. <https://doi.org/10.1080/02673037.2016.1240760>
- Remy, J. (1966). La ville, phénomène économique. In *Annales de géographie*. Bruselas, Les Editions Vie Ouvrière.
- Renda, A. (2006). *Impact Assessment in the EU: The State of the Art and the Art of the State*. Bruselas: Centre for European Policy Studies.
- Restrepo-Tamayo, J. F., & Jaramillo-Castrillón, K. A. (2019). Del poder y la Gubernamentalidad en Michel Foucault. *Derecho Global. Estudios Sobre Derecho y Justicia*, 4(10), 77–100. <https://doi.org/10.32870/dgedj.v0i10.196>
- Revilla, J. C., Martín, P., & de Castro, C. (2018). The reconstruction of resilience as a social and collective phenomenon: poverty and coping capacity during the economic crisis. *European Societies*, 20(1), 89–110. <https://doi.org/10.1080/14616696.2017.1346195>
- Revuelta-Vaquero, B. (2007). La implementación de políticas públicas. *Dikaion*, 21(16), 135–156.
- Rex, J., & Moore, R. (1967). *Race, Community and Conflict: A study of sparkbrook*. Oxford University Press, Oxford.
- Rhodes, R. A. W. (1997). Understanding governance. In *Buckingham: Open University Press*.
- Riedl, V. (2020). Right to housing for young people: On the housing situation of young Europeans and the potential of a rights-based housing strategy. *Intergenerational Justice Review*, 4–13.
- Riesco, M. (2009a). Latin America: A new developmental welfare state model in the making? *International Journal of Social Welfare*, 18(1), 22–36. <https://doi.org/10.1111/j.1468-2397.2009.00643.x>

- Riesco, M. (2009b). El modelo social chileno comienza a cambiar. *Revista Internacional Del Trabajo*, 128(3), 311–330. <https://doi.org/10.1111/j.1564-9148.2009.00063.x>
- Rigolon, A., & Collins, T. (2022). The green gentrification cycle. *Urban Studies*, 60(4), 770–785. <https://doi.org/10.1177/00420980221114952>
- Rivera, Á. (2012). Historia de la Política Habitacional en el Área Metropolitana de Santiago. *Revsita CIS*, 16(16), 27–44.
- Robertson, R. (1992). *Globalization: Social Theory and Global Culture*. SAGE. London.
- Roca-Cladera, J. (2003). La delimitación de la ciudad: ¿una cuestión imposible? *Ciudad y Territorio. Estudios Territoriales*, 135, 17–36.
- Roca-Cladera, J. (2010). El marco urbanístico de la política de vivienda. In *La política de vivienda en España*, J. Leal Maldonado (pp. 195–236). Madrid: Editorial Pablo Iglesias.
- Rocher, G. (1980). *Introducción a la Sociología*. Herder, Barcelona.
- Rodríguez-Fraile, M. T. (1987). La vivienda soñada. *Alfoz. Territorio, Economía y Sociedad*, 45, 54–66.
- Rodríguez-López, E. (2016). *La política en el ocaso de la clase media. El ciclo 15M - Podemos*. Madrid: Traficantes de Sueños.
- Rodríguez-López, E. (2021). *El efecto clase media. Crítica y crisis de la paz social*. Traficantes de Sueños. Madrid.
- Rodríguez-López, E., & López-Hernández, I. (2010). *Fin de ciclo. Financiarización, territorio y sociedad de propietarios en la onda larga del capitalismo hispano (1959-2010)*. Traficantes de Sueños. Madrid.
- Rodríguez-López, E., & López-Hernández, I. (2011). Del auge al colapso. El modelo financiero-inmobiliario de la economía española (1995-2010). *Revista de Economía Crítica*, 12, 39–63.
- Rodríguez-López, J. (2009a). Auge y derrumbe del mercado de la vivienda en España. *Colegio de Economistas de Madrid. España 2008. Un Balance*, 27(119), 78–88.
- Rodríguez-López, J. (2009b). Políticas de vivienda en un contexto de exceso de oferta. *Documentos de Trabajo (Laboratorio de Alternativas)*, 155.
- Rodríguez-López, J. (2010a). La demanda de vivienda y el esfuerzo económico. In *La política de vivienda en España*, J. Leal Maldonado (p. 51--74). Madrid: Pablo Iglesias.
- Rodríguez-López, J. (2010b). La oferta de vivienda en España. In *La política de vivienda en España*, J. Leal Maldonado (pp. 75–100). Madrid: Pablo Iglesias.
- Rodríguez, A., & Sugranyes, A. (2005a). *Con subsidio, sin derecho. La situación del derecho a una vivienda adecuada en Chile*. Ediciones SUR.
- Rodríguez, A., & Sugranyes, A. (2005b). El problema de vivienda de los "con techo." In *Regeneración y revitalización urbana en las Américas: hacia un estado estable* (pp. 77–94). Carrión, F. y Hanley, L. Ed. FLACSO, Ecuador, Quito.
- Rodríguez, A., & Sugranyes, A. (2005c). *Los con techo: un desafío para la política de vivienda social*. Ediciones SUR.
- Rodríguez, A., & Sugranyes, A. (2009). El traje nuevo del emperador: las políticas de financiamiento de vivienda social en Chile. *FLACSO*.
- Rodríguez, P. (2022). "Agregando piezas ": producción mercantil extralegal de viviendas en barrios obreros , un análisis cualitativo. *Revista de Geografía Norte Grande*, 81, 79–112.
- Roger, G. (2010). La producción del suelo para vivienda. In *La política de vivienda en España*, J. Leal Maldonado (pp. 167–193). Madrid: Editorial Pablo Iglesias.
- Rojas-Silva, O. D. (2019). El capital financiero de Rudolf Hilferding y la crisis contemporánea capitalista. *Pensamiento Crítico*, 24(2), 75–100. <https://doi.org/10.15381/pc.v24i2.17452>
- Rojas-Symmes, L. (2017). Ciudad Vertical: la "nueva forma" de la precariedad habitacional. Comuna

- de Estación Central, Santiago de Chile. *Revista 180. Arquitectura, Arte y Diseño*, 39. [https://doi.org/10.32995/rev180.Num-39.\(2017\).art-365](https://doi.org/10.32995/rev180.Num-39.(2017).art-365)
- Rojas-Symmes, L., Cortés Salinas, A., & Catalán Cabello, F. (2019). Desigualdad normativa en áreas verticalizadas en Santiago de Chile. ¿Tránsito hacia la conformación de un espacio público detraído del negocio inmobiliario? *Andamios Revista de Investigación Social*, 16(39), 127. <https://doi.org/10.29092/uacm.v16i39.677>
- Rojas, E. (2015). Housing policies and urban development: lessons from the Latin American experience, 1960–2010. In G. I. G McCarthy & S. Moody (Eds.), *Land and the City* (pp. 301–356). Lincoln Institute of Land Policy, Cambridge, MA.
- Rojas, E. (2019). “No time to waste” in applying the lessons from Latin America’s 50 years of housing policies. *Environment and Urbanization*, 31(1), 177–192. <https://doi.org/10.1177/0956247818781499>
- Rojas, E., & Greene, M. (1995). Reaching the poor: Lessons from the Chilean housing experience. *Environment & Urbanization*, 7(2), 31–50. <https://doi.org/10.1177/095624789500700217>
- Rojas, E., & Medellín, N. (2011). Housing Conditions in Latin America 1995-2006. *Inter-American Development Bank*.
- Rolfe, S., & Garnham, L. (2020). Neighbourhood Impacts on Wellbeing: The Role of Housing among Low-Income Tenants. *Social Inclusion*, 8(3), 102–112. <https://doi.org/10.17645/si.v8i3.2700>
- Rolnik, R. (2017). *La guerra de los lugares. La colonización de la tierra y la vivienda en la era de las finanzas*. Ediciones LOM: Santiago, Chile. <https://doi.org/10.16921/chasqui.v0i137.3659>
- Rolnik, R. (2019). Urban Warfare: Housing Under the Empire of Finance. In *London/Brooklyn: Verso*.
- Romero, Juan. (2010). Construcción residencial y gobierno del territorio en España. De la burbuja especulativa a la recesión. Causas y consecuencias. *Cuadernos Geográficos*, 47, 17–46. <https://doi.org/10.30827/cuadgeo.v47i0.600>
- Romero, Juanjo, Gabriel, P., Girón-Sierra, Á., Masjuan, E., Oyón, J. L., Ucely-DaCal, E., Ramos, J. L. M., Tudela-Vázquez, E., Marí, M., Subirats, M., & Andreu-Acebal, M. (2017). *Clase antes que nación. Trabajadores, movimiento obrero y cuestión nacional en la Barcelona metropolitana, 1840-2017*. José Luis Oyón y Juan Romero (coord.). El Viejo Topo. Barcelona, España.
- Ross, L. M., & Pelletiere, D. (2014). Chile’s New Rental Housing Subsidy and Its Relevance to U. S. Housing Choice Voucher Program Reform. *Cityscape: A Journal of Policy Development and Research*, 16(2), 179–192.
- Rousseau, J.-J. (2012). *El contrato social*. Taurus: Madrid; (p.o. 1762).
- Rugiero-Pérez, A. M. (1998). Experiencia chilena en vivienda social: 1980-1995. *Revista INVI. Universidad de Chile*, 13(35), 3–87. <https://doi.org/https://doi.org/10.5354/0718-8358.1998.62376>
- Ruiz, M. (2011). Análisis del problema de la vivienda en España. *Extoikos*, 3, 21–27.
- Ruiz, N. (2011). La definición y medición de la vulnerabilidad social. Un enfoque normativo. *Investigaciones Geográficas. Boletín Del Instituto de Geografía*, 77, 63–74.
- Ruonavaara, H. (1993). Types and forms of housing tenure: Towards solving the comparison/translation problem. *Scandinavian Housing and Planning Research*, 10(1), 3–20. <https://doi.org/10.1080/02815739308730315>
- Ruprah, I. J. (2010). Do Social Housing Programs Increase Poverty? An Empirical Analysis of Shelter Induced Poverty in Latin America. *Inter-American Development Bank*.
- Russell, B. (1938). *Power: A New Social Analysis*. Allen & Unwin. United Kingdom.
- Sabatier, P. A. (1986). Top-Down and Bottom-Up Approaches to Implementation Research: A Critical Analysis and Suggested Synthesis. *Journal of Public Policy*, 6(1), 21–48. <https://doi.org/10.1017/S0143814X00003846>
- Sabatier, P. A. (1988). An advocacy coalition framework of policy change and the role of policy-

- oriented learning therein. *Policy Sciences*, 21(2–3), 129–168.  
<https://doi.org/10.1007/BF00136406>
- Sabatini, F., Brain, I., & Mora, P. (2014). El alquiler en una política habitacional dinámica en Chile. In *Busco casa en arriendo: Promover el alquiler tiene sentido*. Inter-American Development Bank.
- Sabatini, F., Vásquez, S., Salcedo, R., Wormald, G., & Cáceres, G. (2008). Gentrificación sin expulsión, fuerza de transformación de las ciudades latinoamericanas: datos e interpretación para Santiago. In *Tendencias de la segregación en las principales ciudades chilenas. Análisis Censal 1982–2002*. Santiago de Chile: Instituto Nacional de Estadísticas y Pontificia Universidad Católica de Chile.
- Sabatini, Francisco. (2000). Reforma de los mercados de suelo en Santiago, Chile: efectos sobre los precios de la tierra y la segregación residencial. *EURE (Santiago)*, 26(77), 49–80.  
<https://doi.org/10.4067/s0250-71612000007700003>
- Sabatini, Francisco. (2003). La segregación social del espacio en las ciudades de América Latina. *Cuadernos de Instituto de Estudios Urbanos, Universidad Católica de Chile, Serie Azul. Pontificia Universidad Católica de Chile*, 35, 59–70.
- Sabatini, Francisco. (2006). The social spatial segregation in the cities of Latin America. *Inter-American Development Bank*, 1–44.
- Sabatini, Francisco, & Brain, I. (2008). La segregación, los guetos y la integración social urbana: Mitos y claves. *Eure. Journal of Latin American Urban and Regional Studies*, 34(103), 5–26.  
<https://doi.org/10.4067/s0250-71612008000300001>
- Sabatini, Francisco, Cáceres, G., & Cerda, J. (2001). Segregación residencial en las principales ciudades chilenas: Tendencias de las tres últimas décadas y posibles cursos de acción. *Eure*, 27(82), 21–42. <https://doi.org/10.4067/s0250-71612001008200002>
- Sabatini, Francisco, & Salcedo, R. (2007). Gated communities and the poor in Santiago, Chile: Functional and symbolic integration in a context of aggressive capitalist colonization of lower-class areas. *Housing Policy Debate*, 18(3), 577–606.  
<https://doi.org/10.1080/10511482.2007.9521612>
- Sabatini, Francisco, & Soler, F. (1995). Paradoja de la planificación urbana en Chile. *EURE (Santiago de Chile)*, 21(62), 61–73. <https://doi.org/10.7764/1130>
- Sabatini, Francisco, & Wormald, G. (2004). La guerra de la basura de Santiago: Desde el derecho a la vivienda al derecho a la ciudad. *Eure*, 30(91), 67–86. <https://doi.org/10.4067/s0250-71612004009100005>
- Saborido, M. (2005). El Programa Chile Barrio: lecciones y desafíos para la superación de la pobreza y la precariedad habitacional. *Comisión Económica Para América Latina y El Caribe (CEPAL). Publicación de Las Naciones Unidas*.
- Sahlin, I. (2005). The staircase of transition: Survival through failure. *Innovation. The European Journal of Social Science Research*, 18(2), 115–136.  
<https://doi.org/10.1080/13511610500096400>
- Sainsbury, D. (1994). Gendering Welfare States. In *London: Sage Publications*. SAGE Publications Ltd.  
<https://doi.org/10.4135/9781446250518>
- Salas-Serrano, J. (2002). Latinoamérica: Hambre de Vivienda. *Invi*, 17(45), 58–69.  
<https://doi.org/10.5354/0718-8358.2002.62223>
- Salazar, G. (2012). *Movimientos sociales en Chile. Trayectoria histórica y proyección política*. Santiago, Uqbar.
- Salcedo, R. (2010). The last slum: Moving from illegal settlements to subsidized home ownership in Chile. *Urban Affairs Review*, 46(1), 90–118. <https://doi.org/10.1177/1078087410368487>
- Salvi del Pero, A. (2016). Housing policy in Chile: A case study on two housing programmes for low-income households. In *OECD Social, Employment and Migration Working Papers*.  
<https://doi.org/10.1787/5jm2hzbnqq33-en>
- Sánchez-Martínez, M. T. (2002). *La política de vivienda en España: análisis de sus efectos*

- redistributivos*. Tesis doctoral. Universidad de Granada.
- Sanchez de Dios, M. (2015). La reforma de los regímenes de bienestar en Costa Rica, Chile, Argentina, Brasil y Uruguay. *Política y Sociedad*, 52(3), 661–690.  
[https://doi.org/10.5209/rev\\_poso.2015.v52.n3.45377](https://doi.org/10.5209/rev_poso.2015.v52.n3.45377)
- Sanderson, I. (2002). Evaluation, policy learning and evidence-based policy making. *Public Administration*, 80(1), 1–22. <https://doi.org/10.1111/1467-9299.00292>
- Santa María, I. (1973). El desarrollo urbano mediante los “asentamientos espontáneos”: el caso de los “campamentos” chilenos. *EURE*, 3(7), 103–112.
- Santana-Rivas, D. (2013). Precariópolis y privatópolis en la región metropolitana de Bogotá (1990-2010). Un análisis socioespacial de los barrios cerrados. *Universidad Nacional de Colombia - Sede Bogotá*, 245.
- Santillana del Barrio, A. (1972). *Análisis económico del problema de la vivienda*. Ediciones Ariel. Barcelona.
- Sapir, A. (2005). Globalisation and the Reform of European Social Models. *Brussels: BRUEGEL* [Www.Bruegel.Org](http://www.Bruegel.Org).
- Sassen, S. (1991). *The Global City. New York, London, Tokyo*.
- Sassen, S. (1998). *The Global City*. Princeton: Princeton University Press.
- Sassen, S. (2007). El reposicionamiento de las ciudades y regiones urbanas en una economía global: Ampliando las opciones de políticas y gobernanza. *Eure*, 33(100), 9–34.  
<https://doi.org/10.4067/s0250-71612007000300002>
- Saunders, P. (1979). *Urban Politics: A Sociological Interpretation*. Hulchinson, London.
- Savitch, H., & Kantor, P. (2002). *Cities in the international marketplace: The politiceconomy of urban development in North America and Europe*. Princeton, NJ: Princeton Univ. Press.
- Scanlon, K., Whitehead, C., & Fernández-Arriagoitia, M. (2015). Social Housing in Europe. *European Policy Analysis*, 17, 1–12.
- Schmid, C. (2014). Networks, Borders, Differences: Towards a Theory of the Urban. In *Implosions /Explosions: Towards a Study of Planetary Urbanization* (pp. 67–85). Brenner, N., Ed.; Jovis: Berlin, Germany.
- Schteingart, M. (1989). *Los productores del espacio habitable: estado, empresa y sociedad en la ciudad de México*. El colegio de México, Mexico.
- Schumpeter, J. (1942). *Capitalism, socialism and democracy*. United States. Harper & Brothers.
- Scott, J. (2000). *The Cultural Economy of Cities: Essays on the Geography of Image-Producing Industries*. SAGE. London.
- Sellers, J. (2002). *Governing from below: urban regions and the global economy*. Cambridge, UK: Cambridge Univ. Press.
- Sen, A. (2000). *Desarrollo y Libertad*. Buenos Aires: Editorial Planeta.
- Sennett, R. (2019). *Construir y habitar*. Barcelona: Editorial Anagrama. Colección Argumentos.
- Sepúlveda-Ocampo, R. (2007). Política habitacional chilena integral. Algunas reflexiones sobre sus limitaciones y desafíos. *Intervención En Seminario de Política Habitacional y Actores Urbanos. Observatorio Vivienda y Ciudad. Santiago de Chile*.
- Sepúlveda-Ocampo, R., & Fernández-Wagner, R. (2016). Un análisis crítico de las políticas nacionales de vivienda en América Latina. *Centro Cooperativo Sueco*.  
<https://doi.org/10.4067/invi.v20i54.427>
- Sepúlveda-Ocampo, R., & Larenas-Salas, J. (2010). Regeneración urbana: Reflexiones sobre la sustentabilidad urbana en el contexto de las estrategias de recuperación barrial en Chile y Cataluña. *Cuadernos de Investigación Urbanística*, 68, 70–81.  
<https://doi.org/10.20868/ciur.2010.68.1080>

- Serra, R. (2011). Industrial colonies in Catalonia. *Catalan Historical Review*, 4, 101–120. <https://doi.org/10.2436/20.1000.01.53>
- Serrano-Martínez, J. M. (2003). Las viviendas de segunda residencia en la sociedad del «bienestar». El caso de un país turístico: España. *Cuadernos de Turismo*, 12, 53–76.
- Serrano, A., Martín, M. P., & De Castro, C. (2019). Sociologizing resilience. The role of socio-communitarian and political participation on the strategies to cope with the crisis. *Revista Española de Sociología*, 28(2), 227–247. <https://doi.org/10.22325/fes/res.2018.75>
- Shalev, M. (2007). Limits and Alternatives to Multiple Regression in Comparative Research. In *Comparative Social Research* (Vol. 24, pp. 261–308). [https://doi.org/10.1016/S0195-6310\(06\)24006-7](https://doi.org/10.1016/S0195-6310(06)24006-7)
- Sheehan, M. (2018). Migrant residents in search of residences; Locating structural violence at the interstices of bureaucracies. *Conflict and Society*, 4(1), 151–166. <https://doi.org/10.3167/ARCS.2018.040112>
- Shimbo, L. (2010). *Habitação Social, Habitação de Mercado, a confluência entre o Estado as empresas construtoras e o capital financeiro*. São Paulo: Universidade de São Paulo Estudos Urbanos. Instituto de Estudos Urbanos y Territoriales.
- Short, J. R. (1996). *The urban order*. Oxford: Blackwell Publishers Inc.
- Siclari, P. (2012). Política Habitacional Chilena hoy: advertencias para la réplica Latinoamericana. *Revista NAU Social*, 3(4), 201–223. <https://doi.org/10.9771/NS.V3I4.31192>
- Sierralta, C. (2008). *Efectos de la segregación re-sidencial socioeconómica en los jóvenes de extracción popular en Santiago de Chile (1992-2002)*. Tesis para optar al grado de Magister en Desarrollo Urbano. Instituto de Estudios Urbanos y Territoriales. PUC, Santiago.
- Silver, H., Scott, A., & Kazepov, Y. (2010). Participation in Urban contention and deliberation. *International Journal of Urban and Regional Research*, 34(3), 453–477. <https://doi.org/10.1111/j.1468-2427.2010.00963.x>
- Simian, J. M. (2010). Logros y desafíos de la política habitacional en Chile. *Estudios Públicos*, 117, 269–322. <https://doi.org/10.38178/cep.vi117.414>
- Simioni, D., & Szalachman, R. (2007). Primera evaluación del programa regional de vivienda social y asentamientos humanos para América Latina y el Caribe. In *CEPAL*. <https://doi.org/10.13043/dys.30.1>
- Simmel, G. (2014). *The Metropolis and Mental Life (Die Grosstädte und das Geistesleben)*. CreateSpace Independent Publishing Platform; (p.o. 1903).
- Sintomer, Y., Herzberg, C., & Röcke, A. (2008). Participatory budgeting in Europe: Potentials and challenges. *International Journal of Urban and Regional Research*, 32(1), 164–178. <https://doi.org/10.1111/j.1468-2427.2008.00777.x>
- Sjoberg, J. (1976). El origen y evolución de las ciudades. In *La ciudad: su origen, crecimiento e impacto en el hombre* (Seleccione, pp. 17–27). H. Blume Ediciones, Madrid.
- Smailes, A. E. (1953). *The Geography of towns*. Londres: Hutchinson.
- Smith, A. (2012). *Wealth of Nations*. UK: Wordsworth Editions Ltd; (p.o. 1776).
- Smith, S. J., Munro, M., & Christie, H. (2006). Performing (housing) markets. *Urban Studies*, 43(1), 81–98. <https://doi.org/10.1080/00420980500409276>
- Smolka, M. (2003). Informality, Urban Poverty and Land Market Prices. *Land Lines*, 15(1).
- Smolka, M. (2013). Implementing Value Capture in Latin America: Policies and Tools for Urban Development. In *Policy Focus Report*. Cambridge, MA: Lincoln Institute of Land Policy.
- Smolka, M., & De Cesare, C. M. (2006). Property Taxation and Informality. *Lincoln Land Lines*, 18–3.
- Soede, J., Vrooman, J. C., Ferraresi, P. M., & Segre, G. (2004). Unequal Welfare States: Distributive consequences of population ageing in six European countries. *The Netherlands: Social Cultural*

*Planning Office.*

- Solé-Tura, J. (1974). *Catalanismo y revolución burguesa*. Editorial el Viejo Topo.
- Solimano, A. (2013). *Capitalismo a la chilena y la prosperidad de las élites*. Santiago, España: Catalonia ediciones.
- Solís, P., Chávez Molina, E., & Cobos, D. (2016). Class Structure, Structural Heterogeneity and Living Conditions in Latin America. *Paper Presented at the 3rd ISA Forum of Sociology*.
- Solís, P., Chávez Molina, E., & Cobos, D. (2019). Class structure, labor market heterogeneity, and living conditions in Latin America. *Latin American Research Review*, 54(4), 854–876. <https://doi.org/10.25222/larr.442>
- Sombart, W. (1993). El Burgués: contribución a la historia espiritual del hombre económico moderno. In *Historia y geografía Ensayo*. Madrid, Alianza.
- Sombart, W., Jankélévitch, S., & Sayous, A.-E. (1932). La ville. In *L'apogée du capitalisme* (p. (III) 449-End). Paris: Payot.
- Somerville, P., & Bengtsson, B. (2002). Constructionism, realism and housing theory. *Housing, Theory and Society*, 19(3–4), 121–136. <https://doi.org/10.1080/140360902321122789>
- Sørensen, E., & Torfing, J. (2009). Making governance networks effective and democratic through metagovernance. *Public Administration*, 87(2), 234–258. <https://doi.org/10.1111/j.1467-9299.2009.01753.x>
- Sørensen, E., & Torfing, J. (2016). Co-initiation of Collaborative Innovation in Urban Spaces. *Urban Affairs Review*, 54(2), 388–418. <https://doi.org/10.1177/1078087416651936>
- Sorre, M. (1952). Les fondements biologiques de la géographie humaine. *L'Habitat. Paris*, 3.
- Standing, G. (2011). *El Precariado. Una nueva clase social*. Barcelona: Ediciones de Pasado y Presente.
- Stephens, M., & Norris, M. (2011). Introduction to Special Issue: Comparative Housing Research. *International Journal of Housing Policy*, 11(4), 333–336. <https://doi.org/10.1080/14616718.2011.626596>
- Stevenson, R. L. (1886). *Strange Case of Dr Jekyll and Mr Hyde*. Longmans, Green & co.
- Stickney, C. (2014). Many Paths to a Home: Emerging Business Models for Latin America and the Caribbean's Base of the Pyramid. *Inter-American Development Bank*.
- Stoker, G. (2011). Was local governance such a good idea? A global comparative perspective. *Public Administration*, 89(1), 15–31. <https://doi.org/10.1111/j.1467-9299.2011.01900.x>
- Subirats, J., & Bernardos, Á. G. (eds). (2015). Innovación social y políticas urbanas en España. In *Icaria Política* (Issue 2). Barcelona: Icaria.
- Subirós, P. (2005). Estrategias culturales y renovación urbana: la experiencia de Barcelona. In *Regeneración y revitalización urbana en las Américas: hacia un estado estable* (pp. 111–145). Carrión, F. y Hanley, L. Ed. FLACSO, Ecuador, Quito.
- Swyngedouw, E. (1997). Neither global nor local: "glocalization" and the politics of scale. In *Kevin R. Cox (ed.), Spaces of Globalization. Reasserting the Power of the Local* (pp. 137–166). New York: Guilford Press.
- Swyngedouw, E. (2005). Governance innovation and the citizen: The Janus face of governance-beyond-the-state. *Urban Studies*, 42(11), 1991–2006. <https://doi.org/10.1080/00420980500279869>
- Swyngedouw, E. (2009). Civil society, governmentality and the contradictions of governance-beyond-the-state: The janus-face of social innovation. In *Social Innovation and Territorial Development* (pp. 63–80). Ed. MacCallum, D., Moulaert, F., Hillier, J. & Vicari Haddock, S. Ashgate Publishing Limited. <https://doi.org/10.4324/9781315609478-15>
- Tamames, R. (1992). *Diccionario de Economía y Finanzas*. Alianza Editorial: Madrid.

- Tapia, R. (2011). Vivienda social en Santiago de Chile: Análisis de su comportamiento locacional, período 1980- 2002. *Revista INVI*, 26(73), 105–131. <https://doi.org/10.4067/s0718-83582011000300004>
- Tapia, R. (2020). Chile: Políticas de vivienda y urbanismo. Logros y desafíos para las próximas décadas. *Latin America Ronshu*, 54, 1–13. [https://doi.org/https://doi.org/10.50978/laronshu.54.0\\_1](https://doi.org/https://doi.org/10.50978/laronshu.54.0_1)
- Tarde, G. (2013). *Las Leyes Sociales*. Gedisa Editorial. España.
- Tarrago, M. (1976). *Políticas urbanas y luchas sociales*. Editorial Avance, Barcelona.
- Tarrow, S. (2002). Ciclos de acción colectiva: entre los momentos de locura y el repertorio de contestación. In *Protesta social. M. Traugott (ed.)*. Barcelona: Hacer.
- Tatjer, M. (1982). La estructura social en la rehabilitación de la Barceloneta. *CAU. Construcción, Arquitectura y Urbanismo*, 79, 43–49.
- Tatjer, M. (2003). La Vivienda Popular en el Ensanche de Barcelona. *Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales. Universidad de Barcelona*, VII(146).
- Tatjer, M. (2005). La vivienda obrera en España de los siglos XIX y XX: De la promoción privada a la promoción pública (1853-1975). *Scripta Nova*, 23(194).
- Tatjer, M. (2008). La Vivienda en Cataluña desde una perspectiva histórica: El siglo XX. *Vivienda y Sociedad: Nuevas Demandas, Nuevos Instrumentos*, 379–402.
- Tatjer, M., & Larrea, C. (2011). Barracas: la Barcelona informal del siglo XX. *Ajuntament de Barcelona. Institut de Cultura*, 293.
- Taylor, G. (1949). Urban geography: A study of site, evolution, pattern and classification in villages, towns and cities. In *Methuen. Universidad de Michigan*. Taylor and Francis.
- TECHO. (2015). *Datos duros de una realidad muchísimo más dura. Informe Encuesta Nacional de Campamentos 2015*. TECHO.
- Techo para Chile. (2016). *Catastro de Campamentos 2016*. Centro de Investigación Social TECHO-CHILE.
- Teijeiro-Alfonsín, E. (2004). La aportación del "Censo de Viviendas 2001" al análisis de la problemática de la vivienda en España. *Revista de Estadística y Sociedad, Mayo*, 8–9.
- Terán, M. de. (1964). Geografía humana y sociología. Geografía social. *Estudios Geográficos. Madrid*, 25(97).
- Thayer-Correa, L. E. (2013). Expectativas de reconocimiento y estrategias de incorporación: la construcción de trayectorias degradadas en migrantes latinoamericanos residentes en la Región Metropolitana de Santiago. *Polis (Santiago)*, 12(35), 259–285. <https://doi.org/10.4067/s0718-65682013000200012>
- Theodore, N., Peck, J., & Brenner, N. (2009). Urbanismo neoliberal: la ciudad y el imperio de los mercados. *Temas Sociales*, 66, 1–13.
- Thomas, W. I., & Znaniecki, F. (1918). *The Polish peasant in Europe and America*. Nueva York: Knopf.
- Thompson, A. (1977). The Role of Housing Associations in Major Urban Areas. *Research Memo*, 60.
- Thompson, E. P. (1991). *The Making of the English Working Class*. Toronto: Penguin Books.
- Thompson, E. P. (2019). *Costumbres en Común*. Capitan Swing.
- Thwaites-Rey, M. (2004). *La autonomía como búsqueda, el Estado como contradicción*. Buenos Aires: Prometeo.
- Tinaut, J. J. (1988). Política estatal de financiación a la vivienda a partir de 1988. *Situación*, 2, 77–98.
- Tinaut, J. J., Guillen, Á., & San Pedro, H. A. (1988). Evolución de la política de vivienda entre 1978 y 1987. *Situación. Banco Bilbao-Vizcaya*, 2, 7–47.
- Tokman, A. (2006). El MINVU, la Política Habitacional y la Expansión excesiva de Santiago. In A.

- Galetovic (ed.), Santiago. ¿Dónde Estamos y Hacia Dónde Vamos?* (pp. 489–522). Centro de Estudios Públicos 2006.
- Tomàs-Fornés, M. (2018). Políticas europeas y gobernanza metropolitana: una asignatura pendiente. *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, 53–64. <https://doi.org/10.24965/gapp.v0i20.10489>
- Tomasi-Lampedusa, G. (1958). *Il Gattopardo*. Editorial de Giangiacomo Feltrinelli.
- Tonnies, F. (1988). *Community and Society*. London: Routledge; (p.o. 1887).
- Topalov, C. (1970). *Les promoteurs immobilières*. Centre de Sociologie Urbaine, Paris.
- Torrico, M.E., & Walnicky, A. (2016). Popular participation in the city: 20 years of decentralisation in Cochabamba's barrios. *IIED*.
- Torrico, María Eugenia, & Walnycki, A. (2015). Popular participation in the city 20 years of decentralisation in Cochabamba's barrios. In *The Joint Center for Housing Studies, Harvard University* (Issue January).
- Touraine, A. (1981). The Voice and the Eye: An Analysis of Social Movements. *Social Research*.
- Touraine, A. (1991). *Los movimientos sociales*. México: Ed. Almagesto.
- Treib, O., Bähr, H., & Falkner, G. (2007). Modes of governance: Towards a conceptual clarification. In *Journal of European Public Policy* (Vol. 14, Issue 1, pp. 1–20). Routledge. <https://doi.org/10.1080/135017606061071406>
- Trigilia, C. (2001). Social Capital and Local Development. *European Journal of Social Theory*, 4(4), 427–442. <https://doi.org/10.1177/13684310122225244>
- Trigilia, C. (2002). *Economic Sociology: State, Market, and Society in Modern Capitalism*. Oxford: Blackwell.
- Trilla, C. (1998). Políticas d'habitatge a Catalunya. In *Giner, S.: La societat catalana. Barcelona, Institut d'Estadística de Catalunya* (pp. 671–693). Generalitat de Catalunya, Institut d'Estadística de Catalunya.
- Trilla, C. (2001). La Política de Vivienda en una Perspectiva Europea Comparada / Housing Policy in a Comparative European Perspective. In *Colección Estudios Sociales La Caixa* (Vol. 9). [www.estudios.lacaixa.es](http://www.estudios.lacaixa.es)
- Trilla, C. (2010). Una reflexión sobre el modelo español de política de vivienda. In *La política de vivienda en España, J. Leal Maldonado* (pp. 129–166). Madrid: Editorial Pablo Iglesias.
- Trilla, C. (2014). Desigualdad y vivienda. *Architecture, City and Environment*, 9(26), 95–126. <https://doi.org/10.5821/ace.9.26.3685>
- Trilla, C., & Bosch, J. (2018). El parque público y protegido de viviendas en España: un análisis desde el contexto europeo. *Laboratorio de Alternativas. Documento de Trabajo 197/2018*.
- Trivelli, P. (1998). El Repoblamiento del Centro de Santiago y el Subsidio de Renovación Urbana. Una experiencia positiva de gestión urbana. *Banco Interamericano de Desarrollo*.
- Trivelli, P. (2004). Boletín de Mercados de Suelo del Gran Santiago. 2º Semestre (Publicación Por Suscripción).
- Trivelli, P. (2011). La propuesta de modificación del plan regulador metropolitano de Santiago PRMS 100 requiere una justificación más sólida. *Eure*, 37(111), 179–184. <https://doi.org/10.4067/S0250-71612011000200009>
- Tsemberis, S., & Eisenberg, R. F. (2000). Pathways to housing: Supported housing for street-dwelling homeless individuals with psychiatric disabilities. *Psychiatric Services*, 51(4), 487–493. <https://doi.org/10.1176/appi.ps.51.4.487>
- Tudela, P. (2003). Espacio urbano e implementacion de programas de prevención del crimen, la violencia y la inseguridad en el Gran Santiago a través de Sistemas de Información Geográfico - Delictual. *Santiago de Chile: Departamento de Información y Estudios y División de Seguridad Ciudadana Del Ministerio Del Interior*, 1–25.

- Tun, J., & López, L. (2011). *Demanda y necesidades de vivienda*. Guanajuato, Méjico: Comisión de Vivienda del Estado. COVEG.
- Tunstall, R. (2020). Is Housing Growth Ever Inclusive Growth? Evidence from Three Decades of Housing Development in England and Wales, 1981–2011. *Social Inclusion*, 8(3), 16–27. <https://doi.org/10.17645/si.v8i3.2789>
- Turner, B., Kemeny, J., & Lundqvist, L. (1987). *Between State and Market: Housing in the Post-industrial Era*. Gotemburgo: Graphic systems AB.
- Turner, B. S. (1994). *Citizenship and Social Theory*. London: Sage.
- Turner, J. (1976). *Housing by People: Towards Autonomy in Building Environments*. Marion Boyars Publishers Ltd. London.
- Turner, John. (1968). Housing Priorities, Settlement Patterns, and Urban Development in Modernizing Countries. *Journal of the American Planning Association*, 34(6), 354–363. <https://doi.org/10.1080/01944366808977562>
- Ubasart-González, G., & Minteguiaga, A. (2017). Esping-Andersen en América Latina: El estudio de los regímenes de bienestar. *Política y Gobierno*, 24(1), 213–236.
- Ullán de la Rosa, F. J. (2015). *Sociología urbana: de Marx y Engels a las escuelas posmodernas*. CIS. Centro de Investigación Sociológica.
- UN-Habitat. (2016). World Cities Report 2016; Urbanization and Development: Emerging Futures. In *UN-Habitat*.
- United Nations. (2017). *New Urban Agenda*. United Nations: New York.
- Urban Institute. (2016). Literature Review of Housing in Latin America and the Caribbean: Phase One Global Housing Research Initiative. *Washington, DC*.
- Urrutia, V. (1992). Transformación y persistencia de los movimientos sociales urbanos. *Política y Sociedad*, 10, 49–56. <https://doi.org/10.5209/POSO.31632>
- Valdés, T., & Weinstein, M. (1993). *Mujeres que sueñan: Las organizaciones de pobladoras 1973-1989* (Vol. 39, Issue 6). Santiago, Chile: FLACSO.
- Valencia, M. (2006). La Ciudad del Libre Mercado. Emergencia del neoliberalismo y transformaciones en el espacio metropolitano. El caso de Santiago de Chile. 1975-1985. *Diseño Urbano y Paisaje*, 7(3).
- Valencia, M. (2007). Revolución neoliberal y crisis del Estado Planificador. El desmontaje de la planeación urbana en Chile. 1975-1985. *Diseño Urbano y Paisaje*, 4(12), 1–23.
- Valencia, M. (2008). El desmontaje de la planeación urbana en Chile 1975-1985. La nueva política de desarrollo urbano y transformaciones en la cultura metropolitana (segunda parte). *Diseño Urbano y Paisaje*, 5(15), 1–23.
- Valiño, V. (2014). Mortgage Foreclosure and Housing Rights in Spain: Crisis or General Deception? In *Contemporary housing issues in a globalized world* (pp. 101–113).
- Vallejo, A. (1983). Antecedentes, concepto, evolución e interpretación histórica de la Vivienda de Protección Oficial. In *CABRERO: Curso sobre Viviendas de Protección Oficial* (pp. 9–25). Colegio Oficial de Arquitectos de Madrid.
- Vallés, J. M. (2010). *Ciencia política: una introducción*. Barcelona: Ariel.
- Valles, M. (2003). *Técnicas cualitativas de investigación social. Reflexión metodológica y práctica profesional*. Madrid: Editorial Síntesis.
- Valles, M. (2009). Entrevistas cualitativas. In *Cuadernos Metodológicos* (Vol. 32). Madrid: CIS.
- Van der Heijden, H. (2013). *West European Housing Systems in a Comparative Perspective*. Thesis PhD. Delft University Press.
- Van Dyck, B., & Van den Broek, P. (2012). Social innovation: An intrinsic territorial process. In *Moulaert, F., MacCallum, D., Mehmood, A., & Hamdouch, A. (Ed.), Social innovation: Collective*

- action, Social learning and Transdisciplinary research*. London: SAGE.
- Van Halen-Rodríguez, J. (2016). La política de la vivienda en España: una aproximación histórica. *Tesis Doctoral. Departamento Economía Aplicada III, Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales. Universidad Complutense de Madrid*.
- Van Imhoff, E., Kuijsten, A., Hooimeijer, P., & Wissen, L. (1995). Household Demography and Household Modeling. In *Household Demography and Household Modeling*. New York: Plenum Press.
- Vapñarsky, C. (1963). Prólogo a la edición castellana. In R. Merton, P. West, M. Jahoda, & H. Selvin (Eds.), *Sociología de la Vivienda* (pp. 9–24). Ediciones 3, Colección Hombre y Sociedad, Buenos Aires. Argentina.
- Vekemans, R., & Silva, I. (1969). El concepto de marginalidad. In *DESAL: Marginalidad en América Latina: Un ensayo de diagnóstico* (pp. 15–63). Santiago: Herder.
- Vergara-Cabrera, F. (2018). *¿Hacia un nuevo modelo de gobernanza urbana en Chile? Análisis territorial y relacional de los Planes Maestros PRES Constitución y Calama PLUS*. Memoria para optar al título de Geógrafa. Universidad de Chile.
- Vergara-Cabrera, F., & Silva, I. (2022). La “des-financiarización” de la vivienda: una alternativa ante la crisis habitacional. *EnlaCES. Edición 8. Centro de Estudios Socioterritoriales (CES)*.
- Vergara-Perucich, F. (2022a). “Investificación” en Chile: perfiles sociodemográficos de acaparadores de vivienda para arrendar. *Ciudades, 25*, 201–219. <https://doi.org/10.24197/CIUDADES.25.2022.201-219>
- Vergara-Perucich, F. (2022b). Is There Financialization of Housing Prices? Empirical Evidence from Santiago de Chile. *Economies, 10*(6), 125. <https://doi.org/10.3390/ECONOMIES10060125>
- Vergara-Perucich, F., & Aguirre-Nuñez, C. (2019). Inversionistificación en América Latina: problematización del mercado de arriendo para el caso chileno. *Hábitat y Sociedad, 12*, 11–28. <https://doi.org/10.12795/habitatysociedad.2019.i12.02>
- Vergara-Perucich, F., & Aguirre-Nuñez, C. (2020). Housing prices in unregulated markets: Study on verticalised dwellings in Santiago de Chile. *Buildings, 10*(1). <https://doi.org/10.3390/buildings10010006>
- Vergara-Perucich, F., & Boano, C. (2018). El precio por el derecho a la ciudad ante el auge de campamentos en Chile. *AUS, 26*, 51–57. <https://doi.org/10.4206/aus.2019.n26-09>
- Vergara-Vidal, J. E. (2017). Verticalización. La edificación en altura en la Región Metropolitana de Santiago (1990-2014). *Revista INVI, 32*(90), 9–49. <https://doi.org/10.4067/s0718-83582017000200009>
- Vergara-Vidal, J. E., Álvarez Campos, D., Dintrans Bauer, D., & Asenjo Muñoz, D. (2021). CORVI, tipologías de viviendas racionalizadas: un ejercicio de estandarización. *Arquitecturas Del Sur, 38*(59), 118–137. <https://doi.org/10.22320/07196466.2021.39.059.07>
- Villasante, T. R. (1984). *Comunidades locales*. Instituto de Estudios de la Administración Local, Madrid.
- Villasante, T. R., Alguacil, J., Denche, C., Hernández, A., León, C., & Velázquez, I. (1989). *Retrato de chabolista con piso: análisis de redes sociales en la remodelación de barrios de Madrid*. Editorial Alfoz IVIMA-SGV, Madrid.
- Vinuesa-Angulo, J. (2005). Dinámica demográfica, mercado de vivienda y territorio. *Papeles de Economía Española, 104*, 253–270.
- Vinuesa-Angulo, J. (2008). La vivienda vacía en España: Un despilfarro social y territorial insostenible. *Scripta Nova, Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales, 12*(270).
- Von Hoffman, A., & Felkner, J. (2002). The Historical Origins and Causes of Urban Decentralization in the United States. In *Joint Center for Housing Studies, Harvard University*.
- Von Mises, L. (1998). *Interventionism: An Economic Analysis*. Foundation for Economic Education.

- Vrooman, J. C. (2009). Rules of Relief. *The Hague, The Netherlands: Netherlands Institute for Social Research*.
- Wachsmuth, D., & Weisler, A. (2018). Airbnb and the rent gap: Gentrification through the sharing economy. *Environment and Planning A*, 50(6), 1147–1170. <https://doi.org/10.1177/0308518X18778038>
- Walker, A., & Wong, C. (2005). *East Asian Welfare Regimes in Transition: From Confucianism to Globalisation*. Bristol: Policy Press.
- Wallerstein, I. (1979). *El Moderno Sistema Mundial (I, II, III, IV)*. Madrid: Siglo XXI Editores: (1979, 1984, 1998, 2011).
- Wallerstein, I. (1983). *El capitalismo histórico*. Siglo XXI Editores, México.
- Wang, Y. P., Shao, L., Murie, A., & Cheng, J. (2012). The Maturation of the Neo-liberal Housing Market in Urban China. *Housing Studies*, 27(3), 343–359. <https://doi.org/10.1080/02673037.2012.651106>
- Ward, P. M., Jiménez, E., & Di Virgilio, M. (2014). Housing Policy in Latin American Cities: A New Generation of Strategies and Approaches for 2016 UN-HABITAT III. In *Routledge*. <https://doi.org/10.1111/blr.12656>
- Webb, S., & Webb, B. (1920). The History of Trade Unionism. In *United Kingdom: Merlin Press*.
- Webber, M. M. (1964). The urban place and the nonplace urban realm. In *Explorations into Urban Structure* (pp. 79–153). Philadelphia: University of Pennsylvania Press.
- Weber, M. (1965). *Politics as a Vocation*. Fortress Press.
- Weber, M. (1966). *The City*. Ontario, Toronto: Free Press Paperback, Collier Macmillan.
- Weber, M. (1978). *Economy and Society*. University of California Press (p.o. en 1922).
- Weber, M. (2012). *La ética protestante y el espíritu del capitalismo*. Alianza Editorial. España; (p.o. 1904).
- Welter, V. (2003). Biopolis: Patrick Geddes and the city of life. In *Choice Reviews Online* (Vol. 40, Issue 03). The MIT Press.
- Wendt, C. (2009). Mapping European healthcare systems: A comparative analysis of financing, service provision and access to healthcare. *Journal of European Social Policy*, 19(5), 432–445. <https://doi.org/10.1177/0958928709344247>
- Westley, F., & Antadze, N. (2010). Making a difference: Strategies for scaling social innovation for greater impact. *The Public Sector Innovation Journal*, 15(2), 1–19.
- Whitehead, C. (1991). From Need to Affordability: An Analysis of UK Housing Objectives. *Urban Studies*, 28(6), 871–887. <https://doi.org/10.1080/00420989120081101>
- Whitehead, C. (2006). Una perspectiva internacional de los mercados de la vivienda. *Papeles de Economía Española*, 109, 2–13.
- Whitehead, C., & Williams, P. (2018). *Assessing the evidence on Rent Control from an International Perspective*. Housing Supply & Rents, Occasional Reports, Regulation & Enforcement Reports, Residential Landlords Association.
- Wilde, O. (1890). *The Picture of Dorian Gray*. Lippincott's Monthly Magazine.
- Williams, O. P. (1971). *Metropolitan Political Analysis: A Social Access Approach*. Free Press: Nueva York.
- Wilson, F. L. (1990). Neo-corporatism and the Rise of New Social Movements. In R. J. K. Dalton, M. (Eds.) (Ed.), *Challenging the Political Order. New Social and Political Movements in Western Democracies*. Oxford: Oxford University Press.
- Wirth, L. (1938). Urbanism as a Way of Life. *American Journal of Sociology*, 44(1), 1–24.
- Wollmann, H. (2009). *Modernización del gobierno local en Europa*. Barcelona: Universitat Pompeu

- Fabra (ed.).
- Wright, E. O. (1987). *Classes*. Londres, Verso.
- Wright, E. O. (2014). *Construyendo utopías reales*. Akal; (p.o. 2010).
- Wright, E. O. (2018). *Comprender las clases sociales*. Madrid: Akal.
- Young, J. (1999). The Exclusive Society: Social Exclusion, Crime and Difference in Late Modernity. In *The Exclusive Society: Social Exclusion, Crime and Difference in Late Modernity*. SAGE Publications Ltd.
- Yu, Z., & Myers, D. (2010). Misleading comparisons of homeownership rates when the variable effect of household formation is ignored: Explaining rising homeownership and the homeownership gap between blacks and asians in the US. *Urban Studies*, 47(12), 2615–2640.  
<https://doi.org/10.1177/0042098009359956>
- Zeitlin, M. (1980). *Classes, class conflict, and the State. Empirical studies in class analysis*. Massachusetts, USA: Winthrop.
- Zielinski, D. (1973). *Das Juristische Informationssystem*. Berlin/Munich/Boston: De Gruyter.  
<https://doi.org/10.1515/9783112320563-003>
- Zigon, J. (2014). An ethics of dwelling and a politics of world-building: A critical response to ordinary ethics. *Journal of the Royal Anthropological Institute*, 20(4), 746–764.  
<https://doi.org/10.1111/1467-9655.12133>
- Zola, É. (1885). *Germinal*. G. Charpentier et civile, editorial. Francia.
- Zorbaugh, H. (1929). *The Gold Coast and the Slum: A Sociological Study of Chicago's Near North Side*. Chicago, University of Chicago Press.
- Zorrilla, R. (1989). Construcción y Sector Público en el Madrid de los años 80. *Economía y Sociedad*, 3, 73–84.



RSITAT DE  
ELONA

Doctorado en Sociología

**Giovanni Patrocinio Guida Piqueras**

**2024**