



## D 6.1.1 Revised Theory of Change

# Marco teórico y modelo de evaluación del programa “Lloguem!”

(versión definitiva 09/01/2020)

**UAB**  
Universitat Autònoma  
de Barcelona

  
**IGOP**  
Institut de  
Govern i  
Polítiques  
Públiques

Edifici B  
Campus UAB  
08193 Bellaterra  
+34 93 581 34 46

Escola de polítiques socials i urbanes  
Urrutia, 17  
08042 Barcelona  
+34 93 407 62 03

<http://igop.uab.cat>  
[gr.igop@uab.cat](mailto:gr.igop@uab.cat)



Equipo formado por: Iolanda Bianchi (investigadora IGOP), Raquel Gallego (IP IGOP).  
Colaboradores: Carlos Delclos (IGOP), Charlotte Fernández (IGOP), Catalina Llana (Tecnocampus).  
Maquetación: Jaume Badosa.





## Índice

1.	INTRODUCCIÓN.....	4
2.	DEFINICIÓN DE LA PROBLEMÁTICA DE LA VIVIENDA: TEORÍAS, MODELOS, CONSECUENCIAS.....	6
2.1	Elementos teóricos para enmarcar la problemática de la vivienda: una perspectiva europea. ....	6
2.2	La problemática de la vivienda en Cataluña y en Mataró: modelo y consecuencias.....	9
2.2.1	Dimensión institucional.....	9
2.2.2	Dimensión socio-económica.....	12
2.2.3	Dimensión organizativa.....	17
2.2.4	Dimensión personal.....	20
3.	LAS POLÍTICAS PÚBLICAS COMO MOTOR DE LA TRANSFORMACIÓN: TEORÍAS DEL CAMBIO.....	24
4.	EL PROGRAMA “LLOGUEM” COMO PALANCA DE CAMBIO: UN MODELO ANALÍTICO.....	27
4.1	Componentes básicos de “Lloguem”: problemática, agenda, estrategia relacional y objetivos.....	27
4.2	Dimensiones y estrategias del cambio en materia de vivienda.....	30
4.2.1	Cambio institucional.....	31
4.2.2	Cambio socio-económico.....	33
4.2.3	Cambio organizativo.....	35
4.2.4	Cambio personal.....	38
5.	EVALUAR LA TRANSFORMACIÓN EN MATERIA DE VIVIENDA: UNA PROPUESTA DE MODELO EVALUATIVO.....	42
5.1	Aspectos preliminares.....	42
5.2	Evaluación del cambio institucional.....	43
5.3	Evaluación del cambio socio-económico.....	44
5.4	Evaluación del cambio organizativo.....	44
5.5	Evaluación del cambio personal.....	45
6.	RESUMEN DEL MARCO TEÓRICO Y DEL MODELO DE EVALUACIÓN.....	46



## 1. INTRODUCCIÓN

“Yes we rent” – “Lloguem”- aborda la dramática falta de viviendas de alquiler asequibles en Mataró. El mercado inmobiliario de la ciudad es típico de las ciudades del sur de Europa y más allá: se caracteriza por la desregulación, una alta proporción de viviendas ocupadas por sus propietarios y un sector de viviendas sociales que es totalmente inconmensurable a la demanda. Representando solo el 19% del mercado, el segmento de alquiler tiene poca elasticidad y los precios son muy volátiles. Durante el proceso actual de lenta recuperación después de la crisis, los precios de alquiler han aumentado dramáticamente, mientras que los ingresos no se han recuperado. Según las plataformas inmobiliarias, los precios de alquiler en Mataró aumentaron considerablemente en el último año y, todos los días, se producen entre uno y dos desalojos (en su mayoría de inquilinos). Sin embargo, aunque hay una escasez dramática de viviendas asequibles en la ciudad, alrededor de 3000 pisos están actualmente desocupados porque requieren una inversión para que sean habitables. El proyecto tiene como objetivo transformar este desafío en una oportunidad para abordar la asequibilidad de la vivienda.

“Lloguem” quiere generar un parque de viviendas accesible dirigido a hogares de ingresos bajos y medianos utilizando propiedades que se han dejado vacías y fuera del mercado, a fin de crear un nuevo segmento de viviendas asequibles lo suficientemente grande como para tener un impacto en la regulación del mercado de alquileres, en los precios de mercado de alquiler, y en la segregación espacial. Paralelamente, quiere explorar soluciones basadas en la economía social y solidaria, impulsando la creación de una cooperativa de inquilinos. Para obtener esto, “Lloguem” propone las siguientes actuaciones: 1) ofrece incentivos, como la realización de obras de rehabilitación de la vivienda y la mejora de la eficiencia energética, para aquellos propietarios que opten por incluir sus viviendas en el programa garantizándoles el cobro del alquiler; 2) a cambio de la mejora del patrimonio y de la seguridad en los ingresos, se negocia una retribución que será al mismo tiempo justa por el propietario y asegurará la asequibilidad de la vivienda; 3) las viviendas son rehabilitadas mediante programas de inserción laboral de personas vulnerables garantizando unos estándares de calidad óptimos y acordados con el propietario; 4) la relación se establece entre el programa “Lloguem” y el propietario y toda la gestión es realizada de forma gratuita por “Lloguem” evitando preocupaciones al propietario; 5) una vez finalizado el plazo de cesión acordado con el propietario la vivienda se devuelve con las condiciones establecidas por el programa “Lloguem”; 6) paralelamente, impulsará la creación de proyectos de carácter cooperativo por parte de demandantes de alquiler encargados de la gestión de las viviendas; 7) la cooperativa cede su uso a los socios que cumplan unos determinados requisitos de acceso en las condiciones reguladas en los estatutos de la misma. El usuario cooperador obtiene un alquiler más asequible que el de mercado con unas mejores condiciones de estabilidad.

El objetivo principal de este documento es contribuir a construir una sólida base conceptual y teórica en la que anclar el programa “Lloguem” proporcionándole así herramientas analíticas que le permitan ahondar en el diagnóstico del territorio en el que debe intervenir, diseñar líneas de



actuación y evaluar los resultados logrados a lo largo de su implementación. Con este propósito, el documento se compone de cuatro bloques principales. En el primer apartado, se presenta la problemática de la vivienda desde un punto de vista teórico, relacionándola al contexto europeo y se ilustra cómo esta problemática ha tomado forma en el contexto catalán con particular atención al caso de Mataró. En el segundo apartado, se destaca la importancia de las denominadas “teorías” o “hipótesis” del cambio en las políticas públicas y se identifican sus componentes principales. Sobre la base de este andamiaje conceptual, el tercer apartado elabora una teoría o hipótesis del cambio que nos permite anticipar los posibles efectos del programa “Lloguem”. Partiendo de las dimensiones analíticas identificadas en el apartado anterior, la cuarta parte propone un modelo de evaluación para el análisis de los efectos del programa “Lloguem”.



## 2. DEFINICIÓN DE LA PROBLEMÁTICA DE LA VIVIENDA: TEORÍAS, MODELOS, CONSECUENCIAS.

Este capítulo tiene dos objetivos principales: en primer lugar, se ofrece una introducción de los principales elementos que caracterizan el modelo de vivienda en Europa desde un punto de vista teórico. En segundo lugar, se ofrece un análisis de las especificidades de este modelo en el contexto catalán, con una particular atención al caso de Mataró, y cuáles son sus consecuencias. La individuación de los elementos que caracterizan el modelo de vivienda en Europa desde un punto de vista teórico, así como el análisis de su especificidades y consecuencias en el modelo catalán y en Mataró, nos ayudará a definir cuatro dimensiones analíticas que serán la dimensiones claves para el dibujo del modelo de evaluación del programa “Lloguem”.

### 2.1 Elementos teóricos para enmarcar la problemática de la vivienda: una perspectiva europea.

La vivienda desempeña un papel fundamental en la vida de las personas: ésta representa el gasto más grande en la mayoría de los hogares, y su localización determina el acceso a muchos servicios fundamentales para la vida. Sin embargo, acceder a una vivienda digna se ha convertido en uno de los problemas siempre más graves en todos los países europeos, sobretodo en sus ciudades más pobladas y sus áreas metropolitanas. Según el estudio de “The State of Housing in the EU 2019” (Housing Europe, 2019) la razón principal de este problema es que los precios de la vivienda, tanto de compra, como de alquiler, están creciendo en toda Europa. Sin embargo, los ingresos no están aumentando con la misma rapidez. A nivel europeo, alquilar una vivienda es la más alta partida de gasto para los europeos, que representa una cuarta parte del total. Este problema se ha vuelto extremadamente visible a partir de la crisis, pero sus raíces son bien lejanas y están conectadas con el entero proceso de construcción del modelo de vivienda a nivel europeo. En la siguiente sección analizaremos los elementos más relevantes que lo caracterizan. Aunque estén muy relacionado entre ellos, se pueden destacar los siguientes cuatros elementos principales que responden a su vez a cuatro dimensiones:

- **La vivienda como pilar tambaleante (wobbly pillar) del estado del bienestar - dimensión institucional;**
- **La mercantilización progresiva del mercado de la vivienda - dimensión socio-económica;**
- **La centralidad del individuo en el acceso a la vivienda - dimensión organizativa;**
- **El mito de la propiedad privada - dimensión individual.**

Desde un punto de vista institucional, como sugiere la literatura, aunque la vivienda se reconozca como un derecho individual en muchas constituciones occidentales siempre ha sido el "pilar tambaleante del estado de bienestar" (Torgersen, 1987; Malpass, 2008). Esta expresión derivó de



un análisis de la peculiaridad de la producción de vivienda social y de la intervención del estado en el mercado de la vivienda en comparación con otros “pilares” como la educación, la salud o las pensiones. **La vivienda, siempre ha sido el menos des-mercantilizado y el más determinado por el mercado de los elementos constitutivos aceptados convencionalmente como estado de bienestar** (Harloe, 1995).

Seguramente su carácter tambaleante cambia mucho según los países y su modelo de estado de bienestar – el escandinavo, el continental, el anglosajón y el mediterráneo- siendo este carácter aún más temblante en los países mediterráneos, donde las políticas de vivienda han sido desde siempre bastante limitadas (Allen, 2006). También, ha cambiado mucho a lo largo del tiempo. Si después de la segunda guerra mundial en algunos países de modelo anglosajón, escandinavo y continental se experimentó con la producción masiva de vivienda social, esta producción a partir de los 1970 adquirió un rol residual. Rol que se ha mantenido hasta el final del siglo XX y en XXI (Harloe, 1995).

Esta ha hecho que se dibujara una línea de convergencia entre los países europeos en términos de políticas de vivienda (Castles and Ferrera, 1996). Actualmente, la media de vivienda pública en alquiler en comparación con todo el parque de vivienda en los países europeos es de 8,2% con muchas diferencias entre países, pasando por Holanda que cuenta con el 30% hasta a Grecia que no cuenta vivienda pública (Housing Europe, 2019). En general, se puede afirmar que la vivienda ha tendencialmente representado un espacio residual dentro de los ámbitos de actuación de las políticas públicas por parte de los estados europeos cuyos efectos, después de la crisis económica del 2007-2009, son aún más evidentes.

Desde un punto de vista socio-económico, **la vivienda ha sido un sector donde el rol del capital privado ha jugado un papel fundamental, produciendo desequilibrios socio-territoriales importantes** (Brenner, Marcuse and Mayer, 2012). Este rol se ha acentuado a partir de los años 1970s cuando, con la crisis de la producción industrial en los países occidentales, una gran parte de la inversión económica se trasladó al sector inmobiliario, empujando por su mayor mercantilización (Harvey, 2010). Ésta se desarrolló según dos estrategias principales impulsada por los poderes públicos, Primero, se redujeron los parques de viviendas social en todos los estados europeos a través de programas de venta; se redujo el gasto público en políticas de viviendas; y el gasto que se mantuvo se dedicó principalmente a subvenciones para la compra y el alquiler en el libre mercado. Segundo, se desreguló el mercado privado a través de la reducción de los sistemas de regulación de los alquileres, a través de la limitación de los derechos de los inquilinos y de las precarizaciones de las condiciones contractuales (Bailey, 1999). Sin embargo, en los últimos años, la mercantilización ha sufrido otro impulso. Los precios de venta y de alquiler parecen seguir aumentando debido a una especulación más agresiva en el sector inmobiliario caracterizada por la entrada del capital financiero que busca un ajuste espacial donde aterrizar para extraer intereses, aranceles y ganancias (Rolnik and Hirschhorn, 2019). Esta financiarización del sector se suma a una continua y progresiva precarización de las condiciones laborales y a unas restrictivas condiciones de acceso al crédito, de tal manera que siempre menos unidades de convivencia, sobre todo las más vulnerables como las que son constituidas por colectivos de bajo ingreso, inmigrantes, y jóvenes, son capaces de acceder a una vivienda de compra; y la cantidad





de unidades que opten por el alquiler tengan que enfrentarse a un gasto desproporcionado en comparación con sus salarios (Housing Europe, 2019). A nivel social esto ha producido una emergencia habitacional que se ha vuelto en un problema estructural en toda Europa. Esta emergencia tiene como efectos el aumento de los desplazamientos hacia zonas más periféricas de las ciudades y zonas metropolitanas y un aumento de la segregación y exclusión espacial y social (Lees, Shin and López Morales, 2016)

Desde un punto de vista organizativo, **el acceso a la vivienda se basa principalmente en formas individuales de acceso (las unidades de convivencia), sea el acceso el alquiler o la compra.** Ésta no es una característica solamente del mercado de la vivienda. La centralidad del individuo es típica de la sociedad europea que, sobre todo desde la revolución industrial, el desarrollo de la economía liberal-competitiva y la creación de los estados-nacionales, ha progresivamente marginalizado las formas de organizaciones colectivas que caracterizaban las épocas pre-modernas (Mattei, 2011). Esto ha pasado en todos los ámbitos de la vida, desde el ámbito laboral, el del consumo, y el propietario y, por lo tanto, también en el de la vivienda. Sin embargo, paralelamente a la creciente importancia del paradigma individualista, se han desarrollado formas de organizaciones colectivas propias de las épocas modernas, como las cooperativas. Las cooperativas de viviendas, sean de compra, de gestión o de construcción, tuvieron distintos roles a lo largo del tiempo y según los países. En relación a los tiempos, éstas fueron muy relevantes sobre todo antes del desarrollo del estado del bienestar y de las políticas de vivienda para dar una solución a la emergencia residencial de aquellas épocas. En relación a los países, éstas tuvieron más difusión en países como Dinamarca, Polonia y Austria. Actualmente, se cuenta que alrededor del 10% de la población europea vive en cooperativas de viviendas (Moreau and Pittini, 2012). Sin duda, las formas de acceso colectivas son todavía marginales en el modelo de vivienda europeo. Todavía las últimas décadas han visto un aumento del interés en las cooperativas de vivienda (Tummers, 2016). Se perciben como una solución a la emergencia residencial, proporcionando viviendas a un precio asequible, que además apuntan a un modelo basado en el desarrollo sostenible e inclusivo (Krokkfors, 2012), miran a superar el aislamiento y romper con las estructuras familiares tradicionales (Vestbro, 2010).

Desde un punto de vista personal, **el modelo de vivienda europeo está influenciado por el mito de la propiedad privada.** Aunque la necesidad de “poseer” una vivienda en propiedad en la primera mitad del siglo XX no era así de fundamental en ninguno de los países europeos, ésta ha adquirido progresivamente importancia transformando este bien en la expresión por excelencia de la propiedad privada y en un valor compartido difícil de cuestionar en la era actual (Rolnik and Hirschhorn, 2019). El desarrollo de este mito ha sido muy desigual según los países. Sin duda, donde se ha difundido antes y con más fuerzas son los países mediterráneos. Sin embargo, y como hemos mencionado antes, el mito de la propiedad privada ha empezado a difundirse también en todos los demás países europeos por la reducción de producción de vivienda social y por la desregulación del mercado del alquiler. Al día de hoy, de hecho, según Eurostat, la tenencia más común en Europa es la propiedad, con un promedio del 69,2% de la población que vive en viviendas en propiedad frente al 30,6% que vive de alquiler. Aunque estos datos siguen siendo



muy diferentes entre los países, con un 96% de viviendas en propiedad en Rumania frente al 51% en Alemania, se puede sostener que el mito de la propiedad es una característica del modelo europeo. Aunque los datos de los últimos años parecen demostrar un aumento de las formas de tenencia de alquiler, en realidad éste es más debido a la imposibilidad de acceder a una vivienda de compra que a una elección personal.

Esta breve sección nos ha permitido enmarcar desde un punto de vista teórico la cuestión de la vivienda, definiendo los cuatro elementos que determinan el modelo europeo y que corresponden a cuatro dimensiones principales: la vivienda como pilar tambaleante del estado del bienestar - dimensión institucional; la mercantilización progresiva del mercado de la vivienda - dimensión socio-económica; la centralidad del individuo en el acceso a la vivienda - dimensión organizativa; el mito de la propiedad privada - dimensión individual. Se ha mostrado cómo, a pesar de las diferencias entre los países y la evolución en el tiempo, estos cuatro elementos representan líneas de convergencia del modelo de vivienda para todos los países.

## 2.2 La problemática de la vivienda en Cataluña y en Mataró: modelo y consecuencias.

El modelo catalán de producción de vivienda se enmarca, aunque con sus peculiaridades, en el modelo típico de los países mediterráneos y su sistema del estado del bienestar (Allen, 2006). En las últimas décadas, y especialmente desde la crisis de 2008, este modelo ha mostrado todas sus debilidades produciendo una emergencia residencial sin precedente, sobre todo en España y en Cataluña. En la comunidad autónoma es ampliamente reconocido tanto por las instituciones que por la sociedad civil que hay un problema de acceso a la vivienda, un problema que, aunque no sea nuevo, sigue creciendo tanto por su magnitud que por su escala (Parés, Ferreri y Cabré, 2020). En la siguiente sección se profundizará cómo los elementos que caracterizan el modelo europeo han tomado forma en el contexto catalán, cómo han evolucionado, qué consecuencias han producido, con una particular atención al contexto de Mataró.

### 2.2.1 Dimensión institucional

El “Derecho a la vivienda” está reconocido por la Constitución española (art. 47) de 1978 y por el Estatuto Autonómico de Catalunya del 2006 (art. 26). Las comunidades autónomas, de hecho, tienen competencia exclusiva en materia de vivienda, aunque comparten competencia con el Estado que es responsable de la coordinación de todas actividades económicas - incluido la planificación del sector inmobiliario - y de la ordenación del crédito. Sin embargo, **la política de vivienda social en Cataluña, como en todas las demás comunidades autónomas, ha sido históricamente tímida** (Trilla i Bellart and Bosch i Meda, 2018). Al inicio del giro democrático, la promoción de vivienda protegida (VPO) ha sido limitada y dedicada principalmente a la compra. La compra era fomentada a través de incentivos que permitían adquirirla a precios regulados. Esta vivienda, después de algunos años perdía la calificación de VPO y podía ser vendida y comprada a precio de mercado. Sin embargo, no se promovió VPO de alquiler. En este sentido, la ciudad de Mataró, dependiendo de las políticas de la Generalitat, no se diferenció mucho.

El papel del estado empezó a cambiar en Cataluña a partir de los años 2000. Desde entonces, se denotó la voluntad de diseñar una política de vivienda más activa (Terrones, A i Serratusell, 2014): se aprobó la Llei 18/2007 del Dret a L'habitatge que estableció que, para el año 2027, los municipios con más de 5.000 habitantes deberían tener el 15% de viviendas públicas; se empezó a promover la construcción de VPO en alquiler (Generalitat de Catalunya, 2009) y se desarrollaron los Planes Locales de Habitatge (PLH) en los que cada Ayuntamiento tomaba un papel determinante en el diseño de la política de vivienda. En Mataró, el primer PLH fue vigente de 2005 a 2013 y el segundo, recién aprobado, de 2018 a 2023. Estos años en la ciudad se caracterizan por un giro en las capacidades institucionales para resolver la problemática de la vivienda incrementando la promoción de VPO en alquiler sobre todo a partir de 2007. Sin embargo, con la llegada de la crisis y la austeridad impuesta a todos los niveles de gobierno en cascada por el gobierno central, la producción de viviendas públicas disminuyó considerablemente en toda Cataluña y sus ciudades (Figura 2.1). Este fenómeno sucedió también en Mataró donde de 2011 en adelante no se ha promocionado más VPO, a pesar de la crisis residencial.

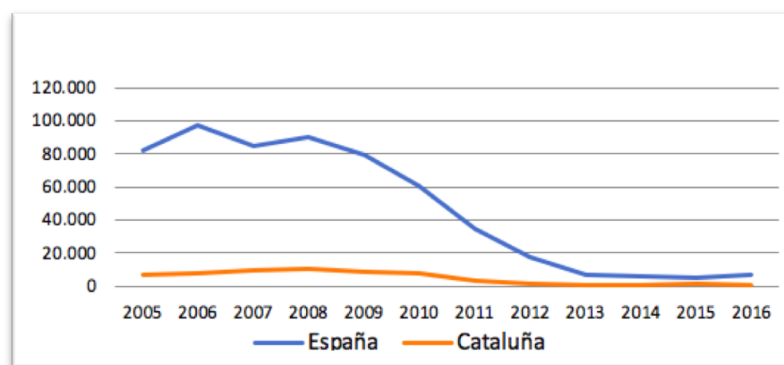


Figura 2.1: Producción de VPO en España y Cataluña.

Fuente: La coproducció d'habitatge a Catalunya: orientacions per al món local.

Después del bloqueo que se produjo con la crisis, las políticas de vivienda, tanto a nivel catalán como en la ciudad de Mataró, están volviendo a ser más activas. En primer lugar, se están volviendo a promocionar VPO a nivel autonómico. En Mataró esta promoción se reactiva, aunque muy tímidamente desde 2016. También destaca la constitución de mecanismos que incrementan la capacidad institucional de gobernar el tema de la vivienda. En Mataró, en 2014 se creó la Comisión Mixta d'Habitatge, un órgano interno de decisión técnica y política que tiene como principal objetivo diseñar la política de vivienda en función de las necesidades del municipio. Sin embargo, aunque las políticas de vivienda se reactivan parecen todavía insuficientes para abordar la problemática de acceso a la vivienda. Actualmente la comunidad autónoma catalana cuenta con un parque de 40.000 viviendas públicas que representa el 2% de todas las viviendas, un número muy por debajo de la media de los países europeos. A finales del año 2015 Mataró contaba con 431 viviendas de titularidad pública: 67 viviendas propiedad del Ayuntamiento, 206 viviendas de la empresa municipal PUMSA y 158 viviendas de la Generalidad de Cataluña (Ajuntament de Mataró, 2016). Por lo tanto, la cantidad de vivienda pública en Mataró se sitúa por debajo de la media catalana, con un 0,9% de vivienda pública en proporción al parque de vivienda. Resulta además

muy insuficiente para responder a una demanda de vivienda social de más de 1600 unidades de convivencia.

	Total		POMSA		Ajuntament		GdC	
	2015	2014	2015	2014	2015	2014	2015	2014
Lloguer d'HPO	225	251	146	161	0	0	79	90
Lloguer de Borsa	23	31	11	14	12	17	0	0
Lloguer Social	167	132	42	23	46	41	79	68
Rehubicats	7	7	3	3	4	4	0	0
Lloguer de mercat	4	5	4	5	0	0	0	0
Altres destinacions	5	5	0	0	5	5	0	0
<b>Total</b>	<b>431</b>	<b>431</b>	<b>206</b>	<b>206</b>	<b>67</b>	<b>67</b>	<b>158</b>	<b>158</b>

Figura 2.2 Distribución del parque de vivienda público por titularidad en Mataró 2014-2105.  
Fuente: Observatori de l'Habitatge, Mataró 2017.

Para resumir, aunque se denota un cambio en las políticas públicas de vivienda, donde tanto el gobierno autonómico como el Ayuntamiento de Mataró están tomando un rol más relevante, la capacidad institucional en términos de políticas de vivienda es todavía limitada. Esto implica una limitada capacidad administrativa en término de recursos humanos y de organización dedicada a la política de vivienda; unos limitados conocimientos en términos de política de vivienda; y una limitada red de gobernanza que se basa principalmente en colaboraciones entre agencias públicas y, entre los órganos públicos y algunos promotores privados.

	Modelo de vivienda europeo	Características del modelo de vivienda en Catalunya	Consecuencias del modelo de vivienda en Catalunya
<b>Dimensión Institucional (DI)</b>	Vivienda pilar tambaleante del estado del bienestar (Torgersen, 1987).	Política de vivienda históricamente tímida basada en el fomento de la compra con poca promoción VPO alquiler.	Limitado capacidad administrativa en tema de políticas de vivienda.
			Limitados conocimientos en tema de políticas de vivienda.
			Red de gobernanza mayoritariamente público-público y público-privada.

Tabla 2.1: Problemática de la vivienda, dimensión institucional.  
Fuente: Elaboración propia.



## 2.2.2 Dimensión socio-económica

Cataluña y sus ciudades, incluida Mataró, siguen las pautas de desarrollo del mercado de la vivienda que han caracterizado todo el Estado donde se ha dejado amplio espacio a los privados, en manos de los cuales se concentra la propiedad del suelo, la actividad urbanizadora, la promoción residencial y la propiedad del parque de viviendas. **Esto implica que el mercado de la vivienda, tanto en su segmento de compraventa como del alquiler, está, en esencia, liberalizado** (Trilla i Bellart and Bosch i Meda, 2018). En relación a los alquileres, éstos nunca fueron regulados en España. Sin embargo, hasta la década de 1960, eran muy bajos debido a la Ley de Arrendamiento Urbano (Ley 1964) que protegía a los inquilinos y les garantizaba un alquiler de por vida. Esta protección de los derechos de los inquilinos se dismanteló a partir de la década de 1980 con una serie de leyes (Ley 1994, Ley 2013) que hicieron que el mercado de los alquileres fuera más flexible y que las relaciones contractuales fueran cada vez más precarias para los inquilinos. Aunque la Ley de Arrendamientos Urbanos adoptada en 2018 vuelve a dar algunas garantías más a los inquilinos, por ejemplo, alargando el contrato de alquiler de 3 a 5 años, estas parecen ser insuficientes.

A esto hay que añadir la peculiaridad del ciclo inmobiliario al que ha sido sometido todo el estado, incluida la comunidad catalana y sus ciudades. A partir de los años 1990, el mercado de la vivienda creció impetuosamente y se construyeron muchos hogares. El aumento de la oferta, pero, no llevó a una disminución de los precios (de compra y de alquiler) que, en cambio, aumentaron desproporcionadamente en comparación a los salarios. Durante este ciclo expansivo, el acceso a la vivienda se efectuaba tendencialmente a través de la compra. Esta estaba facilitada a través de los incentivos fiscales y de la creación del mercado hipotecario. Los incentivos fiscales por la compra de la vivienda habitual han sido impulsados desde la creación en 1978 del impuesto a las personas física, el IRPF. Aunque la cuantía de los incentivos ha sido cambiada a lo largo del tiempo, se ha concretado a través de deducciones en la cuota imponible del mismo por todos los que adquieren una vivienda habitual. La creación del mercado hipotecario empezó con la ley hipotecaria del 2/1981 que abrió las puertas a la inyección del crédito en el mercado de la compraventa y permitió que muchos españoles pudieran acceder a una vivienda en propiedad. Cuando la burbuja inmobiliaria estalló, en 2007, muchas familias fueron desahuciadas, se encontraron sin posibilidad de acceder a otra vivienda y endeudadas por vida. Se calculó en 2015 que desde 2009 medio millón de personas en España, 100.000 de ellas en Cataluña, fueron desalojadas, dando lugar a una crisis habitacional sin precedentes. En Mataró también hubo muchos desalojos, aunque estos fueron menores en comparación a la media catalana (Ajuntament de Mataró, 2016). En los años post-crisis, los precios de compra y de alquiler cayeron y hubo un aumento de los contratos de alquileres en toda la región autónoma y sus ciudades. Esto fue debido también a que los bancos pusieron condiciones extremadamente restrictivas para acceder a los créditos. En Cataluña, según los datos de Incasol, si el número de contratos registrados por año no alcanzaba los 55.000 antes de 2006, después de esta fecha sube considerablemente llegando a más de 150.000 contratos por año en 2013. En Mataró el aumento es aún más importante. Desde 2005 a 2013 el número de contratos por año se triplica pasando de los mil contrato del 2005 a más de 3.500 en 2013 (Figura 2.3).



Actualmente, a partir de la “recuperación económica” (2013) y con la vuelta de un más fácil acceso al crédito, en Cataluña y sus ciudades los contratos de compraventa han tímidamente vuelto a aumentar, aunque se encuentran muy por debajo de los niveles pre-crisis. Mientras que, el número de contrato de alquileres por año ha seguido aumentando en toda la comunidad autónoma llegando a casi 170.000 contratos por año en 2018. En Mataró el número de contratos de alquiler ha disminuido de 2014 a 2016, recuperándose a partir de este año y llegando alrededor de 3.000 contratos por año en 2018 (Figura 2.3). Además, los precios de compra y de alquiler han vuelto a subir en Cataluña superando los niveles pre-crisis. Por lo que cuesta el alquiler, en Cataluña, en 2018 el precio medio es 688,36 euros/mes frente a un 677,99 euros/mes en 2008 (Generalitat de Catalunya, 2009). Asimismo, en Mataró los precios de los alquileres han vuelto a aumentar con una media actual (2018) de 628,68 euro/mes que todavía no ha alcanzado los niveles pre-crisis, aunque de muy poco puesto que en 2013 era de 650,75 euros/mes (Figura 2.4). No obstante, estos datos no son homogéneos en la ciudad. En los barrios de Centro y del Eixample los precios del alquiler son más altos (Hernández-Pizarro, Llana and Raya, 2019).

	2018	2017	2016	2015	2014	2013	2012	2011	2010	2009	2008	2007	2006	2005
<b>Mataró</b>	3.026	2.964	2.851	3.023	3.418	3.617	3.129	2.836	2.651	2.482	2.137	1.704	1.216	1.000
<b>Maresme</b>	9.845	9.095	8.692	9.132	9.668	10.136	8.958	8.441	7.534	6.605	5.442	3.840	2.949	2.330
<b>Catalunya</b>	67.953	156.936	142.714	141.767	149.733	150.200	138.621	127.813	116.188	97.818	80.126	62.671	56.812	52.941

Figura 2.3: Número de contrato por año.

Fuente: elaboración de los datos de Idelscat 2019.

	2018	2017	2016	2015	2014	2013	2012	2011	2010	2009	2008	2007	2006	2005
<b>Mataró</b>	628,68	576,51	539,72	503,31	484,05	496,45	530,29	566,56	579,38	599,42	650,75	612,22	563,92	524,56
<b>Maresme</b>	693,53	645,40	596,13	566,04	549,28	552,82	579,92	609,49	618,22	651,68	673,54	635,49	601,07	567,03
<b>Catalunya</b>	698,36	654,83	595,66	557,50	539,54	542,18	571,22	599,16	614,55	650,33	677,99	645,36	602,76	552,01

Figura 2.4: Media del alquiler por mes.

Fuente: elaboración de los datos de Idelscat 2019.

Con esta fotografía del mercado de la vivienda en alquiler, Cataluña representa la comunidad autónoma con el precio de vivienda en alquiler por metros cuadrados más alta de toda España y donde las unidades de convivencia dedican una de la proporción más alta de su salario al pago del alquiler, alrededor del 49% (Pons, 2019). En Mataró este dato parece ser levemente menor con un 38,54% del salario dedicado al alquiler en 2016 (Ajuntament de Mataró, 2016). Se considera que el esfuerzo máximo admisible de las unidades de convivencia para pagar el coste de su vivienda no debería superar el 30% de sus ingresos netos (Chaplin and Freeman, 1999). Por lo tanto, en Cataluña y en Mataró, las unidades de convivencia necesitan dedicar o están dedicando una cantidad desmesurada al pago del alquiler que implica una dificultad importante para poder tener

acceso a una vivienda o para mantenerla. Una demostración de esta dificultad ha sido el aumento de los desahucios por impago del alquiler en comparación con los del impago de hipoteca que se registra en toda la comunidad catalana y también en Mataró (Figura 2.5). Aquí representan un 70% de los desahucios. De éstos, las mayorías se concentran en los barrios de Palau-Escorxador, Cerdanyola y Rocafonda (Figura 2.6). En estos barrios, de hecho, aunque los precios de los alquileres son menos caros, la población tiene una muy baja capacidad adquisitiva. Es aquí que se concentran las unidades de convivencia que más han sido atendidas por el Servei de Benestar Social con una necesidad identificada de vivienda (Ajuntament de Mataró, 2018). Otro indicador relevante es al aumento de unidades de convivencia inscritas al registro para acceder a VPO. En Cataluña este dato ha aumentado considerablemente en los últimos años, duplicándose del 2013 hasta el día de hoy. En Mataró el número de las unidades de convivencia inscritas al registro son actualmente 1669. Este valor también ha aumentado considerablemente en los últimos años, especialmente en los barrios de Palau-Escorxador, Cerdanyola y Rocafonda.

	Total	Proc. Execució hipotecària	Proc. Llei d'arrendam. Urbans	Altres	Taxa (‰)
2013	467	107	320	40	1,63
	100	22,91	68,52	8,57	
2014	480	112	351	17	1,67
	100	23,33	73,13	3,54	
2015	408	107	284	17	1,42
	100	26,23	69,61	4,17	

Figura 2.5 Motivaciones de los lanzamientos en Mataró.  
Fuente: Observatori de l'Habitatge, Mataró 2017.

Figura 2b: Llançaments

Barris	Llançaments 2012-2015	Taxa (‰)	Llançaments 2016
Centre	6	1,34	19
Eixample	80	2,56	
Palau-Escorxador	76	10,95	70
Rocafonda	120	10,91	
Vista Alegre	19	2,58	
Molins-Torner	33	5,64	26
Cirera	38	3,57	
La Llàntia	18	4,48	
Cerdanyola	360	11,76	130
Peramàs	36	4,56	
Pla d'en Boet	35	6,32	24

Figura 2.6. Distribución de los lanzamientos por barrios en Mataró  
Fuente: Observatori de l'Habitatge, Mataró 2017.

Seguramente, dos factores que pueden influenciar la subida de los precios del alquiler son la especulación con la vivienda vacía y aumento del uso turístico de viviendas porque ambos contribuyen a crear escasez en el mercado de viviendas destinadas al alquiler. En relación a la vivienda vacía, ésta siempre ha sido una característica del mercado español representado entre el 12,7% y el 13,7% sobre el total de las viviendas desde los años 1970 en adelante. El censo INE



del 2011 establecía que en todo el Estado se encontraban 3,4 millones de viviendas vacías, el 30% de toda la Unión Europea, de las que 448.356 en Catalunya. En Mataró, según el mismo censo, las viviendas vacías eran 5975. Los datos más actualizados, en cambio, nos reportan unas 2759 viviendas vacías en la ciudad, un 7% sobre el total del parque que se encuentra principalmente en mano de particulares, casi el 85%, y localizadas en el barrio de Centro, Cerdanyola, Eixample y Rocafonda (Figura 2.7) (Hernández-Pizarro, Llaneza and Raya, 2019).

Barri	Núm. Pisos Buits	%
<i>Centre</i>	193	7.00%
<i>Cerdanyola</i>	734	26.60%
<i>Cirera</i>	177	6.42%
<i>Eixample</i>	927	33.60%
<i>La Llàntia</i>	65	2.36%
<i>Molins/Torner</i>	81	2.94%
<i>Palau/Escorxador</i>	164	5.94%
<i>Peramàs</i>	40	1.45%
<i>Pla D'en Boet</i>	99	3.59%
<i>Rocafonda</i>	195	7.07%
<i>Vista Alegre</i>	84	3.04%
N	2759	100

Figura 2.7. Distribución pisos vacíos Mataró.

Fuente: Anàlisi de context i dimensió del Mercat de Lloguer a Mataró.

Uno de los motivos principales de existencia de viviendas vacías es debido, según el Col·legi d'Advocats de Mataró, el Col·legi d'Aparelladors i de la Cambra de Propietat Urbana al estado de conservación de las viviendas (Ajuntament de Mataró, 2018). Si la mayoría de los edificios en Mataró se encuentra en buen estado, el 91% según los datos del censo INE del 2011, los que se encuentran en un estado ruinoso, doliente o deficiente corresponden a los edificios construido antes del 1960. Este parque de vivienda se concentra en los barrios del Casco antiguo, del Eixample, de Cerdanyola, de Rocafonda y Palau Excorsador, donde en los primeros dos barrios es debido a la antigüedad e en los demás es debido a la falta de manutención (Figura 2.8). De todos modos, el Eixample representa el barrio donde en los últimos años se han concentrado la mayoría de proyecto de construcción y rehabilitación. Por eso, la necesidad de invertir en la rehabilitación es considerada una de las líneas prioritaria de actuación en materia de vivienda de Ayuntamiento de Mataró (Ajuntament de Mataró, 2018).



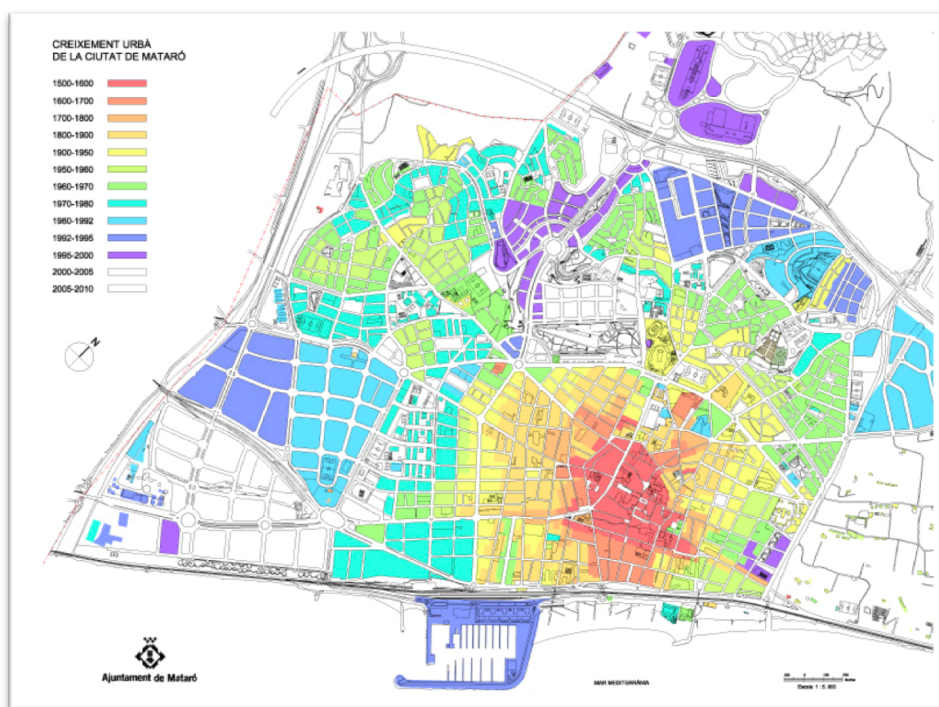


Figura 2.8: El crecimiento urbano de Mataró.

Fuente: Ayuntamiento de Mataró.

En relación a la vivienda de uso turístico, el aumento de vivienda que se destina a este uso está en aumento en todas las ciudades de la costa catalana debido sobre todo al uso de plataformas peer-to-peer como Airbnb (Parés, Ferreri and Cabré, 2020). En Mataró esta realidad está empezando a desarrollarse, aunque es todavía relativamente limitada. Según el listado de empresas y establecimientos turísticos de la Generalitat, existen 37 viviendas con licencia de Viviendas de Uso Turístico en Mataró. Este dato contrasta con la información obtenida de un portal de internet de alquiler turístico (Airbnb), donde las viviendas anunciadas llegan a 63 (Ajuntament de Mataró, 2018). Por esto, aunque parece un fenómeno en crecimiento que necesita ser regulado, no se identifica como una línea prioritaria de intervención que puede incrementar la vivienda asequible en la ciudad.

En general, en Cataluña, como en Mataró, se detecta una dificultad de poder acceder a una vivienda digna en alquiler debido a las varias formas de especulación presentes en el mercado de la vivienda que contribuyen a que los precios aumenten sin que aumenten los salarios. La recuperación económica que se registra tanto en Cataluña que en Mataró no parece mejorar esta dificultad. El resultado de esta dificultad de acceso a una vivienda es que una gran parte de la población, especialmente en las zonas urbanas de la comunidad autónoma y especialmente los hogares de medio-bajos y bajos ingresos no pueden acceder a una vivienda adecuada por falta de solvencia. En realidad, esta dificultad se está expandiendo a otras clases sociales, como la clase



media, y a otros grupos sociales, como los jóvenes (McKee, 2012). Esto ha generado un aumento de la segregación socio-espacial de los grupos de ingresos medio, medio-bajos y bajos y su expulsión de las zonas céntricas de las ciudades hacia zonas más periféricas. En Mataró la segregación espacial que estos fenómenos han producido, junto con otros fenómenos como el aumento en las últimas décadas de olas migratorias, ha tenido efectos muy claros. Los barrios de Cerdanyola, Rocafonda y Palau-Escorxador representan los barrios con más población extranjera, más población desempleada y más población con un nivel socio-educativo bajo (Hernández-Pizarro, Llaneza and Raya, 2019). Además, como hemos destacado, estos barrios son también algunos de los que cuentan con un patrimonio edilicio más degradados, produciendo un fenómeno dialéctico de refuerzo mutuo entre la degradación espacial y la socio-económica.

	Modelo de vivienda europeo	Características del modelo de vivienda en Catalunya	Efectos del modelo de vivienda en Catalunya
<b>Dimensión socio-económica (DSE)</b>	Mercantilización progresiva del mercado de la vivienda (Marcuse, 2012).	Liberalización del mercado de la vivienda en alquiler.	Subida indiscriminada de los precios.
			Expulsión en zonas periféricas de las unidades de convivencia de renta baja, medio-baja y jóvenes.
			Especulación con vivienda vacía (por parque vivienda envejecido)
			Turistificación de la vivienda en zonas de costa.

Tabla 2.2: Problemática de la vivienda, dimensión institucional.

Fuente: Elaboración propia

### 2.2.3 Dimensión organizativa

Históricamente, Cataluña ha sido pionera en el desarrollo de formas de acceso cooperativo a la vivienda. Hace cien años, la falta de vivienda a precios asequibles hizo que se promovieran las primeras cooperativas de vivienda en régimen de propiedad, muchas veces ligadas a gremios profesionales, en el contexto de la aprobación de la Ley de casas baratas (1911). Por tanto, se utilizaron como una herramienta marco para la construcción de VPO (Salinas and Sanz, 2003). Esto es el caso también de Mataró con la Cooperativa de Casas Baratas (Colmera i Rovira, no

date). Después de la represión del cooperativismo al principio de la dictadura, en la década de 1960 se produjo un relanzamiento de este modelo. En aquella época, se constituyeron cooperativas importantes impulsadas por el movimiento obrero o por entidades religiosas, algunas de las cuales todavía existen hoy como la "Cooperativa Obrera de Viviendas" del Prat de Llobregat o la "Cooperativa de viviendas Sagrado Corazón" de Barcelona (Etcèteres, 2016). Este desarrollo también se dio, de manera importante, en Mataró donde se constituyeron cooperativas para la promoción y la venta de vivienda como el caso de la cooperativa Laye, que nació de la necesidad de vivienda de un grupo de familias relacionadas con la vieja Unión de Cooperativistas de Mataró (Col·legi d'Arquitectes de Catalunya, 1973). La mayoría de las promociones se concentraron en el barrio de Rocafonda y el Palau-Escorxador (Figura 2.9).

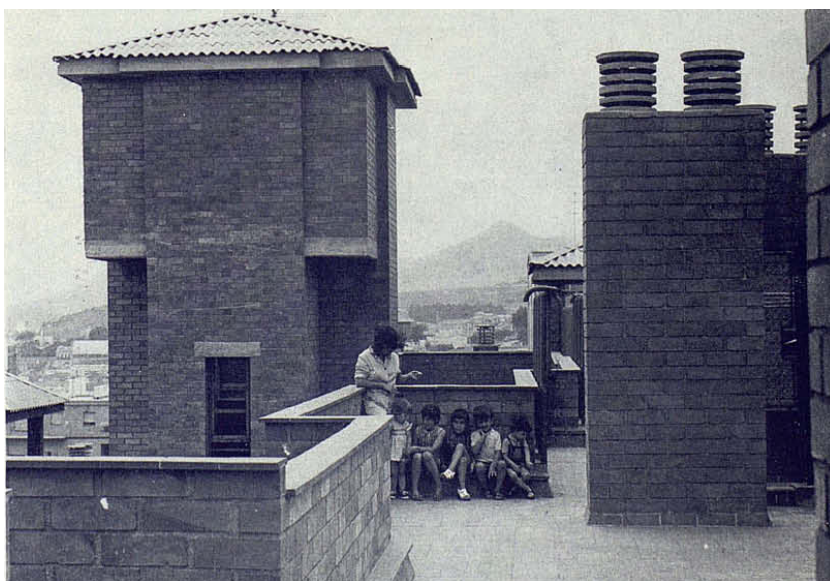


Figura 2.9: Cooperativa de vivienda Laye en Palau-Escorxador, Mataró. Azotea.  
Fuente: Coac

Sin embargo, tanto en Cataluña como en Mataró, estas soluciones cooperativas no contemplaban mantener la dimensión colectiva a largo plazo y se orientaban únicamente a la promoción y construcción de viviendas, que habitualmente pasaban a ser viviendas en régimen de propiedad individual una vez se finalizaba su construcción y donde las cooperativas ya no jugaban ningún rol; de hecho, en la mayoría de los casos, se disolvían. Esto ha causado que no se desarrollaran modelos organizativos y económicos en tema de cooperativas de viviendas que mantuviesen la dimensión colectiva a largo plazo, como cooperativas de gestión, en cesión de uso, etc. Además, estas formas cooperativas de acceso a la vivienda eran de carácter residual y altamente minoritario en comparación con el sector privado (Parés, Ferrerí and Cabré, 2020) sin conseguir que representaran un agente relevante y determinante del mercado de la vivienda.

Seguramente esta situación ha cambiado desde la crisis en adelante. Por un lado, la crisis financiera afectó de manera directa las pocas cooperativas de vivienda existentes en Cataluña que



en los años siguientes dejaron de promover nuevas viviendas. Por otro lado, la crisis abrió un abanico de posibilidades para el desarrollo de formas colectivas de acceso y gestión de la vivienda más a largo plazo. Este abanico se tiene que enmarcar dentro de un auge del cooperativismo y de la economía social y solidaria del cual Cataluña ha sido testigo desde el estallido de la crisis con la constitución de cooperativas de consumo, de servicios, etc. Hay que subrayar que este auge del cooperativismo es debido también a la adopción en 2015 de la nueva Ley de Cooperativa en la que la Generalitat establece como objetivo el fomento de nuevas cooperativas y la consolidación de las que son ya existente a través del refuerzo de las vías de financiación. Por lo tanto, a partir del periodo post-crisis, no sólo ha aumentado el número de casos de formas de acceso colectivo a la vivienda, sino que también se han diversificado las posibilidades a través de la constitución de cooperativas de vivienda en cesión de uso, de autoconstrucción o la masonería urbana, entre otros (Parés, Ferreri and Cabré, 2020). En Mataró destaca la experiencia de Masoveria Urbana llevada a cabo por el colectivo “Dret a Sostre” que en 2001 firmó el primer contrato de Masoveria en Cataluña para el uso de un local que iba a ser su sede. Todas estas experiencias son muy significativas porque demuestran un cambio importante de enfoque de la misma sociedad civil que quiere incluir y ampliar la dimensión colectiva en muchos aspectos de sus vidas, a partir de la vivienda. Todavía son minoritarias. Esto significa que desarrollar formas colectivas de acceso y gestión de la vivienda más a largo plazo es un camino incipiente, abierto a la experimentación, donde falta construir conocimientos por partes de las personas interesadas y falta construir modelos económicos y organizativos que sean sostenible a largo plazo. Su carácter minoritario y reciente tampoco ha permitido que estas experiencias sean radicadas en su contexto, en sus ciudades y en sus barrios, donde podrían representar un importante elemento articulador entre las muchas entidades asociativas y de economía social y solidaria de las que las ciudades catalanas y sus barrios son muy ricos.

Además, a nivel catalán, estas formas de acceso colectivo a la vivienda surgidas en los últimos años no responden a una lógica o unos patrones uniformes, sino que se trata de casos territorialmente dispersos y muy específicos que responden a unas características históricas y geográficas concretas (Parés, Ferreri and Cabré, 2020). Por lo tanto, tienen un carácter eminentemente local y apuntan directamente a que las administraciones locales definan políticas que les soporte. En los últimos años, hay diferentes administraciones públicas que han demostrado la voluntad de incluir la dimensión cooperativa en las políticas de vivienda. Esto es el caso de Barcelona, que ha impulsado un plan para el desarrollo de cooperativas de vivienda en cesión de usos. También esto es el caso de Mataró donde en el nuevo Pla de Habitatge 2008-2023 una de las líneas estratégica del Ayuntamiento es de “promover nueva vivienda asequible de alquiler e incentivar modelos alternativos de tenencia, acceso y uso de la vivienda como las cooperativas en cesión de uso o la granja urbana”. No obstante, el rol de la administración pública en el fomento de estas formas alternativas de acceso basada en lo colectivo es todavía muy incipiente. Por lo tanto, otro desafío para las nuevas formas cooperativas es construir relaciones con las administraciones públicas, y también con otros actores privados, para potenciar su capacidad de desarrollo.



	Modelo de vivienda europeo	Características del modelo de vivienda en Catalunya	Efectos del modelo de vivienda en Catalunya
<b>Dimensión organizativa (DO)</b>	Centralidad del individuo (unidad de convivencia) en el acceso a la vivienda	Limitado desarrollo de cooperativas de vivienda, principalmente para promoción y construcción.	Falta de modelo organizativo para la sostenibilidad de las cooperativas de vivienda a largo plazo
			Falta de modelo económico para la sostenibilidad de las cooperativas de vivienda a largo plazo
			Limitados conocimientos cooperativos en tema de vivienda.
			Limitado rol de las cooperativas como agentes del mercado inmobiliario.
			Falta de red de gobernanza para el desarrollo de las cooperativas de vivienda
			Rol limitado de las cooperativas de vivienda en le tejido asociativo y comunitario.

Tabla 2.3: Problemática de la vivienda, dimensión organizativa.

Fuente: Elaboración propia

#### 2.2.4 Dimensión personal

En toda Cataluña, como en todo el estado, el mito de la propiedad privada está muy difundido entre la mayoría de su población. Este mito ha sido construido a través de décadas de políticas de viviendas públicas que, como hemos visto en las secciones anteriores, han incentivado la compra, han desregulado el mercado del alquiler y han desmantelado los derechos de los inquilinos. De hecho, al principio de los años 1950, la mayoría de la población catalana vivía de alquiler mientras que, en las grandes ciudades, como Barcelona, la cifra alcanzaba el 90%. A día de hoy, en cambio, en Cataluña, según las estadísticas de Idescat, la vivienda en propiedad alcanza un 74,3% de las tenencias. Este dato es ligeramente menor que el de España, donde según Eurostat, alcanza un 77,1%. En Mataró según el censo INE del 2011, la vivienda en propiedad representa el 75 % de



las tenencias. Después de la crisis, esta tendencia parece que se está revirtiendo. Desde entonces, como ha sido explicado anteriormente (véase dimensión socio-económica), en Cataluña y sus ciudades, el número de las viviendas en alquiler han aumentado, sobre todo entre la clase media y los jóvenes. Sin embargo, no parece que las unidades de convivencia que están optando en esta fase histórica por el alquiler en vez que por la compra lo hagan por una predilección por el alquiler, sino más bien por una incapacidad de poder adquirir una vivienda en propiedad. Según el Observatorio sobre la Vivienda en Cataluña (Century 21, 2018) , el 86% de los catalanes prefiere poseer una vivienda. Las razones pueden ser diferentes y pueden ser culturales, pero también debidas a la capacidad de asumir algunos riesgos que implica el alquiler

A nivel cultural, en Cataluña, como en todos los países del sur de Europa, la familia representa la institución más importante que media el acceso a la vivienda para sus miembros. Por este motivo, la compra de la vivienda se percibe como una inversión en el bienestar familiar y como una forma de reproducción de los hogares (Allen, 2006). Consecuentemente, alquilar un piso es percibido como un despilfarro de dinero que no representa una opción adecuada para poder definir un proyecto de familia. Las unidades de convivencia que optan por el alquiler lo siguen percibiendo como una fórmula temporal a la espera de poder tener los recursos suficientes para la compra o contar con las condiciones necesarias que le permiten acceder a un crédito. Obviamente, la importancia de la familia como institución que garantiza el acceso a la vivienda no es solo un tema cultural de los países del sur de Europa, sino que ha sido también determinado por una falta del estado en garantizar el acceso a la vivienda y de incluir este tema como un eje central de su sistema de bienestar (véase dimensión institucional).

En segundo lugar, en Cataluña como en todo el estado español, alquilar una vivienda supone algunos riesgos. Las leyes que definen los derechos de los inquilinos, como la LAU (véase dimensión socio-económica), han aumentado estos factores. Por ejemplo, la duración limitada de los contratos, actualmente de cinco años, la rapidez de la actuación de desahucio en caso de impago, las significativas garantías como las ingentes fianzas y/o avales que requieren los propietarios, son factores que, intersecados con las precarias condiciones laborales y los bajos salarios no permiten que el inquilino perciba esta forma de tenencia como una solución estable a través de la cual poder desarrollar un proyecto de vida más a largo plazo. Esta condición de precariedad, debida a una falta de protección de los derechos del inquilino y un mercado laboral muy precario, es agravada por una especulación con el mercado de la vivienda en alquiler que empuja a que los precios suban sin ningún control por parte de los órganos públicos, produciendo una dramática falta de acceso a viviendas asequibles. Esta condición de precariedad afecta en particular modo a las unidades de convivencia de ingreso bajo y medio-bajo, pero también progresivamente a la clase media y a grupos sociales como los jóvenes que apuntan a emanciparse de su familia (McKee, 2012). Estos colectivos son los que más están en riesgos de aceptar de alquilar viviendas que si todavía son económicamente accesibles muchas veces ofrecen unas malas condiciones de habitabilidad, como, por ejemplo, una baja eficiencia energética. El mal estado de las viviendas puede afectar estos grupos bajos diferentes aspectos, como por ejemplo

el aspecto económico porqué se encuentran a pagar gastos más altos, y de salud, tanto mental que de física.

Además, alquilar una vivienda supone algunos riesgos también por los propietarios. Estos son principalmente dos: un riesgo de baja rentabilidad de alquilar viviendas que se encuentran en mal estado y el riesgo de impago. En relación al primero, esto produce que muchas viviendas que necesitan ser reformadas se queden vacía. Como hemos visto, en el caso de Mataró, esta se encuentra sobretodo en los barrios del Centro, Eixample, Rocafonda y Cerdanyola donde el patrimonio inmobiliario es más antiguo. Esto puede ser debido a que los propietarios no tengan la posibilidad económica de invertir en ello por falta de liquidez. En cuanto al riesgo que supone el impago este sin duda ha aumentado con la crisis y tiene que ver con una dimensión espacial. En efecto, los barrios donde hay más vivienda vacía son también los barrios donde la población tiene más dificultad para hacer frente al pago del alquiler.

	Modelo de vivienda Europeo	Características del modelo de vivienda en Catalunya	Efectos del modelo de vivienda en Catalunya
<b>Dimensión Personal (DP)</b>	Mito propiedad privada y precariedad alquiler (Allen et al., 2006)	Vivienda de compra como inversión de un bienestar familiar.	Percepción de despilfarro de recursos para quien no accede a la compra y no adecuada para proyecto de familia.
		Falta protección legal para los inquilinos, de alquileres asequibles y de viviendas en buen estado.	Precariedad del proyecto de vida; Dependencia de la familia o de redes familiares, especialmente de los jóvenes.
		Riesgo de baja rentabilidad por el alquiler de vivienda en mal estado y riesgo de impago.	Aumento gastos; empeoramiento condiciones de salud.
			Preferencia hacia dejar la vivienda desocupada.

Tabla 2.4: Problemática de la vivienda, dimensión personal.

Fuente: Elaboración propia

Esta sección nos ha permitido contextualizar las características del modelo de vivienda europeo en el territorio catalán y, específicamente en lo de Mataró, entendiendo como ha sido aplicado en las cuatro dimensiones -institucional, socio-económica, organizativa y personal - y cual son sus peculiaridades y consecuencias, Se ha mostrado como la crisis residencial y el problema de acceso a una vivienda digna en alquiler en Cataluña y en Mataró dependa de la interacción de las cuatro dimensiones. Sin embargo, cabe destacar como la dimensión institucional, entendida en este caso



como la capacidad de los poderes públicos, sobre todo estatales y autonómicos, de incidir a través de políticas y leyes ha sido fundamental para determinar las condiciones y las problemáticas actuales de acceso a la vivienda.





### 3. LAS POLÍTICAS PÚBLICAS COMO MOTOR DE LA TRANSFORMACIÓN: TEORÍAS DEL CAMBIO.

El programa “Lloguem” da forma y sentido a un conjunto de actuaciones lideradas por el Ayuntamiento de Mataró cuyo objeto principal es explorar soluciones basadas en la economía social y cooperativa para generar una oferta alternativa de vivienda asequible y estable en la ciudad de Mataró. En concreto, impulsa la creación de fórmulas cooperativas entre demandantes de vivienda de alquiler (cooperativas de inquilinos) que permitan ofrecer condiciones favorables a propietarios de viviendas desocupadas que buscan movilizar sus viviendas con garantías y con incentivos.

Así, pues “Lloguem” parte de dos hipótesis principales. En primer lugar, que la generación de un parque de viviendas accesible dirigido a hogares de ingresos bajos y medianos utilizando propiedades que se han dejado vacías y fuera del mercado pueda crear un nuevo segmento de viviendas asequibles lo suficientemente grande como para tener un impacto en la regulación del mercado de alquileres, en los precios de mercado de alquiler, y en la segregación socio-espacial. En segundo lugar, que la cooperativa de inquilinos, desarrollada a través del programa un modelo organizativo y económico sostenible a largo plazo, se convierta en un nuevo agente en el mercado de alquiler capaz de generar un nuevo segmento de oferta alternativo al alquiler privado y al público y pueda disponer de recursos que se destinen a otros proyectos de economía social vinculados a la vivienda (cooperativas de construcción, compra de suelo, etc.). Este documento, como se ha dicho en la introducción, pretende contribuir a la articulación y a la fundamentación teórica de esta hipótesis del cambio en la cuestión de la vivienda. Antes, sin embargo, es necesario clarificar el significado de las llamadas “hipótesis del cambio” y su importancia en el proceso de elaboración de las políticas públicas.

Las políticas públicas son aquellas actuaciones que llevan a cabo los poderes públicos (en solitario o concertadamente con otros actores) con el objetivo de abordar distintos tipos de problemas colectivos. Así, cualquier política pública se compone de cuatro grandes elementos que conviene diferenciar en términos analíticos: los problemas abordados; las actuaciones que se llevan a cabo; los objetivos o finalidades que se persiguen; y las relaciones entre los actores que hacen posible el despliegue de las actuaciones (Figura 3.1):



Figura 3.1 Teoría o Hipótesis del cambio.

Fuente: Elaboración propia

Los **problemas** son aquellas situaciones colectivas que se consideran indeseadas y que se espera que sean superadas, o si más no aliviadas, a través de la actuación de los poderes públicos. Dos cuestiones fundamentales a analizar en este sentido son: 1) en qué tipo de problemas (o qué dimensiones de los problemas) centran su atención los poderes públicos; 2) cómo se definen los problemas sobre los cuales se intervienen. Los problemas públicos, en este sentido, no deben ser entendidos como meros datos descriptivos de una realidad objetiva externa al proceso político, sino más bien como una realidad socialmente construida por parte del conjunto de actores que participan en tal proceso, actores que pueden tener visiones distintas sobre las dimensiones relevantes de los problemas y sobre sus principales factores explicativos (Stone, 2001).

Los **objetivos** son aquellas situaciones colectivas que pretenden ser alcanzadas a través de la actuación pública. Estos objetivos expresan por lo tanto las prioridades de los poderes públicos o de la red de actores que participa en el proceso de elaboración de las políticas: no todos los objetivos pueden ser logrados al mismo tiempo, no sólo porque los recursos (competenciales, financieros, jurídicos...) son escasos por definición, sino también porque los objetivos pueden ser muchos y contradictorios. La definición de los objetivos de las políticas públicas acostumbra a ser uno de los grandes focos de discrepancia entre los actores. Cualquier política pública representa un acto de elección entre valores e intereses diversos.

Las **actuaciones** son las acciones diseñadas e implementadas con el propósito de resolver un problema público o alcanzar unos determinados objetivos. La diferenciación entre aquello que se diseña y aquello que efectivamente se implementa es fundamental: a menudo, las actuaciones que se deciden en el marco, por ejemplo, de planes, programas, leyes o reglamentos, nunca llegan a



ejecutarse o sólo se implementan de una forma parcial; incluso aquellas actuaciones que se llevan a cabo pueden acabar tomando sentidos inesperados durante el proceso de su implementación. Las probabilidades que una política pública acabe tomando un sentido inesperado durante su proceso de implementación aumentan cuanto mayor es el número y la diversidad de actores implicados en este proceso (Pressman and Wildavsky, 1984).

Finalmente, el despliegue de las actuaciones públicas conlleva la adopción de una determinada **estrategia relacional**, es decir, una estrategia más o menos articulada de relaciones entre actores diversos (públicos, privados, sociales y/o comunitarios). Las actuaciones públicas raramente son el resultado de la acción unilateral de los poderes públicos. Más bien, el proceso de elaboración de políticas acostumbra a involucrar un conjunto más o menos plural de actores entre los cuales se establecen relaciones de interdependencia (Kickert, Klijn and Koppenjan, 1997). Tales relaciones pueden tomar sentidos diferentes, siendo más o menos colaborativas, incluyentes, transparentes, etc. Las relaciones entre los actores pueden tener, asimismo, un carácter informal o formal. Los espacios formales de relación entre actores públicos y externos al sector público pueden adoptar formatos distintos como las comisiones, las mesas, los consorcios o los mecanismos deliberativos.

Las teorías o hipótesis del cambio en que se basa de forma más o menos implícita cualquier política pública ponen en relación todos los elementos mencionados. *Una teoría o hipótesis del cambio conlleva una serie de supuestos sobre el tipo de actuaciones y de relaciones que permitirán abordar un determinado problema y satisfacer unas determinadas finalidades públicas.*

Las teorías o hipótesis del cambio son un aspecto fundamental de las políticas públicas, ya que la mayor o menor consistencia de las mismas puede ser determinante para el éxito o el fracaso de las intervenciones públicas. A pesar de su importancia, sin embargo, las hipótesis del cambio acostumbran a ser implícitas y no explícitas; no se articulan de forma sistemática, sino que predomina la lógica de la inercia; o, simplemente, esas hipótesis se basan en asunciones poco meditadas y en consecuencia erróneas. Por todo ello, la explicitación, la correcta articulación y la sólida fundamentación de las hipótesis del cambio puede ser determinante para la eficacia de las políticas públicas. Es desde esta premisa que este documento, en base a la revisión de las teorías de la vivienda y del análisis del modelo de vivienda y sus consecuencias en el contexto de Mataró, pretende contribuir a la formulación de la hipótesis del cambio en la cuestión de la vivienda que el "Lloguem" quiere promover.

#### 4. EL PROGRAMA “LLOGUEM” COMO PALANCA DE CAMBIO: UN MODELO ANALÍTICO.

Respondiendo al objetivo planteado, el presente capítulo pretende ofrecer un marco analítico desde el que concretar el tipo de objetivos y las estrategias de cambio que “Lloguem” puede lograr en tanto que política de transformación en materia de vivienda en el contexto urbano de Mataró. En primer lugar, se detallan los aspectos básicos de esta política de acuerdo con las dimensiones constitutivas de la teoría del cambio según lo expuesto en el capítulo anterior (problemática, agenda, estrategia relacional y objetivos). En segundo lugar, se definen hipótesis de qué forma esta política podría lograr los objetivos de transformación en materia de vivienda que propone.

##### 4.1 Componentes básicos de “Lloguem”: problemática, agenda, estrategia relacional y objetivos

La figura 4.2 resume los componentes básicos del Programa “Lloguem” estructurados en función del marco analítico sobre las teorías del cambio antes explicado.



Figura 4.1 Fuente: Elaboración propia

En primer lugar, el programa “Lloguem” quiere abordar una problemática de acceso a la vivienda en alquiler, específicamente la falta de vivienda asequible, que se registra en la



**ciudad de Mataró** sobre todo para los grupos de ingreso medio, medio-bajo y bajo, y para los jóvenes. Como hemos visto en el análisis anterior, los aspectos que caracterizan esta problemática son principalmente cuatro: 1) desde el punto de vista institucional, una política de vivienda históricamente tímida con baja producción de VPO en alquiler y fomento de la compra; 2) desde un punto de vista económico, una liberalización del mercado de la vivienda en alquiler con una consecuente subida indiscriminada de los precios en los últimos años en un contexto donde permanece mucha vivienda vacía que ha provocado, desde el punto de vista social, un aumento de la segregación social y espacial en la ciudad; 3) desde un punto de vista organizativo, un limitado desarrollo de formas alternativas de acceso y mantenimiento de la vivienda, como las cooperativas; 4) desde un punto de vista personal, una tendencia de los inquilinos a percibir el alquiler como una forma precaria y temporal debido a la cultura familiarística y a la falta de protección legal; y una tendencia de los propietarios de vivienda en mal estado a dejarla vacía por el riesgo de impago y por baja rentabilidad.

En segundo lugar, como hemos visto, la agenda de actuación del programa “Lloguem” se compone de dos grandes líneas de trabajo. En primer lugar **“Lloguem” quiere movilizar vivienda vacía y fuera del mercado para generar un parque de viviendas asequible** dirigido a hogares de ingresos bajos y medianos a través de incentivos a los propietarios, como incentivos para las obras de rehabilitación y la mejora de la eficiencia energética, y garantizándole el cobro seguro y constante del alquiler. **Paralelamente, quiere explorar soluciones basadas en la economía social y solidaria, impulsando la creación de una cooperativa de inquilinos** que a través del programa desarrolle un modelo organizativo y económico sostenible a largo plazo, más allá del proyecto mismo. Tales líneas de actuación se desplegarán durante tres años bajo el liderazgo de Ayuntamiento de Mataró. Este proyecto es parte de la definición de una política de vivienda más activa del Ayuntamiento de Mataró definida en el Pla de Habitatge 2018-2023 que tiene como objetivos de “garantizar el derecho a la vivienda de la ciudadanía de Mataró”. Como se muestra en el documento, la ciudad de Mataró ya dispone de herramienta para la captación de viviendas para alquiler asequible: 1) la movilización de pisos de entidades financieras (responsable: la Agencia de Habitatge de Catalunya); 2) Bolsa de Lloguer (responsable: PUMSA). Sin embargo, la vivienda vacía en mano de entidades financiera es muy minoritaria, el 15% del total, y hasta el 2015 se consiguió movilizar solo 41 viviendas. Por otro lado, la Borsa de Lloguer ha mostrado una baja capacidad de captación y sigue perdiendo viviendas en los últimos años (en 2015 disponía de 104 viviendas). Por esta razón, una de las líneas estratégica de trabajo del nuevo Pla es “ampliar el parque de vivienda asequible fomentando la incorporación de viviendas privadas a la oferta de alquiler asequible”. El programa “Lloguem” se enmarca en esta línea de actuación. Paralelamente, otra línea estratégica del nuevo Plan es “promover nueva vivienda asequible de alquiler e incentivar modelos alternativos de tenencia, acceso y uso de la vivienda” como por ejemplo la cesión de uso y la masonería urbana. El programa “Lloguem”, a través de la constitución de la cooperativa de inquilinos, se enmarca también en esta línea de actuación.

En tercer lugar, la estrategia relacional del **“Lloguem” prevé una estructura organizativa compuesta por los siguientes actores:** 1) **el Ayuntamiento de Mataró** que liderará el proyecto



desde el punto de vista político bajo la Regidoria de Habitatge y desde el punto de vista técnico bajo el “Servei d’Habitatge de l’Ajuntament de Mataró”; 2) **la Fundació Unió de Cooperadors** que se ocupará de construir un modelo de cooperativa sostenible, desde el punto de vista económico y organizativo, más allá de la durada del proyecto; 3) **la Diputació de Barcelona** que se encargará de difundir el aprendizaje y los resultados de la experiencia los municipios de la provincia, de promover la escalabilidad del proyecto en caso de éxito y de proporcionar apoyo técnico y legal para el desarrollo del esquema de vivienda; 4) **Salesians Sant Jordi – Fundació Jovent** que será responsable de diseñar el programa de capacitación laboral junto con la oficina de empleo local y proporcionar en el trabajo reinserción profesional a 24 jóvenes en paro que se dedicarán a la renovación de las viviendas; 5) **el Instituto de Gobierno y Políticas Públicas – Universitat Autònoma de Barcelona y Tecnocampus – Mataró** que serán los encargados de llevar a término las tareas de análisis y de evaluación, el primero desde un punto de vista más cualitativo y el segundo desde un punto de vista más cuantitativo. Más allá de esta estructura, el proyecto espera colaborar con otros agentes interesados en aportar su experiencia: Ayuntamientos, consejo comarcal, agencia catalana de la vivienda, agentes de la propiedad inmobiliaria, administradores de fincas, investigadores, entidades y movimientos sociales y, sobre todo, grupos ciudadanos interesados en proyectos cooperativos en el ámbito de la vivienda.

Los objetivos explícitos del Programa “Lloguem” son principalmente tres. El primero es “hacer que **las viviendas en alquiler en Mataró sean más asequibles** obteniendo el control sobre una cantidad importante de pisos en manos de propietarios privados y alquilándolos a un precio por debajo del mercado para personas que lo necesitan. Más allá de los efectos sobre el bienestar de los propios inquilinos, **el objetivo es “cambiar las reglas de todo el mercado de alquiler, ejerciendo presión sobre los precios y contribuyendo a disminuir la segregación”**. El segundo objetivo es “**promover un modelo organizacional y económico replicable específico que consiste en un impulso de *arriba hacia abajo* por parte del Ayuntamiento de una cooperativa mixta de múltiples partes interesadas (cooperativa de inquilinos)** que genere pequeños beneficios por el uso de pisos, que cree capacidad para incrementar el control del mercado a través de cada piso nuevo que está bajo el control de la cooperativa y que capacite a los inquilinos para que se hagan cargo de la cooperativa una vez que el plan de vivienda esté en funcionamiento.” El tercero es “**proporcionar un modelo para una intervención en la vivienda que consta de los elementos descritos anteriormente, sostenible económicamente y organizativamente, que se pueda replicar en otros ayuntamientos.**”

Así formulados, tales objetivos pueden analizarse desde cuatro perspectivas distintas, coincidentes con las desarrolladas en la discusión teórica elaborada en el segundo capítulo de este documento. La primera perspectiva es la captación de vivienda asequible que busca tener un impacto sobre los precios del mercado y sobre la segregación, que nos remite a la llamada dimensión socio-económica de la problemática de la vivienda. La segunda perspectiva es la de la promoción de la cooperativa de inquilinos que nos remite a la llamada dimensión organizativa. La tercera perspectiva es la del bienestar de los inquilinos (y también) de los propietarios que nos remite a la dimensión personal. Por último, el programa “Lloguem” pretende también crear un modelo de



intervención en la vivienda que, siendo liderado por el Ayuntamiento, nos remite a la dimensión institucional de la problemática de la vivienda.

#### 4.2 Dimensiones y estrategias del cambio en materia de vivienda

La figura 4.2 plantea un “cuadrado del cambio en materia de vivienda” por el que se establecen, a través de preguntas y hipótesis, las posibles interacciones entre los tres grandes tipos de cambios considerados: socio-económicos, organizativos, personales y institucionales. Lo que este cuadrado anticipa es que los cambios en las cuatro dimensiones pueden reforzarse entre sí: por ejemplo los cambios institucionales dentro de la administración de Mataró puede contribuir a una transformación de las dinámicas socio-económicas determinadas por el mercado de la vivienda; los cambios a nivel organizativo que se pueden conseguir a través de la construcción de la cooperativa de inquilinos, pueden tener un impacto sobre la percepción de precariedad del alquiler por parte de los cooperativistas, directamente contactado a la dimensión personal. A continuación, explicamos con más detalle el significado y la plausibilidad de cada una de estas dimensiones del cambio detallando unas preguntas y unas hipótesis sobre cómo “Lloguem” podrá incidir en cada una de ellas.

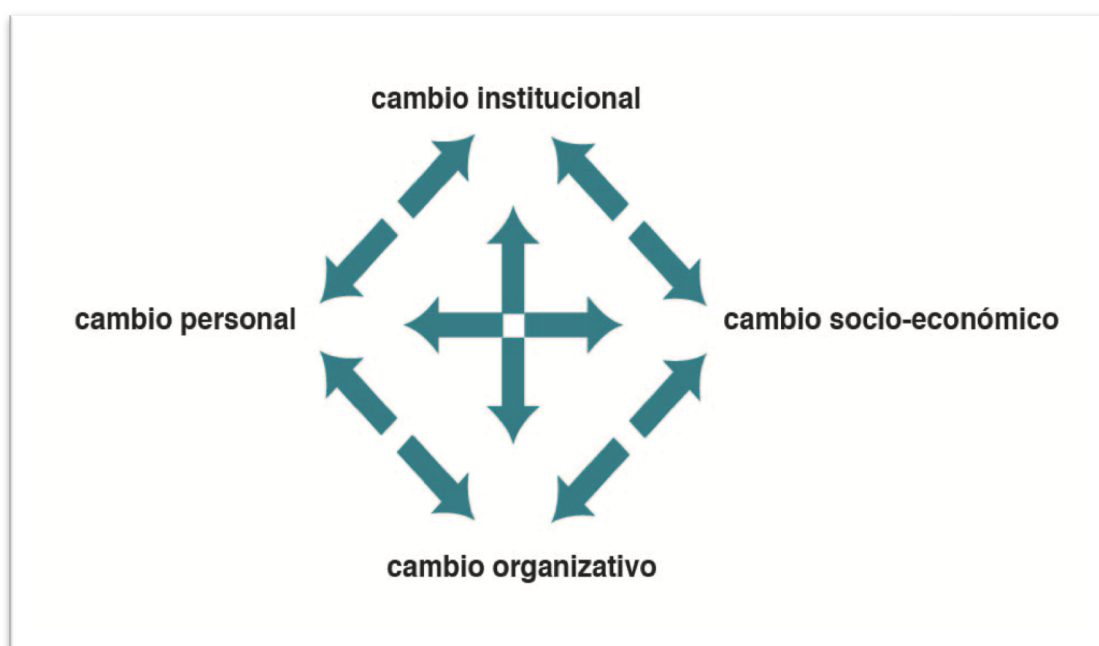


Figura 4.2 Fuente: Elaboración propia.



#### 4.2.1 Cambio institucional

La dimensión del cambio institucional hace referencia al conjunto de cambios que el programa “Lloguem” puede llevar dentro de la administración pública y en el modelo de gobernanza. El programa propone un cambio de rol de la administración que se puede resumir en tres puntos. En primer lugar, una intervención directa del Ayuntamiento de Mataró en el sector de la vivienda como captador y gestor de pisos; en segundo lugar, una participación del Ayuntamiento en todas las fases del proyecto, desde su definición, hasta la implementación y la evaluación; y una creación de una nueva red de gobernanza donde el Ayuntamiento tendrá que relacionarse con los propietarios de las viviendas y la cooperativa de inquilinos. A través de estas actuaciones concretas surgen las siguientes preguntas sobre cómo estos cambios pueden afectar la administración: ¿Qué cambio organizativo y de gestión se produce por captar y gestionar pisos de alquiler dentro de la estructura del Ayuntamiento? ¿Cuáles son los factores que favorecen su éxito o fracaso? ¿Cómo se coordinan las distintas áreas del Ayuntamiento? ¿Qué tipo de aprendizaje institucional se genera? ¿Cuál son las condiciones que lo permiten? ¿Qué tipo de redes de gobernanzas se consolidan? ¿Cuál es su rol? ¿Cuál son las debilidades y las fortalezas de estas redes?

Partiendo de estas preguntas, se formula la siguiente hipótesis. *El programa “Lloguem” puede contribuir a un cambio institucional constituido por tres elementos principales. En primer lugar, un cambio en la organización, gestión y coordinación de las distintas áreas del Ayuntamiento de Mataró involucradas en el proyecto. En segundo lugar, un aprendizaje en materia de vivienda de los políticos, técnicos y funcionarios involucrado en el proyecto. Y, en tercer lugar, la creación de una nueva red de gobernanza en materia de vivienda que favorezca la colaboración entre propietarios, administración y cooperativa para la movilización de vivienda en alquiler asequible.*

Así, una primera dimensión de impacto posible del proyecto “Lloguem” son los contextos institucionales donde cabe destacar tanto la importancia de las culturas organizativas, los estilos de liderazgo, las arquitecturas organizativas y de gestión, cuanto los conocimientos, las informaciones y las capacidades técnicas dentro de la administración pública. La cultura organizativa de carácter tecnocrático, los liderazgos jerárquicos, la arquitectura organizativa y de gestión fuertemente burocratizada, la escasez de conocimientos, informaciones y capacidades técnicas pueden representar obstáculos para la implementación del programa y por ello debería ser una dimensión de cambio importante para el mismo. La posibilidad es que estos tipos de cambios no se produzcan sólo por efecto del programa “Lloguem” sino también por un rol más activo que según el Pla de Habitatge 2018-2023 el Ayuntamiento de Mataró pueda tener en términos de políticas de vivienda. También es posible que el cambio que se produzca a través de la implementación del proyecto pueda potenciar otras iniciativas que el Ayuntamiento de Mataró ya dispone para la captación de pisos para alquiler asequible, como la “Bolsa de Lloguer” de Mataró. Por tanto, habrá que considerar estos dos aspectos a la hora de la evaluación del cambio institucional.





Una segunda dimensión de impacto del programa “Lloguem” es el cambio en las relaciones público – privadas - comunitarias, es decir las relaciones entre las organizaciones públicas, las entidades cooperativas/sociales (en este caso la cooperativa de inquilinos y la Fundació Unió de Cooperadors) y las entidades privadas y los propietarios de pisos, sean particulares o empresas. La colaborativa construcción de tales relaciones es otro elemento importante para la implementación del proyecto y por ello debería ser una dimensión de cambio importante para el mismo. La densidad y la calidad de estas dinámicas cooperativas entre el sector público, las entidades comunitarias y el sector privado puede ser un factor importante de mejora de las capacidades colectivas en un territorio para satisfacer objetivos compartidos, como en este caso la accesibilidad a viviendas asequible en alquiler. La consolidación de estos vínculos de colaboración será relevante también una vez finalizado el programa “Lloguem” para desarrollar otras políticas en materia de vivienda con el apoyo de estos actores. Un elemento importante para la consolidación de estos vínculos es la creación de la “Taula de Habitatge Col·laboratiu” de Mataró que representa el espacio para la consulta / concertación de políticas públicas de vivienda en el ámbito de las formas alternativas de acceso a la vivienda. De esta manera, será importante valorar el rol que este espacio va a tener en la definición de una nueva gobernanza en materia de vivienda en la ciudad.

	Lloguem!	Preguntas	Hipótesis de cambio
<b>Dimensión Institucional (DI)</b>	Intervención del Ayuntamiento en el sector de la vivienda como captador y gestor de pisos.	¿Qué cambio organizativo y de gestión se produce por captar y gestionar pisos de alquiler? ¿Cuál son los factores que favorecen su éxito o fracaso? ¿Cómo se coordinan las distintas áreas del Ayuntamiento?	Cambios de organización y gestión del área de vivienda del ayuntamiento.
	Participación del Ayuntamiento en todas las fases de implementación del proyecto.	¿Qué tipo de aprendizaje institucional se genera? ¿Cuál son las condiciones que lo permiten?	Aprendizaje institucional en relación a vivienda social y intermediación
	Participación del Ayuntamiento en la gobernanza del proyecto y como intermediador entre propietarios y inquilinos.	¿Qué tipo de redes de gobernanzas se consolidan? ¿Cuál es su rol? ¿Cual son las debilidades y las fortalezas de estas redes?	Consolidación de una red de gobernanza y colaboración en tema de vivienda en que el Ayuntamiento tiene un papel relevante en la colaboración público-privada (propietarios) y público-comunitaria (cooperativas y asociaciones).

Tabla 4.1. Preguntas e hipótesis del cambio, dimensión institucional.

Fuente: Elaboración propia



#### 4.2.2 Cambio socio-económico

La dimensión del cambio socio-económico hace referencia al conjunto de cambios que el programa “Lloguem” puede llevar en mercado de la vivienda y en la segregación socio-espacial de la ciudad de Mataró. De hecho, uno de los objetivos principales del proyecto es que la captación de viviendas vacía a través de incentivos a la rehabilitación a los propietarios y la gestión por parte del Ayuntamiento del parque adquirido para destinarlo a vivienda en alquiler asequible pueda tener impacto sobre los precios del mercado de la vivienda en toda la ciudad e influenciar las dinámicas de segregación socio-espacial que caracterizan algunos barrios de Mataró. Esta actuación sugiere formular las siguientes preguntas. ¿Qué impacto tiene la captación de pisos en el mercado de la vivienda en alquiler? ¿Qué impacto tiene las subvenciones para las reformas? ¿Qué impacto tiene la inyección de vivienda de alquiler asequible en el mercado? ¿Qué impacto tiene la inyección de vivienda de alquiler asequible en relación a la segregación socio-espacial?

A partir de estas preguntas, se formula la siguiente hipótesis. *El programa “Lloguem” puede contribuir a un cambio socio-económico constituido por cuatro elementos principales. En primer lugar, la captación de pisos puede disminuir el número de vivienda vacía en la ciudad y entonces hacer incrementar el volumen total de viviendas en alquiler. En segundo lugar, los incentivos a la reforma pueden mejorar la calidad del parque de vivienda en mal estado. En tercer lugar, la inyección en el mercado de la vivienda de pisos en alquiler asequible podría disminuir los precios del mercado de la vivienda en alquiler y, en cuarto lugar, podría disminuir la segregación socio-espacial de Mataró.*

Así, una primera dimensión de impacto del proyecto “Lloguem” es la reducción de vivienda vacía de Mataró y el aumento del parque de vivienda en alquiler per cápita (Sinai and Waldfogel, 2005). En relación a esto, cabe destacar que puede ser que no toda la vivienda que se capte sea vivienda vacía y que también se capte viviendas desde el mercado libre del alquiler. De hecho, en el documento “Anàlisi de context i dimensió del mercat de lloguer de Mataró” se sugiere extender la captación más allá de las viviendas vacías que actualmente son 2.759 en la ciudad (Hernández-Pizarro, Llaneza and Raya, 2019). Entonces, a la hora de evaluar habrá que tomar en consideración esta posibilidad. Un riesgo en relación a la reducción de viviendas vacías en la ciudad es la temporalidad del proyecto que no garantiza que, una vez finalizado, la vivienda no pueda volver a estar vacía. Este riesgo debería ser reducido por la segunda dimensión de impacto que es la mejora del parque de vivienda a través de la rehabilitación, esperando por ejemplo un impacto positivo en la reducción de temperaturas y humedad durante el invierno, como en el consumo de energía (Howden-Chapman, 2011). Hay que recordar que una de las razones más importante por las que las viviendas se quedan vacías es su mal estado. Por este motivo, la cantidad de vivienda vacía que se consigue captar y reformar debería representar una cantidad de vivienda que aumenta el parque de vivienda en alquiler de Mataró a largo plazo y más allá de la finalización del proyecto, sea o menos alquilada como vivienda asequible, porque se ha eliminado una de las razones de su ser dejada vacía por los propietarios. Sin embargo, también esta



dimensión presenta a su vez algunos riesgos. Estos son relacionados con una posible duración excesiva de las obras de rehabilitación en comparación con la duración entera del proyecto que pueden afectar su impacto a nivel socioeconómico.

La tercera y la cuarta dimensión de impacto del proyecto es la posibilidad que esto pudiera influenciar el mercado libre del alquiler y que tuviera un impacto sobre la segregación socio-espacial (Fack, 2006; Eriksen and Ross, 2015). En relación a estas dos dimensiones de impacto hay que destacar que son muy relacionada entre ellas y que su logro depende de varios factores: la cantidad de pisos que el proyecto consigue captar, su localización en el conjunto de los barrios de Mataró, el tipo de grupo sociales que el proyecto quiere beneficiar y su localización, entre otros. Según la cantidad de pisos captados el proyecto puede tener más o menos impacto sobre el mercado de los precios y, según su localización puede tener impacto en los precios del alquiler en una determinada zona más que en otra. Según el grupo social que se quiere beneficiar y su localización esto puede tener un impacto diferente sobre la reducción de la segregación espacial.

Por lo tanto, para poder evaluar el impacto del proyecto sobre estos dos aspectos, será importante la evaluación a largo plazo de la distribución de ingresos por barrio, antes y después del proyecto a medida que este se vaya desarrollando. En el caso de que los inquilinos experimenten un cambio de barrio, se podrá evaluar si acaso esta redistribución ha tenido un impacto sobre la distribución de ingresos por barrio<sup>1</sup> (Favilukis, 2019). Al igual que se esperaría que el aumento de la oferta contribuya a bajar el precio de vivienda a nivel Mataró, pero esto dependerá del tamaño del proyecto.

En conclusión, el alcance del programa y su duración limitada puede que no permita establecer una relación causal entre su implementación y el impacto sobre los precios del mercado y la segregación, siendo estos también dependiente de muchos otros factores macro-económicos como el mercado global del alquiler, el nivel de crecimiento socio-económicos de la ciudad, entre otros. Por este motivo, se propone que en caso de no poder medir via aleatorización por barrio o compararlo con una ciudad similar (counterfactual), la evaluación para esta parte ofrecerá una perspectiva más descriptiva, revisando por ejemplo indicadores como el cambio en número de viviendas en alquiler per cápita exante/expost.

---

<sup>1</sup> El detalle de indicadores y metodos de medicion de impacto se encuentran en el documento “Tabla marco teórico y modelo de evaluación” anexada.



	Lloguem!	Preguntas	Hipótesis de cambio
<b>Dimensión socio-económica (DSE)</b>	Captación de pisos vacíos (y no vacíos) para ponerlos en el mercado de vivienda alquiler.	¿Qué impacto tiene la captación de pisos en el mercado de la vivienda en alquiler?	Reducir viviendas vacías. Aumento de números de vivienda en alquiler.
	Subvenciones para reformas y eficiencia energética.	¿Qué impacto tiene las subvenciones para las reformas?	Mejora de la calidad del parque de vivienda y de su eficiencia energética (e impacto sobre vivienda vacía)
	Inyección en el mercado de la vivienda de viviendas en alquiler asequibles.	¿Qué impacto tiene la inyección de vivienda de alquiler asequible en el mercado?	<u>Posible</u> reducción de los precios de la vivienda en alquiler.
	Inyección en el mercado de la vivienda de viviendas en alquiler asequibles.	¿Qué impacto tiene la inyección de viviendas en alquiler asequible en relación a la segregación socio-espacial?	<u>Posible</u> reducción de la segregación socio-espacial.

Tabla 4.2 preguntas e hipótesis del cambio, dimensión socio-económica.

Fuente: Elaboración propia

### 4.2.3 Cambio organizativo

La dimensión del cambio organizativo hace referencia al conjunto de cambios que el programa “Lloguem” puede llevar a través de la constitución de la cooperativa de inquilinos. La cooperativa pretende experimentar un nuevo modelo de acceso a la vivienda basado en la dimensión colectiva y que pueda continuar su actividad más allá de la duración del proyecto para que pueda representar un nuevo agente del mercado de la vivienda en alquiler. La constitución de la cooperativa representa uno de los aspectos más innovadores del proyecto porque, como hemos visto, en Cataluña hay escasos casos de cooperativas relacionadas al tema de la vivienda que mantengan la dimensión colectiva a largo plazo, y también hay escasos caso de cooperativas que no contemplen la compra de la vivienda y se dirijan a intervenir en el mercado del alquiler. Por esto es necesario evaluarla con atención para entender sus posibilidades y sus límites. La cooperativa actuará en dos direcciones, la primera hacía dentro, o sea hacía la construcción de una entidad económicamente y organizativamente sostenible y la segunda hacía fuera en la construcción de relaciones colaborativas con otros actores políticos y sociales de la ciudad de Mataró. Estas dos direcciones de actuación en las que la cooperativa se moverá hacen surgir las siguientes preguntas: ¿Qué modelo organizativo se construye en la cooperativa? ¿Cómo afecta su sostenibilidad a largo plazo? ¿Cuáles son sus potencialidades y límites? ¿Qué modelo económico se construye en la cooperativa? ¿Es este modelo sostenible a largo plazo? ¿Qué tipo de



aprendizaje se genera en los cooperativistas? ¿Qué tipo de agencia puede desarrollar la cooperativa dentro del mercado inmobiliario? ¿Qué tipo de relación se establece entre la cooperativa y la administración? ¿Y entre la cooperativa y los propietarios? ¿Cuál son las debilidades y las fortalezas de estas redes? ¿Qué rol juega la cooperativa en el tejido comunitario de la ciudad?

A partir de estas preguntas, se formula la siguiente hipótesis. *El programa “Lloguem” puede contribuir a un cambio organizativo constituido por tres elementos principales. En primer lugar, la cooperativa puede construir un modelo organizativo y económico sostenible a largo plazo que les permita expandirse en el futuro y representar un nuevo agente en el mercado de la vivienda. En el segundo lugar, puede acumular aprendizajes cooperativos entre los participantes. En tercer lugar, puede construir unas relaciones colaborativas entre la cooperativa, la administración y los propietarios y también entre la cooperativa y otras entidades social/comunitaria de la ciudad fortaleciendo este tejido.*

Así, una primera dimensión de impacto del proyecto “Lloguem” es la creación de un nuevo agente cooperativo del mercado del alquiler que perdure más allá del proyecto. El rol de la Fundació Unió de Cooperadors será determinante para este aspecto dado que serán ellos quienes se encargarán de trabajar la definición del modelo organizativo y económico, y de acompañar la cooperativa en su desarrollo a lo largo de todo el proyecto. En relación a la sostenibilidad económica, esta dependerá del Plan de Negocio y del estudio y la definición de los adecuados instrumentos financieros, del fondo de garantía y del fondo de inversión. En relación a la sostenibilidad organizativa, más allá de depender de la construcción de una adecuada arquitectura organizativa que quedará reflejada en el Estatuto, dependerá mucho del clima cooperativo que se conseguirá construir dentro de la cooperativa misma (Huron, 2018). Esta dimensión a su vez puede ser muy influenciada por dos factores. En primer lugar, por la (no) variedad del grupo social que será beneficiario de la vivienda en alquiler asequible y que constituirá los cooperadores. En función de si el grupo que participará en la cooperativa sea más o menos homogéneos se podrán plantear desafíos diferentes a la hora de construir un clima cooperativo. En segundo lugar, por la localización de los cooperativistas que, a diferencia de otras cooperativas de viviendas en las que los cooperativistas albergan en el mismo edificio y comparten momentos de su día a día, en este caso serán distribuidos en diferentes pisos esparcidos por todo el territorio de Mataró. Considerado estos dos factores que pueden influenciar el éxito del modelo organizativo de la cooperativa, un elemento crucial será, por tanto, la capacidad de construir habilidades y valores cooperativos entre el grupo de inquilinos a través de un acompañamiento de la cooperativa especie en sus primeras fases de desarrollo. Finalmente, cabe comentar que la evaluación de la capacidad de la cooperativa de representar un nuevo agente del mercado del alquiler puede ser que sea un elemento limitadamente evaluado. La duración temporal del proyecto puede hacer que esta capacidad sea solo embrionaria en el momento de finalización del proyecto cuando la evaluación se llevará a cabo.



Otra dimensión de impacto del proyecto “Lloguem” es la creación de una red de colaboración entre la cooperativa y otros actores públicos y privados. La construcción de vínculos con los propietarios y con la administración pública es un aspecto fundamental para la implementación del mismo proyecto, pero también se vuelve relevante de cara a la finalización del mismo. La construcción de una relación de confianza con los propietarios de pisos en Mataró será un factor importante para que la cooperativa continúe a funcionar como captadora de pisos más allá del paraguas del programa “Lloguem”. La construcción de una relación colaborativa con la administración pública también será importante para que otros proyectos de coproducción puedan desarrollarse con esta última. Considerando que una de la intención del Ayuntamiento de Mataró expresada en el Pla de Habitatge 2018-2023 es incrementar y diversificar las políticas públicas en materia de vivienda, incluyendo y experimentando con formas alternativas de acceso, la cooperativa de inquilinos podría convertirse en un interlocutor importante y preferencial del Ayuntamiento para la definición de otras políticas de vivienda basada en la dimensión colectiva. La evaluación de la de construcción de relaciones colaborativas por parte de la cooperativa es, en realidad, muy relacionado con la evaluación de la red de gobernanza que el Ayuntamiento construye en materia de vivienda que se analiza en la dimensión institucional. De hecho, lo que se analiza en esta dimensión organizativa y lo que se analiza en la dimensión institucional son dos caras de la misma moneda. Solo que, en el caso de la dimensión institucional, se evaluará el beneficio que estas relaciones traen a la administración pública y, en el caso de esta dimensión organizativa se evaluará el beneficio que estas relaciones traen a la cooperativa.

Por último, la última dimensión de impacto del proyecto “Lloguem” es la creación de una red de colaboración entre la cooperativa y las entidades del tejido comunitario y de la emergente economía cooperativa social y solidaria. A través de la construcción de esta red que aumenta la densidad y la calidad de las relaciones colaborativas tanto el tejido comunitario como la economía cooperativa pueden fortalecerse, crecer y tener un rol más relevante en el conjunto económico de la ciudad, impulsando nuevos proyectos colaborativos y participativos en los que confluyan distintos tipos de actores sociales y comunitarios. También el aumento de la densidad y la calidad de las relaciones colaborativas entre estos actores puede contribuir a que estos construyan conjuntamente una articulación y canalización de demandas colectivas y de incidencia en asuntos públicos relacionada con este sector.

	Lloguem!	Preguntas	Hipótesis de cambio
<b>Dimensión organizativa (DO)</b>	Constitución cooperativa de inquilinos.	¿Qué modelo organizativo se construye en la cooperativa? ¿Cómo afecta su sostenibilidad a largo plazo? ¿Cuál son sus potencialidades y límites?	Constitución de cooperativa con un modelo organizativo que pueda ser viable a largo plazo.



		¿Qué modelo económico se construye en la cooperativa? ¿Es este modelo sostenible a largo plazo?	Constitución cooperativa con una sostenibilidad económica a largo plazo; Expansión funciones cooperativa (cooperativa construcción, suelo, etc.).
		¿Qué tipo de agencia puede desarrollar la cooperativa dentro del mercado inmobiliario?	Cooperativa como un nuevo agente en el mercado de la vivienda.
		¿Qué tipo de aprendizaje se genera en los cooperativistas?	Construcción habilidades cooperativas en tema de vivienda entre los inquilinos.
	Participación de la cooperativa en las redes de gobernanza del proyecto donde se relacionará con el Ayuntamiento y los propietarios.	¿Qué tipo de relación se establece entre la cooperativa y la administración? ¿Y entre la cooperativa y los propietarios? ¿Cuál son las debilidades y las fortalezas de estas redes?	Relaciones de confianza entre cooperativistas, y propietarios y administración.
	Cooperativa de inquilinos como nuevo agente de la economía cooperativa social y solidaria.	¿Qué rol juega la cooperativa en el tejido comunitario de la ciudad?	Cooperativa como entidad que fortalece tejido comunitario y cooperativo.

Tabla 4. 3 Preguntas e hipótesis del cambio, dimensión organizativa.  
Fuente: Elaboración propia

#### 4.2.4 Cambio personal

La dimensión del cambio personal hace referencia al conjunto de cambios que el programa “Loguem” puede llevar en cada uno de los participantes. La decisión por parte de propietarios y inquilinos de participar en un programa donde los primeros tienen incentivos a reformar su vivienda y la pueden alquilar con garantías, y donde los segundos, constituidos en cooperativa, pueden a cambio tener acceso a una vivienda asequible, en buenas condiciones, y con el Ayuntamiento como garante, puede contribuir a cambiar la idealización del modelo de acceso a la vivienda difundido en Catalunya y en Mataró, o sea el mito de la propiedad privada y el riesgo que representa el alquiler. Asimismo, el proyecto puede aportar una serie de beneficios personales y concretos tanto a los inquilinos que a los propietarios a través de su implementación. Considerando estas dimensiones de actuación, surgen las siguientes preguntas: ¿El programa afecta la idealización de la propiedad privada y su mito? ¿Qué motivaciones empujan los propietarios a participar en el



programa? ¿Hay motivos por los cuales no participarían más? ¿Qué beneficios/desventajas ganan los propietarios? ¿Qué motivaciones empujan los inquilinos a participar en el programa? ¿Hay motivos por los cuales no participarían más? ¿Qué motivaciones empujan los inquilinos a participar en el programa? ¿Hay motivos por los cuales no participarían más? ¿Qué beneficios/desventajas ganan los inquilinos?

A partir de estas preguntas, se formula la siguiente hipótesis. *El programa “Lloguem” puede contribuir a un cambio personal constituido por tres elementos principales. En primer lugar, a través de los beneficios que ofrece se puede movilizar un determinado número de inquilinos y propietarios en participar en un programa experimental en materia de vivienda. El segundo lugar, puede cambiar la percepción del mito de la propiedad privada y los riesgos que comporta el alquiler tanto para los inquilinos que para los propietarios. En tercer lugar, puede aportar una serie de beneficios concretos que pueden mejorar la condición de vida tanto para los inquilinos como para los propietarios.*

Así, una primera dimensión de impacto del programa “Lloguem” es la involucración de una parte de ciudadanos de Mataró en un programa experimental en materia de vivienda en calidad de propietarios que cedan su vivienda y de inquilinos que puedan alquilarla proporcionando una serie de incentivos a ambos. La captación de un suficiente número de inquilinos y propietarios es una parte extremadamente relevante por el éxito del proyecto. Por esto es necesario analizar las motivaciones que llevan ambos a participar, de cara también a una posible continuación del proyecto y de su replicabilidad en otras ciudades. En el caso de los propietarios es necesario entender si los incentivos para las reformas y el pago de un alquiler garantizado son las motivaciones principales para su participación o si hay también otras (como por ejemplo el hecho de participar en un programa del Ayuntamiento). En el caso de los inquilinos es necesario entender si proporcionar un alquiler asequible es la motivación principal o si hay también otras. También, en este caso, es necesario entender cuanto la creación de una cooperativa sea otra razón por la que los inquilinos participan en el programa o si es una razón a pesar de la cual participan. Puede ser de hecho, que no todos los inquilinos tengan la misma predisposición a participar en un proyecto cooperativo que implica un grado de involucración importante. De cara a la finalización del proyecto, es importante entender si hay motivaciones para las que lo que han participado no participarían más en ello.

Una segunda dimensión de impacto del programa es que, a través la participación en ello, propietarios e inquilinos cambien la percepción del mito de la propiedad privada y de los riesgos que implica el alquiler. Puede ser que la duración limitada del programa no permita cambiar un sistema de valores relacionado al tema de la vivienda que está muy anclado en nuestra sociedad, pero puede ser que, sin cambiarlo del todo, empiece por lo menos a ponerlo en cuestión y ese resultado sería ya muy relevante. Seguramente la capacidad del programa de cuestionar el mito de la propiedad privada está directamente relacionado a los beneficios que eso puede aportar tanto a los inquilinos que a los propietarios. Estos beneficios son otra dimensión muy relevante de impacto del programa que es necesario analizar. Para los inquilinos los beneficios pueden estar





relacionados con variados factores de bienestar, en el ámbito económico, de salud, de educación y de comportamientos de riesgo. La posibilidad de medir los impactos sobre estos ámbitos dependerá de la duración y capacidades de seguimiento del programa. A corto plazo se podrá evaluar si ha mejorado la satisfacción de la vivienda (Moulton et al. 2014), si se ha experimentado una reducción en la tasa de hacinamiento (Salvi del Pero et al., 2016; Clapham et al. 2019) o si ha habido una mejora en las condiciones económicas de los inquilinos debido a una reducción en la ratio de alquiler e ingreso (Katz et al. 2003, Stephens et al. 2010). En cambio, si el sistema de evaluación lo permite, a largo plazo se buscará evaluar el impacto del acceso a la vivienda sobre variables en ámbitos de salud, educación y comportamientos de riesgo. Se revisará si la mejora en la calidad de la vivienda y en el bienestar económico del núcleo familiar (en términos de estabilidad y disminución del gasto), y, si es el caso, el cambio de barrio, ha tenido un efecto sobre la salud física de los inquilinos, por ejemplo, midiendo las incidencias en gripes y resfriados (Gibson et al. 2011), como también sobre la salud mental, en términos de estrés y ansiedad (Casciano and Massey 2012, Owens 2017, Lindberg et. al 2010, Gibson et. al 2011, Jackson et. al 2009). También se evaluará el impacto sobre el consumo de bebidas alcohólicas y drogas, y la participación de los inquilinos en situaciones criminales y/o violentas (Gibson et al. 2011, Chyn 2018, Jeffrey R et al. 2005). Aunque que, debido al perfil de los inquilinos del proyecto, no se debiese encontrar un impacto significativo en este último punto. Por último, en materia de educación, se buscará evaluar el impacto sobre la asistencia, la probabilidad de acceder a educación terciaria, la probabilidad de graduarse del nivel secundario y el nivel de notas de estudiantes del núcleo familiar (Chetty et. al 2015, Deluca and Dayton 2009).

Por el otro lado, los beneficios de los propietarios podrían estar relacionados con la mejora de su inmueble, con el hecho de no tener problemas con los inquilinos, con una mejora en la constancia de pago del alquiler (Preece, 2018) y finalmente, con el bienestar personal al contribuir a un programa social (De Decker, 2009)<sup>2</sup>.

---

<sup>2</sup> El detalle de indicadores y metodos de medicion de impacto se encuentran en el documento “Tabla marco teórico y modelo de evaluación” anexada.



	Lloguem!	Preguntas	Hipótesis de cambio
<b>Dimensión Personal (DP)</b>	Fomento de acceso a la vivienda de alquiler asequible, reformada y con garantías a través de cooperativa.	¿El programa afecta la idealización de la propiedad privada y su mito?	Opción alquiler más atractiva frente a la compra.
			Opción cooperativa más atractiva frente a acceso individual.
	Puesta en alquiler del inmueble con garantías y incentivos para reformas.	¿Qué beneficios/desventajas ganan los propietarios?	Mejora de su inmueble
			Menos trabajo y preocupaciones
			Evitar de tener problemas con los inquilinos
			Contribuir a un programa social
			Facilidad en proceso de alquiler
			Percepción de seguridad en alquilar su piso con garantías
	Fomento de acceso a la vivienda de alquiler asequible, reformada y con garantías a través de cooperativa.	¿Qué motivaciones empujan los propietarios a participar en el programa? ¿Hay motivos por los cuales no participarían más?	Los propietarios participan en el programa por los incentivos para las reformas y el pago de un alquiler garantizado.
		¿Qué motivaciones empujan los inquilinos a participar en el programa? ¿La constitución de la cooperativa es un motivo por el que participan? ¿Hay motivos por los cuales no participarían más?	Los inquilinos participan en el programa por la posibilidad de tener vivienda asequible, reformada y con garantías.
	Fomento de acceso a la vivienda de alquiler asequible, reformada y con garantías a través de cooperativa.	¿Qué beneficios/desventajas ganan los inquilinos?	Mejora satisfacción de la vivienda.
			Mejora rendimiento escolar.
Mejora salud física y mental.			
Mejora de la felicidad y del bienestar.			
Mejora de la velocidad en el cambio de vivienda.			
Aumento emancipación.			
Mejora de la gestión de las finanzas.			
Mejora de las condiciones económicas.			
Mejora condiciones laborales.			

Tabla 4. 4 Preguntas e hipótesis del cambio, dimensión personal.  
Fuente: Elaboración propia



## 5. EVALUAR LA TRANSFORMACIÓN EN MATERIA DE VIVIENDA: UNA PROPUESTA DE MODELO EVALUATIVO

En este apartado, se presentarán de manera sintética las principales dimensiones, variables y indicadores que serán utilizados en la evaluación del programa “Lloguem”.

### 5.1 Aspectos preliminares

Retomando la idea de la teoría del cambio, y tomando en consideración que estamos evaluando un programa que está dando sus primeros pasos, el modelo de evaluación propuesto tiene como propósito fundamental abarcar las diferentes etapas que compondrán el ciclo de esta política pública:

- La **identificación de las necesidades** que configuran la problemática sobre la que se quiere intervenir;
- La **evaluación del proceso** de implementación del programa “Lloguem”.
- La **evaluación de los impactos** del programa, desde el punto de vista de su capacidad para lograr los objetivos que se propone.

Así, pues, esta propuesta de evaluación comprende los elementos propios de una evaluación **ex-ante** (coincidiendo con el diseño y el momento de lanzamiento del programa), **intermedia** (durante el desarrollo del mismo) y **ex-post** (centrada en los impactos finalmente logrados). (Ivàlua, 2009, IGOP, 2016), ayudando a los responsables públicos de “Lloguem” a tomar decisiones antes, durante y después de la implementación del programa:

- **Evaluación ex-ante:** el marco teórico y la hipótesis del cambio de este programa elaborados en este documento, unida a la identificación de necesidades que se llevarán a cabo en los siguientes meses debería contribuir a concretar el diseño de la agenda de actuación y la estrategia del programa “Lloguem”.
- **Evaluación intermedia:** el trabajo de seguimiento realizado debería permitir aportar feedback a los decisores públicos y, eventualmente, a tomar decisiones correctivas con respecto a los planteamientos iniciales.
- **Evaluación de impactos:** la evaluación al final del programa debería permitir hacer balance de la eficiencia y la eficacia de esta política activa, obteniendo lecciones que sean útiles para la decisión sobre la continuidad del mismo, su posible escalabilidad y réplica en otras ciudades de Catalunya e, incluso, para otras agencias públicas interesadas en la experiencia del proyecto “Lloguem”, particularmente la Comisión Europea.



Para la evaluación del conjunto del programa “Lloguem” desde la teoría del cambio combinaremos un **análisis cuantitativo** con un **análisis cualitativo**. Los partners encargado de la evaluación serán el Instituto de Gobierno y Políticas Públicas – Universitat Autònoma de Barcelona - y Tecnocampus – Mataró. Los dos partners trabajarán conjuntamente durante el proceso de evaluación de las cuatro dimensiones del cambio propuestas, intercambiando informaciones y datos, y proponiendo una interpretación final conjunta. Sin embargo, cada uno se dedicará principalmente a un tipo de análisis según su *expertise* donde el análisis cualitativo será de responsabilidad del IGOP y el análisis cuantitativo será de responsabilidad de Tecnocampus<sup>3</sup>.

## 5.2 Evaluación del cambio institucional

Al evaluar el cambio institucional, consideraremos los aspectos que atañen estrictamente a las dinámicas organizativas y a las formas internas de operar de las instituciones públicas, a los procesos de aprendizaje y aquellos otros elementos que conciernen a la gobernanza, o sea a las relaciones públicos-comunitarias.

Entre el conjunto de indicadores relativos al **contexto institucional**, es importante analizar la cultura organizativa predominante en las instituciones (más o menos proclive a la acción comunitaria), los estilos de liderazgo (más o menos dialogantes e inclusivos), las arquitecturas organizativas (más o menos flexibles), y los procesos de trabajo (más o menos colaborativas).

Entre el conjunto de indicadores relativos al **aprendizaje**, es importante analizar los conocimientos en materia de vivienda adquiridos y las capacidades técnicas y de gestión desarrolladas dentro de la administración pública.

Entre el conjunto de indicadores relativos a la **gobernanza**, es de interés analizar en qué medida el programa “Lloguem” contribuye a fortificar la densidad y a la calidad de las dinámicas cooperativas entre agentes comunitarios, privados e institucionales.

	Variables	Indicadores	Metodología	Fuente de los datos	F1	F2	F3
<b>Dimensión Institucional (DI)</b>	Contexto institucional	Cambio en la arquitectura institucional	Cualitativa	Entrevistas y focus group	x	x	x

<sup>3</sup> Para más concreción sobre el conjunto de tareas y sus responsables ver el Deliverable D6.1.2 "Evaluation plan".



	Aprendizaje	Conocimientos adquiridos; Capacidades técnicas adquiridas	Cualitativa	Entrevistas y focus group	x	x	x
	Gobernanza	Densidad y calidad de las dinámicas cooperativas entre propietarios y administración; y entre inquilinos y administración	Cualitativa	Entrevistas y focus group y observaciones.	x	x	x

Tabla 5. 1 Variables e indicadores, dimensión personal.  
Fuente: Elaboración propia

### 5.3 Evaluación del cambio socio-económico

En relación a la evaluación socio-económica, el detalle de variables, indicadores y métodos se encuentran en el documento “Tabla marco teórico y modelo de evaluación” anexada. También se remite al documento entregado por Tecnocampus “Outcome del pla d’avaluació” así como al Pla de Evaluación (D6.1.2 "Evaluation plan”).

### 5.4 Evaluación del cambio organizativo

En relación a la evaluación del cambio organizativo de la cooperativa, hay que distinguir entre los cambios organizativos internos, que incluirán el análisis del contexto cooperativo y del proceso de aprendizaje, y los cambios organizativos externos que incluyen el análisis de la capacidad de agencia de la cooperativa.

Entre el conjunto de indicadores relativos al **contexto cooperativo**, es importante analizar el funcionamiento de la arquitectura organizativa y si esta es respetada por los cooperativistas, así como el clima cooperativo que se construye (mayor o menor) y cuanto la (no) heterogeneidad y la dispersión física en distintos pisos esparcidos por todo el territorio de Mataró la puedan afectar. Por último, analizar el rol de la Fundació Unió de Cooperadors en el proceso

Entre el conjunto de indicadores relativos al **aprendizaje**, es importante analizar conocimientos y los valores cooperativos adquiridos, las capacidades técnicas y las capacidades relacionales desarrolladas dentro de la cooperativa.

Entre el conjunto de indicadores relativos a la **capacidad de agencia**, es importante analizar la capacidad de escalabilidad de la cooperativa, como la posibilidad de crear una cooperativa de rehabilitación, y capacidad de seguir impactando el mercado del alquiler captando y gestionando pisos más allá de la durada del proyecto.



Entre el conjunto de indicadores relativos a la **gobernanza**, es importante analizar en qué medida la cooperativa es capaz de fortificar la colaborativas entre agentes, privados e institucionales. Entre el conjunto de indicadores relativos a las **redes sociales**, es importante analizar en qué medida la cooperativa es capaz de tejer relaciones con otros agentes del tejido asociativo y de la economía social y solidaria, de desarrollar proyectos comunitarios con ellos, y su capacidad de influenciar asuntos institucionales.

	Variables	Indicadores	Metodología	Fuente de los datos	F1	F2	F3
<b>Dimensión organizativa (DO)</b>	Modelo organizativo de la cooperativa	Valoración del modelo organizativo de la cooperativa	Cualitativa	Entrevistas y focus group y observaciones	x	x	x
	Aprendizaje	Capacidades técnicas adquiridas; valores y conocimientos cooperativos; capacidades relacionales adquiridas	Cualitativa	Entrevistas y focus group	x	x	x
	Capacidad de agencia	Valoración capacidad de crecimiento y capacidad captación y gestión de pisos.	Cualitativa	Entrevistas y focus group			x
	Gobernanza	Densidad y calidad de las relaciones entre cooperativa y administración y propietarios	Cualitativa	Entrevistas y focus group y observaciones.	x	x	x
	Redes sociales	Desarrollo de relaciones y de proyecto con otros actores comunitarios; Capacidad influencia en asuntos institucionales.	Cualitativa	Entrevistas y focus group.	x	x	x

Tabla 5. 1 Variables e indicadores, dimensión organizativa.  
Fuente: Elaboración propia

## 5.5 Evaluación del cambio personal

En relación a la evaluación personal, el detalle de variables, indicadores y métodos se encuentran en el documento “Tabla marco teórico y modelo de evaluación” anexada. También se remite al



documento entregado “D6.1.2 "Evaluation plan" donde se especifica que la evaluación del cambio personal se medirá principalmente a través de metodología cuantitativa (Encuesta a propietarios, encuesta a inquilinos). Por su parte, El IGOP contribuirá en definir las preguntas de la encuesta, dirigida a los propietarios y a los inquilinos, y podrá recoger aportaciones sobre esta dimensión del cambio a través del trabajo cualitativo que realice.

## **6. RESUMEN DEL MARCO TEÓRICO Y DEL MODELO DE EVALUACIÓN**

Un resumen del marco teórico y del modelo de evaluación está recogido en el EXCEL “Tabla marco teórico y modelo de evaluación” donde hay un desglose de las dimensiones teóricas y analíticas, las preguntas, las hipótesis, las metodologías, las variables y los indicadores.



## Bibliografia

Ajuntament de Mataró (2016) *Observatori Municipal de l'Habitatge*. Mataró.

Ajuntament de Mataró (2018) *Pla Local d'Habitatge 2018-2023*. Mataró.

Allen, J. (2006) 'Welfare regimes, welfare systems and housing in southern Europe', *European Journal of Housing Policy*, 6(3), pp. 251–277. doi: 10.1080/14616710600973102.

Bailey, N. (1999) 'Deregulated private renting: A decade of change in Scotland', *Journal of Housing and the Built Environment*, 14(4), pp. 363–384. doi: 10.1007/bf02496763.

Brenner, N., Marcuse, P. and Mayer, M. (2012) *Cities for people, not for profit: critical urban theory and the right to the city*. Routledge.

Casciano, R., & Massey, D. (2012) *Neighborhood disorder & anxiety symptoms: New evidence from a quasi-experimental study*. Health Place, 180-90.

Castles, F. G. and Ferrera, M. (1996) 'Home ownership and the welfare state: Is southern Europe different?', *South European Society and Politics*. Frank Cass Publishers, 1(2), pp. 163–185. doi: 10.1080/13608749608539470.

Century 21 (2018) *Observatorio del mercado de la vivienda en Cataluña*.

Chaplin, R. and Freeman, A. (1999) 'Towards an Accurate Description of Affordability', *Urban Studies*, 36(11), p. 949± 1957. doi: 10.1080/0042098992692 Article information.

Chetty, R., Hendren, N., & Katz, L. F. (2016) *The Effects of Exposure to Better Neighborhoods on Children: New Evidence from the Moving to Opportunity Experiment*. American Economic Review, 106(4).

Clapham, D., Foye, C. and Blyth, R. (2019) *How should we evaluate housing outcomes?*

Col·legi d'Arquitectes de Catalunya (1973) 'Grupo de 60 viviendas en Mataró, en régimen de cooperativa', *Cuadernos de arquitectura y urbanismo*, 96, pp. 34–40.

Colmera i Rovira, M. (no date) *Mataró Anys 30. Recuperem la nostra història*.

De Decker, P. (2009) 'Social Rental Agencies: Still a Splendid Idea?', *European Journal of Homelessness*, 3, pp. 215–230.

Deluca, S., & Dayton, E. (2009) *Switching social contexts: The effects of housing mobility & school choice programs on youth outcomes*. Annual Review Sociology. John Hopkins University.

Eriksen, M. D. and Ross, A. (2015) 'Housing vouchers and the price of rental housing', *American Economic Journal: Economic Policy*. American Economic Association, 7(3), pp. 154–176. doi: 10.1257/pol.20130064.





Etcèteres (2016) *Manual de l' habitatge cooperatiu*. Barcelona.

Gabrielle Fack (2006) 'Are housing benefit an effective way to redistribute income? Evidence from a natural experiment in France', *Labour Economics*. Elsevier, 13(6), pp. 747–771.

Favilukis, J. Mabile P. and Van Nieuwerburgh (2019) *Affordable Housing and City Welfare*. Meeting Papers 867, Society for Economic Dynamics.

Generalitat de Catalunya (2009) *Informe sobre el sector de l'habitatge a Catalunya*.

Gibson, M. *et al.* (2011) 'Housing and health inequalities: a synthesis of systematic reviews of interventions aimed at different pathways linking housing and health.', *Health & place*, 17(1), pp. 175–84. doi: 10.1016/j.healthplace.2010.09.011.

Harloe, M. (1995) *The People's Home? Social Rented Housing in Europe and America*. Oxford: Blackwell.

Harvey, D. (2010) *The Enigma of Capital and the Crisis of Capitalism*. London: Profile Books .

Howden-Chapman, P., Crane, J., Chapman, R., & Fougere, G. (2011). *Improving health & energy efficiency through community-based housing interventions*. *International Journal of Public Health*, 56, 583–588.

Hernández-Pizarro, H. M., Llana, C. and Raya, J. M. (2019) *Anàlisi de context i dimensió del Mercat de Lloguer a Mataró*.

Housing Europe (2019) *The state of housing in the EU 2019*. Brussels.

Huron, A. (2018) *Carving out the commons: tenant organizing and housing cooperatives in Washington, D.C.* Minneapolis, MN: University of Minnesota Press.

Jackson, L., Langille, L., Lyons, R., Hughes, J., Martin, D., & Winstanley, V. (2009) *Does moving from a high-poverty to lower-poverty neighborhood improve mental health? A realist review of 'Moving to Opportunity'*. *Health & Place*, Elsevier, 15, 961-970.

Katz, B., Turner, M. A., Brown, K. D., Cunningham, M., & Sawyer, N. (2003) *Rethinking Local Affordable Housing Strategies: Lessons From 70 Years of Policy & Practice*. The Brookings Institution Center on Urban & Metropolitan Policy & The Urban Institute.

Kickert, W. J. M. (Walter J. M., Klijn, E.-H. and Koppenjan, J. F. M. (1997) *Managing complex networks: strategies for the public sector*. Thousand Oaks, CA: Sage.

Krokkors, K. (2012) 'Co-Housing in the Making', *Built Environment*, 38(2), pp. 309–314.

Lees, L., Shin, H. B. and López Morales, E. (2016) *Planetary gentrification*. Cambridge: Polity. Lindberg, R. A. *et al.* (2010) 'Housing interventions at the neighborhood level and health: a review of the evidence.', *Journal of public health management and practice: JPHMP*, 16(5 Suppl), pp. S44-52. doi: 10.1097/PHH.0b013e3181dfbb72.

Malpass, P. (2008) 'Housing and the new welfare state: Wobbly pillar or cornerstone?', *Housing*



*Studies*, 23(1), pp. 1–19. doi: 10.1080/02673030701731100.

Mattei, U. (2011) *Beni comuni. Un manifesto*. Bari: Laterza.

McKee, K. (2012) 'Young People, Homeownership and Future Welfare', *Housing Studies*, pp. 853–862. doi: 10.1080/02673037.2012.714463.

Moreau, S. and Pittini, A. (2012) *Co-operative Housing around the World*.

Moulton, S., Peck, L., & Dillman, K.-N. (2014) *Moving to Opportunity's Impact on Health & Well-Being Among High-Dosage Participants*. *Housing Policy Debate*, 24(2), 415-445.

Owens, A. (2017) *How Do People-Based Housing Policies Affect People (and Place)?* *Housing Policy Debate*, 27(2), 266-281.

Parés, M., Ferreri, M. and Cabré, E. (2020) [forthcoming] *La coproducció d'habitatge a Catalunya: orientacions per al món local*. Diputació de Barcelona.

Pons, E. (2019) 'La mitad del sueldo de los catalanes se les va en el alquiler', *El periódico*, 19 June.

Preece, J. (2018) *The impact of welfare & tenancy reforms on housing associations*. UK Collaborative Centre for Housing Evidence.

Pressman, J. L. and Wildavsky, A. B. (1984) *Implementation: how great expectations in Washington are dashed in Oakland: or, why it's amazing that federal programs work at all, this being a saga of the Economic Development Administration as told by two sympathetic observers who seek to build morals on a foundation of ruined hopes*. University of California Press.

Rolnik, R. and Hirschhorn, F. (2019) *Urban warfare: housing under the empire of finance*. London: Verso.

Salinas, S. and Sanz, J. (2003) *Las cooperativas de viviendas en España. Desafíos de presente y futuro*. Ávila: Publicaciones Universidad Católica de Ávila.

Salvi del Pero, A., Adema, W., Ferraro, V., & Frey, V. (2016) *Policies to promote access to good-quality affordable housing in OECD countries*. OECD.

Sinai, T. and Waldfoegel, J. (2005) 'Do low-income housing subsidies increase the occupied housing stock?', *Journal of Public Economics*, 89(11–12), pp. 2137–2164. doi: 10.1016/j.jpubeco.2004.06.015.

Stephens, M., Fitzpatrick, S., Elsinga, M., van Steen, G., & Chzhen, Y. (2010). *Study on Housing Exclusion: Welfare Policies, Labour Market & Housing Provision*. European Commission, Brussels.

Stone, D. (2001) *A Policy Paradox*. W. W. Norton & Company.

Terrones, A i Serratusell, G. (2014) 'Les polítiques locals d'habitatge. Institucionalització, diversitat i canvi'. Barcelona: Diputació de Barcelona.

Thomson, H., Thomas, S., Sellstrom, E., & Petticrew, M. (2009) *The Health Impacts of Housing Improvements: A systematic Review of Intervention Studies From 1887 to 2007*. *American Journal of*



Public Health, 99(53).

Torgersen, U. (1987) 'Housing: The wobbly pillar under the welfare state', *Scandinavian Housing and Planning Research*, 4, pp. 116–126. doi: 10.1080/02815737.1987.10801428.

Trilla i Bellart, C. and Bosch i Meda, J. (2018) 'El parque público y protegido de viviendas en España : un análisis desde el contexto europeo'. Barcelona: Fundación Alternativas.

Tummers, L. (2016) 'The re-emergence of self-managed co-housing in Europe: A critical review of co-housing research', *Urban Studies*, 53(10). doi: 10.1177/0042098015586696.

Vestbro, D. (2010) *Living Together – Co-housing Ideas and Realities Around the World*. Stockholm: Royal Institute of Technology Division of Urban Studies in collaboration with Kollektivhus NU.



Este obra está bajo una [licencia de Creative Commons Reconocimiento-  
NoComercial-CompartirIgual 4.0  
Internacional](https://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/4.0/).