



Observatorio Iberoamericano del Desarrollo Local y la Economía Social / ISSN 1988-2483  
Vol 12, Nº 25 (Diciembre 2018)

## PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN EL DESARROLLO DE LOS PLANES DE VIVIENDA EN ANDALUCÍA

**Vicente Barragán Robles<sup>1</sup>**

Universidad Pablo de Olavide, Área de Ciencias Políticas.

[vbarrob@upo.es](mailto:vbarrob@upo.es)

**Virginia Gutiérrez Barbarrusa<sup>2</sup>**

Universidad Pablo de Olavide, Departamento de Sociología.

[vgutbar@upo.es](mailto:vgutbar@upo.es)

**Francisco Fernández<sup>3</sup>.**

[jfernandez52@us.es](mailto:jfernandez52@us.es)

**Esteban de Manuel Jerez<sup>4</sup>.**

[edemanuel@us.es](mailto:edemanuel@us.es)

Para citar este artículo puede utilizar el siguiente formato:

Vicente Barragán Robles, Virginia Gutiérrez Barbarrusa, Francisco Fernández y Esteban de Manuel Jerez (2018): "Participación ciudadana en el desarrollo de los planes de vivienda en Andalucía", Revista OÍDLES, n. 25 (diciembre 2018).

En línea: <http://www.eumed.net/rev/oidles/25/planes-vivienda-andalucia.html>

### Resumen:

El estallido de la burbuja inmobiliaria nos ha llevado a una crisis no solo económica, también social, se hace necesario abordar la gestión de las ciudades, y en concreto el derecho a la vivienda, desde una planificación estratégica participada que pueda incorporar a las personas y colectivos más desfavorecidos en la toma de decisiones que les afecten, desarrollando

<sup>1</sup> Licenciado en Ciencias Políticas y Sociología, Universidad de Granada. Doctor en Derechos Humanos y Desarrollo, Universidad Pablo de Olavide. Máster en Cuestiones Contemporáneas de Derechos Humanos, Universidad Pablo de Olavide. Experto en Investigación-Acción-Participativa. Coordinador Máster Derechos Humanos, Interculturalidad y Desarrollo UPO-UNIA. Profesor Ciencias Políticas UPO.

<sup>2</sup> Dra. en Ciencias Jurídicas y Políticas. Profesora Asociada del Departamento de Sociología. Universidad Pablo de Olavide. Asesora técnica en los Presupuestos Participativos desarrollados en Sevilla, para la Diputación de Málaga, en Algeciras y en El Puerto de Santa María, en la elaboración de la Ley de Participación Ciudadana de Andalucía y en otros proyectos participativos para la elaboración de políticas públicas a nivel local en Andalucía, como los Planes Municipales de Vivienda y Suelo (Bormujos y Bollullos de la Mitación) y de Inclusión Social (San Juan de Aznalfarache

<sup>3</sup> Arquitecto (2006) y Master en Ciudad y Arquitectura Sostenibles (2014), desarrolla su tesis doctoral dentro del Programa de Doctorado en Arquitectura de la Universidad de Sevilla, en la línea de investigación "Vivienda y Hábitat Contemporánea". Miembro del grupo de Investigación "ADICI" Aula Digital de la Ciudad HUM810. Ha sido profesor interino del departamento de Expresión Gráfica e Ingeniería de Edificación de la Universidad de Sevilla (2011-2014). Ha realizado estancia de investigación en la facultad de arquitectura de la Universidad Técnica de Delft (TU Delft), en el departamento "Management in the Built Environment" (2016). Colabora con la cooperativa El Taller Ecosocial de Hábitat 4 SCA.

<sup>4</sup> Dr arquitecto, profesor titular de la Escuela Técnica Superior de Arquitectura, director de la Revista Hábitat y Sociedad editada por la Universidad de Sevilla, responsable del grupo de investigación ADICI-HUM810, director del Máster en Gestión Social del Hábitat, promotor y colaborador de la cooperativa El Taller Ecosocial de Hábitat 4 SCA, Premio a las Mejores Prácticas para mejorar el entorno de vida en el concurso internacional ONU-HABITAT Dubai 2017, en la categoría de políticas urbanas nacionales, como coordinador del proyecto "Ya Somos Medina: aprendiendo de Jnane Aztout" (2005-2013)

políticas públicas hacia la desmercantilización de la vivienda. La planificación de las ciudades de forma participada sigue siendo un reto de la política local. La gobernanza urbana debe desarrollar formas de organización entre administración y ciudadanía para la gestión de la cotidianidad en las ciudades. En Andalucía el Plan Municipal de Vivienda y Suelo pretende ser un instrumento para la definición y desarrollo de la política de vivienda en los municipios, estos planes deben desarrollarse con un plan de comunicación y participación que posibilite la inclusión de la ciudadanía y demás actores implicados. El presente artículo recoge el desarrollo metodológico del plan municipal participado de vivienda desarrollado en los municipios sevillanos de Bormujos y Bollulllos de la Mitación pertenecientes al área metropolitana de la ciudad. El plan participado se propone en torno a tres hitos o momentos del proceso de elaboración del Plan (inicio, diagnóstico, definición de objetivos, estrategias y líneas de acción), y en dos ámbitos: técnico-político, por una parte, y ciudadano, por otra. El artículo recoge la sistematización de las experiencias, con el propósito de servir para el debate y posible guía en la elaboración de planes municipales de vivienda participados para el desarrollo del derecho a la vivienda, como derecho humano.

**Palabras claves:** Participación ciudadana, derecho a la vivienda, políticas públicas, plan de vivienda, desarrollo local.

## **Introducción.**

El derecho a la vivienda está recogido en la Constitución española en su artículo 47 como principio rector: “*Todos los españoles tienen derecho a disfrutar de una vivienda digna y adecuada*”, a pesar del debate jurídico, de si estamos ante un derecho en sí que puede ser exigido o no es más que una declaración de intenciones (Pisarello, 2013), la idea de derecho es reivindicada por la ciudadanía y este principio rector es repetido una y otra vez a riesgo de perder su sentido. No es solo en la Constitución donde existen referencias al derecho a la vivienda, textos internacionales lo recogen e incluso pretenden su positivización por medio de la intervención de instituciones que velen por su cumplimiento. En España al ser principio rector y no derecho fundamental deja fuera a este derecho de su posibilidad de ser recurrido ante el tribunal supremo con recurso de amparo. Es por ello que las sentencias que pueden existir al respecto vienen precedidas de procesos en el exterior, sea el Tribunal de Justicia Europeo, o el Comité para los Derechos Civiles y Políticos o el de Derechos Sociales y Económicos de Naciones Unidas (como ejemplo el caso Aziz<sup>5</sup>, que abrirá la posibilidades de recurrir las cláusulas suelo en España, viene precedida por una sentencia del Tribunal de Justicia Europeo). Ciertamente es que este debate jurídico tan importante para garantizar el acceso a la vivienda no se da por sí solo, toda la ciudadanía es consciente del problema que existe a la hora de poder acceder a una vivienda en España, ahí están los datos que fácilmente se

---

<sup>5</sup> Tribunal de Justicia de la Unión Europea. Caso Aziz (C-415/11) [Internet]. Sentencia de 14 de marzo de 2013. [Consultado 02 de junio de 2018]. Disponible en: <http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?docid=135024&doclang=ES> visto en línea 26/09/2018

pueden consultar. Desde que inició la última de las crisis económicas ha habido 415.117 ejecuciones hipotecarias hasta 2014, sumadas de esa fecha a 2017, 313.031, para el primer trimestre de 2018, 6669<sup>6</sup>, según datos del INE y datos del Observatorio de Derechos Sociales (2013). El problema viene de lejos, la construcción ha sido tradicionalmente el motor de la economía, la política fiscal y de empleo ha girado en torno a este sector (CES 2016). El derecho a la vivienda está mercantilizado, lejos de la protección del Estado de Bienestar, dejando al mercado su gestión y a la ciudadanía con un grave problema de acceso.

Para Esping-Andersen (2010, 23) el individuo y la sociedad deben su protección social a la combinación de la familia, el mercado y las prestaciones sociales de los poderes públicos, para la mayoría de la gente la familia y el mercado son la fuente principal de protección, el salario nos viene esencialmente del mercado y la protección social de la familia, el Estado de Bienestar solo adquiere mayor relevancia en el ciclo de vida de la infancia y la vejez. Las sociedades contemporáneas se ven abocadas al fracaso si el mercado y la familia no son capaces de responder a las necesidades sociales de la población. Si se producen estos fallos se recurre al Estado de Bienestar que cada vez en menor medida ofrece políticas públicas familiaristas integrales, la mayoría de las veces lo hace de forma marginal. El hombre ya no es necesariamente el sostén de la familia y su cónyuge la ama de casa. Las políticas públicas se han venido produciendo en este sentido como complemento de los ingresos en detrimento a los servicios sociales, no acompañando a la revolución femenina a la hora de ofrecer mayores posibilidades de ocupación a las mujeres, la composición de las familias y sus dinámicas se ven afectadas. Desde la década de los 70 los Estados de Bienestar entran en crisis, la caída del muro de Berlín agiliza el desmantelamiento de los Estados de Bienestar proclamándose el fin de la historia (Fukuyama, 1992), no hay alternativa al capitalismo y los procesos de privatizaciones se aceleran en detrimento del sector público. Ulrich Beck y Elisabeth Beck-Gernsheim (2003) en su libro "la individualización. El individuo institucionalizado y sus consecuencias sociales y políticas" nos vuelven a advertir de los peligros en la sociedad del riesgo, de la existencia de un desequilibrio institucionalizado entre un individuo desincrustado y los problemas globales de la sociedad del riesgo. La crisis de los Estados de Bienestar agudizan las incertidumbres, la sociedad del "hágalo usted mismo" que "en función de la situación económica, de los diplomas obtenidos, de la fase de la vida, de la situación familiar, de los colegas, etcétera, puede convertirse fácilmente en una "biografía de la crisis" (Beck, 1997). Llevar una vida propia ya no es patrimonio de unos cuantos, ahora es exigido a cada vez más gente, según el autor, se imponen los procesos de individualización por ejemplo en el mercado de trabajo, la necesidad de movilidad y de formación la legislación laboral y social, los fondos de pensiones...). Cada vez hay más personas que en algún momento de su vida se enfrentan a la pobreza el desempleo, emerge en occidente el Lumpenproletariado (Beck 2003,107), cada vez menos se asocia el desempleo y la pobreza a la clase social y la organización como movimiento político por medio de las clases sociales se hace más

---

<sup>6</sup> <http://www.ine.es/jaxiT3/Tabla.htm?t=7709> Consultado en línea el 20/09/2018

complicado. Los conflictos sociales aparecen en diferentes fases de la biografía individual, las vidas se vuelven más variadas y heterogéneas. Vivimos en la sociedad del riesgo, en la cuerda floja, en sociedades donde la precariedad es habitual en muchas de las facetas de la vida. La vivienda será un bien de consumo dentro del mercado y formará parte de la incertidumbre, de derecho humano a mercancía que el Estado está lejos de garantizar.

### **Los planes de vivienda en Andalucía para los municipios.**

Las competencias en vivienda están traspasadas del gobierno central a las comunidades autónomas<sup>7</sup>, existiendo no obstante controversias ya que el Estado conserva las competencias relacionadas con la ordenación del crédito y la coordinación y planificación general de la actividad económica<sup>8</sup>. Algunas comunidades autónomas toman iniciativa en la regulación del derecho a la vivienda para paliar las consecuencias de los problemas relacionados con la vivienda y los desahucios. Ante estas iniciativas el estado pone límites. Un ejemplo lo tenemos en los recursos de inconstitucionalidad que el gobierno de España presentó al Tribunal Constitucional. El 14 mayo de 2015 (RTC 2015, 93), el TC declara la inconstitucionalidad de algunas partes de Decreto-ley 6/2013, de 9 de abril (LAN 2013, 105), de medidas para asegurar el cumplimiento de la Función Social de la Vivienda aprobado por el gobierno de la Junta de Andalucía. La sentencia señala que las comunidades no pueden regular materias referidas a la propiedad de la vivienda mediante Decreto Ley ya que este supuesto está vedado a la regulación con fuerza de Ley, por otro lado menciona que la regulación pública en lo referente a la protección de deudores hipotecarios tiene que ser compatible con “el adecuado funcionamiento del mercado”, señala además que el Estado debe poder señalar directrices en la ordenación del este sector de la economía.<sup>9</sup>

La Junta de Andalucía regula más adelante el derecho a la vivienda en la Ley 1/2010, de 8 de marzo, es en ella donde encontramos las bases para el desarrollo de los Planes de Vivienda Municipales, en el Decreto 141/2016, de 2 de agosto, por el que se regula el Plan de Vivienda y Rehabilitación de Andalucía 2016-2020. Estos planes tienen como objetivo: *“El objeto del Plan es, una vez identificadas y cuantificadas las necesidades de vivienda del municipio, articular las medidas necesarias para atenderlas, para lo que se proyectan, presupuestan y programan las actuaciones correspondientes ajustadas a unos plazos establecidos y justificados”*. Además: *“Debe estar incardinado en los procesos de actualización del planeamiento urbanístico y ser*

---

<sup>7</sup> La distribución entre las CCAA y el Estado se recoge en los artículos 148 y 149 de CE. En el 148.1.3 se reconoce: “1. Las Comunidades Autónomas podrán asumir competencias en las siguientes materias:...3ª Ordenación del territorio, urbanismo y vivienda”.

<sup>8</sup> Siguiendo el articulado en el 139.1: “El Estado tiene competencia exclusiva sobre las siguientes materias: “...11ª... bases de la ordenación de crédito...” y “...13ª Bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica”.

<sup>9</sup> BOE núm. 263, de 2 de noviembre de 2013, páginas 88451 a 88487 visto en línea 26/09/2018

*coherente con el Plan Andaluz de Vivienda. El Plan Municipal de Vivienda y Suelo se debe abordar desde una triple perspectiva:*

*-Analítica: Información y diagnóstico de la problemática municipal en materia de vivienda y suelo.*

*-Estratégica: Establecimiento de los objetivos y estrategias en estas materias.*

*-Programática: Definición y programación de las actuaciones del Ayuntamiento a medio plazo (5 años) incluyendo: Financiación, seguimiento y evaluación del Plan.*

*El proceso de formulación y desarrollo del PMVS debe de estar acompañado de un Plan de Comunicación y Participación que posibilite la participación de la ciudadanía y de otros actores implicados (técnicos, servicios sociales, representantes políticos, etc.)”.*

Se entiende que la tarea de toma de conocimiento de la demanda y de las necesidades existentes y subsiguiente formulación de propuestas, ha de abordarse contando previamente con la información directa y la participación de la ciudadanía, de forma que el Plan pueda construirse desde el inicio colectivamente. En este sentido el derecho a la vivienda, para su garantía, pasa por la participación de la ciudadanía de forma activa, no como meros receptores de derechos dados de una vez por todas, sino más bien como una suerte de construcción colectiva hacia la garantía del derecho proclamado. Del tratamiento individualizado se plantea pasar a un trabajo comunitario que enfoque el problema de forma holística. El acceso al derecho a la vivienda no es un problema individual, es colectivo y su posible solución pasa por el trabajo común. No solo por parte de la ciudadanía también de las instituciones públicas que lo deben garantizar.

### **Una propuesta metodológica para la realización de los Planes Municipales de vivienda de forma participada.**

El éxito del diseño del Plan requiere, además de la voluntad política y la capacidad de los equipos de gobierno de generar consensos en relación con las políticas a desarrollar, de un proyecto de investigación – acción basado en la aplicación de una metodología participativa que contemple diversas fases.

La participación no surge del vacío desde la óptica que estamos estudiando; requiere de campañas o planificación participativas, que al menos cuenten con los siguientes aspectos (Montse y Encina, 2002):

- Una movilización social que provoque el encuentro entre diversos sujetos y grupos sociales.
- Debates sobre proyectos futuros, sus alternativas e impactos, que provoquen transformaciones sociales desde la articulación de la construcción de

conocimientos y la práctica y la comprensión de la historia de los barrios, sus realidades concretas, sus problemas y las alternativas diversas. Conocer actuando.

- La articulación entre niveles organizativos e institucionales para integrar actores, escalas, procesos y procedimientos.
- Encuentros entre la cultura profesional especializada y las culturas de la ciudadanía. En este sentido se exige la creación de mecanismos de interacción entre técnicos y políticos y paralelamente, entre técnicos, políticos y ciudadanía.

A la hora de investigar la realidad social, desde esta metodología, debemos entender que esta no viene dada de fuera y que tenemos que descubrirla. Somos las personas con nuestras relaciones de conocimiento y de poder quienes construimos la sociedad que vivimos. Desde esta visión y parándonos a pensar veremos que quien a detentado el poder nos ha dicho como es la realidad.

Si nos acercamos a los habitantes viéndolos como portadores de información, poseedores de datos que nosotros analizaremos desde nuestra posición e interpretamos según los intereses concretos de quienes mandan investigar, estamos tratando a los habitantes como objetos. Desde la metodología de la I.A.P. (Borda, 1980, Villasante et al, 2000) se pretende cambiar esta forma de investigar desde el inicio de la misma, transformando al habitante de objeto a sujeto. El objeto se transforma en sujeto de investigación y esto marca el resto del proceso. Las personas se convierten en investigadoras de su propia realidad, están pensando, analizando, conociendo la sociedad que les rodea.

La metodología no solo se interesa por el conocimiento, la investigación, sino que implica acción transformadora de la situación individual y colectiva, por eso es importante que sean sujetos de su propia transformación. Los habitantes realizan su propia investigación. La metodología de la I.A.P. implica que es la propia población quien participa para definir sus necesidades y darle soluciones. En todo caso el proceso es alentado por un grupo de expertos en la práctica de esta metodología. La búsqueda de soluciones a las diversas necesidades provoca intercambios y construcción colectiva de conocimiento que pueden llevar a acciones de cambio por tanto la metodología puede llevar a cambios no solo materiales sino también cambios colectivos.

La producción de conocimientos vinculados a las necesidades humanas ha de modificar los contenidos y los procesos educativos, la investigación y la información en sus aspectos epistemológicos, metodológicos y divulgativos. Para ello teniendo en cuenta que las conexiones entre poder y conocimiento son centrales en cualquier agenda práctica de investigación, urge la participación ciudadana en los ámbitos de decisión desde los que se

diseñan los programas correspondientes. Necesariamente en estos procesos de investigación se produce un intercambio de saberes científicos y populares, un encuentro entre Ciencia y Conocimiento Popular.

De esta forma los sujetos que participan en la investigación son los que darán las direcciones a seguir y por tanto forma a los cambios. La investigación no tiene objetivo definido sino que constantemente cambia según los intereses de los participantes, no será justa o injusta, ni buena ni mala, sino que ayudará a comprender esa realidad que estamos formando. El cometido de los expertos no debe ser otro que apuntar técnicas que nos ayuden a alcanzar los objetivos de cada momento, debe ser en todo caso temporal pues el objetivo último es el empoderamiento de los sujetos y que puedan en un momento dado no necesitar la ayuda externa para continuar avanzando.

Con la I.A.P se pretende unir el tiempo de investigación con el de la acción buscando y provocando la participación. La participación se presenta como esencial para la construcción de un modelo local comunitario, con objetivos de redistribución del poder político y utilizando mecanismos para la creación de espacios de encuentro para detectar y satisfacer las necesidades de los habitantes.

Para la elaboración del Plan se proponen los siguientes objetivos:

- Auto-diagnóstico de las diferentes cuestiones puestas a debate y discusión por parte de la ciudadanía sobre los diferentes asuntos.
- Priorización de lo más relevante por sector.
- Articulación y desarrollo de debates y contribuciones.
- Propuestas de plan de acción para la administración pública.

Hay unos rasgos generales de la metodología que enunciarnos en forma de principios y que guían la actuación. En términos generales metodológicamente planteamos:

- Ir actualizando un mapa de quienes se mueven en los diferentes temas y de sus posibilidades de colaboración.
- Impulsar la interrelación entre las diferentes redes organizando un tipo de encuentros participativos, que facilite la implicación de los/as participantes, al sentirse protagonistas del proceso.
- Reuniones para abordar los avances y los problemas y dificultades que los grupos y las personas planteen. Un espacio y tiempo para escucharnos cruzando las propuestas de las diversas partes, al menos las críticas y propuestas que se hagan desde fuera.

En la propuesta más ensayada y que hemos tenido oportunidad de aplicar en diversos

contextos locales, se contemplan las siguientes fases que desarrollamos en el presente proyecto:

#### **Fase I: NEGOCIACIÓN INICIAL**

Negociación Inicial con los actores políticos responsables de quienes surge la iniciativa. Esta negociación implica la asunción de un método participado que contemple la participación ciudadana no solo en la aplicación de la política concreta que sea diseñada, sino en la definición de los problemas y necesidades, en la elaboración y priorización de propuestas así como en el desarrollo de la ejecución de las mismas. A través de los primeros contactos a nivel político y técnico se acordarán los objetivos perseguidos y la concreción de la demanda. Con los responsables políticos y técnicos involucrados se debe crear una Comisión de Seguimiento que periódicamente pueda realizar la revisión del desarrollo del proyecto.

#### **Fase II: DIFUSIÓN Y COMUNICACIÓN**

Difusión y presentación del proyecto, a través de un acto de presentación pública al que son convocados los principales agentes y actores sociales locales, con el objetivo de dar a conocer a la ciudadanía el proyecto de la forma más abierta posible y de cara a incorporar los diferentes actores y agentes sociales desde el inicio del proceso. En esta fase se plantea la creación de un Grupo Motor, de carácter ciudadano que tenga un papel destacado en el desarrollo del mismo, que debe recibir formación tanto en los contenidos concretos que se vayan a desarrollar a través del futuro Plan como en metodologías participativas y en técnicas de diagnóstico, de dinamización y comunicación, pues su papel fundamental es aportar la visión ciudadana en el desarrollo del proceso, dinamizar e informar a sus vecinos y vecinas e involucrarlos en el proyecto.

#### **Fase III: DIAGNÓSTICO**

Diagnóstico de necesidades, mediante la realización de Encuentros o Talleres de Auto - diagnóstico colectivos con los agentes, actores sociales locales y ciudadanía en general, complementado con un diagnóstico cualitativo a través de la aplicación de entrevistas semi estructuradas para recoger los discursos de las redes ciudadanas que no han acudido a los talleres convocados.

#### **Fase IV: PLAN DE ACCIÓN**

Diseño de un Plan de Acción a partir de los resultados del diagnóstico con los agentes, actores sociales y redes ciudadanas que se han incorporado a lo largo del proceso. Con la devolución



de la información recogida y sistematizada por áreas o bloques temáticos, se priorizan las necesidades y trabajan propuestas futuras que se incorporan en un Plan de Acción. En el mismo se identifican acciones concretas a desarrollar, agentes a los que involucran, recursos, temporalización y administraciones de las que dependen, entre otros aspectos.

En el siguiente apartado presentamos el proceso y los resultados alcanzados en la definición de los Planes de Vivienda y Suelo de los municipios de Bollullos de la Mitación y de Bormujos, encargado por los respectivos Ayuntamientos a la Cooperativa El Taller Hábitat4. Con la premisa de involucrar a la población en su diseño y ejecución, se acordó la elaboración de este articulando un proceso participativo basado en la Investigación Participativa, a través de un Plan de Participación, que se aplicó en ambos casos, con resultados similares.

El desarrollo de la metodología implica la aplicación de un conjunto de técnicas de diagnóstico social y de dinamización participativa de un modo ordenado que nos marque el camino a seguir en función de los objetivos perseguidos en nuestro proyecto de investigación – acción. Entre estas técnicas, destacamos algunas que han sido aplicadas en los proyectos propuestos en Bollullos de la Mitación y Bormujos.

- A partir de los primeros contactos presenciales se han realizado las entrevistas iniciales al Alcalde y corporación municipal, con el fin de obtener la información necesaria en una primera fase sobre los diferentes elementos y aspectos que se plantean en el desarrollo de la Estrategia.

- Se han realizado talleres a nivel institucional para identificar agentes y actores sociales en los respectivos municipios y validar el diagnóstico realizado por el equipo que ha acompañado la elaboración del Plan, como forma de involucrar a los responsables institucionales en el desarrollo del proceso, utilizando matrices para vincular las necesidades de la población con posibles propuestas para avanzar en las líneas futuras a incorporar al Plan de Vivienda.

- Por otro lado, esta información ha sido complementada con el “transecto”, con los agentes sociales, con un recorrido a través de un itinerario definido previamente para conocer “in situ” y de primera mano, las distintas situaciones identificadas en el diagnóstico técnico: vivienda vacía, ocupadas, promociones inacabadas, y otras con carácter más singular y situar algunos de los aspectos que han de contemplar el desarrollo del proyecto.

### **El Plan de Vivienda Municipal participado en Bollullos de la Mitación y Bormujos.**

El plan de participación, recogido en los planes municipales de vivienda de los municipios de Bollullos de Mitación y Bormujos<sup>10</sup>, se articula en torno a tres hitos o momentos del proceso de

---

<sup>10</sup> <https://bollullosdelamitacion.org/images/delegaciones/PersonalUrbanismo/PMUS/PMVSBollullos.pdf>

elaboración del Plan (inicio y diagnóstico social; propuestas y definición de objetivos; definición de estrategias y líneas de acción), y en dos ámbitos: técnico-político, por una parte, y ciudadano, por otra. Y se ha basado en la aplicación de un conjunto de técnicas debidamente ordenadas en las distintas fases establecidas. El equipo técnico responsable de la redacción del plan aporta en cada uno de los hitos la información necesaria para la deliberación.

**Diagnóstico Social.** Inicio- Apertura del proceso. Información sobre el contenido, los objetivos y la metodología de elaboración del plan. El principal objetivo perseguido en esta primera fase ha sido la identificación de los actores locales a involucrar y la recogida de información necesaria para elaborar un primer prediagnóstico participativo. En esta fase se han identificado a los actores y colectivos clave a incorporar en el proceso, con la intención de conformar un grupo más o menos estable o “grupo motor” que ha tenido como función principal ir validando el diagnóstico presentado y haciendo aportaciones para la elaboración del Plan. Este grupo tendrá como misión hacer el seguimiento una vez que el Plan se desarrolle. Para ello, se ha utilizado la técnica del sociograma que se ha aplicado en el taller realizado en el ámbito técnico-político; mientras que en el ámbito ciudadano se ha trabajado sobre un plano de los municipios, en el que se pidió a las personas participantes que identificaran, además de posibles actores y colectivos que debían incorporarse en el proceso de elaboración participada del PMVS, las distintas situaciones habitacionales y la ubicación y características de las viviendas de la localidad, avanzando de esta forma elementos clave para la siguiente fase.

En esta primera fase se convoca el primer taller técnico-político para la elaboración del Plan de Vivienda de Bollullos de la Mitación y también para Bormujos. El resultado fue la participación técnica de la mayoría de las áreas y parte del equipo de gobierno de ambos pueblos, no obstante, quedaron algunas áreas sin asistir en ambos casos. El taller tenía como objetivo mapear al tejido social que debe formar parte de la planificación participada del proyecto de redacción del plan de vivienda, además que el desarrollo de la dinámica utilizada sirviera para hacer una entrevista grupal sobre importancia de la participación del tejido social en la planificación de políticas públicas, así como los principales nudos que nos encontraríamos en este sentido y con el propio objetivo “la vivienda

Con la técnica del sociograma (Nistal, 2007) se planificó un taller dividiendo a técnicos/as y políticos/as, en la primera parte y haciendo una puesta en común para lograr una visión más global de la situación en el pueblo respecto al tejido social y a la vivienda.

Se obtuvieron resultados en varios aspectos:

- Sobre el tejido social existente en los municipios y su relación con el proyecto. Se detectan grupos de acción, formados por tejido social e instituciones del tercer sector,

diferenciados por el grado de afinidad con el proyecto, el poder de intervención en el desarrollo del Plan y con respecto a carencias y problemas directos con referencia a la vivienda.

- Gobierno Local, entidades bancarias. Relaciones del tejido social entre sí y con el propio gobierno local: En síntesis, observamos un conjunto de acción definido por las áreas del equipo de gobierno con alta influencia y lógicamente afín al proyecto, al igual que las instituciones de la Junta de Andalucía, la oposición no se identifica tan alejada.
- Propuesta: Se detecta la importancia del acercamiento al proyecto de algunas instituciones claves al proceso y la necesidad de conexión entre los diferentes colectivos de los municipios. Se priorizan actores claves para trabajar dicho acercamiento.

Por otro lado, se celebra el Primer Taller de Autodiagnóstico con la ciudadanía, preparado con las respectivas áreas de participación ciudadana y los equipos de comunicación. Se realiza un repaso a los colectivos detectados en el mapeo anterior y se extiende la convocatoria a otros colectivos y entidades. Se lanza además la convocatoria en redes sociales a la ciudadanía en general. Se genera un cartel del evento que se comparte por diversos medios.

El objetivo fundamental del Taller Ciudadano será identificar sobre plano las mayores necesidades en Bollullos de la Mitación y de Bormujos, de las necesidades de vivienda y su problemática, así como otras cuestiones relacionadas con la gestión urbana del territorio. En la primera fase del taller se explica el porqué de la convocatoria y los objetivos del proyecto y de la reunión. Seguidamente se trabaja con el grupo presente el mapeo del municipio.

Se llegan a resultados sobre algunos puntos concretos:

- Sobre vivienda: El principal trabajo es detectar núcleos de viviendas identificados por la ciudadanía como problemáticos, que, aunque el trabajo técnico complementará de forma ordenada es importante para visibilizar desde ciudadanía las posibles actuaciones y que estas sean reconocidas. Entre los problemas detectados destacan: el elevado precio de los alquileres, se ubican las VPO y las de alquileres sociales y las viviendas de titularidad bancaria, embargadas y las vacías.
- Sobre movilidad: Se identifican los principales problemas de acceso a los municipios y los nudos más significativos en relación con las vías de comunicación interna.
- Equipamientos: Se identifican los equipamientos tanto públicos, como sociales y de la iniciativa privada en ambos municipios.
- Sobre el tejido social: Con las personas participantes se indaga quiénes son los posibles colectivos y personas que deberían incorporarse en el proceso de elaboración del Plan de Vivienda y que están faltando en este taller, destacando la necesidad de involucrarlos.

**Validación del Diagnóstico Técnico.** En esta fase se ha presentado la información resultante del análisis sociodemográfico, de las necesidades de vivienda presente y prospectiva y de la situación del parque de vivienda y suelo. El principal objetivo perseguido ha sido la validación del diagnóstico y la definición participativa de los objetivos y propuestas para ir definiendo las Estrategias y Líneas de Acción a consensuar en la siguiente fase. La validación del diagnóstico se ha realizado, a través de un ejercicio aplicado sobre una matriz utilizada en el ámbito técnico-político. En ésta se han recogido retos y propuestas en relación con las necesidades habitacionales en función de las características socioeconómicas de la población y las potencialidades detectadas sobre las diversas las situaciones de la vivienda de los municipios. Ello ha permitido profundizar en los elementos aportados a nivel técnico, desde la propuesta política y el conocimiento técnico de los participantes a nivel institucional. En ambos municipios, se validan las principales conclusiones obtenidas en el diagnóstico presentado a partir del avance del diagnóstico técnico realizado por la cooperativa Habitat 4. En el taller se presenta a las personas participantes una ficha – matriz, con el fin de debatir los resultados alcanzados y recoger posibles aportaciones y propuestas/retos. La información ha sido ordenada según las siguientes categorías de análisis:

1. Necesidades y capacidades de la población.

1.1. Tendencia demográfica.

1.2. Capacidad económica.

1.3. Demanda explícita.

1.4. Situaciones de vulnerabilidad y riesgo.

En el ámbito ciudadano se propuso como técnica la realización de un “transecto”, que ha consistido en un recorrido por el municipio, visitando “in situ” las distintas situaciones detectadas en el diagnóstico técnico.

Con una participación amplia, en el caso de Bormujos, previamente a la realización del transecto, se realizaron dos talleres simultáneos, dado que el número de personas era amplio. En cada uno de ellos se trabajó una matriz donde se pretendían visibilizar los principales retos y líneas de acción a partir del diagnóstico mostrado en la presentación.

En el trabajo ambos grupos detectaron retos comunes como son:

- Autoconstrucción. (Posibilidad de crear cooperativas).
- Reforma rehabilitación.

- Crear bolsas de viviendas (Alquiler social, alquiler con opción a compra o alquileres sociales)
- Posibilidad de carencias para rehabilitación (parecería).
- Promoción pública de vivienda.

Y como posibles líneas de acción se apuntaron las siguientes:

- Apoyo del ayuntamiento tanto material como técnico para el desarrollo de los retos.
- Movilización de viviendas de forma urgente y legal.
- Intermediación entre oferta y demanda por parte del ayuntamiento.
- Estudios de la situación de legalidad de las viviendas vacías.
- Acceso diferido a la propiedad.
- Alquileres asequibles.
- Cooperativas para jóvenes.
- Fomentar rehabilitación para conseguir alquileres asequibles.
- Mediación para acceder al crédito y ayudas al alquiler.
- Seguridad hacia alquiler y propiedad, diversos según demanda.

Como continuidad del análisis ciudadano, se realizó un recorrido por el municipio (transecto) con los participantes para identificar “in situ” los lugares más emblemáticos del municipio en relación con los problemas de vivienda detectados en el diagnóstico.

En el caso de Bollullos de la Mitación, tras la presentación del diagnóstico por parte del equipo técnico, se realiza el transecto directamente, con el fin de identificar las distintas caracterizaciones de viviendas detectadas en el diagnóstico técnico.

En ambos casos se alcanzan algunos resultados:

- Respecto a las viviendas vacías.
- Con respecto a la situación de los solares.
- Se valida en el recorrido la existencia del alto nivel de ocupación y se destaca la necesidad de regularizar dichas situaciones.
- Por último, respecto a las viviendas que se han quedado en esqueleto, algunas de las propuestas inciden en la necesidad de promover la iniciativa social.

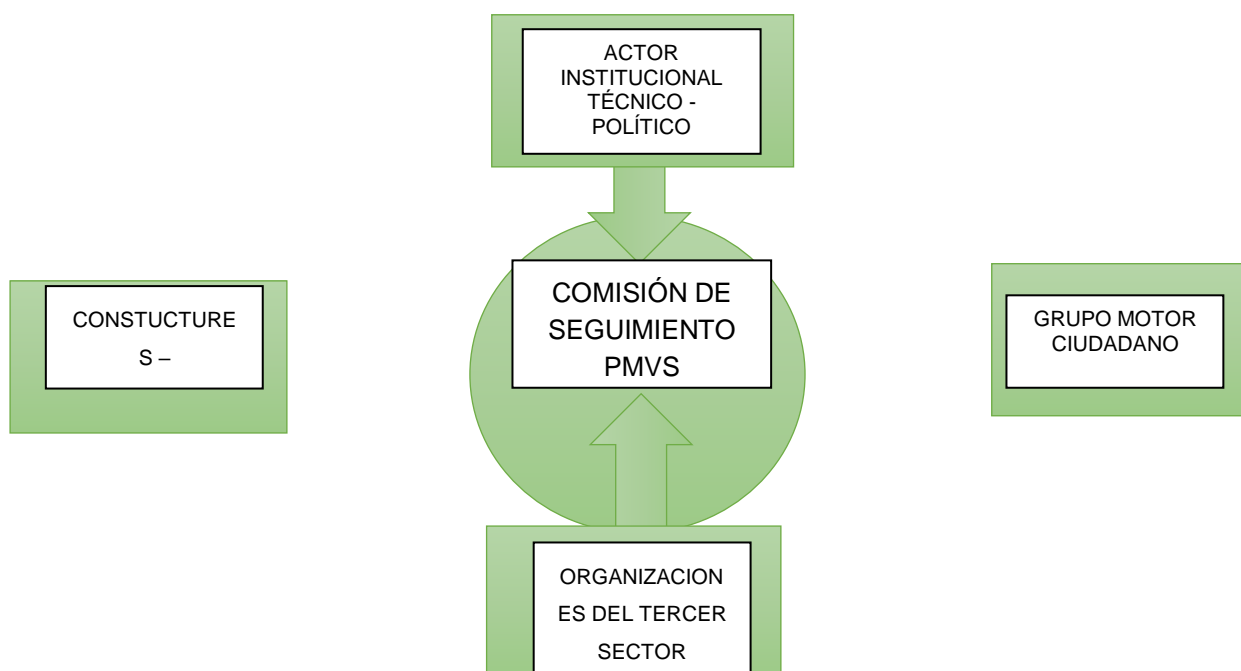
**Avance de Estrategias del Plan de Vivienda y Suelo:** En el marco de las Jornadas de Vivienda celebradas en ambos municipios en el mes de diciembre, en las que se contó con la participación de otras experiencias como referentes y se hizo presentación del documento de avance con los resultados obtenidos hasta el momento. El objetivo principal de esta fase ha sido la validación de objetivos, estrategias y líneas de acción; la definición de prioridades, de los mecanismos de gestión y de los espacios de participación para el seguimiento y evaluación

del plan. Este esquema ha sido elaborado partir del diagnóstico realizado, de las aportaciones recogidas a nivel institucional (por parte de las personas que han participado en los talleres técnico-políticos) y a nivel ciudadano. En las jornadas finales, a las que están convocadas las personas participantes en las fases previas se ha debatido de forma conjunta (institucional-ciudadana) sobre el desarrollo de las Estrategias y las Líneas de Acción a partir de distintas situaciones o casos detectados en el diagnóstico. Para ello se ha utilizado una ficha técnica para cada una de las situaciones identificadas: viviendas de promoción fallida y sin terminar, viviendas adosadas vacías, conjuntos de apartamentos turísticos (en el caso de Bormujos); viviendas vacías dispersas; en las que se ha pedido a las personas participantes que abordaran de qué forma se desarrollaría cada una de ellas, desde la definición de actores que deben estar involucrados, de tiempos o plazos de ejecución y de recursos necesarios. Cada una de las Estrategias y Líneas de Acción aparecen recogidas en los respectivos PMVS disponibles en las *webs* municipales.

De cara a la continuidad participativa del PMVS, en ambos casos, se sugiere el establecimiento de un grupo mixto (administración – ciudadanía) que tendría la función de realizar el seguimiento de la ejecución del Plan. En esta Comisión confluirían: El ayuntamiento (los responsables de las áreas identificadas a nivel técnico y político); el tejido social organizado a través de las organizaciones sociales del Tercer Sector identificados en el sociograma realizado; el tejido empresarial local (promotores / constructores) y el Grupo Motor conformado en el proceso.

Esta Comisión Mixta de Seguimiento ha de dotarse de unas mínimas normas de funcionamiento en las que se establezcan, entre otros los siguientes aspectos: funciones, estructura, composición y funcionamiento.

Figura 1. Propuesta de composición de la Comisión de Seguimiento del PMVS



Fuente: PMVS (Páginas web municipales Bollullos de la Mitación y Bormujos)

### Estrategias y líneas de acción recogidas en los respectivos planes de vivienda:

Cuadro resumen de Bollullos de la Mitación, extraído del propio plan. Resumen las líneas estratégicas y líneas de acción en ambos municipios.

	EJES ESTRATÉGICOS	LÍNEAS DE ACTUACIÓN	PROGRAMAS o ACTUACIONES
I. VIVIENDA	A. PREVENIR Y ATENDER SITUACIONES DE EMERGENCIA HABITACIONAL Y DE VULNERABILIDAD O RIESGO DE EXCLUSIÓN RESIDENCIAL	Atención a familias en situaciones de vulnerabilidad o riesgo de exclusión residencial	LA1: ASESORAMIENTO JURÍDICO EN MATERIA HIPOTECARIA LA2: ASESORAMIENTO Y ACOMPAÑAMIENTO INTEGRADO PARA LA PREVENCIÓN Y LA SEGURIDAD JURÍDICA Y MATERIAL
		Atención a situaciones de emergencia habitacional	LA3: PROGRAMA DE ALOJAMIENTO TEMPORAL
	B. VELAR POR LA FUNCIÓN SOCIAL Y EL USO CÍVICO DE LA VIVIENDA	Actuaciones frente a situaciones de uso incívico o irregular de viviendas	LB1: ACTUACIÓN COORDINADA FRENTE A OCUPACIONES.
		Movilización de la vivienda vacía	LB2: IDENTIFICACIÓN Y MANTENIMIENTO ACTUALIZADO DEL CENSO DE VIVIENDA VACÍA LB3: REGISTRO MUNICIPAL DE SOLARES Y RUINAS
	C. FACILITAR EL ACCESO A UNA VIVIENDA ADECUADA A LOS DISTINTOS PERFILES DE NECESIDAD SOCIAL	Fomento y gestión pública municipal de vivienda asequible	LC1: ACTIVACIÓN DEL REGISTRO MUNICIPAL DE DEMANDANTES DE VIVIENDA PROTEGIDA LC2: CREACIÓN DE UNA BOLSA DE VIVIENDAS DE GESTIÓN PÚBLICA EN ALQUILER ASEQUIBLE LC3: PROMOCIÓN DE VIVIENDA COOPERATIVA EN CESIÓN DE USO LC4: PROGRAMA DE AUTOCONSTRUCCIÓN DE VIVIENDAS LC5: PROMOCIÓN PÚBLICA DE VIVIENDA EN ALQUILER LC6: PROGRAMA DE APARCERÍA URBANA LC7: ACTUACIONES SINGULARES DE PUESTA EN USO DE PROMOCIONES FALLIDAS
		Realizar ajustes en planeamiento, normativa u ordenanzas	LC8: AJUSTES EN PLANEAMIENTO URBANÍSTICO LC9: DEFINIR SUELOS DE DESARROLLO PREFERENTE
Reactivación del patrimonio municipal de solares y viviendas de titularidad pública		LC10: PATRIMONIO MUNICIPAL DE SUELO	
II. REHABILITACIÓN	D. MEJORAR EL PARQUE EXISTENTE Y LA CIUDAD CONSTRUIDA	Rehabilitación de viviendas	LD1: APOYO A LA REHABILITACIÓN DE VIVIENDAS UNIFAMILIARES
		Actuaciones de mejora de barrios	LD2 INCREMENTO DE LA CALIDAD URBANA Y EL SISTEMA DOTACIONAL
III. GESTIÓN Y PARTICIPACIÓN	E. IMPLANTAR DISPOSITIVOS MUNICIPALES DE EJECUCIÓN Y SEGUIMIENTO	Ejecución de la política local de vivienda: apertura de Oficina Municipal de Vivienda (OMV)	LE1 CREACIÓN Y DOTACIÓN DE UNA OFICINA MUNICIPAL DE VIVIENDA
		Participación y seguimiento	LE2 CREACIÓN Y DINAMIZACIÓN DE ESPACIOS DE PARTICIPACIÓN Y SEGUIMIENTO

## **Reflexiones para concluir.**

Atendiendo a las realidades de los municipios donde se han desarrollado los planes expuestos, datos que nos ofrecen los diagnósticos de ambas localidades, podemos ver con facilidad que los mandatos constitucionales y las declaraciones de derechos humanos con respecto a la vivienda están lejos de cumplirse. Es más, la situación si no toma una deriva diferente no hace más que agravarse. Esta situación no es una cuestión que afecte solo a estos municipios estudiados, recopilando y sistematizando los datos del INE podemos ver semejanzas en todo el Estado. Es fácil entender que las políticas públicas impulsadas en materia de vivienda hasta el momento han sido un fracaso en general, ya en 2008 el relator especial sobre una vivienda adecuada de Naciones Unidas Sr Miloon Kothaari denunciaba el caso español (Consejo de Derechos Humanos, 2008) problemas que en este trabajo se han podido detectar y que no han sido resueltos como el alto porcentaje de viviendas vacías (cerca de 3.5 millones de viviendas según datos del INE<sup>11</sup>), escasez extrema de vivienda protegida con especial incidencia en el caso del alquiler, precios desorbitados para la compra y el alquiler. Existe pues una contradicción entre la proclamación del derecho a la vivienda y su garantía, no existe la satisfacción de dicho derecho por el hecho de estar contemplado.

Andalucía ha regulado el derecho a la vivienda, como desarrollo de esta regulación se fomentan los Planes Municipales de Vivienda. Al estudiar la propuesta para su desarrollo encontramos la obligación de que estos sean construidos con una estrategia de comunicación y participación social. Este es un punto interesante ya que podría entenderse que se observa el problema de la vivienda de forma integral, y que su solución pasa por la implicación de todas las personas y colectivos implicados. Al igual que el propio derecho a la vivienda la idea de participación puede llegar a banalizarse, la participación está en casi todos los desarrollos de políticas públicas pero no siempre se entiende de la misma manera y puede llegar a significar cualquier cosa, por ejemplo realizar un DAFO y con eso cerrar el proceso participativo. Nosotras entendemos la participación social y ciudadana como procesos de lucha por la garantía de derechos, y en este caso por el derecho a la vivienda, es aquí donde ya no todo vale. Solo los procesos participativos que habiliten herramientas para la consecución de una vida digna de ser vivida serán considerados procesos útiles y transformadores. Para que esto ocurra se precisa que existan momentos de tomas de decisiones por parte de la ciudadanía implicada y que haya voluntad política para la implementación de los resultados obtenidos. Si estas premisas no se cumplen la participación y el proceso construido será “tierra quemada” y difícilmente la ciudadanía creerá que puede existir el derecho a la vivienda o que la participación ciudadana es útil.

Los Planes de vivienda realizados en los municipios de Bollullos de la Mitación y Bormujos creemos que pueden ser referentes en el proceso participativo y de diagnóstico técnico realizado por la cooperativa Habitat 4. Entendemos que los procesos deben ajustarse a los contextos y que cada uno debe ser particular, no obstante, las fases seguidas y que se han detallado en este

---

<sup>11</sup> <http://www.ine.es/jaxi/Datos.htm?path=/t20/e244/viviendas/p01/10/&file=00013.px>



trabajo nos pueden dar unas bases para la elaboración de estos planes de forma participada. Apuntábamos en el desarrollo del texto que el proceso se basa en la metodología participativa y que esta redefine los objetivos a lo largo del proceso. Al contar con las personas que están implicadas en la solución del problema que se trabaja puede ocurrir que el problema no esté en donde el equipo investigador o el político haya puesto la mirada, los procesos deben tener herramientas para poder sortear variaciones que ofrezcan diagnósticos apropiados y soluciones posibles.

Podría parecer que los problemas de vivienda son iguales en todos los municipios, tenemos múltiples informes y trabajos que nos ofrecen posibles soluciones para atajarlos. Las soluciones pasan por las posibilidades de ofrecerse, no todo es posible, desafortunadamente los recursos son finitos y muchas de las veces escasos para el caso del desarrollo del derecho a la vivienda, es por ello que se hace preciso la planificación para que se puedan priorizar las medidas y los colectivos prioritarios.

### **Bibliografía:**

Beck, U y Beck-Gernsheim, E. (2003). La individualización. El individualismo institucionalizado y sus consecuencias sociales y políticas. Barcelona. Paidós

Beck, U. (1997). La sociedad del riesgo. Barcelona. Paidós.

BOE núm. 263, de 2 de noviembre de 2013, páginas 88451 a 88487

Borda, F (1980). La ciencia y el pueblo: nuevas reflexiones sobre la investigación-acción, en Asociación Colombiana de Sociología, La sociología en Colombia: balance y perspectivas, Memoria del Tercer Congreso Nacional de Sociología, Bogotá, 20-22 de agosto de 1980, pp. 149-174.

Consejo Económico y Social de España (2016). El papel del sector de la construcción en el crecimiento económico: competitividad, cohesión y calidad de vida. Departamento de publicaciones CES. Madrid, España

Esping-Andersen, G, Palier, B. (2010): Los tres grandes retos del estado de bienestar. Barcelona. Ariel

Fukuyama, F. (1992). El fin de la historia y el último hombre. Barcelona. Editorial Planeta

INE. Número de ejecuciones hipotecarias: <http://www.ine.es/jaxiT3/Tabla.htm?t=7709> Consultado en línea el 20/09/2018

Montse, R y Encina, J. (2002): "Democracias participativas desde las praxis locales", en Democracias participativas e intervención social comunitaria desde Andalucía. Construyendo ciudadanía/5. ENCINA, J. et. al. (Coords). Sevilla. Atrapasueños. P. 13 y ss.

Nistal, T. A. (2007). Investigación-Acción Participativa y mapas sociales. Benlloch, Castellon, 1-27.

Observatorio, D. E. S. C.; Afectados por la Hipoteca, P. D. A. (2013). Emergencia habitacional en el estado español: la crisis de las ejecuciones hipotecarias y los desalojos desde una perspectiva de derechos humanos.

Pisarello, G. (2013). El derecho a la vivienda: Constitucionalización débil y resistencias garantistas. Chapecó, v. 14, n. 3, p. 135-158.

Plan Municipal de vivienda de Bollullos de la Mitación:  
<https://bollullosdelamitacion.org/images/delegaciones/PersonalUrbanismo/PMUS/PMVSBollullos.pdf>

Plan Municipal de vivienda de Bormujos:  
<http://transparencia.bormujos.es/export/sites/bormujos/es/transparencia/.galleries/IND-50-/I-ANALISIS-Y-DIAGNOSTICO-PMPVS-BORMUJOS.pdf>

Tribunal de Justicia de la Unión Europea. Caso Aziz (C-415/11) [Internet]. Sentencia de 14 de marzo de 2013. [Consultado 02 de junio de 2018]. Disponible en: <http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?docid=135024&doclang=ES>

Villasante. R, MONTAÑES. M, Martí. J y otros (2000). LA INVESTIGACIÓN SOCIAL PARTICIPATIVA. CAMPOS DE JUEGO DE LA CIUDADANÍA. Ed. El Viejo Topo. Barcelona.