Retos para unas políticas de vivienda pública centradas en la reducción de las desigualdades

Hernán Fioravanti, Andrea Ariza, Lluís Benlloch y Mireia López, miembros de La Dula cooperativa de investigación social y acción comunitaria

Puedes encontrar a la cooperativa La Dula en su web, en Twitter, Facebook e Instagram.

La vivienda pública es uno de los principales mecanismos con el que cuentan las instituciones públicas a la hora de garantizar el derecho a la vivienda y revertir algunas de las desigualdades sociales y territoriales que atraviesan nuestras sociedades. Al mismo tiempo, si las políticas de vivienda pública no siguen lógicas de **redistribución social y reducción de las desigualdades**, se corre el riesgo de que se conviertan, paradójicamente, en un factor que reproduce dinámicas de segregación y exclusión social. Es por ello, que el objetivo de este artículo es reflexionar sobre algunos de los retos que enfrentan hoy en día las políticas de vivienda pública en el contexto español, así como ofrecer algunas claves de intervención para el futuro.

Este artículo se basa en los resultados de dos estudios realizados por la cooperativa de investigación social La Dula, en colaboración con la **Cátedra de Vivienda y Derecho a la Ciudad** de la Universidad de Valencia: *Vivienda pública y mezcla social: análisis y propuestas por unos entornos de vivienda pública más justos* (2022) y *El Derecho de Tanteo y Retracto en el marco de las políticas de vivienda pública:*

*implicaciones sociales y territoriales en el contexto valenciano (*2023*).* Se trata de dos estudios etnográficos que analizan diferentes dimensiones de las políticas de vivienda pública en el contexto valenciano, pero con reflexiones que pueden hacerse extensibles a otros territorios del Estado español.

A partir de las conclusiones de estas investigaciones, en este artículo proponemos **tres grandes retos para una agenda de vivienda pública centrada en la reducción de las desigualdades**. Antes de pasar a desgranarlos, consideramos necesario apuntalar dos claves que definen nuestra manera de entender la vivienda. Por un lado, se trata de un derecho básico y un determinante social de la salud, por lo que la actual crisis habitacional tiene importantes repercusiones psicosociales que requieren de una urgente respuesta pública. Por otro lado, concebimos el derecho a la vivienda como algo indisociable del derecho a la ciudad, en la medida en que la vivienda no solo permite cubrir necesidades materiales básicas, sino que es un elemento clave a través del cual nos vinculamos al entorno barrial, desplegamos redes de relaciones vecinales y tejemos identidades compartidas.

Mejorar el parque de vivienda pública existente para evitar que genere y reproduzca desigualdades

El parque de vivienda pública español se ha caracterizado, de forma mayoritaria, por importantes **dinámicas de abandono y segregación**. El modelo más común ha sido el de grandes bloques de viviendas de bajo coste heredados del franquismo o construidos durante la década de los ochenta. Inmuebles obsoletos y de calidades constructivas deficitarias, que la falta de gestión e inversiones públicas ha llevado a un mal estado de conservación. Bloques que, en muchos casos, además,

se han ubicado en barrios periféricos caracterizados por el **estigma territorial, la concentración de la pobreza y la segregación** de poblaciones de etnia gitana y origen extranjero.

En los últimos años, en el marco del nuevo ciclo político iniciado en 2015, las administraciones públicas de territorios como el valenciano han dedicado importantes esfuerzos a revertir esta situación. Por un lado, han comenzado a dedicarse algunas inversiones a la **rehabilitación de edificios de vivienda pública** degradados, si bien el estado de abandono es tan generalizado que aún resta mucho por hacer. Consideramos que invertir en el mantenimiento material del parque de vivienda pública ha de continuar siendo una prioridad de las instituciones públicas, ya que las condiciones materiales no solo tienen un impacto directo en el **bienestar y la dignidad de quienes las habitan**, sino que además inciden en las dinámicas de convivencia y conflicto que caracterizan estos edificios y barrios.

Por otro lado, también se han comenzado a dedicar recursos a una mejor gestión del parque público, como evidencia la contratación por parte de la empresa gestora del parque autonómico valenciano de un servicio de **atención de proximidad e intervención social**, el cual actúa en los barrios de mayor complejidad afectados por las dinámicas previamente descritas. Dejando a un lado las contradicciones que puede suponer la externalización de un servicio de este tipo, se trata de una iniciativa que consideramos que debería mantenerse en el futuro, en la medida en que puede contribuir a mejorar las condiciones de vida de quienes residen en vivienda pública, en su mayoría perfiles sociales en situación de vulnerabilidad con los cuales es fundamental trabajar de forma coordinada y con una perspectiva social y comunitaria. En este sentido, resulta clave que estos programas vayan más allá de un enfoque asistencial o de mediación en situaciones de conflicto, impulsando procesos de trabajo comunitario y fomentando

espacios compartidos de encuentro que puedan resultar transformadores.

Ampliar el parque de vivienda pública para dar respuesta a la emergencia habitacional

Además, el parque de vivienda pública español se caracteriza por ser **uno de los más reducidos del contexto europeo**, representando a penas un 2,5% del total de viviendas, muy por debajo de otros territorios como Países Bajos (30%), Austria (24%) o Dinamarca (20,9%) (Dirección General de Vivienda y Suelo, 2020). Un déficit estructural que se debe en gran parte al modelo de viviendas de protección oficial para la compra-venta, el cual ha supuesto una **continua pérdida y privatización de las inversiones públicas** realizadas en este ámbito a lo largo de las últimas décadas (Pareja y Sánchez, 2017).

El nuevo ciclo político vivido en algunas comunidades autónomas en los últimos años ha supuesto también un punto de inflexión en este sentido (Paleo y Quintiá, 2020). Gobiernos como el de la Generalitat Valenciana han comenzado a dedicar notables **recursos a la ampliación del parque público**, así como a la consolidación de un **modelo que priorice el alquiler y garantice la cualificación permanente** de las viviendas públicas. Otro objetivo que a nuestro parecer debe situarse entre las prioridades de la agenda pública, en la medida en que revertir décadas de déficit estructural exige una fuerte apuesta política a largo plazo.

Entre las múltiples estrategias movilizadas para aumentar el parque público (promoción pública, compra directa, concurso, etc.), el **Derecho de Tanteo y Retracto** se ha convertido en uno de las más eficaces. Los derechos de adquisición preferente de

las administraciones públicas se han ampliado en algunas comunidades autónomas a casos de procesos hipotecarios y grandes operaciones inmobiliarias. En particular, el estudio realizado en el contexto valenciano ha permitido evidenciar que se trata de **una de las herramientas que está permitiendo aumentar el parque público de forma más ágil y económica**, al mismo tiempo que permite intervenir en situaciones de emergencia habitacional.

Además, el estudio pone de relieve que también está contribuyendo a generar un parque público con **una mayor descentralización y protagonismo de las administraciones municipales**, cuestiones que pueden ser fundamentales a la hora de abordar algunas de las problemáticas mencionadas. Al mismo tiempo, están emergiendo nuevos retos, entre los que destacan la necesidad de una planificación estratégica de ampliación del parque público que vaya más allá de las oportunidades de compra que se dan en el mercado inmobiliario, destinar mayores recursos económicos y humanos para gestionar un parque público cada vez más amplio y distribuido, y la necesidad de una mayor coordinación entre las administraciones autonómicas y los diferentes agentes locales involucrados.

Diversificar el parque de vivienda pública para fomentar la mezcla social y evitar la segregación

Por último, queremos destacar la importancia de emprender acciones públicas orientadas a fomentar una mayor diversidad del parque público y de quienes lo habitan. La ampliación mediante la herramienta del Tanteo y Retracto también resulta de interés en este sentido, ya que está contribuyendo a una **mayor distribución territorial y diversidad tipológica**, y permitiendo que el sistema de vivienda pública llegue a municipios que previamente contaban con un reducido o nulo

parque público. Al mismo tiempo, también se detectan casos en que las adquisiciones realizadas se ubican en los mismos barrios segregados donde ya se concentra la vivienda pública, lo que podría contribuir a reproducir dinámicas de segregación y exclusión residencial previamente existentes.

Además, la ampliación y diversificación del parque público también está ayudando a **fomentar la mezcla social**, un concepto controvertido que pensamos que puede resultar de interés si se orienta a garantizar que los colectivos más empobrecidos no sean relegados a barrios periféricos y estigmatizados. La aplicación del Tanteo y Retracto también resulta de interés en este sentido, como ilustra el caso valenciano donde esta cuestión se está fomentando de dos maneras. Por un lado, muchas adquisiciones se encuentran en edificios donde hay también vivienda privada, lo que provoca una convivencia a nivel de edificio, no exenta de retos, entre propietarios privados e inquilinos de vivienda pública. Por otro lado, en algunos procesos de adjudicación se están aprobando declaraciones de excepcionalidad, lo cual permite incluir otros criterios (situaciones de emergencia residencial, jóvenes, gente mayor, diversidad funcional, mujeres víctimas de violencia machista, población con rentas de trabajo, etc.) y fomentar, por lo tanto, la convivencia de perfiles sociales más diversos.

Los casos analizados muestran que diversificar los perfiles de residentes en vivienda pública es clave a la hora de evitar dinámicas de segregación, pero, al mismo tiempo, dar respuesta a las necesidades habitacionales de los **colectivos más vulnerables** no debe dejar de ser la prioridad de las políticas de vivienda pública (Arthurson, Levin y Ziersch, 2015). En este sentido, consideramos fundamental que las iniciativas de mezcla social impulsadas en el ámbito de la vivienda pública se realicen desde una **perspectiva interseccional y centrada en las desigualdades**. Se deben evitar propuestas de mezcla social centradas en lo que parece una suerte de *diversidad cómoda*, en

las cuales existe el riesgo de desdibujar ejes de desigualdad como la clase social, el origen o la etnicidad, centrales en las dinámicas de exclusión residencial.

En conclusión, consideramos que la vivienda pública es una herramienta fundamental a la hora de fomentar el derecho a la vivienda y **dar respuesta a la fuerte crisis habitacional** que atraviesa el Estado español en los últimos años. Pero no solo eso, sino que pensamos que continuar actuando en torno a los diferentes retos señalados en este artículo puede contribuir a que el sistema de vivienda pública funcione como lo que pensamos que debe ser ante todo: un mecanismo capaz de **reducir las desigualdades, redistribuir la riqueza y fomentar el derecho a la ciudad.**

Bibliografía

Arthurson, K.; Levin, I.; Ziersch, A. "Social mix, '[A] very, very good idea in a vacuum but you have to do it properly!' Exploring social mix in a right to the city framework". *International Journal of Housing Policy*, 15(4), 2015; p. 418-435.

Dirección General de Vivienda y Suelo, Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana. *Observatorio de Vivienda y Suelo. Boletín especial vivienda social 2020*. Madrid: Centro de Publicaciones del Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana, 2020.

Fioravanti, H.; Ariza, A.; Benlloch, L.; López, M. *El Dret de Tanteig i Retracte en el marc de les polítiques d'habitatge públic. Implicacions socials i territorials al context valencià*. València: Càtedra d'Habitatge i Dret a la Ciutat, 2023.

Fioravanti, H.; Benlloch, L.; López, M.; Ariza, A. *Habitatge públic i mescla social. Anàlisi i propostes per uns entorns de*

vivenda pública més justos. València: Càtedra d'Habitatge i Dret a la Ciutat, 2022.

Paleo Mosquera, N.; Quintiá, A. *Las políticas de vivienda desde una perspectiva multinivel: un análisis comparado de la legislación autonómica*. En N. Paleo Mosquera y A. Nogueira López (Eds.), Políticas y derecho a la vivienda: gente sin casa y casas sin gente (pp. 309–349). Valencia: Tirant Lo Blanch, 2020

Pareja-Eastaway, M.; Sánchez-Martínez, T. "More social housing? A critical analysis of social housing provision in Spain". *Critical Housing Analysis*, 4(1), 2017; p. 124-131.