

# DIAGNÓSTICO PARTICIPATIVO PARA LA ELABORACIÓN DE PLANES MUNICIPALES DE VIVIENDA<sup>1</sup>

## LOS CASOS DE BORMUJOS Y BOLLULLOS DE LA MITACIÓN (ANDALUCÍA)

PARTICIPATORY DIAGNOSIS FOR THE DEVELOPMENT OF MUNICIPAL HOUSING PLANS:  
THE CASES OF BORMUJOS AND BOLLULLOS DE LA MITACIÓN (ANDALUSÍA)

JUAN FRANCISCO FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ <sup>2</sup>  
ESTEBAN DE MANUEL JEREZ <sup>3</sup>  
VICENTE BARRAGÁN ROBLES <sup>4</sup>  
VIRGINIA GUTIÉRREZ BARBARRUSA <sup>5</sup>

- 1 Plan Municipal de Vivienda y Suelo de Bormujos y Bollullos de la Mitación (Sevilla). Financiados por los ayuntamientos de Bormujos, Bollullos de la Mitación y la Consejería de Fomento y Vivienda de la Junta de Andalucía.
- 2 Arquitecto  
Universidad de Sevilla, España  
Estudiante de Doctorado  
<http://orcid.org/0000-0003-3253-1191>  
[jfernandez52@us.es](mailto:jfernandez52@us.es)
- 3 Doctor Arquitecto  
Universidad de Sevilla, España  
Docente titular  
<https://orcid.org/0000-0002-6548-1699>  
[edmanuel@us.es](mailto:edmanuel@us.es)
- 4 Doctor en Derechos Humanos y Desarrollo  
Universidad Pablo de Olavide, España  
Profesor Sustituto Interino  
<https://orcid.org/0000-0001-6958-1710>  
[participativos@gmail.com](mailto:participativos@gmail.com)
- 5 Doctora en Ciencias Jurídicas y Políticas  
Universidad Pablo de Olavide, España.  
Profesora Asociada  
<https://orcid.org/0000-0001-6985-2074>  
[vbarbarrusa@gmail.com](mailto:vbarbarrusa@gmail.com)

DOI: <https://doi.org/10.22320/07183607.2019.22.40.04>



El estallido de la burbuja inmobiliaria española, en 2008, evidenció un grave problema de acceso a la vivienda para un creciente sector de la población que no puede hacer frente al precio de mercado mientras parte del parque residencial existente queda vacante. En un contexto de escasez de recursos, el Plan Andaluz de Vivienda y Suelo (2016-2020) plantea que sean los municipios los que, elaborando Planes Municipales de Vivienda y Suelo (PMVS), exploren soluciones innovadoras que contribuyan a acercar estos dos extremos, desde el conocimiento de la situación concreta de cada localidad y la implicación de los actores sociales involucrados.

El presente artículo propone construir un diagnóstico participativo de la situación de demanda insatisfecha y parque vacante a escala local, desde el cual situar los retos a los que un PMVS debe dar respuesta. Para ello, y bajo un marco metodológico propio de la Investigación-Acción-Participativa, se analiza el proceso participativo puesto en marcha en dos municipios del área metropolitana de Sevilla, Bormujos y Bollullos de la Mitación, como casos de estudio representativos de los procesos urbanísticos e inmobiliarios sufridos durante los años de boom inmobiliario.

Los resultados consensuados permiten dibujar un perfil de las necesidades existentes y los recursos disponibles que se podrían destinar a satisfacerlas, en este caso vivienda vacía y suelos ociosos. A su vez, la experiencia desarrollada permite concluir cómo la participación de técnicos, políticos y ciudadanos en un proceso de elaboración de políticas públicas favorece el desarrollo de conciencia crítica, sentido de apropiación y compromiso de los agentes locales con el reto a afrontar, lo que facilita su posterior implicación en la implementación de acciones colaborativas.

**Palabras clave:** vivienda, participación social, planes habitacionales, política de la vivienda, diagnóstico urbano.

The bursting of the Spanish real estate bubble in 2008 revealed a serious problem of housing access for a growing sector of the population that cannot afford market prices, while part of the existing housing stock remains vacant. In a context of lack of resources, the Andalusian Housing and Land Plan (2016-2020) proposes that municipalities develop Municipal Housing and Land Plans (known as PMVS in Spanish) to explore innovative solutions that contribute to bringing these two extremes closer together based on knowledge of the specific situation in each locality and the participation of the social actors involved.

This article sets out to create a participatory diagnostic of the situation of unresolved demand and vacant housing stock on a local scale in order to situate the challenges that a PMVS should address. To this end, under a methodological framework of participatory action research, the study analyses the participatory process implemented in two municipalities in the Seville metropolitan area, Bormujos and Bollullos de la Mitación, as case studies representative of the urban processes that took place during the years of the real estate bubble.

Therefore, the results were used to create a profile of the existing needs and the available resources that could be allocated to meet them, in this case empty housing and vacant land. Likewise, through this experience it was possible to conclude how the participation of technicians, politicians and citizens in public policy development contributes to building critical awareness, a sense of appropriation and the commitment of local agents to the challenge faced, which facilitates their subsequent involvement in the implementation of collaborative actions.

**Keywords:** housing, social participation, housing plans, housing policy, urban diagnostic

## I. INTRODUCCIÓN

La grave situación socioeconómica y ambiental vivida en España tras el estallido de la burbuja inmobiliaria (2008) impone repensar el actual modelo de producción y gestión de la vivienda y la ciudad. Las políticas que en las últimas décadas han vinculado vivienda con crecimiento urbano, de carácter fundamentalmente especulativo, han propiciado en el actual contexto de crisis global un desequilibrio entre su precio y la capacidad económica de la demanda. Así, los demandantes encuentran graves dificultades para acceder a la vivienda, mientras el número de desahucios, los suelos urbanizados sin edificar y las viviendas vacías proliferan (Alguacil *et al.*, 2013; Vinuesa, De la Riva, y Palacios, 2012).

Con las competencias en materia de vivienda transferidas a las comunidades autónomas (1988), estas diseñan los planes y programas residenciales a desarrollar en cada región (de rehabilitación, promoción de vivienda protegida, fomento del alquiler), acogidos a la asignación presupuestaria del gobierno central. Por su parte, los municipios cuentan con capacidad para desarrollar acciones concretas en esta materia, atribuida por la Ley Reguladora de Bases del Régimen Local (1985). Por ello, el Plan Andaluz de Vivienda y Suelo (2016-2020) establece que sean estos los que, dotándose de un Plan Municipal de Vivienda y Suelo (PMVS) como requisito para acogerse a la financiación de los distintos programas autonómicos, propongan actuaciones que hagan frente a la problemática existente, bajo la diagnosis de la realidad de cada localidad. Dichos planes, además, deberán desarrollarse con la participación de los distintos agentes sociales involucrados, lo que supone la oportunidad de establecer un nuevo marco de la política de vivienda municipal.

El objetivo del presente artículo es extraer claves del proceso participativo diseñado para la redacción de los PMVS de dos municipios sevillanos, Bormujos y Bollullos de la Mitación (Tabla 1), para determinar su capacidad de involucrar a los actores locales en el diagnóstico de la situación de la vivienda y construir conocimiento compartido en torno a las necesidades existentes y a los recursos disponibles, en este caso, vivienda vacía y suelos ociosos, que se podrían destinar a satisfacer dichos requerimientos mediante las acciones adecuadas.

Para lo anterior, y tras definir el marco teórico de la investigación, se presentará el método utilizado para llevar a cabo el estudio comparado de ambos casos. Este se vincula al desarrollo de un plan de participación organizado en torno a talleres, bajo dinámicas propias de la Investigación-Acción-Participativa. Del trabajo realizado durante el proceso participativo, se extraen los resultados alcanzados. A partir de su análisis, se exponen las principales conclusiones del estudio, dirigidas a dar respuesta a la pregunta de investigación acerca de cómo contribuye el desarrollo de un proceso participativo, ligado a la redacción de un Plan Municipal de Vivienda y Suelo, a la diagnosis cualitativa de la situación de la vivienda, demanda insatisfecha y recursos disponibles, para la posterior puesta en marcha de políticas públicas y de su gestión social a escala local.

## II. MARCO TEÓRICO

El enfoque epistemológico en el que se encuadra el diseño de los planes objeto de estudio es el de la Producción y Gestión Social del Hábitat, como respuesta al reto de hacer efectivo el derecho a la vivienda y la ciudad. La noción de "derecho a la ciudad" aparece en la obra del filósofo y sociólogo francés Henri Lefebvre (1968), como entendimiento democrático de la construcción de la ciudad que reivindica al ser humano como protagonista. David Harvey (2013) señala además que este derecho no se limita a la ciudad existente, sino que implica transformar la ciudad en algo radicalmente distinto. Ana Sugranyes, por su parte, define el derecho a la ciudad 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). En el actual contexto de crisis global, el derecho a la ciudad aparece como una herramienta clave para la formulación de políticas públicas que pongan en valor "la retroalimentación entre los actores, así como entre la teoría y la acción" (*ibidem*, p. 74).

La expresión "producción social del hábitat" es introducida por el grupo latinoamericano de la Coalición Internacional para el Hábitat (HIC) en 2002. Según Enrique Ortiz, "por producción social del hábitat entendemos todos aquellos procesos generadores de espacios habitables, componentes urbanos y viviendas, que se realizan bajo el control de autoproductores y otros agentes sociales [...] e implica diferentes niveles de participación social en las diversas fases del proceso habitacional: planeación, construcción, distribución, uso" (2002, p. 13). Tras el encuentro nacional HIC (México, 2007) se hablará de "Producción y Gestión Social del Hábitat" (PGSH), reconociéndose otras realidades no tan ligadas al fenómeno urbanizador, sino a la gestión de la vivienda frente al uso especulativo, entre otras. En esa dirección, la PGSH supone el cambio de rol del usuario que pasa a ser protagonista de la toma de decisiones sobre su hábitat.

En esa línea, Esteban De Manuel (2010) propone la construcción del triángulo del hábitat social, que relaciona las tres dimensiones señaladas por Horacio Capel (2003) como componentes del mismo (*urbs, civitas, polis*). Según De Manuel, cualquier transformación de una de estas dimensiones (física, social, organizativa) afectará a las otras dos. Sin embargo, la más efectiva para la transformación del hábitat social será la del ámbito organizativo, lo que solo puede conseguirse si la ciudadanía toma conciencia de su necesaria implicación y participación en el desarrollo de políticas urbanas.

Se entiende por "participación", según define José María López Medina, "una vía de distribución equitativa del poder de decisión en procesos de construcción colectiva y concertación entre actores" (2011, p. 144). Hablar de participación implica la apertura a otros actores de un proceso al que, *a priori*, no tienen acceso.

Contexto	Bormujos	Bollullos de la Mitación
Localización	Comarca de El Aljarafe, de tradición rural, absorbida por el área metropolitana de Sevilla (Andalucía)	
	Población Área metropolitana de Sevilla: 1.539.018 habitantes (INE 2018)	
	Población comarca de El Aljarafe: 390.000 habitantes (INE 2018)	
Ubicación	Primera corona del Aljarafe. Zona central del área metropolitana de Sevilla	Segunda corona del Aljarafe. Zona periférica del área metropolitana de Sevilla
Población	21.964 Habitantes (INE 2018)	10.647 habitantes (INE 2018)
Carácter del municipio	Conurbación con el resto de municipios de la primera corona metropolitana	Rural, aunque con influencia de las dinámicas de crecimiento de la región

Tabla 1. Contexto de los municipios. Fuente: Elaboración del autor.

Numerosos autores postulan la imagen de la escalera de la participación para representar los diferentes niveles de alcance de un proceso participativo (*ibidem*, p. 147). Desde ese punto de vista, el nivel más bajo suele ocuparlo la gestión directa sin participación, para pasar a procesos de información o consultas de opinión sobre decisiones ya tomadas. En los últimos peldaños se ubican los procesos de co-decisión, para construir propuestas de forma colectiva, y de autogestión, ligados a la transformación de las relaciones sociales entre los participantes (Rosa y Encina, 2003). En estos casos, cualquier proceso de deliberación pública se vinculará a la toma de decisión por parte de técnicos, políticos y vecinos, como vía de profundización del sistema democrático y construcción de ciudadanía (*ibidem*).

En el marco de la investigación social, la participación se convierte en soporte para la construcción de conocimiento científico. Según el sociólogo Manuel Montañés (2009), existen tantas realidades objetivadas como sujetos observadores, que sin ser equivalentes pueden ser compatibilizadas por el investigador a través de la participación. Es a lo que Víctor Pelli (2010) se refiere al hablar de dar el salto de la transdisciplina a la transectorialidad, como vía de producción de conocimiento que integre a los distintos sectores de la sociedad afectados, o bien, Josep María Montaner y Zaida Muxí al señalar como característica del actual paradigma de posmodernidad “la mirada hacia el Otr@ y del Otr@” (2011, p.19).

Marco Epistemológico	Marco Metodológico	Marco Tecnológico	Técnicas y dinámicas de trabajo
Dialéctico	Investigación Acción Participativa	Asamblea	Autodiagnóstico
(Lo investigado como sujeto para transformar y democratizar)	(Construcción de red y conocimiento desde la proposición e implicación del sujeto investigado)	(Desarrollada en modelo taller, como vía de debate y negociación entre agentes)	Dinámicas de grupo
			Mapeo Social
			Matriz de trabajo
			Transecto

**Tabla 2.** Dinámicas de desarrollo de la investigación. Fuente: Elaboración del autor a partir de Alberich (2007), Rodríguez-Villasante (1993) e Ibáñez (1986)

La Investigación-Acción-Participativa (IAP) surge en los años 80-90 con el trabajo de diferentes grupos latinoamericanos influidos por las ideas de Paulo Freire y Orlando Fals Borda, entre otros estudiosos. En España, destacan Jesús Ibáñez, Tomás Rodríguez Villasante o Tomás Alberich, quien define la IAP como un “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” (2007, p. 6). Montse Rosa y Javier Encina apuntan a la IAP como “una espiral espacio-temporal que alentada por expertos metodológicos ayuda a la población a definir sus necesidades y a buscar satisfactores, lo cual genera un proceso de intercambio y construcción colectiva del conocimiento que puede provocar acciones de cambio” (2003, p. 94). Y Rocío Valderrama añade que la IAP facilita el análisis de “deseos, conflictos, preocupaciones, necesidades, capacidades, recursos, y permite planificar acciones y medidas para transformarla [...] 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, se puede señalar como aspectos sustanciales de la IAP su condición de método que pone la investigación en manos de los protagonistas de la realidad analizada, vinculando estudio y acción; y su condición de proceso de construcción colectiva de conocimiento, que busca alcanzar la transformación de la realidad analizada y de los grupos participantes. A su vez, su carácter cíclico acentúa la idea de permanente reelaboración, siendo procesos en los que las preguntas se abren y reabren para profundizar en su análisis, en las propuestas y en su apropiación por parte de los participantes, permitiendo “el cambio individual que facilita la transformación desde lo colectivo” (Rosa y Encina, 2003, p. 97). También se caracteriza por el intercambio entre saberes técnicos y populares, y deberá diseñarse buscando que todos los actores relevantes se involucren en su desarrollo.

### III. METODOLOGÍA

#### Marco metodológico

En el marco de la IAP definida, se utilizará como método de trabajo el estudio comparado de casos. Se trata de un instrumento de aproximación a situaciones complejas basado en su entendimiento

a través de la descripción y el análisis dentro de su contexto (Murillo *et al.*, 2002). Asimismo, maneja datos procedentes de la práctica y la experiencia, lo que facilita un acercamiento directo a la realidad y contribuye a que sus resultados puedan transformar el fenómeno estudiado, incorporándose al diseño de estrategias de intervención (Muñiz, 2012).

Con ese fin, se seleccionan dos municipios de la provincia de Sevilla, Bormujos y Bollullos de la Mitación, con gobiernos locales interesados en desarrollar su PMVS bajo un proceso de Investigación-Acción-Participativa dirigido por un equipo interdisciplinar, ligado a las universidades públicas de Sevilla. Para llevar a cabo el estudio comparado se plantean los mismos interrogantes a ambos municipios, de similares características, contrastando los resultados obtenidos para alcanzar conclusiones sólidas que permitan definir generalizaciones (Murillo *et al.*, 2002). Así, desde la perspectiva descriptiva a partir de la que se aborda el estudio, y la interpretación de los resultados alcanzados, las conclusiones arrojadas por esta experiencia tratarán de contribuir al campo de conocimiento y al desarrollo de futuras investigaciones.

Bajo una concepción dialéctica de la investigación, y un marco metodológico propio de la IAP, se adopta como marco tecnológico más adecuado el de la asamblea (Alberich, 2007), como proceso de negociación entre agentes que parten de posiciones desiguales para alcanzar una situación de mayor igualdad dentro de la diversidad. Siguiendo el modelo asambleario, desarrollado en talleres, se emplean diferentes dinámicas de trabajo (Tabla 2) dirigidas a abordar los aspectos clave para el desarrollo documental del plan. La información obtenida es evaluada por el equipo técnico redactor, empleando herramientas de triangulación para compatibilizar las miradas de técnicos, políticos y ciudadanos, y de codificación para agruparla en categorías similares (Fernández Núñez, 2006), y sistematizándola para constituir el informe de diagnóstico de ambos planes de vivienda.

#### Plan de participación

En este contexto, el equipo redactor diseña un plan de participación articulado alrededor de tres hitos: dos ligados

Hitos	Convocatoria de taller	Participantes	Objetivos	Técnicas / Dinámicas
<p>1. Diagnóstico social: Mapeo de actores, Pre-diagnóstico</p> <p>Permitirá identificar a los actores clave del proceso, a nivel institucional y social, para definir qué entidades, organizaciones y colectivos deben incorporarse al Grupo Motor ciudadano y la Comisión de Seguimiento técnico-política</p>	<p>1.1. Convocatoria inicial técnico-política</p>	<p>Políticos: alcalde y delegados de urbanismo, participación, desarrollo local, juventud, medio ambiente</p> <p>Técnicos de: urbanismo, participación, desarrollo local, juventud, medio ambiente, comunicación</p>	<p>1/ Presentar los objetivos y la metodología de elaboración del Plan de Vivienda</p> <p>2/ Identificar los Agentes Sociales con los que contar para la redacción y seguimiento del Plan</p> <p>3/ Constituir la Comisión de Seguimiento Técnico-Política</p> <p>4/ Definir las áreas técnicas implicadas en la elaboración del Plan y en la configuración de la futura Oficina Municipal de la Vivienda</p>	<p>Exposición de los objetivos y la metodología del Plan a los asistentes</p> <p>Mapeo social mediante elaboración de sociograma de actores en relación a los objetivos del Plan (afinidad/ influencia)</p>
	<p>1.2. Convocatoria inicial ciudadana</p>	<p>Convocatoria abierta con invitación especial a actores clave y asociaciones vinculadas a la vivienda y los derechos sociales</p>	<p>1/ Presentar los objetivos y la metodología de elaboración del Plan de Vivienda</p> <p>2/ Identificar las entidades ciudadanas y colectivos a incorporar y establecer los canales y medios más adecuados para hacerlo</p> <p>3/ Mapear las necesidades de vivienda y su problemática, y otras cuestiones relacionadas con la gestión urbana del territorio</p> <p>4/ Constituir el grupo motor ciudadano de vivienda</p>	<p>Exposición de los objetivos y la metodología del Plan a los asistentes</p> <p>Mapeo de entidades ciudadanas</p> <p>Mapeo de la vivienda y de problemáticas urbanas</p>
<p>2. Auto-diagnóstico, definición de Retos y Objetivos</p> <p>Permitirá validar con los actores institucionales y sociales el avance del diagnóstico técnico, con el fin de incorporar las visiones y percepciones desde las diferentes posiciones al mismo</p>	<p>2.1. Auto-diagnóstico técnico-político</p>	<p>Comisión Técnico-política constituida</p>	<p>1/ Presentación de resultados del diagnóstico técnico de análisis sociográfico y del parque existente</p> <p>2/Validación de diagnóstico técnico, con inclusión de aportaciones</p> <p>3/Definición de objetivos y retos</p>	<p>Taller de autodiagnóstico institucional: Exposición de resultados de diagnóstico técnico y debate</p> <p>Matriz de Necesidades, Recursos, Retos y Objetivos</p>
	<p>2.2. Auto-diagnóstico ciudadano</p>	<p>Grupo motor de vivienda ciudadano constituido</p>	<p>1/ Presentación de resultados del diagnóstico técnico de análisis sociográfico y del parque existente</p> <p>2/Validación de diagnóstico técnico, con inclusión de aportaciones</p> <p>3/Definición de objetivos y retos</p>	<p>Taller autodiagnóstico ciudadano: Exposición de resultados de diagnóstico técnico y debate</p> <p>Matriz de Necesidades, Recursos, Retos y Objetivos</p> <p>Paseo-mapeo de vivienda</p>

Tabla 3. DMatriz de convocatorias participativas en fase de diagnóstico. Fuente: Elaboración del autor.

a la fase de diagnóstico y un tercero, a la fase estratégica. El proceso participativo se concibe desde un enfoque técnico interdisciplinar e interdepartamental, unido al diálogo entre saber técnico y experiencial. Para que ese diálogo resulte efectivo, el plan de participación distingue entre dos espacios de trabajo paralelos: uno técnico-político y otro ciudadano, que en fase de diagnóstico trabajarán de manera independiente.

Poniendo el foco en la elaboración del diagnóstico participativo, objeto del presente artículo, se recoge en la Tabla 3 un esquema que relaciona los dos hitos de esta fase con las convocatorias de taller efectuadas para su desarrollo, especificándose los objetivos y técnicas/dinámicas empleadas en cada caso.

Las convocatorias iniciales (Hito 1) se dedicaron a presentar los objetivos y metodología del plan e identificar actores clave, como también a constituir la comisión técnico-política y el grupo motor ciudadano, como instancias de participación paralelas. En la convocatoria inicial técnico-política (Figura 1) se utilizó la dinámica del mapeo social de actores, mediante la elaboración de un sociograma (Braceras, 2012). A la convocatoria inicial ciudadana (Figura 2) se invitó a esos actores ya identificados, realizándose además, en el caso de Bormujos y a instancias de los técnicos de comunicación, una campaña de difusión amplia y abierta. En este taller se completó el mapeo de actores y se trabajó en un mapeo de pre-diagnóstico de las problemáticas de vivienda-ciudad detectadas por los participantes, que fueron graficadas en un plano del municipio.

La segunda convocatoria técnico-política y ciudadana, asociadas al Hito 2 (Figura 3), tuvieron como objetivo realizar un autodiagnóstico a partir de la información aportada por el equipo redactor. De este modo, se presentaron sistematizados los resultados del diagnóstico técnico sobre necesidades detectadas y recursos potenciales, con especial atención al parque de vivienda y suelo vacante (Tabla 6). Se presentó igualmente el mapa de la vivienda vacía de ambos municipios (Figuras 4 y 5) y se ilustraron las distintas categorías de viviendas vacías encontradas (Figura 6).

Con esta información, los participantes trabajaron en grupos de 6-8 personas en torno a una ficha-matriz para validar los datos presentados, matizarlos o completarlos, y debatir sobre los retos y líneas de acción generales hacia los cuales orientar el plan, como primera aproximación para el desarrollo de la posterior fase estratégica (Hito 3). El autodiagnóstico ciudadano se completó con un transecto dirigido a visitar y mapear las diferentes problemáticas de vivienda y suelo detectadas, consolidar los resultados del diagnóstico y discutir posibles soluciones a las situaciones reconocidas.



Figura 1. Constitución de la comisión técnico-política y taller de mapeo social. Fuente: Taller Ecosocial Hábitat 4.



Figura 2. Constitución de la comisión técnico-política y taller de mapeo social. Fuente: Taller Ecosocial Hábitat 4.



Figura 3. Taller de autodiagnóstico técnico-político y ciudadano. Fuente: Taller Ecosocial Hábitat 4.

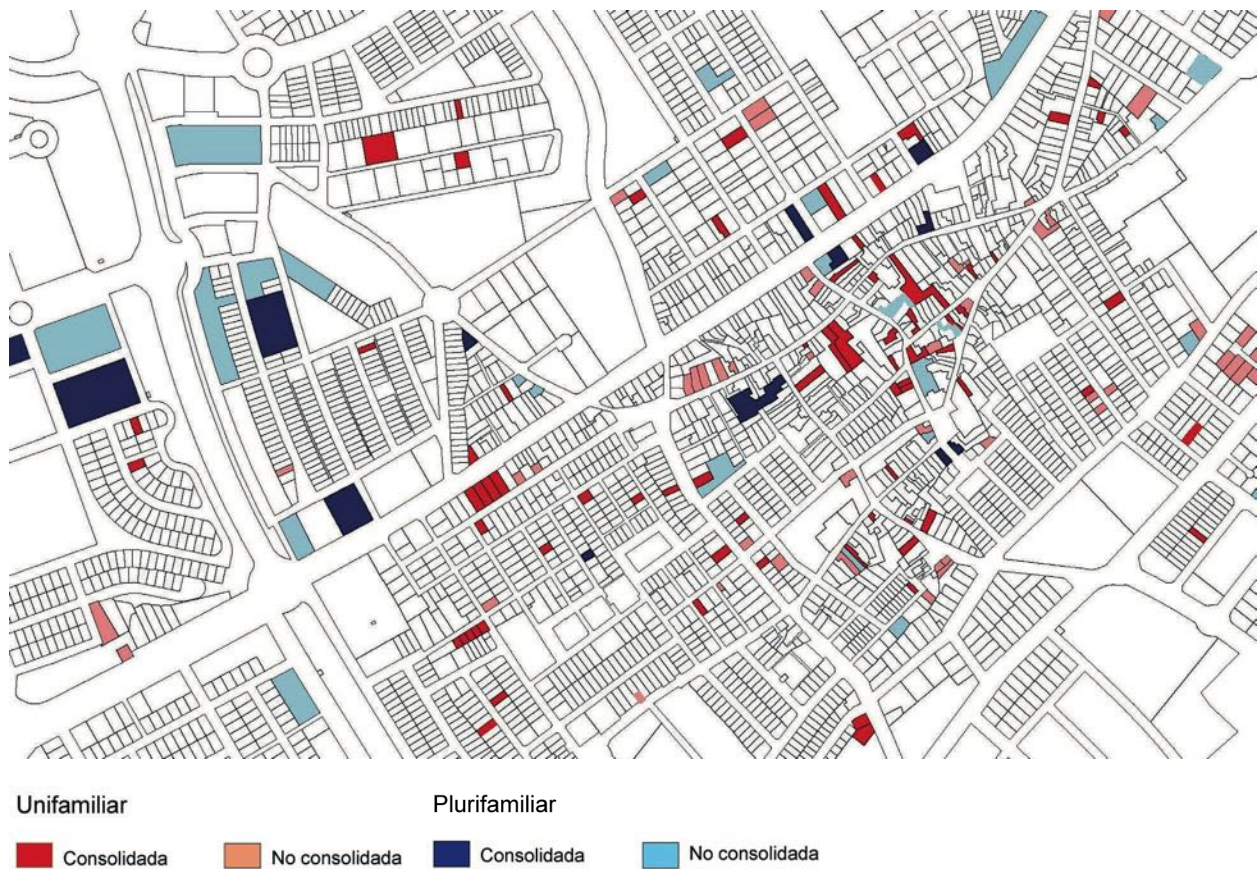


Figura 4. Mapa de la vivienda vacía de Bormujos y Bollullos de la Mitación. Fuente: Taller Ecosocial Hábitat 4 (Fernández y De Manuel, 2018, p. 255).



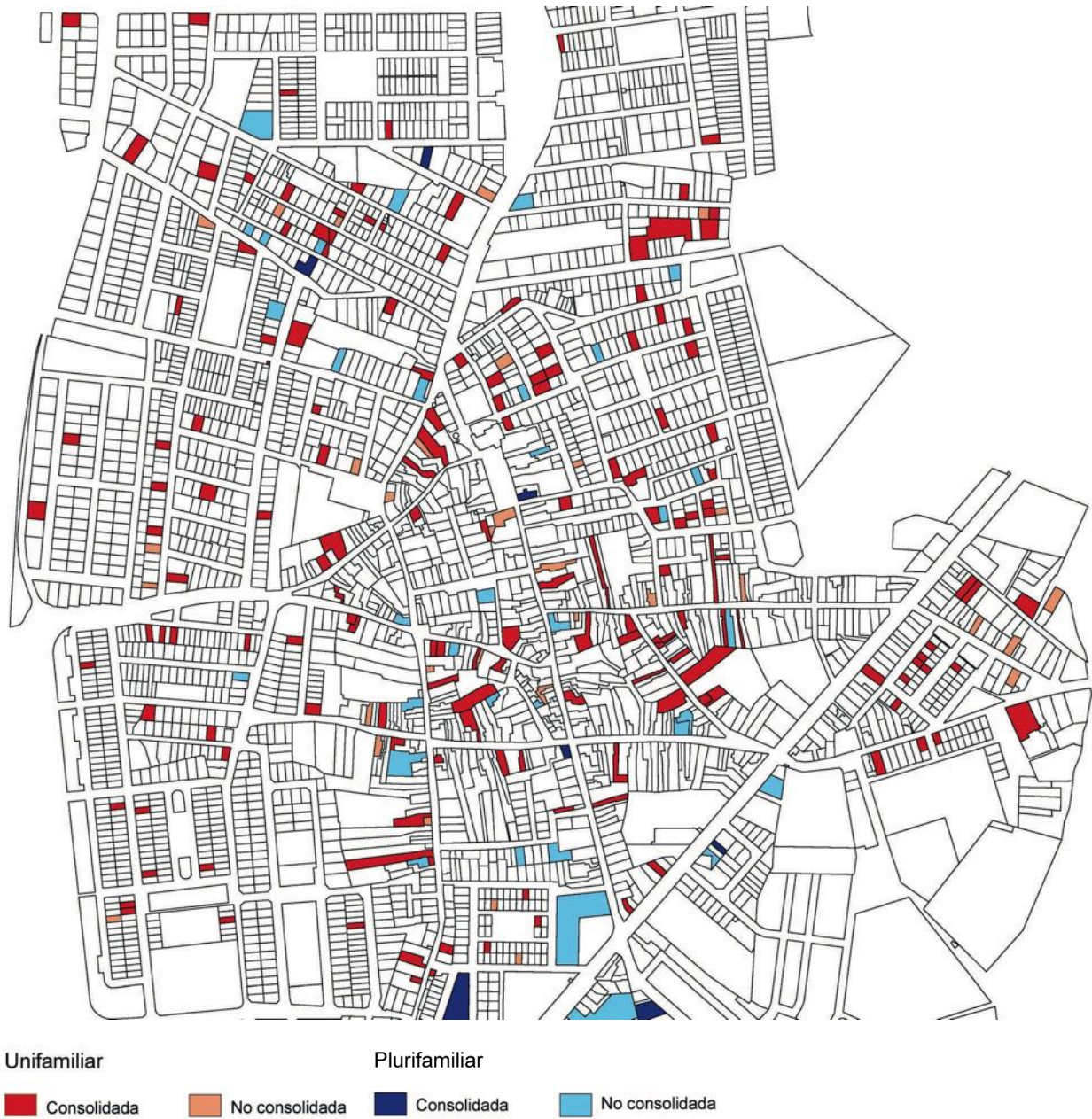


Figura 5. Mapa de la vivienda vacía de Bormujos y Bollullos de la Mitación. Fuente: Taller Ecosocial Hábitat 4 (Fernández y De Manuel, 2018, p. 255).



Figura 6. Situaciones de vivienda vacía. Bollullos de la Mitación y Bormujos. Fuente: Elaboración del autor.

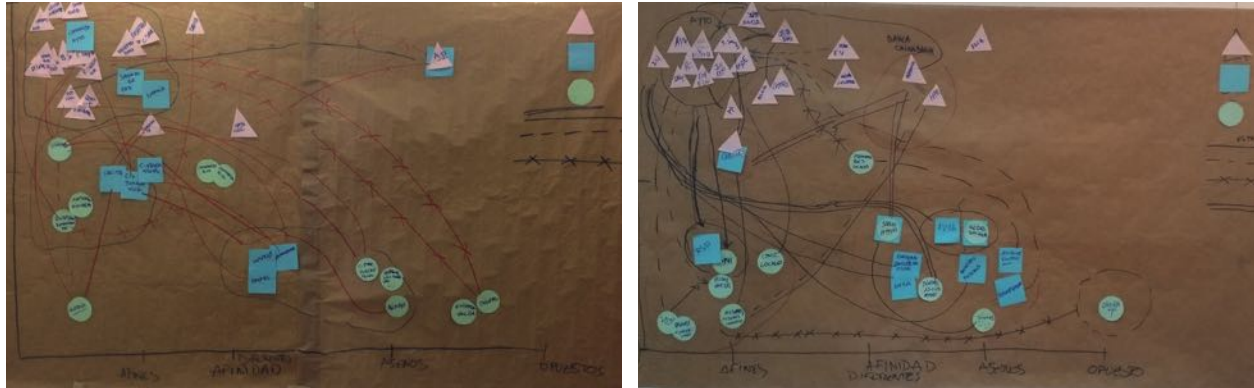


Figura 7 y 8. Sociograma de Bormujos y Bollullus de la Mitación. Fuente: Taller Ecosocial Hábitat 4.

Bormujos			Capacidad de influencia de actores	Bollullus de la mitación		
Actores según grado de afinidad				Actores Según Grado De Afinidad		
Afines	Ajenos	Opuestos	Alta	Afines	Ajenos	Opuestos
Gobierno municipal	Entidades financieras	Propietarios de suelo		Gobierno municipal	Entidades financieras	
Equipo técnico municipal	Asesores hipotecarios	Propietarios apartamentos turísticos		Equipo técnico municipal		
Coordinadora de asociaciones	Oposición					
Cáritas	Constructores			Cáritas	Promotores inmobiliarios locales	
Luz-Tierra Viva	Inmobiliarias				Asociación de vecinos independientes AVIBA	
Jóvenes	Asociación de inmigrantes ASIABO			Red Solidaridad Popular	Hermandades	
Demandantes de vivienda	AMPAs			Constructores locales	AMPAs	
	Hermandades	Propietarios vivienda vacía		Demandantes de vivienda	Asociaciones de mujeres	
Ciudadanía en situación de ocupación irregular	Comunidad propietarios de la periferia	Ocupas con intereses económicos		Ciudadanía en situación de ocupación irregular	Juventud sin organizar	Ocupas con intereses económicos
Leyenda tipo de actores			Leyenda tipo de actores			
Actores institucionales	Tejido social organizado	Sectores sociales no organizados	Actores institucionales	Tejido social organizado	Sectores sociales no organizados	

Tabla 4. Síntesis de resultados del sociograma. Fuente: Elaboración del autor.



Figura 9. Mapeo colaborativo de la vivienda en Bollullos de la Mitación. Fuente: Laura Alard, Taller Ecosocial Hábitat 4.  
 Figura 10. Mapeo colaborativo de la vivienda en Bormujos. Fuente: Laura Alard, Taller Ecosocial Hábitat 4.

Necesidades sociales en materia de vivienda	Recursos potenciales de vivienda y suelo
Incapacidad económica para afrontar el precio de la vivienda actual, lo que provoca morosidad y desahucios por impago de las hipotecas	Vivienda Protegida (VPO) de nueva promoción sin adjudicar, o adjudicada en condiciones inaccesibles para los demandantes, y no ocupadas, en proceso de deterioro
Falta de acceso al crédito, y por tanto a la vivienda, protegida o privada, ofertada en venta	Vivienda desocupada dispersa en mal estado de conservación en los conjuntos históricos
Ocupación informal de viviendas desocupadas, generalmente propiedad de los bancos	Viviendas privadas de recientes promociones sin habitar
Imposibilidad económica de emancipación para los jóvenes	Promociones fallidas de viviendas en distinto grado de terminación (esqueletos en construcción, terminadas, vandalizadas)
Aumento de las situaciones de vulnerabilidad social	Identificación de viviendas vacías propiedad de entidades financieras
Ausencia de un parque público de vivienda adecuado	Alojamientos turísticos en Bormujos, reconvertidos en contratos de alquiler asequibles pero precarios (renovación cada 45 días)
Escasas viviendas ofertadas en alquiler y con precios excesivamente altos, que continúan creciendo	Identificación de solares urbanizados sin edificar en el interior del núcleo urbano
	Vivienda vacía de gran dimensión que no se adecúe, ni económica ni tipológicamente, a la demanda existente

Tabla 5. Pre-diagnóstico de necesidades y recursos. Fuente: Elaboración del autor.

	Bormujos	Bollullos de la mitación
Necesidades y capacidades de la población		
Hogares con dos o más miembros desempleados	12% (el 57% tiene al menos un miembro en paro)	25% (en algunos barrios se supera el 40%)
Factor de Vulnerabilidad	16% ( 3.224 personas)	14,1% ( 1.369 personas)
Necesidad de vivienda por emancipación en alquiler social	63%	67,40%
Diagnóstico de la situación del parque de viviendas		
Bolsa de vivienda vacía	561 (7% del total del parque) 50% unifamiliar y 50% en tipología plurifamiliar, o unifamiliar en parcela colectiva	361 (8% del total del parque) 90% de tipología unifamiliar
Antigüedad de la vivienda vacía	El 10% de la vivienda vacía tiene más de 50 años; el 20% se sitúa entre los 30-50 años; un 30% tienen menos de 10 años, situándose el restante 40% entre los 20-30 años	El 30% de la vivienda vacía tiene más de 50 años; el 20% se sitúa entre los 30-50 años; un 20% tienen menos de 10 años, y el restante 30% entre los 20-30 años
Necesidad de rehabilitación energética	14%	28%
Viviendas con problemas de accesibilidad	71%	56%
Otras casuísticas del parque residencial	Sectorres suburbanos inconclusos, promociones fallidas, vivienda vandalizada, esqueletos estructurales, vivienda ocupada, vivienda inacabada, suelo vacante, Vivienda protegida testimonial	

Tabla 6. Resultados diagnóstico técnico. Fuente: Elaboración del autor.

## IV. RESULTADOS

### Hito 1: Diagnóstico social: Mapeo de actores y Pre-diagnóstico

#### Mapeo de actores e identificación de grupos de acción

La técnica del sociograma permitió detectar los grupos de acción de ambos municipios. Para tal efecto, se ubicó a cada actor en el mapa en función de su grado de afinidad con el objetivo del plan (afines, indiferentes, opuestos), y su capacidad de influencia. Se distinguió entre actores institucionales, tejido social organizado y sectores sociales no organizados (representados por diferentes figuras geométricas y colores). Posteriormente, se definió las relaciones que existen o puedan existir entre ellos, apuntando hacia los grupos más relevantes para el desarrollo del plan, y que, por tanto, deberán formar parte de las instancias de participación propuestas.

Las Figuras 7 y 8 recogen el mapeo realizado, sintetizándose los resultados alcanzados en la Tabla 4, similares en ambos municipios. Según lo expuesto, técnicos y políticos presentan

un alto grado de afinidad e influencia mientras que los demandantes de vivienda y ciudadanía vulnerable, una alta afinidad aunque baja influencia. Por su parte, se percibe entre opuestos y ajenos al plan a promotores inmobiliarios, propietarios de suelo, constructores o entidades financieras, mientras que las distintas entidades sociales organizadas ocupan una posición ajena, aunque relevante, por su capacidad de establecer relación entre agentes institucionales y sociales sin organizar.

#### Pre-diagnóstico participativo

El mapeo colectivo llevado a cabo en los talleres ciudadanos evidenció situaciones anómalas comunes a ambos municipios, y alguna específica de cada caso. Estas se sistematizan en la Tabla 5 y en los planos elaborados (Figuras 9-10), donde se señalan las áreas en las que se identifica especial concentración de vivienda vacía, ocupada o promociones fallidas en distintos grados de ejecución (esqueletos, terminadas, vandalizadas). En el caso de Bollullos de la Mitación, se apunta también a problemáticas urbanas vinculadas a la percepción de inseguridad que generan los solares sin edificar dentro de la trama urbana.

Necesidades	Retos	Recursos
Altas tasas de paro, vulnerabilidad y elevado porcentaje de gasto en vivienda	Dotación de Equipamientos para situaciones de emergencia	Viviendas vacías nuevas o en mal estado
	Programas de rehabilitación con pago en especie	Promociones fallidas
	Programas de autoconstrucción	Suelos urbanizados sin edificar
	Creación de parque público de vivienda social	Parque público de viviendas
	Activar mecanismos de puesta en uso de la vivienda vacía	
	Apuesta por el alquiler o alquiler con opción a compra como fórmula de acceso diferido a la propiedad	
	Activar mecanismos de intervención ante la ocupación irregular	Viviendas ocupadas ilegalmente
	Programas sociales de inserción laboral	
Escasez de recursos para mantenimiento y mejora de las viviendas	Ayudas a la rehabilitación	Parque de viviendas habitadas ineficiente energéticamente y con problemas de accesibilidad
Demanda de vivienda de emancipación frente a mercado de alquiler insuficiente y a precios inasequibles	Crear oferta de alquiler asequible mediante programa de intermediación	Viviendas vacías nuevas o en mal estado
	Promociones de vivienda en alquiler con opción a compra	Promociones fallidas
	Promoción de viviendas cooperativas ligadas a la autoconstrucción	Suelos urbanizados sin edificar
	Programas de ayudas al alquiler para jóvenes	Parque público de viviendas
	Adaptación de vivienda de gran dimensión	

Tabla 7. Auto-diagnóstico técnico-político. Fuente: Elaboración del autor.

## Hito 2: Auto-diagnóstico, definición de retos y objetivos

### Auto-diagnóstico técnico-político y ciudadano

En esta fase se validan/completan/matizan las conclusiones arrojadas por el diagnóstico técnico (Tabla 6). Posteriormente, se realizan aportaciones adicionales y se señalan los principales retos (Tabla 7). Respecto al parque de vivienda, en ambos municipios se incide en la falta de conservación de parte de este, provocada por la incapacidad económica de los propietarios para afrontarla. El mal estado, en algunos casos, causa que la vivienda permanezca vacía, lo que plantea el reto de adecuarlas para permitir su puesta

en uso. Esta adecuación también se referirá a lo tipológico, siendo necesario que viviendas de gran tamaño se adapten a la superficie demandada por los nuevos modelos familiares de ambas localidades. En tal sentido, las viviendas deshabitadas, vandalizadas, esqueletos o suelos sin edificar se convierten en un recurso con el que afrontar las demandas existentes, para lo que se define el reto de poner en marcha mecanismos para reactivar su uso, habilitando fórmulas legales para asegurar la responsabilidad civil del Ayuntamiento.

Uno de los principales retos señalados es, además de atender las situaciones de vulnerabilidad social, el de acercar oferta de vivienda asequible y demanda de vivienda de emancipación. Para ello,


Situaciones	Observaciones y comentarios	Propuestas
<p>Casco antiguo. Rehabilitación de viviendas en mal estado o ruina</p> 	<p>Se encuentran viviendas vacías dispersas en mal estado a lo largo del recorrido por el centro del municipio, algunas con reformas iniciadas sin terminar.</p>	<p>Identificar y contactar con los propietarios para su reactivación</p> <p>Algunas son propiedad municipal, lo que supone que son objetivo prioritario de intervención</p> <p>Posibilidad de llegar a cambio para rehabilitarlas a cambio de mensualidades de alquiler</p>
<p>Suelos urbanizables sin desarrollar o solares en mitad del pueblo</p> 	<p>"Aquí podrían ir viviendas colectivas con locales comerciales en los bajos, que aquí no hay tiendas, en todo el entorno y hay muchas casas"</p>	<p>Adecantar para evitar situaciones de abandono e inseguridad</p>
<p>Viviendas vacías dispersas</p> 	<p>La imagen ilustra un conjunto de casas vacías de VPO de promoción privada</p> <p>Se detectan otras que los participantes señalan como propiedad de entidades financieras</p>	<p>Identificar y contactar con los propietarios y proponerles que las alquilen a precios asequibles o alquiler social</p>
<p>Viviendas habitadas irregularmente</p> 	<p>Promoción propiedad del Banco de Sabadell. Tiene guardia de seguridad. Los vecinos se quejan del estado de abandono y denuncian ocupaciones</p>	<p>Alcanzar acuerdos para regularizar la situación de familias que ocupan vivienda vacía</p> <p>Evitar nuevas ocupaciones</p>
<p>Promociones fallidas</p> 	<p>Edificio plurifamiliar vacío con locales comerciales en su bajo.</p> <p>Oportunidad para una cooperativa de autoconstrucción</p>	<p>Intermediación con los propietarios</p> <p>Finalizar mediante autorehabilitación/aparcería urbana (iniciativa social)</p>
<p>Promociones fallidas en esqueleto</p> 	<p>Solar de propiedad municipal. Con losa de cimentación ejecutada</p>	<p>Finalizar mediante autoconstrucción (iniciativa social)</p> <p>Intermediación con los propietarios</p>

Tabla 8. Sistematización de propuestas a situaciones identificadas en los paseos. Fuente: Elaboración del autor.

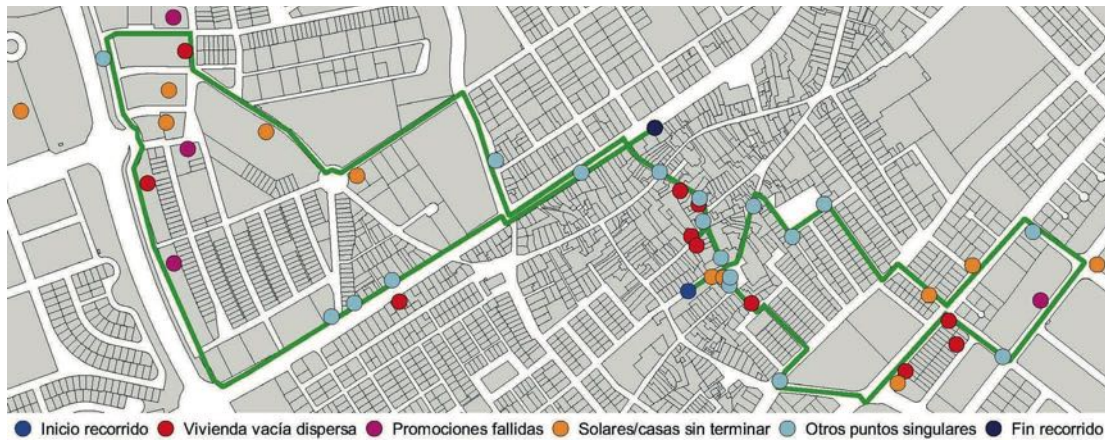


Figura 11. Mapeo digital del transecto ciudadano de Bormujos<sup>6</sup>. Fuente: Elaboración del autor.

se apunta a la necesidad de incidir en el precio de los alquileres, excesivo respecto a la capacidad económica de las familias, a lo que contribuirían de manera transversal otros retos como la dotación de un parque público de vivienda social, en alquiler o alquiler con opción a compra, la intermediación para activar vivienda vacía a precio asequible, así como al impulso de experiencias cooperativas de iniciativa social, de autoconstrucción o autorehabilitación, que ofrezcan soluciones colaborativas de acceso asequible a la vivienda mediante fórmulas de pago con trabajo.

#### Contraste in situ: Transecto ciudadano

Las problemáticas detectadas fueron finalmente contrastadas in situ por el grupo motor ciudadano, a través de la técnica del transecto (Figura 11). La Tabla 8 recoge los resultados alcanzados, señalando las casuísticas visitadas y las observaciones y propuestas de los participantes, que por lo general corroboran y consolidan las ya apuntadas en el autodiagnóstico.

A partir de los resultados alcanzados en fase de diagnóstico, se extraerán para el desarrollo del Hito 3 (fase estratégica) algunas de las problemáticas detectadas como casos de trabajo (promociones fallidas, viviendas inacabadas, viviendas vacías

dispersas). Así, desde las instancias de participación creadas, se definirán acciones concretas para afrontar en cada caso los retos consensuados (definición de actores necesarios, vías de financiación, recursos, plazos), como base para la elaboración del documento propositivo y programático del plan.

### Hito 3: Constitución de instancias de participación

#### Comisión técnico-política

En cada uno de los municipios quedó constituida una comisión técnico-política interdepartamental, encargada de la dirección estratégica del plan (Figura 12). En el caso de Bormujos, la dirección es asumida por el alcalde, con el apoyo técnico de la vicesecretaria del ayuntamiento. En Bollullos de la Mitación, la dirección recae en el delegado de urbanismo. Dada la implicación de políticos y técnicos de ambos municipios, el trabajo de la comisión supuso un importante motor del proceso participativo, estableciéndose un claro compromiso de sus integrantes con el plan y sus objetivos. Esta instancia de participación se considera germen de una futura Oficina Municipal de la Vivienda, dirigida a gestionar el desarrollo y ejecución del plan, y en general las políticas de vivienda municipales.

<sup>6</sup> Véase: <https://www.google.com/maps/d/viewer?mid=1QiovIVRkYneP11-PAfIX1AJ7QJ2DIhxM&ll=37.37101303701156%2C-6.074420250000003&z=16>



## Grupo motor ciudadano

La respuesta a la convocatoria ciudadana en los dos municipios resultó desigual. Mientras en el caso de Bollullos de la Mitación estuvo más ceñida a activistas sociales, en el de Bormujos la composición mayoritaria fue de demandantes de vivienda en situación de vulnerabilidad, desbordando la respuesta ciudadana las previsiones de participación realizadas. Esto condicionó la dinámica de los talleres: en Bollullos fue posible centrar el tema y profundizar más rápidamente; en Bormujos fue preciso detenerse en dejar claro el objetivo y la metodología de elaboración participativa del plan.

El grupo motor se consolidó en la segunda convocatoria en ambos municipios, con una mayoría de integrantes procedentes del grupo de demandantes. El proceso participativo permitió generar un grupo comprometido con el plan, e interesado en la búsqueda de soluciones innovadoras desde la iniciativa social, aunque con desigual grado de compromiso, ligado en muchos casos a la mayor o menor urgencia de su situación habitacional. Pese a que desde el mapeo de actores se apuntaba a la importancia de incorporar al proceso a agentes ligados a la promoción inmobiliaria, entidades financieras, propietarios de vivienda vacía o grupos sociales organizados vinculados a estos, no se logró contar con su participación, de manera amplia, ni en la instancia técnico-política ni en la ciudadana.

## V. ANÁLISIS DE RESULTADOS

Como se ha indicado, la redacción de un PMVS supone la oportunidad de establecer un nuevo marco político local encuadrado en conceptos como el Derecho a la Ciudad (Lefebvre, Sugranyes) o la Producción y Gestión Social del Hábitat (Ortiz). Ligar su elaboración al desarrollo de un proceso participativo permite hacerlo a través de soluciones democráticas y consensuadas, reconociendo la diversidad de actores involucrados y su capacidad transformadora (Alberich, Rosa, Encina, Valderrama).

Para alcanzar ese objetivo, el proceso asociado a los planes de Bormujos y Bollullos de la Mitación se afronta desde una concepción de participación ligada a la co-decisión y autogestión, que pone énfase en la transformación de las relaciones sociales y la construcción de ciudadanía, como señalan Rosa y Encina (2003). Con tal fin, se ha trabajado en la creación de dos espacios de participación: la comisión técnico-política y el grupo motor ciudadano. A través de ellos, y durante las fases de pre-diagnóstico, auto-diagnóstico y transecto del proceso de IAP, los participantes han compatibilizado sus miradas respecto a la realidad de su municipio (Montañés, 2009), en aras de definir colectivamente sus necesidades, recursos y retos, y en ese proceso se han apropiado de los resultados consensuados, concibiéndose como parte activa de las acciones necesarias para afrontarlos.

Para ello, y dentro del grupo ciudadano, resultó necesario adecuar los ritmos de trabajo a las distintas ópticas de los participantes: mientras activistas sociales y miembros del tejido social organizado partían de una visión más estratégica de los problemas a abordar, los demandantes de

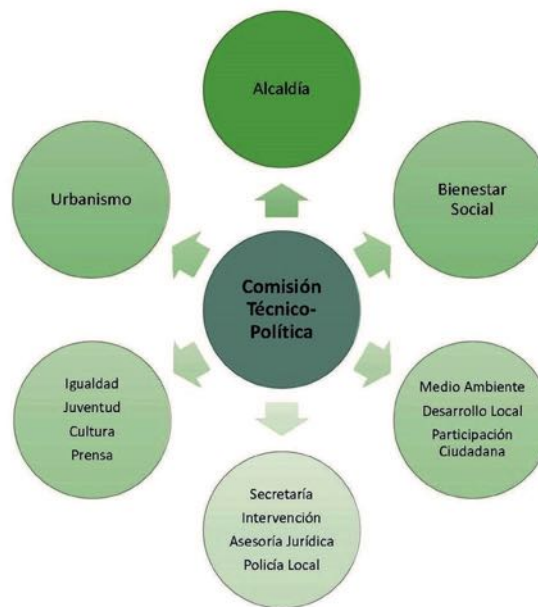


Figura 12. Áreas municipales involucradas en la comisión técnico-política. Fuente: Elaboración del autor.

vivienda (grupo mayoritario) se centraban en la búsqueda de soluciones a sus problemas a corto plazo. Si bien se priorizó el fomento del trabajo conjunto de actores sociales, por el ya mencionado diálogo de saberes, habría resultado positivo profundizar en el trabajo con los demandantes, para mejorar su grado de compromiso con el proceso. Por su parte, la distinción entre instancias técnico-política y ciudadana en esta fase inicial del plan se evalúa como adecuada, puesto que otorga a los actores sociales un espacio propio en el que participar sin verse coartados por la presencia de figuras de autoridad municipal.

El proceso ha permitido que políticos, técnicos y ciudadanos tomen conciencia de la brecha existente entre el precio de la vivienda y la capacidad económica de la población, como también de la situación de demanda insatisfecha de su municipio, que en el caso de la vivienda de emancipación se extiende a los dos tercios de la ciudadanía. A su vez, se ha constatado la insuficiencia del parque público para hacer frente a este reto y se ha visibilizado la existencia de un importante parque edificado infrutilizado, como recurso potencial para satisfacer la demanda de vivienda asequible, a lo que han contribuido positivamente las diferentes técnicas de mapeo social y transecto utilizadas.

En suma, los diferentes actores han adquirido un compromiso con el reto a afrontar, apuntando a soluciones innovadoras ya incoadas en esta fase del plan (iniciativa social, autoconstrucción, activación de vivienda vacía). Paralelamente, se han generado espacios de participación que servirán como germen de un instrumento de deliberación, seguimiento y control de las políticas de vivienda a llevar a cabo en ambas localidades, lo que precisará mantener el papel activo de los agentes involucrados, incorporando a grupos de acción ligados al sector inmobiliario y la construcción, hasta el momento ajenos al plan.

## VI. CONCLUSIONES

Retomando la pregunta de investigación planteada, acerca de cómo contribuye el desarrollo de un proceso participativo a la diagnosis cualitativa de la situación de la vivienda en el marco de un PMVS, podemos concluir que:

- El proceso participativo ha permitido alcanzar un diagnóstico compartido por técnicos, políticos y ciudadanos sobre las necesidades sociales en materia de vivienda y las limitaciones del stock actual para satisfacerlas.
- Se han generado espacios de participación que han canalizado la implicación de los distintos agentes locales. De esa manera, la comisión técnico-política se entiende como germen de una futura Oficina Municipal de la Vivienda, integrada por las diferentes áreas municipales, para la gestión del plan y las políticas municipales de vivienda.
- Se han consolidado grupos motores ciudadanos comprometidos que pueden jugar un papel determinante como catalizadores sociales en el desarrollo del plan, en particular, en aquellas líneas de acción que requieran organización social activa.
- El compromiso de actores institucionales y sociales con los objetivos del plan abre la puerta a la búsqueda colaborativa de soluciones innovadoras, con implicación activa de la ciudadanía y la intermediación municipal.

Como limitaciones del proceso se puede advertir que este ha resultado incompleto por no haber logrado involucrar a un grupo de actores importante: los propietarios de vivienda y suelo, el sector inmobiliario y de la construcción. Además, la limitación temporal y de recursos ha impedido profundizar en el trabajo con los demandantes, si bien ha creado las bases para hacerlo en la fase de implementación del plan. Por último, la continuidad de este modelo de toma concertada de decisiones en el largo plazo dependerá del apoyo institucional y la voluntad política, siendo asimismo vital la implicación ciudadana y la iniciativa social.

La investigación contribuye, en definitiva, al debate sobre el papel de la participación en procesos de toma de decisión para la elaboración de políticas públicas, en este caso, de planes municipales de vivienda en contexto andaluz. Será necesario profundizar en futuros estudios en la definición participada de estrategias y actuaciones concretas que partan del diagnóstico elaborado, así como realizar un seguimiento al papel que adopten los actores institucionales y sociales dentro de los espacios de participación generados, para determinar en qué medida se consolidan como instrumentos de control del desarrollo y ejecución del plan y las políticas municipales de vivienda.

## VII. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Alberich Nistal, T. (2007). *Investigación-Acción Participativa y mapas sociales*. Castellón: Benlloch.

Alguacil Denche, A., Alguacil Gómez, J., Arasanz Díaz, J., Fernández Evangelista, G., Paniagua Caparrós, J. L.; Olea Ferreras, S. y Renes Ayala, V. (2013). *La vivienda en España en el siglo XXI: Diagnóstico del modelo residencial y propuestas para otras políticas de vivienda*. Madrid: Cáritas y Fundación FOESSA.

Braceras, I. (2012). *Cartografía participativa: Herramienta de empoderamiento participativo por el derecho al territorio*. Trabajo fin de máster. Instituto de Estudios sobre Desarrollo y Cooperación Internacional, Universidad del País Vasco, Bilbao.

Capel, H. (2003). A modo de introducción: Los problemas de las ciudades: Urbs, Civitas y Polis. *Colección Mediterráneo Económico (Ciudades, arquitectura y espacio urbano)*, (3), 9-22.

De Manuel Jerez, E. (2010). Construyendo triángulos para la gestión social del hábitat. *Hábitat y Sociedad*, (1), 13-37. DOI:<http://dx.doi.org/10.12795/HabitatySociedad.2010.11.02>

Fernández Núñez, L. (2006). ¿Cómo analizar datos cualitativos? *Butlletí La Recerca. Institut de Ciències de l'Educació, Universitat de Barcelona*. Recuperado de: [https://www.academia.edu/7572064/\\_C%C3%B3mo\\_analizar\\_datos\\_cualitativos](https://www.academia.edu/7572064/_C%C3%B3mo_analizar_datos_cualitativos)

Fernández Rodríguez, J. F. y De Manuel Jerez, E. (2018). Metodología de diagnosis de la vivienda vacía en ámbito local. *Cuadernos Geográficos*, 57 (2), 37-260. DOI:<http://dx.doi.org/10.30827/cuadgeo.v57i2.5997>

Harvey, D. (2013). *Ciudades rebeldes: Del derecho de la ciudad a la revolución urbana*. Madrid: Ediciones Akal.

Ibáñez, J. (1986). Perspectivas de la investigación social: El diseño en la perspectiva estructural. En M. García Ferrando, J. Ibáñez y F. Alvira (Coords.). *El análisis de la realidad social. Métodos y técnicas de investigación social* (pp. 31-66). Madrid: Alianza.

Lefebvre, H. (1968). *Le droit à la ville*. Paris: Anth-ropos (Trad. cast. *El derecho a la ciudad*, Barcelona: Península, 1978).

López Medina, J. M. (2011). *El diseño participativo en programa de rehabilitación de viviendas*. Marco teórico y metodológico. Tesis doctoral. Universidad de Sevilla, Sevilla.

Montaner, J. M. y Muxí, Z. (2011). *Arquitectura y política. Ensayos para mundos alternativos*. Barcelona: Gustavo Gili.

Montañés Serrano, M. (2009). *Metodología y técnica participativa. Teoría y práctica de una estrategia de investigación participativa*. Barcelona: Editorial UOC.

Muñiz, M. (2012). *Estudio de caso en la investigación cualitativa*. Nuevo León: División de Estudios de Posgrado. Facultad de Psicología, Universidad Autónoma de Nuevo León.

Murillo, F. J., Madera, A., Monaterio, I., Jaraiz, A., Cantador, R., Sánchez, J. C. y Varas, R. (2002). *Estudio de casos*. Universidad Autónoma de Madrid.

Ortiz, E. (2002). Con los pies en la tierra. En E. Ortiz y M.L. Zárate, *Vivitos y coleando. 40 años trabajando por el hábitat popular en América Latina* (pp. 13-16). México D.F.: HIC-AL y Universidad Autónoma Metropolitana.

Pelli, V.S. (2010). La gestión de la producción social del hábitat. *Hábitat y Sociedad*, (1), 39-54. DOI:<http://dx.doi.org/10.12795/HabitatySociedad.2010.11.03>

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.Á. 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. DOI:<http://dx.doi.org/10.12795/HabitatySociedad.2010.11.05>

Valderrama Hernández, R. (2013). Diagnóstico participativo con cartografía social: Innovaciones en metodología Investigación-Acción Participativa (IAP). *Revista Andaluza de Ciencias Sociales*, (12), 53-65.

Vinuesa Angulo, J., De la Riva, J. M. y Palacios, A. (2012). *El fenómeno de las viviendas desocupadas*. Madrid: Ministerio de Vivienda y Fundación General de la Universidad Autónoma de Madrid.

# PARTICIPATORY DIAGNOSIS FOR THE DEVELOPMENT OF MUNICIPAL HOUSING PLANS: THE CASES OF BORMUJOS AND BOLLULLOS DE LA MITACIÓN (ANDALUSÍA, ESPAÑA)

JUAN FRANCISCO FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ  
ESTEBAN DE MANUEL JEREZ  
VICENTE BARRAGÁN ROBLES  
VIRGINIA GUTIÉRREZ BARBARRUSA

## I. INTRODUCTION

The serious socioeconomic and environmental situation experienced in Spain since the property bubble burst in 2008 forced rethinking the current housing and city management and production model. The policies which, in recent decades, have linked housing with urban growth, essentially speculative in nature, have created in the current global crisis context, an imbalance between their price and the economic capacity of the demand. Thus, the those who demand housing face serious complications when it comes to acquiring a home, while the number of evictions, undeveloped urbanized areas and empty houses abound (Alguacil et al, 2013; Vinuesa, 2012).

With the competences for housing matters transferred to autonomous communities (1988), these design the residential program and plans being implemented in each region (retrofitting, promoting protected housing, encouraging renting), under the budget allocated from central government. Local municipalities, for their part, thanks to the power given to the Local System Guidelines Regulatory Law (1985), have the capacity to carry out concrete actions. For this reason, the Andalusian Housing and Land Use Plan (2016-2020) establishes that it is these powers, provided with a Municipal Housing and Land Use Plan (PMVS in Spanish) as a requirement to access financing of the different autonomous programs, that propose actions to face the existing problem, by assessing the reality of each location. Said plans must also be developed using the participation of the different social agents involved, which implies the opportunity of establishing a new political framework for municipal housing.

The goal of this article is to take out key aspects of the participative process designed to write the PMVS of two Sevillian municipalities, Bormujos and Bollullos de la Mitación (Table 1), to determine their capacity to involve local players in the evaluation of the housing situation and to build shared knowledge about the existing needs and available resources, namely in this case, empty housing and unused land which could be destined to satisfy these needs using suitable actions.

Table 1. Context of the municipalities. Source: Own preparation.

For this, after defining the theoretical framework of the research, we will present the method used to carry out the comparative study of both cases. This is linked to the development of a participation plan that is organized around workshops, under the dynamics of Participative-Action-Research. We will show the results from the work done during the participative process. Starting from their analysis, we will present the main conclusions of the study, aimed at answering the research question about how the development of a participative process, linked to the writing of a Municipal Housing and Land Use Plan, contributes to the qualitative evaluation of the housing situation, the unsatisfied demand and the available resources, to later set public policies in motion for their social management at a local scale.

## II. THEORETICAL FRAMEWORK

The epistemological approach the design of the plans involved in this study falls within, is Social Management and Production of the Habitat, as a response to the challenge of making the right to housing and the city effective. The Right to the City appears in the work of the French philosopher and sociologist, Henri Lefebvre (1968), as the democratic understanding of the city's construction which reclaimed the role of the human being as a lead player. David Harvey (2013) also says that this right is not limited to the existing city, but rather that it implies transforming the city into something radically different. Ana Sugranyes defines the right to the city as *"the possibility of building a city where one can live in a dignified way, recognizing oneself as part of it, where the balanced distribution of the different types of resources is made possible"* (2010:75). In the context of the current global crisis, the right to the city appears to be a key tool for the formulation of public policies that value *"feedback among players, as well as between theory and action"* (Sugranyes, 2010:74).

The term Social Production of Habitat was introduced by the Latin American group of the Habitat International Coalition (HIC) in 2002. According to Enrique Ortiz, *"by social production of habitat, we understand, all those processes that generate inhabitable spaces, urban components and housing, that are implemented under the control of self-producers and other social agents [...] and that imply different levels of social participation in the diverse phases of the habitational process: planning, construction, distribution, use"* (Ortiz, 2002:13). After the national HIC meeting (Mexico, 2007) the "Social Management and Production of the Habitat" (PGSH in Spanish) would be spoken about, acknowledging other realities that are not so closely connected to the urbanizing phenomena, but rather to managing housing when facing speculative use, among other aspects. Thus, PGSH assumes the change of role of the user, who becomes the lead player when making decisions about their habitat.

Along these lines, Esteban de Manuel (2010) proposes the construction of the social habitat triangle, which connects the three dimensions outlined by Horacio Capel (2003) as components of this (Urbs, Civitas, Polis). According to De Manuel, any transformation of one of these dimensions (physical, social, organizational) will affect the other two. However, the most effective one for the transformation of the social habitat will be the organizational aspect, which can only be achieved if the citizenry becomes aware of their necessary involvement and participation in the development of urban policies.

We will understand participation, as José María López Medina defines, as “a means of balanced distribution of decision-making power in collective construction processes and agreement among players” (2011:144). Talking about participation implies opening up a process to other players who previously had no access to it. Countless authors propose the image of the participation ladder to represent the different levels of scope within a participative process (López, 2011:147). In this way, direct management without participation tends to occupy the lowest level, before moving onto information or opinion consultation processes about decisions that have already been made. Co-decision processes, to build collective, self-managed proposals, linked to the transformation of social relations between the participants, are found on the final steps (Rosa & Encina, 2003). In these cases, any public consultation process will be tied into the decision-making by the specialists, politicians and neighbours, as a means of fostering the democratic system and construction of citizenry (Rosa & Encina, 2003).

Participation, in the framework of social research, becomes a support for the construction of scientific knowledge. According to the sociologist, Manuel Montañés (2009), there are as many objectified realities as observing subjects that, without being equivalent, can be compatibilized by the researcher through participation. This is what Víctor Pelli (2010) refers to when talking about the jump from transdisciplinary to transectoriality, as a means of knowledge production that combines the different sectors of society that are affected, or what Josep Maria Montaner and Zaida Muxi (2011) mention as a feature of the current paradigm of postmodernity, “the view towards the other and of the other”.

Participative-Action-Research (PAR) appeared in the ‘80s and ‘90s with the work of different Latin American groups who were influenced by the ideas of Paulo Freire and Orlando Fals Borda, among others. In Spain, Jesús Ibáñez, Tomás Rodríguez Villasante or Tomás Alberich stand out. They define PAR as a “study and action method that looks to obtain reliable useful results to improve collective situations, basing the research on the participation of the same collectives that are being researched” (2007:6). Montse Rosa and Javier Encina outline PAR as “a time-space spiral which, on being encouraged by methodological experts, helps the population define their needs and seek satisfying factors, which generate a process of exchange and collective construction of knowledge that can provoke actions of change” (2003:94). Rocío Valderrama adds that PAR facilitates the analysis of “wishes, conflicts, concerns, needs,

capacities, resources, and allows planning actions and measures to transform them [...] under the population gaining the critical awareness about their reality, their empowerment, their collective movement and their transforming action” (2013:60).

In this way, we can state as substantial aspects of PAR, its condition as a method, which places research in the hands of the lead actors of the reality being analyzed, linking study and action; and its condition of collective construction process of knowledge, which seeks to achieve the transformation of the reality being analyzed and that of the participating groups. In turn, its cyclical nature accentuates the idea of permanent reworking, this being processes where questions are opened and reopened to go into further depth in their analysis, in the proposals and in their appropriation by the participants, which Rosa and Encina call “jumps from the individual to the collective”. These are also characterized by the exchange between technical and popular knowledge, and must be designed with the idea that all the relevant players are involved in their development.

### III. METHODOLOGY

#### Methodological framework

We will use a comparative case study as a work method within the already defined PAR framework. This is a tool to approximate complex situations based on their understanding through the description and analysis within their context (Murillo et al, 2002). It also handles data from practice and experience, which facilitates a direct approach to reality and contributes in that its results transform the studied phenomena, incorporating it in the design of intervention strategies (Muñiz, 2012).

For this reason, two towns from the Province of Seville, Bormujos and Bollullos de la Mitación, are chosen, with local governments interested in developing their PMVS through a Participative-Action-Research process led by an interdisciplinary team linked to Seville’s public universities. To carry out the comparative study, the same questions were asked in both towns, which are similar in nature, contrasting the results obtained to reach solid conclusions that allow defining generalizations (Murillo et al, 2002). Hence, from the descriptive perspective the study was addressed under, and the interpretation of the results achieved, the conclusions provided by this experience will try to contribute to the field of knowledge and to the development of future research.

Under a dialectic conception of the research, and the PAR’s own methodological framework, we will define an assembly as the most suitable technological framework (Alberich, 2007), as a negotiation process between agents who start from unequal positions to reach a situation of better equality within diversity. Under the assembly model, carried out in workshops, different work dynamics are used (Table 2), aimed at addressing key aspects for the plan’s documentary development. The information obtained is assessed by the specialist team, using triangulation tools to make the views of

specialists, politicians and citizens compatible, using coding to group them into similar categories (Fernández, 2006), systematizing them to constitute the evaluation report of both housing plans.

*Table 2. Dynamics of the research process. Source: Own preparation using Alberich, 2007; Rodríguez-Villasante, 1993; Ibáñez, 1986*

## Participation Plan

In this context, the writing team designs a participation plan around three milestones: two linked to the evaluation phase and a third one to the strategic phase. The participative process is conceived under an interdisciplinary and interdepartmental technical approach, linked to the dialogue between the technical and experiential knowledge. So that this dialogue is effective, the participation plan distinguishes two parallel work spaces: one technical-political and another citizen based, which will work independently in the evaluation phase.

Focusing on the preparation of the participative evaluation, subject matter of this article, a layout which connects the two milestones of this phase with the workshop calls carried out for its developed is outlined in Table 3, specifying the goals and techniques/dynamics used in each case.

*Table 3. Matrix of participative calls in the evaluation phase. Source: Own preparation.*

The initial calls (Milestone 1) were devoted to presenting the plan's goals and methodology and identifying key players, as well as forming the technical-political commission and the citizen driving force, as opportunities for parallel participation. The players social mapping dynamic was used in the initial technical-political call (figure 1), through the preparation of a sociogram (Braceras, 2012). These already identified players were invited to the initial citizenry call (figure 2), also carrying out, in the case of Bormujos and the communication's technical opportunities, a broad and open dissemination campaign. The mapping of players was completed in this workshop and work is being done on a mapping of the pre-evaluation of the housing-city issues detected by the participants, which were drawn out on a plan of the town.

*Figure 1. Formation of the technical-political commission and social mapping workshop. Source: Habitat 4 Ecosocial Workshop*

*Figure 2. Formation of the citizen driving force and housing collaborative mapping. Source: Habitat 4 Ecosocial Workshop*

The second citizen and technical-political call, associated to Milestone 2 (Figure 3), had the purpose of performing a self-diagnosis from the information provided by the writing team. Thus, the results of the technical diagnosis about the needs detected and potential resources were presented in a systematized way, paying special attention to the housing stock and vacant land (Table 6). The map of the empty housing in both areas was also presented (Figures 4 and 5) and the different

categories of empty housing found, were illustrated (Figure 6). With this information, the participants worked in groups of 6-8 people using a record-matrix to validate the data presented, explaining or completing it, and debating about the challenges and general lines of action to direct the plan to, as a first approach to develop the later strategic phase (Milestone 3). The citizen self-diagnosis was completed using a cross-sectional analysis aimed at visiting and mapping the different housing and land use issues detected, consolidating the results of the evaluation and discussing about possible solutions to the situations acknowledged.

*Figure 3. Technical-political and citizen self-diagnosis workshop. Source: Habitat 4 Ecosocial Workshop.*

*Figures 4 and 5. Map of empty housing in Bormujos and Bollullos de la Mitación*

*Source: Habitat 4 Ecosocial Workshop (Fernández & De Manuel, 2018)*

*Figure 6. Empty housing situations. Bollullos de la Mitación and Bormujos. Source: Own preparation.*

## IV. RESULTS

### Milestone 1: Social evaluation: Mapping of players and Pre-diagnosis

#### Mapping of players and identification of action groups

The sociogram's technique allowed detecting the action groups of both towns. In this way, each player is placed on the map depending on their level of affinity with the plan's goal (close to, indifferent, opposed) and their capacity of influence. Institutional players, organic social fabric and non-organized social sectors are distinguished (represented by different geometric shapes and colours). Later, the relations that exist or may exist between these are defined, aiming at the most relevant groups to develop the plan and who, therefore, shall be part of the proposed participation opportunities.

Figures 7 and 8 consider the map made, synthesizing the results reached in table 4, which were similar in both towns. In this way, technical experts and politicians have a high degree of affinity and influence, while those demanding housing and the vulnerable citizenry have a high affinity but low influence. The property developers, land owners, construction companies or financial entities, for their part, are seen as opposed and distant to the plan, while the different organized social entities hold a distant although relevant position as a result of their capacity to establish relations between institutional and unorganized social agents.

*Figures 7 and 8. Sociogram of Bormujos and Bollullos de la Mitación. Source: Habitat 4 Ecosocial Workshop.*

*Table 4. Synthesis of the sociogram's results. Source: Own preparation.*

## Participative Pre-diagnosis

The collective mapping done in the citizen workshop evidenced abnormal situations that were common to both places, and some specific ones of each case. These are systematized in Table 5, along with the plans made (Figures 9-10), which show the areas where a particular concentration of empty housing, occupied housing or failed promotions, in different stages of advance (skeletal, finished, vandalized), are identified. In the case of Bollullos de la Mitación, it also looks at urban issues related to the perceived insecurity that undeveloped sites generate within the urban setting.

Figure 9. Collaborative mapping of housing in Bollullos de la Mitación. Source: Laura Alard, Habitat 4 Ecosocial Workshop.

Figure 10. Collaborative mapping of housing in Bormujos. Source: Laura Alard, Habitat 4 Ecosocial Workshop.

Table 5. Pre-diagnosis of needs and resources. Source: Own preparation.

## Milestone 2: Self-diagnosis, definition of challenges and goals

### Technical-political and citizen self-diagnosis

Table 6. Technical evaluation results. Source: Own preparation.

In this phase, the conclusions thrown up by the technical diagnosis (Table 6) are validated/completed/explained. After this, additional contributions are made and the main challenges laid out (Table 7). Regarding housing stock, both places show a lack of conservation on their part, caused by the owner's economic inability to face this. The poor state, in some cases, leads to the housing remaining vacant, which presents the challenge of adapting them to be usable again. This adaptation also refers to typology, with large houses needing to be adapted to the surface area required by new family models in both locations. In this way, the uninhabited, vandalized, skeletal housing or unbuilt land become a resource to face existing demands, for which the challenge of implementing mechanisms to reactivate their use is defined, creating legal formulas to guarantee the civil liability of the Local Authority.

One of the main challenges pointed out is, apart from facing situations of social vulnerability, bringing the offer of affordable housing and the demand of emancipation housing closer. For this, the need of influencing the price of rentals is targeted, excessive considering the economic capacity of the families, which other transversal challenges would contribute to, like the provision of public social housing stock, either rental or rental with the option to buy, the mediation to activate empty housing at an affordable price, as well as driving cooperative experiences of social housing, self-builds or self-retrofitting, which offer collaborative solutions to access affordable housing through work payment formulas.

Table 7. Technical-political self-diagnosis. Source: Own preparation.

### Onsite contrast: Citizenry cross-sectional analysis

The issues detected were finally contrasted onsite by the citizen driving force, through the cross-sectional analysis technique (Figure 11). Table 8 shows the results reached, outlining the visited casuistries and the observations and proposals from the participants which, in general, corroborate and consolidate those already noted in the self-diagnosis.

Table 8. Systemization of proposals to situations identified in the walks. Source: Own preparation.

Figure 11. Digital mapping of the citizen's cross-sectional analysis of Bormujos6. Source: Own preparation.

Starting from the results reached in the diagnosis phase, some of the issues detected as work cases (failed promotions, unfinished housing, disperse empty housing) were extracted for the development of Milestone 3 (strategic phase). Hence, from the participation opportunities created, concrete actions will be defined to face the agreed upon challenges of each case (definition of necessary players, means of financing, resources, timeframes), as a base to prepare a purposeful and program-based document for the plan.

## Milestone 3: Setting up participation opportunities

### Technical-Political Commission

An interdepartmental technical-political commission was set up in each one of the locations, which was put in charge of the plan's strategic leadership (Figure 12). In the case of Bormujos, the lead was taken by the mayor, with the technical support of the local authority's deputy secretary. In Bollullos de la Mitación, the lead fell upon the urbanism delegate. Given the implications of politicians and specialists in both places, the commission's work implied an important boost for the participative process, establishing a clear commitment of its members with the plan and its goals. This opportunity for participation is considered as the seed of a future Municipal Housing Office, aimed at managing the development and execution of the plan and, in general, the municipal housing policies.

### Citizen driving force

The response to the citizen call in the two locations was uneven. While in Bollullos de la Mitación it was circumscribed to social activists, in Bormujos, it mainly comprised vulnerable people who sought housing, with the citizen response exceeding the participation prediction made. This conditioned the dynamic of the workshops: in Bollullos, it was possible to focus on the issue and quickly go into greater depth; in Bormujos it was necessary focus on clearly staying with the goal and the participative preparation methodology of the plan.

6 <https://www.google.com/maps/d/viewer?mid=1QiovIVRkYnePI1-PAfIX1AJ7QJ2DIhxM&ll=37.37101303701156%2C-6.074420250000003&z=16>

The driving force was consolidated in the second call in both locations, with most members coming from those demanding housing. The participative process allowed generating a group committed to the plan, and interested in seeking innovative solutions from the social initiative, although with an uneven degree of commitment, in many cases linked to a higher or lower urgency about their housing situation. Despite that, from players' mapping, the target was on the importance of incorporating agents linked to property promotion, financial entities, owners of empty housing or organized social groups linked to these, their widespread participation was not achieved, either in the technical-political meeting or the citizen-based one.

*Figure 12: Municipal areas involved in the technical-political commission. Source: Own preparation.*

## V. ANALYSIS OF THE RESULTS

As it has been said, the writing of a PMVS entails the opportunity of establishing a new local political framework framed by concepts like the Right to the City (Lefebvre, Sugranyes) or the Social Management and Production of the Habitat (Ortiz). -Tying its preparation to the development of a participative process allows doing so through democratic consensuated solutions, recognizing the diversity of the players involved and their transforming capacity (Alberich, Rosa, Encina, Valderrama).

To reach this goal, the process associated to the Bormujos and Bollullos de la Mitación plans is faced from a conception of participation linked to co-decision and self-management, emphasizing the transformation of social relations and the construction of citizenry, as Rosa and Encina state (2003). For this, work has been done in the creation of two participation spaces: the technical-political commission and the citizen driving force. Through these, and during the pre-evaluation, self-diagnosis and cross-sectional analysis of the PAR process, the participants have compatibilized their views regarding the reality of their town (Montañes, 2009), to collectively define their needs, resources and challenges, and in this process they have appropriated the consensuated results, understanding themselves as an active part of the actions needed to face them.

For this, within the citizen group, it was necessary to adapt the work rhythms to the different optics of the participants: while social activists and members of the organized social fabric started from a more strategic vision of the problems to be addressed, those demanding housing (the largest group) focused on seeking solutions to their short-term problems. With it being important to foster the joint work of social players, due to the aforementioned dialogue of knowledge, it would have been positive to go into greater depth in the work with those demanding housing, to improve their degree of commitment with the process. For their part, the distinction between technical-political and citizen-based meetings in this initial phase of the plan is evaluated as adequate, given that it provides social players with their own space where to participate without being restricted by the presence of council authority figures.

The process has allowed politicians, specialists and citizens to become aware of the gap there is between the price of housing and the economic capacity of the population, as well as the situation of unsatisfied demand in their town, which in the case of the emancipation housing extends to two thirds of the citizens. Likewise, the insufficiency of public housing stock to face this challenge has confirmed and the existence of an important underdeveloped built stock has become noticeable, as a potential resource to satisfy the demand for affordable housing, which the different social mapping and cross-sectional analysis techniques used have positively contributed to.

In this way, the different players have acquired a commitment with the challenge being faced, aiming at innovative solutions that have already begun in this phase of the plan (social projects, self-building, activation of empty housing). In turn, spaces for participation which will serve as the seeds of a deliberation, follow-up and control instrument for housing policies being implemented in both towns have been sown, which will need to keep the role of the agents involved active, incorporating action groups linked to the property and construction sector, who are currently outside the plan.

## VI. CONCLUSIONS

Going back to the question the research set out, about how the development of a participative process contributes to the qualitative diagnosis of the housing situation within the framework of a PMVS, we can conclude that:

- The participative process has allowed reaching a diagnosis shared by specialists, politicians and citizens about social housing needs and the limitations of the current stock to satisfy them.
- Spaces for participation have been generated, which have channeled the involvement of different local agents. In this way, the technical-political commission is understood as the seed of a future Municipal Housing Office, made up of different municipal areas, to manage the plan and municipal housing policies.
- Committed citizen driving forces have been consolidated, who can play a key role as a social catalyst in the development of the plan, in particular in those lines of action that require active social organization.
- The commitment of institutional and social players with the plan's goals opens the door to collaboratively seeking innovative solutions, with the active involvement of the citizens and municipal intermediation.

As limitations of the process, we can point out that it has turned out to be incomplete, on not being able to involve an important set of players: the housing and land owners and the property development and construction sector. In addition, the limited time and resources have prevented going into greater depth on the work with those demanding housing, although the foundations have been created to

do so in the plan's implementation phase. Finally, the continuity of this concerted decision-making model in the long-term will depend on institutional support and political will, with citizen involvement and social initiative being just as important.

Thus, the research contributes to the debate about the role of participation in decision-making processes for the preparation of public policies, in this case, municipal housing plans in Andalusia. In future studies, it will be necessary to go into greater depth on the participative definition of concrete strategies and actions that start from the diagnosis made, as well as to follow up on the role the institutional and social players adopt inside the spaces for participation that were generated, to determine to what extent these are consolidated as control instruments for the development and execution of plans and municipal housing policies.