



# **GGI3001IDIZ ICOSOP**

**INICIATIVA PARA EL CONTROL SOCIAL DE LAS POLÍTICAS  
PÚBLICAS:**

**EXPECTATIVAS DE ENTREVISTADOS EN MESA CUADRADA**

Universidad Pablo de Olavide

Informe elaborado por:

Benito Caetano Guerrero López

Fundación Civiliter

Xavier Coller Porta, Jean B. Harguindeguy,

Javier Moreno Ibarra y Emilio Rodríguez López

Grupo de Investigación DASP



**Informe de seguimiento nº 3**



<b>Introducción</b>	<b>3</b>
<b>Conclusiones generales</b>	<b>5</b>
<b>Otras consideraciones y propuestas</b>	<b>7</b>
<b>Otras características deseables de la herramienta</b>	<b>8</b>
<b>Anexo I: Manual de participación en Mesa Cuadrada</b>	<b>10</b>
<b>Anexo II: Participantes y posiciones de partida</b>	<b>13</b>
<b>Anexo III: Presentación (en documento separado)</b>	



## INTRODUCCIÓN

Dentro del proceso definido en el proyecto *Iniciativa para el Control Social de las Políticas Públicas (ICOSOP)*, el pasado 5 de junio de 2014 se celebró en la Universidad Pablo de Olavide de Sevilla una sesión de trabajo que, guiada por la metodología<sup>1</sup> de la *Mesa Cuadrada* desarrollada por la Fundación Civilliter, tenía como objetivo testar, en un mismo marco y cooperativamente, la opinión de agentes expertos implicados en las políticas de vivienda en Andalucía, sobre el nodo dinámico de información, una plataforma abierta e interactiva, con que pretende dotarse al Observatorio de la Vivienda de Andalucía, promovido por la Consejería de Fomento y Vivienda de la Junta de Andalucía, que también patrocina éste proyecto de I+D+i.

Este trabajo colaborativo se orientó desde un doble foco. Por un lado, señalar las necesidades de usuario y las condiciones de entorno y de operación que debería reunir esta plataforma. Por otro, determinar y reflexionar sobre aquellos procesos de participación de los colectivos que intervienen o deberían intervenir en las políticas públicas de vivienda en Andalucía, sobre los que basar una posible estrategia de participación y control social reales que reconcilie la relación de la sociedad civil con la representación política y la administración.

Las personas que participaron en este proceso y en la sesión concluyente fueron<sup>2</sup>:

José María de Cárdenas, arquitecto y empresario.

Esteban de Manuel, profesor de la ETSA.

Luis Estivill, gerente de DOMOarq.

Reyes Gallegos, responsable del proyecto La Ciudad Viva.

David Gómez, activista ciudadano.

Amanda Meyer, abogada, SG de Vivienda, Rehabilitación y Arquitectura de la CFV.

Juan Luis Pavón, periodista, activista de la Iniciativa Sevilla Abierta.

Víctor Recuerda, periodista, responsable de RR.SS. en el Parlamento de Andalucía.

David Rey, miembro del grupo de Gobierno Abierto de la UPO y de Open Kratio.

Pedro Salvador, delegado en Andalucía de Realia.

---

<sup>1</sup> Ver anexo "M4 Manual de participación"

<sup>2</sup> Ver anexo "M4 Participantes y posiciones de partida"



Agencia de Obra Pública de la Junta de Andalucía  
CONSEJERÍA DE FOMENTO Y VIVIENDA



Unión Europea



Fondo Europeo  
de Desarrollo Regional

Juan Carlos Galindo, representante de la PAH.

Sonia Rosado, consultora y analista.

Xavier Coller, catedrático de la UPO y director del proyecto ICOSOP.

Benito Caetano, presidente de la fundación Civilter y dinamizador de la M4.

Como resultante de la sesión, se alcanzaron las conclusiones, junto con las consideraciones y propuestas que se recogen a continuación.



## CONCLUSIONES GENERALES

La mesa estuvo de acuerdo en definir las siguientes conclusiones generales del proceso, nominadas en este orden:

### 1. GESTIÓN

Frente a la opción más habitual de que una plataforma como la que se pretende sea gestionada unilateralmente por la Administración, debe valorarse la posibilidad de cogestión con una entidad neutral e incluso la gestión completa de la misma por una entidad de tal tipo, que podría encontrarse en el entorno universitario.

### 2. TRANSPARENCIA

Revisar cada elemento para asegurar la transparencia, no sólo en los contenidos sino también en la gestión y en los registros. La perspectiva a incorporar es la del gobierno abierto.

Todos los procesos internos deben ser transparentes, incluidos los canales que se abran para la conversación con la sociedad.

### 3. APERTURA

La generación de contenidos hacia la plataforma no debe ser exclusiva de sus administradores, sino extenderse a cualquier persona, entidad u organización interesada. Esto no sólo es importante desde la perspectiva de la participación sino estratégicamente como vía de conocimiento.

La herramienta debe facilitar esta tarea.

### 4. PARTICIPACIÓN EFECTIVA

La plataforma debe integrar procesos de soluciones colaborativas y codecisión en los que, a partir de la identificación de un problema u oportunidad pueda llegarse a soluciones fruto de la participación, que serán objeto igualmente de evaluación social. La secuencia propuestas es:

Identificación del problema o la oportunidad.

Búsqueda de alternativas o ideas.

Elección de la solución o la decisión.

Participación social en su puesta en marcha.

Evaluación participada.



Las dinámicas de codecisión en tiempo real y de manera eficiente son aún cuestión por resolver. La plataforma puede ser un instrumento para investigar y experimentar en este sentido.

## 5. TRAZABILIDAD

La plataforma debe registrar la trazabilidad de los procesos y las decisiones desde la Administración, reportando quién toma las decisiones, por qué y qué resultados se obtienen.

## 6. EVALUACIÓN

La plataforma debe incorporar procesos de evaluación ciudadana, que técnicamente deberán resolverse en su momento, pero que de inicio deberán tener como base:

Planificación visible

Compromisos políticos visibles

Reglas del juego expresas y claras

Información de ejecución actual y suficiente.

Fiabilidad de la información

## 7. SOCIABILIDAD

Procesos de sociabilización y generación de comunidades (subredes) dentro de la plataforma, en base a contenidos, causas, problemas, demandas, etc. El objetivo no debe limitarse a facilitar la generación de plataformas o grupos con objetivos determinados, sino a favorecer la generación de espacios de sociabilidad, vecindad y colaboración.

## 8. PROFESIONALIDAD

Plataforma atendida. La gestión del sistema debe ser en todo caso experta y, especialmente, su moderación y el aseguramiento de los flujos y los retornos a quienes participen. Del mismo modo, su promoción y la escucha social activa.

## 9. TESTEO

Se recomienda, si es posible, llevar a cabo un piloto del proyecto, en paralelo al desarrollo de la plataforma y en un círculo restringido, para asegurar que responde a lo proyectado y a las expectativas generadas, antes de su lanzamiento público. Por ejemplo basado en casos.



## **OTRAS CONSIDERACIONES Y PROPUESTAS**

### **Nuevos roles ciudadanos**

La sociedad civil es cada vez más activa y tiene un sentido cada vez más desarrollado de la colaboración, de sus ventajas y de sus procesos. Pero aún no ha alcanzado a jugar el papel que realmente debe corresponderle en nuestra democracia.

Para avanzar en ello son necesarias, junto a los escenarios propicios para la participación, herramientas orientadas a mejorar la cualificación, las capacidades de la ciudadanía, para una mejor interlocución y para avanzar en la participación y la codecisión; para que esta ciudadanía pueda contribuir realmente a la identificación de los problemas y sus soluciones.

En este sentido, la plataforma del OVA debe ser una herramienta que contemple estos retos, para los que debería tomar en consideración la inclusión de elementos de *eLearnig* y materiales didácticos (por ejemplo, vídeos y audiovisuales formativos) con los que afrontar inicialmente esta necesidad.

Es muy importante asegurarse de que la sociedad civil se sirve realmente de la herramienta y de que ésta ayuda a la organización ciudadana, a la generación de oportunidades y a incrementar el papel activo que la ciudadanía debe jugar en la administración democrática.

Es una misión de la Administración promover ésto. Más en el caso de emergencia y necesidad en que nos encontramos, cuando se ha comprobado que los actores sociales tradicionales no tienen enfoques válidos para resolver los problemas creados y surgen otros actores, con otras éticas y alternativas.

### **Participación integral en los procesos**

La participación ciudadana debe buscarse desde el principio hasta el final de los procesos, no ser una puntualidad en los mismos. Para eso, debe caracterizarse de modo universal, abierto, inclusivo y accesible.

En nuestro caso, además, por la particularidad de la herramienta, prestando especial atención a que la brecha digital no suponga un obstáculo insalvable.



## **OTRAS CARACTERÍSTICAS DESEABLES DE LA HERRAMIENTA**

Tras la explicación con soportes gráficos<sup>3</sup> de la versión de base de la herramienta o plataforma proyectada para el OVA, las personas participantes coincidieron en valorar algunas de las características que, a su juicio, debían asegurarse o incorporarse a la misma.

### **Continuidad**

Se necesita que la herramienta y su proyecto no sean algo casual o efímero, que se trate de garantizar su continuidad institucional. Sólo de ese modo podrá superarse el estado meramente informativo en que habitualmente se atascan estas propuestas y llegar a tener valor como instrumento real de participación y codecisión. Se requieren, por tanto, compromisos expresos por parte de la Administración y rendición periódica de cuentas.

### **Énfasis en la interacción**

La herramienta se define desde el principio como interactiva y ofrece vías para actuar desde esta perspectiva, pero eso no quiere decir que en la práctica lo sea hasta que no haya adquirido la reputación necesaria y una valoración positiva en el ámbito social. Por eso se insiste en que la gestión de la misma se haga con criterios de proactividad, encomendándose a sus responsables la creación y mantenimiento de una agenda en concordancia con las preocupaciones y cuestiones de la calle.

### **Enfoque**

El enfoque de la cuestión de la vivienda sería recomendable hacerlo desde el ciudadano y la familia y no desde otros valores de mercado o financieros. Así, se hará necesario adaptar la oferta a la realidad y las necesidades del acceso a la vivienda. Por ejemplo, calificando la demanda (social) y no la oferta: El esfuerzo de protección debe orientarse a la ciudadanía, a las familias, y no a la vivienda como objeto de mercado.

### **Cualidad de los datos**

Disponer de datos suficientes y relevantes es imprescindible para una herramienta como ésta. Y no sólo en bruto sino puestos en relación con otras variables: agregación, georreferenciación, analítica... El análisis y la interpretación de los datos debe ser objetivo e independiente de las partes, basado en criterios científicos.

---

3 Ver anexo "M4 Presentación"





## **Accesibilidad y brecha digital**

El uso exclusivo de la tecnología digital podría crear un nuevo campo de exclusión social, dada la brecha digital que existe realmente y la dificultad de acceso a las redes que tiene parte de la población en estos momentos, por lo que se ve necesario trabajar con un amplio criterio de accesibilidad y buscar soluciones que palíen este efecto.

Algunos modos que contribuirían a afrontar este problema serían, de una parte, disponer de medios de capacitación de la propia plataforma, incluyendo la posibilidad de incorporar un asistente virtual, y, de otra, llevar a cabo una escucha activa en el caldo social y complementarla con espacios de participación presencial.

## **Peligro de la sobreinformación**

La sobreinformación puede ser un factor que actúe negativamente, tal como se ha comprobado en la mayoría de los sistemas actuales, relativizando la importancia de algunas cosas, invisibilizando otras y generando confusión, especialmente en las personas menos expertas. Desde la gestión de la plataforma es necesario ponderar la información que se sirve, priorizando en cada momento aquello que sea más relevante respecto de otras cuestiones.

## **Problemas no resueltos**

Tanto en lo que se refiere a la cuestión general, la vivienda y la ciudad, como en aspectos relacionados con la propia plataforma y sus flujos, la propia herramienta puede utilizarse para plantear y tratar de resolver los problemas, colaborativamente.



## ANEXO I

### **MANUAL DE PARTICIPACIÓN** en la sesión de trabajo del proyecto INICIATIVA PARA EL CONTROL SOCIAL DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS (ICOSOP)

#### LÍNEAS GENERALES DEL PROYECTO

El grupo de investigación DASP, de la Universidad Pablo de Olavide de Sevilla, está desarrollando un proyecto de investigación sobre la participación de la ciudadanía en el control y gestión de las políticas públicas (ICOSOP). ICOSOP está patrocinado por la Consejería de Fomento y Vivienda de la Junta de Andalucía.

El objetivo del estudio es construir formulas para fomentar la interacción entre ciudadanía, instituciones políticas y administración pública, usando las nuevas tecnologías de la información y la comunicación. La idea es construir una plataforma interactiva que permita enfrentar los retos que se plantean en materia de vivienda y gestionar propuestas para su solución. Esta plataforma aspira a convertirse en punto de encuentro para la ciudadanía, donde intercambiar capacidades, habilidades y conocimientos.

El grupo de Investigación DASP le ha encargado a la Fundación Civilliter la organización de Mesas Cuadradas, con el fin de testar la opinión de los agentes implicados en las políticas de vivienda.

#### **Qué buscamos**

Se trata de pulsar la opinión sobre la plataforma interactiva y, a la vez, señalar los procesos de participación de los colectivos que establecen la demanda social alrededor de las políticas públicas de vivienda en Andalucía. Todo ello desde el punto de vista de cómo reconciliar la relación de la sociedad civil con la representación política y la administración.

#### **Quién participa**

Colectivos que estructuran la demanda social en torno a las políticas públicas de vivienda en Andalucía: organizaciones ciudadanas y líderes de la sociedad civil organizada; interlocutores sociales del sector de la vivienda y profesionales; Instituciones, representantes políticos y agentes públicos de vivienda.

#### **Objetivos**

Realizar un análisis de los problemas actuales de las políticas públicas de vivienda.



Generar propuestas que posibiliten la participación de la sociedad civil organizada en la gestión y control de las políticas públicas de vivienda.

## METODOLOGÍA 'MESA CUADRADA'

La Mesa Cuadrada, en el desarrollo específico llevado a cabo por la fundación Civiliter, es un instrumento de trabajo que debe su nombre a la figuración de una mesa de discusión, cada uno de cuyos cuatro lados está ocupado por miembros de grupos de interés que comparten determinadas características (procedencia, posición ante el asunto a tratar, conjunción de intereses, rasgos identitarios...) y que a su vez se diferencian de las que definen a los grupos o lados restantes.

Se trata de un formato cuya eficacia está más que probada para compartir, contrastar y determinar ideas y procesos comunes, con un fin constructivo y con la participación de las distintas sensibilidades implicadas.

Esta figura se inspira en la utilizada por el Pacto Mundial de Naciones Unidas en sus reuniones de progreso y posibilita la participación de todos los actores que intervienen sobre una realidad, enriqueciendo el trabajo de introspección y prospección sobre dicha temática. Es una herramienta de indagación, discusión y concierto, cuyo resultado se plasma en un documento final de reflexión y propuesta pública.

### **Previo a las sesiones**

La sesión contará con un número de participantes que permita la interacción y dificulte la división en grupos. No se recomiendan más de 20 participantes, siendo el segmento 12-16 el número ideal, según la experiencia. En cualquier caso, hay que tener en cuenta que deben estar representados de forma similar distintos puntos de vista y sensibilidades diversas sobre el asunto a tratar, de manera que se garantice un análisis complejo e integral del tema.

Para ello es necesaria la previa definición de los perfiles personales y/o profesionales más adecuados a los objetivos que se persiguen con cada sesión. Del mismo modo se hace necesaria la elaboración de un documento de partida (este que tiene en sus manos), un texto base que expresa la hipótesis de trabajo de la que se parte, los objetivos que se persiguen y la metodología que se aplicará.

Los participantes serán confirmados previamente y recibirán este documento de partida. Cada uno de ellos, tras examinarlo y con la suficiente antelación respecto de la sesión, deberá enviar un breve documento con sus reflexiones y consideraciones de inicio sobre los objetivos de esta mesa cuadrada. Un breve texto (un folio máximo) que permita su posición sobre la cuestión y facilite el conocimiento inicial del resto de las posiciones personales que coincidirán en la



mesa. Estos documentos iniciales serán circulados entre el resto de participantes. De esta forma aseguramos un debate más rico y eficiente y una mayor capacidad de síntesis y acierto.

La Mesa Cuadrada es una metodología *automoderada* por sus participantes, que tendrán el turno de palabra siempre abierto. En todo caso, habrá una persona de la organización que se encargará de realizar la presentación de la sesión e intervendrá sólo en caso de resultar necesario para la concreción de ideas o la conducción del proceso.

Durante el debate, el discurso debe dirigirse a determinar colaborativamente las razones que caracterizan el caso tratado y a la construcción de un documento de reflexión y propuesta pública. La forma de ese documento se define en el tramo final de la sesión.

Según la metodología que apliquemos, en cada "mesa cuadrada" podrán participar personas en dos planos:

**Participantes nominales** son personas seleccionadas en función de varios criterios; el primero de ellos orientado al mapa de diversidad que se pretende y otros relacionados con su capacidad de análisis, área de conocimiento, campos de experiencia, representatividad cultural, etc. En cada mesa habrá un máximo de 20 participantes nominales.

**Asistentes** son personas invitadas, partes interesadas en todos o en alguno de los aspectos de la cuestión, que están presentes como público e intervienen sólo si se establece por la mesa un espacio destinado a debate. En cada mesa podrá haber un número de asistentes que inicialmente estableceremos entre 20-50 personas. Este grupo es opcional.

## CALENDARIO Y DATOS DE CONTACTO

La sesión se celebrará en Sevilla el **jueves 5 de junio de 2014** en las instalaciones de la Universidad Pablo de Olavide.

La mesa, que se desarrolla a tiempo tasado, se iniciará a las 11'00 horas y finalizará a las 14'00h.

Contacto

Secretaría técnica: [secretariatecnicaicosop@spertoria.com](mailto:secretariatecnicaicosop@spertoria.com)

Teléfonos: 954213018 - 678491667



## ANEXO II

### PARTICIPANTES Y POSICIONES DE PARTIDA

PARTICIPANTE> José María de Cárdenas Domínguez-Adame  
**Arquitecto. Socio director del estudio EDDEA**

La vivienda es un asunto muy transversal en nuestra sociedad que implican a actores muy diversos. Nunca ha sido fácil no ya ponerlos de acuerdo, sino incluso establecer un diálogo constructivo. Esta iniciativa que pretende generar propuestas que posibiliten la participación de la sociedad civil organizada en la gestión y control de las políticas públicas de vivienda me atrae mucho.

La primera reflexión que me gustaría abordar en la mesa estaría encaminada a entender cual es el peso que la sociedad da a esta cuestión, frente a otro asunto como el desempleo, la emigración, la pérdida de poder adquisitivo, etc etc.

Me parece que el reto de crear una plataforma participativa específica para los asuntos relacionados con la política de viviendas no es pequeño:

- Deberá ser atractiva para todos esos grupos de interés tan diversos que he mencionado. Estudiantes o jubilados, familias de diferentes estratos sociales, administraciones locales y regionales, empresarios, sindicatos, agrupaciones vecinales de diversos perfiles... Son muchos lenguajes y tonos los que habrá que utilizar
- Necesitará gran cantidad y diversidad de contenidos para satisfacer a estos colectivos.
- Existe cierto exceso de "plataformas" (incluyo redes sociales) que pueden dejar poco hueco para nuevas iniciativas autónomas. Podría ser interesante vincularse a otras ya existentes

Personalmente:

- Creo que la vivienda social es solo una parte del problema de la vivienda. Además de existir muchos mas tipos, habría que incluir cuestiones mas actuales relacionadas con el contexto de las viviendas: la ciudad
- En ese sentido, me gusta considerar el problema de las viviendas con una perspectiva más amplia y actual, la de los barrios. Creo que es aquí y en estos momentos donde lo público debiera poner el acento con iniciativas para reanimar barrios y entornos urbanos en materia de infraestructuras, espacios públicos, energía, movilidad...
- Me interesan muchos las estrategias de las administraciones públicas en materia de vivienda de alquiler, pero soy partidario de aparcar las iniciativas para generar viviendas en propiedad.
- Creo que los procesos de diseño y construcción de viviendas sociales se han quedado obsoletos, no son útiles en al actualidad y necesitan de una profunda revisión, posiblemente volviendo a planteamientos de las décadas de los 50 y 60, lejanos a los modelos promocionales de los 90 y ultima década.
- Creo más en las mesas cuadradas o redondas que en las plataformas digitales cuando se trata de construir políticas, aunque estas últimas exigen mas esfuerzo y mas capacidad de gestión.



**PARTICIPANTE > Esteban de Manuel**  
**Arquitecto. Profesor titular de la ETS de Arquitectura de Sevilla**

La plataforma virtual entiendo que debe cumplir una función informativa sobre todo, que debe ser completada con espacios de participación presencial

¿Qué información es relevante?

Dado que la ecuación a resolver por la política de vivienda, en mi opinión, pasa por acercar demanda insatisfecha de vivienda con oferta excedentaria, y dado que entiendo que el fin de una política pública de vivienda hoy debe abrir vías para una mayor capacidad de auto-organización social para satisfacer este derecho, la plataforma debe ser útil para:

- Ayudar a organizar la demanda insatisfecha de vivienda
- Ayudar a poner en uso las viviendas vacías próximas a esa demanda insatisfecha

Para ello la plataforma debe tener:

- una "bolsa de viviendas"
- un "registro de demandantes de vivienda territorializado": ¿dónde están los demandantes?
- un registro de asociaciones y profesionales que trabajan para ayudar a organizar la demanda y acompañarlas en el proceso de auto-organización
- un registro de agencias y empresas públicas de vivienda

Un espacio de interacción entre estos cuatro grupos de actores para gestionar el proceso desde la organización de un grupo de demandantes hasta la adjudicación (cesión, alquiler) de un edificio de viviendas.

**PARTICIPANTE > Reyes Gallegos Rodríguez**  
**Arquitecta. Responsable del proyecto Ciudad Viva**

Mi punto de partida (y respecto a la experiencia en La Ciudad Viva) es que ya hay un trabajo ingente en este sentido: recopilación de buenas prácticas urbanas, reflexiones, debates y congresos con conclusiones muy claras acerca del papel que debe tomar la ciudadanía en las decisiones y políticas públicas, y una generosidad en los últimos años por parte de colectivos, asociaciones, emprendedores, a la hora de aportar ideas, tiempo, experiencias prácticas y proyectos pilotos...etc.

Es hora de que las instituciones tomen cartas en el asunto:

- Gestionando una transferencia real de todo ese conocimiento y experiencias a la planificación.
- Haciendo una política de transparencia en cuanto a inversiones, equipos de trabajo, datos públicos, decisiones... De manera vinculada y transversal entre las distintas instituciones y direcciones o departamentos competentes (no puede ser que se realicen trabajos similares por duplicado y en paralelo).
- Y por último, hacer realidad la participación ciudadana desde el principio hasta el final de los procesos, y no en una serie de jornadas consultivas o de difusión. Se trata de trabajar codo a codo con los agentes sociales o la sociedad civil organizada desde la gestación de los planes y programas hasta la elección de los mismos.



## **PARTICIPANTE> Luis Estivill Baena** **Gerente DOMOarq**

SISTEMA 'Hábitat Cooperativo.ES': Un modelo alternativo, desde el emprendimiento colectivo y el empoderamiento ciudadano, para hacer efectivo el derecho a la vivienda en cumplimiento de nuestro ordenamiento estatutario, constitucional y comunitario.

### 1 PRESENTACIÓN.

#### 1.1 JUSTIFICACIÓN

Propondremos una batería de acciones ordenadas que posibiliten, de un lado, el incremento de cualificación necesaria en la Ciudadanía para la asunción de nuevos roles, responsabilidades y funciones; y de otro, el necesario acercamiento de la Administración Pública a los usuarios y sus necesidades reales para la materialización de su derecho al acceso a la vivienda como derecho fundamental.

En la medida de este acercamiento entre el primero y el último de los agentes de la edificación, y de la ampliación de sus funciones y responsabilidades, se estrecha el número y el margen de actuación de otros intervinientes más o menos necesarios o deseables para la estricta materialización del derecho a la vivienda de la Ciudadanía.

#### 1.2 NUEVAS PRIORIDADES.

Para la Administración Pública será fundamental garantizar el derecho de la ciudadanía a una vivienda digna y adecuada. Sin embargo será el derecho al uso de la vivienda no al acceso a ésta como propiedad con grado de protección. Será con un mayor grado de compromiso, reflejado en un mayor grado de implicación y, por tanto, de participación. Su aportación será en clave de trabajo, más que en clave de capital: gestionando, desde dentro, iniciativas ciudadanas colectivas como un participante más de dichas organizaciones. La aportación del trabajo garantiza el compromiso junto a la ciudadanía y la austeridad en la gestión de los recursos públicos. Aumentaremos así la "inversión" sin recurrir a la "subvención". La fórmula que posibilitaría esta nueva colaboración públicoprivada es la nueva Cooperativa de Servicios Públicos, como un paso más desde las ya existentes Cooperativas de Viviendas.

Los principales retos de la Ciudadanía residen en desempeñar las funciones de los siguientes procesos inmobiliarios: La autopromoción, asumiendo el papel del promotor inmobiliario al mismo tiempo que el de usuarios. Para ello tendrán la posibilidad de configurarse como Cooperativa de Viviendas, adquiriendo la calidad de socio. La autoconstrucción, donde podría aportarse el factor trabajo junto o en sustitución del factor capital y la autogestión de dicho patrimonio le confieren al cooperativista la doble condición de socio-trabajador en la fórmula de las nuevas Cooperativas de Impulso Empresarial.

Además mediante las nuevas Cooperativas Mixtas estas opciones podrían ser coincidentes con un múltiple objeto social y una diversidad compositiva en la naturaleza pública o privada de sus socios.

El papel de las Entidades Financieras, así como el del resto de participantes en los procesos inmobiliarios que se definirán, deberá regirse según principios de actuación orientados a la función social de los resultados y al ánimo de lucro tasado en las intervenciones. De esta forma se establecerán nuevas prioridades en los agentes de la edificación que los orientarán a su incorporación a un Sistema que conoce y comparte principios y valores comunes primando sobre los resultados particulares.

### 2 OBJETIVOS.

#### 2.1.1 PRIMER OBJETIVO GENERAL.

Se establece como primer objetivo general la implementación colaborativa del SISTEMA '**hábitat cooperativo.ES**':

Nacimiento de un nuevo Sistema Andaluz para la puesta en valor de la vivienda colectiva pública y privada en Andalucía, desde un enfoque de desarrollo local a través de la Economía Social andaluza.

Sus giros de enfoque fundamentales son:



< de la **PROTECCIÓN** al **DERECHO**  
< del **CAPITAL** al **TRABAJO**  
< de la **PROPIEDAD** al **USO**

### 2.1.2 SEGUNDO OBJETIVO GENERAL.

Configuración de una verdadera acción cooperativa global que tenga como resultado un cambio de identidad cultural residencial, basada en el emprendimiento colectivo democrático. Esta acción tendrá su concreción en el nacimiento de una:

**CORPORACIÓN DEL SECTOR RESIDENCIAL DE LA ECONOMÍA SOCIAL.**

Esta iniciativa vendrá a darle coherencia y fortaleza al sistema y será garante de permitir que se complete en nuestro territorio el ciclo completo de la cadena de valor de nuestro parque residencial público-privado.

## 3 PLANIFICACIÓN DE ACCIONES DEL SISTEMA.

A continuación se enumeran de forma secuencial los pasos para la implementación del nuevo SISTEMA '**hábitat cooperativo.ES**'

### 3.1 PRIORIDAD EN LOS PACTOS POR LA ECONOMÍA SOCIAL Y POR LA VIVIENDA

Introducir este nuevo Sistema como una prioridad en los distintos pactos por la Economía Social y por la VIVIENDA, mediante convenios específicos entre las distintas administraciones. Se propondrán modelos de convenios donde se reflejen las temáticas jurisdiccionales necesarias de recogerse según el ámbito de aplicación de los mismos.

### 3.2 LOS AGENTES PARTICIPANTES.

En el reto de la nueva asunción de funciones y responsabilidades por parte de la **Ciudadanía** como protagonista principal se encuentran las vinculadas al papel de **socio**, como integrante de una iniciativa colectiva, una "empresa" compartida con otros ciudadanos y/o instituciones, públicas y/o privadas, encaminada a la consecución de objetivos comunes; y el de **trabajador**, como habilitado para la aportación del propio factor trabajo para la consecución de dichos objetivos; y como **usuario**, un papel tradicional, pero enriquecido con la actitud responsable y activa de saberse último destinatario en un complejo proceso de materialización de los propios derechos.

Es más, la nueva normativa en materia de cooperativas puede llegar conferir al mismo tiempo la triple condición de socio-trabajador-usuario, en función de la posibilidad de que en la cooperativa de viviendas (socios) los miembros aporten su propio trabajo (trabajadores) durante el proceso de **autopromoción** y/o **autoconstrucción**, y el de destinatarios del **uso y disfrute** del bien generado (usuarios).

Los nuevos compromisos por parte de la **Administración Pública**, se orientan a un mayor y mejor acercamiento a la ciudadanía organizada. En concreto, y en primer lugar, el de **gestor** de nuevas dinámicas, creadoras de inercias y tendencias por lo ejemplarizante, de acompañamiento corresponsable de las iniciativas ciudadanas. Las **nuevas fórmulas de colaboración público-privadas** en materia de vivienda y empleo asignan, también, a la Administración pública el papel de **socio** en las iniciativas ciudadanas. La aportación en estos casos de la administración pública es también flexible y adaptable a las mutuas necesidades y posibilidades.

Para todo ello se planteará un **amplio programa formativo**, adaptado a los distintos roles de los principales agentes, para su sensibilización y alineación con los objetivos comunes descritos.

### 3.3 DE LA DEFINICIÓN DEL DERECHO A LA "GARANTÍA DE SU CUMPLIMIENTO": LAS REGLAS DEL JUEGO.

Se establecerá un plan de normalización legislativa y procedimental para el análisis y diagnóstico jurídico de las normativas que afectan a la Economía Social en el sector Residencial mediante la revisión normativa a todos los niveles: comunitario, nacional, autonómico y local.





Consolidación y aumento del diferencial del fomento y protección de la Economía Social desde lo público, revisión normativa y de políticas a todos los niveles. Aplicación efectiva de la cláusula social en los concursos públicos.

### 3.4 PLAN DE DIVULGACIÓN Y EXPANSIÓN DEL SISTEMA

Se articulará un plan de comunicación y divulgación con carácter permanente que utilizará todas las herramientas disponibles de todos de los actores, pero de forma coordinada, cuando se tenga un diagnóstico avanzado de las necesidades del SISTEMA y de sus estrategias definitivas. Esta expansión vendrá marcada por las experiencias de acciones piloto.

### 3.5 SUBSISTEMA DE EVALUACIÓN Y MEJORA PERMANENTE

Se articulará un subsistema de evaluación, procedimentación y mejora permanente que además genere guías de buenas prácticas y de coherencia y mediación a todo el sistema.

*PARTICIPANTE* > *David Gómez*  
**Activista ciudadano.**

Posición de partida en relación con los contenidos y mecanismos de interacción que debería tener la plataforma para el Observatorio Andaluz de la Vivienda y la Ciudad.

Creo que un instrumento de ese tipo, en los tiempos que corren (tecnológicos y políticos), habría de ser lo más abierto, inclusivo, accesible, interactivo, actualizado, no dirigido y participado posible. Por lo que, entre otras características, estimo que debiera de (sin orden de prelación):

- Compilar toda la normativa vigente sobre vivienda, así como los planes de actuación aprobados desde las Administraciones; y ser fuente de información sustancial acerca de las iniciativas legislativas y de planificación por venir y ya en proceso de elaboración.
- Servir de repositorio de, o enlace a documentos de interés sobre la materia: informes, relación de buenas prácticas, artículos de prensa, declaraciones y acuerdos institucionales, manifiestos ciudadanos, programas electorales...
- *Enlazar con otros sitios web de interés sobre la materia, institucionales y ciudadanos (ejemplo: web Más que una casa)*
- Disponer de un directorio de organismos, departamentos y entidades sociales que se ocupan de esta problemática en general o de alguno de sus aspectos.
- Brindar un espacio para facilitar el contacto entre la universidad, con sus grupos de investigación y profesorado con interés y trabajo sobre la problemática, de una parte, y de otra, los colectivos que tienen problemas de vivienda (y de hábitat en general) y aquéllos que están trabajando sobre la materia.
- Disponer de un foro de debate y difusión desde la ciudadanía.
- Facilitar el contacto entre personas y colectivos participantes.
- Disponer de espacio también para la denuncia, y la propuesta.
- Ofrecer espacio para relacionar la problemática sobre la vivienda con el más general del derecho a la ciudad (habitabilidad de los espacios públicos; planes urbanísticos;...)
- Estar diseñado, y difundido, de manera que la "brecha digital" sea una barrera lo menor posible.
- La gestión de la plataforma también ha de ser participada, mediante algún órgano "mixto" (Administración, universidad, entidades sociales) que ejerza de consejo de redacción.
- Y que la web sirva también como otro canal de comunicación entre la ciudadanía y los gestores públicos en la materia.



**PARTICIPANTE > Amanda Meyer Hidalgo**  
**Licenciada en Derecho. Secretaria General de Vivienda, Rehabilitación y**  
**Arquitectura**

1. Realizar un análisis de los problemas actuales de las políticas públicas de vivienda.

Analizando la situación actual tras estos más de seis años de crisis profunda en el ámbito financiero y social, nos encontramos ante un momento clave para la sociedad en general, y la andaluza en particular, en el que las políticas públicas de vivienda tienen que perseguir un fin último: que el derecho humano, constitucional y estatutario a una vivienda digna y adecuada sea definitivamente una realidad en nuestra tierra y ello por ser la base para el ejercicio del resto de los derechos. La vivienda debe dejar de utilizarse, de una vez por todas, como activo financiero con fin mercantilista para pasar a ser un derecho fundamental.

Los problemas actuales derivados de esta crisis del ficticio estado del bienestar deben resolverse a través de iniciativas legislativas que pongan freno a las situaciones desesperadas de familias que poco a poco se van quedando sin ingresos y consecuentemente sin su vivienda. La ley de medidas para asegurar la función social de la vivienda, aprobada el 1 de octubre de 2013 por el Parlamento de Andalucía es una de las herramientas clave para avanzar en esta línea.

En cuanto a la lucha contra los desahucios, la prioridad que le ha dado el Gobierno andaluz, acompañada por la resistencia y la movilización ciudadana ante las injusticias sociales, ha conseguido frenar la incesante consecución de lanzamientos en nuestra Comunidad. No obstante, sigue siendo prioridad absoluta el estar junto al más débil en estas circunstancias tan dramáticas, quedando aún mucho camino por recorrer.

Por otra parte, la rehabilitación debe entenderse como la base de la reactivación de un sector de la construcción especialmente castigado por la especulación y el boom del ladrillo. Un claro objetivo es la reconversión de los empleos perdidos en la construcción hacia la rehabilitación, impulsando por lo tanto un empleo más sostenible y más duradero a escala familiar que sea capaz de promover la creación de Pymes.

En relación con el modelo de ciudad y de territorio, es obvio que se debe buscar la solución que los haga más sostenibles. Tras dos décadas de burbuja inmobiliaria, el eje prioritario en esta materia es la regeneración de la ciudad consolidada, para dar respuesta a la necesidad de rehabilitar el parque residencial existente y garantizar una vivienda digna a los sectores poblacionales más desfavorecidos y más afectados por la crisis -parque público, bolsas de infravivienda- y, sin consumir más territorio, para densificar la ciudad y apostar por un modelo territorial más sostenible.

2. Generar propuestas que posibiliten la participación de la sociedad civil organizada en la gestión y control de las políticas públicas de vivienda.

Desde nuestra posición entendemos que no se puede hacer política sin la participación activa de los ciudadanos y de la sociedad civil organizada. Por ello es necesario el apoyo de las organizaciones sociales, las de consumidores y usuarios, las sindicales...

Debemos habilitar mecanismos de participación ciudadana activa, ampliando los canales tradicionales. No sólo a través de Internet y las redes sociales. También dándoles cabida en los foros de decisión, flexibilizando las estructuras administrativas.

En materia de vivienda, se identifica la necesidad de crear un entorno abierto, plenamente transparente y participativo, que facilite la transferencia de información y conocimiento y que permita realizar un diagnóstico y auditoría pública de la vivienda y la ciudad en Andalucía, constituyendo espacios estables de cogestión, participación, planificación y control social de las políticas públicas así como estableciendo la participación como método, pero también como necesidad de llevar los intereses de la mayoría de la sociedad a los espacios de toma de decisión.



**PARTICIPANTE > Juan Luis Pavón**  
**Periodista. Asociación Iniciativa Sevilla Abierta**

Avance de ideas y propuestas para un cambio de mentalidad, en relación al tema de la vivienda, que genere nuevas formas de riqueza y desarrollo

**La vivienda es un medio, no un fin.** Y las Administraciones Públicas han sido cómplices durante décadas en hacer creer que el desarrollo y prosperidad de las familias pasa por ser propietarios de viviendas. Los países europeos con más alto nivel de renta per capita son los que tienen mayor porcentaje de habitantes viviendo de alquiler.

**Control público y difusión del precio de los suelos.** El primer bien público es el territorio, el suelo. Es de lo que menos información tiene la ciudadanía. Una plataforma digital en relación a la vivienda ha de aportar de modo relevante datos sobre suelos públicos y suelos privados; sobre el uso de los suelos públicos; sobre el coste para el conjunto de los contribuyentes de la ejecución de un conjunto de viviendas públicas; etcétera. Y también ha de incluir datos sobre el mercado privado de vivienda, sobre el precio de los suelos, sobre el origen público de muchos de esos suelos recalificados. Lo público y lo privado no son dos mundos separados, a ojos de los ciudadanos, cuyo proyecto de vida no establece muros infranqueables sine die entre vivir en vivienda pública o en vivienda de renta libre.

**Vivienda y desarrollo de los jóvenes.** Está constatado que una de las mayores carencias de los jóvenes andaluces en comparación con los de otros países europeos es su inmadurez personal porque tardan hasta 10 años más en experimentar la vida fuera del hogar familiar. Ello conlleva menos capacidades y habilidades para ser autosuficientes, menos mundología. Menos movilidad equivale a sociedad más pasiva, más mendicante y menos protagonista de su presente y su futuro. Las políticas de vivienda pública han de fomentar que los jóvenes salgan de casa, de modo mayoritario, cuando cumplan 18 años. Y no solo los que estudian carreras universitarias. Y no solo los que hacen esas carreras fuera de su localidad.

**Vivienda pública y smart city.** La regeneración de las viviendas públicas construidas hace 60, 50 o 40 años ha de encabezar los procesos de modernización y sostenibilidad de la vida urbana. Y no solo en términos de eficiencia energética, gestión del tráfico y de los aparcamientos, etc. También innovando, mediante el desarrollo y aplicación de herramientas tecnológicas de fácil usabilidad, para reinventar el concepto de vecindad a partir de volcar en soporte digital y compartir informaciones, datos, referencias y experiencias que sean interesantes para tenerlas en cuenta en la vida cotidiana, en la toma de decisiones cotidianas. Se trata de materializar el concepto de inteligencia social.

**Vivienda e internacionalización.** Las políticas públicas de vivienda pueden contribuir a paliar el mal nivel en el manejo de idiomas (inglés, francés, alemán...) y la escasa internacionalización de la mayoría de los jóvenes, favoreciendo la captación de jóvenes de otros países y continentes, interesados en aprender o perfeccionar la lengua española, la segunda que más se estudia en el mundo. Se trataría de propiciar la convivencia en viviendas públicas (y no solo en el casco antiguo, sino también en barrios más recientes) de jóvenes andaluces y jóvenes de otros países. En coordinación con universidades públicas y privadas, con centros de enseñanza oficiales o privados. Además, acrecentar la 'población flotante' es una fuente directa e indirecta de riqueza para cada ciudad.

**Vivienda y captación de emprendedores.** Las sociedades más desarrolladas son las que aúnan el estímulo del talento de sus habitantes nativos y la captación de talentos originarios de cualquier otro lugar, para hacerlos suyos. Hoy en día, las tecnologías de la comunicación permiten trabajar on line con cualquier lugar del mundo y desde cualquier lugar del mundo. Las políticas de vivienda pública han de estar también muy conectadas a facilitar al máximo la captación de jóvenes emprendedores de otras regiones o de otros países, que prefieran vivir en Andalucía para iniciar o desarrollar sus proyectos a golpe de ratón y de ordenador, porque



les aporta unas condiciones de vida (clima más benigno, cesta de la compra más barata, playas confortables, etc.) que no tienen en sus países de nacimiento.

**Vivienda y economía del cambio climático.** Las políticas públicas también tienen que liderar la regeneración de viviendas, o la aplicación ex novo a las de nueva planta, a partir del cúmulo de innovaciones y experiencias sobre arquitectura bioclimática. Tanto en los espacios privados como en los espacios comunes. El saber hacer de arquitectos, ingenieros y científicos expertos en la edificación que aporta más sostenibilidad y más calidad de vida, es también un evidente factor de desarrollo industrial y económico para Andalucía, a nivel mundial, en la era del cambio climático.

**Vivienda y espacios de sociabilidad.** Tanto en la regeneración de los bloques de pisos de vivienda pública, como en las nuevas viviendas, hay que reinventar la utilización de los espacios comunes, ahora tierra de nadie. Potenciar la implementación de los conceptos de medialab, coworking, cibercafés, huertos ecológicos, etc., donde los adolescentes y jóvenes, que son nativos digitales, se asocien presencialmente por vecindad, y virtualmente con otros.

*PARTICIPANTE > Víctor Recuerda Hita*

**Periodista. Comunicación y Redes Sociales en el Gabinete de la Presidencia del Parlamento de Andalucía**

Las cuestiones fundamentales que, como profesional de la comunicación y encargado de las áreas de transparencia y redes sociales en la Cámara Legislativa, resaltaría como posicionamiento previo en lo que respecta al trabajo para materializar esta iniciativa son las siguientes:

- La participación ciudadana ha de promoverse fundamentándola sobre la base de grandes conceptos como la universalidad y la accesibilidad de toda actividad que se realice o se ponga a disposición de las personas.
- Toda cuestión relacionada con las políticas públicas y la gestión de las administraciones y los gobiernos ha de tener una importante carga pedagógica si se quiere ser efectivo en el contacto con la ciudadanía.
- El uso de las nuevas tecnologías ha de ser lo más abierto posible, esto es, utilizando plataformas y herramientas de libre acceso siempre que sea posible.
- Las acciones de comunicación que se realicen tendría que diseñarse desde una estrategia multimedia, puesto que el uso único y exclusivo de las denominadas 'nuevas tecnologías' crearía un sesgo entre las personas con alfabetización digital y las que no tienen tal cultura.
- El cuidado del lenguaje -correcto, más lejos de lo técnico y más cerca de lo cotidiano- para el contacto con la ciudadanía y el tratamiento claro y asequible de los datos y el resto de información es crucial para el éxito de estas iniciativas.
- La cercanía y la transparencia son elementos que aportarán credibilidad a cualquier proyecto en el que apelemos a la participación de las personas.



*PARTICIPANTE > David Rey Jordan*

**Responsable Técnico de Gestión Universitaria de Postgrado y miembro del grupo de trabajo de Gobierno Abierto en la Universidad Pablo de Olavide. Co-fundador de OpenKratio.**

Perspectiva del gobierno abierto y el open data en la participación de la ciudadanía en el control y gestión de las políticas públicas

Aunque el concepto de gobierno abierto no es nuevo, pues apareció por primera vez en el espacio político británico a finales de los años setenta del siglo XX (Ramírez-Alujas, 2011), no puede decirse que haya unanimidad a la hora de interpretar **qué es un gobierno abierto** o cuáles son las condiciones que deben cumplirse para poder calificar de "abierto" un gobierno. Precisamente por ello, bajo la coordinación de [Access-Info Europe](#), en abril de 2012 se puso en marcha la iniciativa "[Open Government Standards](#)" con objeto de definir las características que debe tener una política, acción o plataforma para ser considerada dentro del espectro del open government.

Un gobierno (administración, plan, programa...) "abierto" puede identificarse fácilmente como lo contrario a un Gobierno cerrado, en el que:

- sólo se escucha a determinados grupos de presión,
- la información es administrada y filtrada,
- la agenda política es establecida únicamente por el propio Gobierno o su entorno,
- las decisiones se toman en despachos cerrados,
- los servicios públicos se diseñan y prestan exclusivamente por los órganos competentes.

En contraposición, un gobierno abierto sería aquel que:

- escucha activamente a todos los ciudadanos y ciudadanas,
- facilita toda la información de forma abierta y reutilizable,
- flexibiliza la agenda política para resolver de forma proactiva los asuntos públicos demandados por los ciudadanos y ciudadanas,
- toma las decisiones de forma totalmente transparente, considerando las aportaciones de los ciudadanos y ciudadanas,
- admite y promueve la colaboración de los profesionales propios y de otras organizaciones, así como de los ciudadanos y ciudadanas, en el diseño y prestación de los servicios públicos.

De esta manera, para poder calificar de "abierto" a un gobierno o iniciativa política se deberían cumplir al menos tres **condiciones**:

1. Emplear los canales de comunicación directa en los que ya participan los ciudadanos y ciudadanas para escuchar activamente y agilizar las respuestas.
2. Publicar en portales web toda la información generada o gestionada con fondos públicos, en formatos que faciliten su reutilización.
3. Habilitar instrumentos para la participación directa de los ciudadanos y ciudadanas, y de los profesionales propios y de otras organizaciones en los asuntos públicos.

Estas condiciones son, desde mi punto de vista, aplicables a la plataforma interactiva en materia de vivienda que se propone construir a través del proyecto ICOSOP.

Las conclusiones preliminares de la iniciativa Open Government Standards basan la definición de gobierno abierto en tres pilares fundamentales que deberían guiar la construcción de la plataforma: transparencia, participación y rendición de cuentas (Access Info Europe, 2013).

Las perspectivas desde las que se puede definir y analizar el gobierno abierto son muy diversas, entre las que destacan la transparencia (para ayudar a que los ciudadanos y ciudadanas comprendan situaciones complejas), la tecnología (aprovechar su potencial y ahorrar al externalizar el desarrollo de aplicaciones y la gestión de datos) y la gubernamental (desde la vertiente de la obligatoriedad -mayor eficiencia- y de la estimulación económica -generación de valor-) (Rubistein, 2014).



La transparencia es una cuestión que viene reclamando la sociedad a los gobiernos de todos los niveles. Según la iniciativa Open Government Standards (op. cit.), transparencia significa que se pone a disposición pública la información sobre las actividades de los órganos públicos, de forma oportuna y adaptada, en formato abierto y sin restricciones de reutilización. Los mecanismos de transparencia tienen que incluir la divulgación de información como respuesta a peticiones provenientes de la ciudadanía y una publicación proactiva por parte de los órganos públicos.

De esa definición podemos extraer varias ideas-fuerza que guíen el diseño de la plataforma:

- Toda la información de todos los órganos públicos, debe ser pública.
- Reconocimiento del derecho a acceso a la información como norma, siendo el secreto la excepción.
- Publicación proactiva de información.
- Gratuidad de la información y libertad de reutilización.
- Formatos abiertos.

La plataforma propuesta debería seguir el ejemplo de Aragón Open Data que, tras haber superado una primera fase de generación del portal de datos abiertos, empieza a ofrecer nuevos servicios de valor añadido, segmentando los intereses de ciudadanía e infomediarios (Subero Munilla, 2014). Debemos tener presente que los ciudadanos necesitan que se les explique la información. Claridad y comprensibilidad son dos características claves que debe cumplir la información en aras de la transparencia. Pero también interoperabilidad, de manera que la información sea tratable por máquinas para realizar análisis o desarrollos propios a partir de los datos.

La transparencia real es la base para dar el siguiente paso hacia el gobierno abierto: la participación. Como decía al principio, es necesario habilitar instrumentos para la participación directa de los ciudadanos y ciudadanas, y de los profesionales propios y de otras organizaciones en los asuntos públicos, particularmente en este caso, en todo lo relativo a las políticas de vivienda. Los mecanismos a través de los cuales se puede propiciar la participación son muy diversos. Existen ya experiencias en las que se ha conseguido abrir la política y acercarla a la ciudadanía sin necesidad de grandes recursos, poniéndose de manifiesto cómo la voluntad y el compromiso político es lo más importante a la hora de abrir el gobierno a la participación. Pero no deja de ser insuficiente si no va acompañado de un desarrollo posterior: planificación y normativa, son elementos indispensables para garantizar la perdurabilidad, profundización y mejora de las iniciativas (Saavedra Jiménez, 2014).

Las tecnologías de la información y la comunicación (TIC) suponen una oportunidad para desarrollar los instrumentos de participación, aunque sin ser exclusivos.

El auge de las TIC, especialmente Internet, ha abaratado los costes para la publicación de información propiciando la aparición de plataformas como la que se plantea, donde se producen conversaciones, se vierten opiniones y se adoptan decisiones por multitud de individuos, al mismo tiempo y/o de forma asíncrona. Ello ha supuesto la concepción del nuevo ciudadano en la sociedad-red (Ontañón Carmona, 2013).

El Informe "Democracia Digital y Nuevas Formas de Participación en la Era de Internet" (Democracia Digital Andalucía, 2013), elaborado como propuesta al anteproyecto de Ley Andaluza de Participación Ciudadana, describe 21 instrumentos de tipo consulta, propuesta, decisión y colaboración a través de los cuales los ciudadanos y ciudadanas puedan participar en la mayor parte de los ámbitos de la gestión pública. Incluye además 7 medidas para el fomento de la participación ciudadana. Estas propuestas reconocen la vital importancia de la transparencia para la participación, haciendo especial énfasis en la trascendencia de las vías digitales.

Los instrumentos de consulta deben entenderse en una doble dirección: como potestad del



gobierno y la administración de consultar a la ciudadanía, y como derecho de los ciudadanos y ciudadanas de monitorizar y consultar al gobierno y la administración. El objetivo perseguido en este último caso es la auditoría ciudadana de la actividad pública, cuestión necesaria para la regeneración democrática.

Respecto a los instrumentos de propuesta, el informe distingue entre los no-vinculantes y los vinculantes. Se procura con ellos habilitar medios para la iniciativa ciudadana en la actividad normativa.

En cuanto a los instrumentos de decisión, tienen por objeto introducir elementos de democracia directa a través de consultas vinculantes y votación des-intermediada.

Por último, los instrumentos de colaboración (o co-participación, como se denominan en el informe), están dedicados a la incorporación de la ciudadanía en los procesos desarrollados por la administración pública y el gobierno. Se busca de esta forma la mejora de la eficiencia del sector público contribuyendo los ciudadanos y ciudadanas en la toma de decisiones y la evaluación de políticas.

Pero, además de avanzar en la transparencia real y en los mecanismos de participación ciudadana en la actividad pública, hay otras dos cuestiones que es necesario abordar: la regulación del lobby y la protección de los whistleblowers.

España empieza a dar los primeros pasos hacia una futura regulación del lobby. El avance hacia una mayor transparencia de los grupos de interés es fundamental para poder seguir los procesos de toma de decisiones y para asegurar que, en el ámbito de lo público, éstas persiguen verdaderamente el interés general (Access Info Europe, 2014).

En este sentido, debe procurarse que la plataforma permita seguir la huella de la toma de decisiones, dejándola accesible a los ciudadanos y ciudadanas. Además debería incorporar medios para facilitar el acceso a la información o preferentemente para la publicación proactiva de toda la información relativa a la gestión pública en materia de vivienda (agenda de los cargos públicos, así como de las reuniones entre lobistas y funcionarios, incluyendo la documentación enviada por grupos de interés, las actas de las reuniones con los documentos presentados o distribuidos en las mismas, y las aportaciones y evaluaciones de las consultas públicas).

El whistleblower es una figura que tiene su origen en EE.UU. en los años sesenta, cuya traducción al español podría interpretarse como "alertador". Se debe garantizar protección (legal), colaboración (ciudadana) y reconocimiento (público) a las personas y organizaciones que asumen el papel de whistleblower (Gutiérrez-Rubí, 2014).

La plataforma debería incorporar este componente. La posibilidad de denunciar, incluso de forma anónima, un mal uso de los recursos públicos es una forma efectiva de detectar y prevenir la corrupción y mejorar el comportamiento ético en la gestión pública.

Transparencia, participación y rendición de cuentas son los pilares sobre los que debería asentarse la plataforma interactiva propuesta por ICOSOP.

<<<<>>>>

*Access Info Europe (2014), «Reacción de la sociedad civil ante la inminente regulación de las actividades del lobby en España», Access Info Europe, [en línea] <<http://www.access-info.org/es/lobbying-transparency/537-lobby-regulation-spain-reaction>> [fecha de consulta: 29 de mayo de 2014].*

*Access Info Europe (2013), «Open Government Standards», Open Government Standards, [en línea] <<http://opengovstandards.org/index.php?idioma=es>> [fecha de consulta: 28 de mayo de 2014].*

*Democracia Digital Andalucía (2013), «Democracia Digital y Nuevas Formas de Participación en la Era de Internet», Andalucía, octubre, [en línea] <<http://es.scribd.com/doc/141026893/Informe-DDA>> [fecha de consulta: 29 de mayo de 2014]*



Gutiérrez-Rubí, Antoni (2014), «Hablemos claro: ¿y si forzamos la apertura? Protección a los whistleblower», Actualidad Administrativa (pendiente de publicación)

Ontañón Carmona, José Félix (2013), «Democracia digital para el ciudadano de la era red», 9º Congreso Andaluz del Voluntariado y la Participación "Caminando hacia una Democracia Participativa", Sevilla, [en línea] <<http://es.scribd.com/doc/175355914/Democracia-digital-para-el-ciudadano-de-la-era-red>> [fecha de consulta: 29 de mayo de 2014]

Ramírez-Alujas, Álvaro (2011), «Open Government y Gobernanza Colaborativa: El (inevitable) camino hacia un nuevo paradigma de Gobierno y Gestión Pública. Estado del arte, desafíos y propuestas», X Congreso de AECPA, Murcia, [en línea] <<http://www.aecpa.es/congresos/10/ponencias/332/>> [fecha de consulta: 14 de mayo de 2013]

Rubistein, Mor (2014), «Perspectivas del Open Government Data», Actualidad Administrativa (pendiente de publicación)

Saavedra Jiménez, Luisa M. (2014), «¿Qué estamos haciendo en España? Experiencias locales sobre apertura y participación», Actualidad Administrativa (pendiente de publicación)

Subero Munilla, José M. (2014), «Nuevos servicios Open Data. La experiencia de Aragón Open Data», Actualidad Administrativa (pendiente de publicación)

**PARTICIPANTE> Juan Carlos Galindo**  
**Plataforma de afectados por la Hipoteca.**

Reflexiones y consideraciones de inicio:

Vivimos una situación de emergencia habitacional en términos de derechos humanos. Las entidades financieras, usando la vivienda como un activo financiero, distribuyeron millones de hipotecas basura causantes de la burbuja inmobiliaria. Como consecuencia, la inmensa mayoría de la población seguimos sufriendo la crisis-estafa provocada por la delincuencia financiera. Una estafa de descomunales proporciones que ha traído como consecuencia hipotecas tóxicas, desahucios y deudas impagables.

La injusta y dramática situación por la que han pasado, y pasan, tantas personas afectadas es consecuencia directa de políticas públicas encaminadas a convertir la vivienda en un negocio, en lugar de asegurar que ésta fuera un derecho garantizado por ley. A su vez, entidades financieras, en total connivencia con el poder político, se han asegurado una legislación que las sobreprotege y han conseguido beneficios multimillonarios mediante la concesión de préstamos hipotecarios. Desde la PAH denunciarnos a la élite política y financiera como los principales culpables de la situación actual.

Ni gente sin casa, ni casas sin gente.

La principal batalla concreta que realiza la PAH es la de combatir una legislación injusta y anómala, con el fin de buscar soluciones que den respuesta a las personas afectadas por la estafa hipotecaria. Para ello se propusieron tres medidas de emergencia, de mínimos: la paralización de los desahucios hasta encontrar soluciones definitivas, la dación en pago retroactiva para aquellas personas que no hayan podido o no puedan hacer frente a los pagos de su vivienda habitual, y la creación de un parque público de alquiler social con aquellas viviendas embargadas en manos de los bancos y, en especial, de la SAREB que, con dinero de toda la ciudadanía, ha comprado miles de viviendas vacías a los bancos para malvenderlas a fondos especuladores.

Nueva burbuja inmobiliaria.

Hoy de nuevo el capital financiero, con Goldman Sachs a la cabeza, participa de una nueva forma de control de la vivienda y de su utilización para fines antisociales. La nueva estrategia pasa por la creación de grandes empresas encargadas de la gestión de viviendas en alquiler. Al mismo tiempo estas empresas en manos de especuladores participan de la compra masiva de grandes paquetes de vivienda pública y social privatizada por los gobiernos.





**PARTICIPANTE > Pedro Salvador Albiñana**  
**Delegado de Andalucía de REALIA**

**OBJETIVOS.**

1. Realizar un análisis de los problemas actuales de las políticas públicas de vivienda.
2. Generar propuestas que posibiliten la participación de la sociedad civil organizada en la gestión y control de las políticas públicas de vivienda.

Objeto de análisis de la problemática de las iniciativas públicas de vivienda:

- Naturaleza del suelo.
- Profuso marco legislativo.
- El acceso a la vivienda. Los problemas de financiación.

1. Sobre la naturaleza del suelo. Suelo público y privado. Valor del suelo.

En el último ciclo de expansión del mercado inmobiliario uno de los costes asociados al proceso que más ha sufrido un alto grado de especulación ha sido el valor del suelo cuyo precio en las diferentes transacciones se valoraba en términos de aprovechamiento lucrativo o incluso expectativas de aprovechamiento. La Ley 8/2007 pretendió simplificar la clasificación de suelo (rústico/urbanizable/urbano) y con ello el precio de restitución (valoración). El alto perjuicio económico que provocaron los nuevos criterios de valoración obligó posteriormente al impulso de la denominada Ley de Economía Sostenible que preveía una ampliación de plazos de tres a seis años para adaptarse a los nuevos criterios de valoración (artículo 10 del Real Decreto Ley 6/2010, de 9 de abril). Lo cierto es que estos últimos años se ha venido corrigiendo paulatinamente estos criterios de valoración para adecuar el valor del suelo a términos razonables y diluir uno de los mayores "lastres" del sector inmobiliario, y que ha afectado fundamentalmente a la iniciativa privada.

Desde la iniciativa pública, se han focalizado los esfuerzos en regular y gestionar políticas de Patrimonio Público de Suelo (PPS) como herramienta de intervención en el mercado. Así, la Ley de Ordenación Urbanística de Andalucía (Ley 7/2002) articula la adquisición, gestión y fines de este patrimonio.

a. Definición del Patrimonio Público de Suelo.

El Título III de la LOUA establece los "Instrumentos de intervención del mercado del suelo" y fija en sus arts. 69, 70 y 71 que:

- Cuenta con régimen jurídico propio.
- Se trata de un patrimonio independiente separado del restante patrimonio de la Administración titular.
- Tiene un carácter rotatorio al disponer de ingresos procedentes de su enajenación que deberá aplicarse a la conservación y ampliación del propio patrimonio. En este sentido, se incluye la capacidad de la Administración de endeudarse sobre estos bienes para la constitución, ampliación o gestión del PPS.

En el art. 72 se establecen las dos vías de integración del PPS:

- Bienes de integración obligatoria: cesiones, sustitución de cesiones por pagos en metálico, multas por infracciones, reservas de suelo, recursos derivados de la gestión...
- Bienes de integración voluntaria: los incorporados por decisión de la Administración, convenios...

b. Objeto.

Los fines de los bienes del PPS se recogen en el art. 75 de la LOUA (modificado por la Ley 13/2005) que establece:

- Para terrenos y construcciones:



- o En suelo residencial. Construcción de viviendas de protección oficial u otros regímenes de protección pública.
- o En cualquier otra calificación, usos declarados de interés público (con margen de discrecionalidad a nivel municipal) o a cualquier otro uso admitido que redunde en una mejor gestión del PPS.

- Para los ingresos:

- o Adquisición preferente de suelo para viviendas de protección oficial u otros regímenes de protección pública.
- o Conservación, mejora, ampliación y urbanización de los propios bienes del PPS.
- o Promoción de viviendas de protección oficial u otros regímenes de protección pública.
- o Mejora, conservación y rehabilitación de zonas degradadas o edificaciones en la ciudad consolidada. De nuevo, discrecionalidad municipal, pues no se distingue actuaciones de interés de capítulos de inversión (mejora de la red de alcantarillado, mobiliario urbano...).

**Nota 1.** La reinversión ha sido de difícil cumplimiento dado el margen discrecional de los Ayuntamientos, y si bien se establece que los recursos obtenidos deben íntegramente destinarse a la ampliación del PMS, raro es el caso el que esto ha ocurrido de esta forma. La realidad, es que el PPS y el urbanismo en general, han jugado un papel fundamental en la financiación municipal por lo que ha resultado imposible preservar su carácter autónomo.

**Nota 2.** Existe una absoluta falta de transparencia en el registro o inventario del Patrimonio Municipal de Suelo (terrenos, edificios y construcciones, ingresos en metálico y fondos adscritos al PMS, bienes y derechos revertibles, derechos).

### c. La Gestión.

Definido el objeto y fines perseguidos, y como ocurre en otras materias de interés público, la complejidad del aparato administrativo no queda resuelto en la gestión del PPS y es una de las claves que deben resolverse para alcanzar los objetivos perseguidos. El art. 69.1 de la LOUA (modificado por la Ley 13/2005) establece que la Comunidad Autónoma de Andalucía y los municipios, por sí o mediante organismos y entidades de Derecho Público, debe constituir y ejercer la titularidad del Patrimonio Autonómico del Suelo y los Patrimonios Municipales de Suelo, con las siguientes finalidades:

- Crear reservas para actuaciones públicas.
- Facilitar la ejecución de los instrumentos de planeamiento.
- Intervención pública para incidir eficazmente en la formación de precios.
- Garantizar oferta suficiente de viviendas de protección oficial u otros regímenes de protección pública.

Lo anterior se traduce en un sinnúmero de agentes que intervienen en el proceso de gestión dentro de las distintas modalidades admitidas por la Ley conforme al art. 90, y que se puede sintetizar en:

- Gestión directa a través de su propia organización o a través de Gerencias Municipales o Sociedades Mercantiles de capital íntegramente público.
- Gestión indirecta, a través de concesión, consorcio, delegación o concierto con otra Administración, con los organismos o entidades de otras Administraciones o con particulares.
- Gestión interesada, a través de Sociedades Mercantiles o Cooperativas cuyo capital sólo parcialmente pertenezca al Ayuntamiento.

Cabe destacar que se ha producido una gran proliferación de este tipo de Sociedades Públicas, en parte debido a las ventajas que tiene asociadas, como:

- La sujeción al derecho privado, eludiendo por tanto las regulaciones administrativas de la Empresa Pública.
- Limitación de la responsabilidad al capital aportado.
- El carácter instrumental para ser eficaz en la intervención en el mercado.
- La especialización en estos procesos de gestión urbanística.

El PPS no es formalmente un dominio público, por cuanto que frente a los bienes de dominio



público (Medio Ambiente (vías pecuarias), Defensa, Ferroviarios...) que permiten su enajenación “al mejor postor”, los bienes incorporados al PPS están vinculados a unos fines concretos establecidos por la Ley. La falta de coordinación entre los diferentes patrimonios públicos que coexisten, dificultan las políticas globales de suelo público, pues como se ha visto, existe un agravio comparativo en su vinculación o no a fines sociales.

**Nota.** En Andalucía se optó en 1986 por la vía instrumental en política de suelo de constituir la Empresa Pública de Suelo de Andalucía (EPSA) a la que se le reconoce notables éxitos en la gestión de programas de suelo tanto residenciales como industriales y terciarios en toda Andalucía en cooperación con las Administraciones municipales y particulares.

Principal problemática en la gestión del suelo público.

- Falta de transparencia en los registros del PPS.
- Discrecionalidad en el uso de los rendimientos de la gestión del PPS.
- Falta de coordinación entre las distintas administraciones implicadas.

Solución propuesta.

- El suelo público por ser materia de interés general debe ser gestionado interterritorialmente por un solo organismo despolitizado y que favorezca la participación ciudadana.

## 2. Marco legislativo.

La legislación entorno a la vivienda protegida es profusa y poco legible para profanos en la materia. En este sentido se regulan materias como los planes de desarrollo de oferta de vivienda protegida (Plan Concertado 2008-2012, Orden 7 de julio de 2009), la valoración por módulos (RD 1713/2010), los programas de vivienda en términos de superficie por número de habitaciones e incluso la adjudicación de éstas a través de un registro público de demandantes (Decreto 1/2012 de 10 de enero).

La problemática derivada de la confusión tanto para el promotor como para el destinatario final que en muchas ocasiones desconoce sus derechos de acceso a la vivienda, dificultan la concreción de muchos de los planes previstos por los diferentes gobiernos. En el caso del promotor, el proceso requiere un alto grado de especialización que se controla a través de la administración con el procedimiento de calificación provisional y definitiva del grado de protección y que en ocasiones por falta de diligencia sufre largos procesos de dilación. Adicionalmente el registro general de demandantes no resulta una herramienta adecuada de adjudicación por cuanto que al no obtener un gran número de destinatarios finales la financiación necesaria, parte de las viviendas sufren grandes periodos de espera hasta ocuparse, lo que redundaría en un mayor perjuicio económico para el promotor de este tipo de iniciativa.

Solución propuesta:

- Ejercicio de simplificación del proceso administrativo de calificación de las viviendas.
- Ejercicio de información clara y útil tanto para los actores del proceso de promoción como para los ciudadanos con derechos de acceso a la vivienda.
- Políticas puente de financiación, el alquiler con opción a compra.

## 3. Financiación para el acceso a la vivienda.

### a. Precio de la vivienda protegida.

Aplicando directamente los diferentes coeficientes por el ámbito territorial y la tipología de la vivienda se obtienen los siguientes módulos:

Tipología de Vivienda Protegida	Ámbito Territorial		
	C	Primero	Segundo
VPO RE y VJ (Régimen Especial y Vivienda Joven)	1.263,97	1.137,00	1.137,00
VPO RG (Régimen General)	1.394,72	1.212,80	1.212,80
Iniciativa Autónoma o Municipal	1.743,40	1.516,00	1.364,40

En términos de €/m<sup>2</sup>util. Si ponderamos con un ratio de 1,3 m<sup>2</sup>t/m<sup>2</sup>u, obtendríamos:

Tipología de Vivienda Protegida (**ponderado m <sup>2</sup> c)	Ámbito Territorial		
	C	Primero	Segundo
VPO RE y VJ	972,28	874,62	874,62
VPO RG	1.073,05	932,92	932,92
Iniciativa Autónoma o Municipal	1.341,08	1.166,15	1.166,15

En el siguiente cuadro se resume la segmentación de viviendas y familias en función de las rentas percibidas y el precio máximo de venta:

Tipos de viviendas protegidas	Ingresos familiares y superficie máxima	Precio máximo de venta
Régimen especial	2,5 IPREM. 70m <sup>2</sup>	Desde 79.590€ hasta 88.478€
Régimen general	3,5 IPREM (4,5 familias numerosas). 90 m <sup>2</sup>	Desde 109.296€ hasta 125.525€
Iniciativa municipal/autonómica	5,5 IPREM. 90 m <sup>2</sup>	Desde 122.796€ hasta 156.906€
Joven en venta	2,5 IPREM. 70m <sup>2</sup>	Desde 79.590€ hasta 88.478€
Viviendas usadas	5,5 IPREM. 90 m <sup>2</sup>	Desde 109.296€ hasta 141.898€

b. Situación social en Andalucía.

Andalucía a cierre de 2013 y según datos del Instituto de Estadística y Cartografía de Andalucía, contaba con una población de 8,4 millones de habitantes, de los que aproximadamente 4 millones (47,7 %) conforman la población activa. Aproximadamente un 35% de la población activa se encuentra según los datos recogidos, en situación de desempleo.

De la población ocupada, casi un 82% tienen la condición de asalariados y el salario promedio de Andalucía registrado en 2013 fue de 1.491 €/mes, es decir, 17.892 €/año (un 10% menos que la media española). El IPREM anual en 2014 (12 pagas) es de 6.390,13 €/año.

Considerando el salario medio en Andalucía, en 17.892 €/año, resultaría equivalente a 2,8 veces el IPREM.

La evolución del empleo en el período 2008-2012 se ha deteriorado tanto en término de número de personas desocupadas como en una creciente precarización de los contratos:

Composición asalariados	2.008	2012	
Indefinidos	205.010	117.054	-42,90%
Temporales	3.624.720	3.264.473	-9,94%
	3.829.730	3.381.527	-11,70%

**Nota.** Teniendo en cuenta que el ratio de ingresos razonables destinados a vivienda es de un 30%, resultaría que la cuota hipotecaria máxima que se podría permitir un ciudadano promedio en Andalucía sería de 450 €/mes. Con un tipo de interés medio del 3% y una hipoteca a 30 años resultaría un importe máximo "financiable" de 106.735,22 €, a los habría que sumarle un coste adicional (IVA, AJD, Notarías, Registro, Hipoteca...) en vivienda protegida de entorno a un 10%, es decir, en torno a 10.000 € que el futuro propietario debería disponer como ahorro. Si lo comparamos con los módulos, obtenemos un grupo de viviendas "protegidas" para las que el ciudadano medio en Andalucía no podría hacer frente:

		Ámbito Territorial C		
Dorm.	Sup. Útil	VPO RE y VJ	RG	In. Aut o Mun
1	60,00	75.838,20 €	83.683,20 €	104.604,00 €
2	70,00	88.477,90 €	97.630,40 €	122.038,00 €
3	80,00	101.117,60 €	111.577,60 €	139.472,00 €
4	90,00	113.757,30 €	125.524,80 €	156.906,00 €

		Ámbito Territorial Primero		
Dorm.	Sup. Útil	VPO RE y VJ	RG	In. Aut o Mun
1	60,00	68.220,00 €	72.768,00 €	90.960,00 €
2	70,00	79.590,00 €	84.896,00 €	106.120,00 €
3	80,00	90.960,00 €	97.024,00 €	121.280,00 €
4	90,00	102.330,00 €	109.152,00 €	136.440,00 €

		Ámbito Territorial Segundo		
Dorm.	Sup. Útil	VPO RE y VJ	RG	In. Aut o Mun
1	60,00	68.220,00 €	72.768,00 €	81.864,00 €
2	70,00	79.590,00 €	84.896,00 €	95.508,00 €
3	80,00	90.960,00 €	97.024,00 €	109.152,00 €
4	90,00	102.330,00 €	109.152,00 €	122.796,00 €

**Figs.** Precios estándar de vivienda protegida sin anejos (garaje y trastero).

Ejemplo de  
Ámbito Territorial  
C:  
Alcalá de  
Guadaira,  
Algeciras,  
Alhaurín de la  
Torre, Almería,  
Antequera,  
Arcos de la  
Frontera,  
Benalmádena,  
Cádiz, Camas,  
Carmona,  
Chiclana de la  
Frontera,  
Córdoba,  
Coria del Río,  
Dos Hermanas,  
El Ejido,  
El Puerto de  
Santa María,  
Estepona,  
Fuengirola,  
Granada, Huelva,

Jaén, Jerez de la Frontera, La Línea de la Concepción, Linares, Mairena de Aljarafe, Málaga, Marbella, Mijas, Motril, Níjar, Puerto Real, Rincón de la Victoria, Ronda, Roquetas de Mar, Rota, San Fernando, San Roque, Sanlúcar de Barrameda, Sevilla, Torremolinos y Vélez-Málaga.



#### Principal problemática en la gestión del suelo público.

- El registro municipal de demandantes no sirve para facilitar el acceso a la vivienda pues las duras condiciones del mercado hipotecario y de crisis que está afectando gravemente a nuestra sociedad, impide en muchas ocasiones que la familia adjudicataria del derecho tenga capacidad para acceder a su adquisición.
- La vivienda libre sometida a la misma realidad del mercado está regulando su precio a una mayor velocidad que la vivienda de oferta pública, dándose en ocasiones la circunstancia de una oferta menor en precio que la regulada por las políticas públicas activas.

#### Solución propuesta.

En las condiciones actuales del mercado, el acceso a la vivienda debería orientarse a "calificar" a las familias/ciudadanos y no la vivienda. En este sentido, el esfuerzo debe centrarse en garantizar el acceso a una vivienda digna de la familia/ciudadano susceptible de protección y no seguir generando oferta de vivienda en un entorno distorsionado que impide una rápida respuesta a las necesidades. Sobre el parque actual de viviendas tanto públicas como privadas, deben ser aquellas familias que requieran protección las destinatarias de ayudas económicas que les permitan el acceso a la vivienda tanto en régimen de alquiler como de propiedad.

A medio plazo, debería establecerse una reserva sobre las promociones residenciales (producto terminado) para su destino a las familias susceptibles de protección frente a las políticas actuales de generación de reservas de suelo para la concentración de vivienda protegida que se orienta a políticas de segregación y que no está cumpliendo con su fin social.



Agencia de Obra Pública de la Junta de Andalucía  
CONSEJERÍA DE FOMENTO Y VIVIENDA



Unión Europea



Fondo Europeo  
de Desarrollo Regional

Universidad Pablo de Olavide

Informe elaborado por:

Benito Caetano Guerrero López

Fundación Civilter

Xavier Coller Porta, Jean B. Harguindeguy,  
Javier Moreno Ibarra y Emilio Rodríguez López

Grupo de Investigación DASP