

Participación en la elaboración de políticas públicas. Instrumentos de planificación para la co-gestión de vivienda y ciudad en el ámbito local

Participation in the development of public policies. Planning tools for the co-management of housing and city in the local level

Juan Francisco Fernández Rodríguez¹

Fecha de recepción: 30-03-2019 – Fecha de aceptación: 04-08-2019

Hábitat y Sociedad (ISSN 2173-125X), n.º 12, noviembre de 2019, pp. 67-87.

<http://dx.doi.org/10.12795/HabitatySociedad.2019.i12.05>

Summary

After the municipal elections of May 2015 in Spain, the new city councils elected have to face the existing residential crisis, highlighted by the continuous citizens' mobilizations after the bursting of the Spanish real state bubble (2008).

An example is the Sevillian municipality of Bormujos, which have approved a new General Urban Plan (PGOU) with a proposal for the growth of more than 5,000 houses, under market dynamics away from the satisfaction of citizens' demands of affordable access to housing.

In this context, and with the change of the municipal government, the new city council have developed its Municipal Housing and Land Plan (PMVS) in a participatory way.

Based on its analysis, this research aims to define how participation can influence the development of public policies in a municipality. Thus, it is concluded which are the contributions of the participatory process carried out in Bormujos that will favour the change toward a new model of use of the existing city, facilitating access to affordable housing giving priority to role of citizens instead of the interests of market.

Key words

Housing policies; Citizen participation; Right to the city; Social Management of Habitat; Municipal Housing plans; Participatory urbanism

Resumen

Tras las elecciones municipales celebradas en España en mayo de 2015, los nuevos ayuntamientos constituidos deben afrontar la crisis residencial existente, puesta de manifiesto por las continuas movilizaciones ciudadanas surgidas tras el estallido de la burbuja inmobiliaria del 2008.

Ejemplo de ello es el municipio sevillano de Bormujos, que, en plena crisis del modelo residencial imperante, aprueba un nuevo Plan General de Ordenación Urbana (PGOU) con una propuesta de crecimiento de más de 5000 viviendas, bajo dinámicas de mercado alejadas de la satisfacción de las demandas ciudadanas de acceso asequible a la vivienda.

En este contexto, y tras producirse el cambio de gobierno municipal, el nuevo ayuntamiento pone en marcha la elaboración de su Plan Municipal de Vivienda y Suelo (PMVS) de forma participativa.

A partir de su análisis, la presente investigación busca determinar en qué medida la participación tiene capacidad para incidir en el desarrollo de las políticas públicas de un municipio. Así, concluiremos cuales son los aportes del proceso participativo llevado a cabo en Bormujos que favorecen el cambio hacia modelos de puesta en uso de la ciudad existente y facilitan el acceso asequible a la vivienda, primando el protagonismo de la ciudadanía frente a los intereses de mercado.

Palabras clave

Políticas de vivienda; Participación ciudadana; Derecho a la ciudad; Gestión Social del Hábitat; Plan municipal de vivienda; Urbanismo participativo

1 Doctorando en Arquitectura, Escuela Técnica Superior de Sevilla (US), España. E-mail: jfernandez52@us.es

Introducción

Tras las elecciones locales celebradas en España el 24 de mayo de 2015, y en un momento de fuerte presión ciudadana, los nuevos gobiernos municipales surgidos de esos comicios se enfrentan al difícil reto de dar respuesta a las demandas de acceso a la vivienda de la ciudadanía, en un contexto de crisis tras el estallido de la “burbuja inmobiliaria” de 2008.

El modelo de producción de vivienda predominante en España hasta ese momento se relaciona con un marco político y legislativo que, principalmente durante los años 90-2000, potencia el sector inmobiliario como motor de crecimiento económico y de creación de empleo. Así, apoyándose en criterios de ordenación del territorio y planificación urbana de consumo de suelo y crecimiento ilimitado, se ha generado un modelo de ciudad poco habitable, vinculado a la dispersión y la infrautilización que ha generado degradación urbana y segregación social y espacial (Fariña y Naredo, 2010).

Durante este periodo se incentivó la compra de vivienda como vía de inversión, conformándose un parque residencial entendido en términos cuantitativos, de acceso en propiedad a vivienda mayoritariamente libre, con precios que aumentan de manera exponencial. Así, mientras el gasto indirecto en forma de beneficios fiscales a la compra representaba el 75% del gasto en políticas de viviendas, tan solo el 25% era gasto directo relacionado con la demanda y necesidades de alojamiento de la población más vulnerable (Alguacil *et al.*, 2012). Dada la falta de incentivo a regímenes de tenencia alternativos a la propiedad, el mercado privado del alquiler se reduce,² y el de vivienda social es testimonial, representando tan solo el 2% del total del parque (Alberdi, 2014).

Con la llegada de la crisis económica y financiera (2008), el aumento del desempleo (del 8% al 26,6% entre 2007 y 2013 según datos del Observatori Desc) y la falta de acceso al crédito, amplios sectores de la población no tienen capacidad de hacer frente al pago de sus hipotecas o alquileres, o de emanciparse en el caso de los jóvenes, quedando excluidos del acceso a la vivienda. Crece entonces el número de viviendas vacías,³ mientras proliferan en todo el país las situaciones de morosidad, de inseguridad de permanencia, de desahucios, desalojos y, en definitiva, de exclusión residencial.

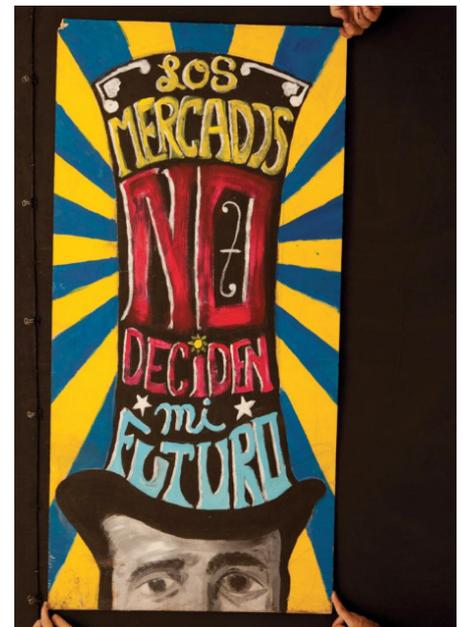
Según señala FEANTSA (European Federation of National Organizations Working with the Homeless) en su informe anual de 2008, el 20% de la población en España está excluida del mercado de la vivienda, dados los desorbitados precios de la misma, con incrementos del 107% en siete años. Estos datos no hacen sino poner de manifiesto la insuficiencia de las políticas de vivienda llevadas a cabo hasta ese momento y el agotamiento del modelo inmobiliario imperante.

Frente a esa situación, crecen entre los años 2011-2015 (a raíz del movimiento 15M) las protestas sociales primero (Figura 1), y los movimientos autoorganizados después, que reclaman una solución a la situación de “emergencia habitacional” por la que atraviesan muchas familias. A su vez, demandan un papel de la ciudadanía en la toma de decisiones y deliberación pública que, en el caso de la vivienda, les otorgue una posición central en la búsqueda de soluciones, restando protagonismo al mercado.

Por todo ello, se considera necesario establecer nuevas medidas de intervención pública en materia de vivienda que no instrumentalicen

² El 78,9% del parque es en propiedad, frente al 13,5% en alquiler. INE 2011.

³ Un 13,7% del total del parque. INE 2011.



el sector inmobiliario como motor de crecimiento económico, sino que lo alejen de intereses de mercado. Así, será esencial establecer vías de provisión y gestión que antepongan la recualificación de la ciudad existente frente al urbanismo extensivo, y que confieran a la vivienda la consideración de derecho, reorientando las políticas de vivienda hacia modelos que recuperen la escala humana de la ciudad bajo una perspectiva de sostenibilidad social, económica y ambiental.

Figura 1: Acción Protesta contra los Desahucios. Movimiento 15 M. Madrid. 2011. Fuente: Serie Financiera Crisis, Olmo Calvo.

Objeto de la investigación

Bajo esta reflexión, el presente artículo se centra en el estudio de un caso concreto, el del modelo residencial del municipio sevillano de Bormujos (21 476 habitantes). Se trata de una localidad ubicada en la comarca del Aljarafe, un sector de tradición rural que, dado el acusado crecimiento urbanístico de las últimas décadas, ha quedado integrado en el área metropolitana de Sevilla.

Dicho municipio, en el marco político, económico y social antes descrito, aprueba en noviembre de 2014 un Plan General de Ordenación Urbana (PGOU) que propone afrontar la demanda residencial existente incrementando en más de 5000 viviendas la capacidad del suelo municipal. Sin embargo, tras la constitución de un nuevo gobierno municipal surgido de las señaladas elecciones de 2015, se produce un cambio en la orientación de las políticas urbanas y residenciales, apostando por la búsqueda de soluciones alternativas que permitan facilitar el acceso a la vivienda de la ciudadanía más vulnerable.

Para ello, el municipio recurrirá al desarrollo de un Plan Municipal de Vivienda y Suelo (PMVS), en el marco de la legislación en materia de vivienda aprobada en Andalucía en esos años. El entendimiento de esta figura como instrumento de definición de las políticas de vivienda municipales, y la apertura de su proceso de elaboración a la participación ciudadana, serán elementos clave de la nueva orientación que el gobierno local pretende conferir al modelo residencial municipal.

Así, a partir del análisis del trabajo realizado para la redacción del citado plan municipal de vivienda, y los resultados alcanzados por este, en contraposición con la propuesta residencial definida por el planeamiento urbanístico aprobado anteriormente, el objetivo de la

presente investigación será el de determinar en qué medida el proceso participativo llevado a cabo, y los instrumentos definidos por este, tendrán capacidad de incidir en el desarrollo de las políticas públicas del municipio y ser germen de un nuevo marco que, a medio y largo plazo, permita reorientar el modelo de acceso a la vivienda y ciudad de la localidad.

De esta forma, y frente al modelo tradicional de acceso a la vivienda ligado al consumo de suelo y a la producción de vivienda en propiedad como objeto de inversión antes mencionado, la investigación señala en sus conclusiones cuáles son los aportes que realiza la participación para favorecer el cambio hacia modelos de puesta en uso de la ciudad existente, ligados al alquiler y la rehabilitación, que faciliten el acceso asequible a la vivienda y primen el protagonismo de la ciudadanía frente a los intereses de mercado, así como la protección y el cuidado de las personas.

Estado de la cuestión

Si bien es cierto que la proliferación de viviendas vacías ha sido uno de los problemas sobre los que más se ha hablado tras el estallido de la burbuja inmobiliaria, pocos estudios han profundizado en su análisis. Julio Vinuesa, José María de la Riva y Antonio Palacios (2012) señalan al respecto que es precisamente la falta de conocimiento sobre ese parque vacante lo que conduce a la inconsistencia de las iniciativas políticas surgidas para paliarlo. Así, apuntan a que solo desde la detección y caracterización del *stock* de vivienda vacía podrán plantearse líneas estrategias eficaces que permitan ponerla al servicio de las demandas ciudadanas.

Una de las iniciativas más exitosa en el contexto español en torno a este fenómeno es el programa de intermediación puesto en marcha por el gobierno vasco. Se trata de “Bizigune”, dirigido a la captación de viviendas vacías para incorporarlas a una bolsa de alquiler asequible, ofreciendo beneficios fiscales y garantías a los propietarios de estas. En Cataluña, y basado en esta iniciativa, se pone en marcha el Programa de Mediación para el Alquiler Social (Avalloguer), mientras que en Andalucía lo hará el Programa de Intermediación en el Mercado del Alquiler (PIMA). En ambos, el grado de éxito alcanzado en comparación con el modelo vasco es moderado, dado en parte a que en este el programa se vio respaldado por una financiación adecuada que permitió el desarrollo de estudios de detección del parque de viviendas vacías para su posterior incorporación a la bolsa.

En el contexto andaluz, y ante la falta de este tipo de estudios de detección para respaldar al PIMA, se propone que sean los planes municipales de vivienda quienes asuman esa tarea. Esta figura es introducida por la Ley 1/2010, de 8 de marzo, reguladora del Derecho a la Vivienda en Andalucía y la Ley 4/2013, de 1 de octubre, de medidas para asegurar el cumplimiento de la función social de la vivienda. Se establece como mecanismo municipal para diagnosticar la situación del parque de vivienda y los recursos disponibles, identificar y cuantificar las necesidades y demandas residenciales y definir las estrategias y acciones necesarias para atenderlas, en coordinación con el planeamiento urbanístico y bajo la participación de los diferentes actores municipales (técnicos, representantes políticos, ciudadanos).

Como en el caso de los planes municipales de vivienda, poco a poco han ido creciendo las iniciativas que integran la participación ciudadana-

na en el desarrollo de políticas públicas como vía para reforzar la confianza y legitimidad de estas. En parte esto es debido a la reivindicación de mayor protagonismo de la ciudadanía en los procesos de toma de decisión realizada por movimientos sociales, asociaciones y colectivos durante los años más dramáticos de la crisis.

Así, bajo el concepto de “gobierno abierto”, se busca dar respuesta a los retos sociales detectados apostando por el diálogo para incluir diferentes puntos de vista, aprovechar recursos, propiciar sinergias y generar políticas ligadas a procesos de construcción colectiva. Pese a ello, la experiencia demuestra que en la práctica es complejo desarrollar este tipo de experiencias y garantizar la incidencia real de los ciudadanos, especialmente de los grupos más vulnerables, y que en muchos casos estas iniciativas solo sirven como procesos informativos que no alcanzan cotas reales de participación.

Una de las experiencias más exitosas (recogidas en Güemes, Resina y Cruz-Rubio, 2018) es la puesta en marcha por el gobierno de Aragón, hace una década de “Aragón Participa” que constituye una vía de promoción, apoyo y asesoramiento para incluir la participación ciudadana en la elaboración de políticas públicas mediante el desarrollo de talleres de debate presenciales. Con la aprobación de la Ley 8/2015, de 25 de marzo, de Transparencia de la Actividad Pública y Participación Ciudadana de Aragón, se establece la obligatoriedad de realizar procesos participativos para la elaboración de planes, programas y proyectos de ley. Así, el número de procesos participativos impulsados ha aumentado cuantitativamente, lo que supone que resulte más difícil gestionarlos y se corra el riesgo de que tan solo se conviertan en un trámite necesario.

Por ello, se ha impulsado la creación de *LAAAB: Laboratorio de Aragón [Gobierno] Abierto*, un blog entendido como espacio abierto y colaborativo de ideas en la red, así como la red social “Aragón Gobierno Abierto”, con idea de acercar la relación entre administración y ciudadanía.

En esa línea encontramos el caso de “Decide Madrid”, un instrumento en red desarrollado por el ayuntamiento como estrategia política de fomento de la transparencia y la participación. A través de este sistema, los ciudadanos pueden realizar consultas, propuestas, o votar sobre los asuntos planteados por el gobierno municipal. Esta vía, empleada también por otros ayuntamientos, resulta de fácil acceso para un amplio sector de la población, por lo que favorece la participación, aunque corre el riesgo de convertirse en un instrumento de mera consulta, ya que carece del aporte cualitativo de un proceso participativo ligado al debate y trabajo directo de sus participantes.

En el contexto Andaluz destaca la iniciativa “Granada Proyecta”, un proceso participativo que integra a la comunidad universitaria y empresarial, ciudadanía en general, asociaciones, movimientos sociales y personal vinculado al ayuntamiento de Granada para debatir sobre turismo sostenible y generar propuestas ligadas al plan de turismo de la localidad. En Córdoba, el ayuntamiento ha puesto en marcha la Escuela de Participación Ciudadana, dirigida a ampliar los conocimientos de la ciudadanía, responsables políticos y personal municipal para mejorar la calidad de los procesos participativos llevados a cabo.

Por último, señalaremos dos estudios desarrollados por el grupo de investigación ADICI (Aula Digital de la Ciudad) de la Universidad de Sevilla, en línea con la investigación “objeto de análisis”. El primero es “Cooperhabitar”, un proyecto de investigación ligado a la definición de

estrategias de puesta en uso de espacios vacantes en el municipio sevillano de Camas, bajo el modelo cooperativo. El segundo, “Barrios en Transición”, destinado a la definición participada de estrategias de rehabilitación integral del barrio sevillano de Parque Alcosa.

A modo de conclusión, podemos señalar que en los últimos años se ha producido un cambio en la orientación de las políticas de vivienda a nivel andaluz, que se manifiesta, entre otras, en la propuesta de elaboración de planes municipales de vivienda dirigidos a la puesta en valor de la ciudad existente bajo procesos ligados a la participación ciudadana. Sin embargo, es necesario que se desarrollen experiencias piloto que, bajo estas directrices, contribuyan a determinar la eficacia de este tipo de iniciativas a la hora de favorecer la transformación del modelo de vivienda y ciudad a escala local, siendo esa la voluntad del presente estudio.

Marco teórico

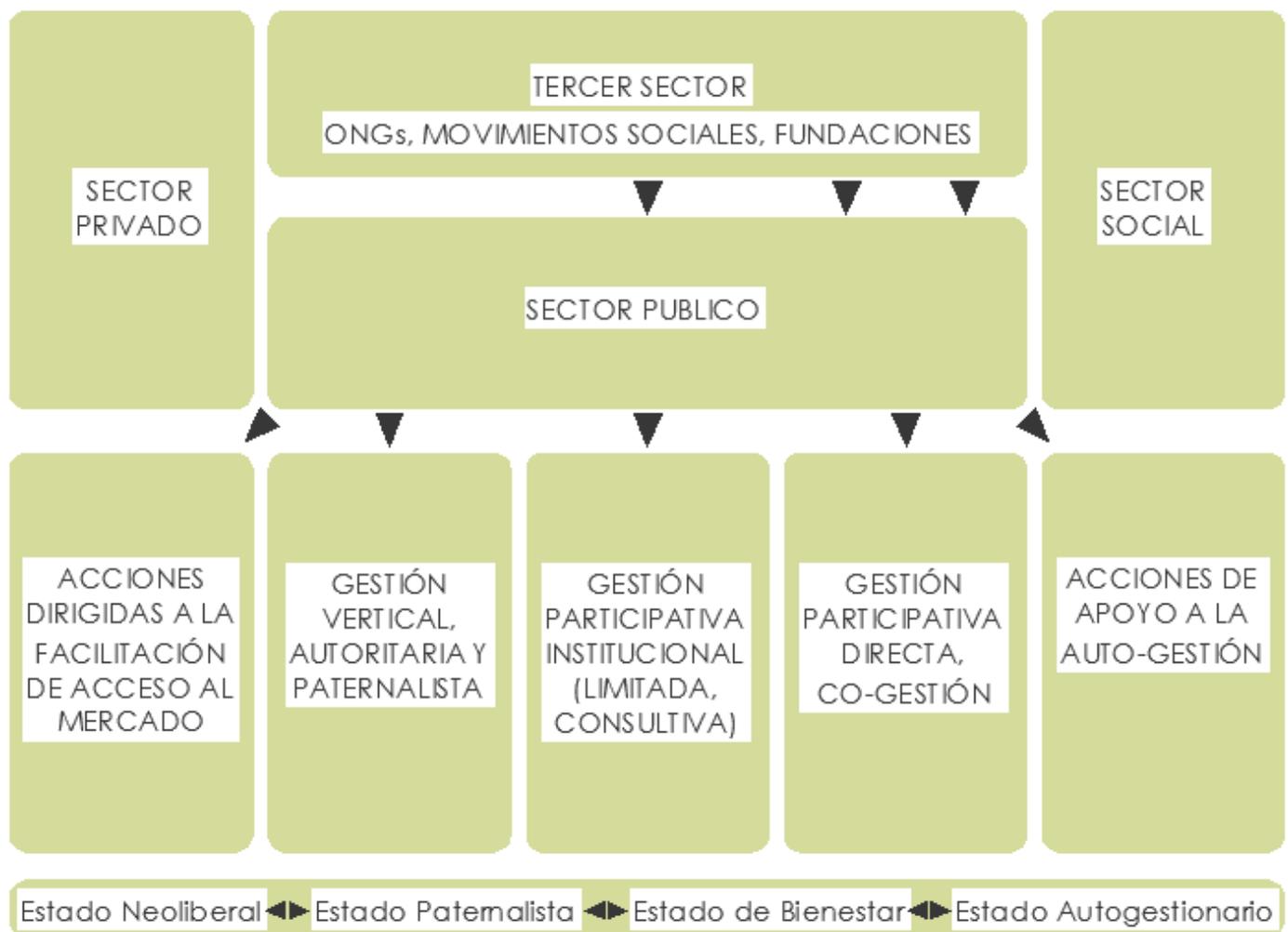
El estudio llevado a cabo se encuadra en el marco de la Producción y Gestión Social del Hábitat y el Derecho a la Ciudad. Este último concepto aparece por primera vez en la obra de Henri Lefebvre (1968), como planteamiento político desde el que reivindicar que la ciudadanía vuelva a ser dueña de la ciudad, que le dejó de pertenecer en favor de los intereses del capital. De esta forma, las personas serán protagonistas de la construcción de la ciudad, su gestión y transformación bajo parámetros democráticos que aseguren la posibilidad del “buen vivir” para todos.

Esta misma idea es apoyada por pensadores como David Harvey (2012), Horacio Capel (2013), o Ana Sugranyes (2010), que entienden el derecho a la ciudad como una herramienta clave para la formulación de políticas públicas que reconozcan a la diversidad de actores involucrados y pongan en valor la retroalimentación entre ellos.

Encuadrado en el Derecho a la Ciudad encontramos el concepto de Producción Social del Hábitat, acuñado por el grupo latinoamericano de la Coalición Internacional para el Hábitat (HIC) en 2002, y que Enrique Ortiz (2002) define como aquellos procesos que, bajo el control de autoproductores y otros agentes sociales sin fines de lucro, entienden la vivienda y el hábitat como producto social y cultural ligado al acto de habitar, y no como mercancía u objeto de intercambio. Esto implica la necesaria participación social en las distintas fases del proceso habitacional, ya sea planificación, construcción o uso (ob. cit.).

Este término sería posteriormente ampliado al de Producción y Gestión Social del Hábitat (2007), incluyendo todos aquellos aspectos relacionados con la gestión, que sobrepasan la mera producción de vivienda, siempre que estén ligados a un cambio de rol del usuario y la sociedad en su conjunto, que pasan a convertirse en protagonistas de la toma de decisiones sobre su hábitat.

Sin embargo, el modelo de construcción de vivienda y ciudad en España, ligado a las políticas antes descritas, lejos de acercarse a procesos de puesta en el centro los problemas de la ciudadanía, se ha basado en el establecimiento de unas reglas de juego ligadas al mercado, en las que los ciudadanos solo pueden actuar como usuarios consumidores de un producto que se les presenta como objeto de inversión (De Manuel, 2010).



Víctor Pelli (2010) señala que la posición que adopte el sector público en cualquier modelo de producción de vivienda, bien de facilitación del interés del sector privado o del sector social, permitirá alcanzar soluciones en las que el protagonismo en la toma de decisión se atribuya al mercado, o en las que los ciudadanos se conviertan en protagonistas de la producción, gestión y transformación de su hábitat (Figura 2).

Entenderemos ese hábitat social a transformar, según señala Esteban de Manuel (2010), como interacción de las tres dimensiones principales definidas por Horacio Capel (2001): Urbs, Civitas y Polis. La “Urbs” constituirá el espacio edificado, el soporte físico de la ciudad; la “Civitas” será entendida como los ciudadanos, la sociedad; y la “Polis” concentrará el carácter político y administrativo de la ciudad.

A partir de estos conceptos, De Manuel propone la construcción del triángulo del hábitat social, en el que cada vértice es ocupado por una de estas tres dimensiones, relacionadas de manera dialógica y recursiva. Así, cualquier transformación en una de ellas producirá transformación en las otras dos. Sin embargo, según afirma el autor, será la transformación de la “Polis” la que permitirá, de manera más eficaz, llevar a cabo una verdadera transformación del hábitat, lo que solo puede conseguirse si la ciudadanía toma conciencia de su necesaria implicación y participación en el desarrollo de políticas urbanas.

La Polis, en el contexto actual, está vinculada a las decisiones de promotores inmobiliarios y propietarios de suelo, y por tanto a intereses económicos particulares y no al interés general, lo que determinados autores denominan “anti-polis”, es decir, una ciudad sin diversidad

Figura 2: Vías de producción de vivienda con economía de mercado. Fuente: A partir de Pelli (2010) y López Medina (2011).

y sin consistencia (Capel, 2001). En este contexto, la participación ciudadana se hace totalmente necesaria para llevar a cabo un verdadero proceso de transformación del hábitat social, que permita recuperar el equilibrio perdido de la Urbs. Así, los ciudadanos pasaran de ser demandantes a autogestores de su hábitat, colocándose en el centro de la toma de decisiones bajo nuevas formas de democracia participativa que les permitan recuperar su condición de ciudadanía.

De esta forma, bajo la creación de espacios de toma de decisión conjunta entre administración, técnicos y ciudadanos se establecerán nuevos roles a los preestablecidos, recuperando modelos de participación política y de organización desde abajo a escala local. Así, se fomentará el desarrollo de un urbanismo participativo, que de acuerdo con los intereses de los ciudadanos supere las fórmulas paternalistas de planificación y se centre en el diálogo como eje del proceso (Capel, 2001).

Entenderemos por participación, según define José María López Medina (2011), “una vía de distribución equitativa del poder de decisión en procesos de construcción colectiva y concertación entre actores” (p. 144). Se trata de un mecanismo de formulación de políticas públicas que implica la apertura de este proceso a actores que a priori no tienen capacidad de decisión, lo que permite profundizar en la democratización del sistema y la construcción de la ciudadanía desde la transformación de las relaciones sociales (Rosa y Encina, 2003).

Como señalan Elga Molina Roig y Rosa María García Terual (2015), la participación y consenso entre actores será, en el contexto actual, la vía más eficaz para desarrollar proyectos de innovación social que respondan a las preocupaciones de la ciudadanía y apuesten por soluciones flexibles y alternativas a las fórmulas tradicionales de acceso a la vivienda.

En este contexto, definiremos como hipótesis de partida de la investigación que la transformación del modelo de vivienda y ciudad señalada, con germen en procesos de participación ciudadana, solo será posible cuando se produzca una verdadera transformación de la orientación de las políticas públicas, y por tanto un cambio en la voluntad política que ponga las demandas de la ciudadanía en el centro del problema, siguiendo lo señalado por De Manuel Jerez (2010). De esta forma, el estudio realizado en el municipio de Bormujos, por los diferentes condicionantes de partida ya mencionados, podrá servir como caso de estudio mediante el que corroborar o descartar dicha hipótesis, al menos en cuanto a los resultados alcanzados hasta la fecha.

Metodología

El método utilizado para el desarrollo de la investigación ha sido el del estudio de caso, ligado al uso de técnicas cualitativas y cuantitativas vinculadas a la Investigación-Acción-Participativa. Se trata de un método que se vincula de manera muy directa con la realidad que trata de investigar, describiéndola y analizándola dentro de su contexto (Madera Payeta, 2002). Por ello, según señala Muñiz (2012), es un método capaz de contribuir con sus resultados a la transformación del fenómeno analizado, siendo además adecuado para el trabajo cooperativo e interdisciplinar, en un marco limitado de tiempo, espacio y recursos.

La elección del municipio de Bormujos como caso de estudio se relaciona, en primer lugar, con que presenta una propuesta de modelo urbano ligado a tendencias de crecimiento y construcción de vivien-

da (PGOU 2014) que contrasta con la voluntad de cambio político del nuevo gobierno municipal constituido en 2015. Por ello, dicho ayuntamiento se muestra interesado en redactar un Plan Municipal de Vivienda y Suelo ligado a la recualificación de la ciudad existente y la participación de todos los agentes sociales del municipio. Para su desarrollo, decide contar con el apoyo de un equipo técnico interdisciplinar de las universidades públicas de Sevilla, llevando a cabo un proceso de Investigación-Acción-Participativa que permita incorporar las demandas sociales en este proceso de deliberación política municipal.

Entenderemos la Investigación-Acción-Participativa (IAP) como un método de estudio y acción que pone la investigación en manos de los protagonistas de la realidad analizada. De esta forma, a través del desarrollo de un proceso de intercambio, cíclico en el tiempo, se busca alcanzar la transformación de la realidad analizada y de los grupos participantes, bajo la toma de conciencia crítica de la población, su empoderamiento y movilización colectiva, en un sentido de profundización democrática (Rosa y Encina, 2003; Alberich, 2007; Valderrama, 2013).

Así, la participación actuará como herramienta de construcción colectiva de conocimiento científico, siendo la estrategia metodológica con la que el investigador social compatibilizará las múltiples miradas observadas por los diferentes actores implicados en el proceso (Montañés, 2009). Se produce así un intercambio entre saber técnico y social relacionado con la idea de Víctor Pelli (2010) de construir conocimiento desde una mirada transectorial, o con el concepto de ecología del saber acuñada por Rodríguez-Villasante Prieto (1993) como vía de participación ecosistémica en la que cada actor, en función de su perfil social o cultural, participa de un modo distinto hasta alcanzar un intercambio global equilibrado.

El estudio llevado a cabo es abordado desde una perspectiva descriptiva y comparada entre el modelo de ciudad propuesto por el PGOU (2014) de Bormujos y el definido por el PMVS (2018), atendiendo a sus componentes física, social y política. Así, se presentarán los resultados del proceso de IAP llevado a cabo, para extraer de su interpretación y contraste con la situación de partida las principales conclusiones, aportando claves al debate sobre el papel de la participación en procesos de toma de decisión para la elaboración de políticas urbanas y de vivienda.

Bajo estos preceptos, sintetizaremos a continuación la metodología de trabajo utilizada para realizar el estudio:

1. Análisis del modelo de ciudad propuesto por el PGOU 2014. Se realiza un primer estudio, solicitado por la Asociación en Defensa del Territorio del Aljarafe (ADTA) con el objetivo de contraponer la propuesta de crecimiento residencial del PGOU 2014 con la tendencia de crecimiento de población estimado para el municipio. En paralelo, se apunta a la vivienda vacía como recurso con el que satisfacer las posibles demandas frente a nuevos consumos de suelo, para lo que se propone realizar un estudio específico.
2. Estudio del modelo propuesto tras el cambio político en el municipio:
 - a. Estudio de la vivienda vacía del municipio. Ha sido llevado a cabo por un equipo de investigación de la Universidad de Sevilla, en colaboración con el ayuntamiento de la localidad, y

ha sido dirigido a mapear y geolocalizar la vivienda vacía, utilizando la triangulación de datos procedente de fuentes oficiales (padrón, catastro y consumo de aguas). Se determinan así cuáles son las viviendas vacantes del municipio. Posteriormente se corroboran los resultados con visitas de inspección ocular, que aportan información adicional acerca del estado de conservación o causas de la desocupación.

b. Desarrollo de un proceso de IAP para la redacción del PMVS de Bormujos. Se diseña un plan de participación que servirá como metodología de trabajo, en el que se distinguen dos fases:

I. Fase de diagnóstico. Estructurada en torno a dos espacios de participación paralelos: uno institucional (Comisión de seguimiento), integrado por técnicos y políticos de las distintas áreas municipales (urbanismo, desarrollo local, juventud, medio ambiente etc.) y otro ciudadano (grupo motor) generado a partir de una convocatoria abierta e invitación específica a actores sociales vinculados a la vivienda y los derechos sociales, siendo la mayor parte de componentes demandantes de vivienda del municipio.

Durante esta fase se desarrollan dos talleres con cada uno de los grupos. El primero, de diagnóstico social, se dirige a identificar y mapear los distintos grupos de acción municipales y su grado de afinidad e implicación con el proyecto, así como las problemáticas urbanas detectadas y que afectan a esos actores locales, utilizando la técnica del sociograma. El segundo, de autodiagnóstico y definición de retos y objetivos, se orienta a determinar cuáles son los principales recursos y necesidades del municipio y apuntar hacia los retos a afrontar por el plan.

II. Fase estratégica. Desarrollada en una única jornada y en un único espacio en el que confluyen los grupos técnico-político y ciudadano. El objetivo de esta jornada será el de definir de manera participada las estrategias y líneas de acción del plan, en base al diagnóstico previo, para priorizarlas y establecer los mecanismos de gestión y espacios de participación para su seguimiento y evaluación. Para ello se trabajará en grupos reducidos en torno a casos concretos detectados en el municipio (de promociones fallidas, viviendas inacabadas o viviendas vacías) para proponer estrategias para su activación a través de la dinámica del debate, con apoyo del material de trabajo aportado por los facilitadores del proceso (matriz de análisis de estrategias, líneas de acción, actores implicados, temporalización o recursos necesarios).

Resultados

Modelo de crecimiento urbano y residencial

El modelo de ciudad y de acceso a la vivienda desarrollado en Bormujos, como el de otros municipios ligados al mismo contexto político, social y legislativo, se ha caracterizado por la construcción de vivienda

como fuente de generación de beneficio económico. Ha sido la figura del Plan General de Ordenación Urbana (PGOU) de 1993 la que ha marcado el crecimiento urbanístico experimentado por el municipio en las décadas de los 90 y 2000, bajo la idea de dar respuesta al fuerte desarrollo de la zona del Aljarafe de esos años.

Así, se llevaron a cabo importantes operaciones urbanísticas que condujeron al desarrollo y consolidación, en suelo urbano y urbanizable, de más de 320 hectáreas con capacidad para más de 5900 nuevas viviendas, lo que supuso más del doble de las existentes y un incremento de población de 8242 habitantes (68,92%) en 10 años (INE, 2011).

Ya a mediados de los años 2000, diferentes figuras de ordenación del territorio a nivel andaluz apuntaban a la necesidad de un cambio de tendencia en las políticas urbanas, que años después corroboraría el estallido de la burbuja inmobiliaria. Es el caso del Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía (POTA) que en 2006 señala la necesidad de primar la recualificación de la ciudad existente frente a nuevos crecimientos. De igual forma, el Plan de Ordenación del Territorio de la Aglomeración Urbana de Sevilla (POTAUS) expresa en 2009 la necesidad de favorecer el acceso a la vivienda de los sectores sociales expulsados del mercado de la vivienda, desincentivando las operaciones de inversión y consumo de suelo y optimizando el uso del parque edificado, especialmente de las viviendas vacías.

Pese a ello, y tras un largo proceso de redacción, en noviembre de 2014 se aprueba de manera definitiva el nuevo PGOU del municipio, con una propuesta de desarrollo residencial que supone la construcción de 253 viviendas en suelo urbano no consolidado, 211 en suelo urbanizable ordenado y 3898 en suelo urbanizable sectorizado (Figura 3), que se suman al suelo vacante desarrollado por el planeamiento anterior no ejecutado, con capacidad para 885 viviendas adicionales.

Así, el modelo urbano propuesto por el PGOU 2014, con capacidad residencial para 5036 nuevas viviendas, trata de perpetuar dinámicas inmobiliarias y urbanísticas ya demostradas ineficaces para satisfacer las demandas de vivienda de la ciudadanía. Para ello, el plan no realiza un estudio que permita adecuar el crecimiento residencial a las necesidades reales de la población, ajustándose al máximo crecimiento permitido por el POTA, un 30% en 8 años. Este dato, sin embargo, contrasta con los aportados por el Instituto de Estadística y Cartografía de la Junta de Andalucía (IECA) en cuanto a proyecciones de población, que apuntan a una tendencia a la contención del crecimiento de la población en la provincia de Sevilla, y por tanto al sobredimensionamiento del crecimiento residencial programado.

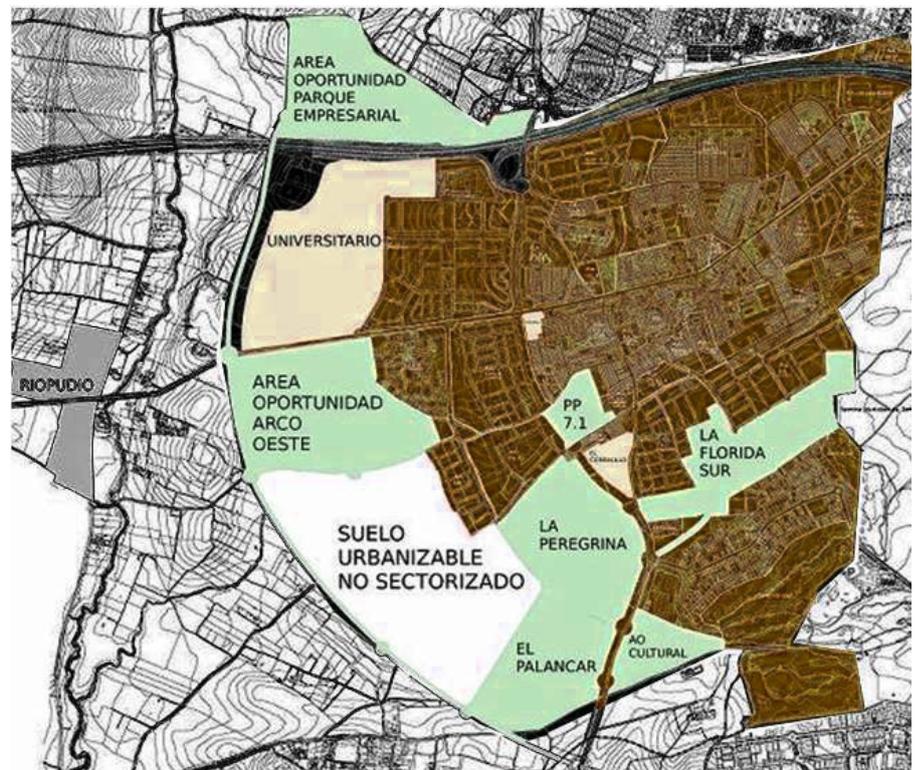


Figura 3: Propuesta de crecimiento del PGOU de Bormujos. Fuente: Asociación en Defensa del Territorio del Aljarafe.

Búsqueda de modelos alternativos de gestión de vivienda y ciudad

En este contexto, se apunta a la existencia de un importante parque de vivienda vacía en el municipio, el 13,5% (1.201 viviendas) según datos del INE 2011. Se plantea entonces la necesidad de analizar ese *stock* vacante, al ser un importante recurso activo con el que dar respuesta a las necesidades residenciales de la población en situación de exclusión, mediante su puesta en uso en alquiler asequible. Así, la búsqueda de modelos alternativos de acceso a la vivienda de la localidad estará vinculada, como premisa del estudio, a la idea de puesta en valor del uso de la ciudad frente a su valor de cambio, así como al protagonismo de la ciudadanía en su gestión y transformación, es decir, al concepto de derecho a la ciudad propuesto por Lefebvre (1978), entre otros.

El propio ayuntamiento, tras el cambio de gobierno municipal de 2015, se involucra en este estudio de vivienda vacía, siendo el punto de arranque para el desarrollo del Plan Municipal Participado de Vivienda y Suelo de la localidad. Así, se parte de un análisis DAFO (debilidades/amenazas/fortalezas/oportunidades) del contexto físico, social, económico y político en el que se encuentra el municipio en el momento en el que se inicia el trabajo del nuevo gobierno municipal, atendiendo a las categorías del hábitat social antes mencionadas (*urbs*, *civitas* y *polis*) que se sintetizan en el Cuadro 1.

Cuadro 1: Análisis DAFO de la situación de partida del municipio de Bormujos.
Fuente: Elaboración propia.

| | Debilidades | Amenazas | Fortalezas | Oportunidades |
|---------|---|---|--|--|
| Urbs | <p>Crecimiento acelerado con consumos de suelos productivos en pro de desarrollos residenciales sobredimensionados e infrautilizados,</p> <p>Escasa implantación de usos productivos o dotacionales.</p> <p>Excesiva dependencia del transporte rodado para conectar centro (Sevilla)-periferia (Aljarafe).</p> | <p>Nuevos procesos especulativos de crecimiento del municipio en pro del interés económico y nula dotación de los ya existentes para su puesta en uso.</p> <p>Intereses de cada municipio del Aljarafe por crecer, sin contar con una estrategia común.</p> | <p>Capacidad residencial, dada la vivienda vacía existente, para satisfacer las demandas ciudadanas sin recurrir a nuevos consumos de suelo.</p> <p>Posibilidad de sinergias entre municipios del aljarafe para dotar a la región de servicios y actividad propia que la hagan autosuficiente.</p> | <p>Con la redacción de un nuevo PGOU, posibilidad de incorporar criterios de sostenibilidad, reutilización, recualificación, redistribución de la ciudad existente.</p> <p>Definición de estos criterios en el marco de un nuevo modelo planificación en el sector Aljarafe.</p> |
| Civitas | <p>Pérdida de identidad social, cultural y vecinal de la ciudadanía, dado el crecimiento poblacional tan acelerado.</p> | <p>El “miedo al qué dirán” de la gente que no se atreve a reivindicar sus derechos o exponer sus problemas.</p> <p>Por presiones de los propios vecinos, dificultad para la autoorganización y participación de los vecinos que han dado ese paso.</p> | <p>Aparición de incipientes grupos ciudadanos autoorganizados tras el 15M.</p> <p>Concienciación social y pérdida paulatina del miedo, aunque poco a poco.</p> | <p>Coyuntura política, económica y social adecuada para que la gente se organice y reivindique.</p> <p>Apoyo de numerosas instituciones, asociaciones y la propia universidad para trabajar con grupos ciudadanos autoorganizados.</p> |
| Polis | <p>Resistencia al cambio en las políticas y gestión municipal respecto a tendencias anteriores.</p> <p>Escaso nivel de participación ciudadana en la vida política municipal.</p> | <p>PGOU aprobado en 2014 con tendencias idénticas a décadas anteriores de crecimiento residencial y consumo de suelo.</p> <p>Presiones de promotores para su puesta en marcha.</p> | <p>Cambio en el ayuntamiento e inclusión de grupos procedentes de la ciudadanía en el equipo de gobierno.</p> <p>Presencia de entidades como ADTA.</p> | <p>Intención del equipo de gobierno municipal de apostar por un nuevo modelo de ciudad.</p> <p>Estrategias de apoyo a éstos criterios marcados por el POTA, POTAUS, y figuras como los PMVS.</p> |

Estudio de la vivienda vacía en Bormujos

Entre los meses de octubre de 2016 y febrero de 2017 se desarrolla este primer estudio que tiene como resultado el mapa geolocalizado de la vivienda vacía de la localidad (Figura 4), que sirve como base para el desarrollo de acciones para su activación. Así, se determina que en Bormujos existen un total de 563 viviendas potencialmente vacantes, la mitad de tipología unifamiliar y la otra mitad de tipología plurifamiliar o en parcelas colectivas (Fernández Rodríguez y De Manuel Jerez, 2018).

Además, respecto a su distribución espacial, se señala que las unifamiliares se encuentran dispersas a lo largo de todo el municipio, con una importante concentración entre las de mayor antigüedad en el centro de la localidad (generalmente vivienda en mal estado, en situaciones legales complejas o a la expectativa de revalorización). En cambio, la plurifamiliar se concentra fundamentalmente en zonas de nuevo crecimiento, por lo que suele ser nueva.

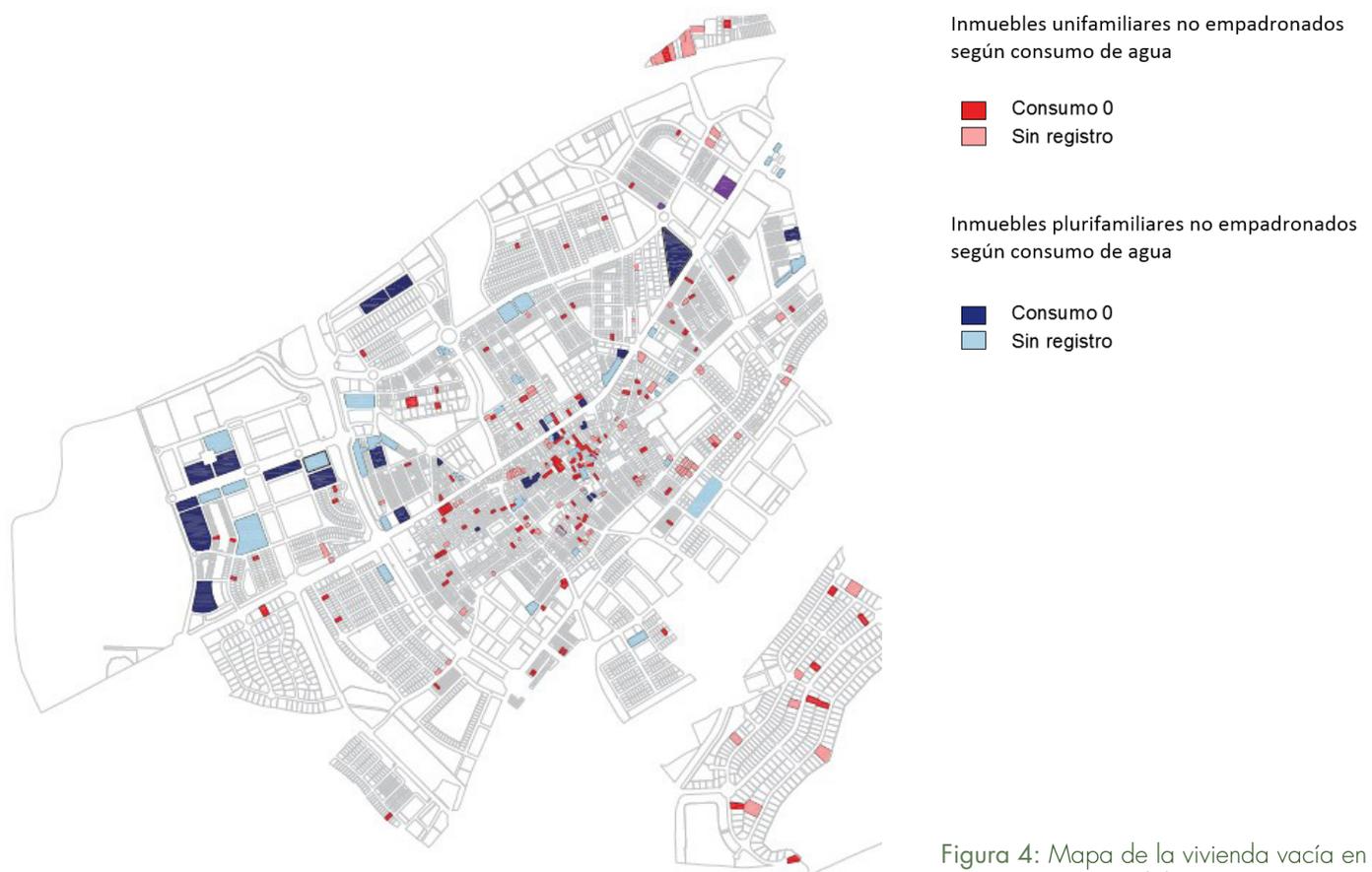


Figura 4: Mapa de la vivienda vacía en Bormujos. Fuente: Elaboración propia.

Una vez finalizado el estudio, se plantea la necesidad de profundizar en cuestiones no tan relacionadas con la componente física (Urbs), sino con la demanda ciudadana existente en el municipio (Civitas), para así poder definir acciones eficaces de puesta en uso de la vivienda vacía detectada. Por ello, y entendiendo la importancia de que esa ciudadanía adquiera la capacidad de incluirse, junto con el resto de agentes implicados, en el desarrollo de la política de vivienda municipal (Polis), se inicia una segunda fase del estudio ligada al desarrollo de un proceso de producción y gestión social del hábitat en fase de planificación (Ortiz, 2002; De Manuel Jerez, 2010).

Desarrollo del Plan Municipal Participado de Vivienda y Suelo de Bormujos

La decisión del nuevo gobierno local de elaborar el Plan Municipal de Vivienda y Suelo de la localidad desde un proceso de Investigación-Acción-Participativa permite establecer un nuevo marco de deliberación para la toma de decisiones, basado en la construcción de soluciones consensuadas y el reconocimiento de la diversidad de actores involucrados y su capacidad transformadora (Figura 5).

Sin embargo, el trabajo con grupos heterogéneos (políticos, técnicos y ciudadanos), poco acostumbrados a participar en procesos de este tipo, no resulta una tarea fácil, y requiere del desarrollo de una labor de acompañamiento y facilitación para lograr resultados fructíferos, pese a la predisposición de todos los participantes en las distintas sesiones celebradas. Particularmente complejo resultó el trabajo con el grupo ciudadano, integrado fundamentalmente por demandantes de vivienda que buscaban en el proceso una solución inmediata a la situación de urgencia que atravesaban, y para los que resultaba difícil entender la dinámica y los tiempos de un proceso de planificación estratégico, más ligado al medio/largo plazo.



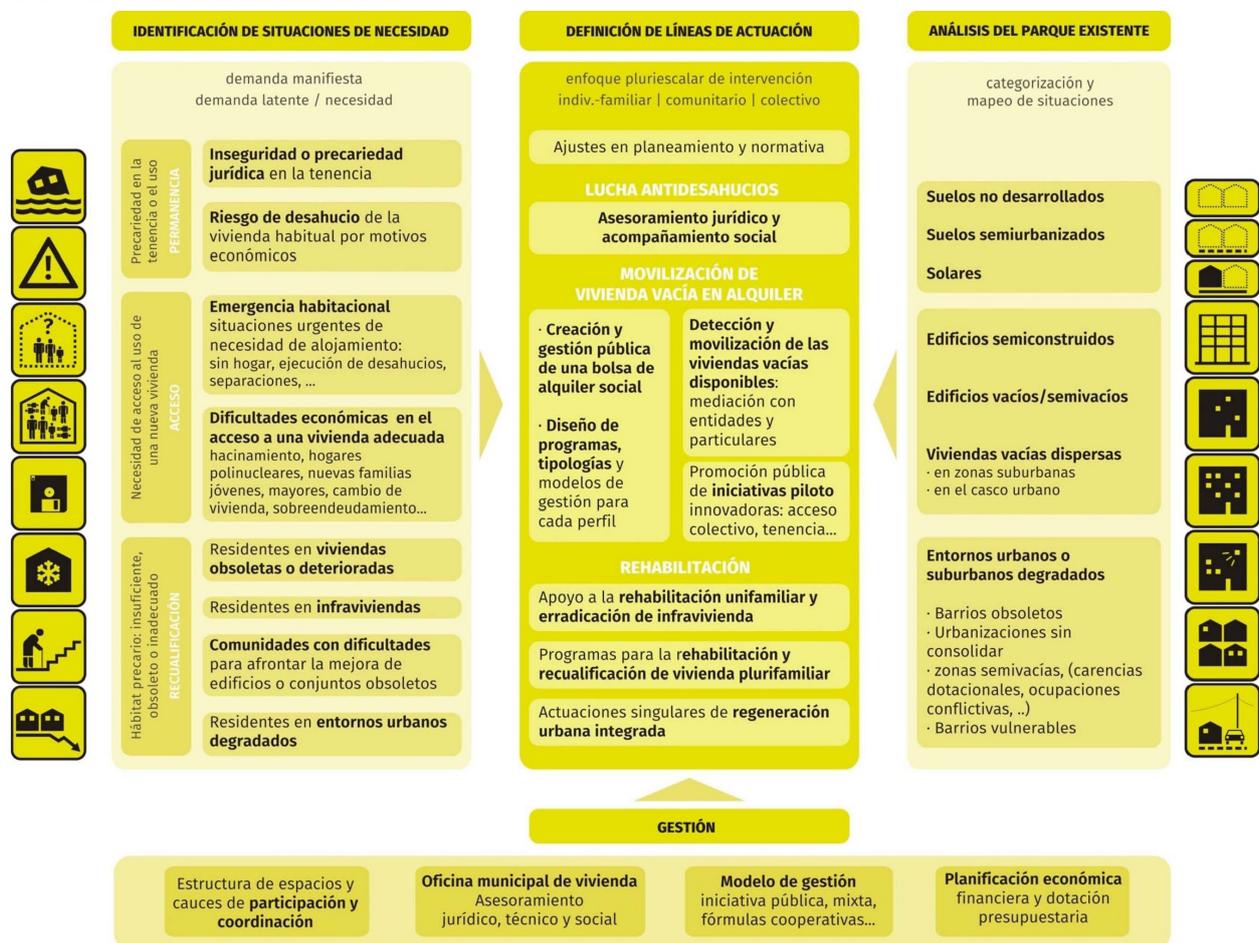
Figura 5: Taller de constitución del grupo motor ciudadano. Fuente: El Taller Hábitat de Cuatro SCA.

A pesar de las dificultades, el proceso participativo ha permitido que políticos, técnicos y ciudadanos centrasen los objetivos del plan en los problemas de la ciudadanía y en la protección de la población demandante, poniendo el foco en el concepto de vivienda como derecho, alejada de fines mercantilistas. De esta forma, y como resultado del desarrollo de la primera fase de diagnóstico del plan, se han detectado las necesidades sociales de la ciudadanía (incapacidad económica para afrontar el precio de la vivienda, falta de acceso al crédito, imposibilidad de emancipación, escasez de viviendas ofertadas en alquiler a precio asequible) y los recursos potenciales que dentro del municipio ya existen para poder satisfacerlas, una vez puestos en uso (vivienda protegida sin adjudicar, vivienda vacía en mal estado o nueva, promociones

fallidas en distinto grado e finalización, alojamientos turísticos, solares urbanizados sin edificar).

A su vez, y gracias al desarrollo del proceso, en sus dos fases, los agentes participantes han adquirido un compromiso con las estrategias definidas, así como con las líneas de acción propuestas (Cuadro 2), resultantes del trabajo realizado en la última sesión, de confluencia de técnicos, políticos y ciudadanos. Entre estas, destacan dos propuestas: la activación de la vivienda vacía mediante la puesta en marcha de una bolsa de gestión municipal para ofertarlas en alquiler asequible (acción ligada a actores institucionales); y la activación de promociones fallidas a través de su puesta en uso mediante la iniciativa social, implicada en su finalización mediante trabajos de autoconstrucción para su posterior gestión cooperativa en alquiler o cesión de uso (acción ligada a actores sociales y ciudadanía). En cualquier caso, se prioriza la puesta en uso y gestión del parque edificado que no requiera del desarrollo de grandes trabajos de construcción o rehabilitación, entendiendo que podrán dar respuesta a las demandas más urgentes en un plazo menor.

PLAN MUNICIPAL DE VIVIENDA Y SUELO DE BORMUJOS



AYUNTAMIENTO DE BORMUJOS | Concejalía de Urbanismo, Vivienda

Al mismo tiempo, el proceso participativo ha permitido definir instrumentos específicos para llevar a cabo estas acciones y garantizar el desarrollo del plan. Estos mecanismos se relacionan directamente con los dos espacios de participación consolidados durante el proceso de redacción del plan. Así, se propone la creación de una oficina municipal de vivienda, ligada al grupo técnico-político, destinada a gestionar

Cuadro 2: Definición de líneas de acción del plan en relación a demandas detectadas y recursos disponibles. Fuente: PMVS Bormujos/El Taller Ecosocial de Hábitat 4.

los distintos programas diseñados por el plan, planteándose a su vez como germen de un mecanismo de gestión de las políticas de vivienda del municipio. De igual forma, se plantea la creación de una comisión de seguimiento que garantice la continuidad de los mecanismos de consenso creados y consolide así el modelo de toma de decisión participativo durante el desarrollo y ejecución del plan y en el desarrollo de futuras medidas políticas de vivienda adoptadas por la localidad. Dicha comisión estará integrada por la citada oficina de vivienda y el grupo motor ciudadano, entre otros actores clave.

La Oficina Municipal de Vivienda de Bormujos

Tras la aprobación definitiva del PMVS, en febrero de 2018, la Oficina Municipal de la Vivienda de Bormujos se pone en marcha en septiembre de ese mismo año, bajo el apoyo técnico de parte del equipo facilitador del proceso participativo del plan. Su trabajo en esos primeros meses ha estado centrado en el acercamiento a los demandantes de vivienda y acompañamiento a las personas en situación de emergencia habitacional, para lo que se ha reactivado el Registro Municipal de Demandantes de Vivienda Protegida.

Además, se está trabajando en la elaboración de una ordenanza para la puesta en marcha de la bolsa de vivienda vacía para ofrecerla en alquiler asequible. También se ha iniciado el contacto con los propietarios de las viviendas vacantes detectadas para solicitar su inclusión en el programa, ofreciendo ventajas fiscales, garantías de cobro y ayudas a la rehabilitación en los casos que sea necesario. Sin embargo, hasta el momento, la oficina no ha alcanzado resultados visibles que materialicen alguna de las acciones propuestas por el plan, pese a haberse establecido las bases necesarias para hacerlo.

Un nuevo modelo urbano posible

Además de fijar las estrategias y líneas de acción a llevar a cabo por la política de vivienda local, el PMVS establece una serie de directrices orientadas a la posible revisión del PGOU 2014, de forma que la propuesta de modelo urbano y territorial de este documento se adapte a los criterios acordados por técnicos, políticos y ciudadanos, y se base en un análisis exhaustivo del parque de vivienda existente y la demanda residencial actual y futura.

En esa línea, el PMVS 2018 propone que el planeamiento deberá considerar la vivienda vacía existente como el primer recurso con el que hacer frente a la demanda activa de la vivienda en el municipio. A su vez, y previo al desarrollo de nuevo suelo urbanizable, se recurrirá al desarrollo del suelo urbano no consolidado, a los vacíos urbanos detectados en suelo urbano, así como a las capacidades residenciales no desarrolladas por el planeamiento anterior, siempre en base a una programación residencial ligada a datos de demanda real.

A su vez, respecto a la vivienda protegida y dada la demanda detectada en el municipio, se considera necesario que el nuevo planeamiento priorice este tipo de actuaciones, que deberán programarse bajo modelos de promoción pública ofertada en alquiler asequible, frente al modelo tradicional de VPO ofertada en venta.

En noviembre de 2018, tras el recurso contencioso-administrativo presentado por la Federación Ecologistas en Acción-Sevilla al PGOU de Bormujos, el Tribunal Superior de Justicia de Andalucía declara

nulo el documento por la ausencia de estudio de impacto ambiental. Así, se abre el proceso de redacción de un nuevo plan urbanístico para Bormujos, sobre las bases del plan municipal de vivienda y suelo elaborado y los mecanismos de gestión y participación surgidos de este (Oficina de la vivienda y comisión de seguimiento). De esta forma, el gobierno municipal (Polis), encargado de gestionar este proceso, será el responsable de abrirlo a la ciudadanía (Civitas) para que se lleve a cabo una verdadera transformación del hábitat y desarrollar un modelo de ciudad (Urbs) ligado a soluciones sostenibles y de consenso, bajo preceptos propios del derecho a la ciudad y la producción y gestión social del hábitat.

Discusión

El análisis de Bormujos como caso de estudio de la evolución de las políticas de vivienda municipales en los últimos años pone de manifiesto un cambio de tendencia en el modelo de provisión y acceso tras la puesta en crisis del modelo de mercado imperante en nuestro país. Con una ciudadanía que demanda acceso asequible a una vivienda digna y adecuada, así como un papel activo para lograrla, la nueva política de vivienda tendrá, necesariamente, que acercarse a conceptos ampliamente teorizados como el del derecho a la ciudad (Lefebvre), como expresión del derecho a una gestión del hábitat democrática, con la ciudadanía como protagonista.

En esa línea, el trabajo de reconversión de las políticas de vivienda llevado a cabo en el Ayuntamiento de Bormujos reconoce la incapacidad de modelos tradicionales para dar respuesta a las demandas ciudadanas y pone en valor el entendimiento de la vivienda como bien de uso, ligada a un proceso en el que la ciudadanía participa en las tomas de decisión sobre su hábitat. De esta forma, y como se ha definido previamente, entenderemos que el modelo puesto en marcha en Bormujos se alinea con el concepto de Producción y Gestión Social del Hábitat, teorizado entre otros por Enrique Ortiz (2002) o Ana Sugranyes (2010).

Bajo esa idea, y retomando el cuadro en el que Víctor Pelli (2010) relaciona los distintos modos de producción de vivienda con la posición que adopta el estado, el gobierno municipal de Bormujos apuesta por una posición más ligada a la facilitación de los intereses del sector social, lo que restaría protagonismo al sector privado y al mercado.

Así, frente a un PGOU continuista con las tendencias de crecimiento y producción ilimitada de vivienda, el nuevo Ayuntamiento propone redactar, en el marco de la legislación andaluza, un plan municipal de vivienda y suelo participativo que incluya a los distintos agentes implicados en la problemática municipal de la vivienda. Para ello recurrirá al desarrollo de un proceso de IAP como vía de construcción colectiva de conocimiento ligada al aporte que puedan realizar los distintos actores participantes.

De esta forma, y como define José María López Medina (2011), se lleva a cabo a través de la participación una distribución del poder de decisión, otorgándose a los protagonistas de la realidad analizada, para transformarla a través de la transformación de las relaciones sociales de los participantes (Rosa y Encina, 2003).

Para ello se crean dos instancias que canalizan la participación de los distintos agentes implicados: Comisión de Seguimiento (técnicos y políticos) y Grupo Motor (ciudadanos). Desde estas instancias, se diagnostica la situación de la demanda y el parque de viviendas de Bormujos, atendiendo a parámetros de reutilización de la ciudad existente y los recursos disponibles, para proponer estrategias consensuadas en la línea de facilitar el acceso a la vivienda como derecho, primando la atención, protección y cuidado de las personas en un contexto de crisis y escasez de recursos.

Como resultado del proceso se definen líneas de acción concretas, como el programa de movilización de vivienda vacía hacia el alquiler asequible o el de reactivación de promociones fallidas. A su vez, se crean dos mecanismos ligados a la gestión, desarrollo y control del plan, siendo además herramientas dirigidas a dar continuidad al modelo de toma de decisión participativo en el desarrollo de las políticas públicas residenciales del municipio.

Así, y según señala Esteban de Manuel (2010), la toma de conciencia crítica de la ciudadanía, dado el contexto de crisis, genera un cambio en el modelo organizativo del municipio de Bormujos (Polis) que, a su vez, es la transformación necesaria para que, mediante la participación, los ciudadanos (Civitas) tomen un papel activo y responsable en la gestión de su hábitat. A su vez, la transformación de Polis y la implicación de la Civitas facilitará que se produzcan cambios en el modelo urbano y residencial soporte de ese hábitat social (Urbs), orientándolo hacia un modelo sostenible y humano que garantice el cumplimiento del derecho a la vivienda y la ciudad, bajo conceptos de reutilización y recualificación frente a nuevos crecimientos y consumos de suelo que sólo tienen sentido desde una perspectiva de expectativa de obtención de beneficio económico.

Conclusiones

Retomando el objetivo de la investigación de determinar en qué medida el proceso participativo llevado a cabo, y los instrumentos definidos por este, tendrán capacidad de incidir en el desarrollo de las políticas públicas del municipio y ser germen de un nuevo marco que permita reorientar el modelo de acceso a la vivienda y ciudad de la localidad, pasaremos a extraer las principales conclusiones a partir de los resultados alcanzados.

Para ello, señalaremos en primer lugar que el estudio parte de la hipótesis de que la transformación de ese modelo solo será posible cuando se cuente con la voluntad política para llevarlo a cabo. En este caso ha sido precisamente el cambio de la Polis el que ha resultado determinante para garantizar que se abran nuevas vías de gestión de la política municipal. Sin embargo, no cabe duda de que esa apuesta, desde el ámbito político y administrativo, deberá de venir acompañada por la voluntad ciudadana de involucrarse en la búsqueda de soluciones a sus problemas de acceso a la vivienda.

Precisamente esa voluntad de involucrarse en el proceso por parte de los distintos actores participantes ha permitido consensuar los retos a afrontar y las estrategias a utilizar, pese a las dificultades que este tipo de experiencias presenta para que se desarrollen bajo preceptos de una participación real y no la mera consulta. De esta forma, ante un plan con el que todos los actores implicados están comprometidos, se

favorece que los acuerdos alcanzados incidan de manera directa en el desarrollo de las políticas de vivienda del municipio que, en este caso, son vinculadas de manera directa con las directrices del PMVS.⁴

A ello contribuirán también los dos instrumentos constituidos por el plan y que se consideran imprescindibles para perpetuar el modelo de gobernanza participativa iniciado. Se trata de la citada oficina municipal de la vivienda y la comisión de seguimiento. La consolidación de estos mecanismos en los próximos meses resultará clave para que el desarrollo del Plan Municipal de Vivienda y Suelo de Bormujos (2018-2025) alcance los frutos esperados, tanto en lo que respecta a la puesta en marcha de los programas propuestos por este (de activación de vivienda vacía entre otros) como en lo que se refiere al fin último del mismo de facilitar el acceso asequible a la vivienda, favoreciendo un cambio hacia modelos de puesta en uso de la ciudad existente, que primen el protagonismo de la ciudadanía y la protección y el cuidado de las personas frente a los intereses de mercado.

Dado el actual contexto del municipio, y con la reciente anulación del PGOU 2014, se abre la posibilidad de que se redacte un nuevo PGOU en línea con los resultados del PMVS y los mecanismos de participación establecidos por este, lo que favorecería el cambio de orientación de los criterios de ordenación urbanística y del modelo urbano y residencial de la localidad.

La voluntad política vuelve aquí a resultar clave. De ella dependerá que el proceso de redacción del PGOU permita consolidar el modelo participativo instaurado y que las soluciones adoptadas partan del consenso y el entendimiento de la ciudad como soporte del hábitat social del que los ciudadanos tienen derecho a participar. Se abren así nuevas vías de investigación y estudio ligadas a la puesta en marcha de experiencias que contribuyan a la generación de conocimiento y al debate, como pretende el presente estudio, para avanzar en el desarrollo y afianzamiento de modelos de gestión participada de políticas de vivienda y planificación urbana que permitan regular el mercado local y garantizar el acceso asequible a la vivienda.

4 Un indicador de ese consenso es que el plan se aprobó por el pleno del ayuntamiento por unanimidad de todos los grupos políticos.

Referencias bibliográficas

- Alberdi, Baralides (2014). Social housing in Spain. En Scanlon, Kathleen, Whitehead, Christine y Fernández Arrigoitia, Melissa (eds.), *Social housing in Europe* (pp. 222-237). London: John Wiley & Sons.
- Alberich Nistal, Tomás (2007). *Investigación-Acción Participativa y mapas sociales*. Castellón: Benlloch.
- Alguacil Denche, Aitana, et al. (2012). *La vivienda en España en el siglo XXI: Diagnóstico del modelo residencial y propuestas para otras políticas de vivienda*. Madrid: Fundación FOESSA.
- Ayuntamiento de Bormujos (2014). *Plan General de Ordenación Urbana de Bormujos*.
- Ayuntamiento de Bormujos (2018). *Plan Municipal de Vivienda y Suelo de Bormujos*.
- Capel, Horacio (2001). Gritos amargos sobre la ciudad. En *Dibujar el mundo* (pp. 115-147). Barcelona: Ediciones del Serbal.
- Capel, Horacio. (2013). Crisis de los modelos urbanos. Una mirada hacia el futuro. *Mercator*, 12(2), 7-27. DOI: 10.4215/RM2013.1202.0001
- Capel, Horacio. (2016). Violencia, inequidad, contaminación y otros problemas en la ciudad actual ¿qué hacer? En Benach, Nuria y Fani, Ana (eds.), *Pensar la ciudad en tiempos de crisis* (pp. 225-270). Barcelona: Icaria editorial S.A.
- Consejería de Obras Públicas y Transporte (2006). *Decreto 206/2006, de 28 de noviembre de 2006 por el que se aprueba el Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía (POTA)*. Sevilla: Junta de Andalucía.
- Consejería de Vivienda y Ordenación del Territorio (2009). *Decreto 267/2009, de 9 de junio de 2009 por el que se aprueba el Plan de Ordenación del Territorio de la Aglomeración Urbana de Sevilla (POTAUS)*. Sevilla: Junta de Andalucía.
- De Manuel Jerez, Esteban (2010). Construyendo triángulos para la gestión social del hábitat. *Hábitat y Sociedad*, 1, 13-37. DOI: 10.12795/HabitatySociedad.2010.i1.02
- Fariña Tojo, José y Naredo, José Manuel (2010). *Libro Blanco de la Sostenibilidad en el Planeamiento Urbanístico Español*. Madrid: Ministerio de Vivienda- Gobierno de España. Recuperado el 23 de julio de 2019 de: <http://habitat.aq.upm.es/lbl/a-lbl.es.pdf>.
- Fernández Rodríguez, Juan Francisco y De Manuel Jerez, Esteban (2018). Metodología de diagnosis de la vivienda vacía en ámbito local. *Cuadernos Geográficos*, 57(2), 237-260. DOI: 10.30827/cuadgeo.v57i2.5997
- Güemes, Cecilia, Resina, Jorge y Cruz-Rubio, César (eds.) (2018). *Participación ciudadana: Experiencias inspiradoras en España*. Madrid: GIGAPP/ Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
- Harvey, David (2012). *Ciudades Rebeldes: Del derecho de la ciudad a la revolución urbana*. Madrid: Ediciones Akal.
- INE (2013). *Censo de población y viviendas 2011*. Madrid: Instituto Nacional de Estadística.
- Lefebvre, Henri (1968). *El derecho a la ciudad*. Barcelona: Península, 1978.
- López Medina, José María (2010). Metodologías Participativas para la Gestión Social del Hábitat. *Hábitat y Sociedad*, 1, 83-103. DOI: 10.12795/HabitatySociedad.2010.i1.06
- López Medina, José María (2011). *El diseño participativo en programas de rehabilitación de vivienda* (Tesis doctoral). Universidad de Sevilla, Sevilla, España.
- Molina Roig, Elga y García Teruel, Rosa María (2015). El abandono de la vivienda por el inquilino: ¿cómo afecta a su acceso al mercado de alquiler? En Borbonés i Brescó, Carme (ed.), *La vivienda en la crisis: la promoción del alquiler y el alquiler social desde una perspectiva comparada* (pp. 17-38). Tarragona: Publicaciones URV.
- Montañés Serrano, Manuel (2009). *Metodología y técnica participativa. Teoría y práctica de una estrategia de investigación participativa*. Barcelona: Editorial UOC.
- Muñiz, Manuel (2012). *Estudio de caso en la investigación cualitativa*. México: División de Estudios de Posgrado Universidad Autónoma de Nuevo León, Facultad de Psicología.
- Madera Payeta, Anabel, et. al. (2002). *Estudio de casos* (Trabajo para la asignatura Métodos de la Investigación Educativa; profesor: Francisco Javier Murillo). Facultad de Formación del Profesorado y Educación-UAM, Madrid, España. Recuperado el 2 de julio de 2019 de: <https://docplayer.es/16461466-Estudio-de-casos-asignatura-metodos-de-la-investigacion-educativa-profesor-f-javier-murillo-grupo.html>.
- Observatori Desc y Plataforma de afectados por la hipoteca (2013). *Emergencia habitacional en el estado Español. La crisis de las ejecuciones hipotecarias y los desalojos desde una perspectiva de derecho*. Barcelona: Observatori Desc.
- Ortiz, Enrique (2002). Con los pies en la tierra. En Ortiz, Enrique y Lorena Zárate, María (eds.). *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, Víctor Saúl (2010). La gestión de la producción social del hábitat. *Hábitat y Sociedad*, 1, 39-54. DOI: 10.12795/HabitatySociedad.2010.i1.03
- Rodríguez-Villasante Prieto, Tomás (1993). Aportaciones básicas de la IAP a la epistemología y metodología. *Documentación social*, 92, 23-42.
- Rosa, Montse y Encina, Javier (2003). Haciendo me-

- ... metodología al andar. En Encina, Javier, Ávila, M^o Ángeles, Fernández, Manuela y Rosa, Montse (eds.). *Praxis participativas desde el medio rural. Construyendo ciudadanía* (pp. 89-116). Madrid: CIMAS.
- Sugranyes, Ana (2010). El derecho a la ciudad. Praxis de la utopía. *Hábitat y Sociedad*, 1, 71-79. DOI: 10.12795/HabitatySociedad.2010.i1.05
- Valderrama Hernández, Rocío (2013). Diagnóstico participativo con cartografía social: Innovaciones en metodología Investigación-Acción Participativa. *Anduli. Revista Andaluza de Ciencias Sociales*, 12, 56-60. DOI: 10.12795/anduli
- Vinuesa, Julio, De la Riva, José María y Palacios, Antonio J. (2012). *El fenómeno de las viviendas desocupadas*. Madrid: Ministerio de vivienda y fundación general de la universidad autónoma de Madrid.

Fernández Rodríguez, Juan Francisco (2019). Participación en la elaboración de políticas públicas. Instrumentos de planificación para la co-gestión de vivienda y ciudad en ámbito local. *Hábitat y Sociedad*, 12, 67-87.

<<http://dx.doi.org/10.12795/HabitatySociedad.2019.i12.05>>



