

ACTIVACIÓN DEL VACÍO EN LOS PLANES MUNICIPALES DE VIVIENDA: ESTRATEGIAS DESDE LA PARTICIPACIÓN¹

Juan Francisco Fernández Rodríguez², Esteban de Manuel Jerez³, Virginia Gutiérrez Barbarrusa⁴ y Vicente Barragán Robles⁵

Resumen

El Plan Andaluz de Vivienda y Rehabilitación, como figura marco de los planes municipales de vivienda y suelo, apunta hacia la activación de vivienda y suelos vacantes como uno de los objetivos prioritarios de la política de vivienda. Localidades andaluzas como Bormujos o Bollullos de la Mitación (Sevilla), con sectores suburbanos inconclusos, promociones fallidas y vivienda inacabada o vacía, se enfrentan al reto de dar respuesta a las necesidades de acceso de sus ciudadanos incentivando acciones de movilización de ese stock vacante.

Para ello, en fase de redacción de los planes de vivienda de ambos municipios, se desarrolla un proceso participativo que actúa como mecanismo de

ACTIVATION OF UNOCCUPIED DWELLINGS THROUGH MUNICIPAL HOUSING PLANS: STRATEGIES FROM PARTICIPATION¹

Juan Francisco Fernández Rodríguez², Esteban De Manuel Jerez³, Virginia Gutiérrez Barbarrusa⁴ y Vicente Barragán Robles⁵

Abstract

The Andalusian Housing and Rehabilitation Plan, as a framework for the municipal housing and land plans, points towards the activation of housing and vacant land as one of the priorities of housing policy. Andalusian towns such as Bormujos or Bollullos de la Mitación (Seville), with unfinished suburban projects, property developments and unfinished or empty housing, face the challenge of answering the demands of access to housing of citizens through the support of actions to use this vacant stock. To this end, the draft phase of plans for housing of both municipalities involves the development of a participatory process to ensure consensus between institutional and social actors and design lines of

consenso entre actores institucionales y sociales, dirigido a diseñar líneas de actuación sobre las distintas situaciones de vacíos detectados. El objetivo del presente artículo será el de extraer claves del citado proceso, utilizando como metodología el estudio comparado de casos y herramientas propias de la Investigación-Acción-Participativa. A partir de los resultados obtenidos, definiremos las principales conclusiones de la investigación, en la línea de determinar en qué medida el proceso participativo desarrollado contribuye al diseño de estrategias de activación de la vivienda vacía y suelos vacantes a escala municipal.

PALABRAS CLAVE: VIVIENDA VACÍA; PARTICIPACIÓN CIUDADANA; PLANIFICACIÓN RESIDENCIAL; POLÍTICA DE VIVIENDA

Recibido: 26-10-2018

Aceptado: 21-03-2019

-
- 1 Trabajo vinculado a la redacción de los Planes Municipales de Vivienda y Suelo de los municipios sevillanos de Bormujos y Bollullos de la Mitación, redactados por la cooperativa de servicio público El taller Ecosocial de Hábitat Cuatro y financiados por ambos ayuntamientos y la Junta de Andalucía.
 - 2 España. Universidad de Sevilla, <http://orcid.org/0000-0003-3253-1191>. Correo electrónico: jfernandez52@us.es
 - 3 España. Escuela Técnica Superior de Arquitectura, Universidad de Sevilla, <https://orcid.org/0000-0002-6548-1699>. Correo electrónico: estebandemanueljerez@gmail.com
 - 4 España. Departamento de Sociología, Universidad Pablo de Olavide, <https://orcid.org/0000-0001-6985-2074>. Correo electrónico: vbarbarrusa@gmail.com
 - 5 España. Universidad Pablo de Olavide, <https://orcid.org/0000-0001-6958-1710>. Correo electrónico: participativos@gmail.com

action on different situations of identified vacancies. The purpose of this paper is to extract key factors from this participatory process through the study of comparative cases and tools of Participatory-Action-Research. Based on the results obtained we define the main conclusions of this research to determine how a participatory process contributes to the design of activation strategies of empty housing and vacant land at municipal level.

KEYWORDS: EMPTY HOUSING; CITIZEN PARTICIPATION; HOUSING PLANNING; HOUSING POLICY

Received: 26-10-2018

Accepted: 21-03-2019

-
- 1 Project associated with the drafting of the Municipal Housing and Land Plans, municipalities of Bormujos and Bollullos de la Mitacion, drafted by the public cooperative El Taller Ecosocial de Habitat Cuatro and funded by the Regional Government of Andalusia.
 - 2 Spain. University of Seville, <http://orcid.org/0000-0003-3253-1191>. Email: jfernandez52@us.es
 - 3 Spain. Higher Technical School of Architecture, University of Seville, <https://orcid.org/0000-0002-6548-1699>. Email: estebandemanueljerez@gmail.com
 - 4 Spain. School of Sociology, Pablo de Olavide University, <https://orcid.org/0000-0001-6985-2074>. Email: vbarbarrusa@gmail.com
 - 5 Spain. Pablo de Olavide University, <https://orcid.org/0000-0001-6958-1710>. Email: participativos@gmail.com

Introducción

La acción supone complejidad, es decir, elementos aleatorios, azar, iniciativa, decisión, conciencia de las derivas y de las transformaciones. La palabra estrategia se opone a la palabra programa. Para las secuencias que se sitúan en un ambiente estable, conviene utilizar programas. El programa no obliga a estar vigilante. No obliga a innovar. Así es que cuando nosotros nos sentamos al volante de nuestro coche, una parte de nuestra conducta está programada. Si surge un embotellamiento inesperado, hace falta decidir si hay que cambiar el itinerario o no, si hay que violar el código: hace falta hacer uso de estrategias. Es por eso que tenemos que utilizar múltiples fragmentos de acción programada para poder concentrarnos sobre lo que es importante, la estrategia con los elementos aleatorios.

Morin, *Introducción al pensamiento complejo*.

El Plan de Vivienda y Rehabilitación de Andalucía 2016-2020 (Junta de Andalucía, 2016), marco en el que se encuadra la redacción de los planes municipales de vivienda y suelo, apuesta por la activación del stock vacante existente como una de las líneas prioritarias con la que satisfacer las demandas residenciales de la ciudadanía y garantizar el cumplimiento de su función social, según recogen la ley reguladora del derecho a la vivienda en Andalucía (Ley 1, 2010) y la ley de medidas para asegurar el

cumplimiento de la función social de la vivienda (Ley 4, 2013).

Frente a un modelo cuantitativo de producción de vivienda en propiedad, ligada a la inversión, que ha generado un acusado desajuste entre oferta y demanda de vivienda en España, y un desequilibrio en la ordenación del territorio y la cohesión social (Alguacil et ál., 2012), se impone la necesidad de dar respuesta a la exigencia de la vivienda como derecho con políticas eficaces e instrumentos de planificación adecuados, que desvinculen desarrollo urbano y crecimiento económico, apuesten por la rehabilitación y renovación de la ciudad consolidada y reduzcan el parque de vivienda vacante (Vinuesa et ál., 2012). Por ello, resulta necesario apostar por modelos de ciudad compacta, complejizando las áreas urbanizadas existentes y poniendo en uso el patrimonio urbano infrautilizado, y hacerlo contando con la participación ciudadana (Fariña y Naredo, 2010), en contraposición con un modelo de producción de vivienda y ciudad en el que estado y mercado establecen unas reglas de juego bajo las que los ciudadanos solo pueden actuar como meros consumidores de un producto final que se les presenta como objeto de inversión (Manuel, 2010).

El Decreto 141/2016, de 2 de agosto, por el que se regula el citado Plan Andaluz de Vivienda, señala tres aspectos fundamentales en torno a los que deberá girar la política de vivienda autonómica:

facilitar el acceso a la vivienda en condiciones asequibles, fomentando el alquiler fundamentalmente de las desocupadas; incentivar la rehabilitación del parque existente; facilitar el cambio hacia un modelo de ciudad sostenible y accesible. Para ello, el citado plan pone en marcha programas como el PIMA (de Intermediación en el Mercado del Alquiler), destinado a poner en uso vivienda vacía mediante un sistema de garantías y avales a los propietarios, o el de alquiler de edificios de viviendas deshabitadas, además de otros de fomento del parque público de vivienda en alquiler, rehabilitación y recualificación de la ciudad existente, en línea con las reflexiones de diferentes investigadores acerca de cómo afrontar el reto de la vivienda vacía con medidas combinadas de alquiler y rehabilitación, ligadas a la participación de agencias regionales de intermediación (Alguacil et al., 2012) o de agencias mixtas (públicas y asociativas) que ofrezcan asesoramiento legal, técnico, apoyo financiero, arbitrajes y garantías a propietarios y arrendatarios (Vinuesa et al., 2012).

El Plan Municipal de Vivienda y Suelo es la figura que, a escala local, asume el reto de definir líneas de actuación específicas que concreten esas directrices para ofrecer respuestas innovadoras a una población demandante en contexto de escasez de recursos. Para ello, como el propio plan andaluz señala, será necesario contar con la implicación

de los distintos actores involucrados en el proceso habitacional municipal, por lo que se fomentará la participación de los agentes institucionales y sociales más representativos, así como demandantes de vivienda y ciudadanía en general.

El presente artículo analiza el proceso participativo ligado a la redacción de dos planes municipales de vivienda y suelo, de las localidades sevillanas de Bormujos y Bollullos de la Mitación. El objetivo de la investigación es el de definir con la población, el equipo técnico y el gobierno municipal, las principales estrategias y líneas de acción diseñadas en la línea de apostar por la activación de la vivienda vacía municipal como recurso con el que afrontar las necesidades residenciales de la localidad.

Para ello partiremos del entendimiento de que los instrumentos de planificación deberán formularse bajo un contexto que contemple la gestión de la incertidumbre (Morin, 1990). La capacidad y necesidad de acceso a la vivienda de la población a lo largo de los próximos años estarán ligadas a un gran número de variables con una evolución de difícil predicción (dinámicas económicas, de empleo, de acceso a la financiación, de inversión pública etc.), por lo que no resultará fácil programarlas. Por ello, la investigación se plantea desde una perspectiva más estratégica que programática, estableciendo unas hipótesis de partida que el desarrollo del plan confirmará, modificará o descartará.

Marco teórico

En España, tanto la propiedad del suelo como la actividad urbanizadora y la promoción residencial se han concentrado tradicionalmente en manos de operadores privados, cosa que el marco legislativo nacional ha favorecido históricamente (Trilla y Bosch, 2018). Frente a este modelo, y en un contexto de crisis económica y social, la política de vivienda deberá favorecer la conexión entre agentes (mercado, poderes públicos, ciudadanía) y orientarse hacia lo comunitario como pilar central para la consecución de una mejor sociedad, pasando del estado del bienestar a la sociedad de bienestar, entendida como de corresponsabilidad entre agentes (“La vivienda en la crisis”, 2015).

Bajo esta reflexión, y en la línea de buscar soluciones participadas y consensuadas a los problemas de vivienda de los municipios objeto de estudio, señalaremos como marco de referencia de la investigación y del diseño de los citados planes de vivienda el de la Producción y Gestión Social del Hábitat, como modelo que aporta al usuario el papel protagonista en la toma de decisiones sobre su hábitat. Se trata de un término introducido por el grupo latinoamericano de la Coalición Internacional para el Hábitat (HIC) en 2002, que Enrique Ortiz define como

Todos aquellos procesos generadores de espacios habitables, componentes urbanos y viviendas, que se realizan bajo el control de autoproductores y otros agentes sociales que operan sin fines lucrativos [...] e implica diferentes niveles de participación social en las diversas fases del proceso habitacional: planeación, construcción, distribución, uso. (Ortiz, 2002, p. 13).

Esa reivindicación del hombre como protagonista de la construcción democrática de la ciudad se encuentra en el concepto de “derecho a la ciudad” acuñado por Henri Lefebvre (1969). Ana Sugranyes se refiere a este como “la posibilidad de construir una ciudad en la que se pueda vivir dignamente, reconocerse como parte de ella, y donde se posibilite la distribución equitativa de diferentes tipos de recursos” (2010, p. 75). David Harvey (2012) señala además que el derecho a la ciudad incluye el derecho a transformar la ciudad existente en algo radicalmente distinto.

Respecto a la transformación de la ciudad, entendida como soporte del hábitat social, Esteban de Manuel (2010) señala que estará vinculada a la transformación de las tres dimensiones que la componen: Urbs, Civitas y Polis (Capel, 2003). Cualquier transformación de una de ellas (dimensión física, social, u organizativa) causará transformación en las otras dos. Sin embargo, señala de Manuel, la más efectiva para la transformación del

hábitat social será la del ámbito organizativo, lo que requerirá de la implicación y participación de la ciudadanía en el desarrollo de políticas urbanas.

José María López define participación como “una vía de distribución equitativa del poder de decisión en procesos de construcción colectiva y concertación entre actores” (2010, p. 144). Se trata de un mecanismo de formulación de políticas públicas que reconoce la diversidad de agentes involucrados y pone en valor “la retroalimentación entre los actores, así como entre la teoría y la acción” (Sugranyes, 2010, p. 74).

Un proceso participativo podrá tener diferentes niveles de alcance, representados habitualmente a través de la imagen de la escalera de la participación (López, 2010). Si en ella el peldaño inicial es ocupado por procesos de gestión directa sin participación, la investigación objeto de estudio se ubicará en los escalones más altos, ligados a modelos de codecisión para la construcción colectiva de propuestas y procesos de autogestión que enfatizan en la transformación de las relaciones sociales entre participantes. Así, entenderemos la participación como procesos de deliberación pública en los que técnicos, políticos y vecinos toman decisiones de forma consensuada a través de espacios articulados para ello, siendo una herramienta, no tanto de información o consulta, sino de profundización del sistema democrático y construcción de ciudadanía (Rosa y Encina, 2003).

La participación, en el ámbito de la investigación social, servirá además como herramienta de construcción colectiva de conocimiento científico. De esta forma, será la estrategia metodológica con la que el investigador social consiga compatibilizar las múltiples miradas que sobre la realidad observada aporten los diferentes sujetos implicados en el proceso (Montañés, 2009). En ese sentido, Víctor Pelli (2010) habla de combinar la construcción de la mirada transdisciplinaria con la transectorialidad, como vía de producción de conocimiento que integre a los distintos sectores de la sociedad afectados, lo que a su vez se relaciona con la idea de producir un intercambio entre saberes técnicos y sociales, que determinados autores denominan ecología de los saberes (Rodríguez-Villasante, 1993), entendida como un modelo de participación ecosistémica en el que cada actor participa de distinto modo, dado que parten de perfiles sociales y culturales diferentes, para alcanzar un intercambio global equilibrado.

La Investigación-Acción-Participativa (IAP), con referentes latinoamericanos como Paulo Freire y Orlando Fals Borda, será por tanto el marco metodológico de referencia para el estudio que nos ocupa. Recurriendo a lo apuntado por diferentes autores, podemos definir la IAP como “método de estudio y acción que busca obtener resultados fiables y útiles para mejorar situaciones colectivas, basando la investigación en la participación de los propios colectivos a investigar” (Alberich, 2007, p.

6). Rosa y Encina introducen además la idea de espiral espacio-temporal que, con el apoyo de expertos metodológicos, “genera un proceso de intercambio y construcción colectiva del conocimiento que puede provocar acciones de cambio” (2003, p. 94). Valderrama añade que la IAP facilita el análisis de necesidades y recursos para planificar medidas “bajo la toma de conciencia crítica de la población sobre su realidad, su empoderamiento, su movilización colectiva y su acción transformadora” (2013, p. 60).

De esta forma, entenderemos la IAP como un proceso de investigación, cíclico en el tiempo, que da prioridad a los protagonistas de la realidad analizada, vinculando estudio y acción, para alcanzar la transformación de esa realidad a través de la potenciación del desarrollo personal de sus participantes y la toma de conciencia crítica.

Como señalan Molina y García en “La vivienda en la crisis” (2015), un proyecto de innovación social en el ámbito de la vivienda, y en el actual contexto, deberá vincularse necesariamente a la participación de sus actores para favorecer el consenso y responder a las preocupaciones de la ciudadanía, apostando además por la flexibilidad, con soluciones alternativas a fórmulas tradicionales de acceso a la vivienda. Esa flexibilidad se manifestará, entre otras, en el desarrollo de fórmulas de gestión compartida de inmuebles, con un papel activo de regulación de los agentes institucionales; en el

acompañamiento de ciertos colectivos que acceden a la vivienda sin apenas recursos; en la revalorización de inmuebles que se encuentran en estado de abandono o semiabandono; o en la diversificación del régimen de propiedad de esos inmuebles (administración pública, entidades privadas, sin ánimo de lucro, particulares), así como de las vías de financiación de las actuaciones y el riesgo asumido por los actores.

Bajo estas reflexiones, y teniendo en cuenta el objetivo del presente estudio, la pregunta de investigación a la que el artículo trata de dar respuesta es: ¿Cómo contribuye el desarrollo de un proceso participativo, ligado a la redacción de un plan municipal de vivienda, a la definición de estrategias y líneas de acción dirigidas a la activación de las viviendas vacías como recursos con los que afrontar las demandas habitacionales de la ciudadanía en ámbito local?

Metodología

El método de investigación utilizado en el presente artículo, en el marco de la IAP ya definido, es el estudio comparado de casos. Investigadores como Murillo (2013) lo consideran un instrumento adecuado de entendimiento de situaciones complejas desde la descripción y el análisis dentro de su contexto. Dada la vinculación directa con la realidad

objeto de estudio, se considera además que sus resultados, muy ligados a la práctica y la experiencia, pueden favorecer la transformación del fenómeno estudiado, e incorporarse al diseño de estrategias de intervención (Muñiz, 2012), siendo además un método adecuado para el trabajo cooperativo e interdisciplinar.

Para ello, se seleccionan como casos de estudio los municipios sevillanos de Bormujos y Bollullos de la Mitación, pertenecientes a la comarca de El Aljarafe, un sector de tradición rural que en los últimos años ha experimentado un importante proceso de expansión urbanística hasta quedar integrado en el área metropolitana de Sevilla. La elección de estos dos municipios, de similares características, responde al interés de llevar a cabo un estudio de casos colectivo o múltiple (Muñiz, 2012). Así, se plantean a ambos casos los mismos interrogantes, comparando los resultados obtenidos para alcanzar conclusiones que puedan considerarse más sólidas y permitan definir generalizaciones (Murrillo, 2013). Un aspecto decisivo a la hora de optar por estos dos municipios ha sido que ambos cuentan con gobiernos locales interesados en abordar el problema de la vivienda desde la redacción de un Plan Municipal de Vivienda y Suelo ligado a un proceso de Investigación-Acción-Participativa, con el acompañamiento de un equipo de asistencia técnica interdisciplinar ligado a las universidades públicas de Sevilla.

Con la perspectiva descriptiva desde la que se afronta el estudio de ambos casos, y un marco metodológico propio de la IAP, la obtención de la información se vincula al desarrollo de técnicas de carácter dialéctico (ligadas al diálogo). Así, según señala Alberich (2007), el marco tecnológico más adecuado para este tipo de estudios es el de la asamblea, como mecanismo de negociación entre agentes que partiendo de posiciones desiguales buscan alcanzar una situación de mayor igualdad dentro de la diversidad.

Bajo el modelo asambleario, desarrollado en talleres, se emplean diferentes dinámicas de trabajo de carácter cualitativas, con apoyo de datos cuantitativos, recogidas en el plan de participación diseñado por el equipo de asistencia técnica. La información obtenida de ese proceso es evaluada por el equipo técnico redactor, utilizando herramientas de triangulación para compatibilizar las miradas de técnicos, políticos y ciudadanos, y de codificación para agruparla en categorías, conceptos o temas similares (Fernández, 2006). Así, los resultados alcanzados se sistematizan y analizan para definir las principales conclusiones arrojadas por estas experiencias, con el objetivo de contribuir al debate sobre el papel de la participación en procesos de toma de decisión para la elaboración de políticas públicas.

Plan de participación

ANTECEDENTES. FASE DE DIAGNÓSTICO

El proceso participativo de definición de estrategias y líneas de acción objeto de estudio se concibe como una segunda fase dentro del plan de participación diseñado por el equipo técnico redactor para el desarrollo de ambos planes de vivienda. Por ello, y como base del trabajo a llevar a cabo, pasaremos a definir los principales resultados alcanzados en la fase previa de diagnóstico, estructurada en torno a dos espacios de participación paralelos: uno institucional, que dio lugar a la denominada comisión técnico-política y otro ciudadano, concebido como grupo motor. El primero estaba integrado por políticos y técnicos de las distintas áreas municipales (alcaldía, urbanismo, desarrollo local, juventud, medio ambiente, participación, comunicación), mientras que el segundo se generó a partir de una convocatoria abierta e invitación específica a actores sociales clave vinculados a la vivienda y los derechos sociales, que dio lugar a un grupo heterogéneo con mayor presencia de activistas sociales en el caso de Bollullos de la Mitación, y de demandantes de vivienda en Bormujos.

Ambos trabajaron en jornadas independientes de mapeo social y autodiagnóstico que permitieron identificar los diferentes grupos de acción municipales y las problemáticas urbanas existentes, así como definir los principales recursos y necesidades para apuntar hacia los retos a afrontar por la fase estratégica del plan, en este caso, hacer efectivo el derecho a la vivienda, abriendo una vía de acción política municipal que fortalezca el papel institucional del ayuntamiento como agente regulador del mercado local y facilitador del acceso a la vivienda.

A su vez, se consolidaron los dos espacios de participación señalados, con un alto grado de compromiso por parte de los agentes involucrados (técnicos, políticos y ciudadanos) con los objetivos del plan, que se concretarían en la posterior fase estratégica.

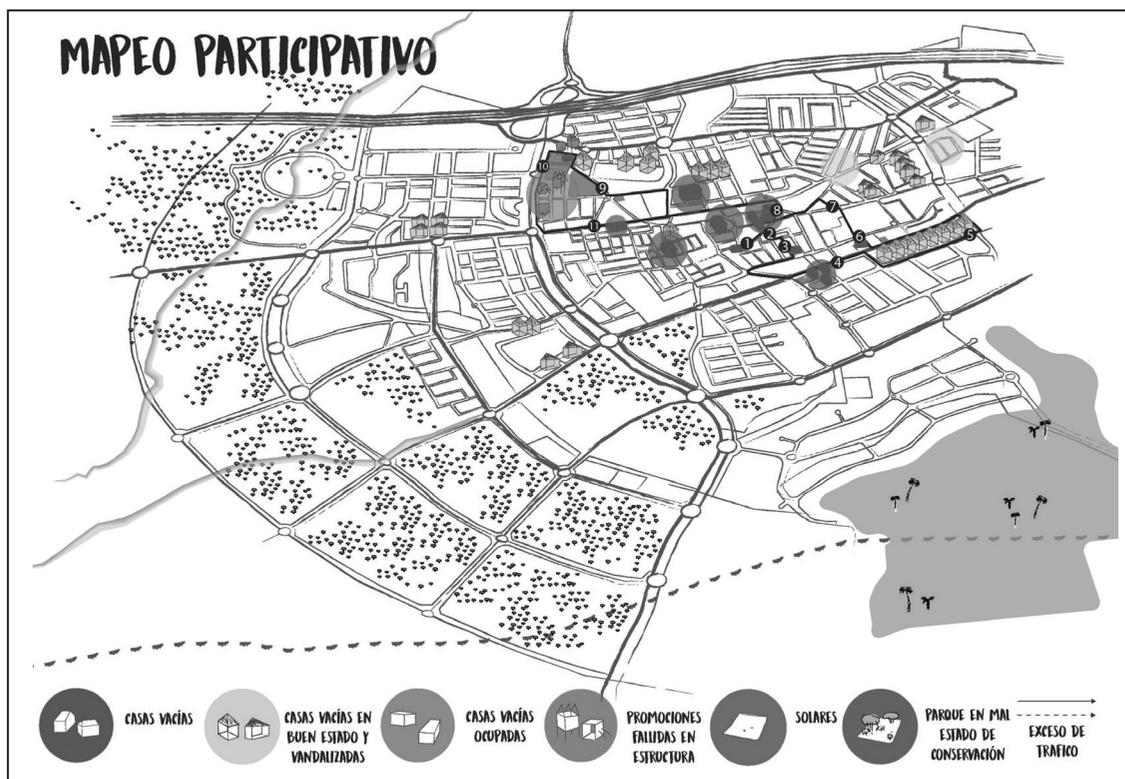
Se sintetiza a continuación (Tabla 1) la información extraída de ese diagnóstico previo:

TABLA 1. DATOS DE CONTEXTO DE LOS CASOS DE ESTUDIO.

	Bormujos	Bollullos de la Mitación
Ubicación	Primera corona del Aljarafe. Zona central del área metropolitana de Sevilla	Segunda corona del Aljarafe. Zona periférica del área metropolitana de Sevilla
Población	21.476 habitantes (censo 2016)	10.330 habitantes (censo 2016)
Carácter del municipio	Conurbación que liga el municipio a otros próximos como continuo urbanizado	Rural, aunque con influencia de las dinámicas de crecimiento de la región
Hogares con dos o más miembros desempleados	12%	25%
Factor de vulnerabilidad	16% (3.224 personas)	14,1% (1.369 personas)
Necesidad de vivienda por emancipación en alquiler social	63%	67,4%
Bolsa de vivienda vacía	561	361
Otras casuísticas del parque residencial	Sectores suburbanos inconclusos, promociones fallidas, vivienda vandalizada, esqueletos estructurales, vivienda ocupada irregularmente, vivienda inacabada, suelo vacante (Figuras 1 y 2)	
Retos del plan	<ul style="list-style-type: none"> • Facilitar el acceso a la vivienda de la población, atendiendo a los demandantes, grupos vulnerables y jóvenes • Incentivar el desarrollo de actuaciones protegibles, de rehabilitación y puesta en uso de vivienda vacía asequible, con la intermediación institucional y la iniciativa social 	

Fuente: elaboración propia.

FIGURA 2. MAPEO DE SITUACIONES DE VACÍO DE BORMUJOS.



Fuente: Laura Alard. El Taller Ecosocial Hábitat 4.

FASE ESTRATÉGICA

Para la fase de definición de estrategias y líneas de acción, el plan de participación diseñado contempló el desarrollo de una única jornada en cada uno de los municipios (Figura 3), a la que estarían

convocadas de forma conjunta las dos instancias de participación consolidadas en fase de diagnóstico: Comisión Técnico-Política y Grupo Motor Ciudadano. A su vez, se realiza una convocatoria pública para incorporar a agentes sociales que no hubieran participado en la anterior fase del plan.

FIGURA 3. CARTELES DE DIFUSIÓN DE LAS JORNADAS.



Fuente: El Taller Ecosocial Hábitat 4.

TABLA 2. REFERENTES DE GESTIÓN DE VIVIENDA PRESENTADOS.

CASO	INTERÉS
Autoconstrucción en Marinaleda (Sevilla) (Dominguez, 2009)	Experiencia innovadora de implicación vecinal en Programas de Autoconstrucción de Viviendas
Cooperativismo de vivienda en cesión de uso (Lora, 2017)	Puesta en valor de la iniciativa social mediante fórmulas cooperativas de vivienda de tenencia colectiva
Oficina del Comisionado de Polígono Sur (Sevilla) (López, 2010)	Gestión participativa de un proceso de rehabilitación de viviendas, con apoyo de grupo técnico interdisciplinar
PRODUSA (Sociedad de Promoción y Desarrollo de Utrera S.A.), y SODECAR (Sociedad de Desarrollo de Carmona) (Sevilla)	Experiencias de Oficinas Municipales para la promoción y gestión de Viviendas Sociales
Patronato Municipal de Vivienda de Sevilla (Torres, 1985)	Experiencia de promoción de vivienda pública en alquiler en conjunto histórico

Fuente: elaboración propia.

El objetivo de esta jornada es el de definir de manera participativa los objetivos, estrategias y líneas de acción del plan, en base al diagnóstico desarrollado, para después priorizarlas y establecer los mecanismos de gestión y espacios de participación para su seguimiento y evaluación.

Para ello, la jornada se estructura en una primera mitad a la que se invita a un grupo de ponentes a presentar su experiencia en el desarrollo de iniciativas de referencia a nivel nacional e internacional (Tabla 2), como posibles ideas a incorporar al debate posterior, en cuestiones como la intermediación residencial de organismos institucionales o de tercer sector, la gestión de programas de rehabilitación, autoconstrucción, o de parques públicos desde oficinas municipales de vivienda, así como de puesta en marcha de experiencias cooperativas y de iniciativa social.

Tras la presentación de experiencias, se expone a los participantes el documento de avance del plan, redactado a partir de los resultados de la fase de diagnóstico, y se extraen de este una serie de problemáticas detectadas en los mapeos y transectos desarrollados en ambos municipios, ligados a la presencia de recursos vacantes existentes que sin embargo resultan inaccesibles para la población demandante.

Estas situaciones, detalladas en la Tabla 3 y divididas en tres categorías (promociones fallidas, viviendas inacabadas y viviendas vacías dispersas), se plantean como casos de estudio concretos en torno a los que trabajar en la segunda mitad de la jornada, como base para el debate de definición de posibles estrategias para su activación.

TABLA 3. CASOS DE ESTUDIO SELECCIONADOS.

CASOS		CASUÍSTICAS DETECTADAS		GRUPO DE TRABAJO Y OBJETIVO GENERAL
		Promoción fallida. Conjunto viviendas vacías	Promoción de viviendas inacabadas	Viviendas vacías dispersas
BORMUJOS				
CASO 1 	7 viviendas plurifamiliares, 12 locales comerciales en planta baja. Calle Almensilla 2009			Grupo ciudadano Gestión cooperativa en alquiler o en cesión de uso
CASO 2 	10 viviendas unifamiliares Calles Puerta Macarena, Puerta Real, Puerta de Córdoba, 2010			
CASO 3 		Promoción de 25 viviendas protegidas. En cimentación Calle Puerta del Arenal		Grupo institucional Viviendas públicas en alquiler. Finalización mediante aparcería
CASO 4 			195 viviendas en conjunto histórico 289 viviendas en nuevos crecimiento	Grupo institucional Bolsa de vivienda vacía en alquiler gestionada por la oficina de vivienda
CASO 5 	18 viviendas unifamiliares de lujo Calle Cecilia Bohn de Faber, 2009			

BOLLULLOS DE LA MITACIÓN

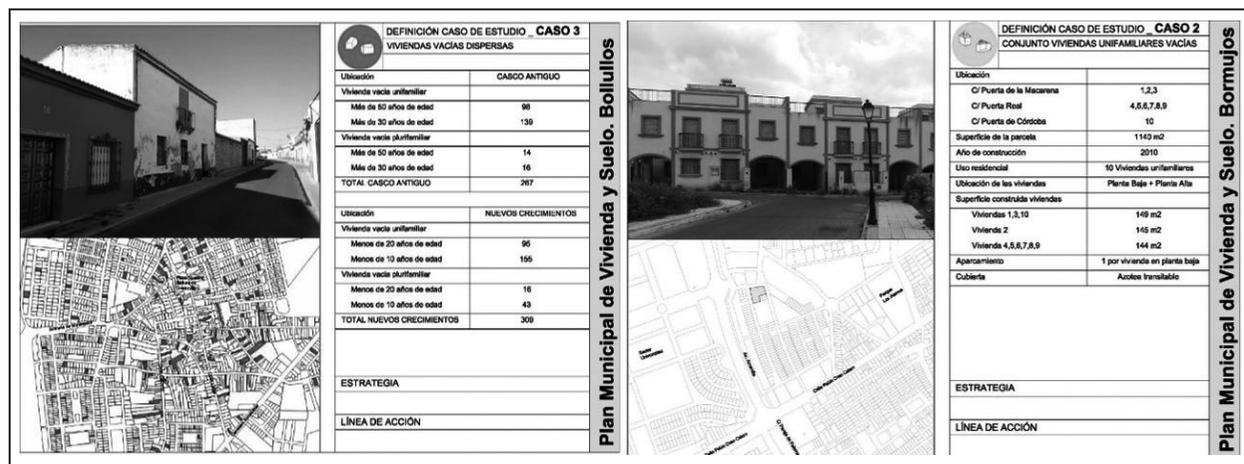
 <p>CASA 1</p>	<p>10 viviendas unifamiliares vandalizadas Calle Calvario, 2008</p>		<p>Grupo ciudadano Puesta en uso mediante iniciativa social</p>
 <p>CASA 2</p>		<p>63 viviendas unifamiliares en estructura y 6 en cerramiento. PP-R2</p>	<p>Grupo institucional Finalización de la promoción como viviendas sociales</p>
 <p>CASA 3</p>			<p>267 viviendas en conjunto histórico 309 viviendas en nuevos crecimientos</p> <p>Grupo institucional Bolsa de vivienda vacía en alquiler gestionada por la oficina de vivienda</p>

Fuente: elaboración propia.

Para cada caso se elabora una ficha (Figura 4) con datos técnicos sobre su ubicación, superficie, año de construcción o estado de conservación. Para el desarrollo del taller se propone crear grupos reducidos que trabajen en torno a un caso concreto. Para ello, y pese a que se plantea que en la jornada estratégica los grupos institucional y ciudadano, que en fase de diagnóstico trabajaron separados, confluyan, se asigna los casos más ligados a la

iniciativa social a participantes del grupo ciudadano (promoción fallida), mientras que los casos más ligados a la respuesta institucional se trabajarán por participantes del grupo técnico-político (vivienda inacabada y vivienda vacía dispersa). En la Tabla 3 se indica qué grupo trabaja en cada caso (3 en cada municipio) y qué objetivo inicial se plantea para abordarlo.

FIGURA 4. FICHAS TIPO DE DEFINICIÓN DE CASOS.



Fuente: El Taller Ecosocial Hábitat 4.

Como dinámica de trabajo se propone el debate, con apoyo de una matriz diseñada para analizar las principales estrategias y líneas de acción con las que abordar cada caso, en línea con las propuestas del Plan Andaluz de Vivienda. Además se profundiza en cada caso acerca de qué actores estarían implicados en el desarrollo de las acciones propuestas y qué funciones asumirían, qué previsión temporal estiman necesaria para su ejecución y qué recursos, materiales, económicos, humanos

o técnicos, serían necesarios para su puesta en marcha, tratando de dar respuesta a las preguntas lanzadas por los dinamizadores del proceso.

Al final de la jornada, las conclusiones alcanzadas por cada grupo son puestas en común en plenario, permitiendo que se dibuje un perfil colectivo de las líneas estratégicas generales hacia las que deberá orientarse el plan de vivienda de cada municipio para dar respuesta a las situaciones de vacío detectadas.

FIGURA 5. GRUPOS CIUDADANO-INSTITUCIONAL. BOLLULLOS DE LA MITACIÓN.



Fuente: El Taller Ecosocial. Hábitat 4.

FIGURA 6. GRUPOS CIUDADANO-INSTITUCIONAL. BORMUJOS.



Fuente: El Taller Ecosocial. Hábitat 4.

Resultados

Tras la evaluación y comparación de la información obtenida en las jornadas estratégicas de Bormujos y Bollullos de la Mitación, extraeremos los resultados de la investigación en cuanto al diseño de las principales líneas de acción de ambos planes, así como los mecanismos más adecuados para llevarlas a cabo.

Priorización de estrategias y líneas de acción

En cada municipio los participantes trabajaron divididos en tres grupos, dos institucionales y uno ciudadano (Figuras 5 y 6), en torno a los casos señalados previamente y bajo las premisas de los objetivos definidos inicialmente para ellos (Tabla 3).

A partir de ese primer objetivo, se debate sobre las principales estrategias y líneas de acción para alcanzarlo, sistematizándose las propuestas resultantes en la Tabla 4.

Así, vemos que para afrontar los casos de estudio seleccionados se apunta a tres estrategias generales (facilitar el acceso al parque, mejorar su conservación y acompañar a la población vulnerable), que cuentan con un peso similar, por lo que se propone su desarrollo de manera transversal y conjunta. Respecto a las líneas de acción, sin embargo, y pese a que todas las propuestas serán incluidas en el documento programático de ambos planes, los participantes atribuyen un mayor peso, y número de acciones, a los casos de reactivación de promociones fallidas (mediante iniciativa social) y vivienda vacía dispersa (con gestión de una oficina municipal que ponga en marcha programas de intermediación o rehabilitación para su activación), adquiriendo un segundo nivel de importancia la promoción de vivienda inacabada, ligada a su finalización con intervención municipal y participación de los demandantes en tareas de rehabilitación o autoconstrucción. Serán, por ello, las líneas de acción ligadas a la gestión de recursos existentes y finalizados las que resultan prioritarias para los participantes, cuestión sobre la que se profundiza en el debate posterior acerca de qué actores, plazos y recursos se estiman necesarios para alcanzar los objetivos planteados:

TABLA 4. DEFINICIÓN DE ESTRATEGIAS Y LÍNEAS DE ACCIÓN.

LÍNEAS DE ACCIÓN	CASUÍSTICAS DETECTADAS		
	Promoción fallida. Conjunto viviendas vacías	Promoción de viviendas inacabadas	Viviendas va- cías dispersas
ESTRATEGIA 1. FACILITAR EL ACCESO A LA VIVIENDA			
Reactivar el registro de demandantes			
Crear una bolsa de alquiler asequible, poniendo en uso las viviendas vacías mediante un programa de intermediación entre propietarios e inquilinos			
Promoción de iniciativas de cooperativas en régimen de cesión de uso o alquiler			
Programa de adaptación de viviendas demasiado grandes en relación con las necesidades demandadas			
ESTRATEGIA 2. MEJORAR LA CONSERVACIÓN Y HABITABILIDAD			
Activación del Registro Municipal de Solares y Ruinas			
Programa de rehabilitación concertada en conjunto histórico para alquiler de viviendas a precio asequible			
Programa de rehabilitación, finalización y conservación mediante aparcería urbana, (pago en especies mediante trabajos de reparación) de viviendas vacías en mal estado o sin terminar			
Promoción de iniciativas de autoconstrucción asistida (obra nueva, rehabilitación o terminación de promociones fallidas)			
ESTRATEGIA 3. ACOMPAÑAMIENTO A LA POBLACIÓN EN EL ACCESO A LA VIVIENDA Y EN LA MEJORA DE SUS CONDICIONES DE HABITABILIDAD			
Asesoramiento jurídico y acompañamiento a personas en situación vulnerable			
Puesta en marcha del Programa de Intermediación en el Mercado del Alquiler de vivienda asequible			
Apoyo técnico en programa de rehabilitación y autoconstrucción asistida			
Asesoría técnica en promoción de iniciativas de cooperativas de viviendas para jóvenes (alquiler o cesión de uso)			
RESUMEN			
ESTRATEGIA 1	3	1	3
ESTRATEGIA 2	3	1	3
ESTRATEGIA 3	3	2	3

Fuente: elaboración propia.

ACTORES

En ambos municipios, la implicación del Ayuntamiento como agente institucional, y en concreto de la alcaldía, se considera decisiva para la viabilidad de las propuestas planteadas. En el plano ejecutivo, será clave el papel de áreas municipales como Urbanismo y Bienestar Social, a los que deberán unirse Igualdad, Juventud, Desarrollo Local y Participación Ciudadana, así como las áreas más ligadas a la gestión (Secretaría, Asesoría Jurídica, Hacienda e Intervención). Para coordinar el trabajo de estas áreas, y la gestión de la ejecución del plan, se propone la creación de un mecanismo concreto, la Oficina Municipal de la Vivienda, como eje vertebrador del desarrollo de las distintas líneas de acción propuestas.

Se destaca también la importancia de involucrar a la sociedad civil en su conjunto, especialmente a los demandantes de vivienda, y de contar con el tejido social organizado, priorizando a las entidades más vinculadas con la población vulnerable ante la problemática de la vivienda. Además, se recalca la relevancia que ha de adquirir el Grupo Motor Ciudadano, surgido del propio proceso participativo, por el papel que jugará en la futura fase de seguimiento el plan. En el caso de Bormujos, se apunta a la importancia de contar con un equipo

técnico especializado que ejerza la labor de acompañamiento para la implantación de los mecanismos de control definidos por el plan.

DESARROLLO TEMPORAL

En cuanto a la previsión temporal de ejecución de las líneas planteadas, se señala en ambos municipios como prioritaria la creación de la Oficina Municipal de Vivienda, estableciéndose para ello un periodo de tres a seis meses. Las primeras líneas a poner en marcha por esta oficina, siguiendo la priorización de los participantes, serán la activación del Registro de Demandantes de Vivienda Protegida y la creación del Registro de Solares y Ruinas, estimándose que a medio plazo deberá haberse puesto en marcha el programa de alquiler de vivienda social, rehabilitación y reactivación de la vivienda vacía detectada, ligado a la negociación e intermediación con propietarios, así como los trabajos de asesoría y acompañamiento a la ciudadanía, para dotarla de un rol activo en el desarrollo del plan.

A largo plazo, se deberá garantizar el funcionamiento de la Oficina Municipal de la Vivienda como eje vertebrador del resto de programas propuestos, funcionando como instrumento ejecutivo de las políticas municipales de vivienda en ambas localidades.

RECURSOS

En ambos municipios se señala la necesidad de contar con una dotación económica y presupuestaria que garantice la ejecución del plan, procedente del propio ayuntamiento o de otras administraciones. En ese sentido, se hace mención a la importancia de acogerse a los distintos programas financiados por el Plan Andaluz de Vivienda, siendo la Oficina Municipal de Vivienda la encargada de canalizar estos recursos.

Los técnicos y políticos de las distintas áreas del ayuntamiento antes mencionadas supondrán un importante recurso humano puesto al servicio de la gestión del plan, a los que se sumará, en el caso de Bollullos de la Mitación, el personal propio de SODEMI, empresa municipal de desarrollo local a la que se propone encomendar las tareas de funcionamiento de la Oficina Municipal de la Vivienda.

Completan el apartado de recursos humanos los actores sociales (jóvenes o demandantes de vivienda) que pudieran implicarse en programas de autoconstrucción o rehabilitación en los que aportar su trabajo, además de los ciudadanos integrantes del Grupo Motor.

Por último, se señala la disponibilidad de espacios municipales que pudieran ser cedidos para su uso por los diferentes grupos de acción implicados en el desarrollo del plan, así como la posibilidad de que el ayuntamiento realice aportes de material de obra para el desarrollo de programas de autoconstrucción.

Herramientas de puesta en marcha del plan

OFICINA MUNICIPAL DE LA VIVIENDA

Una línea de acción transversal a todas las estrategias definidas, y que se señala como necesaria para el desarrollo del plan, es la puesta en marcha de la Oficina Municipal de la Vivienda. El trabajo en taller de varios grupos, especialmente los institucionales, giró fundamentalmente en torno a este instrumento del plan. Como resultado de ese trabajo se diseñan las principales tareas de la oficina a corto y medio plazo (Tabla 5), entendidas como las líneas de acción prioritaria, antes definidas, a poner en marcha desde el plan.

TABLA 5. TAREAS DE LA OFICINA MUNICIPAL DE VIVIENDA.

LÍNEAS DE ACCIÓN	Corto Plazo	Medio Plazo
Activación del Registro Municipal de Demandantes de Vivienda (E1)	Gestión de inscripciones, diseñando un formulario orientado a las estrategias del plan	Establecer un sistema de adjudicación que vincule las necesidades y capacidades de acceso de los demandantes con los programas propuestos
Gestión del Registro de Solares y Ruinas (E2)	Trabajos de inspección y puesta en marcha	Apertura de expedientes de expropiación para el cumplimiento de la función social de la vivienda y el suelo del municipio
Gestión del parque de vivienda vacía (E1/E3)	Control y fiscalización de la vivienda vacía, como vía de intervención en el mercado Conocimiento del parque de vivienda vacía: definición de su titularidad y elaboración de un censo actualizado (edad, localización, superficie, estado de conservación)	Intermediación con los propietarios para generar una bolsa de vivienda vacía, incluyendo las promociones fallidas Desarrollo de programas concretos de puesta en uso de vivienda vacía (PIMA, programas de rehabilitación)
Asesoramiento jurídico y acompañamiento a personas en situación vulnerable (E3)	Apoyo en situaciones de emergencia habitacional	Intermediación entre propietarios-inquilinos y apoyo para la promoción de actuaciones de iniciativa social
Apoyo técnico en programa de rehabilitación y autoconstrucción asistida (E3/E2)	Estudio de viabilidad de reactivación de promociones fallidas	Puesta en marcha de programas de aparcería urbana para reactivar vivienda en mal estado

Fuente: elaboración propia.

COMISIÓN DE SEGUIMIENTO

La continuidad y fortalecimiento de los mecanismos de participación generados durante el proceso de redacción de ambos planes se encomienda a este órgano instrumental de seguimiento del desarrollo y ejecución de los mismos. Para ello se apunta a la necesidad de consolidar un grupo mixto (institucional-ciudadano) en el que confluirán: el ayuntamiento (grupo institucional técnico-político); el tejido social organizado, a través de entidades del tercer sector del municipio; el tejido empresarial local (promotores / constructores); y el Grupo Motor Ciudadano (Figura 7).

El trabajo en taller arrojó una primera idea sobre esa Comisión Mixta de Seguimiento, entendida como pieza de conexión entre la ciudadanía, el tejido asociativo y la Oficina Municipal de la Vivienda, pese a que serán los agentes que participen de la misma quienes deberán concretar su objetivo, funciones, estructura, composición y funcionamiento. Así, se propone celebrar reuniones bimensuales de esta comisión con la oficina de vivienda, con el fin de realizar una tarea de seguimiento del desarrollo del plan y trasladar las propuestas de los agentes sociales, con los que este ente deberá estar en contacto permanente. Se trata, por tanto, del instrumento previsto por el plan para evaluar su ejecución y velar por que se alcance el objetivo último del mismo: facilitar el acceso asequible a la vivienda de la ciudadanía poniendo en valor los recursos municipales existentes.

Líneas de actuación de activación de la vivienda vacía

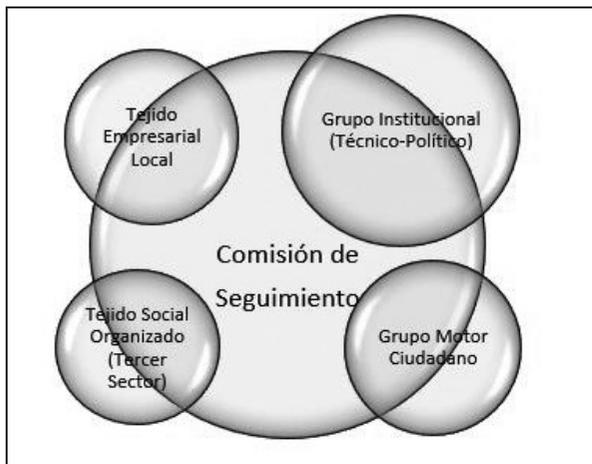
Partiendo de las líneas estratégicas consensuadas durante el proceso participativo, el equipo técnico redactor define los que serán los ejes programáticos de los planes de vivienda de ambos municipios. De entre los distintos programas y actuaciones recogidas por dichos planes haremos mención a los que, desde los objetivos marcados por la presente investigación, se entienden como prioritarios: los vinculados de manera más directa con la activación de la vivienda vacía municipal.

IDENTIFICACIÓN Y MANTENIMIENTO ACTUALIZADO DEL CENSO DE VIVIENDA VACÍA

La Oficina Municipal de la Vivienda actualizará con periodicidad anual el censo de viviendas vacías elaborado como parte del diagnóstico del plan de viviendas (Fernández y Manuel, 2018).

Una vez detectadas, se trabajará en la identificación de sus titulares, a través de información aportada por el pago del Impuesto de Bienes Inmuebles (IBI), contactando posteriormente con ellos para confirmar la situación de la vivienda y solicitar su incorporación a una bolsa de alquiler asequible de gestión municipal.

FIGURA 7. ESQUEMA FUNCIONAMIENTO COMISIÓN DE SEGUIMIENTO.



Fuente: El Taller Ecosocial. Hábitat 4.

De manera adicional, estas viviendas podrán ser objeto de visita de inspección técnica para discriminar entre aquellas que puedan ser puestas en uso directamente y las que deberán pasar, por su mal estado de conservación, por programas de rehabilitación o aparcería urbana.

CREACIÓN DE UNA BOLSA DE VIVIENDAS DE GESTIÓN PÚBLICA MUNICIPAL EN ALQUILER ASEQUIBLE

Para conformar esa bolsa de vivienda vacía, de entre la detectada previamente, se creará un

programa de incentivos fiscales a las viviendas cedidas, así como de penalización para aquellas que permanezcan vacantes durante más de seis meses (reducciones y gravámenes en el IBI).

Así, se suscribirán convenios de cesión de las viviendas con los propietarios (personas físicas o jurídicas), y se desarrollará un protocolo de adjudicación de las mismas a los inscritos en el registro municipal de demandantes.

La gestión de esta bolsa se vinculará al Programa de Intermediación en el Mercado del Alquiler (PIMA), incluido en el Plan Andaluz de Vivienda. La Oficina Municipal de la Vivienda canalizará la financiación procedente de este programa para ofrecer garantías a los propietarios (avales de cobro del alquiler, seguro para el mantenimiento de la vivienda), además de gestionar las ayudas autonómicas al alquiler a las que tengan derecho los inquilinos, complementándose cuando sea necesario desde el ente municipal.

ACTUACIONES SINGULARES DE PUESTA EN USO DE PROMOCIONES FALLIDAS

Las promociones fallidas detectadas en el municipio precisan de respuestas singulares ligadas a la concertación con actores privados que faciliten su puesta en uso. El papel a adoptar por el ayuntamiento para lograr que se alcancen este tipo de

acuerdos será determinante, para lo que deberá requerir a sus propietarios que activen esas promociones, actuando de oficio cuando resulte necesario. Así, se firmarán convenios entre agentes privados y sociales, que den lugar a fórmulas pluriactorales en las que el ayuntamiento, y la Oficina Municipal de la Vivienda en concreto, adquirirán un papel de intermediación para la puesta en marcha de alguna de las líneas de actuación propuestas por el plan (promoción pública directa, cooperativa, autoconstrucción).

Conclusiones

Una vez expuestos los resultados de la investigación, pasaremos a extraer las principales conclusiones surgidas de su análisis, para determinar en qué medida responden a los objetivos planteados, ahondando en sus aciertos, limitaciones y en las recomendaciones que puedan contribuir al desarrollo de futuras investigaciones.

ANÁLISIS DE RESULTADOS

En el plano metodológico, podemos señalar que el desarrollo de un proceso de Investigación-Acción-Participativa (IAP), como eje vertebrador de la redacción de ambos planes de vivienda, ha

permitido involucrar a los distintos agentes municipales (políticos, técnicos y ciudadanos) en un proceso de deliberación pública, codecisión y construcción democrática de soluciones ligado al fortalecimiento de las relaciones sociales (Rosa y Encina, 2003), para transformar la realidad y establecer un nuevo marco político municipal bajo los preceptos de la ya definida producción y gestión social del hábitat (Manuel, 2010; Ortiz, 2002) y el derecho a la ciudad (Harvey, 2012; Lefebvre, 1969; Sugranyes, 2010).

Centrándonos en el propio proceso, y en relación a las dinámicas utilizadas, señalaremos que los talleres y debates se desarrollaron de manera eficaz, a lo que contribuyó el bagaje previo de los asistentes en técnicas participativas por haber formado parte del proceso anterior, ligado a la fase de diagnóstico. De hecho, se valora como muy positiva esa experiencia previa de cara a afrontar un proceso participativo de tipo propositivo, lo que facilitó que los resultados alcanzados fueran fructíferos y se pudiera concretar y profundizar en las soluciones planteadas, a lo que también colaboró la presentación previa de experiencias y la selección de casos de trabajo específicos y conocidos por los participantes.

Además de los asistentes procedentes de las instancias de participación creadas en fase de diagnóstico, fue objetivo del equipo redactor tratar de atraer a agentes sociales que hasta el momento se

hubieran mantenido ajenos al plan, para lo que se desarrollaron tareas específicas de difusión de las jornadas. Sin embargo, estas no dieron el fruto esperado, produciéndose una merma, en lugar de ampliación, del grupo ciudadano participante en fase estratégica, lo que se atribuye al hecho de que la convocatoria se realizara de forma conjunta con técnicos y políticos, y no independiente como en fase previa. A pesar de esa ligera reducción, se valora como positiva la creación de este espacio de concertación, que permitió la mezcla de saber técnico y popular y la compatibilización de miradas de agentes diversos (Montañés, 2009; Pelli, 2010; Rodríguez-Villasante, 1993).

Respecto a los resultados consensuados, señalaremos que se definen tres líneas estratégicas principales: facilitar el acceso a la vivienda, mejorar las condiciones de habitabilidad y asesorar y acompañar a las personas vulnerables. Los participantes, al considerar las tres igualmente importantes, plantean estas estrategias como ejes transversales a las diferentes líneas de acción propuestas, entre las que se priorizan las relacionadas con casos de puesta en uso de vivienda vacía y activación de promociones fallidas, ligados a tareas de intermediación y mejora de su conservación, al entenderse que la gestión de recursos ya existentes podrá satisfacer las demandas ciudadanas a corto y medio plazo sin requerir de una importante dotación económica o presupuestaria.

Para el desarrollo de estas líneas de acción, muy vinculadas al apoyo institucional y la iniciativa social, se pone de manifiesto la necesidad de crear una Oficina Municipal de la Vivienda, en torno a la que pivotará la gestión de los principales programas diseñados, siendo la voluntad política esencial para su puesta en marcha. En lo que respecta a la puesta en uso de vivienda vacía y promociones fallidas, se desarrollará una primera fase de detección y una segunda de captación, siendo necesario que la oficina de vivienda realice un trabajo de acercamiento a los propietarios de las mismas (públicos, privados, entidades financieras, promotoras etc.), y de intermediación entre estos y los demandantes para su activación.

Alcanzar consenso para llegar a convenios de gestión compartida no será una tarea fácil. De hecho, resulta uno de los aspectos más complejos a los que la citada oficina se deberá enfrentar, teniendo en cuenta que estos agentes (propietarios, promotores etc.) se han mantenido ajenos a la redacción del plan, lo que supone una importante limitación del proceso llevado a cabo. Sin embargo, como señalan Molina Roig y García Terual (en “La vivienda en la crisis”, 2015), es necesario un cambio de mentalidad tanto de las instituciones públicas como de las entidades privadas que facilite la conexión entre agentes como vía para el éxito de cualquier iniciativa residencial en el contexto actual.

Solo a través de soluciones flexibles, que impliquen a agentes públicos, privados y a la iniciativa social, basados en la gestión compartida, la corresponsabilidad y la diversificación del régimen de propiedad y de las vías de financiación, se logrará desarrollar iniciativas de innovación social que faciliten el acceso a la vivienda de la ciudadanía.

Por todo ello, será necesario garantizar la continuidad de los mecanismos de consenso abiertos en el proceso de redacción de ambos planes de vivienda, para lo que se propone la creación de una Comisión de Seguimiento que canalice la participación de los distintos agentes implicados, con especial atención a la integración del Grupo Motor Ciudadano. Dada la merma en la participación de este grupo en fase estratégica, al haber tenido que confluir con técnicos y políticos, se considera necesario contar con el acompañamiento de un equipo técnico especializado que facilite la consolidación del grupo ciudadano dentro de este espacio de concertación municipal.

El cometido de la citada Comisión de Seguimiento será el de controlar el desarrollo y ejecución del plan y evaluar la eficacia de las acciones propuestas, bajo un contexto ligado a la gestión de la incertidumbre (Morin, 1990). Así, el citado instrumento planteará alternativas, desde la participación y el consenso, a los proyectos que no alcancen los resultados esperados y trabajará de manera activa en la consecución del fin último del plan, que más

allá del desarrollo de una serie de programas, es el de facilitar el acceso a la vivienda a la ciudadanía de Bormujos y Bollullos de la Mitación, poniendo en valor la ciudad existente y los recursos disponibles.

CONCLUSIONES FINALES

En base a estas ideas, y retomando la pregunta de investigación acerca de cómo contribuye el desarrollo de un proceso participativo, ligado a la redacción de un plan municipal de vivienda, a la definición de estrategias y líneas de acción dirigidas a la activación de la vivienda vacía en ámbito local, podemos señalar que la participación ha permitido construir soluciones consensuadas que cuentan con el compromiso de los agentes participantes, institucionales y sociales, a la vez que ha sentado las bases para crear los instrumentos para llevarlas a cabo y realizar un seguimiento y evaluación de su ejecución bajo la integración de los distintos agentes municipales involucrados en dar respuesta al problema de la vivienda.

De esta forma, la Oficina Municipal de la Vivienda y la Comisión de Seguimiento serán piezas clave para llevar a cabo esa tarea de concertación entre actores (institucionales, sociales y sector privado) y desarrollar soluciones colaborativas, que en el caso de la puesta en uso de vivienda vacía y promociones fallidas resulta vital.

Dado el apoyo institucional con el que cuentan en la actualidad ambos planes de vivienda, ya se han puesto en marcha la Oficina Municipal de la Vivienda de Bormujos, bajo el acompañamiento externo del equipo técnico redactor del plan, y la de Bollullos de la Mitación, integrada en la figura de SODEMI, empresa municipal ya existente. A partir de ahí, el reto al que se enfrentan ambos municipios será el de garantizar el buen funcionamiento de estos órganos, lo que estará ligado en gran medida a la continuidad del actual impulso institucional en el tiempo, y que se apueste, durante el desarrollo y ejecución del plan, por perpetuar el modelo de construcción democrática de decisiones surgido del proceso participativo. Para ello, uno de los principales desafíos será conseguir la consolidación del Grupo Motor Ciudadano, y su integración y participación activa en la citada Comisión de Seguimiento, para lo que se recomienda contar con algún agente dinamizador externo que dé impulso al grupo y garantice su afianzamiento.

Por otro lado, la Oficina Municipal de la Vivienda tendrá que enfrentarse a la dificultad de buscar vías de integración de uno de los agentes clave para el desarrollo de gran parte de las acciones propuestas por el plan: el sector privado municipal (promotores, propietarios de vivienda vacía etc.), que hasta el momento no se ha implicado de manera directa en el desarrollo del mismo.

Por todo ello, la creación y consolidación de estos dos instrumentos (Oficina de Vivienda y Comisión de Seguimiento) y la integración del sector privado, y su concertación con agentes institucionales y sociales será el reto al que se enfrentan ambos municipios de cara al desarrollo y puesta en marcha del plan de vivienda diseñado.

En esa línea, serán objeto de futuras investigaciones la validación, o no, de la eficacia de las estrategias de activación de la vivienda vacía propuestas por ambos planes, así como el análisis del proceso de puesta en marcha de los dos instrumentos diseñados para ello, evaluando las dificultades a las que tendrán que hacer frente para su consolidación, y su capacidad para garantizar la continuidad de este modelo de construcción democrática y participada de soluciones a largo plazo, y convertirse en mecanismos de desarrollo de las políticas municipales de vivienda, reguladores del mercado local y garantes del desarrollo de soluciones de acceso asequible a la vivienda en ambos municipios.

Referencias bibliográficas

- Alberich, T. (2007). *Investigación-acción participativa y mapas sociales*. Castellón: Benlloch.
- Alguacil, A., Alguacil, J., Arasanz, J., Fernández, G., Paniagua, J.L., Olea, S., y Renes, V. (2012). La vivienda en España en el siglo XXI: *Diagnóstico del*

modelo residencial y propuestas para otras políticas de vivienda. Madrid: Fundación FOESSA.

- Capel, H. (2003). A modo de introducción: los problemas de las ciudades: urbs, civitas y polis. *Mediterráneo Económico*, (3), 9-22.
- Domínguez, J. (2009). Viviendas de autoconstrucción en Marinaleda. *Congreso Internacional "La Ciudad Viva como Urbs"*. Experiencias para una ciudad viva. Quito, 8-10 julio 2009.
- Fariña, J. y Naredo, J.M. (2010). *Libro blanco de la sostenibilidad en el planeamiento urbanístico español*. Madrid: Ministerio de Vivienda Gobierno de España
- Fernández, J.F. y Manuel, E.d. (2018). Metodología de diagnóstico de la vivienda vacía en ámbito local. *Cuadernos Geográficos*, 57(2), 237-260. <https://doi.org/10.30827/cuadgeo.v57i2.5997>
- Fernández, L. (2006). *¿Cómo analizar datos cualitativos?* Barcelona: Institut de Ciències de l'Educació, Universitat de Barcelona.
- Harvey, D. (2012). *Ciudades rebeldes: del derecho de la ciudad a la revolución urbana*. Madrid: Akal.
- Junta de Andalucía, Consejería de Fomento y Vivienda. (2016). *Plan andaluz de vivienda y rehabilitación 2016-2020*.
- Lefebvre, H. (1969). *El derecho a la ciudad*. Barcelona: Península.
- Ley 1 reguladora del derecho a la vivienda en Andalucía. Consejería de Fomento y Vivienda, Junta de Andalucía, España, 8 de marzo de 2010.

Ley 4 de medidas para asegurar el cumplimiento de la función social de la vivienda. Consejería de Fomento y Vivienda, Junta de Andalucía, 1 de octubre de 2013.

- López, J. M. (2010). Metodologías participativas para la gestión social del hábitat. *Hábitat y Sociedad*, (1), 83-103. <https://doi.org/10.12795/HabitatySociedad.2010.i1.06>
- López, J. M. (2011). *El diseño participativo en programas de rehabilitación de vivienda*. (Tesis doctoral, sin publicar). Universidad de Sevilla, Sevilla.
- Lora, M. (2017). *Cooperativas de vivienda de tenencia colectiva. Análisis de experiencias para el fomento de modelos alternativos de acceso a la vivienda en Andalucía*. (Tesis doctoral, sin publicar). Universidad de Sevilla, Sevilla.
- Manuel, E.d. (2010). Construyendo triángulos para la gestión social del hábitat. *Hábitat y Sociedad*, (1), 13-37. <https://doi.org/10.12795/HabitatySociedad.2010.i1.02>
- Montañés, M. (2009). *Metodología y técnica participativa. Teoría y práctica de una estrategia de investigación participativa*. Barcelona: UOC
- Morin, E. (1990). *Introducción al pensamiento complejo*. Barcelona: Gedisa
- Muñiz, M. (2012). *Estudio de caso en la investigación cualitativa*. México: División de Estudios de Posgrado Universidad Autónoma de Nuevo León. Facultad de Psicología.

- Murillo, F.J. (2013).** *Estudio de casos.* (Sin publicar). Universidad Autónoma de Madrid, Madrid.
- Ortiz, E. (2002).** Con los pies en la tierra. En E. Ortiz y M.L. Zárate (Eds.), *Vivitos y coleando. 40 años trabajando por el hábitat popular en América Latina* (pp. 13-16). México D.F.: HIC-AL.
- Pelli, V.S. (2010).** La gestión de la producción social del hábitat. *Hábitat y Sociedad*, (1), 39-54. <https://doi.org/10.12795/HabitatySociedad.2010.i1.03>
- Rodríguez-Villasante, T. (1993).** Aportaciones básicas de la IAP a la epistemología y metodología. *Documentación social*, (92), 23-42.
- Rosa, M. y Encina, J. (2003).** Haciendo metodología al andar. En J. Encina, M.A. Ávila, M. Fernández, y M. Rosa (Coords.), *Praxis participativas desde el medio rural. Construyendo ciudadanía* (pp. 89-116). Madrid: CIMAS.
- Sugranyes, A. (2010).** El derecho a la ciudad. Praxis de la utopía. *Hábitat y Sociedad*, (1), 71-79. <https://doi.org/10.12795/HabitatySociedad.2010.i1.05>
- Torres, F. (1985).** La promoción pública de la vivienda. Ocho proyectos del patronato municipal de la vivienda. *AV. Monografías de arquitectura y vivienda*, (4), 40-47.
- Trilla, C. y Bosch, J. (2018).** *El parque público y protegido de viviendas en España: Un análisis desde el contexto europeo.* Madrid: Fundación Alternativas.
- Valderrama, R. (2013).** Diagnóstico participativo con cartografía social: Innovaciones en metodología investigación-acción participativa. *Anduli. Revista Andaluza de Ciencias Sociales*, (12), 56-65.
- Vinuesa, J., De la Riva, J.M., y Palacios, A. (2012).** *El fenómeno de las viviendas desocupadas.* Madrid: Fundación General de la Universidad Autónoma de Madrid.
- La vivienda en la crisis: la promoción del alquiler y el alquiler social desde una perspectiva comparada. (2015).** Tarragona: Publicaciones URV.