

21
NOVIEMBRE
2019

POLÍTICAS DE VIVIENDA PÚBLICO-COOPERATIVAS: una perspectiva internacional comparada

Carles Baiges, arquitecto de Lacol

Mara Ferreri, investigadora de IGOP-UAB

Lorenzo Vidal, investigador del CIDOB

Ante los persistentes problemas de vivienda presentes en todo el mundo, crece el interés en los debates de política pública por la vivienda cooperativa como solución innovadora. Este CIDOB Briefings resume las principales herramientas jurídicas y políticas que pueden promover la vivienda cooperativa como alternativa tanto a la provisión de vivienda estatal como de mercado. En consonancia con el espíritu del seminario "Promover el derecho a la ciudad en la UE: retos y propuestas políticas", celebrado en el CIDOB en marzo de 2019, en el que se discutió, entre otros asuntos, el fomento de alternativas habitacionales impulsadas por la comunidad y por agentes sin ánimo de lucro y de lucro limitado, este informe parte de un proyecto de investigación comparada de diez estudios de caso: Dinamarca, Alemania, Austria, Suiza, Países Bajos, Reino Unido, Quebec, Uruguay, Italia (región de Lacio) y EE. UU. (Nueva York). El proyecto ha sido coordinado por La Dinamo Fundació, una fundación dedicada al fomento de la vivienda cooperativa en Cataluña, y se ha llevado a cabo en colaboración con el CIDOB y con investigadores internacionales.¹

CIDOB **LADINAMO**
BARCELONA
CENTRE FOR
INTERNATIONAL
AFFAIRS

LACOL
ARQUITECTURA
COOPERATIVA

Acceder a una vivienda adecuada es cada vez más difícil para una gran parte de la población urbana de todo el mundo. La culpa mayoritariamente la tiene la excesiva mercantilización y financiarización de la vivienda a escala mundial, que supedita el desarrollo del espacio residencial a las veleidades del mercado, en vez de a la necesidad social. Sin embargo, las respuestas gubernamentales desde arriba a través de la provisión de vivienda pública (junto con otras prestaciones públicas) también se han visto cuestionadas por una demanda social a favor de otras formas de prestación y gestión más participativas y comunitarias. La vivienda cooperativa tiene la capacidad de encarnar esta forma de vivienda colectiva y desmercantilizada, y va ganando atención global en los foros públicos y de políticas. A pesar de surgir de una tradición de autoayuda, la vivienda cooperativa se ha convertido en un importante modelo alternativo en los países que la han potenciado por medio de políticas públicas y jurídicas. En la mayoría de los casos, la vivienda cooperativa se ha desarrollado

y mantenido a través de relaciones específicas entre el Estado y la sociedad civil, procesos de coproducción de políticas y concertaciones público-cooperativas.

El presente informe resume la perspectiva y los resultados de un estudio comparado de políticas que fomentan la vivienda cooperativa en diez países, en un esfuerzo por contribuir a los procesos de transferencia de conocimiento internacionales y translocales.

Lecciones clave a partir de experiencias heterogéneas

La primera y principal contribución del proyecto de investigación es la propuesta de un marco para la delibera-

1. Coautores: Carles Baiges (Países Bajos), Mara Ferreri (Reino Unido) y Lorenzo Vidal (Uruguay y Dinamarca); investigadores externos: Eduard Cabré (Nueva York), Max Gigling (Quebec), Ernst Gruber (Austria), Luisa Rossini (Italia), Corinna Hölzl, Tobias Bernet y Helga Ring (Alemania) y Claudia Thiesen (Suiza).

ción política lo suficientemente general cómo para incluir un amplio abanico de experiencias cooperativas nacionales y locales, y a la vez deliberadamente circunscrito a una agenda centrada en el fomento de soluciones habitacionales desmercantilizadas, asequibles y accesibles. Esta perspectiva se caracteriza por tres pasos fundamentales.

i. Delimitación de la alternativa cooperativa

El cooperativismo ha generado sectores de vivienda muy diversos desde el punto de vista institucional y organizativo en diferentes contextos. La etiqueta cooperativa se ha asignado a una amplia variedad de modelos, algunos de los cuales incluyen formas de vivienda *de facto* mercantilizadas o estatales. Esta denominación tan amplia ha desdibujado las particularidades de la vivienda cooperativa como alternativa colectiva y (en parte) desmercantilizada. Por lo tanto, el proyecto ha delimitado su ámbito de estudio a sectores de vivienda en los que (1) los residentes, por lo menos nominalmente, tienen una participación mayoritaria en la propiedad de la cooperativa y (2) las viviendas no pueden comprarse

la existencia de formas de vivienda desmercantilizadas y exigen una atención específica. Así pues, el proyecto de investigación ha clasificado las herramientas políticas y jurídicas en tres “momentos” o fases distintos del proceso de vivienda: (i) creación, (ii) acceso y gestión y (iii) mantenimiento del modelo en el tiempo. Cada uno incorpora diferentes ámbitos de políticas y medidas específicas (véase la tabla al final).

La intervención pública en los tres momentos es fundamental para el desarrollo de las experiencias de vivienda cooperativa:

1. Creación de vivienda cooperativa. Los poderes públicos pueden fomentar la creación de cooperativas a través de medidas que permitan el acceso a terrenos, inmuebles ya existentes, financiación, recursos económicos y apoyo técnico. Estos factores determinarán los costes iniciales del proyecto de vivienda y, por lo tanto, su asequibilidad inicial. También tienen un gran peso en la capacidad de escalar y replicar el cooperativismo de vivienda.

La vivienda cooperativa tiene la capacidad de encarnar una forma de vivienda colectiva y desmercantilizada, y va ganando atención global en los foros públicos y de políticas.

ni venderse libremente. Es decir, los residentes son propietarios colectivos pero no pueden capitalizar el valor patrimonial de sus viviendas. Estos modelos a menudo se clasifican como cooperativas de vivienda de usuarios, de capital cero o capital limitado.

Aun dentro de esta delimitación encontramos modelos muy diferentes: algunos se basan en el régimen de alquiler y otros en la participación en la propiedad cooperativa; algunos presentan altos niveles de autogestión y otros son operados profesionalmente; algunos tienen vínculos estrechos con operadores de vivienda pública y otros son mayoritariamente autónomos, etc. Con todo, el objetivo de este proyecto de investigación no es explorar las particularidades de diferentes modelos de vivienda cooperativa, sino las herramientas políticas y jurídicas que fomentan su asequibilidad y accesibilidad y su naturaleza desmercantilizada.

ii. Adopción de una perspectiva a largo plazo para incluir todas las etapas de la vivienda

La asequibilidad y accesibilidad y la naturaleza desmercantilizada de las cooperativas de vivienda no dependen solo del proceso de creación del parque de viviendas cooperativas, sino también de las normas que rigen su acceso y su uso. Además, las presiones privatizadoras y mercantilizadoras amenazan continuamente

2. Acceso a las cooperativas y cómo gestionarlas. Las autoridades públicas pueden influir sobre las normas que regulan el acceso al parque de viviendas cooperativas para evitar la potencial endogamia y mantener el sector abierto a un público diverso. También pueden mejorar la asequibilidad a largo plazo de las viviendas cooperativas concediendo ayudas para hacer frente a los gastos de vivienda a residentes con ingresos bajos y para apoyar el mantenimiento, la reparación y las obras de mejora del parque de viviendas.

3. Mantenimiento del modelo en el tiempo. Las regulaciones pueden restringir el valor patrimonial de la vivienda cooperativa y las posibilidades de actividades con ánimo de lucro. Las autoridades públicas pueden fomentar políticas específicas y marcos legales para minimizar el riesgo de capitalización del valor patrimonial de las viviendas cooperativas por parte de los miembros y otros actores.

iii. Resaltando las oportunidades de intervención pública a diferentes escalas

Un repaso de las políticas de vivienda en diez países demuestra la implicación de diferentes ámbitos de la administración pública en la promoción del cooperativismo de vivienda. Las autoridades locales, regionales y estatales pueden desplegar diferentes medidas en diferentes contextos que configuran el contexto político general en el que se integran las cooperativas. Ejemplos bien consolidados muestran que las autorida-

des públicas locales y regionales interesadas en promover la vivienda cooperativa pueden hacerlo de diferentes maneras dentro de su propio marco competencial, sin necesidad de alinearse con otros niveles de gobierno. En este sentido, el marco normativo de las cooperativas en la ciudad de Nueva York, por ejemplo, contrasta en gran medida con el del resto de los Estados Unidos; de un modo similar, las políticas implementadas en la región de Lacio suponen un estudio de caso único en Italia. En el extremo opuesto del espectro, en casos como Uruguay, las cooperativas están fuertemente vinculadas a la legislación y las instituciones nacionales. Para fomentar el cooperativismo de vivienda, el escenario ideal requeriría una combinación de políticas integradas y complementariedad entre diferentes niveles de gobierno. No obstante, una contribución de esta investigación es que todo ello no es un requisito *sine qua non*.

Ejemplificación de la diversidad de instrumentos políticos públicos y jurídicos

La segunda gran contribución del proyecto de investiga-

El cooperativismo ha generado sectores de vivienda muy diversos desde el punto de vista institucional y organizativo en diferentes contextos.

ción es el hecho de ilustrar el amplio y variado abanico de herramientas políticas y jurídicas que se han desarrollado en diferentes casos y que pueden servir como inspiración para reproducirlas en contexto. El apartado siguiente presenta una muestra resumida del panorama político diverso que se describe detalladamente en el estudio completo.

1. CREACIÓN DE VIVIENDA COOPERATIVA

1.1. Acceso a terreno/inmuebles

1.1.1. Venta de terreno público

Las cooperativas pueden adquirir inmuebles o terrenos públicos por debajo del precio de mercado, a menudo por medio de convocatorias públicas y competitivas basadas en criterios sociales, ecológicos y de otra índole. En Uruguay, existe una institución específica con este fin, la Cartera de Tierras e Inmuebles para Viviendas de Interés Social, que ofrece hasta el 50 % de sus tierras e inmuebles para su compra por parte de cooperativas.

1.1.2. Cesión de terreno público

En otros casos, las autoridades públicas prefieren conservar la propiedad del terreno y alquilarlo a largo plazo a cooperativas de viviendas. La duración de los contratos oscila entre los 30 y los 99 años en el caso de Alemania y

un mínimo de 50 en Quebec, por ejemplo. En los Países Bajos, los municipios a menudo usan el modelo del arrendamiento indefinido (*erfpacht*) a cambio de una renta que puede recalcularse cada 50 o 75 años.

1.1.3. Programas de rehabilitación

Los edificios residenciales en régimen de propiedad pública pueden acabar siendo gestionados por cooperativas a corto y largo plazo, en el marco de programas de rehabilitación. En algunos casos, estas políticas regularon la ocupación ilegal de inmuebles en contextos de necesidad acuciante de vivienda, como en la región italiana de Lacio (*auto-recupero*) o en el Reino Unido (cooperativas transitorias “short-life”).

1.1.4. Transferencia de vivienda pública

La vivienda pública puede transferirse a cooperativas de viviendas. En el Reino Unido, por ejemplo, los inquilinos de viviendas municipales pueden solicitar el derecho de gestionar su vivienda, y el movimiento cooperativo ha

creado un abanico de modelos liderados por la comunidad para la gestión por parte de los inquilinos, como el *Community Gateway Model*.

1.1.5. Reservas de terreno y de vivienda en nuevas promociones

Las medidas de zonificación inclusiva pueden contemplar un cierto porcentaje de unidades de vivienda cooperativa. En Hamburgo, el 20 % de las viviendas de nueva construcción deben ser reservadas para proyectos *Baugemeinschaften* (cooperativas y fundaciones). En Dinamarca, los municipios pueden reservar hasta el 25 % de nuevos desarrollos urbanos para *Almene boliger* (vivienda común).

1.1.6. Derecho de tanteo y retracto

En Dinamarca, los inquilinos tienen derecho de tanteo y retracto sobre sus casas si se organizan como asociación cooperativa para comprar la vivienda donde residen. En Austria, los municipios han ejercido sus derechos de tanteo y retracto para adquirir bienes inmuebles con el fin de ofrecerlos a proveedores de vivienda de lucro limitado, incluyendo cooperativas.

1.2. Acceso a financiación

1.2.1. Líneas de crédito público

Las autoridades públicas pueden ofrecer créditos hipotecarios a cooperativas de vivienda directamente, como en el caso de la Agencia Nacional de Vivienda de Uruguay, o a través de un banco público, como en Hamburgo (*Hamburgische Investitions- und Förderbank*), a menudo a tipos relativamente asequibles.

1.2.2. Garantías públicas para los préstamos hipotecarios

Las garantías públicas facilitan que las cooperativas accedan a hipotecas de bancos e instituciones crediticias. En Quebec, por ejemplo, las cooperativas pueden beneficiarse de una garantía crediticia durante 35 años y a menudo contratan hipotecas con una cooperativa de crédito.

1.3. Subsidios directos

A menudo los subsidios son una manera muy directa de fomentar la creación de viviendas en régimen de cooperativa. Los municipios de Dinamarca, por ejemplo, aportan el 14 % del capital inicial para proyectos de *Almene boliger* (vivienda compartida), mientras que en países como

2.1. Regulaciones sobre el acceso al parque de vivienda cooperativa

2.1.1. Reserva de viviendas para listas de espera de vivienda social

A cambio de apoyo público, a menudo se reserva un porcentaje de unidades habitacionales en cooperativas para listas de espera de vivienda social o municipal. Los porcentajes van de cerca del 10 % para las cooperativas con apoyo público de Dinamarca (programa finalizado en 2004) al 30 % en Viena.

2.1.2. Normas sobre el funcionamiento de las listas de espera y las transmisiones de viviendas

Las regulaciones relativas a la composición de la renta de los residentes y la heredabilidad de las viviendas también determinan las formas de acceso a la vivienda cooperativa. En Quebec, por ejemplo, las cooperativas deben aspirar a una composición de ingresos de los residentes de entre el 75 % y el 95 % de los ingresos medios de la zona en que se encuentran ubicadas. Asimismo, el derecho a usar las cooperativas no puede ser heredado por parientes que

La asequibilidad y accesibilidad y la naturaleza desmercantilizada de las cooperativas de vivienda no dependen solo del proceso de creación del parque de viviendas cooperativas, sino también de las normas que rigen su acceso y su uso.

Alemania y los Países Bajos esta clase de subsidios con frecuencia está ligada a criterios de sostenibilidad constructiva.

1.4. Subsidios indirectos

En la mayoría de los casos, las cooperativas tienen derecho a exenciones fiscales sobre el impuesto de sociedades y/o de bienes inmuebles debido a su naturaleza sin ánimo de lucro y/o a la condición de “no propietarios” de sus residentes.

1.5. Apoyo técnico

Los equipos que proporcionan apoyo técnico especializado para iniciativas de vivienda cooperativa, como los *Groupes de ressources techniques* (GRT) de Quebec o los Institutos de Asistencia Técnica (IAT) de Uruguay, a menudo están regulados públicamente para garantizar su calidad y su naturaleza sin ánimo de lucro. Además, las autoridades públicas con frecuencia proporcionan o financian servicios de apoyo para cooperativas, como los recientes *Community-Led Housing Hubs* del Reino Unido.

2. ACCESO Y GESTIÓN DE LA VIVIENDA COOPERATIVA

no residen en la cooperativa. En otros casos, como Italia, las viviendas si pueden ser heredadas por miembros de la familia.

2.2. Subsidios para mantener la asequibilidad

2.2.1. Subsidios para hacer frente a las cuotas mensuales de los residentes

En muchos casos, los residentes con rentas bajas pueden acceder a subsidios con el fin de hacer frente a los gastos de la vivienda mensuales. En Uruguay, subsidios públicos garantizan que los residentes no tengan que dedicar más del 25 % de los ingresos de su unidad familiar a los pagos de la hipoteca. En casos de pobreza extrema, este porcentaje puede reducirse al 14 % y al 8 %, respectivamente.

2.2.2. Subsidios para obras de reforma y renovación

Puesto que los costes de mantenimiento de las casas pueden incrementarse considerablemente en edificios antiguos, las cooperativas pueden acceder a los correspondientes programas de subsidios para obras de reforma y renovación, algunos de los cuales, como en Montreal y en Nueva York, están diseñados a medida específicamente para las viviendas cooperativas.

3. MANTENIMIENTO DEL MODELO COOPERATIVO EN EL TIEMPO

3.1 Regulaciones que limitan la mercantilización de las viviendas

3.1.1. Limitaciones al valor de las participaciones en el capital social de la cooperativa

Los precios de compraventa de participaciones en la propiedad de la cooperativa están regulados según diferentes criterios. Mientras que en algunos casos, como en las cooperativas de vivienda mutua del Reino Unido, la participación tiene un coste simbólico (1 libra), en otros, como en Uruguay y en Dinamarca, puede apreciarse con el paso del tiempo dentro de los límites de precio fijados públicamente.

3.1.2. Regulaciones sobre los alquileres o cuotas mensuales

A menudo los pagos mensuales por la vivienda de los residentes también están regulados. En Zúrich, el alquiler mensual es a precio de coste, es decir, se fija en función de los costes generales del proyecto. En Quebec, el alquiler está fijado a un precio de entre el 75% y el 95% del alquiler de la zona donde se encuentra en el momento de la fundación. Con el paso del tiempo, los pagos mensuales pueden ajustarse, dentro de estos límites, dependiendo de la evolución de los costes de mantenimiento generales de la cooperativa.

3.1.3. Normas sobre el subarrendamiento

Existen diferentes normas en vigor que regulan el subarrendamiento de habitaciones y/o unidades habitacionales, para asegurar que las viviendas cooperativas son una primera residencia y no se convierten en una inversión con ánimo de lucro.

3.1.4. Normas sobre el cambio en el régimen de tenencia

El cambio en el régimen de tenencia que suponga pasar de la propiedad colectiva de la vivienda a la propiedad individual está prohibido en las cooperativas de Quebec y Dinamarca. En algunos casos, estas prohibiciones están limitadas temporalmente: 10 años en Austria o 40 en Alemania. En otros, el cambio en el régimen de tenencia requiere mayorías calificadas en las asambleas de las cooperativas: dos tercios en Suiza y tres cuartos en Uruguay. En el caso de *Almene boliger* (vivienda común) de Dinamarca, la privatización (por medio de la compra en propiedad individual) de viviendas requiere una mayoría de dos tercios en la asamblea local y la autorización de la asociación de viviendas "matriz" o de las autoridades municipales bajo determinadas condiciones.

3.1.5. Regulaciones sobre la disolución de las cooperativas

En la mayoría de los casos, los activos de las cooperativas de viviendas deben transferirse a otras cooperativas

de viviendas o instituciones cooperativas en caso de su disolución. En Dinamarca, también pueden transferirse a un proveedor de vivienda de alquiler; en Suiza, las autoridades municipales o cantonales pueden ejercer derechos de tanteo y retracto.

Conclusiones

Este *CIDOB Briefing* ha presentado las dos contribuciones principales de un estudio comparado internacional de medidas políticas y jurídicas que fomentan la vivienda cooperativa. La primera aportación es un marco para el análisis de políticas centrado en la vivienda cooperativa como alternativa habitacional asequible y accesible. La segunda contribución es un caleidoscopio de ejemplos concretos de medidas políticas y legales de diez países diferentes relevantes para el marco propuesto. En suma, el estudio ayuda a esclarecer cuáles son algunas de las herramientas políticas que pueden movilizarse para llevar a cabo un nuevo esfuerzo público que persiga implementar soluciones de vivienda en las condiciones urbanas actuales. También destaca la importancia de salvaguardar estos esfuerzos de las presiones mercantilizadoras inherentes a los mercados residenciales y las economías políticas urbanas, así como los puntos débiles y los vacíos legales que existen en este momento en muchos de los estudios de caso. Es preciso aplicar un enfoque de políticas complementario e integrado para potenciar y mantener la vivienda cooperativa creando instituciones sólidas dentro y entre el diseño de políticas, los residentes y el sector de la vivienda cooperativa, con el fin de establecer programas verdaderamente público-cooperativos.

TABLA: marco de políticas de vivienda cooperativa

Fases/"momentos"	Ámbitos políticos	Políticas
CREACIÓN DE VIVIENDA COOPERATIVA	Acceso a terrenos/inmuebles	<ul style="list-style-type: none"> • Venta de terrenos públicos • Arrendamiento de terrenos públicos • Programas de rehabilitación • Transmisión de vivienda pública o social • Reservas de terreno/inmuebles de obra nueva/renovados • Derecho de tanteo y retracto
	Acceso a financiación	<ul style="list-style-type: none"> • Líneas de crédito público • Garantías públicas para los préstamos hipotecarios
	Subsidios directos	<ul style="list-style-type: none"> • Subsidios a la oferta
	Subsidios indirectos	<ul style="list-style-type: none"> • Exenciones fiscales
	Apoyo técnico	<ul style="list-style-type: none"> • Regulaciones sobre los equipos de soporte técnico • Servicios de asesoramiento e información
ACCESO A Y GESTIÓN DE COOPERATIVAS	Regulaciones sobre el acceso al parque de viviendas cooperativas	<ul style="list-style-type: none"> • Subsidios para hacer frente a los alquileres/las cuotas mensuales de los residentes • Subsidios para obras de reforma y renovación
	Subsidios para mantener la asequibilidad	<ul style="list-style-type: none"> • Subsidies to cover resident monthly quotas/rent payments • Refurbishment and renovation subsidies
MANTENIMIENTO DEL MODELO COOPERATIVO EN EL TIEMPO	Regulaciones que limitan la mercantilización de las viviendas	<ul style="list-style-type: none"> • Limitaciones al valor de la participación en la propiedad cooperativa • Regulaciones sobre los alquileres/las cuotas mensuales • Normas sobre el subarrendamiento • Normas sobre la modificación del régimen de tenencia • Regulaciones sobre la disolución de cooperativas