

Universidad de Huelva

**Departamento de Sociología, Trabajo Social y Salud
Pública**



La intervención social en viviendas sociales en Andalucía

**Memoria para optar al grado de doctor
presentada por:**

Fernando Relinque Medina

Fecha de lectura: 8 de junio de 2018

Bajo la dirección de los doctores:

Octavio Vázquez Aguado

José Andrés Domínguez Gómez

Huelva, 2018



Universidad de Huelva

Programa de Doctorado en Ciencias Sociales y de la Educación



Universidad
de Huelva

La intervención social en viviendas sociales en Andalucía

Tesis Doctoral

Fernando Relinque Medina

Directores:

Dr. Octavio Vázquez-Aguado

Dr. José Andrés Domínguez-Gómez

Marzo 2018

Agradecimientos

Esta tesis doctoral ha sido realizada gracias al proyecto “Modelización Socioespacial de la Intervención Social en Viviendas Sociales” (G-GI3002/IDIP) que ha servido de soporte para la obtención de los datos sobre los que se apoya. Este proyecto de investigación ha contado como investigador principal con el Dr. Octavio Vázquez Aguado del Departamento de Sociología, Trabajo Social y Salud Pública de la Universidad de Huelva, director de esta tesis doctoral, y en el que han participado la Universidad Pablo de Olavide, la Universidad de Cádiz, la Universidad de Jaén, la Universidad de Granada y la Universidad de Málaga, y financiado por la Consejería de Fomento y Vivienda de la Junta de Andalucía y el Fondo Social Europeo.

La publicación de la tesis doctoral supone un colofón a años de investigación, esfuerzo y dedicación que han ido dando forma y contenido al documento que se extiende a continuación de estas palabras. Pero sería injusto obviar que, en este tiempo, el autor que suscribe la tesis también ha ido experimentando un proceso de moldeado y modelaje fruto del apoyo, tutela y cariño de personas sin las que este trabajo no habría visto la luz y sin las que no concibo iniciar el relato de esta tesis sin expresar públicamente mi más sincero agradecimiento y reconocimiento.

Al Doctor Octavio Vázquez Aguado, director de esta tesis, por la confianza depositada en mí, por haberme enseñado tanto sobre la profesión del trabajo social que tan profundamente amamos y respetamos, por tu paciencia, por servir de guía, por tu permanente estímulo y acertados consejos en la carrera investigadora que hace años comencé. Gracias por todas las horas dedicadas a la tesis y a mí como persona y compañero.

Al Doctor José Andrés Domínguez Gómez, codirector de la tesis, por acogerme como alumno en la defensa del Trabajo Fin de Máster y continuar acompañándome todos estos años. Gracias por contar conmigo para apostar por la creación de la primera empresa de base tecnológica de ciencias sociales en Andalucía y enseñarme cómo trabajar intensamente y disfrutar del trabajo bien hecho.

Al profesorado del Área de Trabajo Social y Servicios Sociales de la Universidad de Huelva, por vuestra cálida acogida, por hacerme sentir parte del equipo desde el primer momento, y por vuestro ánimo y aliento en el final de esta tesis.

A Manuela, Pablo, Susana, Yolanda y Alejandro, mis compañeros y colaboradores indispensables en este proyecto. Gracias por aguantar mis días de agobios, por descargarme de trabajo para poder terminar esta tesis, por dejarme formar parte de este equipo que además de ser excelente en el trabajo docente y la investigación social, es aún más excepcional en el trato humano y personal.

A mis hermanos, por ser mi orgullo y ejemplo a seguir desde pequeño. Una piña de amor y cariño que sienta las bases de mi vida y me permite avanzar hacia los objetivos que me propongo.

A mis padres, a los que admiro y debo todo. Con vuestro ejemplo de entrega en el amor, en el trabajo, en lo cotidiano... me habéis inculcado valores como la constancia y el esfuerzo sin los que esta tesis no habría visto la luz.

A Ana, mi esposa, reciente doctora que me ha acompañado incansable en todo este proceso. Gracias por toda la paciencia que has tenido conmigo, por involucrarte en este proyecto, por saberme escuchar y animarme en cada obstáculo, por compartir conmigo tantas noches de trabajo, por ser mi aliento cálido y perseverante.

A Marta, mi hija, la última en llegar a mi vida, pero con una gran responsabilidad en esta tesis, gracias por sonreír desde que te levantas hasta que te duermes, por los esfuerzos por esperarme despierta cuando llego tarde del trabajo, por no reprocharme las horas que no te puedo dedicar y recibirme con los brazos abiertos cada día.

Índice de contenidos

Índice de Tablas	11
Índice de Figuras	13
Resumen	15
Palabras clave	16
Abstract	17
Keywords	18
Capítulo I. Introducción	19
Capítulo II. Estructura de la investigación	27
2.1. Estructura de la investigación	29
2.2. Objetivos	31
2.2.1. Objetivos específicos	32
2.2.2. Preguntas de investigación	33
Capítulo III. Consideraciones teóricas	37
3.1. Derecho a la vivienda	40
3.2. Origen de las viviendas sociales	43
3.3. Evolución y delimitación conceptual de la vivienda de protección pública y la vivienda social	49
Capítulo IV. Las políticas del parque público de vivienda	57
4.1. Etapa I: desde 1955 hasta finales de los 70	60
4.2. Etapa II: de 1978 hasta 2008	65
4.3. Etapa III: de 2008 a la actualidad	79
4.3.1. Consecuencias del estallido de la burbuja inmobiliaria	79
4.3.2. Reestructuración de las políticas de vivienda ante la crisis habitacional	81
Capítulo V. Marco normativo	91
5.1. La legislación vigente sobre viviendas sociales	93
5.2. Regulación del marco legislativo ante la crisis inmobiliaria .	94
5.3. Legislación andaluza sobre viviendas sociales	98
Capítulo VI El trabajo social en viviendas	101
6.1. Origen y evolución del trabajo social en vivienda	103
6.2. Los Servicios Sociales y la vivienda	108
6.3. Funciones del trabajo social en vivienda	112
Capítulo VII. Marco metodológico de la investigación	117

7.1. Desarrollo metodológico de la investigación	119
7.2. Determinación del universo y de la muestra	123
7.3. Dimensión contextual: contexto socioeconómico, demográfico y percepción por parte de los actores locales	127
7.3.1. Revisión bibliográfica	127
7.3.2. Selección y elaboración del panel de expertos	130
7.3.3. Información extraída de cuestionarios realizados a inquilinos	130
7.3.4. Información extraída de la prospección de actores sociales locales (informantes claves)	138
7.4. Dimensión de gestión de la intervención pública	140
7.5. Análisis de los datos extraídos en el trabajo de campo	144
7.5.1. Método de análisis cualitativo utilizado	144
7.5.2. Método de análisis cuantitativo utilizado	146
7.5.3. Método de análisis de la centralidad de las redes causales de los entrevistados	148
Capítulo VIII. Resultados	153
8.1. Contextualización de las promociones	161
8.1.1. Realidad social – problemática social de las promociones	161
8.1.2. Perfil sociodemográfico de las personas inquilinas	170
8.2. El proceso de adjudicación de la vivienda	177
8.2.1. Coordinación entre entidades con competencias en materia de viviendas sociales	184
8.3. Gestión y seguimiento de las viviendas	190
8.3.1. Relación inquilino – administración	190
8.3.2. Cambios en la administración para asegurar la función social de la vivienda	192
8.3.3. Ayudas de la administración	208
8.3.4. Conflictos derivados de la gestión del parque público de viviendas	223
8.3.5. Morosidad	238
8.3.6. Instrumentos y protocolos	248
8.4. Funciones del trabajo social en vivienda	258
8.5. La mejora de la gestión del parque público de viviendas	298
Capítulo IX. Discusión de resultados	315
9.1. Discusión de resultados sobre el objetivo 1	317
9.2. Discusión de resultados sobre el objetivo 2	322

9.3. Discusión de resultados sobre el objetivo 3	328
9.4. Discusión de resultados sobre el objetivo 4	331
9.4.1. Gestión de la intervención pública	332
9.4.2. Mejorar los canales de coordinación inter e intrainstitucional	334
9.4.3. Definir las funciones profesionales y elaboración de instrumentos	337
9.4.4. Morosidad, ocupaciones ilegales y desahucios	338
9.4.5. Seguimiento social y resolución de conflictos	340
Capítulo X. Conclusiones/Conclusions	347
10.1. Conclusiones	349
10.2. Limitaciones y futuras líneas de investigación	352
10.3. Conclusions	356
10.4. Limitations and future lines of research	359
Referencias bibliográficas	363
Anexos	387
Anexo I. Cuestionario de inquilinos	389
Anexo II. Guiones de entrevistas a profesionales	395

Índice de Tablas

Tabla 1. Relación de las preguntas de investigación y objetivos de la tesis	35
Tabla 2. Políticas Públicas de incentivos al alquiler	83
Tabla 3. Funciones del trabajo social en vivienda	114
Tabla 4: Distribución de la muestra	124
Tabla 5. Promociones objeto de estudio y muestreo	132
Tabla 6: Escala sobre nivel de satisfacción con el entorno y la vivienda y valoración de problemas sociales	135
Tabla 7: Escala cohesión del vecindario	136
Tabla 8: Nivel de satisfacción con el proceso seguido hasta la ocupación de la vivienda	137
Tabla 9: Perfil entrevistados dimensión gestión pública	141
Tabla 10: Relación responsables entrevistas	143
Tabla 11: Relación entre resultados, objetivos y preguntas de investigación	157
Tabla 12: Códigos extraídos del análisis cualitativo	159
Tabla 13: Estadísticos descriptivos de la escala de problemas sociales	168
Tabla 14: Satisfacción con el entorno y la vivienda	169
Tabla 15: Distribución de la muestra en función del estado civil	171
Tabla 16: Distribución de la muestra en función del nivel de estudios	172
Tabla 17: Distribución de la muestra en función de los ingresos mensuales por franjas salariales	174
Tabla 18: Distribución de la situación profesional en caso de trabajar	174
Tabla 19: Distribución de la muestra en función la actividad-ocupación	175
Tabla 20: Estadísticos descriptivos para la escala de cohesión del vecindario	176
Tabla 21: Estadísticos descriptivos para la satisfacción con la Junta de Andalucía como arrendador	191
Tabla 22: Conocimiento medidas Junta de Andalucía	208
Tabla 23: Funciones del Trabajo Social	261
Tabla 24: Atención directa a las necesidades de los inquilinos	283
Tabla 25: Clasificación de códigos según índice del rango	310
Tabla 26: Clasificación de códigos según grado de intermediación	311
Tabla 27: Clasificación de códigos según índice de cercanía	312

Índice de Figuras

Figura 1: Precio de la vivienda libre en España desde 1998 a 2007 (euros/m ²)	72
Figura 2: Lanzamientos y ejecuciones hipotecarias por CC.AA.	81
Figura 3: Esquema del proceso metodológico de la tesis	122
Figura 4: Distribución geográfica de las promociones seleccionadas	125
Figura 5: Proceso analítico con Atlas.Ti 6.2.	145
Figura 6: Valoración del barrio frente a la promoción. Informantes clave.	163
Figura 7: Frecuencia de la problemática según barrio y promoción	166
Figura 8: Autopercepción de su situación económica	173
Figura 9: Red de cambios reales vs cambios percibidos	198
Figura 10: Percepción del cambio EPSA a AVRA	201
Figura 11: Red de conflictos en la gestión pública de viviendas sociales	227
Figura 12: Red sobre las principales funciones identificadas en las entrevistas	260
Figura 13: Red sobre la relación entre las funciones del trabajo social	262
Figura 14: Representación gráfica de las relaciones entre códigos	308

Resumen

La presente tesis se sustenta en los resultados de la investigación realizada dentro del marco del proyecto “Modelización Socioespacial de la Intervención Social en Viviendas Sociales” (G-GI3002/IDIP) cuyo investigador principal fue el Dr. Octavio Vázquez Aguado del Departamento de Sociología, Trabajo Social y Salud Pública de la Universidad de Huelva y en el que han participado la Universidad Pablo de Olavide, la Universidad de Cádiz, la Universidad de Jaén, la Universidad de Granada y la Universidad de Málaga, y financiado por la Consejería de Fomento y Vivienda de la Junta de Andalucía y el Fondo Social Europeo.

La tesis tiene por objeto contribuir al conocimiento y planificación de la intervención social en las viviendas sociales del parque público de viviendas de Andalucía, entendiendo las viviendas sociales como un servicio social de interés general que requiere un abordaje integral para la mejora de los procesos de participación e integración social de las personas beneficiarias de estas viviendas. Para la satisfacción de este fin, realizamos un acercamiento a la realidad partiendo de un análisis bibliográfico y una consulta a expertos que permitirá la identificación de los factores que se encuentran imbricados en la adjudicación, gestión e intervención social en estas viviendas.

Este proceso de identificación, unido a la delimitación de la muestra representativa de las promociones de viviendas sociales sobre las que se realiza el estudio, constituirá la base para el diseño metodológico de la investigación. En el método escogido se utilizan diferentes técnicas de recogida y de análisis de datos

(mixed methods) a diversos stakeholders o grupos de interés en el fenómeno de estudio como son las personas inquilinas de viviendas sociales, líderes comunitarios de las promociones de viviendas incluidas en la muestra y profesionales con competencias en materia de viviendas sociales.

En este enfoque reside uno de las principales aportaciones del estudio, pues permite abordar la realidad de estas viviendas desde una perspectiva holística posibilitando un conocimiento integral de la realidad social de las viviendas sociales y la gestión de las mismas. Los resultados obtenidos, además de exponer la percepción de los inquilinos sobre diferentes elementos que definen la realidad social de las promociones de viviendas sociales (PVS) como son la cohesión social, las problemáticas sociales, la satisfacción con la vivienda y el entorno, así como incorporar los discursos de los profesionales de la gestión las PVS y las dificultades en su adjudicación y seguimiento, esbozan, a partir de un método de análisis orientado a la toma de decisiones estratégicas basado en un sistema de redes causales, líneas estratégicas principales para la reducción de la conflictividad y la mejora de la convivencia social y de los procesos de participación en integración social de las personas que se benefician de estas viviendas protegidas.

Palabras clave

Vivienda Social; Intervención Social; Gestión Pública; Interacción Comunitaria; Urbanismo; Trabajo social.

Abstract

This thesis is based on the results of the research carried out within the framework of the project "Socio-spatial Modeling of Social Intervention in Social Housing" (G-GI3002 / IDIP) whose main researcher is Dr. Octavio Vázquez Aguado of the Department of Sociology, Social Work and Public Health of the University of Huelva and in which the University Pablo de Olavide, the University of Cádiz, the University of Jaén, the University of Granada and the University of Málaga have been involucrated, and funded by the Ministry of Development and Housing of the Junta de Andalucía and the European Social Fund.

The thesis aims to contribute to the knowledge and planning of social intervention in social housing in the public housing park of Andalusia, understanding social housing as a social service of general interest that requires a comprehensive approach to improving participation processes and social integration of the beneficiaries of these homes. For the satisfaction of this end, we made an approach to reality starting from a bibliographic analysis and a consultation with experts that will allow us to identify the factors that are imbricated in the adjudication, management and social intervention in these homes.

This process of identification, together with the delimitation of the representative sample of the social housing developments on which the study is carried out, will constitute the basis for the methodological design of the research. In the chosen method, different techniques of data collection and analysis (mixed methods) are used to various stakeholders or interest groups in the study phenomenon such as tenants of social

housing, community leaders of housing developments included in the sample and professionals with skills in social housing.

In this approach lies one of the main contributions of the study, since it allows to approach the reality of these homes from a holistic perspective, allowing an integral knowledge of the social reality of the social housing and the management of the same. The obtained results, in addition to exposing the perception of the tenants on different elements that define the social reality of social housing promotions (SHP) such as social cohesion, social problems, satisfaction with housing and the environment, as well as incorporate the discourses of the professionals of the management of the SHP and the difficulties in their adjudication and follow-up, outline, from a method of analysis oriented to the strategic decision making based on a system of causal networks, main strategic lines for the reduction of the conflictivity and the improvement of the social coexistence and of the processes of participation in social integration of the people who benefit from these protected homes.

Keywords

Social Housing; Social Intervention; Public Management; Community Interaction; Urbanism; Social Work.

Capítulo I.

Introducción

Es relativamente frecuente que la literatura académica de ciencias socio-ambientales reconozca la importancia del vínculo sociedad – espacio. Esta relación es más que un vínculo. No es posible entender adecuadamente el espacio sin su carga social, cultural, simbólica (Arnold, 1988; Claval, 2007). Igualmente, no es posible entender la sociedad sin su apoyo territorial. El espacio es construido socialmente, como la sociedad es entendida espacialmente. El espacio es un signo de identidad social para los actores sociales, y son estos los que, viviendo ese espacio, le aportan significado (Della Dora, 2007; Macha, 2010). Es una relación que incluye y trasciende el aspecto ecológico - ecosistémico.

De este modo, el espacio refleja las características de una sociedad y de un momento histórico. Muestra las características de una sociedad porque es una expresión de los diversos tipos de relaciones que se desarrollan en ella: económicas, políticas, ambientales y propiamente sociales. Refleja las características de un momento histórico porque las relaciones sociales cambian con el tiempo, y la experiencia muestra cómo en cada momento histórico el espacio se interpreta y utiliza de manera específica (Yeckting & Ramírez-Zapata, 2012). Esta forma específica, histórico-social, es producto del momento previo, y base para el momento posterior.

El espacio es, así, socialmente construido, pero también las alteraciones espaciales tienen una importante capacidad de influencia en la sociedad y en el urbanismo, afectados, cada vez en mayor medida por la exclusión social, la pobreza y sus consecuencias como son la segregación espacial, la estigmatización residencial y el deterioro físico y social de los barrios situados en las periferias de las grandes urbes (Mira-Grau, 2001; Vinuesa & Porras, 2017, p. 105) . En este punto, el enfoque

construccionista de la realidad ha de dejar paso a la posibilidad voluntarista, partiendo del deseo o de la necesidad de una reducción de la fragmentación espacial que dificulte los procesos de segregación, exclusión y fractura social. Especialmente, tras una época de fuerte crisis económica derivada del estallido de la “burbuja inmobiliaria” que generó una nueva realidad en el ámbito habitacional, incidiendo, con especial virulencia, en el parque público de viviendas. La demanda de vivienda pública se disparó, aumentó notablemente la morosidad de los inquilinos, cambió el perfil de los demandantes, y se incrementaron los riesgos de exclusión social por la vía de dificultades de acceso a recursos indispensables para la vida digna, como es el caso de la vivienda.

Fruto de esta nueva realidad social, se asiste a una etapa en la que el parque de viviendas sociales en Andalucía sufre un rápido deterioro arquitectónico, urbanístico y social, donde la morosidad supera el 40%, se consolida la saturación del parque público que no puede absorber el aumento de la demanda, se disparan las ocupaciones irregulares de vivienda y se incrementan los conflictos sociales y vecinales en las promociones.

Todo ello ha tenido como consecuencia una reacción en el marco legislativo que en los últimos ocho años ha modificado de manera notable, como veremos con posterioridad, la legislación vigente y la estructura organizativa de los servicios destinados a la gestión de la vivienda pública.

Esto requiere de un replanteamiento del sistema de gestión de vivienda pública y, más concretamente, de viviendas sociales que son las más vulnerables tras la crisis económica sobrevenida, puesto que son las viviendas destinadas a la población con

mayores dificultades sociales y que, por tanto, han sido más castigadas en lo económico, laboral y social.

La actual Constitución Española establece, en su artículo 47, que todos los españoles tienen el derecho a disfrutar de una vivienda digna y adecuada, así como que los poderes públicos proveerán las acciones oportunas para hacer efectivo este derecho, especialmente, de aquellas personas que más dificultades tienen para acceder a una vivienda digna y adecuada. Es necesario hacer constar que dicho artículo forma parte de los derechos y deberes fundamentales que propugna la Carta Magna, dentro del capítulo III sobre principios rectores de la política social y económica.

En el ámbito de competencias de la Comunidad Autónoma de Andalucía se estableció, en el Estatuto de Autonomía, que el derecho a la vivienda forma parte de los derechos sociales, deberes y políticas públicas a los que acceden todas las personas con vecindad administrativa en Andalucía, constituyendo, junto con Cataluña (Pisarello, 2013, p. 138) una de las regulaciones más garantistas del derecho a la vivienda, a través del artículo 25, que establece que los poderes públicos realizarán promociones públicas de vivienda y, en el artículo 37.1.22º, se promocionará el acceso a la vivienda protegida de las personas que se encuentren dentro de los colectivos más necesitados, derechos que se han visto regulados con la publicación de la ley 1/2010 sobre el Derecho a la Vivienda en Andalucía.

Sin embargo, de acuerdo a lo expuesto anteriormente, parece que la vivienda es un derecho que ha tenido menor consideración (Ruiz-Rico, 2006, p. 89) en su disfrute en relación a otros deberes y derechos que tienen los ciudadanos españoles.

La investigación que se presenta pretende profundizar en las dificultades para la satisfacción de este derecho en los colectivos con mayor vulnerabilidad social que han tenido acceso a viviendas sociales de alquiler en Andalucía. Para ello, analiza la intervención social que se desarrolla desde los servicios con competencias en materia de vivienda en Andalucía con las personas que, dentro de los colectivos más necesitados, acceden a las promociones de viviendas protegidas. Para ello se ha llevado a cabo, como se expondrá más adelante, un análisis contextual relativo a los aspectos socioeconómicos, demográficos y de percepción que tienen los actores sociales en relación a las promociones de vivienda protegida, así como un análisis de la intervención pública que se ejecuta, principalmente, aquella que se realiza desde la Agencia de Vivienda y Rehabilitación de Andalucía (AVRA), los Registros Municipales de Demandantes de Vivienda (RMDV) y los Servicios Sociales (SS.SS.) andaluces, al objeto de analizar el modelo de intervención seguido, contar con la percepción y la realidad social descrita por las personas inquilinas de las viviendas y establecer estándares mínimos de actuación que contribuyan a mejorar los procesos de participación en integración social de las personas que se benefician de estas viviendas protegidas.

Partimos de la consideración que el mero acceso a una vivienda, para determinados colectivos sociales, no implica necesariamente un proceso de normalización y participación social. Como señalan Cortés, Antón, Martínez y Navarrete (2008), no basta con la concesión de una vivienda a grupos con dificultades importantes para garantizar una integración en la sociedad de manera autónoma e independiente. Es necesario actuar para aprovechar la mejora habitacional como una oportunidad para la integración social.

La idea clave es considerar que la vivienda es un espacio fundamental para articular nuestra vida en sociedad. Que si bien la inexistencia de una vivienda digna actúa como factor de vulnerabilidad social, su existencia tampoco garantiza un nivel de integración adecuado.

Se pretende, por tanto, contribuir al replanteamiento de la gestión de viviendas protegidas o sociales (Juan-Toset, 2012) que no solo resuelvan la cuestión del acceso a la vivienda, sino que mejore, también, las posibilidades de integración y participación social de las personas que se benefician de las mismas. En este sentido, es importante que los profesionales posean procesos y procedimientos de intervención con estándares de actuación que refuercen el carácter de servicio social de interés general concedido por la política de vivienda social en el marco de la Unión Europea (Ver Libro Verde sobre los servicios de interés general). Como señala Juan-Toset (2012, p. 458), lo que pretendemos es contribuir a disminuir la distancia entre los profesionales¹ de la intervención social y las políticas y los instrumentos que se plantean para resolver determinadas necesidades sociales e integrar nuevas visiones en las estrategias de actuación en torno a las viviendas protegidas y sociales.

En definitiva, se trata de poner en valor los componentes sociales de las políticas habitacionales revisando los procesos de intervención social con la población usuaria de estas viviendas, de manera que el acceso se convierta en una oportunidad para mejorar la participación e integración social y recuperar el trabajo social comunitario

¹ Se acepta las normas internacionales sobre lenguaje no-sexista, no obstante, en la presente tesis se ha optado por utilizar el término genérico masculino, para referirse al femenino y masculino, tal como suele hacerse en estos casos para evitar obstrucciones en su lectura, atendiendo a lo que suscribe el Informe sobre Sexismo Lingüístico y Visibilidad de la Mujer, aprobado en pleno por la Real Academia Española en marzo de 2012.

(Carbonero Gamundí, Caro Blanco, Mestre Miquel, Oliver Perelló, & Socias Puyol, 2012, p. 10). La cuestión social debe articular la intervención sobre la exclusión residencial, para que mejorar las condiciones de sus viviendas se convierta en una opción para prosperar también en otros ámbitos de la vida en sociedad (Vázquez-Aguado, Fernández-Borrero, Relinque-Medina, & Álvarez-Pérez, 2016).

Capítulo II.

Estructura de la investigación

2.1. Estructura de la investigación

En este capítulo segundo comenzaremos por la definición de los objetivos y preguntas de investigación que darán soporte y estructura a la metodología escogida. Seguidamente, en el capítulo 3 sobre consideraciones teóricas, se definen los conceptos de vivienda pública y vivienda social. La definición de estos conceptos se hace necesaria debido a que no existe unanimidad semántica en la literatura científica, que se refiere a estos términos desde distintos paradigmas y enfoques. Por tanto, es preciso delimitar el significado de estos conceptos que se utilizarán en esta tesis a fin de acercar al lector a la realidad a investigar.

El capítulo cuarto viene definido por el Marco Constitucional y del Estado de Bienestar, que tras la delimitación conceptual de la vivienda social, encuadra, desde el enfoque de los derechos básicos dentro del Estado de Derecho, la necesidad en la satisfacción de los mismos, y, más concretamente, el derecho al acceso a una vivienda digna. Partiendo de este encuadre amparado por la Constitución, continúa esta investigación haciendo referencia al desarrollo normativo donde se detalla la legislación vigente relacionada con el objeto de estudio.

Esta legislación da soporte y legalidad a las políticas de viviendas que se detallan en el capítulo quinto, donde se realiza un análisis de lo amplio a lo concreto, comenzando por una revisión de las políticas de vivienda europeas, para continuar con las políticas nacionales y finalizando con las propias de la comunidad andaluza, ya que es el autonómico el ámbito geográfico de la investigación.

Tras el análisis normativo, el marco teórico de la tesis se completa con el capítulo sexto destinado a detallar la evolución histórica del trabajo social en el ámbito de la vivienda, y las funciones que se derivan del ejercicio profesional en esta área.

La finalización del marco teórico da pie a la descripción del proceso metodológico seguido para la realización del estudio detallado en el capítulo séptimo. En él se describe de manera pormenorizada el enfoque metodológico a través de la descripción del universo y del tamaño muestral, técnicas e instrumentos de recogida de información, procesamiento y análisis de los datos obtenidos.

Posteriormente, como parte de los resultados de la aplicación del modelo metodológico seguido, se expone la contextualización de las promociones objeto de estudio. En este capítulo se detalla la realidad social y el perfil socioeconómico de los beneficiarios de las promociones de viviendas sociales partiendo de la información bibliográfica consultada, la información extraída de las fuentes de datos oficiales y la consulta a inquilinos y líderes comunitarios de las zonas donde se ubican las promociones estudiadas. Continúa el capítulo octavo exponiendo los resultados relativos a la intervención pública en estas viviendas, en la que se incluyen los procesos de adjudicación, gestión y seguimiento de las promociones. En este capítulo se muestran los resultados de las entrevistas a los profesionales con competencias en materia de viviendas sociales.

Tras la exposición de los datos obtenidos se procede en el capítulo noveno a la discusión de resultados. En este capítulo se trazan las líneas estratégicas sobre las que reajustar el modelo de intervención pública a la nueva realidad social de las viviendas

sociales tras la llegada de la crisis económica. Asimismo se exponen las limitaciones del estudio.

Por último, el capítulo décimo recoge las conclusiones de la presente tesis doctoral dando pie, en el siguiente, al listado de referencias bibliográficas utilizadas en la investigación y los anexos incluidos.

2.2. Objetivos

Como se ha precisado con anterioridad, el **objetivo principal de la tesis** reside en analizar el modelo de intervención social en la gestión pública de viviendas sociales en Andalucía para identificar y definir líneas estratégicas dirigidas a la mejora de los procesos de adjudicación y seguimiento de estas viviendas, que posibiliten la mejora de la participación e integración social de las personas inquilinas.

Para la consecución de este objeto se parte, de un lado, de una contextualización en profundidad de la realidad social de estas viviendas en Andalucía y, de otro lado, analizando el modelo de gestión de la intervención pública en el parque público de viviendas.

En la literatura científica es reiterado el estudio de la intervención social y el trabajo social en relación con la vivienda y las problemáticas derivadas de la dificultad del acceso a una vivienda digna, especialmente tras la crisis habitacional acaecida como consecuencia de la crisis económica sufrida en los últimos años, que ha incrementado las situaciones de exclusión residencial, desahucios, etc. Por ello en la presente tesis

doctoral hemos querido profundizar en la realidad social de las viviendas sociales en Andalucía, que en una elevada proporción sufren un deterioro tanto físico como convivencial que da lugar a la consolidación de procesos de exclusión residencial en estas promociones, a pesar de ser viviendas de titularidad pública y de estar dirigidas a la población con mayor vulnerabilidad social.

2.2.1. Objetivos específicos

Partiendo de la necesidad de construir una propuesta integrada dirigida a facilitar la toma de decisiones estratégicas sobre las promociones de viviendas sociales en el territorio andaluz, los objetivos específicos se concretan son:

Objetivo específico 1

Conocer y analizar la realidad contextual-territorial y socio-demográfica de las promociones de viviendas sociales.

Objetivo específico 2

Analizar los diferentes procesos y prácticas que constituyen la intervención pública en el parque de viviendas sociales de Andalucía a fin de identificar sus potencialidades, necesidades y problemáticas que puedan estar influyendo en la participación e integración social de las personas inquilinas.

Objetivo específico 3

Analizar el papel del trabajo social en el modelo de gestión de viviendas sociales en Andalucía como disciplina clave en la intervención en procesos exclusión social y segregación residencial.

Objetivo específico 4

Estudiar y desarrollar propuestas y líneas estratégicas de mejora del modelo público de gestión de viviendas sociales partiendo de las necesidades y problemáticas detectadas que permitan mejorar la integración social de las personas inquilinas de viviendas sociales en Andalucía.

2.2.2. Preguntas de investigación

Como se viene argumentando, el modelo de gestión de las viviendas sociales en Andalucía se ha visto sobrepasado por la realidad social que ha traído como consecuencia la crisis económica, mostrándose ineficaz para compaginar el control de la morosidad de la población inquilina, la ocupación irregular de viviendas y el aumento de la demanda de vivienda con garantizar su función social. La dificultad de sostenimiento de este modelo ha hecho necesaria la búsqueda de nuevos métodos y la aplicación de nuevas herramientas para mantener y mejorar las promociones de vivienda y su contexto social. Atendiendo a la clasificación de modelos de gestión de viviendas públicas de Escolástico (2011), recogido en Sanz-Cintora (2012, p. 158), en Andalucía, a partir de 2010, se implementaron medidas de reajuste en la gestión de las viviendas donde se procuró pasar de un modelo mixto en el que la principal función pública estaba relacionada con la gestión y administración de las viviendas a la que se

incorporaba el trabajo social en algunas áreas consideradas de interés, a un modelo social donde se mantiene una gestión administrativa necesaria pero donde el trabajo social está presente en todas las áreas de la gestión de las viviendas constituyéndose el acceso y seguimiento de las viviendas como un servicio social. El trabajo social, así, emerge como un recurso idóneo para la prevención las situaciones conflictivas, la reducción la morosidad y la solución de las situaciones de irregularidad, proporcionando unos mayores horizontes de bienestar social.

Sin embargo, el cambio de modelo no ha supuesto una mejora sustancial en los niveles de integración social y de bienestar de la población en las viviendas sociales en Andalucía. Esta contradicción, unida a los objetivos planteados, supone la base de la formulación de las preguntas de investigación a contrastar en la tesis que se definen en la siguiente Tabla 1.

Tabla 1. Relación de las preguntas de investigación y objetivos de la tesis

Objetivos	Preguntas de Investigación
Objetivo específico 1	• <i>¿La realidad social de las zonas donde se ubican las viviendas sociales y el perfil sociodemográfico de las personas inquilinas guarda relación con el deterioro físico y convivencial que se evidencian en las promociones de vivienda social?</i>
Objetivo específico 2	• <i>¿Los procesos de adjudicación, seguimiento y apoyo social del modelo de gestión de viviendas sociales favorecen la participación e integración social de las promociones y la cohesión vecinal de las personas inquilinas?</i> • <i>¿El estallido de la burbuja inmobiliaria ha afectado a los servicios implicados en la gestión del parque público de viviendas y a su derecho de acceso a las personas demandantes de viviendas sociales?</i> • <i>¿La coordinación entre las diferentes entidades con competencias en viviendas sociales ha favorecido la mejora de la atención pública a las personas demandantes e inquilinas?</i>
Objetivo específico 3	• <i>¿La intervención social llevada a cabo por los profesionales del trabajo social en el parque público de viviendas sociales contribuye a la mejora de la integración social de las promociones?</i>
Objetivo específico 4	• <i>¿Qué elementos se deberían corregir para la mejora del modelo público de gestión de viviendas sociales?</i> • <i>¿Qué líneas estratégicas se deberían seguir para garantizar la eficiencia y la eficacia en la implementación de mejoras en el modelo público de gestión de viviendas sociales?</i>

Fuente: Elaboración propia

Capítulo III.

Consideraciones teóricas

Este capítulo de consideraciones teóricas está concebido como un marco teórico introductorio que trata de acercar al lector a la realidad de las viviendas sociales y que son la base para el desarrollo de las políticas de vivienda y el marco normativo en este ámbito. Para ello, se hace preciso reparar en temas fundamentales para la concepción de la vivienda social como son el derecho a la vivienda presente en tratados internacionales y recabado por la Constitución Española y el Estatuto de Autonomía de Andalucía, así como la función social de la vivienda, inherente a la vivienda social que, como veremos a lo largo de la tesis, ha sido soslayada en virtud de la primacía del interés especulativo del mercado inmobiliario, y que requiere una revisión detallada, especialmente, tras la importancia recobrada tras las problemáticas de acceso a la vivienda derivadas de la última crisis económica.

Seguidamente, con el objetivo de profundizar en la construcción conceptual de la vivienda social, se hace un recorrido evolutivo desde el origen de las primeras políticas de protección pública sobre vivienda hasta la consolidación del modelo de viviendas sociales en la actualidad y la definición de las mismas según el marco legislativo andaluz.

Comenzamos, por tanto, por la aproximación a los principios inspiradores y la definición del derecho a la vivienda.

3.1.Derecho a la vivienda

El derecho a la vivienda es un derecho que se desarrolla a partir de la Segunda Guerra Mundial, fruto de las enormes dificultades en muchos países europeos con un parque de viviendas obsoleto y seriamente afectado por la contienda bélica. Esto ha hecho que no sea un derecho tan desarrollado como aquellos que llaman de primera generación y que son comunes en la mayoría de las cartas constitucionales de los países democráticos. El derecho a la vivienda no suele ser un derecho explícito en el marco constitucional de los países europeos, sin embargo, sí que ha sido regulado a través de legislación específica y, en todo caso, cabría deducir este derecho del respeto a los derechos humanos reconocidos en los tratados internacionales (Álvarez-Borja, 2014, p. 4).

En esta línea, la Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948, ratificada por España en el artículo 10.2 de la Constitución Española, en el primer párrafo de su artículo 25 reconoce expresamente el Derecho de la vivienda argumentando que *“Toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado que le asegure, así como a su familia, la salud, el bienestar, y en especial la alimentación, el vestido y la vivienda”*. En estos mismos términos se refieren otros pactos internacionales como el Pacto Internacional de Derechos Económicos y Sociales y Culturales de 1966 en su artículo 11.

En esta definición se incluye el término “adecuación” como un elemento relevante para la configuración y definición del derecho a la vivienda, puesto que no queda definido qué requisitos son precisos para categorizar la adecuación de una

vivienda. Si nos atenemos a lo defendido por el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, la adecuación de una vivienda pasa por poseer *“calidad suficiente para asegurar la protección frente a los elementos, reflejar las necesidades culturales de sus ocupantes (por lo que incluye vehículos, caravanas, campamentos y otras estructuras no permanentes), estar conectada a suministros y saneamiento públicos y a servicios públicos y oportunidades de trabajo a través de una infraestructura adecuada, así como incluir protección adecuada frente al desahucio forzado o sumario y ser asequible”*.(Gómez-Jiménez, 2017, p. 362) Una definición de la adecuación de la vivienda compartida por la Agencia de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea (Agencia de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, 2010, p. 78).

Siguiendo a Gómez-Jiménez (2017, p. 362), también el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos establece los siguientes criterios mínimos sobre la adecuación de la vivienda:

“La seguridad en la tenencia: esto es protección contra el desalojo forzoso, el hostigamiento y las amenazas:

— *Disponibilidad de los servicios materiales, instalaciones e infraestructura; la vivienda no es adecuada si sus ocupantes no tienen agua potable, instalaciones sanitarias adecuadas, energía para la cocción, la calefacción y el alumbrado, y conservación de alimentos o eliminación de residuos.*

—*Asequibilidad; la vivienda no es adecuada si su costo pone en peligro o dificulta el disfrute de otros derechos humanos por sus ocupantes.*

—*Habitabilidad, la vivienda no es adecuada si no garantiza seguridad física o no proporciona espacio suficiente, así como protección contra el frío, la humedad, el calor, la lluvia, el viento u otros riesgos para la salud y peligros estructurales.*

—*Accesibilidad, la vivienda no es adecuada si no se toman en consideración las necesidades específicas de los grupos desfavorecidos y marginados”.*

Además de la adecuación, apelando a los Principios Fundamentales recogidos en el Código Deontológico de la profesión de Trabajo Social, la *dignidad humana* es otro término constituyente de una garantía para la satisfacción del derecho a la vivienda (Juan-Toset, 2016, p. 14; Paniagua, 2015). El Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos establece que “*el derecho humano a una vivienda adecuada es el derecho de toda mujer, hombre, joven y niño a tener y mantener un hogar y una comunidad seguros en que puedan vivir en paz y con dignidad*”, entendiendo la vivienda como un derecho vinculado intrínsecamente a la satisfacción de otros derechos humanos fundamentales y como un espacio adecuado, con unos servicios básicos a un precio razonable.

Por tanto, la consecución del derecho a la vivienda no se puede limitar a las características de adecuación física y urbana de la misma, sino que también se transfiere a la satisfacción de los derechos humanos de quienes la habitan, como lo es la dignidad, la seguridad, el desarrollo libre de la propia personalidad y la participación efectiva en la sociedad (Leckie, 1992, p. 18).

El derecho de la vivienda que, como se ha visto en el capítulo introductorio viene regulado por el artículo 47 de la Constitución Española, es un derecho clave para

el acceso a otros derechos básicos, por lo que la falta de acceso al mismo origina una vulnerabilidad social que se traduce en el menoscabo de la integridad de la persona, su salud, su vida familiar y social, la educación, el empleo y el medio ambiente (Arredondo, 2017, p. 27; Pisarello, 2009, p. 2).

La vivienda, sin embargo, sujeta a las tensiones especulativas y del mercado ha entrado de manera frecuente en conflicto con la garantía del derecho que comporta y la función social intrínseca que conlleva.

3.2. Origen de las viviendas sociales

La búsqueda del origen de las viviendas sociales nos traslada al siglo XVIII (1750-1780), a los albores de la revolución industrial en Europa, más concretamente en Inglaterra. El éxodo rural provocado por el trasvase de la mano de obra agraria al sector industrial centralizado en las grandes urbes, aumentó la población de las ciudades que se mostraron incapaces de absorber tal flujo migratorio. A comienzos del siglo XIX, las tensiones sociales se fueron recrudeciendo en la medida en la que se agravaban problemas sociales como el hacinamiento, vivienda precaria, pobreza, lucha de clases, etc. (Chaves-Palacios, 2004, p. 98). Esta situación supuso un reto para la vivienda y alojamiento de la clase obrera, no por el respeto a un derecho de acceso de la vivienda, entonces inexistente, sino por dar respuesta a las deficientes condiciones de salubridad y riesgos asociados (enfermedades, epidemias, etc.) y los desórdenes públicos derivados de la falta de alojamiento (Rule, 1990).

La vivienda obrera, además de escasa y deficiente, estaba en manos del libre mercado al servicio de los intereses de la clase burguesa, a través del cual ejercía un acérrimo control de la clase obrera (García-Marquina, 2013, p. 172). La depravación del hábitat que encarnó el modelo privado de gestión de la vivienda obrera durante la revolución industrial fue denunciado públicamente por Edwin Chadwick en 1842 en su informe *The Sanitary Condition of the Labouring Population*, más conocido como Informe Chadwick, evidenciando la necesidad de generar políticas que permitieran el acceso a la vivienda a la población con recursos económicos más limitados (Díaz López, 2003, p. 184).

Tal fue la repercusión de este informe, junto con otros documentos de denuncia pública y la escalada de tensión social ante la precarización de la vivienda, que en Inglaterra, en el año 1844, se creó una Comisión Real de estudio de la cuestión que culminó en 1848 con la *Public Health Act*. Esta ley gozó de una enorme relevancia puesto que, además de identificar los principales problemas de salud pública de la época y definir una estructura para combatirlos, posibilitó que la responsabilidad de la salud pública pasara a manos del Estado incluyendo la responsabilidad derivada de las condiciones de la infravivienda (Calman, 1998, p. 587; Díaz López, 2003, p. 184).

Así, en Europa, el control de la vivienda social pasó, en un breve espacio de tiempo, de estar en manos privadas a depender del Estado, iniciándose a mediados del siglo XIX un periodo de desarrollo de normativas y legislaciones de carácter nacional dirigidos a la regulación, funcionamiento y ordenamiento de estas viviendas, que se erigieron como elementos catalizadores para la paz social y el desarrollo económico y urbano en los países europeos (García-Almirall & Arends-Morales, 2012, p. 5).

Este desarrollo urbano vivió su cénit a finales de siglo XIX con el Congreso Internacional de la Vivienda de París de 1889, que supuso un hito de referencia internacional sobre las nuevas líneas de intervención en urbanismo y vivienda que se estaban dando en la mayoría de los países europeos en los que ya habían comenzado trabajos de saneamiento y demolición de viviendas con problemas de salubridad, urbanización y equipamientos urbanos. Sin embargo, fue necesario esperar hasta la entrada del siglo XX para dar el pistoletazo de salida a la génesis y desarrollo de políticas de acceso a las poblaciones con rentas limitadas (Rodríguez-Alonso, 2009, pp. 126-127) fundamentalmente dirigidas, en un primer momento, a la construcción de viviendas para trabajadores en el Reino Unido, Alemania, Holanda y Escandinavia (Louvot-Runavot, 2001, pp. 44-45).

Sin menoscabar el interés de estas primeras construcciones destinadas a la población con vulnerabilidad socioeconómica, es preciso destacar que estas viviendas fueron muy reducidas en número si se tienen en cuenta las enormes dificultades de acceso a la vivienda de la época. Hubo que esperar a la finalización de la Segunda Guerra Mundial, ante los déficits de vivienda en una Europa arrasada por las dos contiendas internacionales, cuando se comienza una etapa de intensificación en la construcción de vivienda pública, principalmente de alquiler (Pareja Eastaway & Sánchez Martínez, 2012, p. 2) dirigidas a población con escasos recursos. A partir de este momento, fueron evolucionando los sistemas legales y políticos de viviendas sociales de los distintos países, siguiendo diferentes modelos de gestión pública de las viviendas sociales que veremos más adelante.

Para el caso español, el origen de las políticas sociales en materia de vivienda se inicia a mediados del siglo XIX, partiendo de iniciativas de gobiernos locales de ciudades como Madrid, Barcelona o Burgos relacionadas con la cesión de espacios o ayudas puntuales destinadas a la construcción de viviendas colectivas para la población obrera. De manera más concreta, en el año 1853, se publica la Real Orden de 9 de septiembre, considerada como la primera normativa dirigida a paliar los problemas habitacionales que sufría la población obrera en las ciudades de Madrid y Barcelona a través de la construcción de viviendas a población con bajos niveles de renta (Tatjer, 2007; Vila, 2003). Por su parte, a partir de 1875, se promovió la creación de entidades de construcción de viviendas y, en 1878, como afirma Villar-Ezcurra (1981, p. 41, en Aranguren, 2005), se publicó el Proyecto de Ley para la construcción de barriadas para la población obrera incentivando a las empresas constructoras mediante ayudas públicas y cesiones de terrenos públicos.

La vivienda se erigió como un recurso útil para paliar las problemáticas de salud pública, pues permitía a la población mantener unas condiciones higiénicas mínimas. Sin embargo, la escasez de vivienda a precios económicos imposibilitaba el acceso a la población con menores recursos económicos. Esta situación promovió la aprobación de la Ley de las Casas Baratas de 1911 (Jerez-Mir, 2012, p. 168), promulgada por el Rey Alfonso XIII en la que designa a las *Juntas para el fomento y mejora de las casas baratas* la responsabilidad, en su artículo 3a, de *estimar y favorecer la construcción de habitaciones higiénicas y baratas, destinadas a ser alquiladas o vendidas, al contado o a plazos, a personas que vivan de un salario o sueldo modesto o eventual*.

Esta ley supuso un hito de gran relevancia en la sociedad de principios del siglo XX, pues hasta entonces la vivienda y su gestión había estado en manos privadas, poco proclives a facilitar el acceso a colectivos vulnerables. No obstante, es preciso destacar, que si bien esta ley, basada en la francesa *Loi des Habitations à Bon Marché* de 1894, proponía como fin favorecer el acceso a la vivienda a la población con menos recursos en unas condiciones higiénicas, la intervención del poder público se limitaría a fomentar la iniciativa a través de la elaboración de informes, concursos y otros medios, pero en ningún caso se recurriría a la financiación pública (Castrillo Romón, 2003, p. 6).

A pesar del avance social que emprendió La Ley de Casas Baratas de 1911, ésta no contó con el éxito que se esperaba debido, en primer lugar, a la escasa colaboración de las autoridades municipales y las dificultades de acceso a la financiación pero, también, a consecuencia de diferentes fallos en su ejecución como la dificultad de la promoción de viviendas baratas por parte de sociedades benéficas como preveía la ley, las reticencias del Estado a ceder terrenos de manera gratuita y la escasa colaboración de las Cajas de Ahorros y entidades bancarias para facilitar crédito. Todo este conjunto de adversidades terminó por dilapidar esta innovadora ley (Van-Halen, 2016, p. 146) que requirió diez años más tarde, en 1921, de la publicación de una nueva ley de Casas Baratas (Ley de 10 de diciembre de 1921), que puso énfasis en solucionar los obstáculos de la ley anterior. Sin embargo, los esfuerzos fueron en vano y apenas se construyeron 1.290 casas baratas entre 1921 y 1924, unos resultados muy pobres para las acuciantes necesidades de vivienda de la época (Arias-González, 2011, p. 39).

Esta ley se vio sustancialmente modificada por el Decreto-Ley de 10 de octubre de 1924 y el Decreto-Ley de 29 de julio de 1925, a través de los cuales se creó un fondo

presupuestario para facilitar el crédito, se estableció una prima fija a la construcción, se ampliaron las ayudas y beneficios a las denominadas “casas económicas” dirigidas a la clase media y se impulsó la propiedad fijando un precio máximo de venta y facilitando la posibilidad de los adquirentes en propiedad de la vivienda a vender su vivienda en un plazo más reducido de tiempo, se pasó de la obligatoriedad de tenencia de la vivienda de 20 a 15 años, e incluso pudiéndola vender antes de 15 años si los nuevos propietarios reunían las condiciones necesarias para ser beneficiarios (Van-Halen, 2016, p. 160).

Estas modificaciones consiguieron despegar la construcción de casas baratas y económicas con unos resultados de construcción elevados fomentando la propiedad de la vivienda frente al alquiler, hasta que acaeció la crisis internacional derivada del crack de 1929 que derivó en una recesión económica en España, que afectó, principalmente, al sector de la vivienda.

Continuando con la tesis de Van-Halen (2016, p. 163) , fue en 1935, iniciando el camino de recuperación económica, cuando se publicó la Ley de Previsión contra el Paro de 25 de junio de 1935, que propuso la dinamización de la economía y lucha contra el desempleo a través del impulso de la construcción por medio de beneficios fiscales a cualquier tipo de vivienda. Esto tuvo una consecuencia esperada, además de mejorar el acceso a la vivienda de las clases medias y bajas, la burguesía podía también acceder a la compra de viviendas de renta limitada y obtener exenciones fiscales para facilitar opciones de negocio para las empresas y dinamizar la economía. Esta ley gozó de un éxito fugaz pues se vio truncada con el advenimiento de la Guerra Civil española en 1936.

Para que el Estado español asumiera como función propia la construcción de viviendas hubo que esperar, como sucedió en el caso europeo, al periodo de posguerra, en nuestro caso, la Guerra Civil. El fin de la contienda supuso el despegue de las políticas dirigidas a la reforma del urbanismo y el modelo de viviendas. Así, la Ley de 19 de abril de 1939, por la que se establece un régimen de protección a la vivienda de renta reducida y la creación del Instituto Nacional Vivienda (INV) encargado de fomentar la construcción de vivienda protegida, es la primera norma relativa a la protección de la vivienda, no obstante, como precisa Miguel Agudo-Zamora (2008, pp. 6-7), el concepto de vivienda protegida no estaba bien delimitado y se fue definiendo a lo largo de las sucesivas normas y políticas puestas en marchas durante el siglo XX. Como explica Jerez-Mir (2012, p. 168) entre 1939 y 1956, año en el que se publica la Ley General Urbanística, se dieron cita la reforma de régimen local, el desarrollo de la legislación urbanística en casos específicos como Barcelona o Madrid, así como la Ley de Arrendamientos Urbanos de 1946.

3.3. Evolución y delimitación conceptual de la vivienda de protección pública y la vivienda social

Habiendo analizado el origen de las viviendas de protección pública y las diferencias en su evolución en España y en los demás países europeos, parece lógico pensar que la conceptualización y el marco de intervención en viviendas sociales difieren considerablemente entre ellos (Arends-Morales & Garcia-Almirall, 2014, p. 179; Palacios, 2013, p. 217). Cada uno de ellos aplica políticas bajo criterios distintos heredados, por una parte, de la trayectoria socio-política del país y, por otra, de las circunstancias económicas específicas de cada uno, de manera que el significado de vivienda social es diverso en el ámbito europeo (Eurofund, 2014).

Por tanto, se hace ineludible delimitar el concepto de vivienda protegida y de vivienda social en Andalucía para conformar un marco semántico que nos permita referirnos a estas viviendas con propiedad.

De acuerdo con Agudo et al. (2007) el concepto de vivienda protegida va evolucionando y delimitándose a lo largo del siglo XX, influenciado por la legislación que se va sucediendo a lo largo de este periodo.

Así, la primera ley que se refiere a la vivienda protegida es la Ley de 19 de abril de 1939, a través de la cual se regula un sistema de protección de la vivienda de renta reducida y se crea el Instituto Nacional de la Vivienda (INV) como organismo encargado del cumplimiento de este sistema protector. Para la protección de estas viviendas de renta reducida se establece que deben cumplir las condiciones técnicas, higiénicas y económicas exigidas en las ordenanzas comarcales, así como incluirse en la planificación del INV.

Posteriormente, el Decreto 2131/1963, de 24 de abril, aprueba el Texto Refundido de la legislación sobre Viviendas de Protección Oficial, en el que se recoge que las viviendas de protección oficial deben construirse de acuerdo a los proyectos aprobados por el INV y en el marco de los planes del INV, además se estipula un periodo de 50 años para uso, conservación y disfrute.

El Real Decreto-Ley 12/1976, de 30 de julio, sobre inversión en vivienda, es el primero en la legislación nacional que acuña la categoría de “vivienda social” dentro de las tipologías de viviendas de protección oficial (VPO).

Por su parte, el Real Decreto-Ley 31/1978 de 31 de octubre, sobre Política de Vivienda de Protección Oficial, establece que estas viviendas deben estar dirigidas a ser el domicilio habitual y permanente, tener un máximo de 90 metros cuadrados de superficie útil y cumplir unas condiciones mínimas de precio y calidad además de ser calificadas como tales por los entes públicos competentes. Se limita a 30 años el uso, conservación y aprovechamiento. Esta normativa pretendía liberalizar el mercado para el fomento de la construcción y ampliar la oferta de vivienda a través de la simplificación administrativa (las anteriores normativas habían generado un amplio espectro de categorías de viviendas que dificultaba en demasía su administración) y las ayudas del estado a familias con menor renta para la compra de vivienda.

Con el establecimiento de este marco normativo se abrió un extenso periodo de más de 25 años, desde el inicio de la democracia avalada por la Constitución Española del 78 hasta el año 2005. En este periodo apenas hubo modificaciones de la normativa a nivel nacional en materia de vivienda protegida, salvo el desarrollo de las normativas autonómicas en este terreno que vinieron a refrendar lo estipulado en las leyes nacionales y el Real Decreto 727/1993, de 14 de mayo, que reguló el precio de la venta de las viviendas protegidas.

En definitiva la historia de las políticas de vivienda en España fomentó la compra-venta de la vivienda frente al alquiler, utilizando el mercado inmobiliario como

solución y acicate para la creación de empleo y la aceleración económica del país. Esto generó una cultura de la propiedad en la población española que se prolongó hasta nuestros días. La estabilidad normativa que permitió la Constitución Española y la escasez de reformas legislativas posteriores en materia de vivienda no hizo sino sostener e, incluso, incrementar esta tendencia de la propiedad.

El fomento de la compra-venta en detrimento del alquiler alcanzó también, como era previsible, a la vivienda protegida al que se sumaron tanto empresas privadas como empresas públicas de gestión de suelo y viviendas públicas, avivadas por un fuerte crecimiento y desarrollo de la construcción, basando la economía en el sector constructivo y que llevó a un aumento sin precedentes del parque de viviendas en España y a una escalada del precio de la vivienda hasta unos límites prácticamente insostenibles en los últimos años de la primera década del siglo XXI.

Continuando con Agudo (2007), con el objetivo de limitar esta escalada de precios, el Real Decreto 801/2005, de 1 de julio, aprobó el Plan Estatal de Vivienda 2005-2008, destinado a facilitar el acceso a una vivienda asequible de residencia habitual y permanente. En relación a la vivienda protegida este Plan Estatal favoreció la promoción de estas viviendas a precios menores que los que ofrecía el mercado libre, el impulso del alquiler de viviendas públicas, favorecimiento de la rehabilitación, mejora de la calidad y sostenibilidad del parque público de viviendas y atendió a colectivos con necesidades sociales específicas (tercera edad, discapacidad, jóvenes, etc.). Además este Plan autorizó el Registro de Viviendas Protegidas que permitía el control de las ayudas concedidas en materia de vivienda.

Atendiendo al marco andaluz, desde la transferencia de competencias del Estado a las Comunidades Autónomas, la región andaluza se sirvió de la legislación española para la gestión de las viviendas protegidas junto con algunos decretos referentes a los órganos de representación y distribución de competencias hasta 2005, año en el que se publicó la Ley 13/2005, de 11 de noviembre, de medidas para la vivienda protegida y el suelo, donde, a través del Decreto 149/2006, de 25 de julio, que la desarrolla, se define *“el régimen jurídico de determinadas actuaciones públicas en materia de vivienda protegida y suelo con la finalidad de facilitar el acceso de las vecinas y los vecinos de Andalucía a una vivienda digna y adecuada, de acuerdo con el artículo 47 de la Constitución, estableciendo medidas específicas para la producción de suelo con destino a vivienda protegida y otros fines de interés social, y para el control y prevención del fraude en materia de vivienda protegida y suelo”*, como define su primer artículo (Agudo et al., 2007).

Asimismo esta Ley, en su artículo 2, define el concepto de vivienda protegida como *“aquella que cumple las condiciones de uso, destino, calidad, precio de venta o alquiler y en su caso superficie y diseño, establecidas con carácter general o en cada uno de los programas en los planes andaluces y estatales de vivienda y suelo, y sean calificadas como tales por el Ayuntamiento correspondiente. Con carácter general se destinarán a vivienda habitual y permanente de unidades familiares cuyos ingresos no superen 5,5 veces el Indicador Público de Renta de Efectos Múltiples (IPREM)¹. No obstante cada uno de los programas establecerá las limitaciones para su acceso y régimen legal.”*

¹ A modo ilustrativo, para el año 2018, el IPREM se sitúa en 537,84 euros/mes.

Esta definición de vivienda protegida se ha mantenido hasta la fecha e incluso el Plan de Vivienda y Rehabilitación de Andalucía 2016-2020, regulado por el Decreto 141/2016, de 2 de agosto, se refiere a las viviendas protegidas de acuerdo a lo establecido la Ley 13/2005. En su capítulo primero se regulan las viviendas protegidas destinadas a la venta o al alquiler con opción a compra y los programas de acceso según las características de los solicitantes, así se distinguen los siguientes:

- Viviendas Protegidas de Régimen Especial: Destinadas a unidades familiares cuyos ingresos anuales no superen 2,50 veces el IPREM.
- Viviendas Protegidas de Régimen General: Destinadas a unidades familiares cuyos ingresos anuales no superen 3,50 veces el IPREM.
- Viviendas Protegidas de Precio Limitado: Destinadas a unidades familiares cuyos ingresos anuales no superen 5,50 veces el IPREM.
- Alojamientos Protegidos: Destinados a personas en riesgo o situación de exclusión social, debidamente acreditada a través de los correspondientes servicios sociales comunitarios de los municipios en que residan.

Por su parte el Capítulo Segundo de este Plan de Vivienda describe el programa de fomento del parque público de vivienda en alquiler o cesión del uso sobre suelos o edificios de titularidad pública. El Plan prevé que al menos la mitad de las viviendas de estas promociones estén dedicada a unidades familiares con ingresos que no superen 1,20 veces el IPREM, estando los criterios de adjudicación determinados por los Registros Municipales de Demandantes de Vivienda Protegida (RMDV), mientras que el resto de viviendas de la promoción están dirigidos a familias con una renta inferior a 2,50 veces el IPREM.

Las promociones de viviendas sujetas a este Capítulo Segundo, dirigidas a las familias con menos recursos y en régimen de alquiler son las denominadas “viviendas sociales”. En la presente tesis cuando el autor se refiere a las promociones de viviendas sociales (PVS) se refiere a las promociones de viviendas sujetas al Programa de Fomento del Parque Público de Vivienda en Alquiler o Cesión del Uso que viene definido por el Capítulo Segundo del Plan Andaluz de Viviendas.

Capítulo IV.

Las políticas de parque público de vivienda

Si bien en el capítulo de consideraciones teóricas se describió el origen de las viviendas protegidas, en el que se incluían las primeras leyes y políticas de vivienda en España y Europa, es cierto que hasta la finalización del convulso periodo de guerras de la primera mitad del siglo XX, no se comenzaron a desarrollar verdaderas políticas de vivienda protegida.

El presente capítulo pretende hacer un recorrido por la evolución de estas políticas que configuraron el urbanismo de las modernas ciudades españolas y europeas y establecieron modelos políticos de entender y hacer uso del suelo público dedicado a viviendas sujetas con algún tipo de protección. Para ello diferenciaremos tres etapas evolutivas, que coinciden con hechos históricos clave, que supusieron puntos de inflexión en la adopción de estrategias para favorecer el acceso a la vivienda a colectivos vulnerables y/o con escasos recursos económicos.

Así, la primera etapa comienza en los años 50, tras la finalización de la Segunda Guerra Mundial, que deja una Europa con un parque de viviendas muy deteriorado por la contienda y con una población europea con grandes dificultades para acceder a una vivienda con unas condiciones mínimas a un precio asequible. Esta etapa finaliza en las postrimerías de los años, 70 tras los efectos de la crisis petrolera en Europa y la instauración de la democracia en España.

La segunda etapa, se extiende desde los años 80 hasta la crisis económica de 2008. Este periodo se caracterizó por la intensificación de la construcción en la Unión Europea y en España por el desarrollo económico. Se vio truncada por el estallido de la

burbuja inmobiliaria que desencadenó una crisis económica mundial donde el derecho a la vivienda se vio profundamente resentido.

La última etapa, que abarca los últimos 10 años hasta la actualidad, viene definida por las consecuencias de la grave crisis y las profundas reformas en las políticas y legislación dirigidas a restituir y reformular los derechos y garantías sociales que se vieron seriamente comprometidos.

4.1. Etapa I: desde 1955 hasta finales de los 70

La gran crisis económica de los años 30, las dos guerras mundiales y las guerras civiles en España y Grecia habían arrasado una buena parte del parque de viviendas del que gozaba Europa en los inicios del siglo XX, así como de las viviendas sociales fruto de las pioneras políticas de vivienda que se originaron a mediados del siglo XIX, y que hemos referido con anterioridad.

Como indica Rodríguez Alonso (2009, p. 127), la escasez de vivienda que se sufre en Europa a finales de los años 40 y la explosión demográfica tras la Segunda Guerra Mundial, fueron causantes de un periodo con una elevada construcción de viviendas alcanzando, a finales de los años 70 en el Reino Unido, Alemania y Norte de Europa, un volumen de viviendas adecuado a las necesidades de la población.

En este boom constructivo de aproximadamente 30 años de duración, los poderes públicos de Europa (fundamentalmente países de las zonas Centro y Norte de Europa, ya que en los países del sur de Europa el boom de la construcción fue posterior,

en torno a los años 60) invirtieron masivamente en vivienda, de manera directa a través de la inversión pública como lo hacían los países del bloque socialista, o indirecta, incentivando la iniciativa privada. También el modelo mixto cuajó en muchos países de la zona euro (Fourcaut & Voldman, 2013, pp. 6-7).

Así, con el objetivo de garantizar un número de viviendas suficiente y favorecer el acceso de toda la población a una vivienda adecuada, los países europeos, en los años 50, ponen en marcha ayudas que se pueden organizar en las siguientes categorías en función de la cronología con la que se han ido instaurando en este periodo de alta intensidad constructiva hasta finales de los 70 (Rodríguez-Alonso, 2009, pp. 127-128):

- *Ayudas a la producción.* Destinadas a reducir los costes de construcción de las viviendas.
- *Ayudas a las personas.* Destinadas directamente a inquilinos que no pueden soportar el coste de la vivienda.
- *Ayudas fiscales.* Dirigidas a reducciones o exenciones tributarias por la compra o alquiler de vivienda.

Sin embargo, estas ayudas se centraron en generar suficiente stock de viviendas y, aunque estas ayudas sirvieron para ampliar notablemente el parque residencial de estos países, la calidad de las viviendas y los servicios urbanos no fueron de la mano del aumento residencial.

Por su parte, a nivel nacional, la política de vivienda seguida en este periodo en España responde a dos líneas fundamentales: por una parte, facilitar el acceso a la vivienda en un periodo de posguerra donde la falta de disponibilidad y la precariedad de

la vivienda era uno de los problemas más acuciantes, a través del desarrollo de políticas que favorezcan la promoción y construcción de nuevas viviendas. Por otra parte, derivada de la orientación en la que se fabricaron estas políticas de incentivos a la construcción, se favoreció la propiedad frente al alquiler (Naredo, 2010, p. 17).

Como se menciona en el apartado anterior, la etapa de construcción masiva en España llega a finales de los años 60, esto es, casi dos décadas de retraso con respecto al boom constructivo en Europa. Sin embargo, esta etapa en España apenas duró una década, de 1964 a 1976, un tiempo récord en comparación con los 30 años invertidos en Europa para reconstruir el parque de viviendas que quedó arrasado tras la Segunda Guerra Mundial (Leal, 2005, p. 67).

Como en el caso europeo, el objetivo de este desarrollismo constructivo era atender a la demanda de vivienda debido a que el parque de viviendas había quedado obsoleto e insuficiente, incapaz de atender las nuevas realidades sociales que surgieron como la migración de la población rural española a las ciudades. Asimismo, los Planes de Desarrollo Económico y Social de los gobiernos franquistas pusieron el foco en el acceso a la vivienda de las personas con menos recursos económicos a través de la construcción de viviendas protegidas.

Sin embargo, a diferencia de otros países europeos, la legislación española fomentó un parque de vivienda de propietarios, frente a otras fórmulas como el alquiler. Como afirma Maldonado (2005, p. 68), España es un país de propietarios a pesar de que en el año 1950 más de la mitad de los hogares españoles estaba en régimen de alquiler, tendencia que se fue revertiendo por diferentes motivos que estudiamos a continuación.

En primer lugar, por la puesta en marcha de leyes que favorecían la compra-venta de la vivienda frente al alquiler, es el caso de la Ley de Arrendamientos Urbanos de 1946. Esta ley estableció la congelación del valor del alquiler, además de una prórroga indefinida de los contratos de alquiler con el objetivo de facilitar el acceso de la población con escasos recursos. Sin embargo, esta ley tuvo un efecto perverso, no sabemos si deseado o no, ya que las promociones de vivienda pertenecían a manos privadas y los promotores encontraron más beneficio en la venta de las viviendas que en el alquiler. Esto hizo que se fomentara la propiedad del parque de vivienda en detrimento del alquiler, manteniéndose este pulso hasta la publicación de la nueva Ley de Arrendamientos Urbanos de 1994 (Leal, 2005, p. 138).

En segundo término, no es posible hablar del fomento de la vivienda en propiedad sin tener en cuenta el Primer Plan de Viviendas Nacional de 1955 aprobado por el Decreto de 1 de julio de 1955, a través del cual se otorga la autorización al recién creado Instituto Nacional de Vivienda para la construcción de 550.000 viviendas de “renta limitada” entre 1956 y 1960, que facilitaron la recalificación de suelos para aumentar la edificabilidad dando origen a los *años del desarrollismo* desde los sesenta hasta la crisis petrolífera de los años setenta que dilapidaron este modelo (Naredo, 2010, p. 17).

Otra fórmula con impacto en el aumento de la vivienda en propiedad en España fue la desgravación impositiva por inversión en la compra de viviendas, a partir de la cual, el comprador de vivienda se beneficiaría de exenciones fiscales derivadas de la inversión realizada en vivienda, motivo que ha facilitado la compra-venta frente al

alquiler. También las viviendas de protección oficial, o lo que es lo mismo, viviendas sociales destinadas a la venta, que a precios bajos comparados con las viviendas que ofrece el mercado libre (Leal, 2005).

Otro elemento es el impulso a la construcción de viviendas en nuestro país. La construcción de la viviendas no sólo cumple con el objetivo de ampliar el parque de viviendas para atender las demandas de vivienda de la población, sino también cumple un objetivo de fomento de la actividad económica y, sobre todo, la creación de empleo en una época en la que España vivía aislada por la comunidad internacional y donde la capacidad adquisitiva y de ahorro era muy reducida (Van-Halen, 2016, p. 146).

A nivel urbanístico, la legislación española vigente en esta primera etapa también contribuyó indirectamente en la configuración de tenencia de la vivienda. Es el caso de la primera ley de Suelo de 12 de mayo de 1956. Ésta fue una ley avanzada que reguló el sistema urbanístico en el que la administración pública adquiere las competencias integrales de su gestión, no siendo posible la actuación urbanística sin la planificación y autorización previa de la Administración. Introdujo, también, otros elementos innovadores como la valoración del suelo en función de la introducción de la clasificación tipológica de suelos, diferenciando entre suelo urbano, de reserva urbano y rústico. Sin embargo, fue una ley que vio la luz sin un consenso político y con una fuerte reticencia por parte de los ayuntamientos que desvirtuó el sentido originario de la norma y, debido a un insuficiente seguimiento por parte de las administraciones locales competentes y unas medidas que no dieron respuesta a los cambios socioeconómicos que se dieron cita en la España de los años 50, derivó en el desarrollo de un proceso de densificación de vivienda en las grandes ciudades y una contribución al desorden

urbanístico en la periferia, favoreciendo una escalada importante del precio de la vivienda (Agudo et al., 2007, p. 32). Por supuesto este aumento de precio benefició los intereses económicos de los promotores que favorecían la venta de vivienda a través de la cual obtenían notables plusvalías.

Todo esto contribuyó a que España pasara de ser un país donde predominaba el alquiler en los años posteriores a la Guerra Civil a un país donde las tres cuartas partes de la vivienda son en régimen de propiedad y ha calado en la sociedad la cultura de la propiedad y la inversión en ladrillo para obtener rendimientos especulativos (Mateo, 2013, p. 50).

4.2. Etapa II: de 1978 hasta 2008

Las dos últimas décadas del siglo XX vienen definidas, en materia de vivienda social en Europa, por la crisis del petróleo, el freno en el crecimiento económico de los países europeos y la desaparición del pleno empleo, lastrando a los Estados con bolsas elevadas de desempleo. Estos hechos tuvieron un impacto muy importante en la redefinición de las políticas de vivienda en Europa.

Esta reorientación de las políticas llevó a constreñir el sustento público a las viviendas sociales por medio de recortes presupuestarios y privatización de viviendas sociales (Czischke, Pittini, & Europe, 2007; García-Almirall & Arends-Morales, 2012).

En la actualidad, siguiendo a García-Almirall y Arends-Morales (2012), la política de vivienda europea ha virado de la atención a la clase trabajadora a colectivos vulnerables y en riesgo de exclusión social en la sociedad actual, donde la cohesión

social supone un reto a abordar en el siglo XXI junto con la eficiencia energética y la sostenibilidad de la construcción. Otro de los cambios notables a lo largo de la evolución de estas políticas en Europa es la competencia cada vez más autónoma de gobiernos locales y regionales en la confección de planes, regulaciones y normativas relativas a la promoción y gestión de las viviendas sociales con el objetivo de acercar la estructura administrativa a la realidad social de las personas demandantes de vivienda social.

Centrándonos en la vivienda social, el estudio de los modelos de gestión en la Unión Europea reviste una enorme complejidad que parte de la conjugación de tres elementos fundamentales para la estandarización de modelos: el concepto de vivienda social, los diferentes modelos de gestión de las viviendas sociales y el desarrollo legislativo de cada país de acuerdo a su contextos específico.

Una de las principales dificultades para clasificar o agrupar los diferentes modelos de gestión seguidos por los países europeos radica en la definición del concepto de vivienda social. De acuerdo con Pittini & Laino (2012), la Unión Europea se caracteriza por la enorme diversidad de situaciones, concepciones y de políticas de los estados miembros, siendo varios los conceptos que se dan cita para la definición del significado de vivienda social, ente ellos encontramos, el tipo de ocupación (venta o alquiler), la titularidad pública o privada de los proveedores, las características socioeconómicas de las personas beneficiarias y el modo de financiación de las viviendas. En torno a estos conceptos existe un amplio espectro de situaciones y regulaciones para la consideración de vivienda social entre los distintos estados miembros. Por tanto, la construcción de una definición común de vivienda social resulta complicada.

Atendiendo a esto, la Unión Europea, con el objetivo de estandarizar la información relativa a viviendas sociales procedentes de los distintos países de la Unión, toma como referencia lo expuesto en el II Informe Bienal sobre Servicios Sociales de Interés General donde se establece que la provisión de vivienda social incluye

"el desarrollo, alquiler o venta y mantenimiento de viviendas asequibles y su atribución y gestión, que puede igualmente comprender la gestión de las propiedades inmobiliarias y el su entorno. Asimismo, la gestión de la vivienda social puede incluir aspectos sociales, sirva de ejemplo, los servicios sociales que incluyen programas de vivienda o realojamiento para grupos específicos, o servicios de gestión de deudas para hogares de bajos ingresos." (Comisión Europea, 2010).

En segundo lugar, parece claro que en los distintos países europeos se han seguido modelos diferentes de gestión de viviendas sociales, en función de la historia, los recursos y la evolución legislativa y de prestación de servicios que impera en cada país, esto ha contribuido a dificultar un consenso generalizado en torno a la clasificación y regulación de estos modelos de gestión. Así nos encontramos en la literatura científica diversas clasificaciones según diferentes criterios que esbozan comunales entre los modelos de gestión de los distintos países europeos.

Es el caso de Lachambre, citado por Juan-Toset (2012, p. 454), que clasifica los modelos de gestión de las políticas de viviendas en dos grandes sistemas en función de su trayectoria histórica. Por una parte, encontramos el "sistema político" donde se

situán países como Reino Unido (hasta 1988), Portugal, Irlanda, Luxemburgo y España, cuya característica común es que el parque de viviendas sociales es configurado de acuerdo a intereses o criterios políticos, sin tomar en cuenta las condiciones económico-financieras del país y estableciendo precios muy por debajo de las viviendas sometidas al libre mercado fijados de manera arbitraria, sin tener en cuenta la capacidad de renta de las personas inquilinas. La gestión de las viviendas corre a cargo de sociedades concesionarias o instituciones públicas.

Un segundo sistema lo componen aquellos países como Alemania, Austria, Holanda, Dinamarca y Reino Unido (desde 1988), que buscaron un equilibrio entre el precio del alquiler de la vivienda y los ingresos de la población residente, es el llamado “sistema económico” que descarga su gestión en instituciones sin ánimo de lucro independientes de la administración pública.

Por su parte, el Parlamento Europeo (2006) realizó una clasificación de los modelos de gestión de acuerdo al criterio de volumen de aportación económica de cada país dedicado a la política de viviendas. Como resultado se obtienen cuatro bloques conformados de la siguiente manera:

- Países con una aportación superior al 3% del PIB a la política de vivienda. Entre los que se encuentran Países Bajos, Suecia y Reino Unido, donde los parques de viviendas sociales de alquiler son muy extensos.
- Países con una aportación entre el 1 y el 2% del PIB. Es el caso de países como Austria, Dinamarca, Francia y Alemania.

- Países con una aportación aproximada al 1% del PIB. Irlanda, Italia, Bélgica, Finlandia y Luxemburgo son sus máximos exponentes y se caracterizan por tener una elevada vivienda en propiedad frente a un parque de viviendas sociales en alquiler reducido.
- Por último, países con una aportación inferior al 1% del PIB, como son España, Portugal y Grecia, donde la propiedad de la vivienda es el sector ampliamente mayoritario, con un parque vivienda social de alquiler exiguu.

Otra clasificación viene dado por el Observatorio Europeo de la Vivienda Social, cuyo criterio se establece por el tamaño de población atendido. Así, distingue países con un modelo “universalista”, esto es, que su política de viviendas propone objetivos de vivienda de calidad a precios asequibles para el conjunto de la población, entre ellos destacan Países Bajos, Dinamarca o Suecia. Y, en segundo lugar, el resto de países europeos que constituyen el modelo “focalizado” donde la vivienda social está dirigido a colectivos concretos o grupos vulnerables (García-Almirall & Arends-Morales, 2012, p. 8).

Por tanto, la definición de modelos de gestión de viviendas sociales en Europa va a depender de los criterios que se tomen en cuenta para la clasificación de las políticas de viviendas de cada país, no obstante, sí parece que en países del Norte de Europa se ha apostado por modelos más garantistas que en los países del Sur, realizando importantes inversiones en materia de vivienda, ajustándose a la realidad socioeconómica de las personas demandantes de viviendas e incluyendo un mayor rango de población susceptible de beneficiarse de estas políticas.

Para el caso español, esta segunda etapa de finales del siglo XX y comienzo del XXI en España, viene definida, además de por las anteriormente descritas características económicas y políticas que afectaron a Europa, por la finalización del régimen franquista y el alumbramiento y desarrollo de la Constitución Española de 1978.

De acuerdo con Agudo-Zamora (2008, p. 7) la corriente europea de finales del siglo XX de incluir en sus marcos constitucionales un listado de derechos sociales que constituyera un marco jurídico de garantías sociales sobre el que basar un Estado Social de Derecho, influyó en la redacción de la Constitución Española que dedicó su Capítulo III a la enumeración de los “Principios rectores de la política social y económica”. Dentro de este capítulo se incluye el artículo 47 de nuestra Carta Magna que recoge el acceso y disfrute a una vivienda digna y adecuada como uno de los derechos sociales fundamentales.

Esta visión social y de derecho de la vivienda supone un revulsivo conceptual que incorpora a la vivienda en el ara de los derechos que deben ser protegidos por los poderes públicos, especialmente ante aquellos colectivos vulnerables con dificultades en su acceso y sostenimiento, para los que es necesario introducir políticas activas que favorezcan la satisfacción de este derecho. Aunque, como veremos, la puesta en práctica de este derecho no alcanzó los objetivos previstos en la Norma (Vinuesa & Porras, 2017, p. 104).

Así, la asunción del derecho a la vivienda por parte de los políticos se une a los frenéticos cambios que se viven en la España de finales de los años 70 y la década de los 80, en la que vivió una época de ruptura con el régimen anterior y abrazó a las

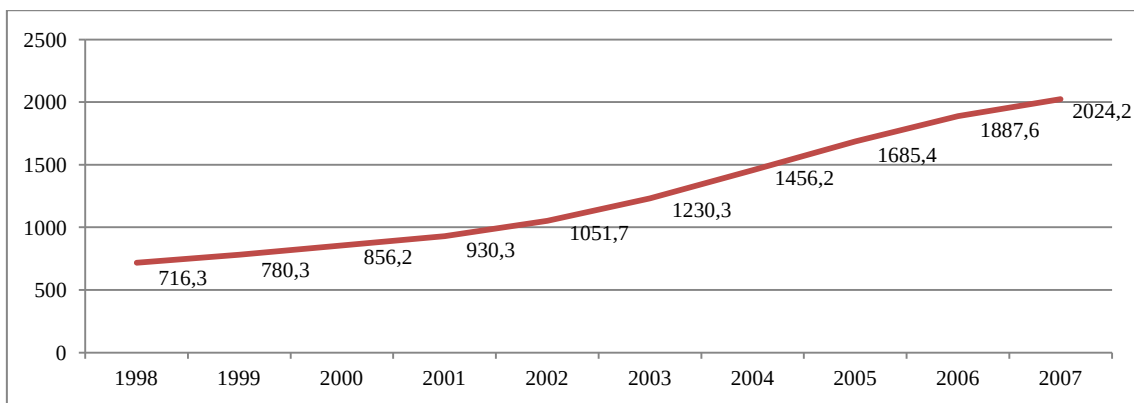
nuevas libertades y garantías que ofrecía el marco constitucional y que favoreció cambios profundos en todos los órdenes, social, artístico, económico y político, que, por supuesto, tuvo implicaciones en las viviendas sociales y su gestión.

Unido a ello, la incorporación de España a la Unión Europea en los años 80, trajo consigo unas condiciones favorables a la recalificación y revalorización urbana que propició el aumento desproporcionado de negocios especulativos ligados al ladrillo (Naredo, 2010, p. 22). Esto desembocó en una intensificación de la construcción de vivienda promovida por una bajada de los tipos de interés en la zona Euro que hizo que los inversores vieran en la vivienda una opción segura por la que apostar. También, atraídos por esta bajada de tipos de interés, se provocó una enorme demanda de hipotecas por parte de las familias españolas para la adquisición de una vivienda en propiedad (en el año 2000 el 82% de españoles vivía en una casa en propiedad) (Lube, 2013, p. 68). Fruto de esta intensificación España, pasó de tener déficits de viviendas a un peligroso excedente del 48%. Este ritmo frenético de construcción, inversión y solicitud de crédito hipotecario terminó por generar un concepto de vivienda dominado por un interés mercantil, olvidando el interés social de la misma coincidiendo con el debilitamiento del Estado del Bienestar. Asimismo, la participación del Estado en la vivienda de protección oficial se redujo de una manera drástica pasando de un 60% de vivienda protegida promovida por el Estado en los albores de los años 80, a menos del 10% en los primeros años del siglo XXI (Pereda, Actis, & de Prada, 2004, p. 15).

Como cabía esperar, este aumento de vivienda generó consecuencias positivas cuya cita sería ineludible en esta tesis. La población en general se benefició de una sustancial mejora de las condiciones de la vivienda y la posibilidad de acceso a una casa

en propiedad se hizo extensible a gran parte de la población, algo impensable para generaciones anteriores. Sin embargo, el carácter mercantil y de inversión que adquirió la vivienda en España supuso que se disparara la especulación sobre la vivienda. El desequilibrio entre la oferta y la demanda de vivienda unido a la permisividad en la inversión especulativa contribuyeron a la escalada exponencial de precio de la vivienda que desató la burbuja inmobiliaria entre los años 1998 y 2005, ver Figura 1, que aumentó de una manera desproporcionada llegando a duplicarse el valor en menos de una década (Lube, 2013, p. 70; Méndez -Valle & Plaza-Tabasco, 2016, p. 103).

Figura 1. Precio de la vivienda libre en España desde 1998 a 2007. (euros/m²)



Fuente: INE

El *laissez-faire* de la Administración estatal amparada en el crecimiento del PIB, el crecimiento de la construcción y el aumento del nivel de renta las familias españolas, en lugar de acotar una demanda que reajustara el equilibrio con la oferta de vivienda y contuviera la escalada de precio, y limitar el acceso al crédito jugó un papel fundamental en la recesión acaecida a finales del año 2007 (Navarro, Torres & Garzón, 2011) fruto del estallido de la burbuja inmobiliaria que afectó directamente a las familias y a los colectivos con mayor vulnerabilidad social que se vieron incapaces de afrontar los gastos hipotecarios ante las consecuencias directas de la crisis financiera,

como fueron el aumento del desempleo y la bajada de salarios en un contexto de un elevado endeudamiento familiar.

Esto, unido a la falta de vivienda de alquiler, que no era deseada porque no dejaba los beneficios que se conseguían con el libre mercado de la vivienda en propiedad, condujo a una situación de desigualdad social donde los colectivos con menos recursos económicos tenían dificultades para acceder a viviendas, teniendo que ocupar espacios urbanos con viviendas devaluadas por la degradación de los edificios y con escasos recursos urbanos, generando un proceso de segregación residencial en pleno siglo XXI.

A nivel autonómico, esta segunda etapa viene marcada por la transferencia de competencias a las Comunidades Autónomas. La Constitución Española de 1978 rediseña la gestión político-administrativa del territorio. Los municipios adquieren un mayor protagonismo en las competencias sobre urbanismo y vivienda, que fueron continuistas con las políticas de revalorización del suelo y permitiendo la promoción especulativa hasta el punto de convertirse la vivienda en la principal fuente de financiación municipal desde los años 80. Sin embargo, también reciben los déficits urbanísticos arrastrados de la época anterior, mientras que el parque público de viviendas fue transferido a las Comunidades Autónomas (Vinuesa & Porras, 2017, p. 104).

Continuando con Vinuesa y Porras (2017, p. 104) en este periodo la promoción privada de viviendas se extiende de tal manera que la vivienda pública queda reducida a un plano testimonial, principalmente relegada a zonas o promociones donde la iniciativa

privada no encuentra interés económico. Esto ha tenido notables consecuencias en el acceso a la vivienda, la calidad de las mismas y del espacio urbano donde se ubican estas viviendas, originando problemas de segregación residencial.

Dentro de estos cambios destaca, con especial importancia en el ámbito de la vivienda, la transferencia de competencias hacia las comunidades autónomas. Esta transferencia, prevista por la Constitución Española en su artículo 150.2 en el que formula que *“el Estado podrá transferir o delegar en las Comunidades Autónomas, mediante Ley Orgánica, facultades correspondientes a materia de titularidad estatal que por su propia naturaleza sean susceptibles de transferencia o delegación. La ley preverá en cada caso la correspondiente transferencia de medios financieros, así como las formas de control que se reserve el Estado”*.

La vivienda se encuadra dentro de las materias de titularidad estatal que pasaron a manos de la gestión regional. Para el caso de Andalucía, el Real Decreto 3481/1983, de 28 de diciembre (BOJA núm.24, de 13 de marzo de 1984), marca la transferencia de las funciones y servicios relacionados con la gestión de la vivienda del Estado a la Comunidad Autónoma de Andalucía. Este Real Decreto enumera todas las funciones que asume la Comunidad Andaluza en materia de vivienda, así como aquellas que seguirán siendo de competencia estatal y las que requerirán de la cooperación entre la Administración del Estado y la Administración Autonómica.

De las funciones que competen a la Comunidad Autónoma de Andalucía en relación a la vivienda social destacan:

- *Elaboración de la normativa propia en materia de vivienda e inspección del cumplimiento de la normativa estatal y autonómica, así como la tramitación y resolución de expedientes administrativos derivados de su infracción.*
- *Programación, control y seguimiento de viviendas de protección oficial en el ámbito territorial autonómico.*
- *Promoción pública de viviendas de protección oficial, así como la adquisición y gestión del suelo destinado a tal fin en el ámbito económico, tanto directa como encomendada a las sociedades estatales.*
- *Control y calificación de viviendas de protección oficial, de promoción privada, mediante la aplicación de la normativa básica estatal y autonómica correspondiente.*
- *Programación de las actuaciones de control de calidad de obras de edificación de promoción pública y supervisión de programas de control de edificación de promoción privada;*
- *Gestión y resolución de subvenciones al patronato de mejora de vivienda rural, a la conservación del patrimonio de las corporaciones locales y a las actuaciones protegibles en materia de vivienda.*
- *Gestión y resolución de los expedientes relacionados con la concesión y ayuda económica personal en el ámbito autonómico, de acuerdo con la normativa y procedimiento establecido por el estado y por la Comunidad Autónoma.*
- *Constitución y participación en sociedades de ámbito autonómico para la promoción de viviendas de protección oficial.*
- *Estudios básicos y gestión de rehabilitación de áreas urbanas y rurales y adopción de medidas de conservación y mejora del parque inmobiliario, así como del patrimonio arquitectónico de interés comunitario.*

- *Convenios con corporaciones locales y sus órganos de gestión como forma de promoción pública.*

El Estatuto de la Autonomía, sujeto al imperativo constitucional, refiere en su artículo 25 que “la ley regulará el acceso a la misma en condiciones de igualdad, así como las ayudas que lo faciliten”. Del mismo modo, atendiendo a los colectivos con dificultades para satisfacer este derecho el artículo 37.1.22º regula el uso racional del suelo para evitar la especulación y promoviendo el acceso de los colectivos necesitados a viviendas protegidas para el que se tomaran tantas medidas cuanto sean precisas para garantizar este derecho.

En un primer momento, tras la transferencia de competencias en 1984, la política andaluza de viviendas se centró en el desarrollo de la planificación urbanística municipal, por lo que no se consideró la necesidad de desarrollar una normativa específica en el ámbito de la vivienda a nivel regional, sirviéndose de la legislación estatal considerada suficiente y adecuada, al menos, hasta los años 90 (Agudo et al., 2007). Esta planificación estuvo conformada por nuevos programas de vivienda como fueron las Actuaciones Singulares de Vivienda, la Auto rehabilitación de Vivienda, la Eliminación de Infravivienda y la Mejora de la Vivienda Rural y la Arquitectura Bioclimática (Sánchez-Martínez, 2003, p. 404).

De acuerdo con Sánchez-Martínez (2003, p. 405) estas actuaciones, centradas en la promoción y rehabilitación de viviendas, supuso el incremento del 21,45% del parque andaluz de viviendas. Sin embargo, a pesar de este incremento, la concentración de la población en los principales entornos urbanos andaluces en los años ochenta hicieron insuficientes los esfuerzos por ampliar el parque de viviendas en Andalucía. Esto unido

al *boom inmobiliario* de los últimos años de la década de los ochenta y al retroceso en la promoción de viviendas de protección oficial (VPO) frente a las viviendas de mercado libre, tuvo como consecuencia una subida importante en los precios que desencadenó un problema grave de acceso a la vivienda, especialmente en el ámbito urbano y entre la población joven y la población con un bajo nivel de renta.

Es en 1991 cuando la comunidad andaluza busca la implementación de un nuevo modelo de vivienda para una Comunidad con un vasto territorio y una población con grandes bolsas de pobreza y precariedad en vivienda y urbanismo (González-Tamarit, 1992; Sánchez-Martínez, 2003, p. 404). Con la puesta en marcha del I Plan Andaluz de Vivienda 1992-1995 se pretendió paliar esta situación mediante la coordinación de la política de vivienda y la política de suelo, la definición de colectivos con dificultades de acceso y el refuerzo de actuaciones públicas de vivienda y suelo para la mejora del acceso a la vivienda de estos colectivos, principalmente en zonas urbanas de alta densidad de población. En este Plan se distingue entre programas y promociones del Sector Público, plenamente financiados con dinero público autonómico, y Sector Protegido, de promoción privada pero sujeto a ayudas públicas, generalmente del Estado. Asimismo, la ley 1/1994, de 11 de enero, de Ordenación del Territorio de la Comunidad Autónoma de Andalucía, contribuyó a asentar la regulación legislativa sobre ordenación del territorio con el objetivo de mejorar la cohesión y desarrollo urbanístico de la región andaluza.

El I Plan arrojó unos buenos resultados en cuanto a número de nuevas promociones y mejora de acceso. No obstante, los objetivos planteados no llegaron a cubrirse, la vivienda en alquiler era aún poco representativa, la rehabilitación de

viviendas insuficiente y las nuevas promociones se centraron principalmente en ciudades de menos de 250.000 habitantes, en lugar de los grandes núcleos urbanos donde se concentraban los problemas más importantes de acceso a la vivienda. Además, en 1996 la situación socioeconómica de España era comprometida, con una alta tasa de paro, contratos cada vez más precarios y obligada a la contención del déficit para cumplir las condiciones impuestas por el tratado de Maastricht para la incorporación de España a la Unión Monetaria (Sánchez-Martínez, 2003, p. 409). Por todo ello, se consideró necesaria la creación de un II Plan Andaluz de Vivienda y Suelo 1996-1999, que continuará con las líneas de intervención en vivienda y suelo emprendidas por el primer plan y que afrontará los retos que no se habían podido cubrir durante el primer periodo y corregir el déficit de viviendas protegidas.

Sin embargo, con la llegada del nuevo Gobierno estatal en 1996 y la aprobación del Plan Nacional de Vivienda y Suelo 1998-2001, se reestructura la política de viviendas a nivel nacional. Por lo que se decide abortar el II Plan Andaluz un año antes con la publicación del Decreto 259/1998 a través del cual se instaura el III Plan Andaluz de Vivienda y Suelo 1999-2002.

Como se ha visto, esta nueva etapa se caracterizó por una fuerte expansión de la construcción, por la vía de la urbanización de suelos catalogados no urbanos y una fuerte especulación de la vivienda, que encareció el precio de la vivienda pero que se vio compensada por los bajos tipos de interés que facilitaba la Unión Europea.

Las medidas contempladas en el III Plan Andaluz de Vivienda y Suelo 1999-2002 fueron la promoción pública de vivienda, focalizando en la vivienda de alquiler,

fomento de la promoción privada, conservación y rehabilitación, y transformación de la infravivienda.

El IV Plan 2003-2007 de Vivienda y Suelo, vino a intentar corregir las situaciones de dificultad de acceso debido al sostenido aumento de precio de la vivienda por la vía de la protección a colectivos con vulnerabilidad social. Para este fin se articularon un nutrido conjunto de acciones como son la categorización de las viviendas en venta y alquiler según el colectivo al que van dirigidas con unas condiciones de precio y de tenencia, acciones encaminadas a facilitar el acceso a la vivienda de la población joven, dinamización de la rehabilitación, etc. (Agudo-Zamora, 2008, p. 62).

4.3. Etapa III: de 2008 a la actualidad

Esta etapa se dirime entre las consecuencias de la profunda crisis que sucedió al estallido de la burbuja inmobiliaria y los esfuerzos de la administración pública por corregir, a través de la modificación y generación de un nuevo marco normativo, los desajustes que esta crisis provocó en el Estado y, por supuesto, en las Comunidades Autónomas.

4.3.1. Consecuencias del estallido de la burbuja inmobiliaria

En cuanto a las consecuencias urbanas y territoriales derivadas de la lógica económica de la construcción de viviendas y la trayectoria de adquisición de viviendas en propiedad se ha generado, en primer lugar, un parque de viviendas sociales de alquiler escaso, ya que el mercado libre domina notoriamente la promoción de viviendas. En segundo lugar, el modelo urbanístico resultante de la injerencia de esta

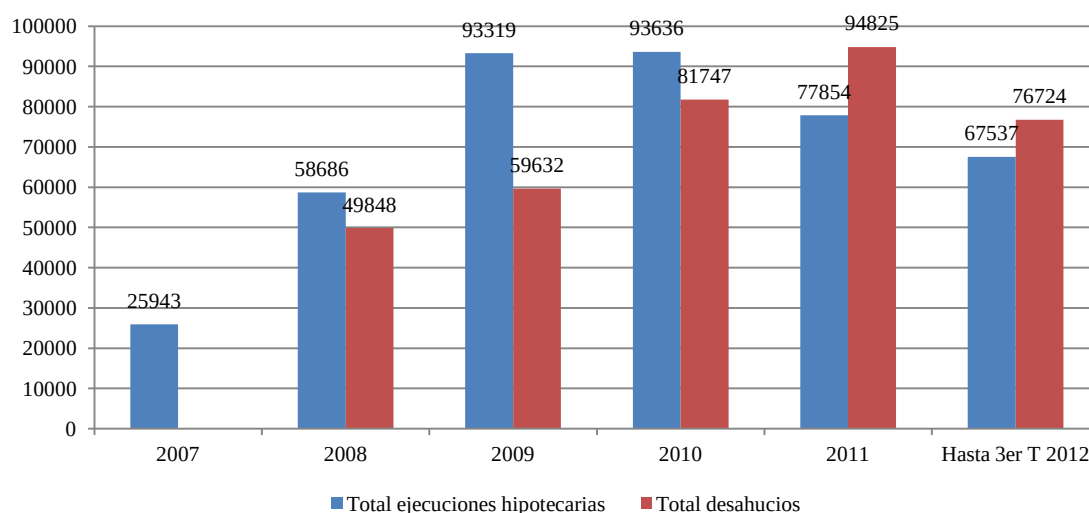
lógica especulativa ha seguido un derrotero incontrolado, masificando de viviendas las zonas de interés privado y dejando en España zonas prácticamente deshabitadas, ocupando la primera posición en el ranking de países con más localidades abandonadas y destrucción del patrimonio inmobiliario (Naredo, 2010, p. 23). Asimismo, la intensificación constructiva y la necesidad de generar rendimiento económico ha derivado en un parque inmobiliario de escasa calidad tanto en la vivienda como en los espacios urbanos, ya que se construyó sin atender a los estándares urbanísticos que fijaban las normativas en este ámbito.

Las consecuencias en la esfera de lo económico han sido las más evidentes. Cuando la falta de liquidez se consolidó debido al estallido de la burbuja inmobiliaria, dejó al descubierto una alta tasa de endeudamiento público y privado así como desequilibrios financieros que llevaron a la economía en España a una profunda crisis, dando al traste con las inversiones en promoción inmobiliaria de empresas y bancos que vieron cómo la morosidad se convertía en un problema estructural que ha puesto a la economía española en una situación crítica (Naredo, 2010, p. 24).

Por último, las consecuencias sociales no tardaron en ponerse de manifiesto: el aumento del paro, el incremento del empobrecimiento de la población y las dificultades de afrontar los gastos de la vivienda, por un lado, y el acceso a la misma, por otro, fueron los primeros testigos de una precarización del Estado de Bienestar como no se había conocido en España en las últimas décadas (Naredo, 2010, p. 25). La facilidad de acceso al crédito, promovida por las entidades bancarias, provocó un sobreendeudamiento en la población que, con la falta de liquidez y el aumento del paro, imposibilitaron el afrontamiento de las hipotecas y créditos, conllevando una ola de

ejecuciones hipotecarias y desahucios antes desconocidos desconocida (Pareja Eastaway & Sánchez Martínez, 2012, p. 154; Vives-Miró, Rullán, & González, 2017, p. 6), que trajo consigo enormes consecuencias sociales especialmente a la población más vulnerable y con menores recursos para la supervivencia socioeconómica.

Figura 2. Lanzamientos y ejecuciones hipotecarias por CC.AA.



Fuente: (Colau & Alemany, 2013)

4.3.2. Reestructuración de las políticas de vivienda ante la crisis habitacional

Fruto de estas graves consecuencias, se llevó a cabo en toda Europa una reestructuración de las políticas de vivienda, especialmente en España e Irlanda donde la burbuja inmobiliaria afectó con más virulencia (Pareja-Eastaway & Sánchez-Martínez, 2015, p. 154).

En primer lugar, España frenó la implementación de las políticas tradicionales ante las dificultades de acceso de la vivienda como son la provisión de Viviendas de Protección Oficial (VPO) y el desarrollo de Planes de Vivienda plurianuales dirigidos a

revertir la situación. La escasez crediticia y la falta de liquidez abocaron estas políticas al fracaso. La compra venta de VPO en España se redujo de cerca de 70.000 viviendas en 2013 a 15.264 en 2015, quedando por debajo del 5% del total de compra-ventas de vivienda en este año (Pareja-Eastaway & Sánchez-Martínez, 2015, p. 162). Era frecuente en los años de la crisis encontrar nuevos adjudicatarios de VPO en propiedad que no podían acceder a la vivienda demandada por falta de crédito hipotecario teniendo que renunciar, por tanto, a la vivienda.

Ante esta situación los Planes de Vivienda estatales y, como veremos más adelante, también los autonómicos, trataron de poner en valor el alquiler y la rehabilitación en detrimento de la venta de vivienda. De hecho, el Plan Estatal de Vivienda 2013-2016 es el primer plan que no incluye la promoción de viviendas protegidas destinadas a la venta. Esta reorientación de la política de vivienda busca, por una parte, facilitar el acceso a la vivienda a través de la reducción del importante stock de viviendas sin vender y, por otra parte, la promoción pública de viviendas de alquiler en un periodo de emergencia habitacional (Pareja-Eastaway & Sánchez-Martínez, 2015, p. 164). Pero como indican estos autores, la creación de un parque público de viviendas de alquiler supone una enorme dificultad por la falta de experiencia en la gestión, la falta de promotores y profesionales y el elevado coste de la gestión de estas promociones, amén de la intervención necesaria para evitar la estigmatización de estas viviendas sociales que han sufrido en toda Europa (Wasseberg, 2004, p. 223) y, en el caso de estudio de nuestra tesis, está suponiendo una peligrosa evidencia en el territorio andaluz. Otra de las estrategias en la política de vivienda en España fue la promover el alquiler privado, incentivando la oferta y la demanda a través de ayudas y exenciones fiscales.

Ante la situación de escasez de vivienda se publicó, a nivel estatal, la Ley 4/2013, de 4 de junio, de medidas de flexibilización y fomento del mercado del alquiler de vivienda, siendo una ley que se implementó con mucho retraso habida cuenta que las dificultades de acceso a la vivienda en España comenzaron a dispararse en 2008. Se desarrolló con el objetivo de liberalizar el mercado de la vivienda de alquiler, favoreciendo las condiciones del propietario frente a los del arrendatario con el fin de hacer el alquiler más atractivo para los propietarios y aumentar la oferta de este tipo de viviendas (Pareja-Eastaway & Sánchez-Martínez, 2015, p. 165). Unido a esto se desarrollaron otras políticas públicas de incentivos al alquiler como muestra la Tabla 2.

Tabla 2. Políticas Públicas de incentivos al alquiler

Incentivos a la oferta	
	Programa
Préstamos blandos a arrendadores privados para rehabilitar	Plan Estatal de Vivienda 2013-2016
<i>Incentivos fiscales para los propietarios de alquiler privados individuales.</i> El arrendador puede aplicarse una recucción del 100 por 100 de estos rendimientos en el IRPF si los arrendatarios tienen entre 18-30 años y un determinado nivel de ingresos.	IRPF
Creación de un fondo de vivienda social para alquilar	Real Decreto-ley 27/2012 Ley 1/2013, de 14 de mayo
Programa de fomento del parque público de vivienda de alquiler	Plan Estatal de Vivienda 2013-2016
Subsidios de Vivienda 2013-2016	
	Programa
Ayudas para facilitar el acceso y la permanencia en una vivienda en régimen de alquiler a sectores de población con escasos medios económicos, de hasta el 40 por 100 del alquiler anual con ciertos requisitos de límite de renta	Plan Estatal de Vivienda 2013-2016
Incentivos fiscales	Desgravación fiscal en IRPF
Subsidios para la emancipación	Ministerio de Fomento

Fuente: (Pareja-Eastaway & Sánchez-Martínez, 2015, p. 166)

Otro de los dramas a solventar tras la crisis es el aumento indiscriminado de los desahucios y ejecuciones hipotecarias a raíz de la crisis inmobiliaria. En España, el artículo 1911 del Código Civil alude a la *responsabilidad patrimonial universal* a través de la cual “*del cumplimiento de las obligaciones responde el deudor con todos sus bienes presentes y futuros*” de manera que, ante una situación de insolvencia o deuda contraída, la única solución posible en la regulación normativa española es la ejecución hipotecaria que, debido a las moratorias y recargos, ha sido frecuente la ejecución de un desahucio y la continuación de la obligación de pagar la hipoteca de la vivienda de la que se ha sido desahuciado (Pareja-Eastaway & Sánchez-Martínez, 2015, p. 167).

Ante la desprotección de las familias y la debilidad de las políticas emprendidas para contener el aumento indiscriminado de ejecuciones hipotecarias y desahucios en España (ver Figura 2 más arriba) surgió una fuerte movilización social para reivindicar el establecimiento de la donación en pago con carácter retroactivo, la paralización de los desahucios y la ampliación del parque de viviendas sociales (Cano & Etxezarreta, 2014, p. 52).

Destacó la intervención de la Plataforma de Afectados por la Hipoteca (PAH) que con una implementación nacional pero organizada a nivel local luchó por la defensa de las personas afectadas por la hipoteca y consiguió visibilizar socialmente la problemática y generó una conciencia de rechazo colectivo a las ejecuciones hipotecarias ordenadas por las entidades bancarias amparadas por una legislación que desprotegía al colectivo afectado (Missé, 2016).

Como respuesta a la alarma social creada por la injusta política de desahucios y ejecuciones hipotecarias, en el año 2012, el Gobierno puso en marcha una serie de medidas dirigidas a proteger a los deudores hipotecarios que se concretan fundamentalmente en el desarrollo de un Código de Buenas Prácticas al que debían acogerse las entidades financieras, a través del cual se podría reestructurar la deuda, facilitar la quita de la misma o la dación en pago y, en segundo lugar, la puesta en vigor de un marco normativo de medidas urgentes dirigidas a la protección de los deudores hipotecarios, en especial, a los que se encuentran en situación de vulnerabilidad social que contemplan, entre otras, la suspensión temporal del desahucio. Este marco normativo viene regulado por la Ley 1/2013, de 14 de mayo, de medidas para reforzar la protección a los deudores hipotecarios, reestructuración de deuda y alquiler social, que viene a modificar dos Reales Decretos-Ley de urgencia que fueron el RDL 6/2012, de 9 de marzo y el RDL 27/2012, de 15 de noviembre.

Asimismo, entre las medidas de este último RDL, se contempla la creación de un Fondo Social de Viviendas con un total 5.892 unidades, creado por las entidades crediticias, dirigido a ofrecer una cobertura a las familias en situación de vulnerabilidad social que han perdido su vivienda habitual (Pareja-Eastaway & Sánchez-Martínez, 2015, p. 168)

Por último, no podemos olvidar que las políticas de vivienda en España han seguido una línea muy definida desde la Ley de Arrendamientos Urbanos de 1946, no explorando otras alternativas de propiedad y alquiler que sí han tenido cierto recorrido en otros países europeos. La crisis de vivienda desatada en 2007 ha abierto la posibilidad de apertura a otras alternativas que, aunque no suponen un porcentaje

representativo, sí son la vía para la diversificación del modelo español de vivienda y evitar la dependencia de las fluctuaciones del mercado de la vivienda. Estas alternativas como la movilización de la vivienda vacía, las cooperativas de vivienda o las tenencias intermedias impulsadas principalmente por las Comunidades Autónomas, sobretudo Cataluña y Andalucía, están basadas en modelos sociales de viviendas de otros países como Suecia y Holanda.

A nivel andaluz, las consecuencias, si cabe, fueron aún más devastadoras ya que, junto con la comunidad valenciana, fueron las regiones con un mayor crecimiento del sector de la construcción. En el caso de Andalucía, la mejores condiciones laborales que ofrecía la construcción durante los años del boom inmobiliario facilitó la migración laboral de la agricultura a la construcción, siendo la población inmigrante fundamentalmente marroquí y subsahariana los que pasaron a trabajar en la agricultura. Con el advenimiento de la crisis, Andalucía sufrió de manera especial el azote del desempleo con un porcentaje manifiestamente superior a la media estatal.

Ante esta situación, Andalucía ha asistido a una última década con una elevada producción de normativas encaminadas a restablecer la función social de la vivienda y garantizar el derecho de acceso a la vivienda por la vía del desarrollo de la regulación normativa de la vivienda protegida (Caraza, 2012, p. 332).

Si bien en el próximo capítulo relativo al marco normativo se expondrán y analizarán el conjunto de leyes surgidas a raíz de la crisis inmobiliaria en Andalucía, sí referiremos, en este capítulo, las políticas de vivienda andaluzas recogidas en los planes de vivienda.

El Plan Concertado Andaluz de Vivienda y Suelo 2008-2012 (aprobado por Decreto 395/2008, de 24 de junio) se erige como el primer compendio de políticas y regulaciones emanado tras el inicio de la recesión. Las principales líneas de actuación se centran en el acceso a la vivienda, tanto en régimen de propiedad como de alquiler, rehabilitación del parque de viviendas, medidas sobre suelo destinadas a la promoción de viviendas protegidas.

Las políticas de acceso que establece el Plan Concertado se categorizan en ayudas económicas para las personas inquilinas de viviendas protegidas, entre las que se encuentra el PRAI (Programa de Ayuda a Inquilinos) que se analiza posteriormente en el apartado de resultados, y por otra parte, en fomento del alquiler, a través de los programas de alquiler de renta básica, alquiler con opción a compra, alojamientos protegidos y fomento del alquiler del parque residencial ocupado. En el terreno de las viviendas sociales el Plan extiende la protección para personas en riesgo de exclusión social incluyendo nuevos colectivos no recogidos anteriormente como son las víctimas del terrorismo, familias procedente de rupturas familiares, familias en situación de dependencias y emigrantes retornados, y posibilitando su acceso independientemente de los ingresos familiares (Montero-Caro, 2008, p. 17).

Aunque el Plan Concertado introdujo mejoras sociales en las políticas de vivienda respecto de los anteriores planes andaluces de vivienda, no se incluyeron políticas específicas para paliar las consecuencias sociales del estallido de la burbuja inmobiliaria. A pesar de las urgencias sociales acaecidas, la planificación quedó paralizada hasta el año 2016 (aunque el Plan Concertado finalizaba en 2012) con la

entrada en vigor del Plan de Vivienda y Rehabilitación de Andalucía 2016-2020. La atención al agravamiento de las dificultades de acceso y sostenimiento de las viviendas fueron abordadas por la vía de las nuevas leyes de vivienda que trataremos en el siguiente apartado.

El Plan de Vivienda y Rehabilitación de Andalucía 2016-2020, publicado el 8 de agosto de 2016, tras la entrada en vigor de la Ley 1/2010, de 8 de mayo, reguladora del derecho a la vivienda, sí incluye medidas para mitigar las consecuencias de la crisis, a través de tres líneas principales:

1. *Facilitar el acceso a la vivienda a la ciudadanía en condiciones asequibles y evitar la exclusión social, impidiendo la pérdida de la vivienda por motivos económicos y fomentando el mercado de alquiler de viviendas, fundamentalmente las desocupadas.*
2. *Incentivar la rehabilitación y la promoción de viviendas, como medio de fomento de la recuperación económica del sector y de la creación y mantenimiento de empleo estable.*
3. *Facilitar el cambio hacia un modelo de ciudad sostenible y accesible, promoviendo actuaciones de rehabilitación de áreas determinadas, de adecuación del espacio público y de rehabilitación de inmuebles de destacado interés urbano, social y patrimonial.*

No obstante, el proyecto de investigación que sustenta esta tesis doctoral finalizó con anterioridad a la publicación del Plan de Vivienda y Rehabilitación, por lo que las medidas que son analizadas en el apartado de resultados se refieren a las aprobadas en el

Plan Concertado Andaluz de Vivienda y Suelo 2008-2012 y el Borrador de Decreto por el que se regula el Plan Marco de Vivienda y Rehabilitación de Andalucía publicado por la Consejería de Fomento y Vivienda de la Junta de Andalucía en 2015.

Capítulo V.

La respuesta ante la crisis inmobiliaria

Tras la revisión histórica de los orígenes de la vivienda social y el abordaje de las diferentes etapas de las políticas de vivienda a nivel europeo, estatal y regional, en el presente capítulo analizaremos el periodo que abarca desde el advenimiento de la crisis económica tras el estallido de la burbuja inmobiliaria hasta la actualidad.

Sin duda, éste es un periodo de una enorme convulsión en el terreno legislativo sobre vivienda, en el que los legisladores trataron de contener la enorme crisis de vivienda que afectaba a todo el país y, con especial virulencia, a Andalucía, y reestructurar el marco normativo a fin de dar respuesta a la situación de carestía y precariedad en torno a la vivienda que se fue forjando en los primeros años de la crisis.

Asimismo, el capítulo hace un recorrido por el marco normativo vigente que atañe directamente al caso de las viviendas sociales, explicando las características específicas del conjunto legislativo que da soporte legal a la intervención social en viviendas sociales en Andalucía.

5.1. La legislación vigente sobre viviendas sociales

La Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, firmada en Niza el 7 de diciembre de 2000, hace mención al derecho a la vivienda en términos de dignidad. Su artículo II-34 expone que *“con el fin de combatir la exclusión social y la pobreza, la Unión reconoce y respeta el derecho a una ayuda social y a una ayuda de vivienda para garantizar una existencia digna a todos aquellos que no dispongan de recursos suficientes, según las modalidades establecidas por el Derecho comunitario y las legislaciones y prácticas nacionales”*. Asimismo, reza en esta misma Carta *“la*

vivienda es una de las piedras angulares del modelo social europeo. Los desafíos que tiene que afrontar Europa a raíz de los cambios sociales y demográficos deben plasmarse en las políticas de vivienda. El envejecimiento de la población, el empobrecimiento de las jóvenes generaciones que permanecen en el hogar paterno por falta de recursos suficientes, el acceso de las personas discapacitadas a una vivienda adecuada y el acceso de los inmigrantes a una vivienda figuran entre los aspectos que deben tenerse en cuenta” (Vázquez-Aguado et al., 2016, p. 247).

Por su parte, Delli (2013) en su *Informe sobre la vivienda social en la Unión Europea (2012/2293(INI))*, señala que la vivienda social se erige como un instrumento de los poderes públicos frente a las deficiencias del mercado de la vivienda con el fin de satisfacer todas las necesidades de vivienda y garantizar el acceso universal a una vivienda digna a un precio asequible. Destaca la competencia de los Estados miembros de definir y organizar la oferta de viviendas sociales que complete a la del libre mercado, con condiciones de acceso y precios reducidos.

5.2. Regulación del marco legislativo ante la crisis inmobiliaria

Como hemos observado en capítulos anteriores, desde las primeras regulaciones en materia de vivienda que surgieron durante la segunda mitad del siglo XIX en Europa, la evolución de la legislación en este ámbito ha ido avanzando de acuerdo con los cambios y necesidades sociales surgidas durante el siglo XX. Esto se traduce en un sistema normativo de protección pública de la vivienda enormemente cambiante y complejo (Palacios, 2013, p. 226).

Sin embargo, tras un periodo de cierta estabilidad en cuanto a normativa referida a la vivienda, propiciado por la instauración de la democracia en España y la transferencia de competencias en materia de vivienda a las Comunidades Autónomas, a partir de 2007, con el estallido de la burbuja inmobiliaria, el modelo de vivienda en España entra en quiebra. El elevado endeudamiento de las familias, unas condiciones hipotecarias leoninas, la falta de disponibilidad de crédito en un país que durante décadas ha favorecido la vivienda en propiedad y una legislación hipotecaria que beneficia a las entidades bancarias frente al consumidor (Garrido, 2014, p. 8) terminó por dinamitar un modelo economicista de la vivienda, donde las consecuencias sociales no tardaron en aparecer por la vía del aumento indiscriminado de desahucios y ejecuciones hipotecarias y el incremento de la morosidad y las dificultades de acceso y mantenimiento de la vivienda.

Esta situación de alarma social obligó a los poderes públicos a reaccionar para minimizar los impactos de la crisis de vivienda en la sociedad, especialmente en los colectivos con mayor vulnerabilidad social.

Las primeras reacciones de los poderes públicos ante las situaciones de injusticia social, vinieron de la mano de los tribunales españoles que, con varias sentencias judiciales pioneras, aunque claramente insuficientes, aceptaron la dación en pago en algunos casos de desahucios. Asimismo, la Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea de 14 de marzo de 2013, fallaba sobre las cláusulas abusivas de los contratos hipotecarios ampliando, así, el margen de protección social antes las ejecuciones hipotecarias (Garrido, 2014, p. 8).

No es hasta el año 2012 cuando el Estado, por medio de la aprobación Real Decreto-ley 6/2012, de 9 de marzo, de medidas urgentes de protección de deudores hipotecarios sin recursos, interviene para proteger a las personas con menos recursos. Este Decreto fue posteriormente modificado a través de la Ley 1/2013, de 14 de mayo, de medidas para reforzar la protección a los deudores hipotecarios, reestructuración de deuda y alquiler social. Esta ley, al amparo de la Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea antes descrita, reforma, a su vez, la Ley Hipotecaria, las Leyes de Regulación del Mercado Hipotecario con el objetivo de frenar por la vía de la suspensión inmediata por un plazo de dos años, los desahucios y lanzamientos para personas en situación de vulnerabilidad.

De esta situación de vulnerabilidad también se hicieron eco los Defensores del Pueblo en España, País Vasco y Andalucía, con sendos informes dirigidos a denunciar la grave situación en torno a la vivienda y urgir sobre la necesidad de restablecer el derecho a la vivienda (Garrido, 2014, p. 9).

En relación a la Comunidad Autónoma de Andalucía, donde el derecho de la vivienda encuentra su amparo en el artículo 25, capítulo segundo, del Estatuto de Autonomía de Andalucía, en el que se expresa que para favorecer el ejercicio del derecho constitucional a una vivienda digna y adecuada, los poderes públicos están obligados a la promoción pública de la vivienda, siendo regulada por ley el acceso a la misma en condiciones de igualdad, así como las ayudas que lo faciliten, también ha visto modificada su legislación con el objetivo de restaurar la función social de la vivienda y su acceso condiciones de dignidad e igualdad.

Así, en un breve espacio de tiempo, Andalucía introduce modificaciones sustanciales en su marco legislativo e incorpora leyes correctoras para garantizar el derecho suscrito en el Estatuto de Autonomía. Un amplio catálogo legislativo que se ha ido actualizando de acuerdo con la evolución de las necesidades de vivienda, especialmente, tras el estallido de la "burbuja inmobiliaria" y el cambio en las dinámicas de especulación de las viviendas, en el que destacan los siguientes documentos normativos (Relinque-Medina, 2016, p. 166):

- Ley 1/2010. Reguladora del Derecho a la Vivienda en Andalucía.
- Ley 13/2005. Medidas para la Vivienda Protegida y el Suelo, modificada por la ley 1/2006 y posteriormente por la 13/2007.
- Decreto 149/2006. Reglamento de la Vivienda Protegida.
- Decreto 1/2012, de 10 de enero, por el que se aprueba el Reglamento Regulator de los Registros Públicos Municipales de Demandantes de Vivienda Protegida y se modifica el Reglamento de Viviendas Protegidas de la Comunidad Autónoma de Andalucía.
- Decreto-Ley 6/2013, de 9 de abril, de medidas para asegurar el cumplimiento de la Función Social de la Vivienda.
- Ley 4/2013, de 1 de octubre, de medidas para asegurar el cumplimiento de la función social de la vivienda.

Pasamos, a continuación, a describir las principales medidas incluidas en este conjunto normativo.

5.3. Legislación andaluza sobre viviendas sociales

La Ley 1/2010, de 8 de marzo, reguladora del derecho a la vivienda en Andalucía, nació rodeada de una fuerte polémica derivada de las medidas propuestas para asegurar la Función Social de la Vivienda, que promovió un recurso de inconstitucionalidad (nº 4286-2013) al que el Tribunal Constitucional respondió mediante sentencia del 14 de mayo de 2015, declarando nulos los apartados de los artículos 1.3, 25.5, 25.6 y 53.1.

A pesar del retraso que supuso este litigio, esta ley, regulada por el Decreto-Ley 6/2013, de 9 de abril, de medidas para asegurar el cumplimiento de la Función Social de la Vivienda, en el que se exponen medidas de urgencia como la expropiación de las viviendas ocupadas a las entidades financieras y la creación de un sistema de fomento del alquiler de las viviendas vacías a través de un sistema de penalización de las entidades bancarias y a las sociedades filiales que mantengan viviendas desocupadas sin darles uso. Todo esto, aunque recurrido ante el Tribunal Constitucional y anulado parcialmente por éste, supuso un gran avance en el desarrollo normativo sobre el derecho a una vivienda digna y adecuada en Andalucía que, como vimos en el capítulo tercero de consideraciones teóricas de esta tesis, son los conceptos principales que definen el derecho a la vivienda.

El contenido de esta ley ha tenido una importancia vital en el desarrollo de la investigación que sustenta esta tesis puesto que regula las modalidades para el acceso a una vivienda protegida y los requisitos para el ejercicio de su derecho de acceso incluyendo la función del Registro Público Municipal de Demandantes de Vivienda

Protegida (RMDV), un elemento clave en la adjudicación de las viviendas, estudiado con profusión en el capítulo de resultados.

La regulación del RMDV se establece a través del Decreto 1/2012, de 10 de enero, que recoge el procedimiento para adjudicar una vivienda protegida cumpliendo con la legalidad vigente y dando prioridad a las personas con mayores dificultades de acceso al mercado libre de vivienda

Por su parte, otra de las leyes con mayor impacto en este periodo de crisis habitacional es la Ley 4/2013 de 1 de octubre de medidas para asegurar el cumplimiento de la función social de la vivienda, también llamada *ley antidesahucios* (Sotomayor, 2016, p. 39), modificó algunos artículos de la ley 1/2010, por lo que también fue sometida al fallo del Tribunal Constitucional. Esta ley, que cuenta entre sus objetivos con la reducción de viviendas desocupadas, hecho especialmente preocupante si se tiene en cuenta la enorme cantidad de personas demandantes de vivienda, y la paralización de los desahucios de personas en situación de vulnerabilidad social.

Asimismo la Ley 4/2013, en su disposición adicional, modifica la nomenclatura de la entidad encargada de gestionar el parque público de vivienda, pasando de denominarse Empresa Pública de Suelo de Andalucía (EPSA) a denominarse Agencia de Vivienda y Rehabilitación de Andalucía (AVRA). Un hito importante puesto que se abandona el paradigma empresarial en la gestión pública de viviendas para configurarse como una Agencia Pública.

Este proceso de cambio ha sido abordado en esta tesis en el apartado de resultados, ya que no solo abarcó más que la mera modificación de la nomenclatura,

sino que también ha afectado al modo de intervención en vivienda pública, donde se ha pretendido fomentar la intervención social, y que culmina con la aprobación de los Estatutos de AVRA en el Decreto 174/2016 de 15 de noviembre.

Capítulo VI.

El trabajo social en viviendas

6.1. Origen y evolución del trabajo social en vivienda

La vivienda es uno de los ámbitos principales donde se dieron los primeros pasos hacia una estandarización de métodos de intervención e investigación social que contribuyeron al origen y profesionalización de la disciplina de trabajo social. Muestra de ello son las intervenciones, ya en el siglo XIX, de Octavia Hill en Inglaterra y Jane Addams en Estados Unidos dentro de programas de rehabilitación de viviendas en alquiler destinada a la población obrera con escasos recursos y la mejora en viviendas en zonas deprimidas de la ciudad, que se centraron en intervenciones educativas y de ayuda social (Barranco-Expósito, Delgado-Toledo, Melin-Marchal, & Quintana-Martín, 2010, p. 102; Hernández, 1995, p. 278).

Octavia Hill, considerada como una de las damas pioneras del trabajo social, destaca por su intervención social en el ámbito de vivienda en la ciudad de Londres en la segunda mitad del siglo XIX. Allí, alojada en el barrio de Marylebone, uno de los más pobres de la capital inició, en torno a 1869, su programa denominado “sistema hill de viviendas” donde reconstruía grandes casas londinenses transformándolas en viviendas para trabajadores. Su obra estuvo ligada a la mejora habitacional de las personas con escasos recursos económicos y desempleados (Vázquez-Aguado, 2003, p. 114) e, incluso, trabajó por la apertura y reutilización de espacios urbanos que tenían un uso residual (Hernández, 1995; Whelan, 1998). Octavia Hill, junto con la labor de Jane Addams en la Hull House, el *settlement* donde trabajó por el desarrollo comunitario de zonas deprimidas en Chicago, suponen el despegue de la intervención social en el ámbito de la vivienda y contribuyeron a la asunción por parte de los gobiernos y Estados de las responsabilidades en las políticas de viviendas.

Sin embargo, en Europa y, por supuesto en España, las políticas públicas de vivienda durante la primera mitad del siglo XX se centralizaron en el derecho de la propiedad del suelo (Carrero de Roa, 2009, p. 145) y en su gestión administrativa. La orientación social de estas políticas se limitaba a facilitar el acceso a personas con bajo nivel de renta y poco más. La aplicación de estas leyes correspondía a la administración burocrática desvirtuando la vivienda como derecho social. Esto no posibilitó el desarrollo del trabajo social en este área. A pesar de que en los años 50 ya existían estudios a nivel internacional que recomendaban la planificación y gestión de las viviendas públicas desde una perspectiva social (Bauer, 1951; Cohen, 1951; Demerath & Baker, 1951) lo cierto es que las políticas de vivienda tanto europea como española han priorizado la gestión desde una perspectiva puramente administrativa, por ello la figura del trabajador social en vivienda durante el siglo XX ha sido prácticamente residual.

En España, entre los años 40 y 50, previo a la creación de Instituto Nacional de Vivienda, cuya política fue la de un acceso masivo a la vivienda en propiedad, la política adquirió cierto matiz social dado que la vivienda dependía del Ministerio de Trabajo y los Sindicatos Verticales que tenían en su Obra Social del Hogar un recurso para la promoción de viviendas sociales (Gaviria, Laparra, Ferrer & Aguilar, 1991, p. 171).

A partir de la década de 1960, coincidiendo con el desarrollo del Estado del Bienestar, se inicia el camino hacia la concepción de la vivienda y las dificultades de acceso como un problema social, concurriendo en su definición como un proceso en el que se requiera la participación social y un seguimiento en la evolución comunitaria

para alcanzar una plena integración social, dejando atrás la concepción de la vivienda como un producto estanco cuya intervención pública finaliza cuando se construye y se adjudica la vivienda (Kuri, Lario, Badillos & Bertuzzi, 2003).

Fue entonces cuando la profesión de trabajo social rescató cierto protagonismo en Europa gracias a programas de erradicación de la infravivienda y chabolismo (Barranco-Expósito et al., 2010, p. 102) como los programas de eliminación de tugurios “*slum clearance*” en las principales ciudades de Inglaterra y Gales entre 1955 y 1985 (Yelling, 2000) o el programa de transformación urbana de la “*banlieu*” de París ordenada por Charles de Gaulle en 1961, a través de la cual se urbanizaron grandes áreas de ciudades de la periferia de la capital francesa y se eliminaron las infraviviendas y chabolas dotándoles de servicios públicos urbanos y de transporte (Paskins, 2009). En España estos programas de erradicación de la infravivienda se iniciaron a finales de los 70 entre los que destacó la “*Operación Barrios en Remodelación*” en Madrid, donde se realojaron a cerca de un millón y medio de personas entre 1978 y 1986 (Lago-Ávila, 2014, p. 219). Posteriormente se fueron sucediendo en España diferentes programas de realojo y erradicación del chabolismo muy relacionados con la comunidad gitana como son los de Avilés en Asturias, los programas ejecutados por el Instituto de Realojamiento e Integración Social (IRIS) en Madrid o el plan de erradicación del chabolismo en Andalucía (Agulló, 2004; Defensor del Pueblo Andaluz, 2005; Lago-Ávila, 2014). En todos estos programas la labor del trabajo social jugó un papel fundamental en la integración social de la comunidad, la participación y colaboración social y en la atención a las necesidades sociales de las familias afectadas.

Por su parte, la crisis inmobiliaria, económica, social y de vivienda desatada a partir de 2008 reveló una importante producción científica y literaria en trabajo social (principalmente desde la corriente metodológica del trabajo social radical) para dar voz a las injusticias y anulación de derechos sociales a las que se vio sometida toda la población en general y a los colectivos más vulnerables en particular. Las ejecuciones hipotecarias, desahucios y las dificultades de acceso a la vivienda presentes en todo tipo de grupos sociales tuvieron una enorme repercusión social y evidenciaron la necesidad de crear nuevas políticas de vivienda donde el núcleo resida en cuestiones sociales y donde el trabajo social cobre protagonismo por la vía de la integración, cohesión y la paz social (Barriga, 2012).

Sin embargo, a pesar que la vivienda fue uno de los ámbitos de intervención que originó la profesión del trabajo social, y que ésta participó en la implementación de políticas sociales de vivienda, el advenimiento del Estado del Bienestar y el desarrollo de programas, como hemos visto, dirigidos a la mejora habitacional y social de población en exclusión social, observamos que la presencia de la profesión del trabajo social en vivienda en España ha sido muy escasa (Banda Gallego, Martos Sánchez, Paniagua Martínez & Vázquez-Librero, 1999, p. 122; Fernández & Lascorz, 1994, p. 61; Gaviria et al., 1991, p. 11; Guillén-Sabada, 1993, p. 183; Juan-Toset, 2011, p. 128).

Así el Estudio “Situación del Servicio Social en España” realizado por el Instituto de Sociología Aplicada de Madrid en los años 1969 y 1970 (Guillén-Sabada, 1993, p. 183), sólo el 0,82% de los profesionales del trabajo social se dedicaban a la vivienda. Décadas más tarde, el Libro Blanco de la profesión (Vázquez-Aguado, 2004, p. 76) arroja unos datos similares, exponiendo que sólo el 0,8% de los profesionales del

trabajo social trabaja en el sector de la vivienda. Más recientemente Ballestero Izquierdo et al. (2013) obtiene que la representación de los profesionales del trabajo social que trabajaban en un ámbito relacionado con la vivienda suponía un 2% del total, siendo solo las categorías justicia y nuevos ámbitos del trabajo social las que tenían menos representación que el ámbito de la vivienda, con un 0,68% y 1,14% respectivamente. Además, en esta publicación, en la que se realiza un estudio de clústers según las funciones desempeñadas por los trabajadores sociales, se obtiene que la mayor parte de los profesionales que trabajan en vivienda desempeñan sus funciones en programas de rehabilitación casi en exclusiva, actuando sobre un paradigma habitacional centrado en las tareas de atención y gestión de servicios y prestaciones, relegando al trabajador social a un mero gestor de prestaciones y sin competencias ligadas a los factores de riesgos asociados, donde el trabajo social puede desarrollar una labor importante de prevención y planificación (Juan-Toset, 2011, p. 128)

Esta limitada presencialidad profesional y de desempeño en el ámbito de la vivienda contrasta con el amplio abanico de funciones que un trabajador social puede ejecutar en este área, como veremos más adelante, que mejoran las oportunidades de acceso a la vivienda de colectivos vulnerables y acondiciona los requisitos y normativas para su ajuste a la realidad social de las zonas donde se implementen las políticas de vivienda.

La escasa representación del trabajo social en vivienda, y la asunción de funciones muy limitadas dentro del dilatado espectro de funciones que la profesión puede desempeñar en la materia tocante se debe, posiblemente, por una parte, a su escasa presencia en los programas formativos universitarios sobre vivienda, urbanismo

y territorio (Fernández & Lascorz, 1994, p. 61) y, por otra, porque en términos de la clasificación realizada por Escolástico (2011) se ha seguido un modelo de gestión de viviendas administrativo, donde las tareas de gestión, económica y administrativa copaba la función pública en materia de gestión pública de viviendas. Como afirman Fernández y Lascorz (1994, p. 61), es posible que las políticas de vivienda que se han ido sucediendo en España durante el siglo pasado no sean auténticas políticas sociales de vivienda que respondan a las demandas de la sociedad de una manera justa y redistributiva, sino más bien directrices que se han subyugado a los intereses económicos y políticos del sector inmobiliario. Esto, sin duda, ha imposibilitado una reflexión y revisión, en profundidad y de manera generalizada, de las funciones del trabajador social en vivienda que, como veremos en el apartado de resultados, están poco definidas y dependen de las circunstancias coyunturales tanto políticas, económicas y sociales sobre las que se intervengan.

6.2. Los Servicios Sociales y la vivienda

Es ineludible incluir en este marco teórico sobre el trabajo social el papel que juegan los Servicios Sociales como estructura administrativa considerada como el cuarto pilar del Estado de Bienestar (Castro, 2011; de Las Heras, 2005; Fontecha, 2005).

La intervención social en vivienda ha estado ligada, en mayor o menor medida, a los Servicios Sociales en sentido amplio desde el origen del trabajo social. Ha tenido como objetivo promover la mejora de la calidad de vida de la sociedad y luchar contra la pobreza y la desigualdad. Sin embargo, en la medida en la que se van especializando

las funciones de los Servicios Sociales, observamos cómo las competencias en materia de vivienda se van difuminando en algunos casos o limitándose a actuaciones parciales o puntuales en otros.

En la Unión Europea, como recoge Juan-Toset (2012) , a raíz de la Cumbre de Lisboa en marzo del año 2000, se concreta una política de coordinación dirigida a reformar los modelos de protección social con el objetivo de promover la cohesión social. Para ello la política de vivienda y, de manera más concreta, la de vivienda social, se establece como un eje fundamental junto con otras políticas como la salud, la educación y los servicios sociales.

Así el *Libro Verde sobre los Servicios de Interés General*, de 21 de mayo de 2003, de la Comisión Europea, incluye la vivienda social dentro de los servicios de interés general que con una función preventiva y de cohesión social favorece la garantía de disfrute de los derechos fundamentales.

Asimismo, la *Carta de Leipzig sobre Ciudades Europeas Sostenibles*, de 2007, plantea la renovación del parque de viviendas para mejorar la calidad de vida de los habitantes y el interés de las políticas sociales de vivienda para favorecer la estabilidad e integración social en las ciudades europeas (Juan-Toset, 2012).

No obstante, a pesar de estas recomendaciones, encontramos que la mayor parte de los Estados miembros mantiene la vivienda social fuera de los recursos disponibles en los servicios sociales (Tornos-Mas & Galán-Galán, 2007). En el caso español, la

inversión social en vivienda apenas alcanza el 0,32% del PIB (Uceda-Maza, 2011, pp. 238-239), un porcentaje muy bajo en comparación con la media de la Unión Europea.

La Constitución Española en su artículo 50 establece que “*los poderes públicos garantizarán, mediante pensiones adecuadas y periódicamente actualizadas, la suficiencia económica a los ciudadanos durante la tercera edad. Asimismo, y con independencia de las obligaciones familiares, promoverán su bienestar mediante un sistema de servicios sociales que atenderán sus problemas específicos de salud, vivienda, cultura y ocio*”. Las competencias en materia de servicios sociales en España se encuentran transferidas a las Comunidades Autónomas, por lo que las funciones de los Servicios Sociales en materia de vivienda quedan definidas por la legislación autonómica correspondiente.

Para el caso de Andalucía, la Ley 2/1988, de 4 de abril, de Servicios Sociales de Andalucía fue la primera legislación autonómica sobre servicios sociales en la región. En ella establecía en su artículo sexto y undécimo las áreas de actuación de los Servicios Sociales Comunitarios y Especializados respectivamente, sin hacer referencia explícita a las funciones en vivienda. Esta indefinición ha propiciado la indefinición de funciones del trabajo social y de los servicios sociales en vivienda, ámbito en el que se ha intervenido de manera residual y ligada a la consecución de otros derechos sociales afines.

A pesar de los enormes cambios sociales en la región y la necesidad de adaptar los servicios sociales a las nuevas realidades sociales que surgieron a finales de los años

noventa y principios del siglo XXI, hubo que esperar hasta el año 2016 para poder disfrutar de una ley de Servicios Sociales de segunda generación.

La ley 9/2016, de 27 de diciembre, de Servicios Sociales de Andalucía, sí explicita la función de los Servicios Sociales en materia de vivienda en su artículo 28.15 en el que dictamina que es función de los Servicios Sociales Comunitarios “*la coordinación con los servicios públicos de vivienda mediante el establecimiento de actuaciones conjuntas para el acceso a la vivienda, la adecuación y mantenimiento de la misma y, especialmente, frente a la pérdida de vivienda*”. Además, el artículo 45, establece un modelo básico de intervención integrado en el que se incluye la intervención simultánea de los servicios de salud, educación, vivienda, justicia y empleo. El artículo 46 referente al proyecto de intervención social prevé actuaciones conjuntas con los distintos sistemas de protección social entre los que se encuentra la vivienda, mientras que los artículos 54 y 58, referentes a la coordinación de los servicios sociales, promueven la coordinación con los servicios con competencias en vivienda entre otros.

Por tanto, desde el año 2016, en Andalucía, la coordinación y la intervención en materia de vivienda ocupa un espacio específico en el ámbito de actuación de los Servicios Sociales que se instauran como una institución con competencias en esta área. No obstante, cabe destacar, como veremos en los resultados, que la definición de funciones de los servicios sociales en vivienda está aún lejos de estar consolidada. La trayectoria de casi tres décadas entre la primera ley de servicios sociales, en la que la vivienda no era un ámbito específico de actuación, y la ley de segunda generación, han debilitado el papel de los servicios sociales en la intervención social en vivienda, donde

el trabajo social ha priorizado otras áreas de intervención, mientras que en el área de vivienda encontramos una falta de regulación de funciones y protocolos de intervención que pueden perjudicar una intervención social adecuada.

6.3. Funciones del trabajo social en vivienda

Como se viene diciendo, las funciones del trabajo social en vivienda no están definidas de manera consensuada y estandarizada. La profesión ha ido ampliando su marco funcional de acuerdo a las necesidades sociales que se han ido generando a consecuencia de las desigualdades o injusticias sociales que evidenciaban los sistemas o políticas de gestión de la vivienda, pero necesita iniciar un debate para poder categorizar sus funciones dentro del marco de la vivienda (Juan-Toset, 2012, p. 44).

Por tanto, para la estandarización de las funciones, se requiere, de manera previa, de un encuadre de los parámetros de la cuestión social que se conjugan en el ámbito de la vivienda. En esta tesis se sitúa Aguerri (2012, p. 23) quien defiende que, para garantizar el acceso a la población a servicios sujetos a procesos dinámicos como son la vivienda, los servicios educativos, sanitarios, sociales, de empleo y de seguridad social se necesita, por un lado, de la interconexión entre los subsistemas de los procesos y los agentes que participan en ellos y, así, por otro lado, partiendo de la acción conjunta y coordinada se deben revisar las cuestiones clave que se ponen en liza en materia de vivienda para poder establecer funciones encaminadas a la estandarización de procesos, éstas son:

Coste: tratando de ajustar los gastos del alojamiento a los recursos económicos de los que dispone la unidad convivencial, teniendo en cuenta la capacidad para afrontar otros gastos básicos como manutención, educación etc.

Accesibilidad: de acuerdo al derecho constitucional, la unidad convivencial debe tener garantizado de manera fácil el acceso a una vivienda adecuada a sus necesidades cuando se demanda.

Seguridad en la tenencia: otro aspecto relevante es si la persona o familia residente tiene asegurada la ocupación del inmueble durante un periodo continuado donde ejercer su proyecto de vida sin riesgo de pérdida o expulsión de la vivienda a corto plazo.

Adecuación: hace referencia a las características de la vivienda y las necesidades que cubre en función de la imagen personal, localización, calidad, adecuación al tamaño de la familia y a la edad de sus miembros, etc.

No obstante, varios autores han tratado de definir el marco conceptual del trabajo social en vivienda y aglutinar las diferentes funciones que realizaban profesionales del trabajo social en diferentes casos. Así, de acuerdo con Cubero (1992, p. 85) y Fernández y Lascorz (1994, p. 66) las funciones de la profesión del trabajo social en el ámbito de la vivienda se pueden encuadrar en dos líneas principales, la dinamización de la comunidad y la planificación. Cada línea de intervención tiene una variedad de funciones asociadas que vemos a continuación.

Tabla 3. Funciones del trabajo social en vivienda

Dinamización de la comunidad	Planificación
-Animación socio-cultural. -Coronación con los centros sociales de la zona. -Potenciación de asociacionismo provivienda . -Potenciar la formación de iniciativas dirigidas a mejorar el acceso a la vivienda. -Asesoramiento individualizado a individuos o familias ante problemas con la vivienda. -Valoración de la demanda, estudio de las necesidades de vivienda y recursos de las familias. -Selección de modalidades de acceso idóneas para cada familia. -Formalización, relativo a gestionar y tramitar la documentación destinada a cubrir los requisitos para tener acceso a una vivienda, incluyendo las gestiones de corte jurídico o técnico para la tramitación correcta de la documentación. -Asesoramiento y gestiones relativas a la obtención de financiación a través de créditos hipotecarios, subvenciones o ayudas públicas, etc.	-Elaboración de estudios de necesidades de vivienda de acuerdo al conocimiento de las características de la población que atiende. -Intervención en programas de mejora habitacional o de eliminación de vivienda en situación de precariedad, a través del diagnóstico socioeconómico de las familias afectadas y el empoderamiento y apoyo a la organización comunitaria y asociacionismo. -Participación en el diseño y gestión de programas de apoyo al acceso a la vivienda, incorporando las diferentes modalidades de acceso a la vivienda y definiendo las características que deben reunir las personas beneficiarias de estos programas. -Elaboración y ejecución de sistemas de baremación social de las familias para el discernimiento de la idoneidad de las familias susceptibles de acceso a una vivienda.

Fuente: elaboración propia. Obtenido de (Cubero, 1992, p. 85) y (Fernández & Lascorz, 1994, p. 66)

Juan Toset (2012, p. 45) se refiere a la definición de las funciones del trabajo social en el diseño y aplicación de políticas de vivienda. Para ello propone tener en cuenta los Derechos Humanos, la inclusión social y los derechos sociales como elementos claves para la configuración del marco funcional del trabajador social, donde destaca la participación y corresponsabilidad de la comunidad como algo indispensable para el buen funcionamiento de las políticas de vivienda. Así, distingue siete funciones

que el trabajo social puede desarrollar para mejorar los resultados de la ejecución de políticas de vivienda, ésta son:

1. Atendiendo a la complejidad de los factores de riesgo ligados a la exclusión residencial, sería función del trabajo social analizar la realidad social profundizando en los procesos vitales y sus problemáticas conjugando una visión micro y macro del fenómeno.
2. Acotar el concepto de vivienda digna como derecho social que posibilita la satisfacción de otros derechos sociales básicos y repercute en la calidad de vida de sus moradores.
3. Analizar el nivel de inclusión residencial que se deriva de la configuración y los recursos que ofrecen los espacios urbanos.
4. Colaborar, a través de la realización de diagnósticos sociales, en el diseño de recursos, ayudas, y requisitos de una promoción de vivienda o espacio urbano para mejorar la integración residencial.
5. Realizar intervenciones sociales ante problemas de segregación residencial o dificultad de integración social de algunos colectivos para aportar un valor añadido a las prestaciones y recursos estipulados.
6. Potenciar el trabajo en red entre los distintos dispositivos para el desarrollo de acciones integrales.
7. Definir las funciones profesionales del trabajo social en vivienda.

A modo de resumen, de la revisión de las funciones del trabajo social en vivienda desde las diferentes perspectivas desde las que abordan el tema los autores citados, se puede deducir que las áreas de intervención en vivienda se concentran en el diseño y aplicación de políticas sociales, la planificación social, la dinamización comunitaria y la coordinación con otros servicios para una atención integral. En el capítulo de resultados, se exponen las funciones del trabajo social en la gestión del parque público de viviendas y su aproximación a las funciones del trabajo social determinadas por el Código Deontológico de la profesión.

Capítulo VII.

Marco metodológico de la investigación

7.1. Desarrollo metodológico de la investigación

El marco metodológico de la tesis parte de la necesidad de generar una propuesta integrada para conocer la percepción y la satisfacción de las personas residentes en viviendas sociales en Andalucía, conocer los procesos de intervención social por parte de las entidades públicas competentes que se conjugan para posibilitar el registro, adjudicación y seguimiento de las viviendas, detectar posibles carencias o dificultades en la gestión pública del parque de viviendas sociales y, en último término, facilitar el proceso de toma de decisiones dirigido a mejorar la gestión de promociones de vivienda social en el territorio andaluz (ver tabla de objetivos y preguntas de investigación más adelante). Partiendo de estas premisas, parece claro que se requiere de una metodología que aborde la complejidad, multicausalidad e interconexión de los fenómenos y procesos sociales de los que se compone la realidad social presente en este tipo de promociones.

Para ello, la metodología utilizada está basada en un modelo analítico mixto, en el que se prevé la recogida de datos cuantitativos como de datos de índole cualitativa, distribuida en dos dimensiones diferenciadas, la dimensión de contextualización y la dimensión de intervención social.

La dimensión de contextualización, pretende, a partir de la revisión bibliográfica, la encuesta a inquilinos y entrevistas a informantes clave de las promociones de viviendas sociales (PVS), delimitar el contexto social de las viviendas en el que se incluye la percepción de las personas inquilinas respecto de los procesos de

demanda y adjudicación de vivienda, problemas sociales, satisfacción con la vivienda y cohesión vecinal.

Por su parte, la dimensión de intervención social viene determinada por la entrevista a técnicos de la Agencia de Vivienda y Rehabilitación de Andalucía (AVRA), de los Registros Municipales de Demandantes de Vivienda (RMDV) y los Servicios Sociales competentes (SS.SS.). Asimismo, se realiza un análisis causal de las entrevistas participado de un análisis de redes causales con el objetivo de aplicar un modelo metodológico dirigido a facilitar la toma de decisiones partiendo de la priorización y estructuración de elementos con mayor capacidad de mejoras en el sistema.

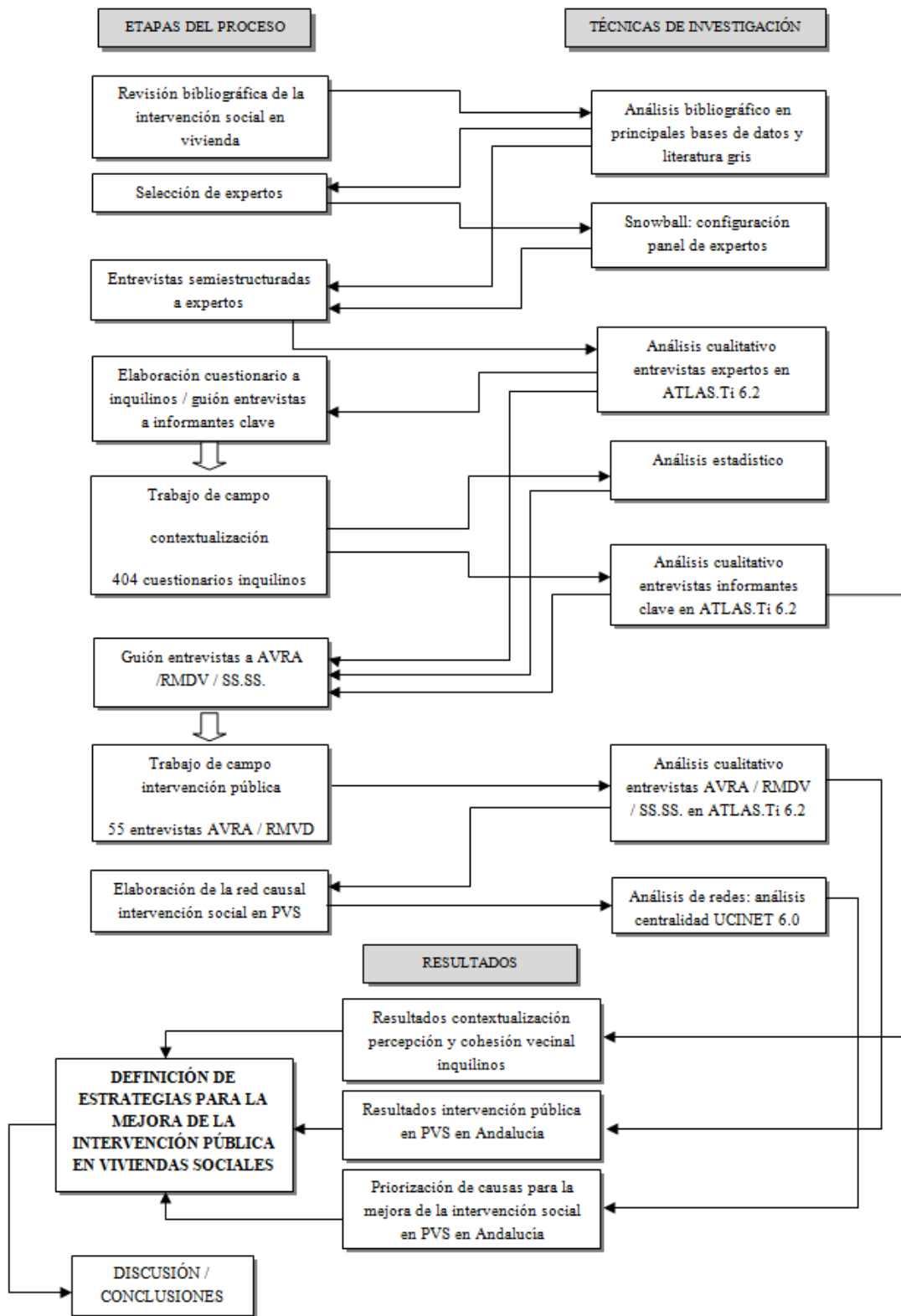
La recogida de información, de acuerdo al proceso metodológico planteado, permite obtener registros cuantitativos, cualitativos y de redes basados en datos recogidos por las diferentes partes interesadas en el marco de la intervención social en viviendas sociales: por un lado, las personas adjudicatarias de viviendas sociales y, por otro, los profesionales y entidades públicas encargadas de su administración. Esto posibilita el análisis de datos orientados a identificar las problemáticas de las viviendas sociales en Andalucía y las disfunciones en la gestión e intervención social en estas viviendas de las entidades públicas con competencias en esta materia, así como estipular estrategias de mejora en el modelo de gestión e intervención social de estas promociones de vivienda.

Para proceder al desarrollo de esta metodología que pretende abarcar de manera holística la realidad de social del objeto de estudio, se ha procedido a considerar un

tamaño muestral limitado que permita controlar las consecuencias de la complejidad metodológica sobre los resultados. Pasamos ahora a explicar la muestra seleccionada.

La Figura 3, muestra, de manera esquematizada el proceso metodológico seguido en la presente tesis doctoral.

Figura 3. Esquema del proceso metodológico de la tesis



Fuente: elaboración propia.

7.2. Determinación del universo y de la muestra

La muestra sobre la que se ha aplicado el marco metodológico propuesto está compuesta por 21 promociones de vivienda sociales en Andalucía (véase Tabla 4), elegidas ex-profeso por el Gobierno Andaluz (Consejería de Fomento y Vivienda) en el marco del proyecto de investigación “Modelización Socioespacial de la Intervención Social en Viviendas Sociales en Andalucía” del que se sustenta la presente tesis doctoral, con el objetivo de contemplar una muestra lo más heterogénea posible y representativa de la realidad de estas promociones en el territorio andaluz. La selección de estas promociones viene determinada por diferentes criterios: tamaño del municipio, número de viviendas de la promoción, tipología de viviendas, régimen de tenencia (alquiler, propiedad) y funcionalidad (ubicación o no en Zonas con Necesidad de Transformación Social). La selección de estas promociones determina las muestras de profesionales e inquilinos, indicadores y servicios a considerar en el resto de la metodología de la investigación, localizados en las propias promociones o en los municipios correspondientes donde se ubican.

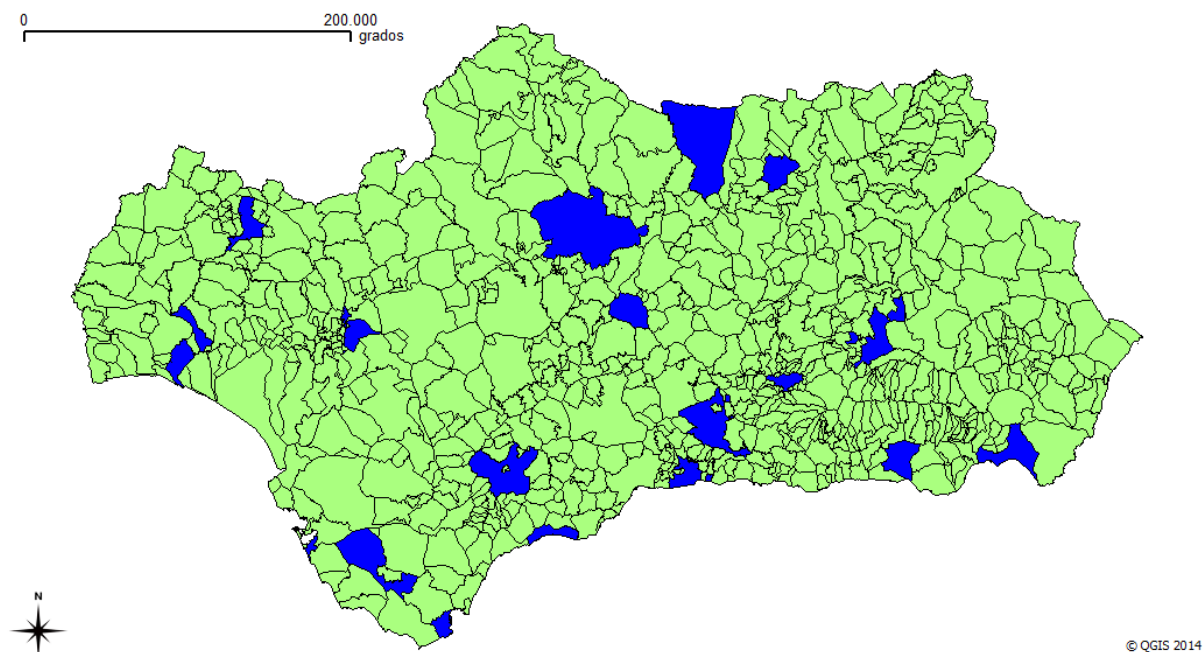
Tabla 4. Distribución de la muestra

MATR.	MUNICIPIO	TAMAÑO		Nº		TIPOLOGÍA		RÉGIMEN		FUNCIONALIDAD	
		POBLACIÓN		VIVIENDAS		UNIF.	PLURIF.	TENENCIA		SI	NO
		>50000	<50000	+90	-90			Nº TOTAL	Nº ALQUILER		
AL-0905	Puche N. Almería	X		X			X	325	325		X
AL-0932	Berja Almería		X		X	X		30	30	X	
CA-0915	Algeciras Saladillo	X		X			X	336	334		X
CA-7030	San Fernando	X			X	X	X	41	39		X
CA-9046	Medina Sidonia		X		X		X	7	7	X	
CO-0970	Córdoba Las Moreras	X		X			X	168	157	X	
CO-0951	Cabra		X	X			X	101	96		X
GR-0986	Guadix		X		X	X		36	36	X	
GR-0903	Molino Nuevo- La Cartuja ampliac.	X		X			X	157	157		X
GR-0920	Alhama		X		X	X		51	32	X	
HU-0911	Trigueros		X		X	X		10	10	X	
HU-0918	Aracena		X		X		X	48	19	X	
HU-7052	Marismas Odiel	X		X		X		192	192		X
JA-0919	Andújar-Sector Almería		X	X			X	120	120		X
JA-0937	Linares	X		X			X	180	180		X
MA-0905	San Pedro de Alcantara		X	X			X	129	31	X	
MA-0957	Velez Málaga	X		X			X	104	103		X
MA-0901	Ronda		X	X			X	397	185	X	
SE-8081	Rodrigo Triana- Sevilla	X			X		X	12	12	X	
SE-0980	La Algaba		X		X	X		50	47	X	
SE-7141	Pasaje González Quijano	X			X		X	31	31	X	

Fuente: Proyecto de investigación “Modelización Socioespacial de la Intervención Social en Viviendas sociales en Andalucía” (G-GI3002/IDIP)

Estas 21 promociones indicadas en la tabla anterior se distribuyen en 19 municipios pertenecientes a las ocho provincias andaluzas. En la figura 4 se muestra la distribución a nivel territorial que ocupan los municipios en los que están insertas las PVS de la muestra de la presente tesis.

Figura 4. Distribución geográfica de las promociones seleccionadas



Fuente: Elaboración propia.

La estructura de la tesis queda enmarcada en dos dimensiones principales, la dimensión contextual, dirigida a encuadrar la realidad de las promociones de viviendas sociales (PVS) en Andalucía; y la dimensión de gestión de la intervención pública, que pretende conocer la gestión de las administraciones públicas con competencias en el ámbito de estas viviendas. Cada una de estas dimensiones contempla una metodología específica, con muestras objeto de estudio, instrumentos y estrategias de análisis concretas y que permiten responder a los objetivos de cada dimensión.

A continuación se expone el contenido metodológico de las dos dimensiones consideradas:

1. *Dimensión contextual.* (Objetivos específicos de la tesis 1 y 2) datos del contexto socioeconómico, demográfico y percepción por parte de los actores locales e inquilinos de las viviendas sociales.

2. *Dimensión de gestión de la intervención pública.* (Objetivos específicos de la tesis 3 y 4). La forma específica en que la Administración competente lleva a cabo los procesos de intervención. Abordaje mediante entrevistas a profesionales de diferentes servicios e instituciones relacionadas con las promociones de vivienda y sus inquilinos. Análisis de redes causales para la definición de líneas estratégicas para la mejora del modelo público de gestión del parque de viviendas sociales.

Bajo estas dos dimensiones se pretende comprender de manera integral y parsimoniosa las realidades que definen las PVS. Integral, en cuanto que aspira a analizar de manera conjunta los distintos aspectos que afectan a la realidad actual de las PVS: contexto social-relacional, económico y demográfico, gestión e intervención profesional. Parsimoniosa, en cuanto que aspira a explicar esa realidad con un esfuerzo científico-técnico lo suficientemente potente como para ofrecer resultados válidos y fiables, pero sin perder de vista un importante requisito de eficiencia, que repercuta positivamente en la usabilidad, adaptabilidad y replicabilidad del marco metodológico. La metodología de diagnóstico y evaluación diseñada para comprender la realidad de la intervención social en las PVS supondrá, finalmente, comprender la gestión realizada desde lo público para afrontar dichas realidades. Conllevará además, proponer mejoras en el modelo ejecutado, de manera que el objetivo estratégico al que responde la promoción de vivienda social se consiga de manera integral y parsimoniosa. Estos requisitos de comprehensividad (enfoque integral) y parsimonia (con base en la

eficiencia) son referencia para todos los pasos dados en la metodología, y para las dimensiones consideradas.

7.3. Dimensión contextual: contexto socioeconómico, demográfico y percepción por parte de los actores locales

La metodología de esta dimensión es mixta, tanto de carácter cuantitativo como información cualitativa, y está estructurada en tres bloques interconectados. El primero de ellos recoge la información bibliográfica extraída de las principales bases de datos científicas tanto nacional como internacional, y cuyo contenido se ha utilizado en el marco teórico de la tesis. Un segundo bloque viene delimitado por la explotación de los datos estadísticos procedentes de fuentes oficiales al máximo nivel de desagregación posible, tales como el Instituto de Estadística y Cartografía de Andalucía y el Instituto Nacional de Estadística. La metodología de esta dimensión continúa con un bloque donde se recoge información sobre la percepción y opiniones de los inquilinos de las viviendas de las promociones seleccionadas. Un cuarto y último bloque se centra en información que se extrae de la prospección de actores sociales locales de las promociones de vivienda a través de la realización de entrevistas.

A continuación se detallan detenidamente los aspectos metodológicos de cada uno de los bloques que componen esta dimensión contextual.

7.3.1. Revisión bibliográfica

Previo al desarrollo de los instrumentos y de la recogida de información, se ha realizado una revisión bibliográfica y normativa sobre el objeto de estudio, con el fin de

disponer de información, criterios y orientaciones suficientes y rigurosas para el diseño de los instrumentos y el planteamiento de las estrategias de análisis.

En este sentido se han revisado diferentes bases de datos y fuentes de información, repositorios, normativa y bibliografía de diferente naturaleza sobre la realidad de las viviendas sociales y su gestión en España y en otros países de la Unión Europea.

En relación a las bases de datos y repertorios bibliográficos, se han consultado Scopus, Dialnet, ISI Web of Science, base de datos del CSIC, Google Académico, así como literatura gris.

En cuanto a la normativa, se han revisado gran variedad de leyes, decretos, planes, etc, vinculadas a las políticas sociales en materia de vivienda desde los inicios de la protección pública de vivienda en nuestro país, y, de manera más pormenorizada, aquella normativa vigente que incide directamente en las competencias de gestión del parque público de vivienda, principalmente relacionadas con las competencias de Consejería de Fomento y Vivienda de la Junta de Andalucía y demás organismos que trabajan directamente en las PVS como, por ejemplo, la Agencia de Vivienda y Rehabilitación de Andalucía (AVRA). Entre la normativa consultada cabe destacar el Reglamento de los Registros Municipales de Vivienda (Decreto 1/2012 de 30 de enero), el Decreto-Ley 6/2013, de 9 de abril, de medidas para asegurar el cumplimiento de la Función Social de la Vivienda en Andalucía, Programa de Medidas de Ayuda al inquilino (PRAI), normativa sobre rehabilitación y sobre requisitos de calidad de las viviendas de promoción pública, entre otros documentos normativos.

Por último, la revisión sobre la realidad de las viviendas sociales en otros países de la Unión Europea ha servido de contextualización teórica, así como de marco de orientación y apoyo para la interpretación y discusión de resultados, revisando cuestiones sobre ciudadanía, participación, vivienda pública, modelos de ciudad, entre otras cuestiones de interés relacionadas con las viviendas sociales.

Además, como parte de la dimensión contextual, se han recogido datos secundarios de diferentes fuentes estadísticas oficiales con diversos niveles de desagregación y temporalidad. Las principales fuentes consultadas han sido el Sistema de Información Multiterritorial de Andalucía (SIMA) del Instituto de Estadística y Cartografía de Andalucía y el Padrón Municipal 2014 y Censo de Población y Vivienda 2011 del Instituto Nacional de Estadística. Se han extraído datos con desagregación territorial de secciones censales o municipales (según mayor nivel de desagregación disponible).

Como resultado de esta revisión bibliográfica en profundidad, además del acercamiento del investigador al fenómeno de estudio, se identifica un conjunto de investigadores que configurarán un panel de expertos encargado de identificar los elementos clave sobre los que orientar la recogida de datos de las dimensiones contextual y de intervención social.

7.3.2. Selección y elaboración del panel de expertos

Tras la revisión bibliográfica se requiere de la elaboración de un panel de expertos que facilite una batería de ítems y elementos clave sobre los que trabajar de cara a la consecución de los objetivos de investigación planteados en la presente tesis.

Partiendo de los documentos de referencia recabados de acuerdo a la metodología descrita en el apartado anterior, se identificaron varios expertos a los que se le aplicó la técnica de bola de nieve (snowball) para la identificación y selección de nuevos expertos, configurando así un panel de 5 expertos que fueron consultados sobre la realidad social de las viviendas sociales en Andalucía y su gestión.

La información recogida fue sometida al software ATLAS.Ti 6.2 para su análisis cualitativo, a partir del cual, junto con los datos recabados en la revisión bibliográfica se configuraron el cuestionario a inquilinos y los guiones de entrevistas a los informantes clave.

7.3.3. Información extraída de cuestionarios realizados a inquilinos

La población de estudio de este bloque está constituida por las personas inquilinas de las viviendas sociales de Andalucía de las 21 promociones seleccionadas. Su justificación en el marco metodológico radica en su consideración como actores sociales implicados o afectados por los procesos de gestión de estas promociones de viviendas.

La muestra ha estado compuesta por 404 sujetos, con un nivel de confianza 95.5% (y margen de error 4,47%), distribuidos proporcionalmente al número de viviendas de cada promoción. El 61,1% de estas personas inquilinas residen en Zonas con Necesidades de Transformación Social (ZNTS), el 85,1% de las en viviendas de tipo plurifamiliar. Por otra parte, el 65,1% de las viviendas son en régimen de alquiler, el 20,8% son de alquiler con opción a compra, y un 14,1% son en régimen de propiedad. El 39,1% de las personas participantes residen en promociones que están ubicadas en zonas de menos de 50 mil habitantes.

La selección de la población encuestada se ha realizado mediante un muestreo aleatorio sistemático. Para ello se ha procedido a dividir el número total de viviendas de cada promoción por el número de encuestas a realizar en la misma, el resultado ha sido un valor N. Posteriormente, se enumeran las viviendas de acuerdo a un orden lógico en función del portal y plantas del edificio. Partiendo de un número al azar del 1 al 10 se ha ido sumando el valor N, obteniéndose una numeración con un intervalo constante sobre el que se han ido realizando el cuestionario. Para el caso en el que una vivienda seleccionada estuviera deshabitada o las personas inquilinas no se encontraran presentes o no quisieran responder al cuestionario se procedió a pasar a la vivienda inmediatamente posterior.

La siguiente tabla muestra el resultado del proceso de afijación muestral, realizado de manera proporcional por cuotas de acuerdo con la muestra seleccionada detalladas con anterioridad en la Tabla 4 (distribución de la muestra).

Tabla 5. Promociones objeto de estudio y muestreo

MATR.	MUNICIPIO	PROVINCIA	Nº TOTAL	Nº ENCUESTAS
			VIVIENDAS	REALIZADAS
AL-0905	Puche N. Almería	Almería	325	52
AL-0932	Berja Almería	Almería	30	5
CA-0915	Algeciras Saladillo	Cádiz	336	54
CA-7030	San Fernando	Cádiz	41	7
CA-9046	Medina Sidonia	Cádiz	7	2
CO-0970	Córdoba Las Moreras	Córdoba	168	27
CO-0951	Cabra	Córdoba	101	16
GR-0986	Guadix	Granada	36	6
GR-0903	Molino Nuevo-La Cartuja ampliación	Granada	157	25
GR-0920	Alhama	Granada	51	8
HU-0911	Trigueros	Huelva	10	2
HU-0918	Aracena	Huelva	48	8
HU-7052	Marismas Odiel	Huelva	192	31
JA-0919	Andújar-Sector Almería	Jaén	120	19
JA-0937	Linares	Jaén	180	26
MA-0905	San Pedro de Alcántara	Málaga	129	21
MA-0957	Velez Málaga	Málaga	104	17
MA-0901	Ronda	Málaga	397	63
SE-8081	Rodrigo Triana- Sevilla	Sevilla	12	2
SE-0980	La Algaba	Sevilla	50	8
SE-7141	Pasaje González Quijano	Sevilla	31	5
		TOTAL	2525	404

Fuente: Elaboración propia.

El diseño del cuestionario vino determinado, por una parte, a través de la revisión bibliográfica de escalas y modelos de cuestionarios realizados en anteriores investigaciones afines y encuestas de organismos públicos como el Instituto Nacional de

Estadística (INE), el Centro de Investigaciones Sociológicas (CIS) o el Instituto de Estudios Sociales de Andalucía (IESA). Y, por otra parte, a través de la discusión del equipo técnico del proyecto de referencia¹ de donde emana la presente tesis. Como resultado de este proceso de diseño, la encuesta se estructuró de acuerdo a los siguientes bloques temáticos:

1. Características sociodemográficas.
2. Cuestionario de satisfacción con la vivienda y su entorno.
3. Cuestionario de percepción de problemas sociales.
4. Cuestionario de percepción y cohesión del vecindario.
5. Cuestionario de percepción y satisfacción con el proceso seguido hasta acceder a la vivienda.

Para conocer las características sociodemográficas se utilizó un cuestionario elaborado ad hoc de acuerdo a los términos que determinaron la selección de la muestra. Así, la primera sección de los datos sociodemográficos estaba destinada a recoger datos sobre identificación de la vivienda, partiendo de los criterios de selección de la muestra, que fueron:

- *Funcionalidad*, entendiendo como funcionales aquellas promociones que se ubican en Zonas con Necesidades de Transformación Social (ZNTS) y no funcionales las que se ubican fuera de una ZNTS.
- *Tipología*, referidas al tipo de construcción de la promoción, distinguiendo entre promociones unifamiliares o plurifamiliares.

¹ Proyecto de Investigación “Modelización Socioespacial de la Intervención Social en Viviendas Sociales en Andalucía” G-GI3002/IDIP

- *Provincia y distancia a la capital* de provincia.
- *Tamaño del municipio* en función del número de habitantes del mismo
- *Régimen de tenencia*, diferenciando entre promociones con viviendas en alquiler, viviendas en propiedad, o promociones mixtas.

Tras esta identificación se preparó una batería de preguntas, basada en los cuestionarios publicados de organismos como el CIS o el INE, que recogía la información sociodemográfica de la persona inquilina como son sexo, edad, estado civil, nivel de estudios, número de miembros que conviven en el hogar, la situación económica, las actividad-ocupación, y la situación profesional del inquilino.

En segundo término, se diseñó una escala tipo Likert (de 0 a 10) para evaluar el nivel de satisfacción con el entorno y la vivienda de las personas inquilinas de viviendas sociales. Los ítems de esta escala se detallan a continuación:

Tabla 6. Escala sobre nivel de satisfacción con el entorno y la vivienda y valoración de problemas sociales

Ítems sobre nivel de satisfacción con el entorno y la vivienda
1. Satisfacción general con la vivienda
2. Ubicación de la vivienda en su ciudad
3. Calidades de construcción de la vivienda
4. Espacios públicos (mercados, plazas, zonas peatonales,...)
5. Sensación de seguridad en la ciudad/ barrio
6. La limpieza en su ciudad/ barrio
7. Transporte público (suficientes paradas de autobuses, frecuencia de autobuses,...)
8. Colegios (de enseñanza obligatoria)
9. Servicios sanitarios (centros de salud)
10. Servicios religiosos (iglesia, mezquita o similar)
4. Servicios deportivos (instalaciones y actividades)
12. Asistencia social (recursos públicos)
13. Abastecimiento de agua y saneamiento (suministro y alcantarillado)
14. Espacios verdes (parques y jardines)
15. Alumbrado, iluminación
16. En general, su barrio diría que se encuentra mucho peor (0) o mucho mejor (10) que el resto de la ciudad.
Ítems de frecuencia de problemas sociales
1. Robos
2. Prostitución
3. Consumo de drogas
4. Alcoholismo
5. Venta de drogas
6. Entorno insalubre o presencia de enfermedades
7. Conflictos dentro de su comunidad de vecinos
8. Conflictos dentro de su barriada
9. Desempleo
10. Absentismo y abandono escolar
11. Ruidos
12. Problemas de limpieza y conservación de aceras y calles
13. Problemas de barreras arquitectónicas
14. Riesgos ambientales (tendidos de alta tensión, actividades molestas, contaminación...)
15. Problemas de convivencia vecinal
16. Violencia contra las mujeres

Fuente: Elaboración propia.

Atendiendo al tercer punto de la encuesta sobre los problemas sociales que perciben las personas inquilinas en las promociones de viviendas sociales donde residen, lo cual guarda una relación directa con los objetivos de la tesis y que aporta una información valiosa para su conjugación con los datos posteriormente extraídos sobre la

intervención realizada por parte de los profesionales, se preparó una escala con el propósito de conocer la frecuencia con la que los inquilinos de las viviendas sociales observan en su barrio una serie de problemas sociales. Como resultado se obtuvo un instrumento con 16 ítems con valoraciones de 0 a 10, recogidos en la Tabla 6.

La percepción sobre la cohesión del vecindario es el cuarto bloque de la encuesta realizada. Para obtener esta información se utilizó el instrumento sobre cohesión social del vecindario de Buckner (1988) que sintetiza conceptos clásicos en psicología social como son el sentido psicológico de comunidad, atracción por el vecindario e interacción social dentro de un vecindario. En la encuesta que se realizó, se utilizó en este cuarto bloque el instrumento completo de Buckner en su versión validada al castellano, compuesta de 18 elementos (ver Tabla 7) en una escala de 0 a 5.

Tabla 7. Escala cohesión del vecindario

Ítems sobre cohesión del vecindario
1. En general, me gusta mucho vivir en este barrio
2. Siento que pertenezco a este barrio
3. Suelo visitar a mis vecinos
4. La amistad y las relaciones que mantengo con los vecinos de mi barrio significan mucho para mí
5. Si tuviera la oportunidad, me gustaría mudarme a otro barrio
6. Si mis vecinos estuvieran planeando algo para realizar en el barrio, yo me sentiría implicada e incluida en el proyecto.
7. Si yo necesitara un consejo sobre algo, podría contar con alguien de mi barrio
8. Pienso que estoy de acuerdo con la mayoría de mis vecinos sobre lo que pensamos que es importante en la vida
9. Pienso que mis vecinos me ayudarían con un problema o necesidad urgente
10. Siento respeto y fidelidad hacia mis vecinos
11. En mi barrio estamos dispuestos a ayudar, prestar cosas y hacer favores a los vecinos
12. Estaría dispuesta a trabajar junto con mis vecinos en algo que sirviera para mejorar mi barrio
13. Tengo la intención de seguir viviendo en este barrio bastantes años
14. Me gusta pensar que soy parecida a la gente que vive en este barrio
15. Rara vez recibo visitas de mis vecinos
16. Entre mis vecinos y yo existe una relación estrecha de amistad y compañerismo
17. En mi barrio, normalmente me paro a hablar y charlar con la gente
18. Vivir en este barrio me hace sentirme miembro de un grupo de personas que comparten

Fuente: Elaboración propia.

Por último, otro de los elementos relevantes a considerar es la satisfacción de las personas inquilinas con el proceso hasta la ocupación de la vivienda social. De acuerdo a la legislación vigente, este proceso requiere de varios pasos desde que la persona solicita una vivienda social hasta que se formaliza su adjudicación y entrega de llaves. Esta información es crucial para los objetivos de la tesis, puesto que aporta información sobre la ejecución de las fases de intervención en la que participan distintas administraciones. El instrumento utilizado consta de 7 ítems valorados de 0 a 10 que se construyó a partir de los pasos que vienen determinados por la normativa y que se detallan en la Tabla 8.

Tabla 8. Nivel de satisfacción con el proceso seguido hasta la ocupación de la vivienda

Ítems sobre satisfacción con el proceso seguido hasta la ocupación de la vivienda
1. Inscripción en el Registro de Demandantes de Vivienda
2. Actualización de la documentación aportada en el Registro
3. Accesibilidad para solicitar información acerca del proceso
4. Utilidad de la información recibida durante el proceso
5. Comunicación de propuesta de adjudicación de la vivienda
6. Firma del contrato
7. Entrega de llaves

Fuente: Elaboración propia.

El trabajo de campo se realizó entre los meses de mayo y julio de 2014. La encuesta se realizó puerta a puerta a través del método de selección de vivienda anteriormente descrito, siendo la persona que abre la puerta la persona encuestada. En el caso que la persona fuera menor de edad, se solicita la colaboración de una persona adulta que se encuentre en el domicilio. Para los casos en los que la persona que recepciona no habla la lengua castellana, se ha realizado la encuesta con la ayuda de un intérprete informal de la propia familia del encuestado.

7.3.4. Información extraída de la prospección de actores sociales locales (informantes claves)

En este bloque se realiza el abordaje cualitativo a través de la realización de entrevistas a informantes claves de cada una de las 21 promociones objeto de estudio del proyecto. Se han identificado como informantes claves en la mayoría de las promociones las personas que ejercen la presidencia de la Asociación de Vecinos de la barriada correspondiente en cada caso y, en su defecto (por no existir, no encontrarse operativa, etc.), a aquellas personas identificadas por la comunidad del barrio como informante clave.

Se realizaron 21 entrevistas distribuidas como sigue: 3 en Huelva, 4 en Sevilla, 2 en Cádiz, 3 en Córdoba, 2 en Granada, 2 en Jaén, 3 en Málaga, 2 en Almería. El número dependió de la disponibilidad de los actores claves en cada promoción y de la saturación informativa.

El formato de la entrevista fue semiestructurado y se recabó información sobre aspectos como la integración percibida, la aceptación de los inquilinos en el entorno social, la cualificación de las relaciones sociales entre inquilinos de las viviendas sociales y los grupos sociales "contiguos" o la participación social de estos grupos en eventos del barrio.

Este tipo de entrevistas ofrece la posibilidad de adaptar la técnica de recogida de información a las circunstancias y necesidades del proceso de investigación y de las propias respuestas que vayan dando las personas participantes. La entrevista incluye las siguientes cuestiones:

- Cuestiones de identificación sociodemográfica: promoción, edad de la persona entrevistada, sexo, nivel de estudios, estado civil, ocupación, valoración de la situación económica...
- Se incorporan en esta entrevista las mismas escalas empleadas en el bloque de personas inquilinas relacionadas con la valoración del barrio (recursos y servicios) y sobre la frecuencia de ciertas problemáticas.
- Una pregunta de descripción del barrio, vecindario y entorno.
- Identificación y explicación de los principales problemas del barrio y si existen diferencias en distintas zonas en relación con estos problemas. En caso afirmativo, a qué causas cree que se deben las diferencias existentes entre la promoción de viviendas objeto de estudio y otras zonas del barrio.
- Una pregunta sobre la participación de vecinos/as en la asociación de vecinos/as y en el barrio, dando además una puntuación de 0 a 10.
- Pregunta sobre la existencia de otras asociaciones de diferente naturaleza en el barrio, de qué tipo, niveles de participación (con una escala también de 0 a 10).
- Una cuestión de identificación y explicación de aspectos positivos del barrio.
- Identificación de otras personas de interés para ser entrevistadas (efecto bola de nieve).

Las entrevistas fueron realizadas entre los meses de junio y septiembre de 2014 habiendo sido grabadas con el consentimiento de las personas entrevistadas, garantizando la protección de datos y el tratamiento anonimizado de la información, para el posterior tratamiento y análisis cualitativo de los datos.

7.4. Dimensión de gestión de la intervención pública

El diagnóstico de esta dimensión se aborda mediante análisis documental y de información primaria a partir de técnicas cualitativas de investigación social, de los diferentes procesos y prácticas que se han llevado a cabo en las PVS del estudio. Sobre este análisis documental, a partir del conocimiento experto del grupo de investigación y las reuniones preliminares con diferentes actores clave en el seno de las Delegaciones Provinciales de la AVRA, se establecieron las subdimensiones a considerar en las entrevistas en profundidad a los profesionales relacionados con cada uno de los procesos de gestión involucrados.

Se identificaron cinco tipos de actores involucrados en los procesos de gestión, a saber:

- Trabajadores/as sociales de los Servicios Sociales Comunitarios municipales.
- Trabajadores/as sociales de la AVRA de cada provincia
- Gerente de la AVRA (de cada Delegación Provincial)
- Abogado/a de la AVRA
- Técnicos/as de los Registros Municipales de Demandantes de Vivienda.

Para cada tipo de actor se elaboró un guión de entrevista específico según sus funciones en los diferentes procesos de promoción, concesión y gestión de las PVS, y en coherencia con las competencias que le son propias (nivel municipal o regional-Comunidad Autónoma).

En total se realizaron 55 entrevistas en profundidad, cubriendo, por criterio de saturación informativa, todos los tipos de informante designados como claves en el estudio previo. La duración de las sesiones de entrevista osciló entre 90 y 120 minutos, y se realizaron en el lugar de trabajo del profesional. La cita se concertó con antelación suficiente, y con el consentimiento informado tanto de los responsables de la Delegación como de la persona entrevistada.

La distribución de las entrevistas según los actores, fue:

Tabla 9. Perfil entrevistados dimensión gestión pública

INSTITUCIÓN	ROL PROFESIONAL	NÚMERO DE ENTREVISTAS
AVRA	Trabajadores/as Sociales	17
	Abogados	8
	Gerentes	5
Registro Municipal de demandante de Vivienda	Técnicos/responsables del servicio	11
Servicios Sociales	Trabajadores/as Sociales	14
Total		55

Fuente: Elaboración propia.

Se establecieron dos requisitos para la selección de los participantes en los servicios sociales y para los técnicos del registro. En primer lugar, que los trabajadores/as sociales entrevistados/as fueran aquellos que tuviesen mayor contacto con la promoción de vivienda que le correspondía por zona. Siguiendo este criterio, en algunos casos los servicios sociales eran de carácter provincial y otros municipales. Con respecto al Registro Municipal de Demandantes de Vivienda (RMDV), el criterio fue el de entrevistar al encargado del mismo en cada localidad. En aquellos lugares en los que no existía un registro como organismo independiente, se entrevistó al técnico municipal responsable de registrar a las personas demandantes.

De forma transversal, los temas tratados en todas las entrevistas, independientemente de la dedicación profesional, fueron: a) el modo en que la normativa preveía los procesos administrativos, b) el modo en que, en la práctica, los profesionales ejecutaban los procesos, y c) en modo ideal, qué mejoras introducirían o qué situación o actividad sería la adecuada en las diferentes tareas propias de la gestión.

Asimismo, como temas particulares en los que han incidido todas las entrevistas, tenemos: a) trayectoria profesional; b) programa de Medidas de Ayuda al inquilino (PRAI); c) proceso de adjudicación de viviendas; d) fortalezas y debilidades de las promociones de viviendas en Andalucía; e) sistemas de coordinación interna y externa; f) instrumentos y herramientas profesionales; y g) reflexiones y valoraciones sobre políticas de vivienda, modelos de actuación, estrategias de intervención.

El trabajo de campo se llevó a cabo en el periodo comprendido entre febrero 2014 y marzo 2015. Se cubrieron todas las provincias andaluzas a través de 21 promociones de vivienda distribuidas en 19 municipios. Ha existido dificultad para acceder a algunos registros de demandante de vivienda por no haber técnicos asociados a los mismos. En algunos casos en los que sí existían, se encontraron problemas para concertar las entrevistas. En cuanto a los servicios sociales, también se encontraron dificultades a la hora de concertar algunas entrevistas. Como consecuencia, de las 19 que debieron realizarse en los Registros Municipales de vivienda, de acuerdo a los municipios donde se insertan las PVS que componen la muestra, sólo se obtuvieron 11, y de las 21 establecidas para los Servicios Sociales, correspondientes a las zonas de actuación de las PVS de la muestra se obtuvieron un total de 14 entrevistas, entre los

que se encuentran Servicios Sociales Comunitarios viene dependientes del municipio o de la Diputación Provincial correspondiente, y Servicios Sociales Municipales.

La ejecución del trabajo de campo fue realizado de la siguiente manera:

Tabla 10. Relación responsables entrevistas

Lugar	Entrevistas cubiertas
Huelva	• Gerente, Trabajadores sociales y Abogados de AVRA. • Técnico del Registro Municipal de la Vivienda. • Trabajadores sociales de los Servicios Sociales
Jaén	• Técnico del Registro Municipal de la Vivienda. • Trabajadores sociales de los Servicios Sociales
Córdoba	• Gerente, Trabajadores sociales y Abogados de AVRA. • Técnico del Registro Municipal de la Vivienda. • Trabajadores sociales de los Servicios Sociales
Sevilla	• Gerente, Trabajadores sociales y Abogados de AVRA. • Técnico del Registro Municipal de la Vivienda. • Trabajadores sociales de los Servicios Sociales
Cádiz	• Gerente, Trabajadores sociales y Abogados de AVRA. • Técnico del Registro Municipal de la Vivienda. • Trabajadores sociales de los Servicios Sociales
Málaga	• Gerente, Trabajadores sociales y Abogados de AVRA. • Técnico del Registro Municipal de la Vivienda. • Trabajadores sociales de los Servicios Sociales
Jaén	• Gerente, Trabajadores sociales y Abogados de AVRA.
Granada	• Gerente, Trabajadores sociales y Abogados de AVRA. • Técnico del Registro Municipal de la Vivienda. • Trabajadores sociales de los Servicios Sociales
Almería	• Gerente, Trabajadores sociales y Abogados de AVRA. • Técnico del Registro Municipal de la Vivienda. • Trabajadores sociales de los Servicios Sociales

Fuente: Elaboración propia.

7.5. Análisis de los datos extraídos en el trabajo de campo

Una vez finalizado el trabajo de campo y recogidos los datos de la dimensión contextual y la dimensión de gestión de la intervención pública se comienza con su análisis. En este proceso diferenciaremos entre los datos cualitativos y los datos cuantitativos. Asimismo, a partir de los resultados de los datos cualitativos aplicaremos el método de análisis de redes causales que está destinado a facilitar el proceso de toma de decisiones.

7.5.1. Análisis cualitativo utilizado

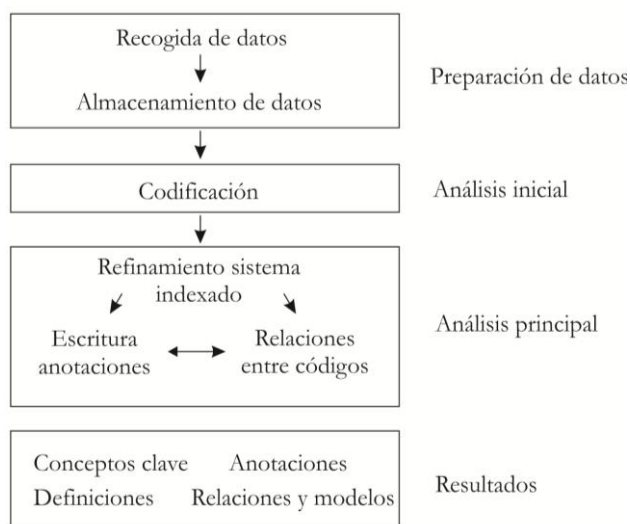
El análisis cualitativo de los datos obtenidos de las entrevistas realizadas a los informantes clave y a los profesionales de la AVRA, los RMDV y los Servicios Sociales se ha realizado sometiendo los datos al programa informático Atlas.Ti 6.2.

La utilización ATLAS.Ti viene motivada por las posibilidades que permite esta herramienta informática en cuanto análisis preciso de la información recogida y la interpretación de estos datos, dado que facilita la operativa de segmentación del texto en citas, su codificación y la estructuración de la información en mapas conceptuales o semánticos partiendo de las relaciones entre los códigos generados en el análisis («Investigación cualitativa: mapas conceptuales generados a partir del software atlas.ti y el aprendizaje de los investigadores», 2012) incidiendo en el estudio de los discursos y en el análisis de redes obtenidas a partir de las relaciones establecidas por las personas entrevistadas. También se ha realizado un estudio descriptivo de las valoraciones cuantitativas realizadas por los entrevistados, ya que algunas cuestiones eran de

valoración cerrada, que se han analizado de manera comparada con los resultados de corte cualitativo.

El estudio cualitativo de las entrevistas se ha realizado sometiendo los discursos de los técnicos al programa Atlas.Ti 6.2. (Muñoz-Justicia, 2005a, p. 2). El proceso científico se ha realizado de acuerdo a la Figura 5.

Figura 5. Proceso analítico con Atlas.Ti 6.2.



Fuente: (Muñoz-Justicia, 2005b)

De este proceso de análisis cualitativo se extraen los resultados en 5 niveles analíticos, que son los siguientes:

1. **Citas (quotations):** son los segmentos significativos de los documentos primarios.
2. **Códigos (codes):** conceptualizaciones, resúmenes o agrupaciones de las citas.
3. **Anotaciones (memos):** comentarios realizados durante el proceso de análisis.
4. **Familias:** para agrupar documentos, códigos y anotaciones. Pueden ser un primer paso en el análisis conceptual.

5. Networks: permite representar información compleja mediante representaciones gráficas.

El análisis de los resultados se ha abordado a través de la representación gráfica de los temas estudiados así como su ilustración mediante citas que expresan la literalidad del discurso.

7.5.2. Método de análisis cuantitativo utilizado

Para el análisis de los datos cuantitativos de esta dimensión contextual se ha optado por la utilización del paquete estadístico SPSS 20.0.

Variables e instrumentos

Para llevar a cabo el estudio se utilizó un cuestionario con los siguientes instrumentos: características sociodemográficas, cuestionario de satisfacción con el entorno, cuestionario de percepción de los problemas sociales y cuestionario de atracción por el vecindario.

Características sociodemográficas. Para medir las características sociodemográficas se usó un cuestionario de elaboración propia donde se recogió información sobre los siguientes aspectos relativos al inquilino: sexo, edad, estado civil, nivel de estudios, número de miembros que conviven en el hogar, situación económica, ocupación y situación profesional del inquilino. La elaboración de este cuestionario tomó como referencia las encuestas del Sistema de Información Multiterritorial de Andalucía (SIMA) y del Instituto Nacional de Encuestas (INE) de España.

Satisfacción con el entorno. Para medir esta variable se utilizaron 10 ítems de la escala de satisfacción con la vivienda y el entorno (Vázquez-Aguado, Borrego-Alés, Orgámbidez-Ramos, Blanco-Miguel & Martos-Sánchez, 2014). Estos 10 ítems están distribuidos en 4 dimensiones: satisfacción con la vivienda (2 ítems, por ejemplo "calidad de la construcción"), satisfacción con los servicios (4 ítems, por ejemplo "servicios sanitarios"), satisfacción con la apariencia del entorno (2 ítems, por ejemplo "sensación de limpieza") y satisfacción con los espacios verdes (2 ítems, por ejemplo "existencia de espacios verdes"). Las respuestas fueron dadas en una escala tipo Likert de 10 puntos, donde 1 significa "Nunca" y 10 "Siempre". Mayores puntuaciones expresan mayores niveles de satisfacción con el entorno. Los coeficientes alpha de Cronbach obtenidos en este estudio fueron de .79, .79, .70 y .83 para satisfacción con la vivienda, con los servicios, con la apariencia del entorno y con los espacios verdes, respectivamente.

Percepción de problemas sociales. Para evaluar esta variable se usaron los 12 ítems de la escala de percepción de problemas sociales (Vázquez-Aguado et al, 2014). Los 12 ítems están agrupados en tres factores: droga como problema social (5 ítems, por ejemplo "consumo de drogas"), entorno como problema social (5 ítems, por ejemplo "problemas con las barreras arquitectónicas") y prostitución como problema social (3 ítems, por ejemplo "presencia de prostitución"). Se les pedía a los participantes que expresaran la frecuencia de los problemas sociales indicados, utilizando una escala tipo Likert de 10 puntos donde 1 significa "Nunca" y 10 "Muy frecuentemente". Los coeficientes de consistencia interna (alpha de Cronbach) obtenidos fueron de .83 para droga como problema social, .79 para entorno como problema social y .71 para la prostitución como problema social.

Atracción por el vecindario. Para medir esta variable se utilizaron los 3 ítems de la versión española de la escala de cohesión del vecindario de Buckner (1988) relativos a la atracción por el vecindario (por ejemplo, "en general, me gusta mucho vivir en este barrio"). Se pide a los participantes que valoren cada ítem mediante una escala Likert de 0 "Muy mal" a 5 "Muy bien". Mayores puntuaciones expresan mayores niveles de atracción por el vecindario. La fiabilidad, medida a través del coeficiente alpha de Cronbach, obtenida en este estudio fue de 63.

Procedimiento

Las promociones de las viviendas sociales y los inquilinos participantes fueron seleccionados por técnicos de la Agencia de Vivienda y Rehabilitación de Andalucía (AVRA) utilizando un muestreo estratificado en función del tamaño de la población donde se encuentra la promoción, el número de viviendas, la tipología de las viviendas (unifamiliar o plurifamiliar), el régimen de tenencia y la funcionalidad.

7.5.3. Método de análisis de la centralidad de las redes causales de los entrevistados

Partiendo de los resultados del análisis realizado en Atlas Ti 6.2 de las entrevistas de los profesionales de la gestión pública en VPS, nos centramos en las relaciones entre los diferentes códigos obtenidos. Para ello, se elabora una matriz relacional o de concurrencia de códigos. En esta matriz se disponen los códigos obtenidos tras el análisis en columnas y en filas y de acuerdo a la frecuencia de concurrencia o relación entre distintos códigos se va completando la matriz que tiene las siguientes características:

- a. Es una matriz cuadrada, por lo que tiene los mismos nodos o códigos en las filas y en las columnas
- b. Es una matriz asimétrica, de tal modo que la existencia de influencia de A sobre B no implica la existencia de influencia inversa (de B hacia A); es decir, las influencias son unidireccionales.

La matriz relacional o de concurrencia constituye la base de datos con la que operan los programas de análisis de redes como NetDraw, que produce una representación visual en forma de red de la matriz de datos.

La representación visual de la red sitúa en un plano los nodos analizados y muestra las relaciones que mantienen con otros nodos. Por su parte, el análisis estadístico (Ucinet) permite calcular de forma sistemática el número de relaciones directas e indirectas que mantiene cada uno de los nodos en el conjunto de la red y, así, establecer su centralidad. Para comprender las potencialidades de este análisis es conveniente hacer referencia a la importancia de las influencias indirectas.

Se entiende por influencia indirecta aquella relación entre dos nodos en donde media, por lo menos, un tercero. Dada la interconexión entre las distintas redes obtenidas de las entrevistas realizadas, la correcta apreciación de las influencias indirectas entre los nodos resulta esencial para un correcto análisis de la centralidad de la red elementos inducidos por la gestión del parque público de viviendas en Andalucía.

No obstante, si bien en la imagen de la redes están presentes tanto las influencias directas como las indirectas, resulta muy complicado mediante un examen visual

realizar un análisis sistemático de las relaciones indirectas entre los nodos, dada la compleja trama de conexiones existente. Quedarse sólo en el análisis de la centralidad de la red a partir de las relaciones directas entre los elementos tendría una serie de inconvenientes:

1. Sólo reflejaría una parte del entramado de las relaciones entre los nodos de la red.
2. Sólo se conocerían las influencias que tiene un nodo con los nodos de su entorno inmediato, desconociendo las relaciones que mantiene en el conjunto de la red.
3. La centralidad de la red a partir de las relaciones directas presentaría una elevada sensibilidad a la procedencia de la información con la que se elabora la red.

Así, el análisis exclusivo de las relaciones directas supone obviar una parte relevante de la red de impactos. Sin embargo, mediante la inclusión de las relaciones indirectas entre los nodos se consigue solucionar los inconvenientes anteriores, a saber:

1. Manejar la compleja red relacional existente entre el conjunto de nodos; es decir, este tipo de análisis permite tratar de forma sistemática las relaciones indirectas entre todos los nodos contenidos en cada una de las redes de códigos.
2. Conocer la posición de un nodo en la red total —resultado de la combinación de todas las concurrencias de códigos— y no en la red resultante de un único informante o las relaciones más evidentes en la imagen de la red.
3. Minimizar la sensibilidad del análisis de la centralidad al proceso de producción de la información; en otras palabras, al incluir en el cálculo de la centralidad las relaciones indirectas entre nodos pertenecientes a diferentes redes se consigue reducir el peso específico de las causas identificadas en una sola entrevista. (Aledo, García, & Ortiz, 2010, p. 72).

Este análisis de la centralidad se basa en los siguientes procesos:

- Rango: el rango es el número de lazos directos de un código(o nodo), es decir con cuántos otros nodos se encuentra directamente conectado. Este elemento señala las relaciones más presentes en el discurso de los entrevistados.
- Grado de intermediación: indica la frecuencia con que aparece un nodo en el tramo más corto (o geodésico) que conecta a otros dos. Es decir, muestra cuando un código es intermediario entre otras dos personas del mismo grupo que no están relacionados entre sí (lo que podríamos denominar “nodo puente”). La localización de estos nodos son esenciales para poder establecer una estrategia en la que ningún elemento se quede aislado o fuera de la intervención.
- Grado de cercanía: indica la cercanía de un nodo respecto del resto de la red. Representa la capacidad que tiene un nodo de alcanzar a los demás, o, lo que es lo mismo, el grado que tiene el nodo de llegar al resto de la red con el menor recorrido. Este elemento de análisis es clave, ya que a nivel estratégico muestra los elementos sobre los que la intervención sería más eficaz.

Seguidamente pasamos exponer los resultados del proyecto definidos en cada una de sus dimensiones.

Capítulo VIII.

Resultados

En el presente capítulo se muestran los resultados obtenidos de acuerdo a los objetivos planteados para la tesis doctoral.

Así la estructuración de los resultados quedará definida, en primer lugar, por la contextualización de las PVS (**objetivo 1**), donde se muestran los resultados relativos a la realidad social de las promociones y su entorno, se define el perfil sociodemográfico de las personas inquilinas y se detalla satisfacción con la calidad de las viviendas y su contexto urbanístico.

Seguidamente se presentan los resultados relacionados con el **objetivos 2** sobre el proceso seguido desde la demanda de vivienda social hasta el acceso a la misma, pasando por el registro como demandante de vivienda, la coordinación entre las administraciones con competencias en este ámbito y la adjudicación y acceso a la vivienda. Se presentan los resultados relativos a la gestión y seguimiento de las viviendas sociales. Se incluyen resultados sobre la relación entre las personas inquilinas y la administración, el diseño, alcance y satisfacción de las ayudas puestas en marcha para satisfacer el derecho a la vivienda de las personas inquilinas y las problemáticas derivadas de la gestión y seguimiento de las PVS.

Para el abordaje del **objetivo 3** se incluye un análisis de la definición y ejecución de funciones del trabajo social en el ámbito de la intervención social en viviendas sociales.

Por último, de acuerdo con el **objetivo 4** de la tesis, se presentan las propuestas de mejora del modelo de gestión de viviendas sociales en Andalucía, así como la

aplicación de modelo basado en redes causales para identificar y priorizar estas propuestas de mejora y orientado a la toma de decisiones estratégicas. A continuación se muestra la Tabla 11, que expone la relación entre los resultados obtenidos con los objetivos y preguntas de investigación de la tesis.

Tabla 11. Relación entre resultados, objetivos y preguntas de investigación

Objetivos	Preguntas de Investigación	Resultados
1. Conocer y analizar la realidad contextual-territorial y socio-demográfica de las promociones de viviendas sociales.	¿La realidad social de las zonas donde se ubican las viviendas sociales y el perfil sociodemográfico de las personas inquilinas guarda relación con el deterioro físico y convivencial que se evidencian en las promociones de vivienda social?	8.1. Contextualización de las promociones 8.1.1. Realidad social – problemática social de las promociones 8.1.3. Satisfacción con la vivienda y su entorno 8.1.3. Perfil sociodemográfico de las personas inquilinas ¡Error! Marcador no definido.
2. Analizar los diferentes procesos y prácticas que constituyen la intervención pública en el parque de viviendas sociales de Andalucía a fin de identificar sus potencialidades, necesidades y problemáticas que puedan estar influyendo en la participación e integración social de las personas inquilinas.	¿Los procesos de adjudicación, seguimiento y apoyo social del modelo de gestión de viviendas sociales favorecen la participación e integración social de las promociones y la cohesión vecinal de las personas inquilinas? ¿El estallido de la burbuja inmobiliaria ha afectado a los servicios implicados en la gestión del parque público de viviendas y a su derecho de acceso a las personas demandantes de viviendas sociales? ¿La coordinación entre las diferentes entidades con competencias en viviendas sociales ha favorecido la mejora de la atención pública a las personas demandantes e inquilinas?	8.2. El proceso de adjudicación de la vivienda 8.2.1. Satisfacción con el proceso seguido hasta el acceso a la vivienda 8.2.2. Coordinación con otras entidades 8.3. Gestión y seguimiento de las viviendas 8.3.1. Relación inquilino – administración 8.3.2. Cambios en la administración para asegurar la función social de la vivienda 8.3.3. Ayudas de las administración 8.3.4. Conflictos derivados de la gestión del parque público de viviendas
3.. Analizar el papel del trabajo social en el modelo de gestión de viviendas sociales en Andalucía como disciplina clave en la intervención en procesos exclusión social y segregación residencial.	¿La intervención social llevada a cabo por los profesionales del trabajo social en el parque público de viviendas sociales contribuye a la mejora de la integración social de las promociones?	8.4. Funciones del trabajo social en vivienda
4. Estudiar y desarrollar propuestas y líneas estratégicas de mejora del modelo público de gestión de viviendas sociales partiendo de las necesidades y problemáticas detectadas que permitan mejorar la integración social de las personas inquilinas de viviendas sociales en Andalucía.	¿Qué elementos se deberían corregir para la mejora del modelo público de gestión de viviendas sociales? ¿Qué líneas estratégicas se deberían seguir para garantizar la eficiencia y la eficacia en la implementación de mejoras en el modelo público de gestión de viviendas sociales?	8.5. Propuestas de mejora en la gestión del parque público de viviendas 8.6. Líneas estratégicas para la implementación de mejoras en el modelo de gestión del parque público de viviendas.

Fuente: Elaboración propia

Como se ha visto en el capítulo dedicado al marco metodológico, atendiendo a la complejidad del fenómeno de estudio, se optó por abordar la investigación desde un marco metodológico mixto incluyendo técnicas de recogida de información y análisis cuantitativas y cualitativas.

Los resultados cuantitativos son extraídos de las 404 encuestas realizadas a personas inquilinas de viviendas sociales de las promociones de viviendas que conforma la muestra, así como de los cuestionarios realizados a informantes clave. Estos datos cuantitativos, tratados con el paquete informático SPSS v20, serán expuestos a lo largo del capítulo de resultados incidiendo en análisis descriptivos y de contingencia.

Por su parte, los resultados cualitativos se basan en el análisis de los discursos de las entrevistas a informantes clave y las entrevistas a profesionales de AVRA, Registros Municipales de Demandantes de Vivienda y Servicios Sociales con competencias en la gestión de las promociones de viviendas sociales de la muestra.

El análisis de los discursos mediante el programa informático Atlas.Ti 6.2 dio como resultado un total de 176 códigos o unidades mínimas de análisis basados en 1.643 citas extraídas de las transcripciones literales de cada una de las entrevistas realizadas. La Tabla 13 muestra el listado de códigos resultante del proceso de codificación del discurso.

Tabla 12. Códigos extraídos del análisis cualitativo

1	Abandono Parque Público	2	Adecuación a las necesidades de la población	3	Adjudicaciones de vivienda (AV)
4	Alta morosidad	5	Aumento de personal operativo	6	Aumento subrogaciones
7	AV- problemáticas	8	AV-Características del Parque Público	9	AV-Funciones
10	AV-Mejoras	11	AV-Necesidades de la población	12	AV-Seguimiento
13	AV-Temporalidad	14	AV Función del trabajador social	15	Cambio criterio político
16	Cambio de profesionales	17	Cambios de EPSA a AVRA (CEA)	18	Cambios perfil inquilino
19	Características parque público	20	Carencia de instrumentos de gestión	21	CEA- Cambios reales EPSA-AVRA
22	CEA- Desconocimiento político empírico	23	CEA-Actuación política	24	CEA-Necesidades de cambio Consecuencias
25	CEA-Organización y establecimiento de los cambios	26	CEA-Percepción cambios EPSA-AVRA	27	CEA_ Percepción cambio Usuarios
28	Complicaciones jurídicas	29	CONFLIC- Ocupación de Viviendas	30	CONFLIC-Características de la población
31	CONFLIC-Causas conflicto	32	CONFLIC-Conflictos económicos	33	CONFLIC-Conflictos relacionales
34	CONFLIC-Consecuencias conflicto	35	CONFLIC-Estrategias de gestión	36	CONFLIC-Funcionamiento comunidad
37	CONFLIC-Intervención de otros actores	38	CONFLIC-MOR-Causas	39	CONFLIC-MOR-Consecuencias
40	CONFLIC-MOR-Funciones	41	CONFLIC-MOR-Medidas alternativas	42	CONFLIC-Otros conflictos
43	CONFLIC-Problemas gestión proceso	44	CONFLIC-Propuestas de resolución de conflictos	45	CONFLIC - Cultura de la Exclusión
46	Conflictos (CONFLIC)	47	Conflictos Interinstitucionales	48	CoorAct Privados
49	CoorAct Públicos Locales	50	COORD-PRIV-Causas buena coordinación	51	COORD-PRIV-Consecuencias buena coordinación
52	COORD-PUB-Consecuencias buena coordinación	53	COORD-PUB-Funcionamiento	54	COORD-REG-Causas buena coordinación
55	COORD-REG-Causas mala coordinación	56	COORD-REG-Consecuencias mala coordinación	57	COORD-REG-Funcionamiento
58	COORD-SSSS-Causas buena coordinación	59	COORD-SSSS-Consecuencias buena coordinación	60	COORD-SSSS-Funcionamiento
61	COORDAVRA-Repercusión de la experiencia profesional	62	COORDAVRA-Relaciones Dirección-Gerencias prov	63	COORDAVRA-Respaldo a las políticas de AVRA
64	COORDAVRA - Coordinación Interna	65	COORDINACION (COORD)	66	Coordinación (COORD)

La intervención social en viviendas sociales en Andalucía

67	Coordinación con otros Actores (CoorAct)	68	Coordinación Técnicos AVRA	69	Creación de comisiones
70	crisis económica	71	Crítica Plan Marco	72	Delimitar funciones del TS
73	Designación arbitraria municipal	74	Deterioro de la promoción	75	Dificultad para valorar las necesidades reales de las personas
76	Dignificación de la vivienda	77	Educación	78	Ejercicio del Trabajo Social (TS)
79	Elaboración plan de acción	80	Eliminación de operador externo	81	Escasa aplicación
82	Escasa demanda de vivienda	83	Experiencias singulares (EXP)	84	Falta de operatividad registros municipales
85	Falta de personal	86	Falta de recursos económicos	87	Falta de seguimiento
88	Falta de tiempo	89	Falta de vivienda	90	FP- Experiencia profesional
91	FP-Compatibilidad de las funciones (según perfil profesional)	92	FP-Propuestas de funciones profesionales	93	FP-Tipología funciones profesionales
94	Funcionamiento por programas	95	Funciones (FP)	96	Funciones Abogado
97	Funciones trabajador social	98	Funciones(FP)	99	GEST-Instrumentos
100	Gestión (GEST)	101	Gestores parque publico	102	Imposiciones Directivas de Organización
103	Informe Social	104	Inmovilismo ante la morosidad	105	Inoperancia de funciones
106	Inquilinos no prosperan	107	INTERV-Instrumentos	108	La información no llega a los usuarios
109	Lentitud en el tiempo de resolución	110	lista de espera en RMDV	111	Mal informados
112	mayor demanda de viviendas	113	Mayor dotación de personal	114	MEJ-Cambios necesarios
115	MEJ-Futuras políticas	116	MEJ-Propuestas	117	Mejoras (MEJ)
118	Mentiras inquilinos	119	Necesidad de una mejor coordinación	120	Necesidades de Intervención
121	Necesidades de personal en Gestión	122	Negociación con los inquilinos	123	No contempla toda la casuística
124	Normalización de ocupantes	125	Ocupaciones ilegales	126	Ocupación ilegal - funcionamiento
127	Ocupación Ilegal parque público	128	Paralización construcción viviendas públicas	129	Parque público completo
130	Percepción cambios Crisis	131	Perfil de moroso	132	Perfil inquilino
133	PLAN-Instrumentos	134	Plan Marco	135	Plan Marco Potencialidad
136	Planificación (PLAN)	137	Planificar por promociones	138	Política no desahucios
139	PRAI	140	PRAI- Gestión Fraudulenta	141	PRAI- Trabajo en Red
142	PRAI-Buena atención	143	PRAI-Críticas al PRAI	144	PRAI-delimita los requisitos
145	PRAI-Dificultades	146	PRAI-estrategia política	147	PRAI-Funcionamiento
148	PRAI-Información a usuarios	149	PRAI-Necesidades de la población	150	PRAI-Origen y justificación
151	PRAI-Potencialidades	152	PRAI-Valoración	153	PRAI-Viviendas más caras

154	PRAI - Utilidad	155	PRO- Falta de protocolos en TS	156	PRO- Necesidad de protocolarizar
157	PRO-aplicación de la legislación	158	PRO-Dificultades para establecer protocolos	159	PRO-falta de protocolos establecidos
160	PRO-Formación	161	PRO-Funcionamiento	162	PRO-Relaciones Dirección-Gerencias prov.
163	Promociones poco atractivas	164	Protocolos (PRO)	165	Recortes- contexto de crisis
167	Rehabilitación	168	Rentas bajas en parque público	169	RMDV Funcionamiento
170	Trabajo Comunitario	171	Traspaso Parque Público a EPSA	172	Trasposos ilegales
173	TS-Experiencias	174	TS-Experiencias del TS	175	TS-Instrumentos
176	TS-Intervención con otros referentes				

Fuente: Elaboración propia.

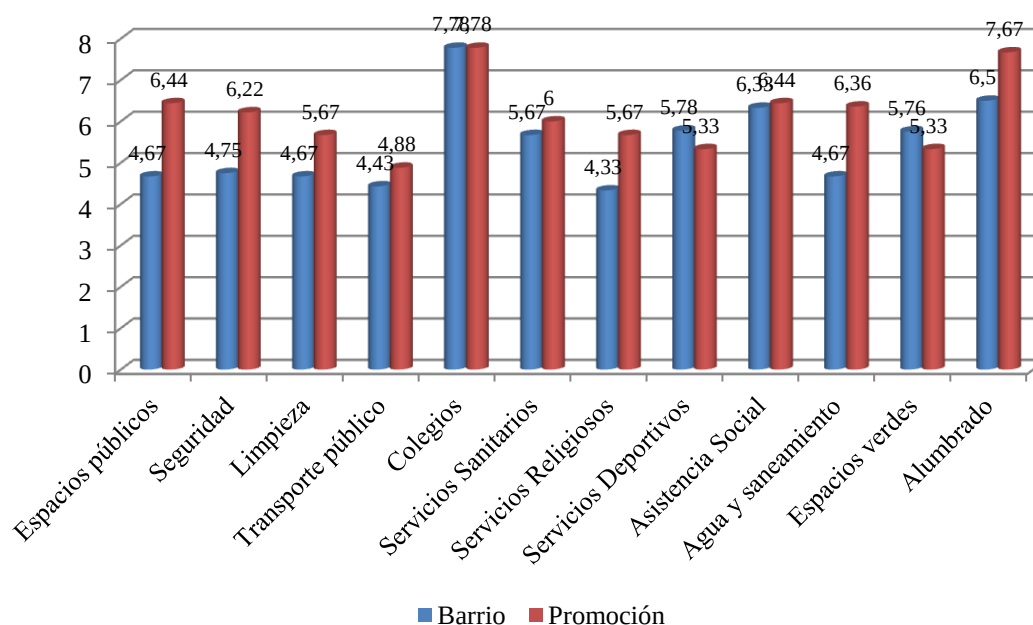
8.1. Contextualización de las promociones

8.1.1. Realidad social – problemática social de las promociones

Un elemento clave para la contextualización es la información cualitativa y cuantitativa extraída de las entrevistas a los líderes de la comunidad, considerando su importancia como conocedores de la realidad social y vecinal de cada una de las promociones. Como se ha detallado en el apartado metodológico, el perfil de los informantes responde a vecinos del distrito donde se inserta la promoción, representantes de asociaciones de vecinos u otras entidades sociales referentes en el barrio y, en los casos en los que no existen estas entidades, los informantes han sido seleccionados de acuerdo a la identificación, por parte de los inquilinos de las viviendas sociales, como personas conocedoras de la zona de estudio, bien por su antigüedad en su residencia, o bien por su participación comunitaria.

En primer lugar, tras el análisis cualitativo de las entrevistas, cabe destacar, la relevancia de los discursos de los informantes clave en defensa de sus barrio, que ante la pregunta sobre cómo ven el barrio, reflejan principalmente las características positivas del mismo. De acuerdo con las explicaciones, existe un hartazgo evidente de la estigmatización con la que los medios de comunicación tratan las casuísticas y problemáticas sociales de los barrios implicados en el estudio, es por ello por lo que ven importante la consideración y puesta en valor de las barriadas donde se encuentran las viviendas sociales objeto de estudio.

No obstante, cuando se les pregunta específicamente sobre las problemáticas sociales del barrio, sí se reconocen deficiencias tanto a nivel social como estructural de las viviendas, y su comparación con las promociones de viviendas sociales. En la Figura 6, se muestran la valoración de 0 a 10, siendo 0 escasa presencia y 10 presencia muy frecuente, de las problemáticas sociales diferenciándolas entre su presencia en el barrio y en la promoción.

Figura 6. Valoración del barrio frente a la promoción. Informantes clave.

Fuente: Elaboración propia.

En relación a las causas de las problemáticas sociales detectadas en las promociones, es reiterado el discurso concerniente a la mala gestión de las viviendas sociales al permitir que determinado perfil de población en riesgo de exclusión social y con déficits sociales se hayan alojado en determinadas zonas de los barrios, generándose guetos donde es difícil la intervención social.

“Una cosa que llevamos pensando mucho tiempo, nosotros creemos que la junta se equivocó en concentrar todas las viviendas sociales en una zona, no me las hagas todas juntas, estas concentrando un problema.” Informante Clave Almería (Informante clave Almería).

Otro tema referido es la presencia de violencia de género,

“Si claro, todo depende del bloque, hay bloques en los que 3 o 4 vecinos la lían... también te digo algo que hay muchas mujeres con niños a su cargo que no tienen pareja, temas de violencia de género también. Yo lo veo porque soy presidenta de una asociación de mujeres, aquí hay mucho machismo porque aquí lo hombres no consienten nada, aquí es muy norma eso de que las señoras no puedan ir a cenar por ahí con nosotras”. (Informante Clave Linares).

Esto hace que en los barrios se encuentren importantes desigualdades en cuanto a la calidad de vida, problemáticas sociales, deterioro de las zonas y edificios y servicios. Lo que contribuye a una mayor estigmatización de determinadas zonas de los barrios implicados que, a menudo, coinciden con las promociones de viviendas sociales

“A1: Sí, por zona y por delincuencia, si tuviéramos que dividir el barrio por delincuencia los pisos esos que son los pisos verdes (pregunta si son los pisos de la promoción objeto y se confirma) es donde hay más delincuencia, hubo tiroteos ayer.

E: ¿Cómo se seleccionaron aquellos vecinos?

A1: Aquellos se seleccionaron igual que estos pero es que luego se los han ido vendiendo entre ellos, y bueno seleccionaron... metieron a todos iguales, yo no sé de qué manera seleccionaron, pero luego ha ido cambiando la cosa unos se las han vendido a otros, otros a unos y ahora hay más guerras...allí es el mundo sin ley porque ya hay gitanos y marroquíes.

Pues que los han metió a todos, mira tú coge la barriada del padre flores, pues eso era para los del padre flores, pues mete a todos los gitanos juntos, y ellos que hacen, pues se matan entre ellos, a Antonio machado antes no iban ni los

taxis, esa calle es normal pero solo tiene 2 portales malos, que ha pasado ahora, pues que se los están vendiendo a marroquí y los gitanos se están yendo por que los gitanos no pueden con los marroquí, han puesto una mezquita debajo que llevara 15 o 20 días, hay habían cogió los gitanos antes y tenían metidos caballos, y estos echaron los caballos y han puesto una mezquita, ellos y ellos son los que se pelean, ayer volaron los platos por las terrazas, yo estaba abajo...”(Informante clave Almería).

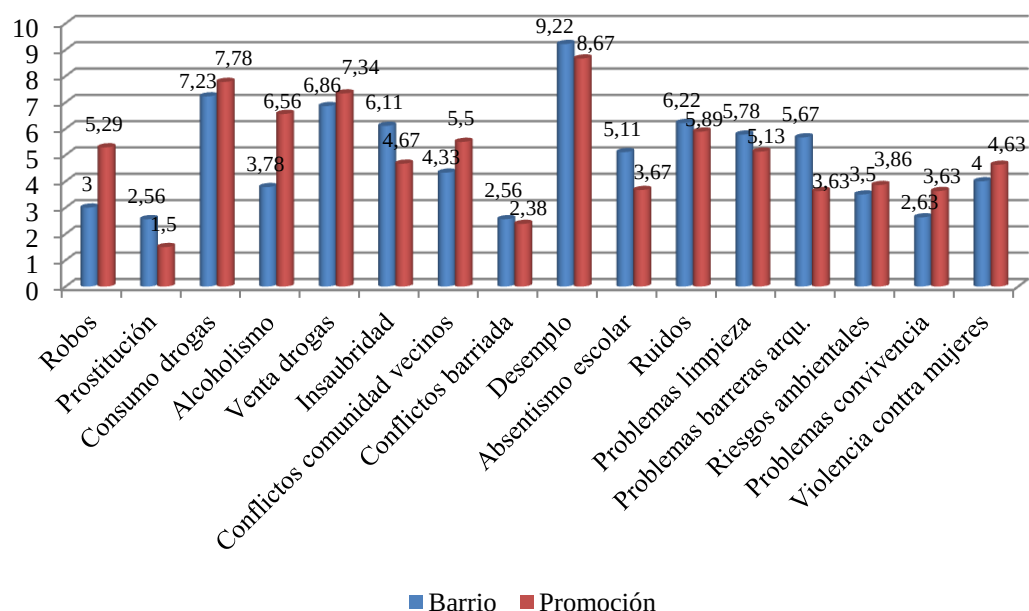
Por otra parte, en cuanto a la labor de la Junta de Andalucía en el seguimiento de las promociones, los líderes de la comunidad consensuan que el seguimiento es muy pobre y no se sienten atendidos adecuadamente.

“La verdad es que no, aquí hemos tenidos muchos problemas en EPSA aquí hemos tenido muchos problemas, recuerdo una vez que pusieron unos módulos ahí para que los vecinos compraran sus viviendas, pero bueno aquello era una agencia, allí nos pusimos todos en pie, recuerdo que todo se movilizo, es que los vecinos venían y decían "es que me están llamando diciendo que si me muero mis hijos no podrán ir a mi casa..." aquellos fue una atentica vergüenza. En mi opinión la junta lo podría hacer mucho mejor, sobre todo en lo que son las querellas de los vecinos.” (Informante clave Algeciras).

Entre las principales carencias del barrio, los líderes de la comunidad señalan una mala limpieza y conservación de las calles.

“Solo en las elecciones, no lo arreglan si no es que hay elecciones, no es que este abandonado del todo pero....(habla de política)... cuidado, cuidado no...pero abandonado tampoco, que ahora lo están poniendo más bonito porque 2015 está aquí también, que yo con mi asociación he recuperado gente del CIS para trabajar en mejora la limpieza... a unos los tengo ayudando a una anciana, a las niñas también hacen de compañía y lo que estoy haciendo es traerme gente de allí para ayudar a los de aquí.” (Informante clave Huelva).

Figura 7: Frecuencia de la problemática según barrio y promoción



Fuente: Elaboración propia.

Y de manera unánime en todas las promociones preguntadas consideran que la principal problemática social es el alto índice de desempleo en la población inquilina de viviendas sociales:

“Hombre es que el barrio está caracterizado por una serie de datos como es la alta tasa de desempleo, y la baja cualificación que tienen las personas entonces son empleos que son siempre muy precarios, están siempre rotando entre empleo y desempleo. Es frecuente ver la gente por las calles, en horas que debería de no haber tanta gente ociosa, pues sí se puede ver, entonces eso marca bastante el discurrir de lo que es la vida diaria en el barrio.” (Informante clave Andújar).

En otro orden de elementos de análisis, encontramos que de manera general existe cierto consenso en la calidad de las viviendas, considerándose adecuadas y con buenas calidades, siendo el deterioro de las mismas causadas por otras problemáticas de índole social

“Es una barriada donde la calidad de la vivienda es muy buena, muy buen construidas hechas por el ministerio de la vivienda y tienen treinta y tantos años ¿no? pero tienen muy buenas condiciones. Un poco de deficiencias porque no le hicieron los ascensores, bueno pero eso es normal que suceda.” (Informante clave Sevilla).

“La barriada está muy bien estructurada, todos eran pescadores, la gente vivía (...) pero hoy en día hay mucho paro porque la mar ha bajado mucho, la lonja no es lo que era antes (...) hay bastante gente marginada en cuanto a paro y en cuanto situaciones económicas.” (Informante clave Jaén).

Por último, la participación de los vecinos en las asociaciones de vecinos y en otras entidades sociales del barrio es muy escasa, alcanzando una valoración de 2,67 sobre 10 puntos en el caso del barrio donde se ubican las viviendas sociales y 2,88 puntos para el caso de los vecinos residentes en las promociones.

Pasamos ahora a analizar la valoración sobre la presencia de problemas sociales según la población inquilina de las promociones de vivienda estudiadas. En la Tabla 13 se recoge la frecuencia con la que los inquilinos de las viviendas sociales observan un listado de problemas sociales, valorándolos en una escala de 0 a 10, siendo 0 nada frecuente y 10 muy frecuente.

Tabla 13. Estadísticos descriptivos de la escala de problemas sociales

	N	Media	Desv. típ.
1 Robos	374	3,54	3,86
2 Prostitución	341	,78	2,31
3 Consumo de drogas	348	5,55	4,02
4 Alcoholismo	360	4,68	4,15
5 Venta de drogas	314	4,92	4,41
6 Entorno insalubre o presencia de enfermedades	390	3,16	3,98
7 Conflictos dentro de su comunidad de vecinos	394	2,44	3,40
8 Conflictos dentro de su barriada	393	3,45	3,84
9 Desempleo	396	8,82	2,57
10 Absentismo y abandono escolar	358	3,08	3,95
11 Ruidos	399	4,61	4,11
12 Problemas de limpieza y conservación de aceras y calles	397	5,17	4,05
13 Problemas de barreras arquitectónicas	392	4,29	4,30
14 Riesgos ambientales (tendidos de alta tensión, actividades molestas, contaminación...)	377	3,12	4,09
15 Problemas de convivencia vecinal	390	2,60	3,62
16 Violencia contra las mujeres	345	,99	2,45

Fuente: Elaboración propia.

Los resultados revelan que el problema social más frecuente es el desempleo ($M = 8,82$). Respecto a las otras cuestiones planteadas, sólo dos de ellas presentan una puntuación media por encima de los 5 puntos. Se trata del consumo de drogas ($M =$

5,55) y de los problemas con la limpieza y conservación de las aceras y calles ($M = 5,17$).

Cabe destacar la baja incidencia de dos problemáticas analizadas, la prostitución ($M = 0,78$) y la violencia contra las mujeres ($M = 0,99$).

8.1.2. Satisfacción con la vivienda y su entorno

La Tabla 14 expone los resultados de la escala sobre la satisfacción con el entorno y la vivienda. En ella se detalla la media y la desviación típica de la calificación de las personas inquilinas sobre una escala de valoración tipo Likert de 0 a 10.

Tabla 14. Satisfacción con el entorno y la vivienda

	N	Media	Desv. típ.
1. Satisfacción general con la vivienda	400	7,82	3,006
2. Ubicación de la vivienda en su ciudad	403	7,06	3,216
3. Calidades de construcción de la vivienda	399	7,02	3,231
4. Espacios públicos (mercados, plazas, zonas peatonales,...)	401	6,65	3,566
5. Sensación de seguridad en la ciudad/ barrio	402	5,52	3,822
6. La limpieza en su ciudad/ barrio	403	4,61	3,677
7. Transporte público (suficientes paradas de autobuses, frecuencia de autobuses,...)	382	6,43	3,540
8. Colegios (de enseñanza obligatoria)	386	8,24	2,766
9. Servicios sanitarios (centros de salud)	397	7,19	3,514
10. Servicios religiosos (iglesia, mezquita o similar)	363	8,40	2,746
11. Servicios deportivos (instalaciones y actividades)	356	6,48	3,843
12. Asistencia social (recursos públicos)	369	6,92	3,522
13. Abastecimiento de agua y saneamiento (suministro y alcantarillado)	394	7,59	3,299
14. Espacios verdes (parques y jardines)	400	5,55	4,053
15. Alumbrado, iluminación	399	6,13	3,916
16. En general, su barrio diría que se encuentra mucho peor (0) o mucho mejor (10) que el resto de la ciudad.	399	3,71	3,366

Fuente: Elaboración propia.

Los datos arrojan una satisfacción con la vivienda elevada por parte de los inquilinos entrevistados. Tanto la satisfacción general (7,82), como la ubicación como

las calidades de la construcción (7,06 y 7,02 respectivamente) alcanza una calificación de notable y comportan la puntuación más elevada de la escala junto con la satisfacción con la dotación de servicios educativos (8,24), servicios religiosos (8,40) que contiene el barrio donde se ubican las promociones y la satisfacción con la red de abastecimiento de agua y saneamiento (7,59).

Si atendemos a los elementos con peor puntuación, los resultados muestran que la percepción del barrio en el que se encuentra la promoción tiene mayores deficiencias que el resto de la ciudad. En relación a las dotaciones, suspende la limpieza del barrio con una media de 4,61 puntos, mientras que la sensación de seguridad en el barrio y los espacios verdes, aunque superan los 5 puntos de media tienen una calificación discreta.

8.1.2. Perfil socio demográfico de las personas inquilinas

En relación a las variables socio demográficas de las personas entrevistadas, los datos arrojan que, según la variable sexo, la muestra estuvo formada por 228 mujeres (56,5%) y 176 hombres (43,6%). La media de edad de los sujetos encuestados se situó alrededor de los 46 años (46,46) con una edad mínima de 18 años y máxima de 92 años. En lo que respecta al estado civil la siguiente tabla muestra que la mayoría de los inquilinos manifiestan estar casados (59,2%). Son un número minoritario los sujetos separados (2,5%) y los divorciados (3,5%), como podemos observar en la Tabla 15.

Tabla 15. Distribución de la muestra en función del estado civil

		Frecuencia	Porcentaje	Porcentaje válido	Porcentaje acumulado
Válidos	Soltero/a	75	18,6	18,6	18,6
	Viudo/a	34	8,4	8,4	27,0
	Separado/a	10	2,5	2,5	29,5
	Divorciado/a	14	3,5	3,5	33,0
	Casado/a	239	59,2	59,3	92,3
	Pareja de hecho	26	6,4	6,5	98,8
	No contesta	5	1,2	1,2	100,0
	Total	403	99,8	100,0	
Perdidos	Sistema	1	0,2		
Total		404	100		

Fuente: Elaboración propia.

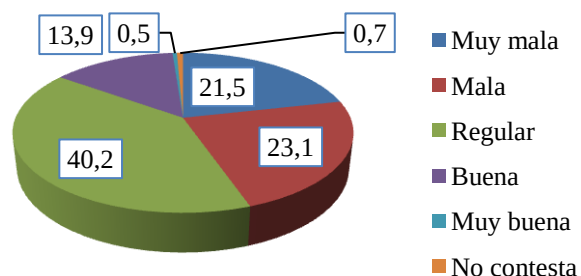
Los resultados para la variable nacionalidad indican que el 93,8% de los inquilinos que participan en el estudio son de nacionalidad española, un 6,2 % son marroquíes. Cabe señalar, que de los 379 inquilinos españoles 70 de ellos son de etnia gitana. En relación con la variable nivel de estudios, la distribución de la muestra aparece recogida en la Tabla 16 en la que puede observarse aunque la mayor parte de los sujetos han cursado estudios primarios (38,1%), los sujetos sin estudios son un grupo muy elevado (29,5 %), y a éstos tenemos que unirles los inquilinos analfabetos (6,7%). Cabe destacar que sólo un 1,7% han cursado estudios universitarios o equivalentes.

Tabla 16. Distribución de la muestra en función del nivel de estudios

	Frecuencia	Porcentaje	Porcentaje válido	Porcentaje acumulado
Analfabeto por problemas físicos o psíquicos	2	0,5	0,5	0,5
Analfabeto por otras razones	25	6,2	6,2	6,7
Sin estudios	119	29,5	29,5	35,1
Estudios primarios o equivalentes	154	38,1	38,1	74,3
Enseñanza general secundaria primer ciclo	45	11,4	11,4	85,6
Enseñanza general secundaria segundo ciclo	38	9,4	9,4	95,0
Enseñanzas profesionales grado medio	3	0,7	0,7	95,8
Enseñanzas profesionales grado superior	4	1,0	1,0	96,8
Estudios universitarios o equivalentes	7	1,7	1,7	98,5
No contesta	6	1,5	1,5	100
Total	404	100,0	100,0	

Fuente: Elaboración propia.

En relación a la percepción que tienen los inquilinos de su situación económica. La percepción es mayoritariamente negativa: regular (40,1%), mala (23%) y muy mala (21,5%). Son una minoría los que tienen una visión más optimista, así un 13,9% de los inquilinos perciben la situación como buena, y un 0,5% la definen como muy buena.

Figura 8: Auto percepción de su situación económica

		Frecuencia	Porcentaje	Porcentaje válido	Porcentaje acumulado
Válidos	Muy mala	87	21,5	21,5	21,5
	Mala	93	23,0	23,1	44,7
	Regular	162	40,1	40,2	84,9
	Buena	56	13,9	13,9	98,8
	Muy buena	2	0,5	0,5	99,3
	No contesta	3	0,7	0,7	100,0
	Total	403	99,8	100,0	
Perdidos	Sistema	1	0,2		
Total		404	100,0		

Fuente: Elaboración propia.

Los ingresos netos mensuales son también analizados en el cuestionario de los inquilinos. Esta cuestión se formula de dos formas. Por un lado se pregunta por los ingresos netos mensuales (pregunta abierta) y por otro lado se plantean 5 franjas para que los sujetos se posicionen según sus ingresos.

En lo que respecta a la pregunta abierta, si bien es interesante la media (591,38 euros), es especialmente llamativa la moda (426 euros) relacionada con la ayuda por desempleo. También es significativo el número de sujetos (192) que no responden a esta pregunta. La Tabla 17 recoge los ingresos netos mensuales por franjas marcadas. Se diferencian 8 franjas salariales, y la mayor parte de los sujetos se sitúa en los que están por debajo de los 1.000 euros. Un 38,4% manifiesta cobrar menos de 500 euros, y el

39,6% cobra entre 500 y 999 euros mensuales. Sólo un sujeto declara cobrar entre 2000 y 2.500 euros, y ninguno cobra una cantidad superior.

Tabla 17. Distribución de la muestra en función de los ingresos mensuales por franjas salariales

		Frecuencia	Porcentaje	Porcentaje válido	Porcentaje acumulado
Válidos	Hasta 499 euros	155	38,4	41,8	41,8
	500 a 999 euros	160	39,6	43,1	84,9
	1000 a 1499 euros	46	11,4	12,4	97,3
	1500 a 1999 euros	9	2,2	2,4	99,7
	2000 a 2499 euros	1	0,2	0,3	100,0
	Total	371	91,8	100,0	
Perdidos	No sabe	20	5,0		
	No contesta	13	3,2		
	Total	33	8,2		
Total		404	100,0		

Fuente: Elaboración propia.

La Tabla 18 revela la situación profesional de los inquilinos. Estos resultados son muy llamativos, ya que los sujetos que no contestan (80,20%) a esta pregunta, son los que no están trabajando. No obstante conviene matizar que algunos de los que no trabajan no están desempleados sino en situación de jubilación, son amas de casa, etc.

Tabla 18. Distribución de la situación profesional en caso de trabajar

		Frecuencia	Porcentaje	Porcentaje válido	Porcentaje acumulado
Válidos	Empresario, profesional por cuenta propia que emplea a otras personas.	2	0,5	0,5	0,5
	Empresario, profesional por cuenta propia que NO emplea a otras personas.	8	2,0	2,0	2,5
	Asalariado o trabajador por cuenta ajena fijo o indefinido.	36	8,9	8,9	11,4
	Asalariado o trabajador por cuenta ajena eventual o temporal.	34	8,4	8,4	19,8
	No contesta	324	80,2	80,2	100,0
	Total	404	100,0	100,0	

Fuente: Elaboración propia.

En lo que respecta a la variable actividad-ocupación, la distribución de la muestra aparece recogida en la Tabla 19, que refleja que un 46,3% de los sujetos se encuentra parado (sin trabajo y buscando empleo). De los inquilinos que trabajan, lo hacen a tiempo completo sólo un 8,9% y a tiempo parcial (11,9%).

Tabla 19. Distribución de la muestra en función la actividad-ocupación

		Frecuencia	Porcentaje	Porcentaje válido	Procentaje acumulado
Válidos	Trabajando a tiempo completo	36	8,9	8,9	8,9
	Trabajando a tiempo parcial	48	11,9	11,9	20,8
	Parado (sin trabajo y buscando empleo)	187	46,3	46,4	67,2
	Estudiando	8	2,0	2,0	69,2
	Jubilado, prejubilado, retirado de una actividad económica previa,	67	16,6	16,6	85,9
	Incapacitado para trabajar	12	3,0	3,0	88,8
	Dedicado a las labores del hogar	28	6,9	6,9	95,8
	Otro tipo de inactividad	9	2,2	2,2	98,0
	No contesta	8	2,0	2,0	100,0
	Total	403	99,8	100,0	
Perdidos	Sistema	1	0,2		
Total		404	100,0		

Fuente: Elaboración propia.

8.1.2.1. Percepción y cohesión del vecindario

La Tabla 20 recoge los resultados de la escala sobre cohesión del vecindario y que permite conocer la percepción que los inquilinos de las viviendas sociales tienen de sus vecinos respondiendo en una escala de 0 a 5.

Tabla 20. Estadísticos descriptivos para la escala de cohesión del vecindario (Buckner, 1988)

	N	Media	Desv. típ.
1 En general, me gusta mucho vivir en este barrio	402	3,30	1,94
2 Siento que pertenezco a este barrio	398	3,38	1,99
3 Suelo visitar a mis vecinos	402	2,56	2,00
4 La amistad y las relaciones que mantengo con los vecinos de mi barrio significan mucho para mí	400	2,76	2,07
5 Si tuviera la oportunidad , me gustaría mudarme a otro barrio	403	3,56	2,05
6 Si mis vecinos estuvieran planeando algo para realizar en el barrio, yo me sentiría implicada e incluida en el proyecto.	394	3,34	1,93
7 Si yo necesitara un consejo sobre algo, podría contar con alguien de mi barrio	385	2,97	1,97
8 Pienso que estoy de acuerdo con la mayoría de mis vecinos sobre lo que pensamos que es importante en la vida	379	2,71	1,99
9 Pienso que mis vecinos me ayudarían con un problema o necesidad urgente	392	3,20	1,94
10 Siento respeto y fidelidad hacia mis vecinos	395	3,62	1,72
11 En mi barrio estamos dispuestos a ayudar, prestar cosas y hacer favores a los vecinos	391	3,01	1,95
12 Estaría dispuesta a trabajar junto con mis vecinos en algo que sirviera para mejorar mi barrio	397	3,31	1,88
13 Tengo la intención de seguir viviendo en este barrio bastantes años	390	3,66	1,84
14 Me gusta pensar que soy parecida a la gente que vive en este barrio	382	2,58	2,02
15 Rara vez recibo visitas de mis vecinos	399	2,19	2,06
16 Entre mis vecinos y yo existe una relación estrecha de amistad y compañerismo	395	2,63	2,03
17 En mi barrio, normalmente me paro a hablar y charlar con la gente	398	3,25	1,88
18 Vivir en este barrio me hace sentirme miembro de un grupo de personas que comparten	389	2,70	2,05

Fuente: Elaboración propia.

Tomando como referente que la escala es de 0 a 5 cabe destacar que todas las cuestiones tienen una media superior a 2,5, siendo únicamente el ítem 15 el que se sitúa por debajo.

Podemos hablar por tanto de un grupo con altas puntuaciones en lo que respecta a la cohesión con los vecinos, en el que destaca el sentimiento de respeto y fidelidad hacia los vecinos ($M = 3,62$).

8.2. El proceso de adjudicación de la vivienda

En relación a la adjudicación de vivienda, el análisis realizado a las informaciones que nos proporcionaron en las entrevistas los abogados y trabajadores sociales de AVRA pone de manifiesto una serie de problemáticas que pasamos a presentar.

El parque público en Andalucía se caracteriza por su carácter estático, dado el carácter definitivo de las adjudicaciones y por no ser homogéneo. En él hemos de establecer dos ámbitos, por un lado, promociones de vivienda públicas ubicadas en espacios “normalizados”, donde parecen no existir problemas de integración graves, y por otro, las establecidas en espacios, barrios o zonas desfavorecidas en riesgo de exclusión social. Según los entrevistados este parque público resulta insuficiente, ya que no existe un número suficiente de viviendas para atender las demandas de la población y además, en muchos casos las viviendas que quedan disponibles no responden a las necesidades de los demandantes de vivienda. Pudiendo aparecer en estos casos problemas entre el vecindario y el ocupante de la vivienda que pueden llegar a ocasionar incidentes relacionados con la convivencia.

Respecto a estas dificultades de atención y/o adecuación a las necesidades de los demandantes, encontramos diferentes supuestos, de los que destacamos por un lado, las relacionadas con aquellas familias que deniegan la vivienda que se les adjudica porque no quieren vivir en zonas que consideran problemáticas o de riesgo para sus familias.

“...Tendríamos que distinguir lo que son nuestras promociones que se encuentran ubicadas en sitios normalizados, donde puede haber una persona un poco que nos se acoja o no se atenga a las normas mínimas de convivencia, pero eso en las mejores familias suele ocurrir y después está en otros barrios donde los visos de marginalidad son latentes desde el momento que llegas allí”.
(Trabajadora Social AVRA Málaga).

Y por otro, aquellos demandantes que no encajan dentro de los supuestos recogidos en la norma, serían lo que se puede considerar unidades *convivenciales no pensadas*, o *fórmulas convivenciales nuevas* que pueden ser objeto de adjudicación que por su novedad y no reconocimiento en las normativas actuales resultan de más difícil valoración y, en consecuencia, no se puede responder, en la mayoría de los casos a sus necesidades.

“Sí, precisamente a ese patrimonio que hablaba antes en desuso que podrían ser bloques de vivienda cuasi ruinosas hay la posibilidad de que un grupo compuesto en cooperativa que es una fórmula de autogestión, un cooperativa de viviendas, pueda auto organizarse para auto reparar ese bien y gestionarlo y ser adjudicatarios de eso”. (Trabajador Social Servicios Centrales AVRA).

En relación al proceso de adjudicación se recogen los siguientes aspectos problemáticos: La diversidad de gestión en el proceso de adjudicación según las provincias y los municipios en relación al Registro de Demandantes de vivienda y su funcionamiento. Esto favorece la falta de objetividad y la opacidad que en muchos casos acompañan las adjudicaciones, sobre todo, en los municipios donde no existe Registro

de Demandantes y es el alcalde u otra persona delegada quien al final realiza la adjudicación, poniéndose de manifiesto, en muchos supuestos, cómo pueden primar las decisiones políticas sobre la técnicas o normativas. Esta relatividad de los criterios de selección de futuros adjudicatarios de viviendas de un municipio a otro es puesta de manifiesto en las entrevistas realizadas, aunque no con la misma intensidad en todas las provincias andaluzas.

“Yo siempre he tenido ese problema, es decir, me ha parecido injusto, y además lo hemos visto, echamos a uno del municipio X y en el municipio Y no podemos ni tocarlo porque el ayuntamiento lo está proponiendo continuamente como adjudicatario de esa nueva vivienda”. (Abogado AVRA Cádiz).

Una vez adjudicada una vivienda pública algo que se valora negativamente por los profesionales de la agencia es el carácter definitivo que tienen las mismas:

“Esto habría que, ahora mismo el concepto aquí en España es, me adjudicas la vivienda, “ea, pues ya tengo yo vivienda para toda la vida” y eso no debería ser.” (Trabajadora Social AVRA Huelva).

Como hemos indicado con anterioridad, esto genera el carácter estático del parque de vivienda, e impide atender las actuales necesidades de la población al no tener viviendas disponibles a pesar de que muchos de los adjudicatarios, por haber mejorado su situación, no cumplan, en el momento actual, con los requisitos que establece la normativa.

“Bueno, nosotros nos hemos encontrado con alguna adjudicación, vamos con alguna vivienda pública en la que, en su día, pues estaban, ella, la señora, se había quedado embarazada, él estaba sin trabajo, bueno con el tiempo la muchacha saca su oposición y se hace maestra, él que empieza echando una mano en el pequeño negocio del suegro termina montando su propio negocio, y resulta que ella es funcionaria pública, tiene un sueldo decente y sigue teniendo, usando, siendo usuario de una vivienda pública por 25 euros mensuales, yo creo que eso hay que ponerlo encima de la mesa, eso hay que reflexionarlo.”
(Gerente AVRA Huelva).

Son apreciables las deficiencias que actualmente presenta el seguimiento de las viviendas públicas adjudicadas, al no actualizarse suficientemente las informaciones y los datos, ni realizar intervenciones al respecto. Esta dificultad tiene su origen en el cambio de EPSA a AVRA, ya que con EPSA el seguimiento lo efectuaba una empresa externa, mientras en la actualidad, con AVRA no se dispone de estas informaciones porque no se dispone de personal interno suficiente para recabarlas.

“Vale, hasta hace un año hemos tenido, entonces era EPSA la empresa, había un operador externo con un grupo de chavales, principalmente, que eran los que iban, nuestra cara en la vivienda, los que atendían al público en sus viviendas y en sus barriadas eran los que verificaban quién estaba en la vivienda, quien les llevaba los requerimientos, incluso la morosidad la atendían ellos. Bueno, hace un año que nosotros no tenemos el operador externo y ahora mismo la empresa no tiene a nadie que cubra ese papel. Con lo cual, nosotros antes sí sabíamos lo

que pasaba en cada una de nuestras viviendas y, en este momento, nos falta esa información.” (Abogada AVRA Córdoba).

Es por ello que las necesidades de personal y presupuestarias es otro de los problemas recogidos en las entrevistas, no sólo en relación al seguimiento de las adjudicaciones realizadas, sino también para evitar adjudicaciones múltiples a una misma unidad familiar (posesión de viviendas públicas en diferentes lugares), y las ocupaciones ilegales de viviendas.

El problema de la ocupación ilegal de viviendas públicas también se asocia a la lentitud con que a veces se produce el proceso de adjudicación.

“...El tiempo que transcurre desde que somos conocedores, sea una administración u otra que la vivienda está desocupada o que se puede recuperar la vivienda, incluso cuando se inician los procesos, es que se nos va, se nos va una eternidad,,,,, Entonces el exceso de tiempo que transcurre desde que detectamos una situación de desocupación u ocupación ilegal hasta que realmente todo lo que es el procedimiento judicial se pone en marcha y el señor ya, o la señora o la familia se ve atemorizado no, porque dicen "esto ya va en serio", es que pueden transcurrir años. Entonces nosotros en la adjudicación, en los procesos de adjudicación somos muy lentos.” (Trabajadora Social AVRA Málaga).

Así, al no producirse la adjudicación con celeridad suficiente, provoca, en muchos casos, que se produzcan ocupaciones ilegales, ya sea por la fórmula

comúnmente denominada como *patada* o entregando la llave a otra familia de manera voluntaria.

“La ralentización en el proceso de adjudicación hace que la ocupación ilegal de la vivienda sea considerada como una alternativa más rápida y factible para obtener una vivienda. Esto sumado a las normalizaciones de ocupantes que se han realizado de manera periódica contribuye al fomento de las ocupaciones ilegales.” (Trabajadora Social Servicios Sociales Córdoba).

Todo esto se ve agravado por la falta de instrumentos jurídicos y de gestión y por la falta de personal que impiden actuar con la agilidad necesaria, quedando así impunes estos delitos de ocupación de viviendas públicas en cualquiera de las casuísticas comentadas anteriormente (patada a la puerta o ser titular de varias viviendas públicas en diferentes lugares y subarrendar).

Los entrevistados afirman que los requerimientos solicitados para la adjudicación de vivienda sí se adecuan a las necesidades de la población, y la mayoría de los solicitantes cumplen con estos requisitos. El problema principal recogido se relaciona con la temporalidad, es decir, el tiempo que la agencia tarda en adjudicarla, como consecuencia de no disponer de una oferta de vivienda que se adecue a las necesidades de la población.

“El problema es que ahora mismo hay muy pocas viviendas entonces las personas desde que lo solicitan hasta que pueden tener una pues hay personas que pasan años pero claro esto no es problema de...tramitación que sea un

proceso largo, el problema es que no hay viviendas. Las viviendas de promoción pública que ellos demandan porque a lo mejor hay viviendas para venta o para viviendas para alquiler pero si nos estamos ciñendo a promoción pública es complicado”. (Abogado AVRA Jaén).

Eso conlleva, que aunque el proceso burocrático sea reducido, los procesos de adjudicación sean lentos y se alarguen en el tiempo, dada la falta de disponibilidad de viviendas.

Carecer en muchas localidades de Registros de demandantes de vivienda, tal y como establece la ley, por un lado enlentece el proceso de adjudicación y por otro no garantiza la transparencia del proceso de adjudicatario.

Parte de las mejoras se centran en conseguir objetivar el proceso de adjudicación. Para ello se propone que en todas las localidades exista un registro de demandantes de vivienda de tal manera que se garantice la transparencia en las adjudicaciones a la vez que permitirá que no se enlentezcan los tiempos en los procesos de adjudicación de las viviendas. También se plantea la necesidad de mejorar la coordinación entre AVRA y los Ayuntamientos de los municipios sobre todo para disminuir las quejas por la poca celeridad en dar los nombres de los adjudicatarios. Esta coordinación sería muy importante para evitar las ocupaciones ilegales.

8.2.1. Coordinación entre entidades con competencias en materia de viviendas sociales

El análisis cualitativo de las entrevistas seleccionadas nos permiten evaluar los niveles de coordinación existentes en las diferentes localizaciones de emplazamiento de

AVRA, a través de las opiniones de carácter subjetivo ofrecidas por los/as trabajadores/as integrados/as en la misma: abogados/as, gerentes y trabajadores sociales. Para ello, comenzaremos concretando el análisis sobre los distintos códigos constituidos, lo que nos permitirá ser más específicos en nuestro estudio concretando en los diferentes niveles y tipos de coordinación existentes, así como reparar en ciertos aspectos de interés no evaluables en el modo cuantitativo. Finalmente, se establecerán las pautas generales que se extraen del análisis anterior que, junto al análisis cuantitativo realizado con anterioridad, nos permitirá definir una serie de conclusiones sobre las actividades de coordinación realizadas en los procesos de intervención y adjudicación de viviendas de AVRA con el resto de agentes.

En este apartado de coordinación se mostrarán los resultados cualitativos referentes a la coordinación interna de AVRA, así como la coordinación de AVRA con las demás entidades representativas en la gestión del parque de viviendas sociales como son los Registros Municipales de Demandantes de Vivienda (RMDV), los Servicios Sociales (SS.SS), así como otras entidades públicas y de carácter privado. Asimismo, se incluirá la información relativa a la coordinación extraída de las entrevistas realizadas a técnicos de los RMDV y los SS.SS.

Por otra parte, atendiendo a la coordinación interna de AVRA, los entrevistados refieren en sus discursos un adecuado nivel de coordinación ejercido tanto de modo interno como entre los técnicos. De los datos analizados se desprende un "apoyo total a los compañeros" y se detallan diferentes canales de coordinación (reuniones, redes móviles, espacios webs) entre ellos, vemos también sus alusiones a la necesidad de trabajar de modo interdisciplinar.

En cuanto a las relaciones existentes entre la dirección de AVRA y sus diferentes gerencias las opiniones ofrecidas son distantes dependiendo de las provincias, lo que nos deja entrever que las relaciones de coordinación con la dirección de gerencia son desiguales según provincias. En todo caso, mientras que desde unas provincias se alude a que *"estamos coordinados bastante"*, desde otras se obtiene un resultado inverso.

Asimismo, a pesar de los esfuerzos de la dirección de AVRA por mejorar los canales de información y comunicación entre las diferentes gerencias provinciales, son recurrentes los discursos que se refieren a una política unidireccional en la toma de decisiones que denotan cauces coordinativos pero de carácter más impositivo y jerárquico.

"no tenemos más remedio que acatar. Tampoco nosotros proponemos nada, ellos mandan y nos dicen lo que tenemos que hacer y lo hacemos". (Abogado AVRA Jaén).

La crítica que de forma clara se lee aquí, es la falta de comprensión desde la dirección hacia las gerencias provinciales y sus trabajadores, es decir, de la dificultad de las tareas que mandan realizar, en algunos casos con presión para una resolución rápida y eficaz que no se corresponde con la realidad ni con las posibilidades que ofrece la estructura institucional y los usuarios y sus problemas.

"quizás cosas no nos parezcan bien o que no se debieran hacer así o con tanta rapidez como ellos nos piden, no se no se...en ese sentido ellos no están aquí a pie de usuario". (Abogado AVRA Almería).

Se desprende de los datos un distanciamiento entre la concepción de la realidad social de las viviendas sociales de dirección de AVRA a la concepción de los técnicos que están a pie de calle. La misma problemática aparece también cuando acudimos al análisis sobre el respaldo que reciben las políticas de AVRA. En los discursos se puede observar con claridad el condicionamiento que ofrecen las directrices institucionales frente a otras necesidades que pueden tener los ciudadanos/as. Se atisba aquí, por tanto, una dificultad que es a la vez típica de las grandes instituciones pero de importante dificultad de resolución, no es otro conflicto que el de la construcción de medidas, acciones y programas proyectadas desde posiciones jerárquicas superiores que, en relación con cuestiones de posibilidad (presupuesto, políticas...), merman la capacidad de los profesionales de instancias inferiores, y más importante aún, la desconexión que puede sufrir la institución con la realidad circundante ciudadana.

Estos resultados muestran una notable concordancia con los resultados obtenidos en el apartado del cambio de políticas que afronta AVRA desde su creación, donde se muestra una distancia discursiva en torno a los objetivos perseguidos y el por qué de los mismos entre los profesionales que asumen la coordinación o gerencia y los profesionales que están en contacto directo con los usuarios y sus promociones.

En otro orden, en referencia a la coordinación con los Registros Municipales de Demandantes de Vivienda (RMDV) aparece en el discurso como un elemento reiterativo mostrando así la importancia que tiene el RMDV en las actividades cooperativas entre esta institución y las diferentes gerencias de AVRA, para el desarrollo de sus funciones y objetivos profesionales. Ello no asegura, sin embargo, un

alto nivel de coordinación entre AVRA y los RMDV. Según los comentarios expuestos por los profesionales concernientes, el nivel de coordinación que se ejecuta entre ambas instituciones dista de ser óptimo y equitativo en el territorio andaluz. Las citas que aluden al funcionamiento de esta coordinación visibilizan las principales problemáticas al respecto. Así, podemos compendiar las citas en las siguientes categorías: no existe en muchos municipios (*"el problema es que aquí no están operativos la mayoría de las poblaciones"*), el funcionamiento es desigual según el municipio (*"otra cosa es la implantación real y el funcionamiento real de esos registros que tengo que decir de antemano que es muy desigual"*) y/o en la falta de personal y medios frente a una gran demanda (*"están desbordados que hay muchísima demanda, muy poca oferta"*).

A pesar de esto, la creación de los RDMV y las competencias que asumen según mandato normativo, tienen una consideración positiva entre los entrevistados, que lo identifican como una idea exitosa y herramienta muy útil para el desarrollo de su trabajo, explicitando también los aspectos positivos sobre la coordinación que se realiza con esta institución al mostrarnos la posibilidad que les da para ejercer competencias y funciones propias.

Por tanto, observamos que hay una predisposición para trabajar con el registro de demandantes de viviendas, debido a la funcionalidad tan importante que ejerce dentro de todo el proceso de trabajo. Sin embargo, el ejercicio real de esas funciones y el carácter municipal de los RDMV hacen que la coordinación y el ejercicio de las competencias que tienen asignadas sean muy desiguales, identificándose importantes diferencias de funcionamiento según los municipios de los que se traten.

Trasladándonos a la coordinación que se lleva a cabo con los Servicios Sociales, el nivel de coordinación, al igual que ocurre con los RMDV depende del grado de implementación en el municipio, quedando la coordinación con las demás administraciones competentes en vivienda social en manos de la voluntad municipal.

"Depende mucho de la implicación del ayuntamiento en los Asuntos Sociales, y depende mucho del personal, de los trabajadores sociales que tenga el propio ayuntamiento." (Abogada AVRA Córdoba).

De acuerdo con las aportaciones de los profesionales dependiendo de los municipios de los que se trate existe una mayor o menor coordinación con los servicios sociales y ayuntamientos. En la misma línea con lo observado anteriormente, esta coordinación depende de la implicación, motivación e intereses.

En cuanto a la coordinación con otros actores de índole público, la coordinación en este ámbito muestra un nivel satisfactorio, pues se alude a una buena colaboración entre instituciones que se realiza con carácter cotidiano y para la consecución de múltiples procedimientos como muestra la cita

"Fundamental para muchas cosas pues en temas de obras, de licencias, permisos como para tema de registro de demandantes, de policía, de certificado de empadronamiento, certificado de residencia..." (Trabajadora Social AVRA Cádiz).

Así, aquellos profesionales que afirman mantener una buena coordinación y realización de intervenciones conjuntas con los ayuntamientos correspondientes obtienen importantes resultados en términos de rehabilitación de edificios y problemas de delincuencia. Ello es una muestra más de la potencialidad del trabajo conjunto entre instituciones para abordar la complejidad social existente en estos procesos de trabajo.

Sin embargo, cabe aclarar que el funcionamiento vuelve a depender de la implicación, motivación e intereses de los propios profesionales, aspecto que señala la carencia de planes, normas o controles estratégicos que garanticen estas actividades coordinativas.

Ahora bien, la coordinación con actores de índole privado es una actividad que, según las respuestas de nuestros entrevistados, es reciente y novedosa en el tiempo. Las escasas alusiones que se obtienen del discurso nos dejan clara muestra de la escasa implantación dentro de las delegaciones de AVRA, no obteniendo referencias en este sentido ni en las entrevistas de los RDMV ni los Servicios Sociales quienes no manifiestan mantener coordinación con entidades privadas dentro del marco competencial en las viviendas sociales.

No obstante, sin obtener referencias al modo de funcionamiento de tal coordinación, sí podemos aventurar algunas causas y consecuencias de una buena coordinación para el caso de AVRA. En el primer caso, el trabajo conjunto de AVRA con asociaciones de vecinos y comunidades de otras etnias que trae como consecuencia una mayor resolución de problemas para mejorar las condiciones de vida en barrio y vivienda. De todos modos, cabe destacar la falta de representatividad de este aspecto.

El proceso en el que la coordinación interinstitucional es más recurrente en los discursos analizados es la adjudicación de la vivienda, sin embargo, las disfunciones aquí planteadas son causantes de conflictos que se detallarán en el apartado 8.3.4 de la tesis dedicado en exclusiva a los conflictos derivados de la gestión pública de viviendas sociales. Por su parte, el proceso de seguimiento de viviendas donde se ponen en juego la coordinación con otros actores públicos y privados, al ser una coordinación escasa, como hemos visto en los párrafos anteriores, no se pueden extraer conclusiones con suficiente respaldo discursivo.

En cambio, la relación de la administración y las personas inquilinas y los cambios normativos relativos a la gestión y seguimiento de las viviendas para asegurar la función social de las mismas sí es un tema abordado por los inquilinos y reiterado en las entrevistas como veremos a continuación.

8.3. Gestión y seguimiento de las viviendas

8.3.1. Relación inquilino – administración

Este bloque muestra las opiniones de las personas inquilinas sobre el rol de la Junta de Andalucía en relación con las viviendas y las relaciones de aquéllas con la Administración.

La valoración de las personas inquilinas de viviendas sociales sobre las satisfacción con la Junta de Andalucía difiere ostensiblemente según se trate de viviendas en propiedad o en régimen de alquiler. Así para los inquilinos que han adquirido la propiedad de la vivienda valoran con una calificación media de 6,88 puntos (en una escala de 0 a 10) de satisfacción, mientras que los inquilinos que tienen a la Junta de Andalucía como arrendador de su vivienda valoran su satisfacción con una

media de 5,80 puntos. De forma más específica, la valoración de las personas inquilinas en régimen de alquiler sobre las informaciones, comunicaciones y notificaciones es de 5,97 de media (n=274 y desviación de 4,3) como indica la Tabla 21.

Tabla 21. Estadísticos descriptivos para la satisfacción con la Junta de Andalucía como arrendador

	N	Media	Desv. típ.
1 En general, ¿considera que la Junta de Andalucía ejerce correctamente su labor de arrendador ("casero")?	272	5,80	4,15
2 Valore los siguientes elementos: Informaciones /comunicación /notificación	274	5,97	4,30
3 Valore el mantenimiento (que no corresponda al casero)	277	4,51	4,28
4 Tengo claro con quién contactar, para reclamar, informarme o responder a notificaciones / comunicaciones relacionadas con mi alquiler	280	6,22	4,34
5 ¿Está satisfecho con el precio del alquiler?	280	6,87	4,15

Fuente: Elaboración propia.

Peor puntuación obtiene la valoración sobre las funciones de mantenimiento de las viviendas por parte de la administración situándose en 4,51 puntos de media (desviación de 4,28 y n=277).

Otro tema relevante es la comunicación del inquilino con la administración competente en el alquiler de la vivienda. Así, atendiendo a si los inquilinos conocen con quién deben contactar para realizar una reclamación o consultar información sobre el alquiler de su vivienda, se obtiene una puntuación media de 6,22 puntos (desviación de 4,34). Además, el cuestionario recoge una escala de satisfacción con el precio del alquiler, que recoge una valoración media de 6,87 puntos (desviación de 4,16).

El precio del alquiler que los inquilinos de las promociones estudiadas es de 40 euros al mes de media, mientras que la moda se sitúa en 30 euros. El 60% de las personas que han respondido pagan 40 euros o menos por el alquiler de su vivienda, y sólo el 25% de la muestra paga 50 o más euros al mes.

Otro de los resultados clave en la tesis doctoral y que evidencia deficiencias en el modelo de vivienda es el elevado nivel de morosidad. El 43,2% de las personas inquilinas entrevistadas reconocen tener una deuda de alquiler actualmente con la Junta de Andalucía. Las cantidades que se adeudan, han sido desveladas sólo por 35 personas inquilinas de las entrevistas, obteniendo como resultado un intervalo que oscila entre los 150 y los seis mil euros.

8.3.2. Cambios en la administración para asegurar la función social de la vivienda

La orientación hacia un modelo de gestión más social, motivada por el cambio de la Empresa Pública de Suelo de Andalucía (EPSA) por AVRA, consagra una apuesta innovadora por la mejora de la calidad de los servicios que presta AVRA y que da respuesta a las necesidades en materia de vivienda, que se han acuciado en los últimos años a raíz de la crisis inmobiliaria que ha afectado con mayor voracidad si cabe a la población usuaria de los servicios de vivienda pública.

Si bien supone un arriesgado planteamiento de la administración, también es cierto que la dinámica en el sector inmobiliario ha sufrido notables modificaciones tras el estallido de la burbuja inmobiliaria. Por lo que, un cambio en la gestión del parque público parecía, además de razonable, necesario para adaptarse a una realidad diametralmente opuesta a las dinámicas acentuadas en los primeros años del siglo XXI

en los que la vivienda había sido considerada un bien de intercambio o de inversión tanto a nivel privado como público.

"...También es la propia evolución social, la evolución de la sociedad, la evolución a nivel más estructural, está obligando a esta administración o a esta Agencia, o a esta Consejería le está obligando a recrearse y a innovar..."
(Trabajador Social Servicios Centrales AVRA).

Otro de los cambios importantes que propone este nuevo paradigma en la gestión del parque público de viviendas, es el fomento del alquiler en detrimento de la compra-venta, este hecho permite a la administración dotar al parque público de un mayor número de viviendas y con ello facilitar las condiciones para el acceso a la vivienda, ya que con el modelo anterior la rotación de inquilinos en las viviendas era prácticamente inexistente.

"Otra de las líneas que se han puesto en marcha desde el inicio de mi incorporación a la agencia y es el plan de Acción de Viviendas Deshabitadas ¿no? Que ese Plan de Acción conllevó la remoción de todos los obstáculos que encontrábamos para dar ocupación real a una serie de inmuebles que teníamos desocupados...pero con la crisis y el problema de la financiación, los bancos no dan préstamos a esas personas, nos encontramos con que no tienen salida, entonces ponemos en marcha este Plan, que implica la transformación de la venta a alquiler con opción a compra en la que se rebajan los precios de venta, por supuesto, se ponen unos alquileres muy razonables y, además, se establece que esas personas que tengan interés en comprar esa vivienda, al ser un

arrendamiento con opción a compra." (Gerente AVRA Huelva).

Para llevar a cabo este planteamiento se precisa de establecer una mayor cercanía de la administración con la población, no sólo para canalizar con una mayor eficacia las demandas y respuestas en relación a la vivienda sino también como instrumento para atender otras necesidades del colectivo que condicionan o, en ocasiones, impide el acceso a una vivienda.

"Sí, sobre todo, aunque con anterioridad sí existía una vocación por tener más cercanía con movimientos sociales, con la ciudadanía organizada, creo que el paso de EPSA a AVRA está suponiendo una articulación de esa vocación, hay una mayor articulación de herramientas, no solamente de discursos y de apuestas, sino también de herramientas de proyectos concretos que visibilizan esa mayor concreción con los colectivos sociales, mayor cercanía." (Trabajador Social Servicios Centrales AVRA).

Dificultades de implantación del cambio

A pesar de las bondades prometidas en este nuevo modelo, parece obvia la necesidad de un tiempo prudencial para promover, establecer y adaptar al cambio. Así la participación de la población en esta nueva perspectiva asegurará una mayor eficiencia y consecución de objetivos.

"encontrando, quizás, mayor recurso, me refiero a recursos a tiempo a sosiego para que podamos, se puedan un poco, no solamente dibujar o trazar líneas

estratégicas en torno a la participación, sino también a poder articular y poder llevar al terreno, aterrizar esa línea de trabajo." (Trabajador Social Servicios Centrales AVRA).

Asimismo, para su aplicación, se precisa modificar la dinámica interna de funcionamiento, abriendo paso a un enfoque multidisciplinar donde la atención social a las necesidades de la población cobre protagonismo desde un prisma colaborativo y cercano al administrado.

"Esa optimización tiene que ir enfocada a la política que marca la Consejería que es, pues las personas lo primero y vamos a darle solución a los problemas que tienen las personas a nuestros ciudadanos y ciudadanas, es decir, la función que tienen ahora los gerentes es más de generación de equipos multidisciplinarios aprovechar todos los recursos tanto técnicos como trabajadores sociales, jurídicos, poco recursos económicos que existan para intentar canalizar esas políticas y que tengan la máxima productividad social en esto momentos, es decir, sí hay un cambio radical en la función del gerente. El Gerente ya no es un jefe en una cúspide sino que es un elemento más de esos equipos de trabajo." (Gerente AVRA Jaén).

La implantación del modelo colaborativo en la organización de AVRA conlleva implícito un conflicto en las relaciones de los técnicos de la Agencia que por el hecho de interactuar a partir de las propias rutinas y valores generados de acuerdo a los años de experiencia en la función profesional existe, potencialmente, procesos de confusión, incomprensión o conflicto.

"Vamos a ver, todos estos cambios conllevan una transformación en la psique de las personas que están acostumbradas a unos métodos de trabajo, a una metodología a una jerarquización de los departamentos, y ahora lo que se pretende es que seamos compañeros con mayor o menor responsabilidad, cada uno tiene que saber cuál es su objetivo específico dentro de su departamento y qué objetivos finales tenemos. Por lo tanto el cambio de mentalidad ya no es tu jefe el que te ordena que hagas algo, sino que la gente tiene que ser proactiva, tiene que estar pendiente de las actuaciones y ellos son corresponsables de esa actuación, entonces sí ha habido un cambio de mentalidad." (Gerente AVRA Jaén).

Por último, atendiendo a la necesidad de una mayor cercanía de la administración expuesta con anterioridad, es preciso promover el contacto con la población y con las entidades y movimientos que trabajan en las zonas en las que las promociones se encuentran insertas. Para ello la creatividad en la generación de planes y programas participativos es fundamental para iniciar procesos colaborativos con garantías de éxito.

Un proceso de estas características, donde se pretende una mayor cercanía al ciudadano, requiere una mayor dotación de personal en los servicios de atención directa con el usuario. En esta línea, la figura del trabajador social adquiere una mayor relevancia y presencia en la toma de decisiones estratégicas y de intervención.

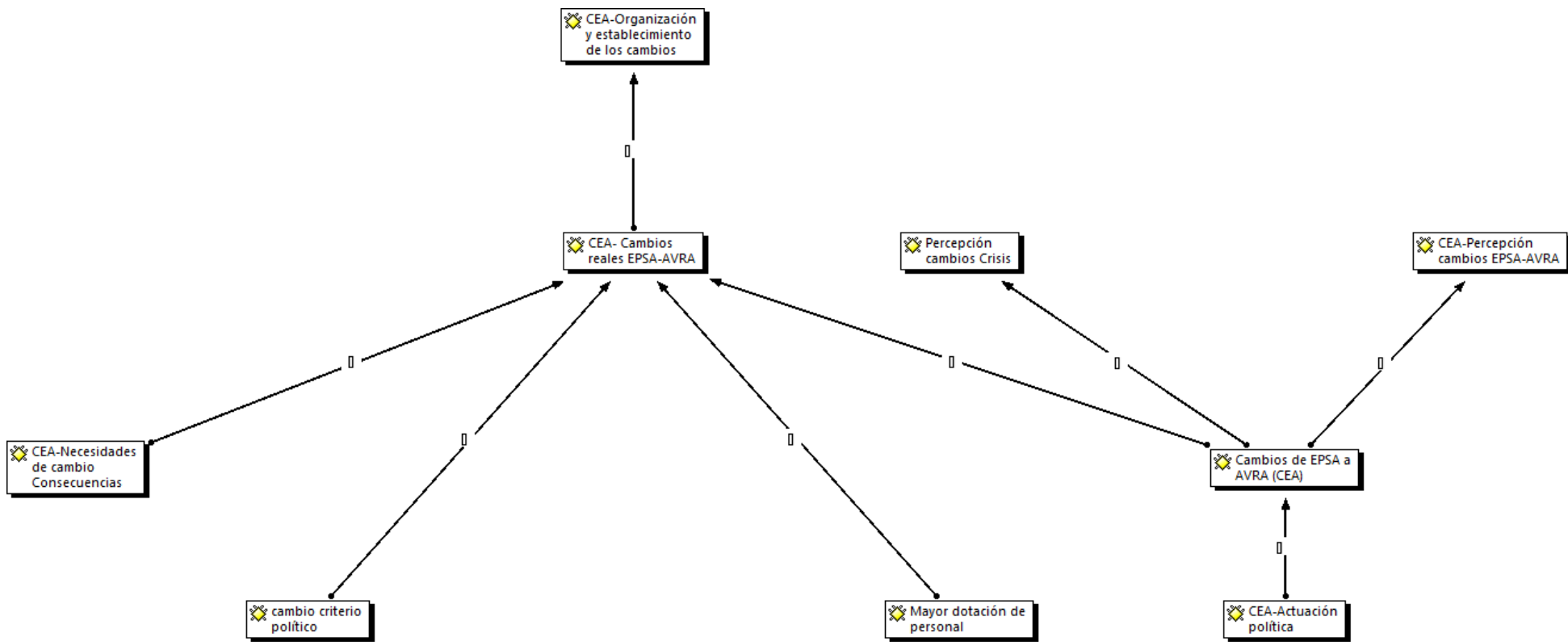
"...La parte de Parque Público, tiene ahora mucho más personal que el año pasado en esta época, que fue cuando empezaron a producirse los cambios,

estamos más técnicos y estamos más administrativos, estamos más gente para trabajar, con lo cual eso es muy bueno, efectivamente, la dotación de personal siempre es buena." (Abogada AVRA Córdoba).

Percepción del cambio por parte de los técnicos de AVRA

Sin embargo, a pesar de los medios y recursos puestos en marcha para la realización del cambio, se desprende una ausencia de estrategia operativa para su ejecución del mismo. Se observa que los objetivos de cambio sí están asumidos por las gerencias y servicios centrales pero no ha calado en el personal técnico que ejecuta las medidas y gestiona la realidad de las viviendas. En este sentido, como se muestra en la red (Figura 9) la diferencia entre los cambios reales de AVRA, es decir, aquellos derivados de las medidas previstas por la ley 4/2013, de 1 de octubre, de función social de la vivienda, con la percepción de los cambios por parte de los técnicos.

Figura 9. Red de cambios reales vs cambios percibidos



Fuente: Elaboración propia.

De las entrevistas se extrae que en los puestos base no se percibe el viraje hacia una función social de la agencia. Este hecho dificulta la materialización del plan de cambio, quedando, simplemente, en una filosofía o marco objetivo sin posibilidad de aplicación.

"...Lo que pasa es que nunca se ha llegado a materializar, por lo menos, desde mi subjetividad como a mí me hubiera gustado, por lo tanto, valoro que en esos puntos yo también he fracasado o no he podido implementar lo que en mi cabeza estaba ¿no? Pero creo que todavía nos queda mucho por andar, creo que hay un paso importante..." (Trabajador Social Servicios Centrales AVRA).

Percepción del cambio

Desde la perspectiva de los técnicos de base, estos son, trabajadores sociales y abogados sin funciones de gerencia en las direcciones provinciales de AVRA, o bien no se perciben cambios relevantes en el desarrollo de sus funciones desde la constitución de AVRA, o bien los cambios que se perciben, en su mayoría, tienen una escasa relación con la orientación social que quiere emprender la agencia.

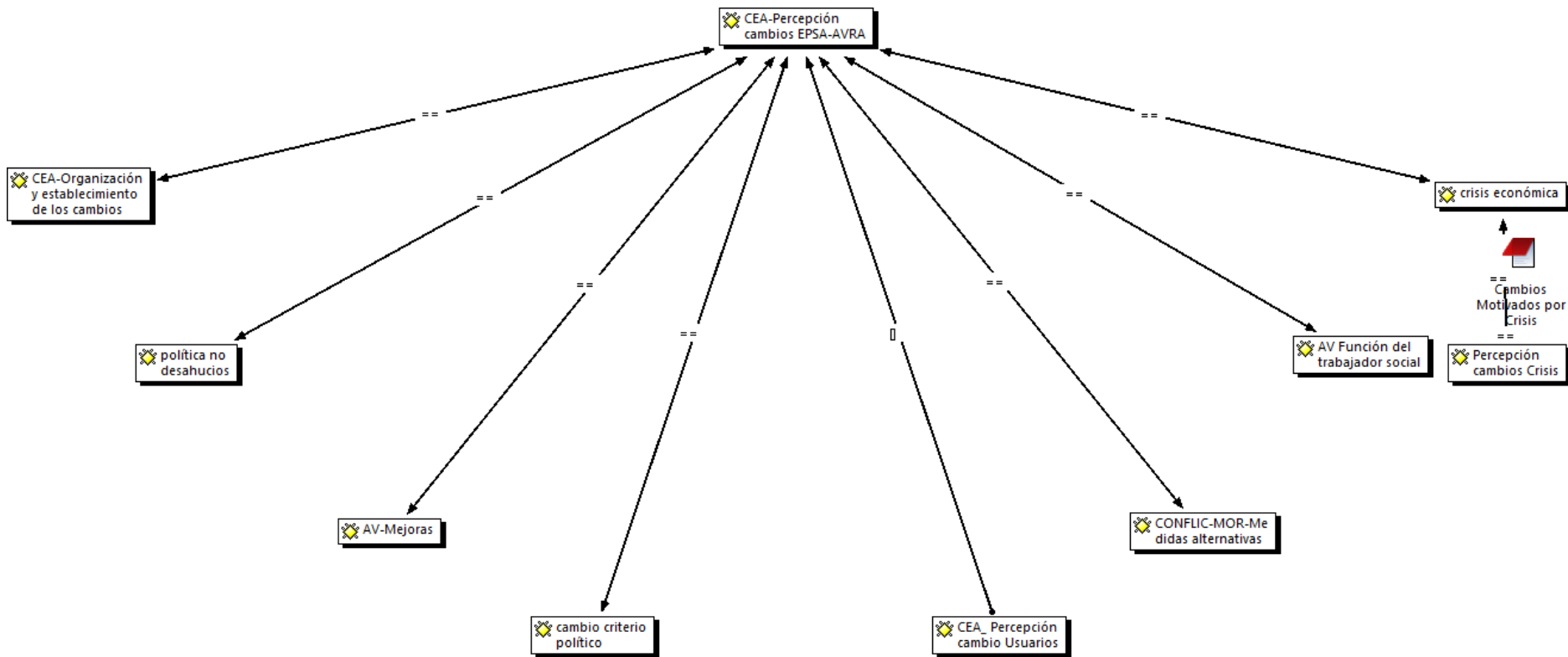
"...no debería tener ningún tipo de afectación, es más a efectos internos y a efectos de que hoy el concepto de Agencia está como mejor visto, como entidad administrativa más que la empresa, pero no tiene connotaciones, no, de hecho, nosotros si no hubiese sido por el cambio, quizás, de orientación política, no hubiéramos notado..." (Abogado AVRA Cádiz).

Preguntados a los técnicos sobre la realidad de un cambio en la agencia, las percepciones acerca del cambio son diversas (Figura 10) mostrando una realidad inconexa con las pretensiones de la gerencia y poniendo de manifiesto las necesidades de operacionalización del cambio innovador para lograr una concienciación en todos los niveles departamentales de la entidad.

Entre los cambios percibidos, se incluye la inferencia política debido a la coincidencia temporal entre la creación de AVRA y la redistribución de consejerías del Gobierno Andaluz, lo que hizo entender que la agencia es un resultado de un cambio de signo político, portando, por tanto, una ideología política frente a la de orientación social del servicio.

"Pero no por el trasfondo de EPSA a AVRA, ha coincidido pero, es decir, nosotros nos transformamos a AVRA, antes de que llegara Izquierda Unida. Es decir, nosotros ya estábamos como AVRA antes de que llegara Izquierda Unida, luego ese cambio no ha habido, lo que pasa que Izquierda Unida le ha dado una impronta creo que, en algunas cosas mejor y en otras peor." (Abogado AVRA Cádiz).

Figura 10. Percepción del cambio EPSA a AVRA



Fuente: Elaboración propia.

Asimismo, la evolución del mercado inmobiliario a raíz de la crisis socioeconómica se percibe como una realidad impuesta por la que es necesario modificar las líneas directrices de la agencia. No obstante, se entiende como una medida coyuntural ante la situación de carestía y falta de inversión, no como un modelo de cambio persistente.

"...Teóricamente nuestro objeto social no ha cambiado, lo que pasa es que la realidad es lo que ha cambiado, es decir, ahora no tenemos suelo para estar negociando. EPSA, la antigua EPSA, era una empresa con un superávit económico importante todos los años, porque en ese negocio inmobiliario, en ese pastel inmobiliario, en esa burbuja inmobiliaria, en la que hemos participado todos, particulares y administraciones, EPSA se llevó su pastel también, claro." (Abogado AVRA Cádiz).

Por último, debido a los recortes presupuestarios puestos en marcha en el último lustro, se ha prescindido de empresas externas que absorbían funciones de seguimiento y control de las promociones por lo que estas funciones han tenido que ser redistribuidas entre el personal interno.

Esta nueva etapa ha supuesto cambios no solo en la denominación sino que acometió reestructuraciones dentro de la política de vivienda que eran necesarias dadas la actual situación de crisis económica y las consecuencias sociales que sobre la vivienda se estaban produciendo.

“...Sino que responde a una política decidida de la Consejería, que la dirección de la empresa ha abrazado abiertamente de poner el foco de la actividad en la vivienda y en la rehabilitación, por tanto, el cambio de denominación era necesario y no solamente era necesario, sino que responde a un verdadero cambio del foco de actuación de esta empresa ¿no? Que ha pasado de ser, en principio, una empresa destinada, la actividad central, era la promoción del suelo, la urbanización y la edificación y nosotros hemos movlizado todos nuestros recursos humanos, materiales y económicos, fundamental, vamos todos, prácticamente todos los recursos humanos a garantizar el derecho fundamental una vivienda digna que conlleva, no solamente el techo, sino, en fin, todo lo que es el entorno y el espacio y eso nos ha metido en otros círculos más amplios que es entrar en mejorar las condiciones de vida de las personas que residen. Nosotros hemos pasado de tener la mirada hacia el suelo, a mirar a las personas porque son las que residen en las viviendas y hay un cambio de valor fundamental... ”. (Gerente AVRA Granada)

Otro de los grandes cambios acometidos fue la decisión de mantener la plantilla de trabajadores pero reestructurando la misma. Se disminuye el número de puestos directivos que tenía dicha Agencia de 107 a 26, al considerar que estaba sobredimensionada en su organización los puestos de alto escalafón.

“Hay una reestructuración del personal, que a mí me parece bien, porque había muchas contrataciones externas para hacer este trabajo y muchas veces en otros programas, las trabajadoras sociales han estado en la oficina haciendo papeles, o sea, con tareas puramente administrativas y personas contratadas para hacer

el trabajo de calle, lo cual no tienen ningún sentido”. No sólo se disminuye el número de Gerentes sino que éste “... *ya no es un jefe en una cúspide sino que es un elemento más de esos equipos de trabajo.*” (Trabajadora Social AVRA Cádiz).

También se flexibiliza el horario de los técnicos para que se adapte mejor a las necesidades del trabajo con la comunidad, así nos lo explica una trabajadora social

“La posibilidad de poder organizarte tu trabajo en función, o, por lo menos, poder proponerlo, decir, bueno pues si yo voy a tener que trabajar tres tardes desde las seis de la tarde hasta las 8 o las 9 en comunidades de vecinos ¿no? Pues, a lo mejor, no tengo que cumplir el horario por la mañana de 7:30 a 3 o de 8, sino que voy a entrar a las 10 y vosotros me lo vais a justificar, ya está, así. Entonces, esa flexibilización en el horario para poder adaptarte mejor a las necesidades del servicio, hombre pues está bien.” (Trabajadora Social AVRA Cádiz).

En la actual política de la Agencia hay un cambio importante en el foco de actuación que ha pasado de ser una empresa destinada a la promoción del suelo, urbanización y la edificación a una agencia que apuesta por la rehabilitación, el fomento del alquiler y la gestión social del parque de viviendas.

“Garantizar el derecho a la vivienda digna.... Se trata de garantizar el derecho a una vivienda y no necesariamente el derecho a la propiedad.” (Abogado AVRA Granada).

La apuesta por el alquiler en vez de la venta de viviendas ha sido avalado por la aprobación de la ley 4/2013 para asegurar el cumplimiento de la función social de la vivienda que ha configurado a la AVRA.

Este cambio de interés ha producido un cambio en el rol del trabajador social, de ser un técnico con funciones puramente administrativas, a funciones más sociales, de contacto directo con las comunidades.

“Cuando yo llegué el trabajador social tenía una función puramente administrativa... ahora tiene un perfil más social y se valora mucho más la función social.”
(Trabajadora Social AVRA Granada).

Desde la Agencia hay una clara apuesta por la labor social que se ve reflejada en la contratación de más trabajadores sociales.

“Antes había operadores externos y ahora la AVRA decide que ese trabajo no se externalice sino que lo realicen trabajadores de aquí, antes estaba yo sola como trabajadora social y ahora somos cinco compañeras más.” (Trabajadora Social AVRA Sevilla).

En el momento que el cometido de la Agencia cambia de promotor a administrador del Parque Público entran en escena con un mayor valor los trabajadores sociales.

“Vamos a administrar las áreas de rehabilitación integral, de renovación urbana, vamos a fomentar del alquiler.” (Trabajadora Social AVRA HUELVA).

Por otro lado también la estructura actual de AVRA ha pasado de de 8 a 4 áreas: Vivienda y Rehabilitación, Administración General, Gestión Financiera y Finanzas. Aparecen nuevos planes que son una gran apuesta de la Agencia como el Plan de Acción de viviendas Deshabitadas que posibilitó afrontar todos los escollos que hasta ese momento se había tenido para dar ocupación real a una serie de inmuebles que había desocupados.

“...Se adquieren, en principio viviendas, destinadas a venderlas otra vez a personas que reúnan los requisitos para acceder a la VPA, pero con la crisis y el problema de la financiación, los bancos no dan préstamos a esas personas, nos encontramos con que no tienen salida, entonces ponemos en marcha este Plan, que implica la transformación de la venta a alquiler con opción a compra en la que se rebajan los precios de venta”. (Gerente AVRA Huelva).

Posiblemente uno de los principales cambios que se percibe está relacionado con el acercamiento a las comunidades a las personas que viven en las promociones del parque público

“...Quizás falle una política más de comunicación, más decidida. Y, bueno, también porque todo esto es nuevo, es nuevo para los trabajadores de esta empresa, es nuevo para nosotros y estamos también un poco, vamos con pies de plomo, entrando con una idea clara de lo que queremos hacer pero también con

el convencimiento de que pueda haber un poco de ensayo-error. Nosotros tenemos esa voluntad decidida, nos estamos acercando, nos estamos incorporando y apreciamos que algo que parece impensable al principio ¿no? Y es que en muy poco tiempo nuestra presencia física, nuestra cercanía a las promociones produce cambios inesperados, positivos....” (Gerente AVRA Huelva).

Hay una clara decisión por posibilitar una cercanía con los movimientos sociales, con la ciudadanía organizada

“Creo que el paso de EPSA a AVRA está suponiendo una articulación de esa vocación, hay una mayor articulación de herramientas, no solamente de discursos y de apuestas, sino también de herramientas de proyectos concretos que visibilizan esa mayor concreción con los colectivos sociales, mayor cercanía”. “...sí se ha notado eso que somos ahora más sociales, más encaminado, aunque somos una administración que siempre ha sido encaminada al administrado, por llamarlo de alguna forma, pero ahora sí somos más cercanos...” (Abogada AVRA Huelva).

Lo que podemos destacar en los cambios que se han producido desde EPSA a AVRA es la transformación de una empresa pública del suelo que formaba parte de los procesos especulativos tanto del suelo como de la vivienda en el contexto socioeconómico que había hace algunos años a una Agencia donde lo importante son las personas.

“Que la vivienda existe porque existen personas” que “...lo que tenemos que dedicar es que ver qué personas tenemos en qué condiciones están y adecuar esa situación a unos hábitat idóneos y de un estándar de calidad suficiente para que ese ciudadano pues pueda vivir.” (Trabajador Social AVRA Granada).

8.3.3. Ayudas de la administración

Otro bloque de preguntas valora si los inquilinos conocen y se benefician (o han beneficiado) de diferentes medidas existentes, tales como minoración de la renta, flexibilización de pagos, aplazamientos, etc. Los resultados muestran que las medidas son poco conocidas y aún menos empleadas o utilizadas. Las más conocidas son la minoración de rentas y la flexibilización del abono de la deuda (con un 14% aproximadamente de personas que las conocen). En cuanto a beneficiarse de ellas, la que presentan mayor frecuencia es la flexibilización (pero con un 6,6%). La Tabla 22 refleja las frecuencias para cada una de las medidas existentes.

Tabla 22. Conocimiento medidas Junta de Andalucía

Medidas	Conoce		Beneficiado		Conoce y beneficiado	
	n	%	n	%	n	%
1. Minoración de renta	50	14,4	15	4,3	11	3,2
2. Flexibilización del abono de deuda	49	14,1	23	6,6	15	4,3
3. Aplazamiento de la repercusión de conceptos	27	7,8	7	2	2	0,6
4. Abono deuda eventual mediante remisión recibos	29	8,4	22	6,3	5	1,4
5. Tareas de auto-reparación para la compensación	24	6,9	3	0,9	1	0,3

Fuente: Elaboración propia.

Programa de Ayudas a Inquilinos de Viviendas Públicas (PRAI)

Dentro de estas medidas de la Junta se encuentra el Programa de ayudas a inquilinos de viviendas públicas (En adelante PRAI). Este programa constituye en sus inicios un instrumento de organización y racionalización de la acción prestada por la Agencia de Vivienda y Rehabilitación de Andalucía para atender en el marco de la crisis económica la imposibilidad de pago de la renta de sus hogares de personas y familias en circunstancias de dificultad económica. El PRAI ha sido una parte sustantiva a valorar en esta investigación, en la que se ha preguntado mediante entrevistas en profundidad a profesionales (abogados y trabajadoras sociales), gerentes y responsables políticos de los servicios centrales de AVRA acerca de si el PRAI a) se adecuaba a las necesidades reales-sociales; b) si existe conocimiento suficiente por parte de la población potencialmente beneficiaria de dicho programa; c) por cómo valoran la variedad de medidas contempladas de este programa; d) si considera que las funciones asignadas a su rol profesional en el PRAI son las adecuadas; e) que valoren el modelo/formato de Informe social y la repercusión de dicho informe en las decisiones o medidas a adoptar, f) y que valoren asimismo el mecanismo de seguimiento, evaluación y revisión. También los/as entrevistados/as fueron consultados por las potencialidades y dificultades que señalarían respecto del PRAI y por si entendían que era necesario añadir algún tipo de medida adicional.

La codificación de los resultados obtenidos permite señalar que existe una variedad de matices en las respuestas, si bien mínima, entre los/as profesionales de las distintas provincias, variedad que no es observable en una medida similar en las respuestas de los y las gerentes del AVRA en relación al PRAI. Es decir, el discurso en

estos últimos se encuentra más estandarizado en sus argumentos y motivaciones que en los profesionales. Ello señala que, si bien el PRAI es un programa marco para todas las gerencias, existen algunas especificidades, tanto en la problemática socio-espacial como el funcionamiento interno de los equipos del AVRA en cada provincias.

Asimismo indicar que en el momento de aplicación de las entrevistas se expresa por los/as entrevistados que la aplicación del PRAI tenía hasta el momento un corto recorrido y que algunas de las cuestiones por las que se consultan no podían valorarlas suficientemente, al haber partes del proceso que no se habían completado todavía. Sin embargo, llama la atención que aunque no se haya llegado a ciertas fases en las que se pregunta por los mecanismos de seguimiento, gestión y evaluación del programa, la experiencia de los equipos profesionales se adelanta a las dificultades que el desarrollo del PRAI puede experimentar en su desarrollo, al que se le prevé más dificultades que potencialidades. Entre otros, podría citarse algunas de las unidades de análisis mínimas que emergen de la codificación, las cuáles apuntan directamente dificultades para el éxito del programa, lo que producen cierta prudencia en los y las profesionales sobre el éxito último en el desarrollo de este instrumento, véase *el inmovilismo ante la morosidad*; la dificultad para la coordinación entre administraciones, la ausencia de *trabajo en red*; o *la gestión fraudulenta*, que refiere en este caso al modo en que se aplica.

“Gente que no ha pagado nunca y se le aplique el PRAI. Gente que tenga ingresos y te dice “no es que yo no tengo nada... Pero en algunos casos he visto aplicarlo, o sea, a gente que llevaba 20 años sin pagar o que no ha pagado nunca”. (Trabajadora Social AVRA Cádiz).

Las profesionales de trabajo social exponen asimismo la necesidad de acompañar la gestión de la morosidad desde otros enfoques más sociales orientados al trabajo comunitario y socio-educativo en las promociones de vivienda. En tal sentido, el PRAI prevé entre sus medidas un *Programa Participado de Inserción Socio-laboral*; *Tareas de compensación*, así como una medida de acompañamiento de las personas del parque público que requieran de *información* y, en su caso, *de orientación a otros servicios/dispositivos*. Sobre la implementación o evolución de estas medidas, poco se puede aportar, durante las entrevistas se enuncian algunas experiencias comunitarias y socio-educativas previas al PRAI que ya se llevaban a cabo en las distintas provincias, las cuáles continúan realizándose por las trabajadoras sociales, no obstante, no se encuentran engarzadas con claridad a una política que incida en la necesidad de actuar sistemáticamente en esta dirección comunitaria y socio-educativa, se trata básicamente de experiencias que las trabajadoras sociales han puesto en marcha en estos años como iniciativas de lo que ellas consideran que forma parte de lo que debe ser su trabajo. Quizás el PRAI pudiera en el marco de dichas medidas fomentar estas actuaciones y cualificar la gestión del AVRA más allá de la minoración rentas.

La experiencia de los profesionales conviene en sus valoraciones sobre situaciones endémicas, no resueltas, instaladas en la gestión de la política pública de vivienda y presentes en la problemática socio-espacial del parque público de vivienda, las cuáles terminan condicionando la acción profesional en la primera línea de intervención, así como las intencionalidades novedosas con las que se presenta el PRAI.

Orígenes y justificación del PRAI

Del análisis de los discursos de los profesionales emerge una posición común que cuestiona la relativa novedad con la que el PRAI se presenta políticamente. Es decir, desde la posición de los gerentes entrevistadas se concede al PRAI una función novedosa de gestión de la morosidad, enmarcada en situaciones sobrevenidas de impago, que se concretó inicialmente en un perfil de usuario que demanda atención bajo medidas específicas de actuación.

“El PRAI quiere ser una herramienta que debe ser complementaria a otras líneas de intervención que, después, si quieres hablar del PRAI, podemos profundizar mucho más en él, pero el PRAI surge desde ahí.” (Trabajador Social Servicios Centrales AVRA).

También desde este ámbito de responsabilidad conciben el PRAI como un paso más en el modo de atención a la ciudadanía, que vaya más allá de un contrato económico para que sea un acuerdo responsable que genere compromiso con la vivienda como bien público. Existe una intención política de superar la relación mercantilista y economicista en la gestión de los impagos

“... Por eso soy muy optimista con el PRAI porque yo creo que nos facilita una herramienta, es decir, el minorar las rentas con el compromiso de que cuando esta persona cambie su situación laboral pues va a hacerse cargo de esa deuda o hacer acciones de trabajos comunitarios o incluso, banco de tiempo, son

herramientas muy positivas que la administración nunca había utilizado porque tenía un sentido mercantilista de su servicio público, pero la capacidad de aplicación que tenemos es muy limitada.” (Gerente AVRA Jaén).

Sin embargo, es llamativo que las respuestas aportadas por los profesionales no gozan del mismo entusiasmo respecto de la novedad y también respecto del alcance en el tiempo de dicho enfoque social del PRAI. Argumentan que siempre han existido medidas de control de la morosidad a través de la minoración de rentas, así como procedimientos que facilitan las bajadas formales de la renta, de modo personalizado mediante el estudio de casos concretos. Tanto abogados/as como trabajadoras sociales vienen a coincidir en que es *un continuum respecto de las acciones realizadas hasta el momento*. En palabras de una informante

“... Ahora lo llamamos PRAI ¿vale? pero tradicionalmente PRAI es de la nueva etapa de AVRA y de la nueva gestión que se está haciendo...” (Trabajadora Social AVRA Almería).

Otras afirmaciones de distintos/as profesionales en provincias diferentes apuntan en un sentido similar

“... Ahora se llama PRAI, siempre hemos funcionado con ayudas a inquilinos de otra forma, aunque no tenía un nombre en un programa. Yo desde que estoy aquí, siempre le hemos ayudado al inquilino a pagar en cómodos plazos como les digo...” (Trabajador Social AVRA Málaga).

“... Aunque antes del PRAI también se hacía algo parecido y se llamaba de otra manera, bueno minoración existía y aplazamiento de cosas, pero bueno, bien.... que eso ahora se llama PRAI, pero ese programa se lleva aplicando toda la vida.” (Trabajadora Social AVRA Málaga).

“El PRAI sale antes de que seamos Agencia, pero ya te digo sale con este nombre y, bueno, hay que cumplir unos requisitos para ser solicitante de esta ayuda al inquilino, anteriormente a lo mejor no estaba tan delimitados esos requisitos, pero yo siempre por mandato de mi dirección, y de mi gerente de turno, siempre le he ofrecido a la gente posibilidades de todo tipo para poder pagar.” (Trabajadora Social AVRA Málaga).

“Entonces ahora le hemos puesto PRAI pero no hemos descubierto América, América la descubrió Cristóbal Colón en 1492, entonces las minoraciones han existido toda la vida, los aplazamientos de deuda también.” (Gerente AVRA Almería).

Anteriormente se hacía mención a las transformaciones en la organización del trabajo que supuso el cambio de EPSA a AVRA. En este proceso el PRAI adquiere protagonismo como programa articulador de la nueva propuesta.

La atención a los usuarios del PRAI: Información, necesidades de la población y requisitos

De la sistematización de las entrevistas se insiste en varias cuestiones. Una de ellas tiene que ver con si la población potencialmente beneficiaria dispone de

información acerca del PRAI. Sobre el asunto de la información se ofrecen respuestas no siempre coincidentes. La información que tienen los usuarios parece que se va ampliando en la medida que va avanzando la aplicación del programa. En unos casos se declara que la población conoce el PRAI porque se ha desplegado una labor de difusión telefónica, es decir, se ha conectado con los usuarios y se les ha informado también de la existencia del programa mediante correo postal. Asimismo, se han verbalizado respuestas en las que se plantea que el “boca a boca” funciona con celeridad y que son los mismos usuarios los que se informan entre ellos.

“Si, la gente lo conoce. Ten en cuenta que aquí todo el mundo maneja mucho mejor que yo todas las subvenciones, ayudas, papeleos necesarios”.

(Trabajadora Social AVRA Cádiz).

Por otro lado la posición más frecuente acepta que la información no ha llegado a la mayoría de la población, y que además cuando llega no la comprenden adecuadamente, creyendo en ocasiones que la finalidad de PRAI es distinta a la que efectivamente contempla en sus medidas.

“Yo creo que desconocido casi, en su mayoría han oído hablar del PRAI, pero piensan que es dinero que nosotros le vamos a dar a ellos, no en sentido de que le vamos a aminorar la renta o le vamos a intentar suspender el aplazamiento de una deuda.” (Abogada AVRA Córdoba).

Desde la posición de gerentes y profesionales acerca de la falta de información se asume que es probable que no se hayan ocupado suficientemente en informar a la población y que *“venden poco este tipo de actuaciones”*, algo que debe mejorarse.

Reflexionando sobre cuál debería ser el alcance del contenido de la información, se reconoce que habría que arbitrar el modo de llegar más, y con efectividad, al inquilino, en esa reflexión se admite que hay una tipología de inquilino con el que es más difícil conectar y que posee menores opciones de beneficiarse de las medidas del PRAI, sería un perfil con mayor necesidad que no accede con idéntica facilidad que otros a la información.

“... Pero eso tiene el problema de que si se le vende demasiado, al final vienen los de siempre, porque los que tienen realmente la necesidad necesitamos más relación con ellos ¿sabes? Entonces dar la información correcta a los inquilinos nuestros, ése es el problemas, pero vamos eso es para todos nuestros proyectos.” (Abogada AVRA Huelva).

En cuanto a la atención que recibe el usuario del PRAI entienden que es buena y adecuada. Los argumentos recurrentes que avalan la calidad de la atención son el número de entrevistas que se mantiene con las personas, al menos tres, y las facilidades que se ofertan para que no queden por fuera de sus obligaciones, todo ello complementado de los tiempos que se dedican a la gestión de este proceso y que suele ser invisible en el cómputo total del esfuerzos para que cada expediente salga adelante.

“Estamos todavía en resoluciones, vamos yo estoy, ahora mismo haciendo dos resoluciones, tengo uno aquí y otro aquí. Empezamos con la entrevista, ustedes lo sabéis mejor que yo, o, por lo menos, igual que yo, y estamos trabajando con la gente, hablando de las posibilidades a las que se pueden comprometer, a lo que nos podemos comprometer nosotros y la verdad es que ahora mismo estamos (...) hemos hecho, yo ya voy por el 11 de PRAI, de resolución hecha ya...” (Abogada AVRA Huelva).

También se admite que en el proceso de atención han llegado a producirse dificultades de comprensión del programa y complejidad en el momento de aplicarlo. La atención a la población beneficiaria se ha ido modulando en función de las necesidades de la población, lo que ha supuesto la ampliación del perfil inicial. Se han incorporado situaciones menos esperadas, como es el caso de las viviendas de VPA que al ser más cuantiosas las deudas, también son mayores los inconvenientes que experimentan los usuarios para hacer frente a la deuda mensual. Ante ello se dan alternativas de aplazamiento de los pagos, de su paralización durante un tiempo, más que orientarse a bajar la renta, mientras la situación del usuario se transformara hacia condiciones más óptimas.

“Nosotros rápidamente detectamos cuando nos ponemos en marcha que no está funcionando como debiera (...) Nuestro problema es mucho más amplio, entonces proponemos la ampliación del perfil y esa ampliación es la que ha surtido todo el efecto, el extender a toda nuestra población, a todos nuestros usuarios la posibilidad de acogerse a este programa de ayudas, cuando ellos lo demanden, exponiéndonos sus dificultades económicas, permitiéndonos que

estudiamos su situación y que ajustemos la renta a sus posibilidades eso es lo que realmente está haciendo triunfar a este programa.” (Gerente AVRA Huelva).

Se asume con realismo que el PRAI no tiene alcance para solucionar todos los problemas de morosidad, se dirige prioritariamente a personas con un perfil de morosidad con dificultades sobrevenidas en el marco de la crisis, que han abonado regularmente sus cuotas y que ahora no pueden continuar con sus pagos, usuarios que muestran la intención de exponer su situación y acogerse a soluciones. Es decir, para que el PRAI funcione, la intencionalidad del ciudadano para participar de una solución es fundamental, en tal sentido se coincide que cuando este perfil aparece y se compromete hay que hacerlo posible para protegerlo.

“Ése es un perfil que hay que valorar, cuidar y mimar, son personas que, efectivamente, no quieren, de ninguna manera, entrar en ese círculo de morosidad y están muy satisfechos con no deberle nada a nadie”. (Gerente AVRA Huelva).

Hacia una valoración del PRAI: Dificultades y potencialidades

Para construir una valoración general del PRAI a partir de la aplicación de las entrevistas se exponen los aspectos que, tanto profesionales como gerentes de AVRA, han manifestado como dificultades para su aplicación, han subrayando las potencialidades que identifican en este programa, así como las utilidades que ha mostrado en su incipiente recorrido.

La aplicación del PRAI se encontraría con limitaciones para su avance y consolidación si los siguientes aspectos no son observados. Para comenzar indicar que los profesionales coinciden en que el modo en que debe redactarse y conformarse la solicitud no concuerda o no incluye toda la realidad que debería ser valorada. Con ello aluden tanto a los criterios que objetivamente contempla el PRAI, lo cuáles conciben insuficientes, como a la aplicación que se realiza para usuarios que no encajan con la finalidad que persigue el programa. La valoración de los distintos perfiles de usuarios, en este momento más complejo de interpretar por la impronta que la crisis económica ha dejado en la situaciones que experimentan las unidades familiares, es un asunto que preocupa, tanto para incluir a aquéllos usuarios que en apariencia podrían quedar fuera del PRAI, como por los que podrían aprovecharse de ciertas medidas que no les corresponde. Como telón de fondo opera la desazón por el inmovilismo que desde la administración existe frente a la morosidad. Existe un reconocimiento claro desde los profesionales de la abogacía a la pericia que poseen los trabajadores sociales valorando la diversidad de situaciones que se presentan, así como su destreza para identificar aspectos y condiciones que objetivamente no recoge el PRAI y que, sin embargo, saben que son importantes para tramitar, o no una solicitud.

"Las trabajadoras sociales que son las que cumplen ese rol, yo sé que les cuesta bastante, hay que ser muy objetivos, pero, a veces la objetividad puede superar la subjetividad, porque también existen problemas que subyacen que, a lo mejor, no lo da un papel, y eso también sé que ellas lo valoran, entonces desde mi rol, yo, desde luego, lo que ellas decidan, está bien decidido porque son unas profesionales como la copa de un pino y saben perfectamente lo que están

haciendo, si ellas deciden que hay un PRAI pues hay un PRAI y punto."
(Abogada AVRA Sevilla).

"... Por eso te tienes que fiar mucho del estudio que te hace un trabajador social, y por eso es tan difícil, la objetividad no cuenta del todo, también está ver lo que hay. Porque habrá gente que a la contraria de lo que hemos hablado antes, habrá gente que realmente te estén diciendo que son muy pobres, que no tienen nada y que luego aparentemente te están demostrando que no es así."
(Abogada AVRA Sevilla).

Otro factor a observar tiene que ver con la lentitud en los tiempos de gestión, y con el modo en que se producirá el seguimiento y evaluación de los acuerdos obtenidos tras aplicar el PRAI. Se expresa la necesidad de realizar un corte evaluativo que implique a todas las instancias técnicas y políticas. En la siguiente respuesta se ofrecen algunos pormenores que suceden durante la tramitación inicial del expediente.

"Aquí están siendo lentas porque los tiempos no se van cumpliendo, está muy bien planificado pero los tiempos no se van cumpliendo porque no acuden a la primera entrevista o porque están tardando más tiempo en entregar la documentación adecuada, luego las entrevistas, pues, las llamas por teléfono y el teléfono no funciona, porque, a lo mejor, han cambiado el número pero no te lo han dicho, hay veces que te mandan las cartas y, o no las cogen o vienen devueltas, o no comparecen en la entrevista, entonces tienes que volver a quedar con ellos". (Abogada AVRA Córdoba).

La necesaria coordinación entre administraciones se aborda como una carencia de fondo que impide mayor eficacia y eficiencia en la consecución de logros en las actuaciones del PRAI, pero que afectan al AVRA en su conjunto. Se reclama una cooperación amplia que involucre distintas instancias administrativas y servicios. En algunas respuestas se identifica el sentido que las trabajadoras sociales poseen de cooperación interinstitucional como una variable ligada secularmente a su forma de trabajar. Operan en una red de contactos, colegas de profesión y otros profesionales, que movilizan en sus actuaciones para dar mayor cobertura a las problemáticas que abordan, si bien en la medida de sus posibilidades. Como se decía anteriormente, no se debe a un protocolo de coordinación, sino a una característica presente en el modo de proceder del Trabajo Social. Señalan que la coordinación existente se debe a la implicación de los profesionales de forma particular y no a la existencia de protocolos establecidos.

“Implicarlas de verdad, vamos, que otras administraciones estuvieran también trabajando codo con codo, como nosotros tendríamos que estar trabajando con las otras administraciones, tanto a nivel estatal como a nivel de ayuntamientos ¿no? (...) creo que deberíamos estar todavía más intrincados unos con otros, eso es una realidad.” (Abogada AVRA Sevilla).

“Pero depende muchas veces de quien esté trabajando en los sitios y de eso no debería depender, debería depender de un tema totalmente objetivo en el que las administraciones realmente cooperasen entre sí y hubiera una cooperación efectiva, yo creo que de esa manera el Parque Público en general avanzaría mucho...” (Abogada AVRA Sevilla).

Que se involucre a los usuarios y asuman responsabilidades, no sólo con el pago de su casa, sino con lo que ella significa como responsabilidad frente a un patrimonio que es público, es una inquietud expresada por un lado como un impedimento para que el PRAI tenga éxito en su consolidación, por otro en su vertiente positiva, ya que el PRAI ha desplegado una dinámica de contacto con los usuarios que ha acentuado el discurso de la responsabilidad y ha conseguido recuperar a inquilinos que o no habían pagado nunca, o hacían años que habían dejado de hacerlo.

“A raíz de las visitas causadas por el programa de ayuda al inquilino la gente ha empezado, ¡ojo que la gente nos conocía! o me conocían a mí algunas de ellas ¿eh? Pero otra vez vuelves a visitarle de nuevo, aunque le hayas visitado hace dos años con la misma historia, no sé, cómo que se han puesto las pilas algunos de ellos, que ha servido como para remover otra vez lo mismo. Que estas personas, este perfil que tenemos, es continuamente recordarles sus obligaciones, lo que hemos tocado hasta ahora, que nos queda muchísimo por tocar, ha removido el tema del pago y tenemos gente que está pagando y que había dejado de pagar durante un tiempo”. (Trabajadora Social AVRA Málaga).

En la valoración y potencialidad del PRAI desde la perspectiva política se sostiene su utilidad.

“Porque hemos hecho un trabajo de recuperación, de visibilizar lo que ya existía y un ejercicio de creatividad colectiva en inventarnos cosas, y no solamente inventarnos cosas, sino la articulación entre todas las medidas, me

parece que está siendo un trabajo muy interesante.” (Trabajador Social Servicios Centrales AVRA).

Los profesionales se manifiestan positivamente frente a las potencialidades del PRAI, coinciden en que puede tener un alcance importante si se procura que el seguimiento y la evaluación del programa puede llevarse a cabo de manera eficaz. Valoración que viene demandándose desde los profesionales como acción ineludible para que los problemas que aparecen en el parque público de vivienda pueda contenerse a tiempo. El seguimiento de las actuaciones y la dotación necesaria de tiempo y recursos proporcionaría consistencia al PRAI. Asimismo se ve positivamente el que se haya abordado el problema de impagos sobrevenidos por el impacto de la crisis en usuarios que habían respondido normalmente a sus compromisos de deuda. Lo que se interpreta como una ayuda necesaria y vital en la vida de estas familias, a las que no puede dejarse. El PRAI ha servido además para remover expedientes que no pueden valorarse anualmente, ello ha hecho posible la detección de situaciones de ocupación de viviendas, o de otro tipo, que no se esperaban.

“Trabajamos más con lo urgente que con lo importante, entonces, como mecanismo de evaluación sí es bueno, lo que hay es que pararse y hacerlo y hacer ese seguimiento de manera eficaz.” (Trabajadora social AVRA Jaén).

8.3.4. Conflictos derivados de la gestión del parque público de viviendas

Los resultados que hemos obtenido en nuestra investigación nos permiten clasificar los problemas y dificultades en los procesos de gestión de las viviendas públicas en Andalucía en dos tipos generales diferentes. Por un lado, nos vamos a

encontrar los problemas relacionados con el acceso a la vivienda y los derivados del (mal) uso de las mismas y de los espacios públicos y, por otro, los relacionados con la coordinación interadministrativa en la adjudicación y seguimiento de este tipo de viviendas.

Los conflictos en el acceso a la vivienda

Los resultados extraídos de las entrevistas realizadas establecen el acceso a la vivienda, incluyendo el proceso de adjudicación, como factor principal de conflicto. Si tenemos en cuenta que, para poder ser beneficiario de una vivienda de este tipo, es necesario ceñirse al proceso legalmente establecido para ello, es decir, inscribirse como demandante de vivienda en los RMDV y reunir unos determinados requisitos en cuanto a disponibilidad de renta, circunstancias sociales..., veremos que buena parte del conflicto se sitúa en este ámbito, dado que algunos inquilinos no siempre siguen este procedimiento reglado.

“Hay 8 viviendas que están ocupadas ilegalmente, patada en la puerta, por hijos de inquilinos de ese mismo edificio.” (Trabajadora Social AVRA Cádiz).

“Yo tengo que recalcar que hay un proceso de adjudicación... pero te encuentras ocupantes ilegales en la vivienda que han dado la patada en la puerta”. (Trabajadora Social AVRA Cádiz).

Pero la ocupación ilegal de estas viviendas no se lleva a cabo únicamente a través de esta fórmula, sino que se produce de varias maneras. Entre otras, se habla del

derecho a subrogarse que creen tener algunos familiares, sobre todo, cuando fallece el titular de la concesión administrativa. De igual modo, hemos de hacer referencia a los problemas que tienen que ver con la cesión y/o venta ilegal de la vivienda a otra persona. Este tipo de irregularidad suele detectarse cuando la agencia recupera la posesión de la vivienda y los técnicos se pasan para hacer una valoración y se encuentran con que ya hay otra familia viviendo en ella, bien sea porque alegan haber pagado por ella o, simplemente, porque el antiguo inquilino les ha facilitado la ocupación antes de entregar la llave a la administración.

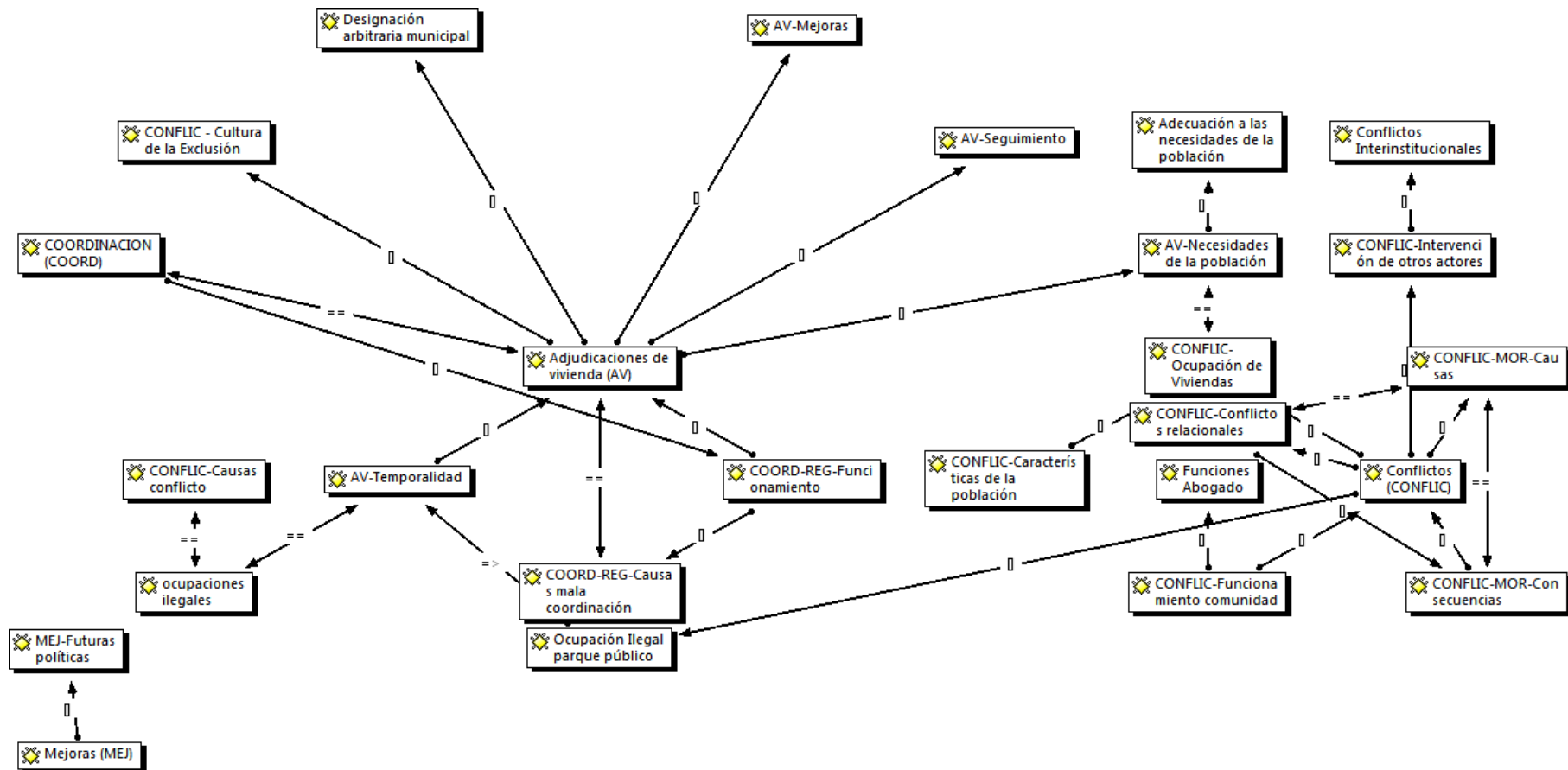
“Hay muchos casos que nos entregan las llaves, y cuando vamos a la vivienda está ocupada ya, o sea, nos dan las llaves ahora y vamos allí y a la media hora ya está ocupada la vivienda por familias con hijos.” (Trabajadora Social AVRA Huelva).

“Otro conflicto es que la persona adjudicataria de una vivienda la ceda a otra persona..., está habiendo bastantes adjudicaciones sin título en las viviendas, entonces es gente con necesidad de vivienda que las ocupa o las compra.” (Trabajadora Social AVRA Cádiz).

Relacionado con lo anterior aparece una última tipología de ocupación ilegal y que consiste en la no ocupación de la vivienda. Concretamente este problema apunta de forma directa a las situaciones en las que, habiéndosele adjudicado una vivienda, el inquilino no vive de forma habitual en ella, bien porque se ha ido a trabajar a otro sitio, o porque ésta ha estado ocupada por personas mayores que al final se han ido a vivir con un hijo/a o a una residencia. La normativa vigente sobre esta cuestión parece clara y

establece que un inquilino sólo puede salir de su vivienda de forma temporal, concretamente, un máximo tres meses consecutivos al año. Más allá de ese tiempo, tienen que comunicarlo para que esa vivienda pase de nuevo a formar parte de la oferta y así volver a ser adjudicada a un nuevo inquilino. Esta situación irregular viene determinada, según manifiestan algunos entrevistados, por la idea muy asentada de que la vivienda es recibida en propiedad cuando, en realidad, es una cesión administrativa que desaparece al morir el titular de la cesión o al cambiar las condiciones que motivaron su adjudicación.

Fuente: Elaboración propia.



“La ley te permite que tú puedas salir de tu vivienda máximo 3 meses al año consecutivos, o sea que tú puedes ir a trabajar por temporadas, lo que no puedes es dejar una vivienda como segunda residencia: yo me quedo en Palma de Mallorca y voy a Córdoba a pasar mis vacaciones a mi vivienda protegida que me está costando 30€.”(Abogada AVRA Córdoba).

“La no ocupación puede ser por distintas cosas, a lo mejor llevan un año y medio fuera con la vivienda cerrada, o bien porque son mayores y se han ido con sus hijos pero no quieren soltar la llave de su casa porque es su casa y tienen afecto a esa vivienda, gente mayor que se ha ido a residencias pero tampoco entregan la vivienda.” (Abogada AVRA Córdoba).

Otro aspecto que afecta a la convivencia entre vecinos, y que tiene que ver con el acceso a las viviendas sociales, es el apoderamiento de muchas viviendas vacías por parte de familias muy problemáticas que se localiza fundamentalmente en promociones muy degradadas. Este tipo de comportamientos suele darse amparado en el miedo que generan al resto de la población, ya que la mayoría de las familias que utilizan esta forma ilícita de acceso suelen moverse en el mundo de las actividades ilegales. De ahí que este conflicto deba ser valorado no sólo desde el ámbito relacional entre inquilinos, sino también desde el contexto social en el que se encuadran este tipo de viviendas.

“Hay un conflicto grande en las promociones de dificultad social y es que las familias que son más fuertes están intentando adueñarse de las viviendas que van quedándose vacías para hacerse con los bloques. Eso es una realidad, no ocurre en todos pero sí en algunos grupos. En la medida que hay 4 ó 5 en el

mismo bloque, pues cualquier cosa la deciden ellos y, además, en muchos casos, por la fuerza y la gente tiene miedo a denunciar porque tiene que convivir con ellos. Entonces hay una parte que corresponde a seguridad ciudadana que no siempre se cubre.” (Abogada AVRA Almería).

Los impagos y la morosidad como dificultad en la relación de la administración con los inquilinos

Otro conflicto detectado tiene que ver con los problemas de morosidad o impago, tanto de la renta del alquiler, como del pago de las cuotas de la comunidad de vecinos para atender los gastos comunes. Se trata de un problema que atañe al adjudicatario en sí pero que, sin embargo, hay que concebirlo como un conflicto que genera graves controversias en la relación entre los inquilinos. Generalmente, se trata de un comportamiento incívico que deriva en problemas vecinales dado que, en un número importante de ocasiones, los impagos no son sobrevenidos por la falta de medios económicos para hacerlo, sino determinados por la propia voluntad de no querer pagar.

“Tenemos el conflicto que, normalmente, creen que porque la vivienda sea de la Junta de Andalucía ellos no son responsables de los pagos, no tienen porque pagar: ¿yo porque voy a pagar, si de aquí no me van a echar nunca? Ese es el concepto, pues eso crea muchos conflictos. Otro conflicto es el de las comunidades de propietarios, por lo mismo, si este piso yo no tengo porque pagarlo, ¿por qué voy a pagar comunidad de propietarios? Existe ese tipo de creencias que nos hace mucho daño.” (Abogada AVRA Huelva).

Además, esta situación de morosidad es percibida por el resto de la comunidad como una situación muy injusta, o de agravio comparativo, dado que algunos tienen que realizar grandes esfuerzos para cumplir con sus obligaciones y otros, sin embargo, pudiendo pagar, no las atienden.

“Hay un problema muy importante que es la falta de implicación y la falta de asunción de responsabilidades ¿no? Hay gente que, pudiendo, no paga la cuota de comunidad (...) pues siempre hay un grupo de personas que se aprovecha de las circunstancias, entonces esa es una dificultad muy importante porque no sólo te afecta a ti como profesional, sino que va minando la moral del vecino, de a quien a duras penas se va esforzando y cumpliendo con la norma y ve que el que tiene al lado no sólo no cumple sino que, encima, va alardeando de que no cumple y que no pasa nada, entonces son liderazgos que nosotros consideramos negativos que tenemos que estar permanentemente combatiendo.” (Abogada AVRA Huelva).

Como era de esperar este tipo de situaciones terminan por afectar, de un modo muy importante, a las relaciones de buena vecindad. En muchos casos la convivencia queda muy minada puesto que algunas actitudes y formas de comportamiento son consideradas por el resto del vecindario como incívicas. Tal es el caso de situaciones como: maltrato del material común, invasión de zonas comunes, insalubridad por falta de hábitos de limpieza, etc.

“Problemas de convivencia, problemas de mal uso, me refiero al maltrato del inmueble, que genera incidencias de salubridad que afectan a lo común, tanto

del propio bloque como al entorno próximo.” (Trabajadora Social AVRA Málaga).

“La concepción no es: lo público es de todos sino, lo público, como no es de nadie, yo no tengo ninguna obligación. Los patios donde la familia salen a tender, ahí hay de todo, le tiran cuchillos, le tiran botellas, le tiran bolsas de basura... para que no utilicen ese espacio de forma normal. ...no te voy a permitir que tú lo uses, te voy a hacer la vida imposible y te voy a... y bueno, de hecho, cuando me estaba explicando lo que pasaba, me abrió el patio y me enseñó el patio y cayó una botella.” (Trabajadora Social AVRA Málaga).

La existencia de animales en las zonas comunes

Otro aspecto detectado que genera conflictos, y que afecta a la buena vecindad, es el que tiene que ver con la tenencia de animales en las zonas comunes. Ruido, suciedad, insalubridad y miedo son las consecuencias principales derivadas de la presencia de animales.

“Los más importantes son los conflictos vecinales. Los conflictos van desde familias que tienen perros de presa y asustan a los demás vecinos. Perros que son entrenados en las zonas comunes... eso genera miedo en la gente más débil de las promociones, gente que tiene niños, ancianos o personas con discapacidad.” (Trabajadora Social AVRA Córdoba).

“Hay el problema de los animales no domésticos: gallos de pelea que es una cosa que el animal está por la mañana cantando y que tú estás dormido, ovejas en las azoteas, cerdos, de todo... de todo. Hemos conseguido no tener cerdos y ovejas en las azoteas, pero hemos tenido muchos. Y los gallos de pelea es una lucha porque eso da dinero y claro es una lucha con los vecinos.” (Trabajadora Social AVRA Sevilla).

La falta de mantenimiento de las viviendas y zonas comunes

El mal o nulo mantenimiento que el inquilino le da a su vivienda es otra fuente de conflictos que afecta a la convivencia vecinal. Nos referimos a situaciones como el no mantener la vivienda en un estado óptimo que al final termina afectando a terceras personas. Aunque parezca contradictorio, este tipo de actitudes y comportamientos tienden a ser amparados por la idea tan clara de que, como en realidad esta no es mi casa, yo no tengo que invertir nada si se estropea, que la arregle el dueño, a la vez que, subjetivamente, la consideran suya a todos los efectos, de ahí que consideren que no puedan expulsarles de las viviendas.

“Hay también una dificultad y es el tema del mal mantenimiento que muchos vecinos hacen de sus viviendas. Por ejemplo: yo no cuido mi cuarto de baño y ahora mojo al de abajo y no me da la gana arreglarlo.” (Trabajadora Social AVRA Sevilla).

“Tenemos el conflicto de que, normalmente, creen que porque la vivienda sea de la Junta ellos no son responsables de nada: ¿yo por qué voy a pagar? Sí de aquí no me van a echar.” (Trabajadora Social AVRA Jaén).

Pero no siempre es culpable el propio inquilino. En determinadas ocasiones, como muy bien especifican algunos de los informantes, el problema no lo provoca la población sino que éste deriva del propio proceso de adjudicación de la vivienda. Concretamente, nos referimos al hecho de que el estado de la vivienda no depende sólo del mal mantenimiento del inquilino sino que, el largo proceso que implica su adjudicación, lleva implícito un gran deterioro en la habitabilidad del inmueble. Situación que tiende a incidir de manera nociva en el estado de salud de la población más vulnerable, como suelen ser las personas mayores y los niños.

“Hay también otros conflictos que no lo provoca la población sino que, más bien, lo sufre, que es el estado de la vivienda. Como tardamos mucho, las viviendas están muy deterioradas, provocan multitud de problemas de salud y estamos hablando de un hecho que afecta al mayor condicionante del trabajo social que es la integridad física de la persona ¿no? Porque estamos hablando de personas mayores y de personas menores que son la población más vulnerable y el estado de la vivienda está provocando esta situación.” (Trabajadora Social AVRA Jaén).

La Subrogación (inexistente) de un derecho

Los profesionales ponen sobre la mesa otro gran problema detectado y que tiene que ver con el hecho de que algunos inquilinos consideran que, el ocupar una vivienda de este tipo, implica un derecho adquirido para toda su familia. Es decir, su pensamiento gira en torno a la idea de que sí a mí me dan una vivienda también se la tiene que dar a mis familiares.

“Tenemos unidades familiares completas en pisos y viviendas en pisos de Parque Público. Si mi hermana o mi padre o mi madre tienen una vivienda pública, yo quiero otra. Pero, vamos, familias enteras, primos, hermanos. La creencia de que mi hermano tiene una casa de parque público yo quiero otra para mí, eso nos maltrata, nos maltrata, es otro hándicap que tenemos.”
(Trabajadora Social AVRA Huelva).

La coordinación entre las administraciones implicadas

Si los procesos de adjudicación, gestión y seguimiento de las viviendas sociales en Andalucía resultan conflictivos en las relaciones con la administración y entre los propios convecinos, la coordinación entre las administraciones implicadas en esta tarea es fuente generadora de dificultades que entorpecen la prestación correcta y adecuada de los servicios.

En el ámbito de investigación que nos ocupa son tres las administraciones sobre las que la legislación vigente delega las responsabilidades de la gestión del Parque

Público de viviendas: AVRA. Dependiente de la Consejería de Fomento y Vivienda de la Junta de Andalucía, encargada de la gestión y control del servicio de vivienda pública en la Comunidad Autónoma, así como velar por su función social. El Registro Municipal de Demandantes de Vivienda, de titularidad municipal, cuyo cometido es proporcionar información actualizada sobre las necesidades de vivienda y establecer los mecanismos de selección para la adjudicación de viviendas de protección pública en el ámbito municipal, y los Servicios Sociales Comunitarios que son gestionados por la administración local y cuya función principal es la de emisión de un informe social sobre la realidad socio familiar del posible beneficiario.

Como hemos visto en la figura relativa a la red de coordinación generada a raíz de las relaciones discursivas de los profesionales de AVRA, son numerosos los códigos o términos que la componen. Si se atiende a las dimensiones que engloban estos códigos, se identifican con especial relevancia la coordinación, la adjudicación de viviendas, el seguimiento de las promociones y los conflictos. Estas cuatro dimensiones o variables son fundamentales en la comprensión del fenómeno que nos ocupa, entendiendo la coordinación interinstitucional como un proceso que genera conflictividad de manera principal en las áreas relacionadas con la adjudicación de viviendas sociales y el seguimiento posterior de las promociones.

Diversidad de los beneficiarios

Otra de las dificultades encontradas con la gestión en viviendas públicas es la enorme variedad de tipologías de usuarios y familias donde la ingente casuística que se presenta requiere de la elaboración de instrumentos que recojan esta versatilidad y den

respuestas adecuadas a las necesidades que plantean de manera individual cada uno de los adjudicatarios.

“Tener claros los grupos de los posibles adjudicatarios, tener clarísimos los grupos para viviendas protegidas de promoción pública, viviendas protegidas de alquiler, de alquiler con opción a compra, de dos dormitorios, de tres dormitorios, eso es importante, pero yo veo también muy importante separarlos por grupos, no es lo mismo esa familia de jóvenes, parejas de jóvenes a punto de casarse, es que vienen muchos, “es que yo no tengo nunca opción” pues es un grupo que también hay que atender; mujeres, por supuesto, familias monoparentales, hombres con niños, la violencia de género... pero por grupos bien separados y estudiado por los trabajadores sociales y actualizados. Yo eso creo que nos falta y nosotros ese trabajo no lo podríamos hacer o no deberíamos hacerlo.” (Abogada AVRA Huelva).

Sin embargo, es recurrente en el discurso la disconformidad con la baremación de las necesidades por parte de las administraciones implicadas dado que los modelos de evaluación no incorporan la heterogeneidad de carestías y se limitan a incorporar los ítems mínimos exigidos por la ley. Es por esto por lo que se dan situaciones, a menudo referidas por los entrevistados, en las que las familias propuestas por el Registro de Demandantes no se ajustan al perfil o características precisas para un tipo determinado de vivienda que queda vacante, o situaciones donde se tiene que reiniciar un proceso por la incompatibilidad de la vivienda con las condiciones de las personas adjudicatarias. Como es de suponer, estos procesos ralentizan aún más si cabe el proceso adjudicatario con las consecuencias que conlleva vistas con anterioridad.

Inclusión de los ciudadanos y el tercer sector en la toma de decisiones

Otra de las evidencias que se extraen de las aportaciones de los entrevistados referentes a la coordinación interinstitucional, salvo en determinadas excepciones, parece reducida al Registro y a los servicios sociales aunque no siempre es así. Hay ocasiones en que se percibe que, tanto las organizaciones del tercer sector que ejecutan su actividad en la zona de influencia de las promociones de vivienda como la población diana, son un importante elemento a tener en cuenta en los procesos de toma de decisiones, puesto que su conocimiento y percepción de la realidad de las promociones y, por supuesto, del barrio donde se insertan así como las necesidades de los inquilinos, son considerados útiles por los profesionales de AVRA.

“La novedad se produce, digamos, en la colaboración con otros actores que no son estrictamente servicios públicos, no son actores públicos. Yo entiendo, fundamentalmente, el trabajo con asociaciones de vecinos, la integración de AVRA en, por ejemplo, en el Plan Integral de distrito V, son una entidad adherida con una participación activa dentro de los planes, y la realización de trabajos sumando colectivos, pues, por ejemplo, tenemos con ellos los tres Planes de Gestión Integrada que hemos puesto en marcha... Y, bueno, también trabajar con otro tipo de asociaciones donde podamos intervenir con nuestra población para intentar diagnosticar y mejorar las condiciones de vida.”
(Gerente AVRA Huelva).

A pesar de esto, se desprende del análisis que, la coordinación con estos colectivos, no está recogido en los protocolos de adjudicación, gestión y seguimiento de las viviendas. Siendo, por tanto, una relación que no se establece de manera estratégica, sino que se lleva a cabo de manera residual a tenor de la implicación profesional y el enfoque sistémico de algunos técnicos que, con el objetivo de mejorar los servicios que se ofrecen, se coordina con las entidades sociales del barrio. Este hecho contrasta con la mayor disponibilidad de personal en el ámbito social de AVRA.

“Ahora que somos muchos más, evidentemente, se pueden hacer muchas más cosas, pero el problema que es lo que se puede hacer o lo que no se puede hacer no está condicionado por la necesidad de los ciudadanos, sino que está condicionado por las directrices que se reciben, ahora y siempre, entonces hay muchas cosas más que se podrían hacer, pero hay veces que nos e permiten ciertas cosas hacerlas.” (Abogado AVRA Cádiz).

8.3.5. Morosidad

Atendiendo a la especial relevancia de la morosidad en términos de conflicto, se dedica un apartado directamente relacionado con la problemática de los impagos en las viviendas sociales.

Si nos centramos en el incumplimiento de la obligación de pago de las rentas de alquiler, es posible señalar diferentes factores, tanto causales como consecuencias de esta situación en el parque público de viviendas de alquiler en Andalucía, así como funciones, alternativas y medidas relacionadas con esta problemática. Estos factores y

elementos que mostramos a continuación, han sido extraídos del análisis de contenido y relacional de las entrevistas realizadas a diferentes profesionales de AVRA en Andalucía (abogados/as, trabajadores/as sociales y gerentes).

Sobre las causas de la morosidad

En relación con las causas de esta problemática, es posible indicar dos factores claves: la situación de crisis socioeconómica (ya mencionada con anterioridad) y el imaginario social y profesional sobre la concepción de lo público.

La morosidad es una realidad en las viviendas de alquiler público de Andalucía. No se trata de un fenómeno novedoso, aunque a raíz del inicio de la crisis socioeconómica en la que estamos insertos, se han producido agravios en algunas de las promociones existentes. Los últimos datos accesibles reflejan que en torno al 11% de las viviendas de alquiler público de Andalucía presentan retrasos en el pago de las cuotas de alquiler (Consejería Fomento y Vivienda Junta de Andalucía). Los datos específicos del estudio que nos ocupa, extraídos de la información de las fichas geoespaciales de cada una de las 21 promociones objeto de estudio, muestran una media de morosidad del 44,1%, una cifra bastante considerable. Además, hay que reseñar que de estas promociones, tres de ellas superan los niveles de 90% de morosidad. El menor nivel presente es del 10,6%. Otros datos hacen referencia a las rentas máximas y mínimas de alquiler. La media para las primeras es de 51,8 euros, y para la renta mínima es de 23,1 euros.

Pero la crisis no sólo tiene reflejo en las dificultades económicas, de morosidad y deuda mencionadas a nivel de responsabilidad de la ciudadanía, sino que las administraciones públicas también han visto (y están viendo) cómo los medios, tanto económicos como humanos, de los que disponen se han aminorado sustancialmente, lo que dificulta aún más las intervenciones y la puesta en marcha de medidas que den respuesta a la creciente demanda de necesidades y respuestas. En materia de vivienda esto puede estar repercutiendo en carencias de oficinas técnicas de acompañamiento, en disponer de pocos profesionales para realizar todos los seguimientos y actuaciones que serían necesarios, entre otros elementos.

Por otra parte mencionábamos como causa la concepción que se tiene de lo público. Esta temática se entronca con la idea del bienestar y de los derechos ciudadanos, y con el imaginario de que las promociones de vivienda pública (por concretar en el tema que nos ocupa) son un bien común general, sin una responsabilidad concretada, por lo que el cuidado se difunde y se deja de realizar, en muchas ocasiones, por parte de las personas adjudicatarias. Otra de las ideas vinculadas con esta concepción de lo público es el cuestionamiento existente sobre si medidas utilizadas en el pasado han podido contribuir a esta mala concepción, tales como las condonaciones de deudas o ayudas directas al pago de rentas.

Consecuencias de la morosidad

Del mismo modo que hemos señalado las principales causas asociadas a la problemática de la morosidad en estas viviendas públicas, cabe señalar las

consecuencias que se extraen, tanto a nivel contextual como de las entrevistas realizadas.

Por una parte es importante ser consciente de la casuística que existe en estas promociones. En primer lugar, la carencia de vivienda hace que las personas accedan a estas viviendas de promoción pública a través de las adjudicaciones establecidas, aunque no se puede obviar la existencia de una minoría que ha accedido a estas viviendas de manera irregular, ocupándolas sin ser adjudicatarias legales de las mismas.

Las ocupaciones irregulares están relacionadas con la morosidad, que según el análisis del discurso realizado, supone el principal problema en la gestión de las viviendas públicas. Esta morosidad constituye una de las tres líneas claves extraídas de los primeros análisis del proyecto que nos ocupa (junto con las ocupaciones irregulares y la limitación en el uso de instrumentos que permitan mitigar las problemáticas).

El impago de las rentas de alquiler suele venir derivado de causas diferentes. Una de estas causas se deriva de la imposibilidad, por parte de las personas adjudicatarias, de hacer frente al pago de la renta de alquiler, por estar viviendo una mala situación económica, relacionada con una situación sobrevenida de desempleo, de problemas familiares asociados, etc. La segunda causa estaría asociada con el impago no justificado por razones externas de dificultad, sino que se justifica por dejadez, y que suelen ser comportamientos con bastante trayectoria temporal. Por último, los profesionales entrevistados mencionan una tercera justificación de impago, asociada a problemáticas sociales más que a las dificultades económicas o dejadez, se asocia con

situaciones de ocupaciones ilegales, actividades ilegales que tienen lugar en algunas viviendas, etc.

Estas tres situaciones se estudian y se trabajan de manera diferente por parte de los/as profesionales, sobre todo desde el trabajo social. Las personas arrendatarias que están experimentando situaciones de dificultad económica importantes suelen negociar el modo de pago con los/as trabajadores sociales de AVRA, y existe una motivación y deseo de pago real. Sin embargo, la situación es completamente diferente para los otros dos motivos mencionados.

“...Los que las situaciones le han sobrevenido de la crisis económica si vienen a negociar con trabajadores sociales y llegan a un acuerdo, de adelantar la comunidad,...en fin hacer un programa..., pero hay otros que lógicamente pasan.” (Abogado AVRA Cádiz).

Desde la visión jurídica y de derecho, ante una situación de morosidad, lo que procede es la notificación de la situación a la persona que tiene la vivienda en alquiler, lo que se conoce como procedimiento judicial de reclamación de cantidad.

En este punto el imaginario social juega un papel bastante importante, dado que se ha producido una comparación entre los desahucios ejecutados a viviendas de hipotecas de los bancos privadas, con desahucios de morosidad continua sin respuesta a requerimientos o situaciones de ocupaciones irregulares. De igual modo, en este escenario, en ocasiones ha habido disparidad de criterios de actuación a nivel político y a nivel técnico, influenciado también por el rol que han jugado los medios de

comunicación al respecto. Este hecho ha podido contribuir a que en cierta medida se generalicen situaciones y se hagan atribuciones pensando que si hay personas que no pagan y no les pasa nada, todo el mundo puede hacerlo, lo que incrementa la morosidad y los problemas comunitarios.

Sin embargo, dada la diversidad de casos, la situación contextual social y económica frente a las situaciones de desahucio y denuncias jurídicas, y junto a la convicción del trabajo desde un enfoque social y pedagógico de la administración pública (AVRA), se ponen en marcha medidas de diferente naturaleza para intentar dar respuesta a esta problemática (y a otras asociadas).

“Lógicamente, la empresa siempre tenemos una función social y han intentado ponerse en casos de usuarios que pues...son unas personas que están que no tienen recursos y lógicamente no pueden hacer frente. Intentamos saber cuándo pueden y cuándo no pueden.” (Abogado AVRA Jaén).

Otra de las consecuencias que se puede mencionar, es este incremento de la morosidad unido a cierta descoordinación de las administraciones públicas competentes implicadas, estando esta problemática a veces en terreno de nadie, por lo que se ha dejado continuar el tiempo sin medidas de corrección, agravando y asentando algunas situaciones.

Pero es cierto que se están dando pasos para solucionar esta problemática, con una visión de integralidad y desde un ámbito no sólo económico sino con la incorporación de elementos sociales y de fomento de la corresponsabilidad ciudadana.

Medidas contra la morosidad

Cabe destacar el Programa de Ayuda al Inquilino (PRAI) que se desarrolla en la actualidad (ya abundado anteriormente en este capítulo de resultados de la tesis) y que constituye una intervención fundamentalmente social. Contempla medidas de diferente naturaleza orientadas a dar respuestas a las dificultades de pago de la vivienda pública en régimen de alquiler, para aquellas personas que acreditan dificultades por causas sobrevenidas. Todas estas medidas se valoran en equipo interdisciplinares, y se fundamentan en un informe social.

Este programa considera el contexto socioeconómico actual, que en términos de la propia AVRA, conlleva conocer que la capacidad económica de la población ha disminuido por la pérdida de fuentes de ingresos, en el que muchas familias han tenido que asumir responsabilidades económicas de forma sobrevenida (manutención de familia extensa, sanciones económicas, obligaciones crediticias, etc.) y ser conscientes que estas circunstancias azotan con mayor virulencia a la población de rentas más bajas y escaso apoyo externo.

Las principales medidas recogidas en el PRAI son: minoración de renta, suspensión temporal, el establecimiento de compromisos de abono de deuda, aplazamientos, programas de inserción laboral, tareas de compensación (siendo esta última una medida innovadora en estudio y prueba en algunas promociones concretas).

Algunas de estas medidas realizadas, extraídas también del análisis de las entrevistas, se identifican como medidas facilitadoras, son las que se orientan al

aplazamiento de pagos, seguimientos y planificaciones de pago individualizadas (*“compromisos de abono de deuda que son, bueno prorratear un mes corriente y otro atrasado”*).

Con estas medidas el PRAI pretende garantizar el derecho a la vivienda, ofrecer alternativas que eviten la pérdida de la vivienda a familias y personas con real imposibilidad de pago y fomentar la responsabilidad en el disfrute del derecho a la vivienda pública.

Existen otras medidas de carácter más innovador y que recogen el interés real por la mejora del acceso y disfrute de las viviendas, pero actuando desde el marco de los derechos y deberes de las personas arrendatarias, como son las medidas de compensación del alquiler.

“Un nuevo programa que estamos tratando de implementar es el de la compensación de tareas con deudas e incluso por rentas futuras”. Trabajadora social AVRA. (Gerente AVRA Huelva).

Esta medida está siendo experimentada como experiencia piloto en algunas de las promociones de viviendas de alquiler público en Andalucía. Con ella se pretende mantener en buen estado el parque público de viviendas y ofrecer una medida alternativa a las personas que no pueden hacer frente al pago de las rentas de alquiler, siempre que se justifique una situación de imposibilidad certificada (normalmente derivada de una situación sobrevenida de desempleo que conlleva fuertes problemas

económicos). Estas personas y familias pueden compensar estas deudas con acciones de reparación de la propia vivienda y de elementos comunes de los edificios.

Este tipo de medidas responden a una lógica de economía colaborativa o de sociedad cooperativa, no exenta de dudas y de críticas sociales.

Como última opción se encuentra la vía judicial, *“pero si desatienden todas las alternativas y opciones posibles, no hay otra opción”*. Hay algunas personas que tienen una trayectoria de morosidad pero que no se han puesto en contacto con los servicios de AVRA, por este motivo, ante la no respuesta continua a los requerimientos realizados se opta por esta última vía. Como señala uno de los abogados entrevistados, reflejando esta situación.

“...Estamos hablando de un perfil de personas que ni siquiera atiende ninguno de los requerimientos, para eso, pues la medida que estamos impulsando es la presentación de juicios monitorios en la jurisdicción ordinara, eso nos va a dar un título ejecutivo y eso nos va a permitir, ya que ellos no han venido voluntariamente investigar en su patrimonio, igual nos encontramos sorpresas, son gentes que tienen capacidad y no quieren pagar y, bueno, al menos le vamos a molestar un poco en ese sentido, algo teníamos que hacer, no podemos llegar, bueno, le damos todas las ofertas pero como ninguna la atiende nos quedamos aquí.” (Gerente AVRA Huelva).

Aunque la morosidad supone un problema fundamentalmente de índole económica y presupuestaria, no hay que obviar la transferencia al nivel comunitario que

conlleve esta problemática. En numerosas ocasiones esta morosidad puede ser el origen de conflictos en la comunidad, ya que el impago de cuotas comunes conlleva un deterioro de las viviendas, de zonas comunes y del clima comunitario. Por este motivo, otra de las dimensiones que se trabajan desde AVRA, de modo asociado a estas situaciones de morosidad, es el nivel de intervención comunitaria. Por lo tanto, además de disponer de medidas e instrumentos que permitan dar respuestas y buscar soluciones a situaciones individuales, de viviendas concretas, se ponen en marcha y se piensa en las intervenciones e instrumentos a niveles comunitarios.

“En una de las promociones muy extensa, teníamos un Plan para trabajar con esas comunidades para poner de manifiesto y estudiar por los problemas que se le presentaban, esos problemas que estaban definidos en líneas generales. Son promociones con importante morosidad hacia nosotros, pero también promociones donde existen ocupaciones ilegales y promociones donde los propios vecinos no contribuyen al pago de las cuotas de comunidad. Cuando llegaron, estuvimos una primera reunión, nosotros, yo, particularmente muy contenta, para explicarles que era un proyecto nuevo, piloto, que estábamos con ellos, yo pensaba que estaban, que deberían estar contentos, y nos encontramos con que la primera respuesta es que esto no iba a servir para nada, que lo que teníamos que hacer era mandar cartas combinando el pago, que las cartas... y yo les trataba de decir que si de verdad eso fuera tan fácil como darle un botón y empezar a sacar cartas masivamente pues lo teníamos solucionado mañana, pero que no creíamos que era eso, que de hecho no...” (Trabajadora Social AVRA Sevilla).

... “Y no habían pasado ni 15 días, creo que dos semanas o tres como mucho, las personas que dirigían esos proyectos ya nos trasladaban que los mismos presidentes y presidentas de comunidad estaban, venían a manifestarle cambios importantes, bueno desde el vecino del 4º que, en su vida había pagado una cuota de comunidad, acercarse a la presidenta a ver cuánto se debe. Eso, vamos lo único que habíamos hecho era aterrizar allí, poner algunos carteles sobre usos de, bueno, se trataba de hacer un poco de pedagogía sobre el uso de los elementos comunes, no había prácticamente empezado a trabajar y ya se notaban cambios de actitud ¿no? Entonces eso nos da fuerzas para seguir en esa línea.” (Gerente AVRA Huelva).

8.3.6. Instrumentos y protocolos

Las respuestas ofrecidas por los técnicos en gestión de AVRA muestran una ausencia de instrumentos de planificación relacionados con procesos jurídicos y administrativos. El volumen de trabajo generado en Gerencias Provinciales impide una organización del trabajo y exigen una respuesta basada en criterios profesionales que sustituyen a procesos protocolizados por parte de la Agencia.

La inexistencia de un instrumento de gestión que facilite la planificación, está también vinculado con las escasas respuestas orientadas a la resolución de las situaciones jurídico-administrativas que se presentan y que están relacionadas con actuaciones que ofrezcan soluciones a las irregularidades que se observan en los usos de las viviendas.

Los desahucios, citados como tales, son etiquetados como un elemento del que hay que prescindir, de hecho, los técnicos en gestión verbalizan que son sustituidos por acciones con orientaciones sociales que responden a criterios estipulados desde la Gerencia. De hecho, el criterio político prevalece sobre el criterio técnico en este tipo de tramitación jurídica.

Los informes jurídicos y las resoluciones que se extraen de los mismos, aparecen como el instrumento de gestión jurídica principal. No se conocen las consecuencias que poseen dichos informes o resoluciones, siendo únicamente nombrados como instrumentos.

Los usos inadecuados de viviendas son señalados como uno de los motivos que originan mayor carga de trabajo entre los técnicos de gestión. Se verbaliza como dichos expedientes no llegan a finalizarse debido a la ausencia de criterios sobre consecuencias derivadas de actos irregulares relacionados con las viviendas de promoción pública en régimen de alquiler. La cuestión de resolver contratos de arrendamiento a nivel administrativo se presenta como un trámite al que se llega, sin que existan consecuencias jurídicas orientadas a la recuperación de esas viviendas. En este sentido, el Plan Marco no es una referencia en la búsqueda de respuestas ante situaciones detectadas.

La organización del trabajo de los técnicos de gestión está marcada por la carga de trabajo que les derivan por parte de otros profesionales y por los plazos legales que tienen los expedientes con los que se trabaja. La planificación es un elemento que no forma parte de la gestión cotidiana de la labor de los técnicos de gestión.

El Plan Marco no se vincula con un instrumento de planificación u organización, se señala la documentación que obra en los expedientes como la que marca el desarrollo de las acciones que se realizan, siendo identificada como un elemento muy importante.

La realidad emergente en la cotidianeidad se observa con mayor relevancia que la organización sistemática del trabajo a realizar. No se observa la demanda de un instrumento específico, pero si la necesidad de organización y prevalencia de criterios técnicos frente a los políticos que representan los gerentes provinciales.

La sobrecarga de trabajo por parte de los técnicos de gestión destaca en las entrevistas mantenidas, una sobrecarga de trabajo que pone en evidencia la importancia que la gestión jurídica administrativa posee. En este sentido, no se menciona el Plan Marco como referencia que pueda favorecer una mayor organización.

La intervención no es mencionada por ninguno de los entrevistados. Se hace referencia a la existencia de otros profesionales (trabajadores sociales o administrativos) pero sin delimitar la intervención como consecuencia de la gestión o planificación de las tareas realizadas.

En relación a las respuestas ofrecidas por los gerentes, se observa una referencia al Plan Marco como un documento que marca unas pautas que se irán desarrollando y en el que se destaca que tiene una finalidad de ir avanzando a medio plazo, vinculado con otros instrumentos que no se detallan pero que irán surgiendo.

Además, las gerentes relacionan el Plan Marco como un instrumento orientado a la vivienda, su gestión y coordinación con entes municipales, pero no como un elemento de gestión, planificación o intervención.

No se mencionan los elementos de gestión, planificación o intervención en las entrevistas a técnicos de gestión o los gerentes. Difieren los contenidos de las aportaciones hechas por ambos perfiles, detectando una ausencia de criterios por parte de los técnicos que se resuelven con el trabajo diario y con una minimización del impacto que posee el Plan Marco.

Del análisis de las entrevistas en relación a los instrumentos de gestión, planificación e intervención, sobresale de manera significativa que los profesionales encargados de la tramitación de expedientes jurídicos no posean referencias hacia el Plan Marco y que señalen la inexistencia de instrumentos orientados a una mayor organización, relacionando organización con la carga de trabajo y tramitación de documentación.

En lo que respecta a la existencia y uso de protocolos de actuación en relación a las funciones técnicas de las figuras profesionales de la Dirección de AVRA y de sus Gerencias Provinciales, es importante destacar la variedad de discursos en torno a esta cuestión en función del/la profesional de referencia entrevistado y de la provincia de pertenencia.

No obstante, podemos afirmar que, con independencia de la existencia de un protocolo, de su conocimiento o de su aplicación, en todos los casos existe una fuerte

reivindicación de la necesidad de no dejar al arbitrio profesional o provincial determinadas decisiones que tienen que ver en la mayoría de los casos con la adjudicación de las viviendas. Y se manifiesta un claro conocimiento de la legislación y de la normativa a aplicar.

Este conocimiento generalizado de la legislación, planificación y programación tiende a ser confundido con la existencia de un protocolo de actuación concreto, identificando como protocolos la aplicación de los criterios de actuación fijados en los diferentes artículos o apartados de la normativa o de algunas funciones de coordinación e intervención según el perfil profesional.

“Lógicamente hay unas funciones establecidas para un técnico en AVRA. Se supone que tiene que dominar muchos temas: la ley de procedimiento administrativo, la ley de contratación, el plan de vivienda,.. pues entonces sí.”
(Abogado AVRA Jaén).

En otros casos, se diferencia claramente la existencia de un protocolo conjunto con los procedimientos de actuación y las funciones de cada uno de los profesionales en los diferentes programas.

“Como decía, como trabajamos por programas no tenemos protocolos”.
(Gerente AVRA Granada).

No obstante, dependiendo precisamente del perfil profesional y del abanico de intervenciones y de organismos con quien coordinarse, se evidencia una mayor o menor

protocolización de las actuaciones técnicas entre el personal administrativo, los/as gerentes/as, los trabajadores sociales y los abogados. Siendo estos últimos quienes confirman, casi en su totalidad, la inexistencia de un protocolo común en la Agencia.

“Ojalá. Exactamente para mi trabajo, en general, tenemos nuestros procedimientos, si es la pregunta....pero la realidad, nosotros tenemos nuestros procedimientos” (Abogada AVRA Huelva)

A partir de la aprobación de la Ley 4/2013, de 1 de octubre, de medidas para asegurar el cumplimiento de la función social de la vivienda; que hace resaltar y poner en valor la importancia del Trabajo Social en el ámbito de la vivienda; estos/as profesionales, a diferencia de los/as juristas, sí suelen identificar, además de la necesidad y la importancia de la formación, la existencia de un protocolo de actuación a nivel autonómico para determinadas casuísticas sociales relacionadas con su campo de actuación en materia de vivienda

“Lo tenemos en algunos procedimientos, en otros no. Y, hombre lo tenemos en aquellos procedimientos que más se repiten, por decirlo de alguna manera, de hecho, nosotros hemos recibido formación y la hemos planteado, a nosotros en Servicios Centrales, normalmente, sí nos pide que colaboremos en los planes de formación anuales. La empresa tiene unos planes de formación anuales o bianuales y ahí es donde nosotros procuramos, bueno, procuramos que, realmente, se nos forme, se complemente nuestra formación en las necesidades que tenemos. Y hemos trabajado y hemos recibido muy buena formación, y hemos conseguido protocolarizar determinados procedimientos, por ejemplo, os

digo, un Diógenes ¿vale? Diógenes es algo que en vivienda de promoción pública no sé la incidencia que tiene en la población en general, pero en Parque Público es muy frecuente, y hasta hace unos años no existía para nosotros dentro de la propia casa no teníamos un protocolo de intervención para esos casos, sino que cada compañera según le parecía y entendía resolvía las situaciones como podía, hasta que ya, ¿sabes? Determinamos cuál era el procedimiento a seguir ¿sabes? Quien te dice eso, pues te dice salud mental, o menores en riesgo o mayores, entonces sí que lo tenemos, veras existen protocolos pero hay mucho margen también y al margen nos obligan los propios ayuntamientos, es que hay mucha diferencia.” (Trabajadora Social Servicios Centrales AVRA).

De igual manera, en la mayoría de los casos se especifica que, en el ámbito provincial y en el contexto concreto de trabajo sí existen acuerdos, pautas y procedimientos de actuación y de diferenciación y distribución de funciones para el trabajo en grupo y posterior facilitación de la gestión integral.

“Sí, realmente, nosotros tenemos pautas de trabajo en cada faceta del trabajo general aquí en la AVRA ¿no? Lo mismo en morosidad que en solicitudes de reparaciones o en cambios de vivienda y permutas, quién quiere permutar y por qué. Todo está muy sistematizado ¿eh? [...] hombre sí, yo le daría un 8, porque en realidad, si se me plantea un esto de permuta pues yo sé cómo actuar en cada momento, claro que está bien hecho el protocolo.” (Trabajadora Social AVRA Huelva).

Más allá de estas cuestiones, y precisamente porque las abarca todas, existe una idea generalizada tanto en los servicios centrales como en los provinciales y que se extiende a todos/as los profesionales/as que tienen que ver con la dificultad de establecer protocolos que sean válidos para todas las provincias. La enorme variedad de circunstancias y casuísticas de una comunidad tan extensa, poblada y diversa a nivel provincial como Andalucía hace de la protocolización una limitación a la posibilidad de dar respuesta a todo el abanico de necesidades en torno a la vivienda. Junto a estas cuestiones, los cambios legislativos, políticos, gubernamentales, competenciales, económicos y sociales han contribuido a dificultar el establecimiento de unos protocolos válidos y extensibles a todas las gerencias.

Existen muchas diferencias entre las promociones de viviendas públicas en función de su situación geográfica, tamaño, etc. Por lo que existen dificultades para establecer protocolos, ya que podrían no atender a la diversidad existente

Los protocolos en su mayoría o no existen o se están haciendo. Esto se debe a las reestructuraciones que ha supuesto el cambio a AVRA. En algunas Gerencias sí existe un protocolo para los trabajadores sociales pero no se exporta a otras Gerencias.

Parece que las funciones del abogado no están protocolarizadas en absoluto. Sin embargo, existe algo más de incidencias en las funciones del trabajo social según el funcionamiento de las Gerencias.

El exceso de carga de trabajo, el ritmo y la falta de tiempo en la gestión e intervención y el desajuste de asignación de tareas entre unos/as y otros/as profesionales

se destaca como dificultad añadida no sólo a la existencia o elaboración de protocolos de actuación sino a su propia observancia y seguimiento.

“Bueno, cada uno tiene aquí su función, lo que pasa es que habrá que revisar las deudas de los inquilinos y no tenemos tiempo para eso. Es decir, en teoría hay una administrativo, un compañero, vamos una compañera que tiene que mirarlo y pasárnoslo a nosotros, ella ponerse en contacto con el inquilino y negociar y cuando vea que hay algún problema o algo que tiene que atender el trabajador social, entonces nos lo pasa. Si está protocolizado. Otra historia es que muchas veces por circunstancias del trabajo y del ritmo que llevamos no se hacen muchas cosas pero si está protocolizado.” (Trabajador Social AVRA Córdoba).

Sin embargo, ninguna de las dificultades señaladas anteriormente entra en contradicción con la necesidad e importancia expresada de manera explícita de contar con protocolos de funciones y actuaciones, siempre que esos protocolos estén adaptados a las necesidades y realidades provinciales y locales y a la realidad misma de cada uno de los equipos de trabajo.

“Adaptado a las casuísticas de cada provincia pero que tengas un protocolo y que se dé a conocer ese protocolo también, dentro del mismo equipo y dentro, también de las propias Agencias., de cómo actúa el trabajador social.” (Trabajadora Social AVRA Granada).

“La comunidad, ver cómo respira como comunidad, cómo funcionan, cómo funcionan para lo bueno, cómo son sus potencialidades, cuáles son, cómo funcionan comunidad, cómo funcionan como comunidad, cuáles son las relaciones vecinales que hay ¿no? Y una vez claras pues a ver cómo lo hacemos. Porque ni se puede, yo creo que no se debe entrar ni llevando a cabo un protocolo establecido, porque cada comunidad tanto geográficamente como relacionalmente pues tienen sus particularidad y entonces ahora mismo yo estoy en esa fase en conocer.” (Trabajadora Social AVRA Cádiz).

A modo de síntesis, podemos concluir varias cuestiones de importancia en relación a los protocolos:

- Existe una enorme confusión dependiendo del perfil técnico o político de la persona entrevistada respecto a qué se considera protocolo (coordinación con servicios centrales, coordinación con otros técnicos de la misma provincia, coordinación con otros técnicos de igual perfil y de diferente provincia, respeto a la normativa, distribución de funciones, distribución de tareas, seguimiento de actuaciones, etc.).
- Esta confusión se ve reflejada en los discursos que afirman o niegan la existencia de protocolos incluso dentro de un mismo equipo de trabajo.
- La necesidad de formación tanto para la propuesta como el seguimiento de protocolos es solicitada y valorada por todos los agentes.

- La dificultad en el establecimiento de protocolos (por la diversidad de necesidades, perfiles de población, realidades socioeconómicas, amplitud geográfica de la comunidad autónoma andaluza, composición -adscripción orgánica, perfiles y cantidad de técnicos- de los equipos de trabajo, tiempos de gestión, etc.) y la necesidad de contar con protocolos adaptados a cada realidad conforman las dos caras de una misma moneda, de una unidad discursiva aparentemente contradictoria pero coherente, reiterada, compartida y generalizada.

8.4. Funciones del trabajo social en vivienda

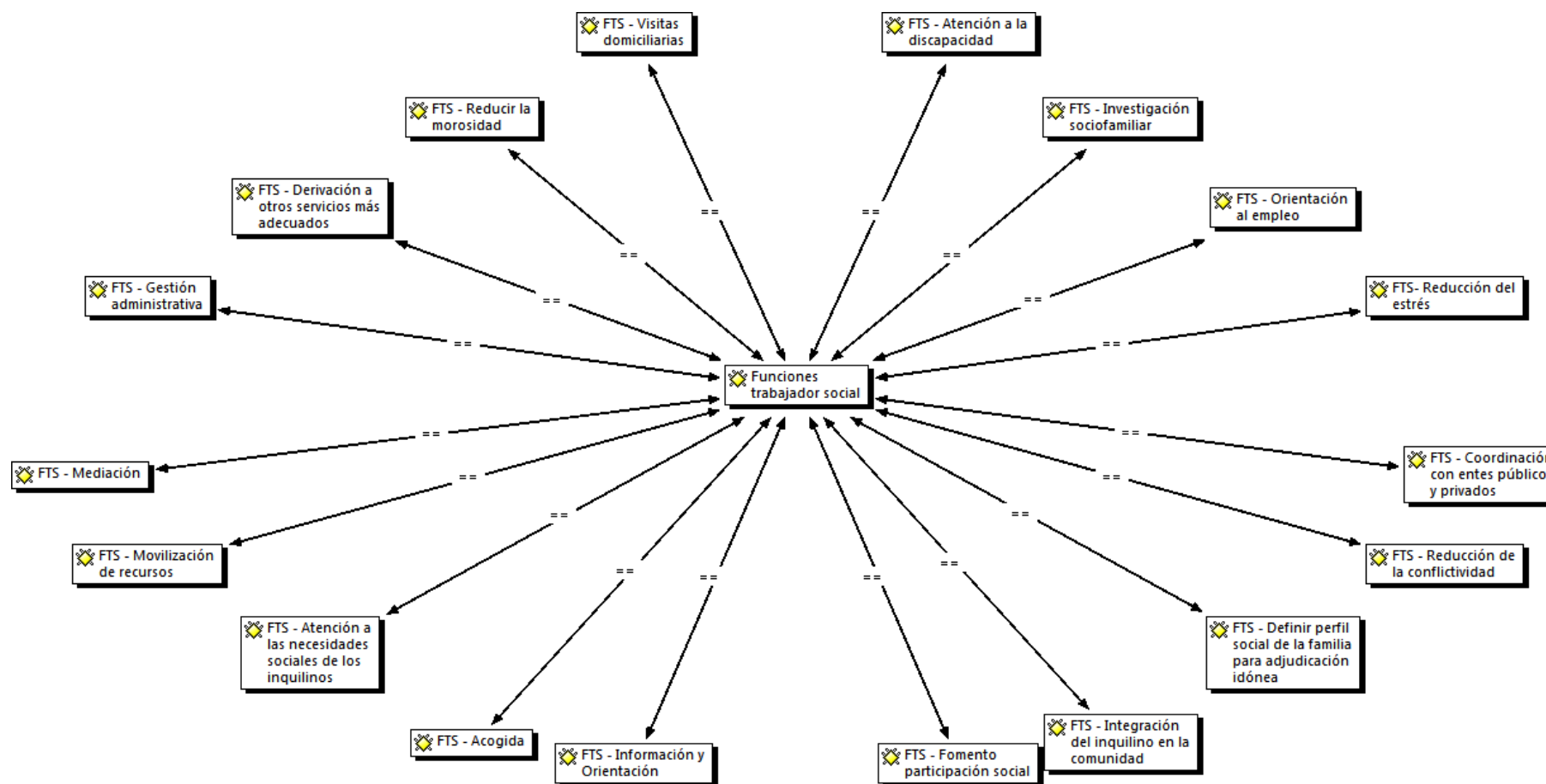
Otro de los elementos fundamentales de la tesis doctoral es el estudio de las funciones de los profesionales del trabajo social en la gestión de las viviendas sociales en Andalucía. El interés de su estudio reside en una doble vertiente, la primera, se sustenta en el marco desde el que se defiende la presente tesis imbuida en las ciencias sociales y, de manera más concreta, en la disciplina del trabajo social, que, como se detalla en el marco teórico, pretende profundizar en la investigación sobre un área representativa para la profesión por su vinculación con el surgimiento del trabajo social y por la afinidad que presenta con los objetivos de la profesión.

En segundo lugar, el estudio de sus funciones adquiere relevancia por la importancia de la presencia del trabajo social en vivienda, cuyo papel en la mediación entre las personas demandantes de viviendas y la administración, y en la gestión social y seguimiento de estas promociones de vivienda pública, definidas en el capítulo V de esta tesis doctoral, le otorgan un papel protagonista en la intervención social que se desarrolla en este ámbito.

Sin embargo, a pesar del interés y pertinencia del trabajo social en el ámbito de la vivienda, la presencia histórica de trabajadores sociales en vivienda ha sido muy discreta, lo que ha dificultado la definición de funciones.

Por ello, dentro de las entrevistas a profesionales de AVRA, RMDV y Servicios Sociales definidas en el marco metodológico se incluyeron preguntas relativas a las funciones del trabajo social en los procesos de adjudicación, gestión y seguimiento de las viviendas sociales en Andalucía. El gráfico 12 se muestra la red semántica referente a las funciones del trabajador social extraída de los discursos de los profesionales entrevistados. Como muestra el gráfico, existe una dificultad, por parte de los entrevistados en diferenciar de manera adecuada entre funciones y tareas propias del trabajo social. Así, del discurso analizado se extraen tres funciones principales: coordinación, información-orientación y mediación, mientras que el resto de aportaciones se refieren a tareas concretas de la profesión, como son derivación, movilización de recursos, acogida, etc.

Figura 12. Red sobre las principales funciones identificadas en las entrevistas



Fuente: Elaboración propia.

Con el objetivo de contextualizar las funciones extraídas del discurso se ha elaborado la Tabla 23, que conjuga las funciones que se extraen del Código Deontológico de la profesión con las funciones y tareas resultantes del análisis discursivo de los profesionales entrevistados.

Tabla 23. Funciones del Trabajo Social

Generales, extraídas del Código Deontológico	Específicas del ámbito de la Vivienda Pública en Andalucía. Discurso de los participantes
Investigación	Investigación socio-familiar Definición del perfil social de la familia para adjudicación idónea
Coordinación	Coordinación con entes públicos y privados Interdisciplinariedad
Información	Información y orientación Acogida Derivación a otros servicios más adecuados
Atención directa	Atención a la discapacidad Atención a las necesidades sociales del inquilino Visitas domiciliarias Reducción de la conflictividad Reducción de la morosidad Intervención individualizada/ seguimiento
Promoción e inserción social	Integración del inquilino en la comunidad Fomento de la participación social Orientación al empleo
Mediación	Mediación Movilización de recursos
Asistencia	Asistencia básica Redacción del informe social
Gerencia y dirección	Gerencia y dirección
Planificación	Gestión administrativa
Supervisión	

Fuente: elaboración propia.

Por otra parte, se ha puesto de manifiesto que los ejes clave de la intervención de los trabajadores sociales en la AVRA son la coordinación y la gestión de los conflictos. Éstos juegan un papel primordial para el correcto funcionamiento de los servicios, tal y como puede observarse en la Figura 13.

Figura 13. Red sobre la relación entre las funciones del trabajo social.



Fuente: elaboración propia.

Las causas para una buena coordinación entre los trabajadores sociales de la AVRA con otras instituciones están asociadas, indirectamente, con la relación que se tenga con todos los entes implicados, esto es, servicios sociales, otros actores públicos, y actores privados. Es más, no se entiende la función de coordinación si faltase alguno de estos tres implicados.

Por su parte, la gestión de los conflictos como función se visibiliza en dos ámbitos: el relacional y el de la morosidad. Ambos están asociados, indirectamente, a través de las propias funciones del trabajador social. Esto quiere decir que la morosidad, de alguna manera, afecta al ámbito relacional y viceversa. Es interesante observar la asociación directa que existe entre las propuestas de resolución de conflictos y la morosidad, mientras que existe relación indirecta entre dichas propuestas y los conflictos relacionales. En otras palabras, las propuestas de resolución están más centradas en resolver los problemas de pago de alquileres que en los conflictos entre vecinos o entre éstos y el vecindario y/o la administración.

Sorprende ver que en la red sobre la relación entre funciones no exista conexión entre la gestión de los conflictos y la coordinación de los entes implicados en el ámbito de la vivienda pública. Eso sí, se pone de manifiesto que, en general, los trabajadores sociales ven la necesidad de protocolizar los tipos de intervención y actuaciones con el fin de delimitar las funciones profesionales.

Investigación

La función de investigación también queda registrada en el discurso de los entrevistados, como medio para realizar un diagnóstico social adecuado.

“Nuestro papel como trabajadoras sociales era hacer un estudio social y económico de las familias que habitaban esos cascos históricos con unos edificios muy deteriorados con muchísimas barreras arquitectónicas, con muchos elementos de infravivienda, que entendemos infravivienda pues factores, hacinamiento, barreras arquitectónicas, iluminación y ventilación inadecuadas, el compartimento de dormitorios por distintos miembros de la familia, independientemente de, buenas cosas que entendemos como hacinamiento ¿no? Y entonces lo que se trataba era de recuperar ese tejido arquitectónico, pero también el tejido social.” (Trabajadora Social AVRA Cádiz).

En este sentido, los ámbitos en los que aparece esta función en el discurso de los profesionales, son el socio-familiar y el de definición del perfil social de la familia para la adjudicación idónea de la vivienda.

Investigación socio-familiar

Con respecto a éste, se observa que los trabajadores sociales tienen asumida esta función de análisis de la realidad social de los usuarios, incluso como la primera herramienta para una intervención posterior, tal y como se infiere de uno de los discursos.

“Nosotros llegamos al barrio, lo primero que hacemos es un proyecto de investigación en toda la zona de las características socio-familiares que tienen las familias, vamos domicilio por domicilio estudiando los

comportamientos de la familia y su situación social y familiar, los miembros, el hacinamiento que pueda haber en la vivienda, la escolarización, el nivel de formación, el nivel económico, un poquito el funcionamiento de la familia, su arraigo a la zona y, bueno pues su perspectiva y sus intenciones en cuestión centrado en el tema de la vivienda.” (Trabajador Social AVRA Huelva).

De más es conocido el malestar que provoca el desfase entre la adecuación de los servicios públicos y la realidad social. En este sentido, el trabajo social asume el rol de intermediario para tratar de reducir la brecha entre ambos. Esto no sería posible sin la investigación que realizan *in situ*. Además de intervenir, como se verá posteriormente, se observa el esfuerzo por recoger y actualizar los datos de los usuarios. Esta, sin duda alguna, es una forma de llevar a cabo buenas prácticas profesionales

“No sólo es informar, sino también investigar y tener al día los datos de la familia. Como somos administración y, por desgracia, la administración los procesos son muy lentos y las ZNTS por lo general, son muy dinámicas y muy evolutivas, pues hacemos una investigación permanente de la evolución de las familias.” (Trabajador Social AVRA Huelva).

Se observa que las entrevistas a las familias, también son parte de la investigación que realizan los trabajadores sociales. Esto se logra gracias a la facilitación de información que proveen los servicios sociales sobre los datos de los usuarios. De esta manera tienen una visión más completa de la realidad socio-familiar.

Por su parte, este tipo de pesquisa también se centra en los estudios de carácter económico como un aspecto intrínseco a lo social. Éstos tienen como fin establecer la capacidad, o no, de los inquilinos para hacer sus pagos y facilitar a la AVRA y otras instituciones, la puesta en marcha de recursos para satisfacer las necesidades del usuario en el caso de que sean detectadas. Por lo general, toda esta información es recogida en el informe social.

Dado que cada caso revela características y aspectos diferentes, los profesionales ponen en conocimiento lo inútil que puede llegar a ser un protocolo de intervención predefinido y cerrado. Según ellos, las particularidades deben ser tenidas en cuenta a la hora de planificar una intervención adecuada.

Una confusión con respecto a esta función del trabajo social es puesta de manifiesto por uno de los profesionales al recordar cómo se les han encargado hacer censos para la verificación de los estados de ocupación de las viviendas. Tras la crisis, han sido los trabajadores sociales quienes se han ocupado de esta función, antes encargada a una compañía externa.

Pero la investigación en Trabajo Social tiene un enfoque práctico, como ya se ha mencionado. Por ello, los entrevistados ponen de manifiesto que el fin último es el de recuperar el tejido arquitectónico del parque público de vivienda, pero sobre todo, el social. De ahí que cuando se analiza el estado de las viviendas, observen, ante todo, la situación de infravivienda y de hacinamiento.

Definición del perfil social de la familia para una adjudicación idónea

Centrándonos ya en la definición del perfil social de la familia para la adjudicación idónea de la vivienda, se puede señalar, a raíz del discurso, que ésta no ha mantenido la misma tendencia a lo largo de los años.

“Al principio (...) era todo lo contrario, se ocupaba una vivienda y nosotras teníamos que ir a ver qué circunstancias sociales tenía esa familia ocupante y ya está, ahí se quedaba (...) que pasa, pues que ahora mismo han aumentado las ocupaciones sin título que es cuando más vivienda social necesitamos porque la necesidad de vivienda ya no es exclusión social sino que también son las clases medias con problemas de alzagamiento por impago de hipoteca, la crisis generalizada, entonces cuando más necesitamos vivienda, menos podemos recuperar(la).” (Trabajadora Social Servicios Sociales Algeciras).

Se puede inferir del discurso que, con el paso del tiempo, las circunstancias han provocado un cambio en los procesos, y aunque haya sido motivado por la crisis económica, ha ido a mejor, ya que ahora se tienen en cuenta las situaciones particulares de los potenciales usuarios. A efectos prácticos, la mala praxis precedente ha limitado las posibilidades de nuevas adjudicaciones que atiendan a justificaciones de necesidad más objetivas.

Este cambio de visión ha implicado también un cambio en la interpretación de los conceptos básicos. En palabras de un entrevistado, hay que reinterpretar “*la vivienda como familia*” y no seguir viéndola como un simple edificio.

El conocimiento y profundización sobre las necesidades sociales de los individuos ha permitido poner en valor a la persona frente a la estructura, lo cual implica que la definición del perfil idóneo no se da por la consideración de una “persona necesitada de una casa” sino que va más allá. Es, en palabras de un participante,

“Un ejercicio que es fundamental, más allá de entregarle una vivienda a una familia o persona que lo necesite (...) es buscar no una vivienda, sino la vivienda ¿sabes? Para esa unidad familiar o esa persona.” (Trabajadora Social Servicios Centrales AVRA).

Tampoco se puede caer en el error de pensar que cada necesidad particular puede ser atendida, ya que el Parque Público de vivienda es limitado, pero sí entender que la búsqueda de la idoneidad de la vivienda según las necesidades de la familia se ha potenciado gracias al estudio de cada caso.

Aunque la definición de un nuevo perfil de adjudicatario atienda a razones de actualidad, no significa que los que ya son poseedores de una vivienda por motivos de ocupación ilegal sean excluidos o desatendidos. Por el contrario, existe una “compresión” del porqué de las ocupaciones ya que ha habido un proceso de investigación de las necesidades de estos inquilinos. A pesar de ello, se destaca el

esfuerzo que hacen los profesionales para que las adjudicaciones se den por la vía legal y establecida dado al trabajo y esfuerzo que hay tras de cada caso estudiado.

Un último aspecto que se tiene en cuenta para la definición del perfil idóneo es el estudio de la comunidad.

“La comunidad, ver cómo respira como comunidad, cómo funcionan, cómo funcionan para lo bueno, cómo son sus potencialidades, cuáles son (...) cuáles son las relaciones vecinales que hay ¿no? Y una vez claras pues a ver cómo lo hacemos.” (Trabajadora Social AVRA Cádiz).

Tener en cuenta las relaciones vecinales y a la comunidad para ver cómo encajar a cada familia, lleva detrás un trabajo importante de investigación del medio. No deja de ser un análisis DAFO (Debilidades, Amenazas, Fortalezas y Oportunidades) que pone en relieve la función de la que hablamos en este apartado.

Coordinación

La siguiente de las funciones recogidas en el código deontológico es la coordinación. Sobre ella podemos decir, a nivel general, que es utilizada para facilitar el flujo de información entre profesionales, sean de la misma o de distinta organización.

Para esta función, el trabajador social está muy bien valorado por el resto de profesionales ya que es considerado como el puente entre el usuario y la administración. Los propios trabajadores sociales la consideran, más que una función, un instrumento

propio de la profesión, que tiene tres características básicas: el trabajo, la colaboración y el pedir ayuda.

“No lo concibo de otra forma (...) pero yo no sé trabajar si no es en una forma cooperativa y colaborativa, es me parece que yo no tengo tanta sabiduría, por lo tanto, necesito socializarlo con mis compañeros.”

(Trabajadora Social Servicios sociales Linares).

Para los trabajadores sociales es fundamental socializar y confrontar con los compañeros para corroborar si las intervenciones que se llevan a cabo en las diferentes áreas están siendo adecuadas. Asimismo, la coordinación es utilizada estratégicamente como una herramienta de protección profesional.

“También nos apoyamos como equipo, los programas los llevamos como equipo y nos protegemos como equipo y nuestras funciones.” (Trabajadora Social AVRA Córdoba).

Por último, los profesionales también pusieron de manifiesto que el trabajo de coordinación implica, en ocasiones, atender a las necesidades de forma integral, en alusión a los Planes Integrales que se deberían llevar a cabo en las Zonas con Necesidad de Transformación Social. Por desgracia, no es una realidad en todas las promociones debido a un sinfín de razones de carácter político, económico y, precisamente, de coordinación interadministrativa.

Coordinación con los Servicios Sociales

“AVRA tiene mucha relación con (otras instituciones) pero la tienen con Servicios Sociales fundamentalmente.” (Trabajadora Social Servicios Centrales AVRA).

Si existe un referente en la administración para el trabajo social a nivel laboral, esos son los servicios sociales. Dado que los usuarios de vivienda pública traen consigo otras problemáticas y/o necesidades asociadas, la coordinación con este servicio público es fundamental puesto que de él dependen un número importante de recursos materiales y de otros tipos, de los que pueden hacer uso la población general y ellos en particular.

De partida, los profesionales de la AVRA recalcan la buena relación y trabajo que mantienen con los trabajadores sociales de los servicios sociales, aunque no siempre haya sido así.

“Hay algunos (trabajadores sociales) que colaboran porque cuando ven el tema de vivienda “uf, yo eso no tengo nada que ver. Yo el tema de vivienda no lo toco, el tema tal” ¿vale? Que eso va cambiando, gracias, a Dios, va cambiando, poco a poco con el tema de las adjudicaciones a través del tema de Registros de Demandantes, porque ya implican a los Servicios Sociales que antiguamente nada, o sea nada.” (Trabajadora Social AVRA Granada).

Se evidencia cómo, en los servicios sociales, el tema de vivienda no se ha considerado una competencia propia. Esto ha ralentizado los procesos de cooperación

entre entidades. Aun así, los profesionales entrevistados ponen en valor el uso de los servicios sociales para averiguar información de sus usuarios potenciales así como para captar otros, que generalmente, son familias en exclusión.

Ahora mismo el papel del trabajador social, nos ponemos en contacto con los servicios sociales ¿para qué? Pues para ver si hay alguna familia en exclusión social ¿vale? Y si hay alguna familia en exclusión social lo que hacemos es pedir el certificado de excepcionalidad para esa familia. O sea, que nuestro papel realmente es ponernos en contacto con los servicios sociales ¿vale? (Trabajadora Social AVRA Granada).

El trabajo de coordinación también se constata en las entrevistas que realizan conjuntamente la AVRA y los servicios sociales a los usuarios, y éstas tienen dos motivaciones, según el discurso de los entrevistados: en primer lugar, por proveer un servicio más completo, y en segundo, y el más importante para ellos, para que las familias atendidas observen que existe un trabajo conjunto y coordinado de las instituciones públicas.

Coordinación con otras instituciones

Más allá de los servicios sociales existe un sinnúmero de entidades, públicas y privadas, con las que AVRA mantiene relación. Pero para hablar de coordinación con otras entidades hay que establecer tres aspectos que se han observado a lo largo de las entrevistas: 1) las relaciones con las instituciones, 2) el trabajo que genera la coordinación; 3) la valoración e influencia del trabajo social en dicha coordinación.

“AVRA tiene mucha relación con (otras instituciones) pero después todo el abanico de asociaciones y entidades que se te ocurran, todas ¿sabes? De algún modo están albergadas en Parque Público.” (Trabajador Social Servicios Centrales AVRA).

Con respecto al primero, se evidencia un número extenso de organismos con los que AVRA no sólo tiene relación, sino que coordina acciones concretas. En el discurso se han encontrado ejemplos de organismos públicos, tales como: ayuntamientos, salud mental, obras públicas, atención primaria, etc., así como otros organismos privados, como por ejemplo: ENDESA, compañías de construcción y referencias genéricas a multitud de organizaciones sin ánimo de lucro, especialmente asociaciones, de entre las que se menciona específicamente a Cáritas, dada la situación de precariedad en la que viven tantas familias.

Asimismo, trabajar con entidades implica trabajar con profesionales. A este respecto se observa un esfuerzo por llevar a cabo acciones conjuntas. Por ejemplo, existen informes que son firmados tanto por trabajadores sociales como por abogados. Centrándonos en éstos últimos, se explica que la coordinación con ellos es posible ya que son *muy sociales*. Además de éstos, existe coordinación con todos los técnicos de gestión, entre los que se incluyen también los aparejadores y arquitectos.

“Los locales de Parque Público durante los 20 años se han venido adjudicando a asociaciones y entidades sin ánimo de lucro y con ellas trabajamos mucho, quiero decir hay proyectos de intervención en nuestros

grupos que parten de entidades que residen en el propio... eso es una cosa que hemos, desde hace un tiempo, hemos fomentado mucho.” (Trabajadora Social Servicios Centrales AVRA).

Acerca del segundo, la consecuencia de la coordinación son los trabajos que de ella surgen. Como se lee en la cita, existen proyectos de intervención propuestos por asociaciones y demás entidades que están fomentadas por la AVRA, pero también proyectos con organismos públicos que velan por la inserción social de los inquilinos. Ejemplo de ello son los contratos con empresas de construcción que deben garantizar un porcentaje de trabajadores de la zona, o la intercesión hecha a ENDESA acerca de los enganches ilegales. Esto significa que la coordinación no es un trabajo estéril de reuniones sin sentido, sino que tiene un propósito claro de buscar el beneficio del usuario.

“Cada (profesional) aportaba pues la parte de... en el caso del trabajo social (...) hacíamos eso, el estudio de necesidades, que eso después se le pasaba al arquitecto, el arquitecto, sobre eso, y sobre el espacio que tenía hacía una repartición de ese espacio de manera que cada familia tuviera la vivienda adecuada a sus necesidades en el mismo edificio donde habían vivido siempre (...) y, bueno, eso hasta hace un año es lo que he estado haciendo.” (Trabajadora Social AVRA Cádiz).

Por último, con respecto al tercero, encontramos interesante la posición relevante que tienen los trabajadores sociales en los procesos de coordinación, según se extrae del discurso de estos profesionales. Ésta es de igual-igual con respecto a los

demás y su aportación tiene una influencia considerable en la toma de decisiones sobre las medidas a aplicar en cada caso.

Pero no todo es perfecto en los procesos de coordinación. Hay que destacar la falta de intervenciones integrales en algunas promociones con necesidades. El discurso de una trabajadora fue claro al advertir de la falta de un *“equipo de trabajo y una disposición participativa integral, como la puede haber en otros distritos”*, lo que condiciona el tipo de intervención que se lleva a cabo en estos lugares.

Interdisciplinariedad

Un elemento importante de la coordinación es la interdisciplinariedad. En la AVRA, los trabajadores sociales hacen mención siempre al “equipo”, que está formado por arquitectos, aparejadores y abogados. Asimismo, manifiestan (y puede leerse en la última cita) que los proyectos se hacen teniendo en cuenta los puntos de vista de cada miembro del grupo.

“Formamos equipos de arquitectos, aparejadores, abogados y trabajo social y de manera interdisciplinar pues se intervenía en cada edificio.”

(Trabajadora Social AVRA Cádiz).

Por otra parte, la falta de integralidad en las intervenciones antes mencionada, impide que se genere una red de apoyo que cubra necesidades básicas. Tal y como explicaban los profesionales, esta problemática se da con organismos ajenos a la AVRA.

Todo sumado nos da a entender que existe interdisciplinariedad al interno de la Agencia, pero a la hora de trabajar con otros organismos, surgen las complicaciones. Es cierto que todo depende del organismo al que se refiera, pero incluso con los servicios sociales, con quienes tienen una estrecha relación de coordinación, no se hace mención explícita al trabajo conjunto con otros profesionales, sino solamente con trabajadores sociales, por lo que no podemos hablar de trabajo interdisciplinar.

Información

La función de información incluida en el código deontológico puede dividirse en tres, según el discurso de los profesionales: acogida, información y orientación, y derivación a otros servicios más adecuados.

Acogida

Esta es una tarea muy común en el trabajo social. En palabras de los profesionales, la fase de acogida es interpretada como un momento fundamental de la intervención. Tal es así que, en el seno del primero de los programas que se ponen en marcha con los usuarios, esto es, el de Información y Atención Primaria, se da este paso importante.

“Si tú vas a adjudicar una vivienda a una familia de etnia gitana, tienes que hacer un trabajo previo en el grupo porque si no lo haces ¿sabes? El grupo entero se pone en pie de guerra, digo etnia gitana como te puedo decir, yo qué sé.” (Trabajadora Social Servicios Centrales AVRA).

Pudiera pensarse que la acogida se da únicamente con los usuarios al llegar a un servicio determinado. Evidentemente este es el sentido clásico del término. Pero esta función o fase está estrechamente ligada con la acogida de los nuevos inquilinos en su barrio, por lo que también existe un trabajo de preparación a los vecinos.

En cualquier caso, el trabajador social es el encargado de hacer la primera entrevista con los (futuros) inquilinos del servicio. Está tan asumido por todos los trabajadores de la AVRA que, en ocasiones, llega a ser problemático.

“El hándicap ése de quien tiene ver al inquilino o usuario tiene que ser la trabajadora social, entonces visita que llega, visita que me la pasan ¿sabes? Creo que eso está mal organizado.” (Trabajadora Social AVRA Huelva).

Esto pone de manifiesto la falta de protocolización de los procesos en la AVRA, además de que deja entrever la equiparación que hacen algunos profesionales del recibir, en una fase de acogida, una demanda real de un usuario, con labores de oficina y/o administrativas completamente ajenas al trabajo social.

Información y orientación

Una vez hecha la acogida, el siguiente paso es informar y/u orientar a los usuarios. Esta función, que es recogida como de “información, valoración, orientación y

asesoramiento al ciudadano” por los servicios sociales en Andalucía (Junta de Andalucía, 1988, art. 10), tiene prácticamente el mismo contenido para la AVRA.

“Lo que hacemos es informarle a la gente de los recursos públicos que hay. En la ayuda económica que da la junta de Andalucía en el tema de los perceptores de pensiones no contributivas que les da una ayuda de 500 euros una vez al año y también se le informa que vayan a los servicios sociales de su zona y que le tramiten el salario social.” (Trabajadora Social AVRA Sevilla).

La particularidad en este organismo es que la información que se da al usuario es acerca de los recursos disponibles, sean propios o de otras entidades, pero enfocados, sobre todo, a lo económico. En el caso de la Agencia, el recurso estrella es el Programa de Ayuda al Inquilino (PRAI). Asimismo, se orienta a los inquilinos con el objetivo de ver cuáles son las posibilidades que cada uno tiene y así generar el hábito de pagar los alquileres.

Pero el trabajo social tiene también otras facetas desde esta función. Como se comentaba en párrafos precedentes, el primer programa que se pone en marcha desde la AVRA y que es el principal, es el de Información y Atención Primaria, que permite a los usuarios informarse y ser orientados en cuanto a los criterios y características del programa general de vivienda, así como posibilita procesos de concienciación y sensibilización con respecto al parque público de vivienda.

Además, se lleva a cabo un trabajo de orientación para evitar el desarraigo de los inquilinos con sus lugares y recursos de origen. Como se comentó en el apartado de “acogida”, el resto de profesionales asume que es el trabajador social quien debe adjudicarse la función de informar en primera instancia a los demandantes de vivienda.

“Al principio fue un trabajo muy difícil, la gente no se creía nada, teníamos que ir puerta por puerta informando, prácticamente en la oficina no teníamos ni teléfono.” (Trabajadora Social AVRA Jaén).

Algo muy característico de los trabajadores sociales de la AVRA es que la función de información y orientación no es solamente una tarea de despacho, sino que es llevada tanto al inquilino como al grupo/comunidad mediante la presencia en los lugares. Esta estrategia es recalcada como más efectiva si la comparamos con su aplicación en los despachos.

Derivación a otros servicios más adecuados

La coordinación con los diferentes entes públicos o privados tiene como resultado, en más de una ocasión, procesos de derivación. Asimismo, tras la acogida, se deriva automáticamente, si fuera el caso. Esta “derivación automática” se da, en muchas ocasiones, como resultado de enviar, en primera instancia y sin discriminación previa, a todos los usuarios al trabajador social, tal y como se ha puesto de manifiesto.

“Pues como instrumentos los propios del trabajador social: el informe social que nos sirve para tramitar para derivar a otras instituciones.”

(Trabajadora Social AVRA Sevilla).

Basándonos una vez más en el código deontológico, el informe social es entendido como “el dictamen técnico que sirve de instrumento documental (...) donde queda reflejada en síntesis la situación objeto, valoración, un dictamen técnico y una propuesta de intervención profesional” (Consejo General de Trabajo Social, 2012, p. 6), por lo que utilizarlo como una herramienta de derivación implica un uso perverso del mismo.

Como aspecto de relevancia tenemos los espacios cedidos del Parque Público a entidades sin ánimo de lucro. Esta estrategia facilita que, con el desarrollo de proyectos desde dichas entidades, se posibilite la vía de derivación por parte de los trabajadores sociales de la AVRA, quienes están al corriente de las actividades que allí se desarrollan. De esta manera las derivaciones van más allá de conducir al usuario de un servicio a otro y se centran en supervisar las intervenciones que se llevan a cabo a través de otros servicios.

Atención directa

La atención directa, según el discurso de los profesionales, se compone de: atención a la discapacidad, atención a las necesidades sociales de los inquilinos, visitas domiciliarias, reducción de la conflictividad, reducción de la morosidad, y la intervención individualizada/seguimiento.

Atención a la discapacidad

Es evidente que la discapacidad tiene su propio dispositivo público de atención. En este sentido, esta función no se lleva a cabo directamente desde la Agencia, sino en coordinación con el Servicio de Salud Mental. Entonces, ¿por qué considerarla como de atención directa?

“Es súper frecuente, el tema de Salud mental, y se da mucho. La mayoría de nuestros adjudicatarios empiezas a ver informes y dices “macho en estas poblaciones de viviendas, el índice de discapacidad mental” no te lo crees lo que hay.” (Trabajadora Social AVRA Córdoba).

Según los profesionales, existe mucha enfermedad mental, sobre todo en personas viviendo solas. Refieren que uno de los síndromes más recurrentes es el de Diógenes. También perciben discapacidad como consecuencia del consumo de sustancias. Dado que la profesión de trabajo social no habilita para diagnosticar enfermedades mentales, se remiten a los informes de salud mental y de los Centros de Valoración de la Discapacidad, tal y como se deduce del testimonio anterior.

Incluimos la atención a la discapacidad como de intervención directa porque, en ocasiones, son los trabajadores sociales quienes intervienen, aunque exclusivamente incidiendo en pautas de higiene. Además, son ellos quienes ponen de manifiesto la necesidad de una intervención más efectiva, como se desprende de la siguiente opinión:

“Esos casos de Salud mental que te he dicho ¿no? Pues poder hacer un trabajo más a fondo y movilizar más recursos, un trabajo de otra manera, no lo sé, porque nos encontramos mucha enfermos mentales solos en nuestras viviendas.” (Trabajadora Social AVRA Córdoba).

Atención a las necesidades sociales de los inquilinos

Esta es una de las intervenciones directas más citadas por los entrevistados. Responder a esta función implica dar solución a las necesidades sociales que se encuentran. Por esta razón, se ha elaborado un cuadro en el que se esquematizan las necesidades identificadas y cuáles son los mecanismos de atención directa que utilizan los profesionales para darles respuesta.

Tabla 24. Atención directa a las necesidades de los inquilinos*

Necesidades identificadas	Mecanismos de atención directa identificados
De adaptación a la promoción	No disponible.
De integración de personas mayores	Dignificar las condiciones de vida sin echarles de sus viviendas.
De rehabilitación de los espacios/viviendas	Informe de estudio de necesidades redactado por el trabajador social que busca adaptar la vivienda al inquilino, que no al revés, y con el que el arquitecto trabaja la distribución de la vivienda.
De garantizar el derecho a la vivienda	No disponible.
Económica	Estudio de los ingresos y gastos de cada caso para aplicar las medidas que correspondan (PRAI, salario social, etc.)
De formación/habilitación laboral	Intervención residual en el ámbito de las drogodependencias. Implicación de la comunidad para la educación en habilidades sociales básicas de personas concretas.
De potenciación de redes familiares	Facilitar, en la medida de lo posible, que las viviendas concedidas se localicen cerca de las redes familiares.
De participación social	Potenciación de proyectos propuestos por entidades/ asociaciones de la zona que reviertan en los propios inquilinos.
De inclusión social	No disponible
De potenciación del arraigo	Facilitar, en la medida de lo posible, que las viviendas concedidas se localicen cerca del lugar de origen de los inquilinos (cerca de los colegios, familia, centros sociales, asociaciones, etc.)
De empleo	Proyecto de Inserción en Obras (obliga a la empresa a que un 20% del personal necesario para la construcción de las viviendas sea gente de la zona)
Básicas	Coordinación de medidas puntuales con diferentes organismos como Cáritas, ENDESA, etc.
Educativas (absentismo/fracaso escolar)	No disponible

* Las atenciones/intervenciones descritas no son generalizables al Parque Público de Vivienda en Andalucía. Son experiencias identificadas a través del discurso de los trabajadores sociales de la AVRA en las ocho provincias andaluzas.

Fuente: elaboración propia.

Aunque más de una medida pueda responder a más de una necesidad, hemos querido mantener la literalidad del discurso de los profesionales en lo que a su entender, han considerado como soluciones a los problemas sociales detectados.

El objetivo final de esta función es el de conseguir el bienestar entre la gente. Pero las necesidades sociales son diversas y sólo se responden a través del conocimiento de la comunidad, las relaciones vecinales, etc., antes de actuar. Es por ello que existen múltiples dificultades a la hora de responder adecuadamente a ellas si se sigue estrictamente una protocolización, tal y como lo pone de manifiesto un participante.

“Existe muchas diferencias entre las promociones de viviendas públicas en función de su situación geográfica, tamaño, extensión, etc., por lo que existen dificultades para establecer protocolos, ya que podrían no atender a la diversidad existente.” (Trabajadora Social AVRA Jaén).

Esto explica porqué desde el trabajo social se aboga por la movilización de recursos y por la flexibilidad y adaptación en las funciones profesionales a cada caso o proyecto de intervención de zona. Asimismo se entiende por qué se hace uso de los recursos locales, e incluso de figuras/personas de influencia para conseguir los resultados esperados.

Por su parte, la atención a las necesidades para esta profesión ha tenido un devenir histórico concreto. Ha pasado de la caridad y beneficencia al reconocimiento de los derechos; del asistencialismo a la búsqueda de la independencia (Tello, 2005). Desde la AVRA, los trabajadores sociales, en ocasiones, buscan resolver las

necesidades estableciendo una contraprestación (no económica) para dar valor a la persona y que tengan la percepción de que lo que obtienen es fruto del trabajo o aportación del propio inquilino, como se extrae de esta entrevista.

“Venga vamos a arreglar esto, pero vosotros tenéis que... hay una contraprestación, intentar enganchar por ahí, una contraprestación, es decir, vamos a ir haciendo esto pero vosotros tenéis que ir a la par, tenéis que mantener los turnos de limpieza, tenéis que pagar la comunidad, nosotros vamos a arreglar esto.” (Trabajadora Social AVRA Cádiz).

Visitas domiciliarias

La visita domiciliaria es una herramienta indispensable para el trabajo social. La catalogamos como de atención directa puesto que no deja de ser una entrevista con el individuo y/o familia, con la particularidad de que se lleva a cabo en el espacio de éste.

Se dice que es indispensable ya que a través de ella se obtiene información única y específica que no se podría recabar en el despacho. Datos como las condiciones de habitabilidad, hacinamiento, condiciones de higiene, privacidad, etc., sólo pueden comprobarse yendo al domicilio.

“La entrevista en su casa, que para mí eso es fundamental ¿vale?, pues para ver el entorno que tiene, porque de ahí deduces mucho, por eso a mí me gusta ir a las viviendas a hacer las entrevistas, no mandarles la carta diciéndoles venga usted a la Gerencia que le voy a hacer una entrevista, no,

yo prefiero ir a las viviendas, en su entorno.” (Trabajadora Social AVRA Granada).

Esta tarea no sólo es útil para obtener información, sino que es una herramienta de múltiples propósitos, a saberse: a) es una manera de acercar la administración (entendida como ese ente abstracto) a las personas; b) el trabajo “puerta por puerta” posibilita la credibilidad de la información que transmiten los profesionales a los inquilinos; c) el conocimiento del entorno ayuda discernir cómo orientar la intervención; d) permite ganar la confianza de los inquilinos, siempre que haya mucha presencia; y, e) sirve como mecanismo de seguimiento de las intervenciones.

Acorde al discurso de los profesionales, los análisis comunitarios DAFO sólo son posibles si existen realmente visitas domiciliarias. El problema surge cuando el resto de profesionales confunde la tarea de visita domiciliaria con las visitas del estado de ocupación, que no es más que comprobar si las viviendas que deberían estar vacías lo están. De ahí que se reclame encuadrar esta función dentro de los parámetros establecidos sin confundirla con otras labores aparentemente afines.

Reducción de la conflictividad

Una tarea muy común y ampliamente citada por los trabajadores sociales es la de atajar los conflictos. Tal es el caso que el trabajo que se hacen las promociones y la intensidad con la que se lleva a cabo, depende del nivel de conflictividad que exista.

Los conflictos más comunes son los de tipo convivencial. Por lo general se dan por las posiciones de poder que ejercen algunas familias sobre otras, o éstas sobre la comunidad de vecinos. También ocurren por la falta de respeto de las normas básicas de convivencia, que lleva a que no se tenga en consideración a los demás. Otro tipo de conflicto detectado es la falta de comunicación de los vecinos del Parque Público hacia la Agencia cuando tienen conocimiento de la desocupación de alguna vivienda, todo por evitar el ingreso de inquilinos que pueda perturbar el bienestar de la comunidad.

Las soluciones profesionales que se extraen del discurso ante estos conflictos, son: a) *consensuar los estatutos de la comunidad de vecinos*. Se propone hacer un proceso participativo para que las normas comunitarias se puedan adaptar a las necesidades de cada lugar, por lo que la participación y el consenso evitarían enfrentamientos; b) *mediación de personas clave o de influencia*. Teniendo en consideración a líderes del barrio se garantiza una mediación ante problemáticas que puedan surgir; c) *la comunidad como recurso*. Siempre que el grupo tenga un mínimo de habilidades sociales y esté implicado en la vida de la comunidad, éste será identificado como una fuente importante de mediación y referencia para los individuos, ya que actúa como “espejo” de lo que se desea de ellos; d) *concienciación y educación*. Es una tarea directa del trabajador social que consiste en transmitir los conocimientos pertinentes para evitar, sobre todo, los prejuicios y la discriminación a las minorías; e) *Programa de Pedagogía del Hábitat*. Corresponde al trabajador social educar a los inquilinos del parque público sobre las normas de convivencia, limpieza, respeto, etc., que posibilite la armonía en las comunidades de vecinos; f) *trabajo sobre habilidades de relación*. Quienes llegan al Parque Público suelen demostrar grandes carencias

convivenciales por haber vivido en viviendas unifamiliares, por lo que los trabajadores sociales se ocupan también de este déficit.

Todas estas propuestas de intervención pueden considerarse atenciones directas ya que inciden sobre la temática de la conflictividad. Aunque parecieran suficientes, a criterio de los trabajadores sociales faltaría incluir herramientas sancionadoras que controlen más eficazmente estas problemáticas, por lo que se entrevé una falta de poder e influencia ante situaciones sobrevenidas que les lleva a considerar estas soluciones como las más adecuadas.

Reducción de la morosidad

La morosidad es un tema central y transversal a lo largo de las entrevistas de los trabajadores sociales. Se podría decir que todas las medidas ideadas por la AVRA tienen un trasfondo económico y de ayuda para el pago de los alquileres. Los trabajadores sociales lidian en su intervención diaria con esta problemática, por lo que hacen una verdadera atención directa sobre la misma.

Se han detectado un total de 11 tipos de intervención para cumplir con esta función de atención a la morosidad, y son: a) *información*, que versa sobre los recursos y ayudas públicas disponibles; b) el *estudio caso a caso*, que tiene su base en la comprensión de cada situación particular puesto que no todos pueden pagar; c) el *informe social justificado*, redactado por los trabajadores sociales para explicar las razones de la incapacidad de pago y en el que se basan para proponer alternativas a las circunstancias adversas; d) *negociación* de las posibilidades de intervención y ayuda

que se realiza tras el estudio del caso en cuestión; e) *seguimiento* de las medidas aplicadas puesto que los profesionales manifiestan que no llegan a ser efectivas si no se ejerce control sobre los beneficiarios; f) *flexibilidad* en la articulación y uso de diferentes recursos o medidas (a veces simultáneas) para poder responder al problema de forma integral; g) *tolerancia* “cauta” ante las ocupaciones ilegales dada la necesidad de vivienda, lo que lleva a los profesionales a revisar cada caso; h) *cambio de política* en la adjudicación de las viviendas dado el incremento en las demandas, lo que obliga a ceñirse a los requisitos establecidos y evitar, a toda costa, las ocupaciones ilegales; i) el *PRAI* ya mencionado en párrafos anteriores como conjunto de medidas facilitadoras del pago y regularización de situaciones económicas adversas; y, j) *educación* y concienciación en los inquilinos de hábitos de compromiso en el pago de sus deudas.

“Pues eso, entrevistarte con los inquilinos, el intentar ver qué opciones hay e intentar que se acostumbren a pagar claro. Que es un mal de hace mucho tiempo de las viviendas sociales, “es que a mí la Junta me la dio y a mí nadie me ha dicho que la tengo que pagar” ése es el discurso que ellos hacen, en fin.” (Trabajadora Social AVRA Granada).

La gran mayoría de las medidas son de aplicación a aquellos casos en los que los inquilinos se ven incapacitados para pagar, pero existen otros que generan un sinnúmero de problemas con los que los trabajadores sociales se ven limitados a la hora de hacer una intervención directa. Ante estos casos, al igual que para la reducción de la conflictividad, se exigen otro tipo de medidas más contundentes.

“Necesitamos herramientas, y herramientas sancionadoras porque la gente ya pasan un kilo, hablando claro y rápido (porque) hay gente que sabemos que no paga nunca porque no le da la gana, y ahí no puedes hacer nada.”

(Trabajadora Social AVRA Cádiz).

Intervención individualizada/seguimiento

Un aspecto de la intervención o atención directa es que ésta sea individualizada y que exista un seguimiento. El trabajo por casos conlleva un plan de actuación individual, y tal y como se ha mencionado ya en otros apartados, la adaptación de las medidas a cada caso, barrio o comunidad de vecinos es un indicador de esta función. Además, en el ámbito de las viviendas públicas se ha puesto de manifiesto que es necesario que se dé para que funcionen las medidas que se ponen en marcha, como se desprende del siguiente comentario:

“A ver, funcionan si hay un seguimiento real y se está encima y se va cada “x” a mirar “oye, por qué no has pagado, por qué no sé qué y por qué, qué te pasa” y teniendo sobre todo mucha presencia.” (Abogada AVRA Sevilla).

Se observa también que responder a las necesidades de cada quien de forma personalizada implica centrarse, sobre todo, en que paguen, puesto que es uno de los mayores problemas que ponen de manifiesto los profesionales. Pero el trabajador social no sólo se centra en los inquilinos, sino también en aquellos que quedan fuera del

sistema de adjudicaciones, lo que conlleva un trabajo importante de acompañamiento y concienciación acerca de los prejuicios de la gente.

Todo esto sumado hace que la implicación de los profesionales con los usuarios conlleve un despliegue de medios y recursos importante. Esto no es entendido ni valorado siempre por los compañeros de otras disciplinas. A pesar de ello, la figura del trabajador social es considerada como clave para la confianza entre usuario y resto de instituciones gracias al desarrollo de esta función.

“En mi trabajo, particularmente en la ZNTS como decía antes, como somos nexo de unión con la población con la necesidad social y la evolución de la zona, somos (los trabajadores sociales) muy tenido en cuenta.”
(Trabajadora Social AVRA Huelva).

Promoción e inserción social

La siguiente de las funciones está compuesta, según el discurso de los profesionales, por la integración del inquilino en la comunidad, el fomento de la participación social y la orientación al empleo.

Integración del inquilino en la comunidad

Es evidente que para que exista inserción social debe existir también la integración. En el caso que nos ocupa, está centrada en el ámbito comunitario. Desde la AVRA, este proceso es entendido como de doble vía: una de trabajo con el inquilino, y

otra, con la promoción. Con esta última lo que se intenta es cambiar patrones sociales y prejuicios que afecten la correcta adaptación del inquilino a la comunidad de vecinos así como potenciar, en los casos en los que los grupos se presten para ello, el uso de la comunidad como dinamizadora en sí misma de la integración de los nuevos inquilinos.

“Una vez que el inquilino es inquilino nuestro pues trabajamos su adaptación, si hay algún tipo de dificultad en la promoción en la que vive (...) también trabajamos con la promoción de vivienda. Dependiendo del nivel de conflictividad y de dificultad que tengan se realiza uno u otro trabajo. Es más o menos complejo en función de cómo este la promoción.”
(Trabajadora Social AVRA Sevilla).

Con respecto al trabajo con los inquilinos, el fin último es posibilitar su adecuación a la vivienda y no al revés. Pero esta adaptación implica también un compromiso por su parte, por lo que, en ocasiones, se firma un contrato entre la familia y AVRA para el buen mantenimiento de la vivienda.

Otra de las medidas que se llevan a cabo para la puesta en marcha de esta función es la de evitar el desalojo de los propietarios con escaso poder adquisitivo. El caso concreto citado por uno de los profesionales se llevó cabo en una de las provincias andaluzas. Allí se compró al ayuntamiento, por el valor catastral de aquel momento, algunas propiedades en el centro de la ciudad para permitir que un grupo de personas mayores se mantuvieran en sus hogares. Consideramos que es una muestra del fomento de la integración.

Pero las intervenciones no responden a deseos sin fundamento, sino a estudios previos que permiten discernir cuál es la más indicada, como ya se ha señalado al describir la función de investigación.

Fomento de la participación social

La palabra “participación” o derivados no aparecen explícitamente en ninguno de los discursos de los profesionales, lo que no quiere decir que la idea no esté presente en muchos de sus comentarios.

Hay tres casos que van en la línea del fomento de la participación. El primero de ellos está relacionado con el ejercicio de coordinación entre la AVRA y el resto de entidades que trabajan en las promociones, especialmente las asociaciones. El trabajo conjunto y la potenciación de los proyectos en las comunidades de vecinos es un claro intento por promoverla, aunque un hándicap son las características socio-educativas de los participantes de esas asociaciones, que demarcan los límites del trabajo que pueden realizar.

“También hay que decir que el movimiento vecinal está marcado, pues, por las características de los residentes, de los vecinos de la zona, gente con la escasa formación, con poca motivación, escasos recursos de relación, entonces pues eso hace que lo que es el movimiento, la reivindicación propia del movimiento vecinal pues tenga sus carencias.” (Trabajadora Social AVRA Huelva).

En segundo lugar, las intervenciones que se realizan en las comunidades vecinales van encaminadas a que las personas que allí residen colaboren unos con otros por el bien común. Éstas, por lo general, son consensuadas con los inquilinos para garantizar que realmente se llevan a cabo. En esta misma línea, que la Agencia exija una contraprestación por los servicios que reciben, como puede ser la limpieza de las zonas comunes en un bloque de vecinos, es una medida que favorece este objetivo.

“Procuramos que la actividad que se desarrolle ahí (en las promociones) revierta positivamente en el propio grupo, de alguna manera, que revierta.”

(Abogada AVRA Cádiz).

Por último, percibimos la intención de recuperar a los parados de larga duración a través del entrenamiento de habilidades sociales. Además de intentar orientarlos hacia el empleo (como veremos a continuación), los profesionales refieren que este colectivo ha perdido hábitos de trabajo, de relación, autoestima, etc., por lo que se hace un esfuerzo por reinsertarlos en la sociedad promoviendo sus habilidades sociales y de participación. El Programa de Pedagogía del Hábitat, ya referido con anterioridad, también cumple con el objetivo del fomento de la participación sana entre vecinos.

Redacción del Informe Social

Antes de explicar la función de asistencia a través del Informe Social, volvemos a recalcar que el informe es más una herramienta propia del Trabajo Social que una función. No obstante, tras el análisis de las entrevistas, detectamos que su uso tiene un cariz eminentemente funcional y enfocado hacia la asistencia.

“A fin de cuentas son los informes sociales que van emitiendo cada trabajadora o trabajador social de cada administración los que van a determinar la puntuación de esa familia.” (Trabajadora Social AVRA Málaga).

Estas puntuaciones a las que se refiere el trabajador social delimitan las posibilidades que tiene cada individuo de obtener los recursos de los que se dispongan. Más que ser una herramienta diagnóstica en la que se especifiquen las posibles intervenciones, es una herramienta que busca habilitar al usuario para ser beneficiario de algún tipo de ayuda, o de ayudas combinadas.

“Es muy vinculante el informe social para determinar que esta medida articulada con esta.” (Trabajador Social Servicios Centrales AVRA).

Es por ello que es un instrumento para tramitar recursos, como los de asistencia básica por incapacidad de pago de las cuotas de comunidad o alquiler. También sirve para derivar a otros servicios más adecuados. En todo caso, es valorado muy positivamente por su funcionalidad, incluso por otros profesionales.

Mobilización de recursos y asistencia básica

Dentro de las funciones de asistencia, el trabajador social está encargado de movilizar recursos para el individuo o la comunidad. Para este fin, cuenta con el informe social como herramienta, que ya ha sido mencionado con anterioridad.

Acorde a la experiencia profesional de los trabajadores sociales de la AVRA, existen dos posibilidades a este respecto: promocionar los propios recursos de la Agencia o derivar a otras instituciones.

Como se pone de manifiesto en el discurso, casi toda la movilización de recursos se hace a través de la propia Agencia, por lo que la asistencia no es efectiva a nivel integral. La falta de integralidad en las intervenciones es un asunto que ha aparecido literalmente en las opiniones de los profesionales, especialmente la relacionada con las necesidades básicas.

“Todas las grandes necesidades que tiene una ZNTS, necesidades básicas de alimentación y de crear una red de apoyo que lo cubra, necesidades básicas de personas que carecen de abrigo, de, a lo mejor, calefacción en el hogar, hay muchos mayores que están en una situación muy complicada, una red de apoyo en cuanto al sistema educativo, el absentismo, el fracaso escolar, de servicios sociales, entonces yo sí echo de menos ese proyecto integral en zona.” (Trabajador Social AVRA Huelva).

Es evidente que AVRA no tiene competencias como para dar solución a estos problemas. De ahí que echen en falta planes integrales, especialmente en zonas más desfavorecidas. Aunque no sean competencias directas, estas situaciones de gran necesidad afectan de lleno a sus usuarios, por lo que, como trabajadores sociales, ven frustradas sus opciones de asistencia.

Un ámbito que sí es de su competencia es la gestión de su parque público. El sentir de los trabajadores sociales es que, ahora que ya no se dedica tanto dinero al suelo dada la crisis, esto es, a la compra de terrenos o la construcción de nuevas viviendas, AVRA debería invertir más recursos al seguimiento de las adjudicaciones como para responder a todas las necesidades que allí se encuentran y que han sido descritas en párrafos anteriores.

Gerencia-dirección, planificación y supervisión

Estas tres funciones del código deontológico aparecen muy someramente a lo largo del discurso de los profesionales. Concretamente, en tres casos: el primero, en la falta de participación de los trabajadores sociales en la elaboración de las políticas sociales de recuperación de la vivienda. El segundo, por la participación que tienen en las comisiones de seguimiento de las empresas que contratan a personas de las promociones para la construcción y/o reparación de las viviendas. Por último, en la falta de un proyecto integral en zonas más desfavorecidas en la que el trabajo social se erija como la profesión de coordinación.

La gestión administrativa es una sub-función cuyas connotaciones no son positivas. Como relatan algunos trabajadores sociales, en los inicios los mandaban a realizar tareas completamente fuera del rango competencial. Incluso en la actualidad son considerados, en ocasiones, como meros tramitadores que recepcionan documentación para comprobar si los demandantes de vivienda cumplen con los requisitos. Pero en términos generales, se sienten valorados por el resto de compañeros.

“Yo siempre he notado que se le ha dado valor a mi puesto de trabajo, fueron los inicios donde bueno, desde archivar, hasta abrir cajas y montar los archivadores, hasta registrar si hace falta, fotocopiar, todo, pero después ya me fui asumiendo las funciones propias del trabajo social.”
(Trabajadora Social AVRA Málaga).

Los procesos de gestión administrativa son parte del trabajo social institucional. El problema de esta función es cuando se da por falta de personal. En ese caso, las tareas que realiza ya no están ligadas exclusivamente a una gestión de la burocracia generada por las intervenciones profesionales, sino por motivos ajenos a la profesión. Uno de los ejemplos más significativos lo encontramos en la asunción de los trabajadores sociales de AVRA de la función de seguimiento de la morosidad.

“A ver, estamos en una administración, y, evidentemente, temas administrativos tenemos que hacer, sí o sí. En realidad, yo antes hacía muchísimo más temas administrativos que ahora, pero también porque había menos personal, estábamos menos personal en Parque Público, entonces había que sacar el trabajo y había que sacarlo. Y si tenías que ponerte a hacerte cosas administrativas te ponías ¿no?” (Trabajadora Social AVRA Granada).

8.5. La mejora de la gestión del parque público de viviendas

Las respuestas de los informantes clave sobre las propuestas de mejora nos facilitan, por un lado, conocer las demandas de los agentes implicados para optimizar

los Programas de viviendas sociales y, por el otro, nos evidencia de nuevo las carencias detectadas por éstos, existiendo una simétrica correlación entre unas y otras.

No obstante, cabe destacar que los discursos son divergentes, aunque paralelos. Es decir, desde cada posición profesional, (abogado/a, trabajador/a social o gerente) se destacan las propuestas que van asociadas a determinadas carencias. Cada agente ha mostrado una visión del problema complementario, pero no se ha estimado una saturación en las respuestas lo cual, por otro lado, nos ofrece una diversidad de visiones enriquecedoras para el análisis.

Dicho esto, en general, los discursos evidencian la presencia de problemas, las necesidades de cambio; para lo cual establecen diversas medidas en una dirección paralela.

En primer lugar existe un discurso que destaca los **problemas en la adjudicación de las viviendas**, debido a que los criterios y normativa no se ajustan a la realidad, es decir, en ocasiones no disfrutan de esta política social quienes más lo necesitan.

“Realmente es complicado y hay personas que solicitan y no en papel pues tu sabes que tienes recursos pero la documentación que tienes es que no puedes...es que no cobran nada, no tienen rentas, no cobran nada cuando sabes que están traficando, que tienen dinero ilícito por drogas. ¿Cómo cambiar eso? Pues es complicado.” (Abogado AVRA Jaén).

“...Son mejorables las políticas de intervención en nuestro Servicio Público de Vivienda.” (Gerente AVRA Huelva).

Hay un **inadecuado uso de las viviendas** y de los espacios comunes por parte de los inquilinos.

“El problema es cuando hay personas que son irrespetuosas y entonces pues ya molestan a los demás, les causan daños a los demás.” (Abogado AVRA Jaén).

“Pero claro luego están temas de vandalismo que tenga a la gente a la desesperada, que hay muchas comunidades con ese tipo de cosas ¿no? (...) que no vengan como muchas personas vienen, diciendo: yo pago mi comunidad pero yo es que no puedo traer a nadie a mi casa porque me da vergüenza de cómo está el portal; entonces en eso habría que trabajar mucho, lo que pasa que es difícil.” (Abogada AVRA Sevilla).

Hay una **desregularización del uso de la vivienda** que da lugar a situaciones de impotencia de la administración frente al impago o el uso indebido.

“...Necesitamos herramientas, y herramientas sancionadoras porque la gente ya pasan un kilo, hablando claro y rápido.” (Trabajadora Social AVRA Cádiz).

“Contra los caraduras que tenemos tantos y gente que se ha acostumbrado a vivir de la administración.” (Abogado AVRA Jaén)

“Yo creo que hay mucho miedo con todo este tema de la crisis, de los desahucios, hay mucho miedo a poner a alguien en la calle, a desahuciar a alguien, no estamos hablando de un banco, de un préstamo, ni de una situación sobrevenida por la crisis, estamos hablando de que llevo 20 años sin pagar, en 20 años... y hablando de unos alquileres de 20 euros, entonces, hombre, o una deuda de 7.000 euros de comunidad.” (Trabajadora Social AVRA Cádiz).

“Claro, las ocupaciones ilegales, vamos a ver si está ilegalmente ocupando la vivienda, tenemos dos opciones, o se regulariza porque lleva ya x tiempo, antes no se le ha echado y, bueno, ha establecido su vida y realmente había una necesidad de vivienda y tal, buenos pues se puede regularizar y se regulariza o se le echa, entonces, yo creo que ahí hay promociones en las que hay que entrar echando a la gente, así de claro, tenemos, por ejemplo, en una promoción tenemos 18 familias, de esas 18 familias sólo paga la renta una.” (Trabajadora Social AVRA Cádiz).

Y una mentalidad asistencialista y dependiente:

“...Yo es que aquí veo un problema y es que la gente se ha acostumbrado a vivir subvencionada.” (Abogado AVRA Jaén).

“Que no se sientan que el papá estado es el que te lo arregla todo, sino que tú esa vivienda es tuya y tú eres quien la vive y tú eres quien tiene que saber lo que está pasando en tu vivienda tú no dejar ahí abandonado y que al final termine siendo un problema y que luego llames a la puertas y exiges que te lo arreglen

cuando tú a lo mejor siempre has estado esperando que te lo arreglen todo y que te lo solucionen otros.” (Abogada AVRA Sevilla).

Por tanto, en el orden de los problemas expresados con carácter previo a las propuestas realizadas, se agrupan en las siguientes categorías:

- P1-Problemas relacionales y convivenciales. Inadecuada convivencia entre los vecinos, falta de respeto y vandalismo.
- P2- Actitudes de los inquilinos de las viviendas públicas. Mentalidad asistencialista y dependiente.
- P3.-Incumplimiento de la normativa y vacío legal para poder sancionar.

Paralelamente las respuestas en las tendencias de los informantes clave en lo que respecta a las propuestas de mejora (soluciones) se pueden agrupar en las siguientes categorías:

S1. Formación, instrucción y acompañamiento a los demandantes/usuarios de los programas de viviendas sociales. Ello mejoraría tanto los problemas relacionales como los actitudinales.

“Yo no sé yo es que aquí veo un problema y es que la gente se ha acostumbrado a vivir subvencionada, entonces yo creo que tiene que cambiar la mentalidad, creo que es importante la formación de las personas, entonces saber bueno pues que son bienes comunes y que hay muchas personas que realmente lo necesitan

pero no vivir de la administración. Yo creo que es lo más necesario e formación.” (Abogado AVRA Jaén)

“Habría que fomentarlo, habría que fomentar ese sentido de pertenencia: mi barrio es mío y es el mejor.” (Trabajadora Social AVRA Cádiz).

S.2. Una mejor dotación humana en los programas, con presencia del/la profesional del trabajo social y agentes sociales (como asociaciones u ONGs)

“Se necesitarían más recursos humanos, más personas. Sería estupendo poder estar a pie de calle continuamente trabajando con los usuarios y resolver todos los problemas porque ellos vienen aquí y sería estupendo poder ir allí y desplazarse pero no hay recursos, no tenemos personas para poder hacer eso.” (Abogado AVRA Jaén).

“... Aquí de hecho hay muchísimas comunidades, hay un seguimiento por parte de las propias trabajadoras sociales que es encomiable, y que ayuda mucho, primero a que la gente conviva mejor y segundo a que tengan sus portales y sus zonas comunes en condiciones.” (Abogada AVRA Sevilla).

S.3. Una reforma normativa que dote a los agentes de capacidad sancionadora.

“Necesitamos herramientas, y herramientas sancionadoras porque la gente ya pasan un kilo, hablando claro y rápido.” (Trabajadora Social AVRA Cádiz).

“Son deseablemente mejorables los mecanismos para sancionar la falta de pago de las rentas y de las cuotas de la comunidad cuando no se acredita una insolvencia sobrevenida o unas dificultades reales acreditadas para afrontar esos pagos.” (Gerente AVRA Huelva).

Se establecen además **interrelaciones** o simetrías entre las distintas categorías. Según esto, el formar o instruir a los usuarios podría solventar el cambio de actitudes que facilitaría una mejor comprensión de lo que es en realidad el uso de una vivienda social, evitando el que los inquilinos actuaran como si de una vivienda en propiedad se tratara, desestimando lo que en realidad supone una ayuda social. También podría evitar cierta actitud de dependencia de los programas de ayudas públicas o “subvencionalismo”, que se percibe como una actitud de pertenencia de la vivienda, como un derecho propio inherente a la condición de ciudadano pobre, alejándose de su naturaleza como ayuda pública y social transitoria. No obstante, existe una cierta contradicción en estas expresiones, ya que por otro lado, con cierta frecuencia se alude a que no se cuidan las viviendas porque no se percibe como algo propio y por ello no se entiende que hay que cuidar.

“..Por supuesto, si cambia, pasado el tiempo, que también ocurre, si pasa el tiempo y cambian las condiciones familiares, si estamos hablando de arrendamientos que principalmente lo que actualmente llevamos aquí en AVRA, pues que la gente no tenga esa concepción de propiedad que tienen de las viviendas que son viviendas de arrendamiento y sin embargo todo el mundo piensa que la vivienda es suya, entonces, esa mentalidad debería de cambiar.” (Abogada AVRA Sevilla).

“...Pues que la gente no tenga esa concepción de propiedad que tienen de las viviendas que son viviendas de arrendamiento y sin embargo todo el mundo piensa que la vivienda es suya, entonces, esa mentalidad debería de cambiar.”
(Abogada AVRA Sevilla).

Una vez categorizado las respuestas, en el orden analítico de la interpretación sociológica, se evidencia que uno de los factores que más peso han tenido en el elenco de respuestas de los informantes clave es la necesidad de solucionar algunos problemas existentes para poder gestionar correctamente un Servicio; Se percibe como una actuación repleta de dificultades y anomalías que dificulta el trabajo de cada uno de los agentes sociales y que todos/as perciben en un plano lejano desde su capacidad para cambiar esta realidad, (depende de políticas, normativas, agentes externos o actitudes de las personas).

En este plano, se diferencia el trabajo propio, visto como una labor social con un objetivo claro equitativo e inclusivo, y otro plano, el ajeno, perteneciente a la potestad de los ámbitos políticos, normativos o relativos a las debilidades de la ciudadanía.

En ocasiones los informantes claves se refieren en términos de “lo que es”- los desajustes- y “lo que debería ser”, y esta última acepción la construyen en función de experiencias de otros países...

“....Debería hacerse de otra manera, y los diseños deberían ser más sencillos, de hecho en otros países son más sencillos por lo mismo también, un tema de viviendas sociales dependen del país que estemos hablando ¿no? O incluso que

la vivienda pública estuviera toda concentrada en un sitio, en Inglaterra la gente la van liando unos con otros, cuando digo liando que están a lo mejor donde pueden estar barrios normales y hay una vivienda que es social, en Norteamérica están las viviendas con una arquitectura sencilla sin tanta zona común.” (Trabajadora Social AVRA Granada).

8.6. Líneas estratégicas para la implementación de mejoras en el modelo de gestión del parque público de viviendas

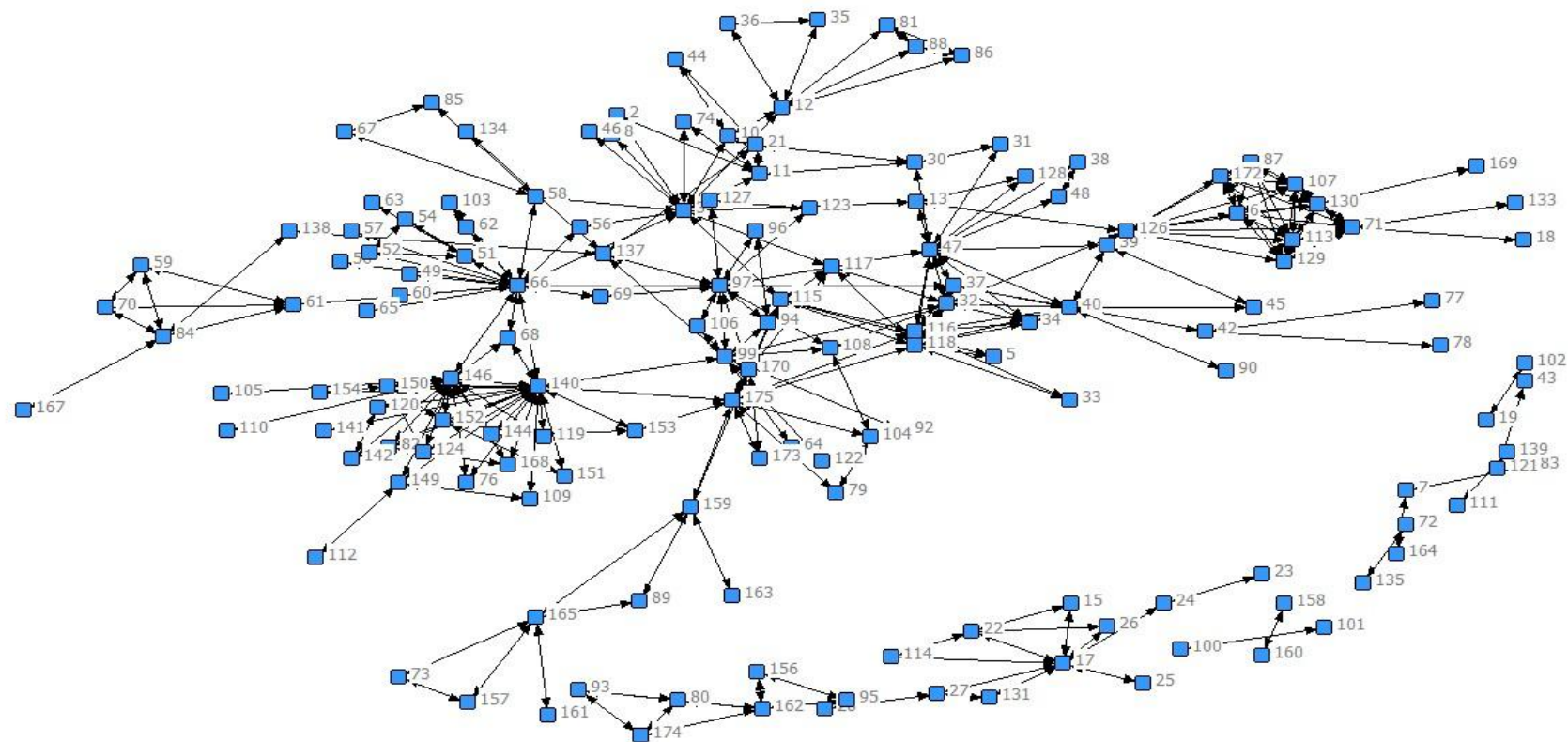
Como se puede observar las propuestas de mejoras del modelo de gestión pública del parque de viviendas sociales en Andalucía recogidas en los resultados cubren un amplio espectro de medidas de diverso tipo. Esto es debido a la complejidad del fenómeno de estudio en el que se conjugan numerosos elementos que influyen en el correcto funcionamiento del modelo, lo que dificulta enormemente el proceso de toma de decisiones.

Por ello, en la tesis se ha elaborado un método dirigido a la priorización de elementos sobre los que incluir las mejoras propuestas con el objetivo de optimizar la eficiencia y repercusión de éstas en el modelo. Este método, explicado detenidamente en el capítulo metodológico de la tesis, se basa en el análisis de centralidad de redes causales elaboradas a partir de las relaciones causales de códigos que se desprende del análisis de los resultados.

Así, partiendo de los 176 códigos resultantes del análisis de las 55 entrevistas realizado con el software Atlas.Ti 6.2 y de las relaciones de causas y consecuencias que se extraen de los discursos de los entrevistados, se realiza una matriz de

conurrencia que, posteriormente es sometida al software informático de análisis de redes NetDraw. El resultado de este proceso es la representación gráfica (Figura 14) una red de 176 códigos o nodos que muestran las relaciones entre los diferentes elementos de análisis presentes en el estudio de la dimensión de gestión pública de la intervención en viviendas sociales.

Figura 14. Representación gráfica de las relaciones entre códigos



Fuente: Elaboración propia.

A continuación se realizó el análisis de estructura y centralidad de la red con el objetivo de, por una parte, conocer el tamaño y la cohesión de la red y, por otra, las características de las relaciones entre los nodos en función de su influencia en el resto de la red causal (centralidad). Para ello, se sometió la matriz de concurrencia al análisis de centralidad, en base a los indicadores de rango, que indica la cantidad de conexiones que tiene un nodo con otros nodos de la red, grado de intermediación, o la capacidad de un nodo de unir dos nodos inconexos entre sí y cercanía, que suma la distancia de un nodo con cada uno de los nodos de la red.

De este modo, se puede conocer cuáles son los impactos que centran el discurso de los profesionales entrevistados, es decir, aquellos elementos que se presentan con mayor frecuencia y que, a su vez, tienen mayor capacidad de explicación de la realidad percibida por el entrevistado (rango). En un segundo grado de profundidad en el análisis, el grado de *intermediación* permite conocer qué elementos tienen capacidad de unir otros impactos que, a priori, no están relacionados y, por tanto, tienen la capacidad de explicar de qué manera interaccionan entre sí las distintas áreas del análisis en las que se divide la gestión del parque público de viviendas. Por último el análisis de *cercanía*, posibilita conocer la proximidad de cada uno de los impactos en función del resto de la red. Así, aquellos impactos con un mayor grado de cercanía, es decir aquellos impactos que presenten una menor distancia con el resto de impactos de la red, serán aquellos con mayor capacidad de modificar la red. Intermediación y cercanía se muestran, así, como datos importantes para la toma de decisiones.

El *análisis del rango* o influencias directas de cada nodo (es decir, con cuántos otros nodos se encuentra directamente conectado), arroja los siguientes resultados (Tabla 25).

Tabla 25. Clasificación de códigos según índice del rango

Nº nodo	Título Nodo	Valor
6	Aumento subrogaciones	6.030
172	Traspasos ilegales	6.030
113	Mayor demanda de viviendas	6.030
129	Paralización construcción VPO	6.030
87	Falta de recursos económicos	6.030
107	Falta prosperidad inquilinos	6.030
130	Falta disponibilidad de vivienda	3.920
71	Crisis económica	3.030
7	Problemáticas asociadas a la adjudicación de viviendas	2.000
126	Ocupaciones ilegales	1.790
86	Falta de personal	1.750
81	Eliminación operador externo	1.750

Fuente: Elaboración propia.

Atendiendo a los resultados de la Tabla 25, observamos que los doce nodos con un mayor rango se relacionan fundamentalmente con dos áreas temáticas, en primer lugar, la disponibilidad y traspasos de las viviendas sociales, dentro de la que se incluyen el aumento de subrogaciones, traspasos y ocupaciones ilegales y la falta de disponibilidad de viviendas y, en segundo término, la escasez de recursos económicos derivados de la crisis, así como de los recortes presupuestarios y de servicios como la eliminación del operador externo que constituía el principal elemento de seguimiento de las promociones y de las situaciones de morosidad. Parece claro, por tanto, atendiendo a las relaciones directas que expresan los entrevistados, que los elementos centrales del discurso son los problemas en la adjudicación de vivienda debido a las irregularidades en los traspasos y ocupaciones de las viviendas que saturan el parque público de viviendas e impiden un desarrollo normalizado de las adjudicaciones. Asimismo el tema económico es un elemento que guarda relación directa con una parte importante del resto de la red y que deja ver entre sus principales elementos la falta de recursos

económicos y de personal disponible para el funcionamiento adecuado de la gestión del parque de viviendas sociales.

En segundo lugar realizamos un análisis del grado de *intermediación*. La intermediación de un nodo muestra su frecuencia de aparición entre otros dos que no están relacionados entre sí.

La tabla 26 muestra una clasificación de los doce nodos con mayor grado de intermediación. El hecho de puntuar alto en intermediación, implica que la actuación en estos nodos tendrá efectos sobre otros que no están enlazados. Por lo tanto, a nivel estratégico y de eficiencia, su interés es obvio.

Tabla 26. Clasificación de códigos según grado de intermediación

Nº nodo	Título Nodo	Valor
66	Coordinación	2556.179
3	Adjudicaciones de vivienda	1814.446
140	PRAI	1792.004
126	Ocupaciones ilegales	1190.333
99	Funciones profesionales	1012.428
175	Instrumentos	989.087
32	Causas de conflicto	976.232
159	Dificultades para establecer protocolos	683.000
13	Temporalidad en la adjudicación	608.746
12	Seguimiento adjudicación	576.000
37	Funcionamiento comunidad	441.473
170	Trabajo comunitario	395.064

Fuente: Elaboración propia.

En función de los resultados obtenidos en la tabla anterior, se deduce que a la hora de elaborar estrategias para la mejora de la gestión de la intervención pública en viviendas sociales es preciso tener en cuenta varios elementos centrales ya que posibilitan alcanzar la red completa, es decir, facilitan la influencia de las decisiones estratégicas en todas las áreas implicadas en la gestión de las VPS. En esta línea, la coordinación entre los distintos servicios de gestión, las adjudicaciones de vivienda y el PRAI se muestran como elementos con un alto índice de intermediación.

Por último realizamos un estudio de la *cercanía* de los nodos respecto del resto de la red, o lo que es lo mismo, la capacidad que tiene cada nodo de acceder a los demás nodos de la red. La intervención sobre un nodo con un alto índice de cercanía, tendría un efecto más rápido y trascendente sobre el resto de la red que la intervención sobre otro nodo con menor índice de cercanía. Este análisis reviste gran interés en nuestro estudio ya que define qué nodos serán los nodos clave para la modificación más eficiente y rentable de la red.

Tabla 27. Clasificación de códigos según índice de cercanía

Nº nodo	Título Nodo	Valor
66	Coordinación	1.723
99	Funciones profesionales	1.721
140	PRAI	1.720
3	Adjudicaciones de vivienda	1.720
175	Instrumentos	1.717
32	Causas de conflictos	1.715
118	Mejoras	1.714
170	Trabajo Comunitario	1.714
137	Planificación	1.712
37	Conflictos en el funcionamiento comunidad de vecinos	1.712

Fuente: Elaboración propia.

El análisis de cercanía relega a un segundo plano los aspectos económicos y los relacionados con los traspasos y ocupaciones ilegales de las viviendas. Los nodos más centrales (*cercanos*) son aquellos relacionados con la coordinación, la necesidad de adecuar las funciones profesionales, así como la mejora de los procesos de adjudicaciones de vivienda haciendo hincapié en los instrumentos, causas de los conflictos, posibles mejoras y trabajo comunitario para mejorar el seguimiento de las promociones.

Sorprende la tercera posición que ocupa el PRAI, tras el estudio de los parámetros se concluye que su localización podría estar derivada de la relación directa con los dos primeros nodos, coordinación y funciones profesionales, ya que es la primera iniciativa que a nivel andaluz se lleva a cabo desde la creación de AVRA y, por tanto, ha supuesto un proceso donde se han puesto de manifiesto las principales necesidades de mejoras que se detectan en la gestión pública de las viviendas sociales.

Los resultados vertidos en este capítulo fundamentan la discusión y la respuesta a las preguntas de investigación que se abordarán en el siguiente.

Capítulo IX.

Discusión de resultados

Con el objeto de estructurar el discurso de este capítulo y conocer la pertinencia de los resultados, orientaremos la discusión tomando como hilo conductor los objetivos planteados y las preguntas de investigación formuladas. Esto nos permitirá, además de realizar la discusión de los resultados obtenidos en el capítulo anterior, dar respuesta a las preguntas de investigación basándonos en los datos analizados y conocer si los objetivos propuestos para la tesis doctoral han sido cubiertos.

Pasamos, por tanto, a iniciar la discusión partiendo del primer objetivo específico.

9.1. Discusión de resultados sobre el objetivo 1

El *objetivo específico 1* establece la necesidad de conocer y analizar la realidad contextual-territorial y socio-demográfica de las promociones de viviendas sociales.

En el marco de este objetivo se formulaba la primera pregunta de investigación referida a si las zonas donde se ubican las promociones de viviendas sociales y el perfil sociodemográfico de las personas inquilinas guarda relación con el deterioro físico y convivencial de las promociones que son identificados por la Consejería de Vivienda y Obras Públicas, de donde parte la demanda de realización del proyecto de investigación “Modelización Socioespacial de la Intervención Social en Viviendas Sociales en Andalucía” que ha servido de soporte a esta tesis doctoral.

Si, nos atenemos a lo que marca la legislación y planificación vigentes, abordados en el marco teórico de esta tesis, las viviendas sociales deben cumplir

criterios de dignidad y adecuación para favorecer el derecho a la vivienda de las personas con mayor vulnerabilidad social potenciando, así, su integración social real y efectiva. Sin embargo, los procesos de deterioro evidenciados, pueden poner en jaque la satisfacción de estos derechos y derivar en una exclusión residencial entendida como la insatisfacción de las necesidades de alojamiento en condiciones de dignidad y adecuación que permita el normal desarrollo de las actividades cotidianas, el refuerzo de la inclusión social de las personas y el acceso, en condiciones de vida adecuadas, a los recursos públicos (Cortés & Antón, 2007, p. 62).

La medición de estos procesos de exclusión residencial se hace compleja ya que existen multitud de sistemas de indicadores que tratan de medir el nivel de exclusión al que está expuesto un determinado colectivo o zona geográfica (Brändle & Garica-Luque, 2013, p. 140). No obstante, diferentes autores han coincidido en la identificación de dimensiones claves para la determinación del nivel de exclusión residencial, entre ellas se recogen la adecuación y salubridad del entorno de las promociones, las condiciones de habitabilidad de la vivienda o el régimen de tenencia (Gomà, Subirats, & Brugué, 2005; Laparra & Pérez-Eransas, 2008; Raya, 2006; Vidal et al., 2006).

De acuerdo a estas dimensiones, los datos obtenidos arrojan un diagnóstico de las problemáticas sociales identificadas en el entorno donde se ubican las promociones. Los resultados en este ámbito muestran una realidad social multiproblemática, otorgando una puntuación elevada a diferentes problemas sociales de calado como son el desempleo (8,67 sobre 10 puntos), el consumo y venta de drogas (7,78 y 7,34) respectivamente. Con una representatividad más moderada pero también con un índice

elevado, superior a 5 puntos sobre 10, se sitúan otras problemáticas como la adicción al alcohol, ruidos, robos, problemas de limpieza y conflictos en la comunidad de vecinos.

El resto de problemáticas sociales por las que han sido consultados han obtenido una puntuación más reducida, siendo poco representativas, en las promociones estudiadas, problemáticas como la prostitución, conflictos a nivel de barrio o el absentismo escolar.

En la comparación entre la realidad de las promociones de viviendas y la realidad del barrio donde se insertan estas promociones, no se vislumbran grandes diferencias, en este sentido, destaca, a modo de excepción, el problema de los robos donde en las promociones se percibe más elevado (5,29) que en el resto del barrio (3).

No ocurre lo mismo, cuando los inquilinos son preguntados sobre el estado general del barrio en comparación con el de la ciudad. En esta equiparación se percibe una mayor diferencia que en el caso anterior, donde la satisfacción percibida sobre la situación general del barrio es muy inferior a la de la ciudad.

Centrándonos en la dotación de servicios, la satisfacción que muestran los inquilinos oscila entre una puntuación de 5,55 otorgada a los espacios verdes y los 8,24 puntos que alcanza la dotación de centros educativos en el entorno de las promociones. Encontramos, pues, que la dotación de servicios públicos y su funcionamiento son evaluados positivamente por parte de las personas residentes, excepto para el caso de ña satisfacción el servicio público de limpieza en el barrio no alcanza el aprobado quedándose en una calificación de 4,60 sobre 10 puntos.

La vivienda, por su parte, obtiene unos niveles de satisfacción más que aceptables tanto en su ubicación, como en las calidades de construcción y como satisfacción general, adquiriendo en estas variables calificaciones superiores a 7 puntos.

Por otra parte, centrándonos en el perfil de las personas inquilinas estudiadas encontramos, una media de edad relativamente elevada (46,46 años), con un nivel educativo extremadamente bajo. El 74,30% de la población inquilina encuestada tiene un nivel educativo de primaria o inferior, un porcentaje muy elevado si lo comparamos con la media andaluza que alcanza el 25,83%¹. La situación económica de la población inquilina es muy precaria, el 44,5% considera su situación mala o muy mala, mientras que el 40,1% la considera regular. Efectivamente, preguntados por el salario percibido, la media total no alcanza el salario mínimo interprofesional por vivienda. Datos que están en consonancia con la situación laboral de las personas inquilina, donde sólo el 20,1% de los encuestados manifiesta tener empleo.

En relación a la cohesión del vecindario, los datos muestran un vecindario con una alta cota de cohesión y con un elevado sentimiento de pertenencia.

Los datos recabados dibujan un perfil de barrio con mayores deficiencias que el resto de la ciudad donde emergen diferentes problemáticas sociales relacionadas, principalmente con el desempleo y el consumo y venta de drogas. Asimismo, se deduce una precaria situación económica y laboral de la población inquilina de viviendas sociales. A pesar de ello se observa una aceptable cohesión vecinal y una elevada

¹ Fuente: IECA. Explotación de la Encuesta de Población Activa del INE. 2017.

satisfacción con el barrio y las dotaciones de servicios públicos, a excepción de la limpieza urbana que obtiene puntuaciones deficientes.

Sin embargo, los resultados confirman la percepción de desigualdad urbana entre el barrio donde se ubican las promociones con respecto al resto de la ciudad.

Esta desigualdad urbana puede explicarse de acuerdo a tres tipos de factores (Alguacil, 2006, p. 193; Arias-Goytre, 2000; Pedreño, 2013, p. 129):

1. Factores físicos: relacionados con las características constructivas y urbanísticas que puedan ser inadecuadas para el desarrollo de la vida cotidiana en condiciones de normalidad e integración social.
2. Factores sociales: referido a los desajustes demográficos, conflictos culturales, actividades marginales o niveles educativos bajos.
3. Factores económicos: precarización económica de la población bien por la marginación de actividades tradicionales, por la implementación de determinadas políticas o por un elevado desempleo.

Esta clasificación facilita la respuesta a la pregunta de investigación planteada. Pues en los resultados expuestos no se encuentran evidencias de que el factor físico en las promociones de viviendas sociales sea un elemento o factor influyente de exclusión residencial o desigualdad urbana, pero sí parece obvio que los factores sociales y los factores económicos como el consumo y venta de drogas, el desempleo, el bajo nivel educativo de la población inquilina, y la precariedad económica sí comportan un conjunto de elementos que están incidiendo en una exclusión residencial que se refleja

en el deterioro físico y convivencial en las promociones de viviendas sociales estudiadas.

Además, como expone Alguacil (2006, p. 162) estos factores que se reproducen en zonas socialmente desfavorecidas son a la vez causa y consecuencia de una segregación residencial de este tipo de barrios en los que se insertan promociones de viviendas sociales.

En definitiva, atendiendo a la pregunta de investigación anteriormente planteada se puede decir que el deterioro de los factores sociales y factores económicos mencionados influyen en la desigualdad de las zonas donde se ubican las promcoines de vivienda y su entorno de la misma manera que la desigualdad urbana influye, recíprocemente, en el deterioro de las esferas social y económica.

9.2. Discusión de resultados sobre el objetivo 2

Continuando con la discusión de resultados, el *objetivo específico 2* pretende analizar los diferentes procesos y prácticas que constituyen la intervención pública en el parque de viviendas sociales de Andalucía a fin de identificar sus potencialidades, necesidades y problemáticas que puedan estar influyendo en la participación e integración social de las personas inquilinas.

Los procesos que se derivan de la intervención pública en materia de viviendas sociales están relacionados, principalmente, con la demanda, adjudicación y seguimiento de las viviendas. Como se ha visto en el marco teórico de esta tesis, la

legislación en este ámbito ha sufrido importantes modificaciones en los últimos años, especialmente tras el estallido de la burbuja inmobiliaria y la posterior crisis de vivienda que ha afectado principalmente a la población con mayor vulnerabilidad (Juárez, 2015). Estas modificaciones han estado dirigidas a garantizar el derecho de acceso a la vivienda y la restitución de la función social de la misma, como derecho llave para el acceso a otros derechos sociales que no podrían ser satisfechos adecuadamente en una situación de falta o precariedad severa de la vivienda (Arredondo, 2015; Gómez-Jiménez, 2017, p. 362)

La estrategia sobre la que se basa la planificación de viviendas en Andalucía, tras la crisis inmobiliaria, está centrada en el fomento del alquiler y la rehabilitación del parque público de viviendas². Sin embargo, la aplicación esta estrategia está encontrando importantes dificultades, auspiciadas, entre otras, por la tendencia política y normativa imperante en España desde mediados del siglo XX de priorizar la propiedad frente al alquiler, como se ha visto anteriormente en el marco teórico de esta tesis (Van-Halen, 2016). Esta política ha generado una *cultura de la propiedad* en la población que también se ha dejado notar en las promociones de viviendas sociales. En Andalucía, en el parque público de viviendas sociales una parte relevante de las personas inquilinas disfrutan de estas viviendas en régimen de propiedad cohabitando con otros inquilinos en régimen de alquiler. De manera más concreta, del total de viviendas de las promociones que han sido objeto de estudio en esta tesis, el 15,13% de las viviendas se encuentran en régimen de propiedad. Además, de acuerdo con los discursos analizados, ha sido frecuente la regularización de viviendas cuyos inquilinos accedieron de manera ilícita a la vivienda, bien a través de una ocupación ilegal, o bien

² Plan de Vivienda y Rehabilitación de Andalucía 2016-2020.

a través de una compra-venta y/o traspaso de la vivienda de la vivienda ilegal sin consentimiento de la administración pública titular de la vivienda. Esto ha generado en la actualidad un caldo de cultivo en el que fructifican casos de ocupaciones ilegales de vivienda y una elevada morosidad en el pago del alquiler de las personas inquilinas que están poniendo en jaque la sostenibilidad del modelo de gestión de viviendas sociales en Andalucía debido a los desajustes entre la escasa oferta de vivienda y la elevada demanda y a la contradicción de las políticas públicas de vivienda que pretenden garantizar el derecho de acceso a la vivienda y su función social pero que han favorecido durante décadas la venta de la vivienda como medio de dinamización económica (García-Pérez & Janoschka, 2016, p. 219) y que, a día de hoy, encuentra sus consecuencias más perversas en el deterioro social de las promociones de vivienda social.

Profundizando en esta realidad, y habiendo analizado los discursos de los profesionales de las entidades que tienen competencias en viviendas sociales (AVRA, RMDV y Servicios Sociales), se discuten los resultados de los procesos que se ponen en marcha dentro del modelo público de gestión de viviendas sociales.

El primero de ellos, es el registro de las personas demandantes de vivienda que a partir del Decreto 1/2012, de 10 de enero, se canaliza a través de los RMDV. Atendiendo a los resultados se extrae que esta canalización de las demandas de vivienda es considerada como positiva, contribuyendo a la mejora de la organización y de los procesos de adjudicación puestos en marcha. Sin embargo, se deduce del análisis cualitativo realizado, que el carácter local de los RMDV dificulta la estandarización de los procesos en todo el territorio andaluz ya que son numerosos los municipios que no

cuentan con un registro específico, siendo delegada su función en algún técnico municipal en el mejor de los casos, o siendo inexistente en multitud de ellos.

En los discursos analizados se reitera la existencia de conflictos en las promociones fuertemente ligados al proceso de adjudicación de viviendas y a las dificultades de coordinación interinstitucional. Entre ellos, la ocupación ilegal o la elevada morosidad en las promociones de viviendas sociales guardan una relación directa con la saturación del parque público de viviendas, que no dispone de viviendas suficientes para atender la demanda creciente en los últimos años tras la crisis económica y que observa cómo la ocupación ilegal, los traspasos y venta ilícitos de las viviendas de titularidad pública y la cesión de viviendas a familiares colapsan el parque de viviendas y perjudican seriamente el derecho de acceso a la vivienda y la función social de la misma.

Esta problemática introduce la siguiente fase o proceso dentro del modelo de gestión público de vivienda, el seguimiento. El seguimiento de la morosidad y atención a las viviendas era realizada, según se deriva del análisis, por una empresa externa. Sin embargo, con la llegada de la crisis económica y los recortes presupuestarios se ha prescindido de este servicio que se erige como la principal causa, por parte de los discursos de los profesionales entrevistados, por la que ha aumentado la morosidad y ha disminuido el control económico, social y convivencial directo en las viviendas sociales. Esto, sumado a la falta de medios técnicos y económicos, y las dificultades de coordinación de los Servicios Sociales con competencias en las zonas donde se ubican las promociones han dificultado las tareas de seguimiento de las viviendas por parte de

la administración pública, ha dado origen a situaciones de ilegalidad muy frecuentes en las promociones estudiadas.

Fruto de esta dificultad en el proceso de seguimiento, el resultado de medidas puestas en marcha para paliar esta problemática y fortalecer el alquiler de la vivienda social, como la minoración de renta, la flexibilización del abono de deuda, el aplazamiento de la repercusión de conceptos (IBI, reparaciones, etc), el abono de deuda eventual mediante reemisión de recibos, las tareas de auto-reparación para la compensación de la deuda o el programa de ayuda al inquilino, han tenido un repercusión muy limitada. Por una parte sólo el 14,4% de las personas inquilinas encuestadas conocían algunas de estas medidas y, por otra parte, la población beneficiaria ha sido aún más reducida oscilando entre 6,6% en el caso de la flexibilización del abono de deuda y el 0,9% de las personas beneficiarias de la medida de tareas de auto-reparación para la compensación de la deuda.

Todo esto, a pesar del cambio de orientación en la gestión del parque público de viviendas sociales, que a través de la Ley 4/2013, de 1 de octubre, extingue la Empresa Pública de Suelo de Andalucía (EPSA), constituida al amparo del Decreto 263/1985, creando la Agencia de Vivienda y Rehabilitación de Andalucía (AVRA). Aunque esta ley sólo refiere el cambio de nomenclatura, los cambios que se pretenden con el cambio de EPSA a AVRA son contundentes de acuerdo con los criterios de los gerentes de AVRA entrevistados, que pretenden pasar de un modelo de gestión empresarial a un modelo de gestión social del parque público de viviendas sociales.

No obstante, los resultados cualitativos obtenidos confirman que este cambio, aunque se le ha dado un mayor protagonismo a la intervención social y la figura del trabajador social emerge como el técnico referente en las tareas de seguimiento de las promociones, no ha calado en las direcciones provinciales de AVRA, donde la mayoría de los técnicos no perciben cambios en la gestión o, en su caso, los cambios percibidos los vienen motivados por otros argumentos como son la crisis económica o el cambio de grupo político que lideró la Consejería de Vivienda y Obra Pública en la Junta de Andalucía. Del mismo modo la población inquilina de viviendas sociales en Andalucía no percibe ningún cambio tras la modificación de titularidad del servicio, lo que viene a corroborar, como en el caso de las medidas emprendidas, la desconexión en el seguimiento de las viviendas entre los inquilinos y la administración competente en viviendas sociales.

Es necesario advertir que la recogida de datos de la investigación que soporta esta tesis se realizó entre los años 2014 y 2015, cuando la AVRA había tenido un recorrido temporal reducido, lo que puede ser una condición de relevancia para que el cambio de orientación no se haya implementado en todo el tejido institucional. Además, es en el año 2016 cuando AVRA aprueba sus estatutos regulados en Decreto 174/2016, de 15 de noviembre, donde se definen el objeto, las funciones y la organización de la Agencia, por lo que los resultados a fecha de la defensa de esta tesis han podido variar sensiblemente.

9.3. Discusión de resultados sobre el objetivo 3

Uno de los objetivos principales en el marco de esta tesis doctoral es analizar las funciones del papel del trabajo social en el modelo de gestión de viviendas sociales en Andalucía como disciplina profesional clave en la intervención en procesos exclusión social y segregación residencial.

Para la satisfacción de este objetivo, nos centraremos en las funciones de la profesión en las administraciones competentes en la gestión del parque público de viviendas.

En los resultados extraídos de los discurso de los técnicos de los RDMV entrevistados, se observan dificultades, además de las desigualdades territoriales en su implantación anteriormente expuestas, se observa que los profesionales del RMDV tienen un perfil técnico, principalmente procedente de profesiones del ámbito de la arquitectura y urbanismo, que contrasta con las necesidades manifestadas.

El análisis cualitativo realizado arroja, entre sus primeras conclusiones, la necesidad de contar en los RMDV con profesionales con formación relacionada con la intervención social. En el proceso de demanda, se presentan dificultades de atención a la población demandante debido a que en su mayoría, presentan un bajo nivel formativo, diferencias culturales, un alto índice de problemáticas socio-familiares y a menudo no cuentan con la documentación necesaria para tramitar el registro. Siguiendo a Celdrán (2015, pp. 91–92) las funciones del trabajo social como ofrecer información, orientación y asesoramiento a la población relacionados con los derechos y recursos sociales,

intervenir en núcleos convivencias en situación de riesgo social, gestionar la solicitud de prestaciones y servicios, coordinación con equipos profesionales de los demás sistemas de bienestar social, valoración social de las situaciones de personas y/o familiares inmigrantes o el seguimiento o apoyo personalizado en el ámbito de determinadas prestaciones, hacen del trabajo social un perfil profesional idóneo para la intervención en el proceso de atención a las demandas de vivienda social.

Por su parte, a pesar que la nueva Ley 9/2016, de 27 de diciembre, de Servicios Sociales de Andalucía refiere la intervención social en vivienda como uno de los ámbitos de actuación, y en su artículo 28.15^a referente a las funciones de los Servicios Sociales Comunitarios establece la función *coordinación con los servicios públicos de vivienda mediante el establecimiento de actuaciones conjuntas para el acceso a la vivienda, la adecuación y mantenimiento de la misma*, observamos entre los resultados expuestos que en la práctica no existe una regulación de las competencias en este ámbito manteniendo la inercia de la anterior ley 2/1998, de 4 de abril de Servicios Sociales de Andalucía que no especificaba ninguna función en este ámbito. Por tanto, en las entrevistas analizadas encontramos en el discurso cómo los trabajadores sociales de los servicios sociales entrevistados no tienen competencias específicas atribuidas para la atención a las necesidades sociales en materia de vivienda. A esto, se le suma la titularidad multinivel de los servicios sociales que, en función del tamaño del municipio es de carácter municipal o provincial. Esto, como en el caso de los RMDV, redundando en una desigualdad territorial que impide establecer una coordinación equitativa en la Comunidad Autónoma, dejando en manos de las competencias individuales y la implicación profesional de los técnicos la coordinación con los RMDV y AVRA (Pisarello, 2013, p. 151).

Todo esto, contribuye a una falta de definición de funciones y ausencia de protocolos de derivación y coordinación que conlleva una ralentización de los procesos de demanda, adjudicación y seguimiento de las viviendas. En los datos se observa una relación directa entre los códigos extraídos relacionados con la indefinición de las funciones de los trabajadores sociales en los Servicios Sociales y AVRA con la ralentización de los procedimientos y los conflictos en viviendas sociales.

Si nos centramos en la figura del trabajador social de AVRA, advertimos que el trabajo social ha ayudado a poner en valor el conocimiento y profundización sobre las necesidades sociales de los individuos, anteponiendo a la persona frente a la estructura.

Esto ha sido posible gracias a la atención directa realizada por los trabajadores sociales en AVRA que se compone de: atención a la discapacidad, atención a las necesidades sociales de los inquilinos, visitas domiciliarias, reducción de la conflictividad, reducción de la morosidad, y la intervención individualizada, el seguimiento, y fomento de la participación vecinal.

Sin embargo, también se extrae de los datos, que los profesionales carecen de instrumentos y protocolos estandarizados para la realización de la intervención social, dejando en manos de cada profesional la priorización de las intervenciones a realizar, el registro de éstas y la estrategias para llevar a cabo esta atención directa. Siguiendo a Ferreiro (2015, p. 8) el desarrollo de protocolos de intervención es fundamental para la utilización de un lenguaje común entre los profesionales del trabajo social de AVRA que permita delimitar los conceptos, procedimientos y pautas de actuación definidas para, por una parte, intervenir equitativamente en todas las demarcaciones territoriales,

y, por otra parte, mejorar la calidad del servicio por la vía de la posibilidad de implementación mejoras en los procesos, controlar la calidad y eficiencia de los mismos.

9.4. Discusión de resultados sobre el objetivo 4

Por último, con el objeto de contribuir a la mejora de la integración social de las personas inquilinas de vivienda sociales se han recogido propuestas mejora partiendo de las necesidades y problemáticas detectadas y se ha desarrollado un modelo de análisis causal orientado a la toma de decisiones estratégicas que permite priorizar las propuestas de mejora de acuerdo a su eficiencia y repercusión en la realidad objeto de estudio.

Como fruto de la tesis realizada sobre intervención social en viviendas sociales en Andalucía, y tratando de recoger los hallazgos vertidos a lo largo de este trabajo, se puede concluir que la mejora del modelo de gestión de viviendas sociales para el incremento de la integración social de los inquilinos comprende dos etapas diferenciadas.

Por una parte, sobre la intervención pública, estaría encuadrada en el marco de la gestión de la administración en los procesos de registro y selección de demandantes, adjudicación de viviendas y control de rentas de alquiler. Y, en segundo lugar, estaría más centrada en el contexto social de las promociones y en la resolución de conflictos donde se incluyen las tareas de seguimiento de las comunidades vecinales y sostenimiento de la convivencia social.

9.4.1. Gestión de la intervención pública

Como se ha señalado en capítulos precedentes, la gestión pública en materia de viviendas sociales supone un verdadero reto. En primer término, debido a la distribución de competencias entre distintas administraciones de diversa titularidad pública, que dificulta la eficiencia de los procedimientos y la aplicación en igualdad de en todos los territorios puesto que el gobierno de las entidades locales difiere enormemente entre municipios (Pisarello, 2013, p. 151). Y, en segundo término, por el volumen de competencias a lo largo de todo el proceso desde la recepción de la demanda, hasta la adjudicación, seguimiento y finalización, en su caso, del contrato con el inquilino.

De este modo, el diseño de un nuevo modelo de gestión de la intervención social pasa por incluir todo el proceso de la intervención pública, desde el registro de los demandantes en los RMDV, hasta el seguimiento y mantenimiento de las promociones, pasando por los procesos de adjudicación y ocupación de la vivienda.

Centrándonos en el procedimiento de registro de las personas demandantes de vivienda recogido en el Decreto 1/2012, de 10 de enero, por el que se aprueba el Reglamento Regulador de los Registros Públicos Municipales de Demandantes de Vivienda Protegida, y que supone el primer paso para la potencial adjudicación de una vivienda social, se observa que la totalidad de los modelos de solicitud con los que trabajan los Registros de Demandantes de Vivienda se ajustan de manera adecuada a los requisitos previstos por el citado Decreto.

No obstante, es preciso atender a las especificidades de los datos exigidos. Así, además de los datos personales del solicitante y de los miembros de la familia, los ingresos económicos familiares, las declaraciones de preferencia del municipio y de no ser titular de otra vivienda o el régimen de acceso al que opta, sólo se incluyen como elementos de diversidad el número de dormitorios o superficie útil, el grupo de especial protección en que se incluye y la necesidad o no de una vivienda adaptada. Estos requisitos, por tanto, hacen referencia a la diversidad de tamaño familiar, la discapacidad o la del perfil familiar de protección especial como son los jóvenes, mayores, familias numerosas, familias monoparentales, víctimas de violencia de género, víctimas del terrorismo, personas procedentes de rupturas de unidades familiares, emigrante retornados, personas dependientes o familias en situación de riesgo o de exclusión. El conocimiento de esta diversidad por parte de la administración, aunque es indudablemente necesaria para la priorización de las solicitudes y la adecuación de las viviendas a las necesidades de las familias adjudicatarias, es manifiestamente insuficiente para conocer las características sociales y de diversidad de las familias.

Sin embargo, la atención a estos elementos son primordiales para la adecuación de las viviendas y su contexto social a las necesidades y perfil de las familias adjudicatarias y, derivado de esto, una minimización de las fuentes de posibles conflictos sociales y vecinales.

Asimismo, la consideración de las interrelaciones existentes entre los elementos de diversidad es fundamental para garantizar de una buena convivencia vecinal. Además de la procedencia, nacionalidades y filiación étnica, es preciso tener en cuenta las interrelaciones con otros elementos como son la variedad de idiomas,

religiones, estatus legales, género, nivel educativo o edad, todos ellos necesarios para evaluar correctamente las condiciones sociales, culturales y económicas de las distintas familias demandantes de vivienda (Vertovec, 2007).

Otro elemento crucial, además de la incorporación de elementos de diversidad a los modelos de solicitud, es la recogida de información por parte de los RMDV. Para completar la información de las familias, además del modelo de solicitud, sería importante la realización de una entrevista en profundidad con la familia para recoger de manera fehaciente las características culturales y sociales de la misma con el objetivo de favorecer el posterior proceso de integración social en la vivienda adjudicada. En esta línea, sólo son entrevistadas, desde los servicios sociales, aquellas familias en situación de riesgo o exclusión social en aras de obtención de la certificación de esta condición por parte de los servicios sociales.

Sin embargo, la función de un equipo social en el proceso de registro de demandantes para la obtención y análisis de la información cualitativa de la familia demandante ayudaría a aminorar las dificultades de integración social y reducir el deterioro social de las promociones.

9.4.2. Mejorar los canales de coordinación inter e intrainstitucional

A la luz de los datos aportados por el análisis de la centralidad de la red causal y las influencias indirectas, se observa que los discursos relacionados con la falta de disponibilidad de viviendas y la escasez de recursos económicos como causantes de la problemática en viviendas sociales pierde peso específico, emergiendo otras causas o

nodos más influyentes relativos a los procesos de coordinación y definición de las funciones de los profesionales.

Así, se deduce que una mejora en las dinámicas de coordinación entre las entidades encargadas de la gestión de las viviendas sociales, tendrá un impacto importante en el resto de la realidad del fenómeno estudiado.

Los resultados explican que para mejorar la gestión del parque de viviendas sociales y evitar, en mayor medida, las consecuencias negativas que se derivan de un modelo de gestión inadecuado, se deberían mejorar los cauces de coordinación interna, entre las delegaciones territoriales de AVRA, y externa, entre las distintas entidades con competencias en la materia.

En cuanto a la coordinación interna, se observa en las entrevistas realizadas a los técnicos una desconexión importante entre los discursos de los profesionales de los Servicios Centrales con los de las Delegaciones Provinciales en temáticas importantes para la entidad como son la visión de la función social de la vivienda como temática transversal a las áreas de intervención de la Agencia, o a decisiones como la paralización de los desahucios o la implantación de programas como el PRAI. Además, llama la atención cómo determinadas acciones o intervenciones exitosas puestas en marcha en determinadas provincias no han trascendido a otras provincias para su utilización, menguando así la capacidad de mejora de la intervención de la Agencia. En segundo término, es necesario profundizar en la coordinación entre los profesionales de AVRA, de los Registros Municipales de Demandantes de Vivienda y de los servicios sociales.

Por tanto, se estima necesaria la reconfiguración de los canales de coordinación interna de AVRA, que permita fluir la información desde los servicios centrales a las delegaciones provinciales y viceversa. Asimismo, una mayor conexión entre los técnicos de las delegaciones provinciales que permitan una mejor colaboración y aprendizaje mutuo y exposición de buenas prácticas, supondría una mejora importante a la hora de intervenir, de manera igualitaria, en todo el territorio andaluz y con mayores posibilidades de éxito.

Por otra parte, la coordinación entre los RMDV, AVRA y los servicios sociales, es muy limitada a determinados procedimientos y, salvo en determinados municipios, no es una relación continuada y periódica. Este hecho tiene consecuencias que se dejan ver en los retrasos en la adjudicación de viviendas, en el aumento de la conflictividad social y dificultad de integración de las promociones en las barriadas donde se insertan.

La puesta en marcha de herramientas como la Red Nerea dirigida la compartición de datos entre las distintas entidades suponen un avance pero su eficacia se ha visto limitada por la dificultad de uso y por las limitaciones de personal de los municipios con menos habitantes y recursos. Por otra parte, la laxitud de las funciones definidas para los servicios sociales en materia de vivienda en la normativa vigente, deriva en una escasa implicación de los mismos en el sostenimiento de la convivencia y la intervención social en las promociones de viviendas sociales.

Así, el modelo de gestión de intervención social en viviendas sociales debe pasar por rediseñar un plan de intervención conjunta entre las entidades que trabajan en

vivienda, además de contar con los recursos y dispositivos locales, tanto públicos como privados, para garantizar una intervención integral desde todas las áreas que comprende la vivienda.

9.4.3. Definir las funciones profesionales y elaboración de instrumentos

Los resultados del análisis causal demuestran que la definición de las funciones profesionales de los técnicos que intervienen en los procesos de registro, adjudicación y seguimiento de las personas adjudicatarias de viviendas sociales es el segundo elemento más influyente en el resto de la red, después de la coordinación de las diferentes administraciones con competencia en el ámbito de estudio.

Tras el análisis cualitativo de los discursos estudiados, se observa que las funciones de los profesionales no se encuentran correctamente definidas. Es frecuente la disparidad de funciones que ejercen profesionales de un mismo ámbito competencial en los distintos municipios y provincias estudiadas. También son recurrentes los discursos de profesionales que asumen trabajos que exceden sus competencias por la necesidad de cubrir determinadas funciones no previstas en el proceso de adjudicación y seguimiento o bien por mejorar el servicio que se presta a la población administrada.

En este sentido, resulta revelador el desconcierto que se percibe por parte de los técnicos, al hablar sobre los instrumentos de trabajo para la protocolarización del servicio. En una parte representativa, no utilizan instrumentos de trabajo comunes donde se estandaricen la recogida de información y se establezcan patrones de intervención, sino que la organización del trabajo de los técnicos difiere en cada una de

las provincias y los instrumentos utilizados para mejorar sus gestión son elaborados por los propios técnicos en función de las características de las promociones con las que trabajan.

Sería preciso profundizar en la delimitación y definición de las funciones profesionales de los técnicos intervinientes a fin de evitar duplicidad de funciones y agilizar el proceso de adjudicación de vivienda, así como mejorar los procesos de seguimiento de las promociones.

9.4.4. Morosidad, ocupaciones ilegales y desahucios

Los conflictos generados por la elevada morosidad de los inquilinos en el pago del alquiler de las viviendas sociales y las ocupaciones ilegales están entre los elementos más presentes en el discurso de los entrevistados. Sin embargo, en el estudio de las causas profundas, estos elementos dejan de tener peso específico.

De acuerdo al análisis de cercanía realizado, se observa que la morosidad y las ocupaciones ilegales no tienen especial relevancia, o lo que es lo mismo, una modificación en estos elementos no tendrá una excesiva influencia en el resto de la realidad estudiada. Esta situación es debido a que tanto la morosidad como las ocupaciones ilegales aparecen como consecuencia de un modelo de gestión inadecuado, y no como causa del mismo. Por tanto, parece lógico que la adopción de medidas para la reducción de la morosidad o las ocupaciones ilegales no tiene especial incidencia en la mejoría del modelo de gestión, en cambio, sí se muestra una relación en el sentido

inverso, es decir, una mejora en el modelo de gestión favorecería la reducción de la morosidad y las ocupaciones ilegales.

A nivel estratégico este dato reviste una importancia crucial puesto que estas variables centran buena parte de los discursos de los entrevistados, y son enfocados como una de las problemáticas sobre la que intervenir. De hecho, medidas en las que se ha puesto particular interés y esfuerzo como, por ejemplo, el PRAI van dirigido a incidir directamente en esta problemática. Sin embargo, observamos que la puesta en marcha del PRAI no ha conseguido la repercusión que de él se esperaba, por causas como la dificultad de información a los inquilinos, el reducido arco de población potencialmente beneficiaria de este programa o la limitada contundencia de sus medidas.

Es por ello que medidas centradas en causas más profundas como la dificultad del seguimiento de las promociones o la necesidad de mejorar el trabajo comunitario podrían incidir en mayor medida en problemáticas como el aumento de la morosidad o las ocupaciones ilegales.

Por otro lado, en lo referente a los procedimientos monitorios por falta de pago del alquiler y los procedimientos de desahucio, es preciso mencionar que en los últimos años, apelando a la función social de la vivienda, AVRA ha frenado en gran medida estos procedimientos iniciando procesos de negociación con los inquilinos para el pago de la deuda del alquiler de la vivienda. Sin embargo, es recurrente el discurso en que habla de estos procedimientos como una herramienta útil para el cobro del alquiler o, al menos, como un medio para poder combatir el crecimiento de la morosidad entre los

inquilinos, y, por tanto, al frenar estos procedimientos, las herramientas de las que disponen son débiles para poder negociar el pago puntual de la deuda.

El cambio de política de AVRA, no es compartida por gran número de los entrevistados, quienes manifiestan no entender el por qué de la renuncia a estos procedimientos, o, en otros casos, achacan esta decisión a motivos políticos o electoralistas debido al malestar social provocado por las ejecuciones hipotecarias procedentes de entidades bancarias (Cano & Etxezarreta, 2014, p. 48).

En esta línea, de acuerdo a lo concluido con anterioridad, la influencia de decisiones políticas sobre las decisiones emanadas desde el ámbito de gestión, suponen un limitación al modelo, puesto que a menudo las necesidades de rédito político obligan a objetivos a corto plazo, mientras que el modelo de intervención debe ser continuado.

9.4.5. Seguimiento social y resolución de conflictos

La falta de personal y la eliminación del operador externo encargado de visitar las viviendas para controlar la deuda y facilitar la comunicación de la administración con los inquilinos se encuentran entre las principales causas identificadas por los entrevistados del rápido deterioro social y físico de las viviendas sociales. De acuerdo con los discursos, una mayor dotación de personal permitiría un seguimiento adecuado de las promociones y de las familias adjudicatarias, así como un mejor control de los conflictos vecinales y una reducción de las ocupaciones ilegales. En último término, se señala la crisis económica y los recortes presupuestarios como los causantes de la falta

de personal y, consecuentemente, de la dificultad para llevar a cabo el seguimiento adecuado.

Asimismo, según la percepción de los inquilinos, aunque muestran una elevada satisfacción con la vivienda (7,82 puntos sobre 10), suspenden la labor de mantenimiento de la Junta de Andalucía con una nota de 4,51 puntos sobre 10 y reconocen la existencia de problemas sociales en su vecindario como son el desempleo con una puntuación de 8,82 sobre 10, consumo de drogas (5,55 puntos) y problemas de conservación y limpieza de las calles y aceras (5,17 puntos) entre otros.

El estudio de la cercanía de la red causal sitúa las variables de resolución de conflictos, la planificación, el trabajo comunitario y la resolución de conflictos para el funcionamiento de las comunidades de vecinos entre los puestos sexto y décimo de las variables con mayor capacidad de influir en el resto de la red, y por tanto, elementos estratégicos de intervención.

Por tanto, además de la coordinación y definición de funciones e instrumentos profesionales anteriormente detalladas, el trabajo comunitario en los barrios donde se insertan las promociones y la intervención social con las comunidades de vecinos son dos elementos fundamentales para mejorar la gestión de las viviendas sociales y sobre las que un nuevo modelo de gestión debería basarse para tener mayores garantías de éxito.

En esta fase la intervención de los servicios sociales debería ser determinante, sin embargo, a tenor de las entrevistas realizadas a trabajadores sociales de los servicios

sociales, su participación en materia de vivienda se centra principalmente en la fase de registro de demandantes donde realizan la valoración de las familias en riesgo de exclusión. Por contra, la intervención de los servicios sociales en la fase de seguimiento y sostenimiento social de las promociones es prácticamente nula, limitándose a demandas puntuales de los vecinos como usuarios de los mismos.

La coordinación de AVRA con los servicios sociales debería derivar en una planificación de intervención social en viviendas sociales como elementos sensibles en el contexto social dentro de un barrio al que acceden familias en riesgo de exclusión social o con escasos recursos económicos. Esta intervención debería ir orientada a los problemas sociales que se vivienda en la zona y que, como se ha visto anteriormente, los inquilinos aciertan en identificar como son el desempleo, el consumo de drogas, etc. Sin duda, la participación de las comunidad de vecinos en esta intervención sería fundamental para el logro de los objetivos propuestos, para ello un enfoque desde la pedagogía del hábitat (Ruiz-Ballesteros & Cantero-Martín, 2009, p. 604), como se ha recogido en capítulos anteriores, se erige como un elemento a tener en cuenta en el modelo de gestión.

Un modelo de intervención social en viviendas sociales que busque la plena integración social de las viviendas debe intervenir centrándose en las causas profundas de las problemáticas sociales. En el caso que nos ocupa, se requiere, en primer lugar, de una mayor atención a la diversidad en el proceso de solicitud de la demanda de vivienda. En segundo lugar, una mejor coordinación entre las instituciones con competencias en vivienda para agilizar los procedimientos y corregir los desajustes que se vayan originando en el modelo. En tercer lugar, se precisa de una mejor definición de

las funciones e instrumentos profesionales con los que cuentan los técnicos para la gestión e intervención, con el objetivo de evitar duplicidades, mejorar la eficiencia del servicio y equiparar la calidad de la intervención en todos el territorio andaluz minimizando las diferencias en la prestación del servicio que se producen por diversas variables como el tamaño del municipio, la presencia de dispositivos municipales especializados en vivienda o las diferentes dotaciones de personal. Por último, el nuevo modelo de gestión de potenciar la intervención comunitaria e intensificar el seguimiento de las promociones con el fin de mitigar los problemas y conflictos sociales que impiden, en definitiva, una adecuada integración de las viviendas y sus inquilinos en la sociedad en la que se insertan.

En similares condiciones los modelos de vivienda en los que prima la vivienda de alquiler frente a la vivienda en propiedad son más adaptables a las crisis económicas y a los vaivenes del mercado inmobiliario. Cuando se contrae la economía la demanda de propiedad se traslada a la demanda de vivienda en alquiler para lo que es preciso tener un mercado de alquiler suficiente y adecuado capaz de absorber esta demanda en tiempos de crisis y España tiene un 82% de vivienda en propiedad (Priemus, 2011).

Hasta la crisis inmobiliaria del 2008 *“la política de vivienda en España permanece inmutable en lo fundamental a lo largo de los últimos sesenta años. Sus principales rasgos son: el absoluto predominio de la venta/propiedad (el 82% del parque), la insuficiencia de la oferta en alquiler (el 1% es público y el 10% privado) y el descuido de las políticas de suelo en los ámbitos locales”* (Palacios, 2013, p. 219; Vinuesa, de la Riva, & Palacios, 2009) posteriormente hubo un desarrollo legislativo

dirigido a atenuar las consecuencias negativas que trajo esta inmovilidad en la normativa.

De acuerdo con Pareja-Eastaway & Sánchez-Martínez, (2015, p. 170), es necesario diseñar un modelo estratégico de provisión de viviendas independiente de las fluctuaciones del mercado de vivienda y de la economía. Pasar de un modelo de vivienda protegida “residual”, esto es, dirigido a determinados colectivos con vulnerabilidad social, a un modelo integral, donde la vivienda social no responda sólo a una cuestión de justicia social sino también a la posibilidad de sostenimiento cuando existan periodos de recesión económica, teniendo claro que la vivienda social en propiedad no tiene cabida en un sistema sostenible.

Capítulo X.

Conclusiones

10.1. Conclusiones

A modo de resumen de lo recogido en esta tesis doctoral se pueden realizar las siguientes conclusiones:

1. El derecho de acceso a una vivienda es un derecho constitucional recogido en los principales tratados internacionales. Este derecho, además, supone el acceso a otros derechos sociales que no podrían materializarse si no se alcanzan unas condiciones dignas y adecuadas de la vivienda. Sin embargo, tradicionalmente las políticas de vivienda en España han subyugado esta función social al interés económico y especulativo de la misma, en un país en el que la construcción ha sido uno de los motores económicos y de empleo más sólidos.
2. La vivienda protegida también ha estado sometida a la lógica de mercado lo que ha contribuido a conformar un parque público de viviendas escaso, que ha relegado su función social a precios asequibles por medio de la priorización de la venta frente al alquiler y la especulación urbanística.
3. Esta visión económica y especulativa de la vivienda unida a la crisis económica mundial sufrida desde finales del 2007 contribuyeron al estallido de la burbuja inmobiliaria y la posterior crisis de vivienda, que evidenció la supresión de facto del derecho efectivo de acceso a la vivienda por medio del aumento indiscriminado de ejecuciones hipotecarias y desahucios, que se realizaron en los años posteriores a la crisis y el incremento de la demanda de viviendas sociales de un parque público incapaz de absorber las necesidades de vivienda de la sociedad, afectando, principalmente, a los colectivos con mayor vulnerabilidad social.

4. Ante esta situación, la administración pública andaluza modificó el modelo de gestión pública de viviendas sociales con el objetivo de recuperar su función social. Este nuevo modelo determinó la extinción de la Empresa Pública de Suelo de Andalucía y la creación de la Agencia de Vivienda y Rehabilitación de Andalucía, la inclusión de los Registros Municipales de Demandantes de Vivienda, la paralización de las ejecuciones hipotecarias, y el fomento de medidas para favorecer el alquiler y la rehabilitación frente a las dinámicas de construcción y especulación seguidas hasta la crisis.
5. Pese a ello, se observa un deterioro físico y convivencial en las promociones de viviendas sociales en Andalucía que suponen el marco de investigación en el que se desarrolla esta tesis.
6. La presente tesis doctoral aporta un análisis en profundidad del contexto social y habitacional de las promociones de viviendas sociales, así como de la situación socioeconómica de la población inquilina. Fruto de este análisis se puede concluir que, a pesar de la satisfacción generalizada sobre las calidades constructivas y arquitectónicas de las viviendas y la suficiente dotación de servicios públicos de las zonas donde se ubican las promociones, se observa la presencia de problemáticas sociales como el consumo y venta de drogas y un elevado desempleo, entre otras, que contribuyen a un deterioro de la convivencia en estas viviendas. Además se extrae un perfil socioeconómico de riesgo en la población inquilina con un nivel educativo muy bajo, precariedad en el empleo y recursos económicos insuficientes.
7. Otra de las aportaciones novedosas de la tesis estriba en el estudio de la intervención pública en la gestión de estas viviendas. La investigación realizada aporta datos sobre las principales dificultades y problemáticas que exponen los profesionales de

las administraciones competentes en la gestión del parque público de viviendas. Destacan la ralentización de los procesos de registro de demanda y adjudicación de viviendas sociales debido a la falta de técnicos especializados en intervención social en los Registros Municipales de Demandantes de Vivienda, las dificultades de coordinación interinstitucional de estas administraciones de titularidad multinivel que impiden una gestión equitativa en todo el territorio andaluz y la ausencia de viviendas sociales disponibles. La gestión y seguimiento de estas viviendas presenta una elevada conflictividad a causa de las ocupaciones ilegales, la elevada morosidad y los procesos de desahucios y ejecuciones hipotecarias. El afrontamiento de estas problemáticas por parte de los profesionales de la Agencia de Vivienda y Rehabilitación en Andalucía presenta importantes dificultades relacionadas con la falta de personal suficiente para atender todas las viviendas sociales del parque público y la ausencia de protocolos e instrumentos de gestión estandarizados para la corrección de la conflictividad observada. Esto está contribuyendo en una desconexión entre la administración, incapaz de gestionar las problemáticas tanto económicas, como sociales y convivenciales, y la población inquilina. La escasa repercusión de las medidas puestas en marcha para la reducción de la morosidad y la ayuda al inquilino emprendidas por AVRA evidencian las dificultades del proceso de seguimiento.

8. La profesión del trabajo social se erige como pieza clave en la regeneración social de las promociones de vivienda, evitando el deterioro y la exclusión residencial y garantizar la función social de la misma. El análisis de las funciones que realizan los trabajadores sociales de las administraciones competentes en el ámbito de estudio, evidencia la necesidad de incorporación y/o consolidación de su figura dotados de

los instrumentos y medios adecuados que permitan enfocar su labor hacia garantizar la función social de la vivienda.

10.2. Limitaciones y futuras líneas de investigación

La presente tesis realiza un análisis sincrónico de la intervención social pública en viviendas sociales en Andalucía, en un momento de profundos cambios en la legislación relativa al objeto de estudio, con el fin de ajustar la regulación de la adjudicación y gestión de estas viviendas a la nueva realidad social surgida tras la crisis económica sufrida. Esto ha permitido obtener una imagen en un espacio temporal concreto de un fenómeno de estudio, que, por el contrario, por estar sujeto a la realidad social, económica y política tiene un carácter dinámico

En este sentido, el proyecto de investigación “Modelización Socioespacial de la Intervención Social en Andalucía” que da soporte a esta tesis, se enmarca dentro de una serie de proyectos de investigación encargados por la Consejería de Vivienda y Obra Pública de la Junta de Andalucía a diferentes universidades e instituciones de investigación, con el objetivo de analizar la realidad del parque público de viviendas como paso previo a la introducción de mejoras y la revisión de la planificación del modelo de gestión pública en materia de vivienda.

Los resultados de estas investigaciones han contribuido a la configuración y puesta en marcha de diferentes normativas y regulaciones que ha incorporado mejoras extraídas de estas investigaciones como son el Plan Andaluz de Vivienda y Rehabilitación 2016 – 2020 o la publicación del Decreto 174/2016, de 15 de noviembre,

por el que se aprueban los Estatutos de la Agencia de Vivienda y Rehabilitación de Andalucía (AVRA).

Por tanto, partiendo del dinamismo y complejidad del objeto de estudio, la evolución de las estrategias de adjudicación y gestión de viviendas públicas introducidas por las leyes postcrisis tras el estallido de la burbuja inmobiliaria, y atendiendo a la consolidación de un renovado marco legal sobre la intervención social y gestión de la vivienda pública posterior al análisis de resultados de esta tesis, se hace necesario un estudio diacrónico del fenómeno de la intervención social en viviendas sociales que permita conocer su evolución y ajustar el modelo de gestión a las nuevas necesidades y características sociales de los demandantes e inquilinos de estas viviendas.

Por otro lado, debido a limitaciones presupuestarias y temporales, la tesis ofrece un estudio sobre una muestra de 2.525 viviendas distribuidas en 21 promociones de viviendas sociales en Andalucía seleccionadas de acuerdo a criterios de tamaño de la población donde se insertan, número de viviendas por promoción, tipología unifamiliar o plurifamiliar de las promociones, régimen de tenencia y funcionalidad. Asimismo, se han realizado 404 encuestas a inquilinos, 36 entrevistas a informantes clave de estas viviendas y 55 entrevistas a profesionales de AVRA, RDMV y Servicios Sociales con competencias en las promociones seleccionadas

Esta muestra, a pesar de su extensión y de estar territorialmente representadas todas las provincias andaluzas, ofrece limitaciones en cuanto al tamaño muestral. Por una parte, en relación al número de viviendas, AVRA gestiona un parque de viviendas

sociales próximo a las 80.000 viviendas, esto supone que la muestra apenas alcanza el 3,15% del universo muestral. Además la selección del muestreo, aunque ha incluido los criterios de muestreo anteriormente referidos, no ha cumplido criterios de aleatoriedad, sino que ha sido propuesta de manera directa por la Consejería de Vivienda y Obra Pública de Vivienda de acuerdo a sus intereses estratégicos.

Por su parte, en el trabajo de campo se han encontrado dificultades para la identificación de responsables de los RDMV en los municipios donde se ubican las promociones de la muestra. Del mismo modo, la falta de disponibilidad de técnicos de servicios sociales con conocimientos sobre las competencias en materia de vivienda e intervención social en las promociones seleccionadas ha contribuido a una sobrerrepresentación de técnicos y gerentes de AVRA en la muestra.

Por tanto se requiere de un estudio más amplio, incluyendo mayor número de promociones de viviendas en la muestra y añadiendo criterios de selección más completos para la realización de un muestreo representativo que minimice los errores de la muestra y aumente la confiabilidad de los resultados.

Por último, el contexto de intervención social y de gestión pública de viviendas abordadas en la tesis doctoral guarda una relación directa y de dependencia con otros factores derivados del contexto urbanístico y contexto arquitectónico de las promociones.

Tanto la dimensión urbanística como la arquitectónica fueron estudiadas en el proyecto de investigación que ha dado soporte a esta tesis doctoral, sin embargo, la falta

de disponibilidad de datos arquitectónicos y constructivos recabados en las bases de datos de AVRA, unido al reducido número de promociones estudiadas han contribuido a obtener unos resultados que, aunque muestran tendencias y posibles escenarios, carecen de consistencia científica suficiente, motivo por el que han sido excluidos de esta tesis doctoral. Esto ha limitado el abordaje de los resultados desde un enfoque integral.

Ante esto se estima necesario dar mayor solidez a los datos urbanísticos y arquitectónicos para un abordaje de la realidad del modelo de gestión pública de viviendas sociales integrando las dimensiones contextual, social, urbanística y arquitectónica.

A modo de resumen, las líneas de investigación futuras que emanan de esta tesis se enumerarían de la siguiente forma:

1. Establecer un estudio diacrónico y procesual de la intervención social pública realizada en las promociones de viviendas sociales.
2. Ampliar la muestra de estudio, incluyendo, además del incremento del número de casos, criterios de selección más completos que ayude a mitigar los errores de la muestra y favorecer la consistencia y robustez de los resultados.
3. Dotar de mayor integralidad a los resultados incluyendo un análisis arquitectónico y urbanístico de mayor profundidad en las promociones de viviendas sociales.

10.3. Conclusions

The following conclusions can be drawn from this doctoral thesis:

1. The right of access to housing is a constitutional right enshrined in the main international treaties. This right also implies access to other social rights that could not be realized if decent and adequate housing conditions were not achieved. However, housing policies in Spain have traditionally subjugated this social function to the economic and speculative interest of housing in a country where construction has been one of the strongest economic and employment drivers.
2. Social housing has also been subject to the logic of the market, which has contributed to the creation of a public stock of scarce housing, which has relegated its social function to affordable prices through the prioritisation of sales over rent and urban speculation.
3. This economic and speculative view of housing coupled with the global economic crisis since late 2007 contributed to the bursting of the housing bubble and the subsequent housing crisis, which evidenced the suppression of the effective right of access to housing through the indiscriminate increase in foreclosures and evictions, which took place in the years following the crisis and the increase in demand for social housing in a public park that was unable to absorb the housing needs of society, mainly affecting the most socially vulnerable groups.
4. Faced with this situation, the Andalusian public administration modified the model of public management of social housing with the aim of recovering its social

function. This new model led to the extinction of the Public Land Company of Andalusia and the creation of the Andalusian Housing and Rehabilitation Agency, the inclusion of the Municipal Registers of Housing Claimants, the halting of mortgage foreclosures, and the promotion of measures to favour rent and rehabilitation in the face of the dynamics of construction and speculation followed up to the crisis.

5. Despite this, a physical and convivial deterioration can be observed in social housing developments in Andalusia, which represent the research framework in which this thesis is developed.

6. This doctoral thesis provides an in-depth analysis of the social and housing context of social housing developments, as well as the socio-economic situation of the tenant population. As a result of this analysis it can be concluded that, despite the general satisfaction with the construction and architectural qualities of the dwellings and the sufficient provision of public services in the areas where the developments are located, the presence of social problems such as the consumption and sale of drugs and high unemployment, among others, can be observed, which contribute to the deterioration of the coexistence of these dwellings. In addition, a socioeconomic risk profile is extracted from the tenant population with a very low level of education, precarious employment and insufficient economic resources.

7. Another of the novel contributions of the thesis is the study of public intervention in the management of these dwellings. The research carried out provides data on the main difficulties and problems encountered by professionals from the competent administrations in the management of public housing stock. They highlight the slowdown in the processes of registration of demand and allocation of social

housing due to the lack of technicians specialized in social intervention in the Municipal Registries of Housing Claimants, the difficulties of inter-institutional coordination of these multi-level administrations that prevent equitable management throughout the Andalusian territory and the absence of social housing available. The management and monitoring of these homes presents a high level of conflict due to illegal occupations, high levels of default and evictions and foreclosures. The fact that the professionals of the Andalusian Housing and Rehabilitation Agency face these problems presents significant difficulties related to the lack of sufficient personnel to attend to all the social housing in the public park and the absence of standardised management protocols and instruments for the correction of the observed conflict. This is contributing to a disconnection between the administration, unable to manage economic, social and social problems, and the tenant population. The low impact of the measures put in place by AVRA to reduce late payment and to help tenants is evidence of the difficulties involved in the monitoring process.

8. The profession of social work is a key element in the social regeneration of housing developments, avoiding deterioration and residential exclusion and guaranteeing its social function. The analysis of the functions performed by the social workers of the competent administrations in the field of study, shows the need for incorporation and/or consolidation of their figure equipped with the appropriate instruments and means to focus their work to ensure the social function of housing.

10.4. Limitations and future lines of research

The present thesis carries out a synchronous analysis of public social intervention in social housing in Andalusia, at a time of profound changes in the legislation relating to the object of study, in order to adjust the regulation of the allocation and management of these dwellings to the new social reality arising after the economic crisis suffered. This has made it possible to obtain an image in a specific temporal space of a phenomenon of study, which, on the contrary, because it is subject to social, economic and political reality, is dynamic in nature.

In this sense, the research project "Social and spatial modelling of social intervention in Andalusia" that supports this thesis is part of a series of research projects commissioned by the Ministry of Housing and Public Works of the Regional Government of Andalusia to different universities and research institutions, with the aim of analysing the reality of the public housing stock as a preliminary step towards the introduction of improvements and the revision of the planning of the public management model in this area.

The results of these investigations have contributed to the configuration and implementation of different rules and regulations that have incorporated improvements extracted from these investigations such as the Andalusian Housing and Rehabilitation Plan 2016 - 2020 or the publication of Decree 174/2016 of 15 November, which approved the Statutes of the Housing and Rehabilitation Agency of Andalusia (AVRA).

Therefore, based on the dynamism and complexity of the object of the study, the evolution of the strategies for the allocation and management of public housing introduced by the post-crisis laws after the bursting of the real estate bubble, and in response to the consolidation of a renewed legal framework on social intervention and management of public housing following the analysis of the results of this thesis, a diachronic study of the phenomenon of social intervention in social housing is necessary in order to know

On the other hand, due to budgetary and temporal limitations, the thesis offers a study on a sample of 2,525 dwellings distributed in 21 social housing developments in Andalusia selected according to criteria of size of the population where they are inserted, number of dwellings per development, single-family or multi-family typology of the developments, tenancy regime and functionality. In addition, 404 tenant surveys, 36 interviews with key informants in these dwellings and 55 interviews with professionals from AVRA, RDMV and Social Services with skills in the selected developments were carried out.

This sample, despite its size and the fact that all the Andalusian provinces are territorially represented, offers limitations in terms of sample size. On the one hand, in relation to the number of homes, AVRA manages a social housing stock of around 80,000 homes, which means that the sample barely reaches 3.15% of the sample universe. In addition, the selection of the sample, although it has included the aforementioned sampling criteria, has not met randomness criteria, but has been proposed directly by the Ministry of Housing and Public Works according to its strategic interests.

On the other hand, in the field work, difficulties have been encountered in identifying those responsible for the RDMVs in the municipalities where the promotions in the sample are located. Similarly, the lack of availability of social service technicians with knowledge of housing and social intervention skills in the selected promotions has contributed to an over-representation of AVRA technicians and managers in the sample.

Therefore, a broader study is required, including a greater number of housing developments in the sample and adding more complete selection criteria for a representative sample that minimizes sample errors and increases the reliability of the results.

Finally, the context of social intervention and public housing management addressed in the doctoral thesis is directly related and dependent on other factors derived from the urban and architectural context of the developments.

Both the urban and architectural dimensions were studied in the research project that supported this doctoral thesis. However, the lack of availability of architectural and construction data collected in AVRA's databases, together with the small number of developments studied, have contributed to results that, although they show trends and possible scenarios, lack sufficient scientific consistency, which is why they have been excluded from this doctoral thesis. This has limited the approach to results from an integrated approach.

In view of this, it is considered necessary to give greater solidity to the urban and architectural data for an approach to the reality of the public management model of social housing, integrating the contextual, social, urban and architectural dimensions.

By way of summary, the future lines of research emanating from this thesis would be listed as follows:

1. Establish a diachronic and processual study of the public social intervention carried out in social housing developments.
2. Expand the study sample, including, in addition to increasing the number of cases, more complete selection criteria to help mitigate sample errors and promote consistency and robustness of the results.
3. To provide greater comprehensiveness to the results by including a more in-depth architectural and urban planning analysis in social housing developments.

Referencias Bibliográficas

- Adger, W. N. (2006). Vulnerability. *Global Environmental Change*, 16(3), 268-281.
<https://doi.org/10.1016/j.gloenvcha.2006.02.006>
- Agencia de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea. (2010). *Manual de legislación europea contra la discriminación*. Luxemburgo. Recuperado a partir de https://fra.europa.eu/sites/default/.../1510-FRA_CASE_LAW_HANDBOOK_ES.pdf
- Agudo, M., Mérida, S., Bericat, E., Echavarren, J. M., Zambrabo, I., Marín, E., & Morente, F. (2007). *Informe sobre la situación jurídica y social de la vivienda en Andalucía*. Sevilla: Fundación Centro de Estudios Andaluces.
- Agudo-Zamora, M. (2008). Contexto constitucional, histórico y político de la regulación de las viviendas de protección oficial. *Actualidad. El caracter social de la política de vivienda en Andalucía. Aspectos jurídicos*, 34, 6-13.
- Aguerri, P. (2012). Nuevas alternativas de vivienda social. *Servicios sociales y política social*, (97), 21-36.
- Agulló, E. (2004). *Erradicación del chabolismo e integración social de los gitanos en Avilés: investigación, evaluación y propuestas*. Oviedo: Universidad de Oviedo.
- Alberich, T. (2008). Iap, redes y mapas sociales: desde la investigación a la intervención social. *Portularia: Revista de Trabajo Social*, (8), 131-151.
- Aledo, A., García, H., & Ortiz, G. (2010a). Análisis de mapas causales de impactos del turismo residencial. *Empiria. Revista de metodología de ciencias sociales*, 0(20), 61-86.
<https://doi.org/10.5944/empiria.20.2010.2040>
- Alguacil, J. (2006). Barrios desfavorecidos: diagnóstico de la situación española. En *Exclusión social y estado de bienestar en España, 2006*, ISBN 84-7426-848-6, págs. 155-168 (pp. 155-168). Icaria. Recuperado a partir de <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=2007660>
- Álvarez-Borja, N. (2014). El derecho a la vivienda en Andalucía. *CEMCi*, 24.

- Aranguren, J. C. A. (2005). Urbanismo y vivienda: la interrelación de las políticas de suelo y vivienda (Conferencia en el III Congreso Español de Derecho Urbanístico. Pamplona, 25 de mayo de 2005). *Revista de derecho urbanístico y medio ambiente*, 39(219), 59-128.
- Arends-Morales, A., & Garcia-Almirall, M. P. (2014). Una visión comparada de la vivienda social en europa. El caso de Barcelona y Londres. <https://doi.org/10.5821/ace.9.26.3690>
- Arias-González, L. (2011). Las Casas Baratas en España: luces y sombras de un proyecto. En *Casas Baratas, 1911. Centenario de la Primera Ley* (pp. 37-59). Madrid: Ministerio de Fomento.
- Arias-Goytre, F. (2000). Las periferias sociales: los barrios desfavorecidos en las ciudades españolas. *Documentación social*, 119, 275-294.
- Arnold, H. (1988). Sociological theories and their application to social geography. *Ubs et Regio*.
- Arredondo, R. (2015). Más allá del derecho a la vivienda. *WPS Review International on Sustainable Housing and Urban Renewal: RI-SHUR*, 1, 72-81.
- Arredondo, R. (2017). *Vivienda y desahucio. Binomio inclusión-exclusión social*. Málaga: Universidad de Málaga.
- Ballestero Izquierdo, A., Viscarret Garro, J. J., & Uriz Pemán, Ma. J. (2013). Funciones profesionales de los trabajadores sociales en España. *Cuadernos de Trabajo Social*, 26(1), 127-138.
- Banda Gallego, T., Martos Sánchez, C., Paniagua Martínez, F. J., & Vázquez-Librero, M. J. (1999). Investigación sobre la ocupación profesional de los trabajadores sociales. *Cuadernos de Trabajo Social*, 12, 107-136.

- Barranco-Expósito, C., Delgado-Toledo, M. C., Melin-Marchal, C., & Quintana-Martín, R. (2010). Trabajo Social En Vivienda: Investigación Sobre Calidad De Vida Percibida. *Portularia*, X(2), 101-112.
- Barrenechea, J., Gentile, E., Gonzalez, S., & Natenzon, C. (2000). *Una propuesta metodológica para el estudio de la vulnerabilidad social en el marco de la teoría social del riesgo*. Presentado en IVª Jornadas de Sociología, Facultad de Ciencias Sociales, UBA, Buenos Aires.
- Barriga, L. A. (2012). La protección a las situaciones de quiebra económica de particulares. Un desafío para los Servicios Sociales en España. *Azarbe*, 0(1). Recuperado a partir de <http://revistas.um.es/azarbe/article/view/151111>
- Bauer, C. (1951). Social Questions in Housing and Community Planning. *Journal of Social Issues*, 7(1-2), 1-34. <https://doi.org/10.1111/j.1540-4560.1951.tb02219.x>
- Brändle, G., & Garíca-Luque, O. (2013). Análisis y medición de la exclusión residencial. En *Vivienda y exclusión residencial* (Hernández-Pedreño, M., pp. 139-170). Murcia: Edit.um. Ediciones de la Universidad de Murcia.
- Buckner, J. C. (1988). The development of an instrument to measure neighborhood cohesion. *American Journal of Community Psychology*, 16(6), 771-791. <https://doi.org/10.1007/BF00930892>
- Calderón, M. J. A. (2012). Exclusión residencial y vivienda. *Miscelánea Comillas. Revista de Ciencias Humanas y Sociales*, 68(133), 725-742.
- Calman, K. (1998). The 1848 Public Health Act and its relevance to improving public health in England now. *BMJ: British Medical Journal*, 317(7158), 596-598.
- Calvache, R. D. (2008). Aprender en cabeza ajena: la segregación urbana en los Estados Unidos. *Trabajo social hoy*, (2), 65-76.

- Cano, G., & Etxezarreta, A. (2014). La crisis de los desahucios en España: respuestas institucionales y ciudadanas. *Revista de Economía Crítica*, 17, 44-57.
- Caraza, M. del M. (2012). Novedades normativas en materia de vivienda protegida en Andalucía: especial referencia a los Planes Municipales de Vivienda y Suelo. *Administración de Andalucía: revista andaluza de administración pública*, 83, 331-374.
- Carbonero Gamundí, M. A., Caro Blanco, F., Mestre Miquel, J. M., Oliver Perelló, M. Á., & Socias Puyol, C. (2012). Reconceptualizando los Servicios Sociales. Recuperar el Trabajo Social Comunitario como respuesta al nuevo contexto generado por la crisis: (artículo ganador de la XVIª edición del Premio Científico, modalidad Investigación). *Documentos de trabajo social: Revista de trabajo y acción social*, 51, 9-27.
- Carrero de Roa, M. (2009). Trabajo Social y construcción del Nuevo Urbanismo. *Servicios sociales y política social*, 86, 143-148.
- Castrillo Romón, M. A. (2003). Influencias europeas sobre la «Ley de Casas Baratas» de 1911: El referente de la «Loi des Habitations à Bon Marché» de 1894. *Cuadernos de Investigación Urbanística*, 36, 1-52.
- Castro, J. C. (2011). El sistema de servicios sociales. El cuarto pilar del Estado de Bienestar. En *Política social y trabajo social: desarrollo histórico y debates actuales, 2011*, págs. 25-42 (pp. 25-42). Universidad de Zaragoza. Recuperado a partir de <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=3720099>
- Celdrán, D. (2015). Ratio profesional y funciones de los trabajadores sociales en las unidades de trabajo social. *Trabajo social hoy*, 75, 89-102.
- Chaves-Palacios, J. (2004). Desarrollo tecnológico en la Primera Revolución Industrial - Dialnet. *Norba, Revista de historia*, 17, 93-109.
- Checa, F. (2002). Las migraciones a debate y el debate de las migraciones. En *Las migraciones a debate : de las teorías a las prácticas sociales, 2002*, ISBN 84-7426-576-

- 2, págs. 7-16 (pp. 7-16). Icaria. Recuperado a partir de <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=612764>
- Claval, P. (2007). Regional Geography: Past and Present (A Review of Ideas, Approaches and Goals). *Geographia Polonica*. Recuperado a partir de <https://www.geographiapolonica.pl/article/item/7700.html>
- Cohen, H. (1951). Social Surveys as Planning Instruments for Housing: Britain¹. *Journal of Social Issues*, 7(1-2), 35-46. <https://doi.org/10.1111/j.1540-4560.1951.tb02220.x>
- Colau, A., & Alemany, A. (2013). 2007-2012: Retrospectiva sobre desahucios y ejecuciones hipotecarias en España, estadísticas oficiales e indicadores.
- Comisión Europea. (2010). *Second Biennial Report on social services of general interest. Commission Staff Working Document*. Bruselas: Comisión Europea.
- Cortés, L., & Antón, F. (2007). La exclusión residencial. *Gitanos. Pensamiento y cultura*, 40-41, 62-69.
- Cortés, L., Antón, F., Martínez, C., & Navarrete, J. (2008). Lecciones y enseñanzas de la intervención pública sobre la exclusión social. *Trabajo social hoy, Monográfico: Trabajo Social y Vivienda*. Recuperado a partir de <http://www.comtrabajosocial.com/documentos.asp?id=1145>
- Cowan, B. J., & Perez-Dominguez, S. (1996). *Cultural myopia: a challenge to Spanish education*. Recuperado a partir de <https://www.um.edu.mt/library/oar/handle/123456789/18534>
- Cubero, M. (1992). El problema de la vivienda y la intervención del Trabajo Social. *Revista de ciencias sociales*, 56, 79-87.
- Czischke, D., Pittini, A., & Europe, C. H. (2007). *Housing Europe 2007: Review of social, co-operative and public housing in the 27 EU member states*. CECODHAS.

- de Las Heras, M. P. (2005). La universalización de los Servicios Sociales: el cuarto pilar del Estado de Bienestar. En *Tendencias en exclusión social y políticas de solidaridad, 2005*, ISBN 84-86497-65-5, págs. 73-100 (pp. 73-100). Iniciativas Editoriales Sistema. Recuperado a partir de <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=1185269>
- de Lucas y Murillo-Cueva, F. de L. y M. de la. (2003). Unos conocidos mal conocidos: Trabajo social y servicios sociales. *Saberes: Revista de estudios jurídicos, económicos y sociales*, 1, 407-417.
- De Rossa, P. (2011). *Informe sobre el futuro de los servicios sociales de interés general (2009/2222(INI))*. Comisión de Empleo y Asuntos Sociales. Parlamento Europeo. Recuperado a partir de <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+REPORT+A7-2011-0239+0+DOC+XML+V0//ES>
- Defensor del Pueblo Andaluz. (2005). *Chabolismo en Andalucía* (Informe Especial al Parlamento). Sevilla: Defensor del Pueblo Andaluz.
- Della Dora, V. (2007). Putting the World into a Box: A Geography of Nineteenth-Century 'Travelling Landscapes'. *Geografiska Annaler: Series B, Human Geography*, 89(4), 287-306. <https://doi.org/10.1111/j.1468-0467.2007.00262.x>
- Delli, K. (2013). *Sobre la vivienda social en la Unión Europea (2012/2293(INI))*. Comisión de Empleo y Asuntos Sociales. Parlamento Europeo.
- Demerath, N. J., & Baker, G. W. (1951). The Social Organization of Housebuilding. *Journal of Social Issues*, 7(1-2), 86-99. <https://doi.org/10.1111/j.1540-4560.1951.tb02224.x>
- Díaz, F. G. i. (2015). La regeneración urbana en el encrucijada. *ACE: architecture, city and environment*, 9(27). Recuperado a partir de <http://www.raco.cat/index.php/ACE/article/view/288368>

- Díaz López, J. (2003). La relevancia de la vivienda social en el origen de la arquitectura contemporánea. *Espacio, Tiempo y Forma, Serie VII, Historia del Arte*, 16. <https://doi.org/http://dx.doi.org/10.5944/etfvii.16.2003.2405>
- DiMaggio, P. J., & Powell, W. W. (1983). The Iron Cage Revisited: Institutional Isomorphism and Collective Rationality in Organizational Fields. *American Sociological Review*, 48(2), 147-160. <https://doi.org/10.2307/2095101>
- Dobon, F. J. H. i. (2004). La «extranjerización» del alumnado de familia inmigrante en el sistema educativo, según la ley de calidad. *Migraciones*, 15, 261-282.
- Domínguez-Gómez, J. A., & García-Navarro, B. (2011). Edad, dependencia y consecuencias sociosanitarias. *Gerokomos*, 22(1), 13-19.
- Egea, C., Nieto, J. A., Domínguez, J., & González. (2008). *Vulnerabilidad del tejido social de los barrios desfavorecidos en Andalucía. Análisis y potencialidades* (Vol. 45). Recuperado a partir de <http://revistaseug.ugr.es/index.php/cuadgeo/article/view/772>
- Escolástico, J. M. (2011). «Administración del parque de vivienda» Módulo V del Máster en Dirección y Gestión pública de vivienda y suelo. AVS y UIMP.
- Eurofund. (2014). *Social cohesion and well-being in the EU | Eurofound*. Luxembourg: Publications Office of the Europe Union. Recuperado a partir de <https://www.eurofound.europa.eu/es/publications/report/2014/quality-of-life-social-policies/social-cohesion-and-well-being-in-the-eu>
- Fernández García, T., & Alemán Bracho, M. del C. (2003). *Introducción al trabajo social*. Madrid: Alianza Editorial. Recuperado a partir de <https://dialnet.unirioja.es/servlet/libro?codigo=6764>
- Fernández, T., & Lascorz, A. (1994). Los «nuevos» campos de intervención. *Cuadernos de Trabajo Social*, 7, 53-72.

- Fernández-García, T., Vázquez-Aguado, O., & De Lorenzo, R. (2012). *Diccionario de Trabajo Social*. Madrid: Alianza.
- Fernández-Rasines, P., & Gámez-Ramos, T. (2013). La invisibilidad de las mujeres sin hogar en España. *Revista de Psicología*, 22(2), 42-52.
<https://doi.org/10.5354/rdp.v22i2.30852>
- Ferreiro, I. (2015). Aspectos teóricos e prácticos da intervención social en situacións de crise, emerxencia e catástofe. *Revista galega de traballo social*, (17), 7-19.
- Flores, R., & Ubrich, T. (2014). *Informe sobre exclusión y desarrollo social en Andalucía. Resultados de la Encuesta sobre Integración y Necesidades Sociales, 2013* (VII Informe sobre exclusión y desarrollo social en España 2014).
- Fontecha, A. (2005). El cuarto pilar del estado del bienestar: Sistema Nacional de Protección a la Dependencia. *Sesenta y más*, 244, 46-49.
- Fourcaut, A., & Voldman, D. (2013). Penser les crises du logement en Europe au XXe siècle. *Le Mouvement Social*, 245, 3-15.
- Freeman, L. C. (1978). Centrality in social networks conceptual clarification. *Social Networks*, 1(3), 215-239. [https://doi.org/10.1016/0378-8733\(78\)90021-7](https://doi.org/10.1016/0378-8733(78)90021-7)
- Fundación FOESSA. (2013). *Desigualdad y Derechos Sociales. Análisis y perspectivas 2013*.
- Gamundí, M. A. C., Blanco, F. C., Miquel, J. M. M., Perelló, M. Á. O., & Puyol, C. S. (2012). Reconceptualizando los Servicios Sociales. Recuperar el Trabajo Social Comunitario como respuesta al nuevo contexto generado por la crisis: (artículo ganador de la XVIª edición del Premio Científico, modalidad Investigación). *Documentos de trabajo social: Revista de trabajo y acción social*, 51, 9-27.
- García, R. G. (2012). Los trabajadores sociales en la primera década del siglo XXI. A cuarenta años de la publicación de Situación del servicio social en España. *Cuadernos*

de Trabajo Social, 25(2), 461-470.

https://doi.org/10.5209/rev_CUTS.2012.v25.n2.39630

García-Almirall, P., & Arends-Morales, L. N. A. (2012). *Vivienda Social en la Unión Europea*. Centre de Política de Sòl i Valoracions. Universitat Politècnica de Catalunya. Recuperado a partir de http://upcommons.upc.edu/bitstream/handle/2117/18210/report1_LENIMAR_VIVIENDA%20SOCIAL%20EN%20LA%20UNI%C3%93N%20EUROPEA.pdf?sequence=1

García-Marquina, E. (2013). *Estudio-diagnóstico sobre las posibilidades del desarrollo de una edificación residencial industrializada dirigida a satisfacer las necesidades de vivienda pública y muy especialmente en alquiler en la Comunidad Autónoma del País Vasco* (pp. 1-243). Bilbao: Eraikal.

García-Pérez, E., & Janoschka, M. (2016). Derecho a la vivienda y crisis económica: la vivienda como problema en la actual crisis económica. *Ciudad y territorio: Estudios territoriales*, 188, 213-228.

Garrido, P. (2014). *El Derecho a una vivienda digna en España. Crisis residencial: Origen, consecuencias y respuesta de los poderes públicos*. Bilbao: Ararteko.

Gaviria, M., Laparra, M., Ferrer, J., & Aguilar, M. (1991). *Vivienda Social y Trabajo Social* (Primear Edición). Madrid: Editorial Popular S.A.

Gomà, R., Subirats, J., & Brugué, J. (2005). Análisis de los factores de exclusión social. *Documentos de trabajo (Fundación BBVA)*, 4, 1.

Gómez, J. A. (2012). La quiebra del incompleto sistema de Servicios Sociales en España. *Cuadernos de Trabajo Social*, 25(1), 63-74. https://doi.org/10.5209/rev_CUTS.2012.v25.n1.38434

Gómez, J. A. D., & Relinque, F. (2014). Advising Efficient Political Decisions for Sustainability of Local Agricultural Systems: High-Risk Agriculture in Southern

- Europe. *Agroecology and Sustainable Food Systems*, 38(7), 839-857.
<https://doi.org/10.1080/21683565.2014.902894>
- Gómez-Jiménez, M. L. (2017). Repensando el derecho a la vivienda: ¿derecho humano o principio rector? *Revista Europea de Derechos Fundamentales/European Journal of Fundamental Rights*, 25, 359-382.
- González-Tamarit, L. (1992). La política de vivienda: una perspectiva autonómica. *Alfoz: Madrid, territorio, economía y sociedad*, 87, 89-91.
- Guillén-Sabada, E. (1993). La burocratización del Trabajo Social en Intervención Social. *Cuadernos de Trabajo Social*, 6, 181-193.
- Hall, P. A., & Lamont, M. (2013). *Social Resilience in the Neoliberal Era*. Cambridge University Press. Recuperado a partir de <https://doi.org/10.1017/CBO9781139542425>
- Hernández, G. (1995). Entrevista a Octavia Hill. *Cuadernos de Trabajo Social*, 8, 271.
<https://doi.org/10.5209/CUTS.9296>
- Hernández, G. T., & González, A. R. (2005). Características sociales y familiares vinculadas al desarrollo de la conducta delictiva en pre-adolescentes. *Cuadernos de Trabajo Social*, 17, 99-115. <https://doi.org/10.5209/CUTS.8455>
- Idareta-Goldaracena, F., & Ballesterio-Izquierdo, A. (2013). Ética, paternalismo y burocracia en Trabajo Social. *Portularia*, XIII(1), 27-35.
- Inurrieta, A. (2007). Mercado de vivienda en alquiler en España: más vivienda social y más mercado profesional. *Documentos de trabajo (Laboratorio de alternativas)*, (113), 1.
- Izquierdo, A. B., Garro, J. J. V., & Pemán, M. J. Ú. (2013). Funciones profesionales de los trabajadores sociales en España. *Cuadernos de Trabajo Social*, 26(1), 127-138.
https://doi.org/10.5209/rev_CUTS.2013.v26.n1.41664

- Jerez-Mir, C. (2012). Un interesante modelo de vivienda social en el franquismo: las viviendas para personal del Ejército de Tierra en la calle Severo Ochoa 9 y 11 de Granada. *Cuadernos de arte de la Universidad de Granada*, 43(0), 167-182.
- Jiménez, S. M. (2008). La vivienda y los procesos de exclusión social. *Trabajo social hoy*, 2, 101-114.
- Juan-Toset, E. M. ^a J. (2010). Aportaciones del Trabajo Social al análisis de la dimensión territorial en los procesos de exclusión. Una aproximación al ejercicio profesional en el ámbito residencial. *Cuadernos de Trabajo Social*, 23(0), 125-144. <https://doi.org/10.5209/CUTS.8324>
- Juan-Toset, E. M. (2011). Reflexiones sobre los desafíos del hábitat para las mujeres inmigrantes desde la práctica profesional: trabajo social, vivienda y mujer. *Documentos de trabajo social: Revista de trabajo y acción social*, 49, 125-140.
- Juan-Toset, E. M. (2012a). La política de vivienda en Europa. Consideraciones desde la perspectiva de los Servicios Sociales de interés general. *Cuadernos de Trabajo Social*, 25(2), 451-459. https://doi.org/10.5209/rev_CUTS.2012.v25.n2.39629
- Juan-Toset, E. J.. (2012b). Derechos Humanos y Vivienda en España.: El papel del Trabajo Social en las políticas de vivienda. *Servicios sociales y política social*, 97, 37-46.
- Juan-Toset, E. M. (2016). Perspectiva europea en materia de vivienda social. Consideraciones desde la lucha contra la pobreza y la exclusión social. En *Vivienda e Intervención Social* (Vázquez-Aguado, O.; Relinque-Medina, F., pp. 13-28). Madrid: Dykinson.
- Juárez, F. (2015). Vivienda, accesibilidad y pobreza. *Cuadernos económicos de ICE*, 90, 101-130.
- Keating, D. P., & Hertzman, C. (2000). *Developmental Health and the Wealth of Nations: Social, Biological, and Educational Dynamics*. Nueva York: Guilford Press.

- Kuri, R., Lario, F., Badillos, G., & Bertuzzi, H. (2003). Investigación e innovación en el campo de la vivienda social: una experiencia desde la investigación en articulación con la docencia. *Scripta Nova: Revista electrónica de geografía y ciencias sociales*, 7, 115.
- Kwon, S. J. (2011). Conceptual modeling of causal map: Object oriented causal map. *Expert Systems with Applications*, 38(1), 360-370. <https://doi.org/10.1016/j.eswa.2010.06.073>
- Lago-Ávila, M. J. (2014). El otro Madrid: el chabolismo que no cesa. Actuación autonómica en políticas de realojamiento e integración social 1997-2010. *Estudios Geográficos*, 75(276), 219-260.
- Laparra, M., & Pérez-Erasmus, B. (2008). Exclusión social en España: un espacio diverso y disperso en intensa transformación. En *VI Informe sobre exclusión social y desarrollo social en España*. Fundación Fomento de Estudios Sociales y de Sociología Aplicada, FOESSA. Recuperado a partir de <https://dialnet.unirioja.es/servlet/libro?codigo=403523>
- Leal, J. (2005). La política de vivienda en España. *Documentación Social*, 138, 63-80.
- Lechuga, M. L., & Martínez, Ú. F. (2012). Estudio de la vulnerabilidad a la exclusión social por Comunidades Autónomas en España (2005-2009). *Investigaciones Regionales: Journal of Regional Research*, 23, 105-126.
- Leckie, S. (1992). *From Housing Needs to Housing Rights: An analysis of the right to adequate housing under international human rights law*. Londres: International Institute for Environment and Development. Recuperado a partir de <http://pubs.iied.org/7014IIED/?a=S+Leckie>
- Lesende, I. M. (2014). Crisis económica y vulnerabilidad social en personas mayores. *Atención Primaria*, 55-57. <https://doi.org/10.1016/j.aprim.2013.11.001>
- Lorenz, D. F. (2013a). The diversity of resilience: contributions from a social science perspective. *Natural Hazards*, 67(1), 7-24. <https://doi.org/10.1007/s11069-010-9654-y>

- Louvot-Runavot, C. (2001). Le logement dans l'Union européenne : la propriété prend le pas sur la location. *ÉCONOMIE ET STATISTIQUE*, 343(3).
- Lube, M. (2013). Inmigración, vivienda e integración social en España. Dilemas, retos y perspectivas. *Eclética*, 2, 63-77.
- Macha, P. (2010). The Landscape of Anthropology and the Anthropology of Landscape. *Cesky Lid*, 97, 225-246.
- Maldonado, M. Y. C., & Canales, M. U. (2014). Competencias específicas del trabajador social en la gestión del talento humano. *Revista Tendencias & Retos*, 19(2), 27-44.
- Malpass, P. (2007). La transformación del Estado de Bienestar y la vivienda: consecuencias desde la perspectiva británica. En *Transformaciones del Estado de Bienestar y cambios demográficos en Europa: Retos del sector de la vivienda social*. (CECODHAS).
- Mateo, J. P. (2013). La eurozona, el modelo especulativo-inmobiliario y el movimiento obrero en España. *Argumentum*, 5(2), 44-64.
- Mayock, P., Corr, M. L., & O'Sullivan, E. (2011). Homeless young people, families and change: family support as a facilitator to exiting homelessness. *Child & Family Social Work*, 16(4), 391-401. <https://doi.org/10.1111/j.1365-2206.2010.00753.x>
- Méndez -Valle, R. G. del, & Plaza-Tabasco, J. (2016). Crisis inmobiliaria y desahucios hipotecarios en España: una perspectiva geográfica. *Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles*, 0(71). Recuperado a partir de <http://www.age-geografia.es/ojs/index.php/bage/article/view/2276>
- Ministerio de Educación, Cultura y Deporte. (2003). *Datos básicos del sistema universitario español. Curso 2013-2014*. Madrid: Secretaría General Técnica. Centro de Publicaciones. Ministerio de Educación, Cultura y Deporte.
- Mira, F. J. (2001). Territorio, hábitat y vivienda frente a la exclusión social. Alternativas. *Cuadernos de Trabajo Social*. 9, 241-262. <https://doi.org/10.14198/ALTERN2001.9.12>

- Mira-Grau, J. (1992). La cuestión social de la vivienda. *Di. Aportes desde el trabajo social*, 0.
- Missé, A. (2016). La gran guerra de la PAH. *Alternativas económicas*, 37, 6-9.
- Mkandawire, T. (2001). *Social Policy in a Development Context* (United Nations Research Suiza: Institute for Social Development (UNRISD).
- Módenes, J. A., & López-Colás, J. (2014). Cambio demográfico reciente y vivienda en España: ¿Hacia un nuevo sistema residencial? *Reis: Revista española de investigaciones sociológicas*, 148, 103-134.
- Molina, M. C. (2008). Experiencias y buenas prácticas en el acceso a la vivienda. *Trabajo social hoy*, 2, 153-176.
- Momsen, J. (2009). *Gender and Development*. Abingdon: Taylor & Francis.
- Momsen, J. H. (2004). *Gender and Development*. Abingdon: Psychology Press.
- Montero-Caro, M. D. (2008). El Plan Concertado Andaluz de Vivienda y Suelo 2008-2012. En *El carácter social de la política de vivienda en Andalucía. Aspectos jurídicos*. Sevilla: Fundación Centro de Estudios Andaluces.
- Munuera-Gómez, P. (2012). J. M. Haynes, Perlman, Chandler y otros autores internacionales en el recorrido de mediación y Trabajo Social. *Portularia: Revista de Trabajo Social*, 12, 97-108.
- Muñoz-Izarra, C. (2008). Políticas sociales de vivienda, análisis de la situación española y breve presentación de buenas prácticas europeas. *Trabajo social hoy*, 2, 115-134.
- Muñoz-Justicia, J. (2005). Análisis cualitativo de datos textuales con ATLAS/ti. En *Curso-Taller Investigación Cualitativa* (pp. 1–106). HNDM.
- Naredo, J. M. (2010). El modelo inmobiliario español y sus consecuencias. *Boletín CF+S*, (44). Recuperado a partir de <http://habitat.aq.upm.es/boletin/n44/ajnar.html>

- Navarro, V., Torres, J., & Garzón, A. (2011). *Hay alternativa. Propuestas para crear empleo y bienestar social en Espala* (ATTAC España). Madrid: Sequitur.
- Nebbitt, V. E., Williams, J. H., Lombe, M., McCoy, H., & Stephens, J. (2014). Descriptive analysis of individual and community factors among African American youths in urban public housing. *Social Work*, 59(3), 231-241.
- Orgambídez, A., & Borrego-Alés, Y. (2016). Las características de los inquilinos usuarios de viviendas sociales. Percepción del entorno y de la cohesión social. En *Vivienda e intervención social* (pp. 99-120). Madrid: Dykinson. Recuperado a partir de <https://libros-revistas-derecho.vlex.es/vid/caracteristicas-inquilinos-usuarios-viviendas-651880661>
- Palacios, A. J. (2013). La promoción pública de vivienda, ¿una solución en tiempos de crisis?: Ejemplos representativos en el área metropolitana de Madrid. En *Las ciudades españolas en la encrucijada: Entre el "boom" inmobiliario y la crisis económica, 2013, ISBN 978-84-616-6726-0, págs. 215-242* (pp. 215-242). Recuperado a partir de <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=4757537>
- Paniagua Caparrós, J. L., & Cortés Alcalá, L. (1997). La vivienda como factor de exclusión social. *Documentación social*, 106, 93-148.
- Paniagua, J. L. (2015). Política de ciudad y política de vivienda. *Documentación social*, 176, 153-178.
- Pareja Eastaway, M., & Sánchez Martínez, M. T. (2012). La política de vivienda en España: lecciones aprendidas y retos de futuro. *Revista Galega de Economía*, 21(2), 1-32.
- Pareja-Eastaway, M., & Sánchez-Martínez, M. T. (2015). El sistema de vivienda en España y el papel de las políticas : ¿qué falta por resolver? *Cuadernos económicos de ICE*, 90, 149-174.

- Parlamento Europeo. (2006). *Política de vivienda en los Estados Miembros de la UE*. Bruselas. Recuperado a partir de http://www.europarl.europa.eu/workingpapers/soci/w14/summary_es.htm
- Paskins, Ja. (2009). Vague terrain: bidonvilles, run-down housing, and the stigmatisation of (sub)urban space in and around Paris during the 1960s. *Moveable Type*, 5.
- Pedreño, M. H. (2013). *Vivienda y exclusión residencial*. Editum Ediciones de la Universidad de Murcia. Recuperado a partir de <https://dialnet.unirioja.es/servlet/libro?codigo=517330>
- Pereda, C., Actis, W., & de Prada, M. Á. (2004). *Inmigración y vivienda en España*. Madrid: Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales.
- Pérez, A. D. (2008). Investigación evaluativa en el contexto de la exclusión socio-residencial. *Trabajo social hoy*, 2, 135-144.
- Pérez-Madera, D. (2008). La prestación de alojamiento como instrumento para la intervención social en el marco del sistema de servicios sociales. *Trabajo social hoy*, 2, 41-56.
- Pisarello, G. (2009). El derecho a la vivienda como derecho social: implicaciones constitucionales. *Revista Catalana de Dret Públic*, 38, 43-66.
- Pisarello, G. (2013). El derecho a la vivienda: constitucionalización débil y resistencias garantistas. *Espaço Jurídico*, 14(3), 135-158.
- Pittini, A., & Laino, E. (2012). *Logement social européenne 2012: Les rouages d'un secteur*. Bruselas. Recuperado a partir de <file:///C:/Users/Fernando/Downloads/HER%202012%20FR.pdf>
- Pow, J., Gayen, K., Elliott, L., & Raeside, R. (2012). Understanding complex interactions using social network analysis. *Journal of Clinical Nursing*, 21(19-20), 2772-2779. <https://doi.org/10.1111/j.1365-2702.2011.04036.x>

- Priemus, H. (2011). *Renting in the United States: A Dutch Perspective* (SSRN Scholarly Paper No. ID 1914519). Rochester, NY: Social Science Research Network. Recuperado a partir de <https://papers.ssrn.com/abstract=1914519>
- Prieto, A. D. (2012). El escollo del fracaso escolar. *Educar(nos)*, 59, 4-9.
- Quijada, R. A., & García, M. de las O. P. (2013). Aproximación a la realidad de los desahucios. Perfil y características de las familias en proceso de desahucios en la ciudad de Málaga. *Alternativas: Cuadernos de trabajo social*, 20, 113-140.
- Raya, E. (2006). *Indicadores de exclusión social. Una aproximación al estudio aplicado de la exclusión*. Bilbao: Universidad del País Vasco. Recuperado a partir de <https://dialnet.unirioja.es/servlet/libro?codigo=323296>
- Relinque-Medina, F. (2016). El reto de la coordinación en la gestión del parque de viviendas sociales. En *Vivienda e Intervención Social* (pp. 163-181). Madrid: Dykinson.
- Richmond, M. E. (1922). *Caso Social Individual*. Recuperado a partir de <http://www.ts.ucr.ac.cr/binarios/libros/libros-000029.pdf>
- Robertis, C. de. (2012). Evoluciones metodológicas del Trabajo social en los nuevos contextos. *Azarbe*, 0(1). Recuperado a partir de <http://revistas.um.es/azarbe/article/view/151121>
- Rodríguez-Alonso, R. (2009). La política de vivienda en España en el contexto europeo. Deudas y Retos. *Boletín CF+S*, 47/48, 125-172.
- Rodríguez-Cabrero, G. (2004). *El Estado del bienestar en España: Debates, desarrollo y retos*. Recuperado a partir de <https://dialnet.unirioja.es/servlet/libro?codigo=300311>
- Roldán-García, E., Leyra-Fatou, B., & Contreras-Martínez, L. (2012). Segregación laboral y techo de cristal en Trabajo Social: análisis del caso español. *Portularia: Revista de Trabajo Social*, 12, 43-56.

- Roma, G. (2007). Transformación del Estado del bienestar en Europa: análisis comparativo. En *Transformaciones del Estado de Bienestar y cambios demográficos en Europa: Retos del sector de la vivienda social*. (CECODHAS, pp. 14-23).
- Ruiz-Ballesteros, E., & Cantero-Martín, P. A. (2009). «Yo, de mi puerta pa'entro».: Estrategias de dinamización sociocomunitaria en barriadas del Parque Público de Viviendas de Andalucía. *Zainak. Cuadernos de Antropología-Etnografía*, 31, 601-619.
- Ruiz-Rico, G. J. (2006). Derechos sociales y reforma de los estatutos de autonomía: el derecho a la vivienda. *Nuevas Políticas Públicas: Anuario multidisciplinar para la modernización de las Administraciones Públicas*, 2, 74-95.
- Rule, J. (1990). *Clase obrera e industrialización: historia social de la revolución industrial británica, 1750-1850*. Recuperado a partir de <https://dialnet.unirioja.es/servlet/libro?codigo=58368>
- Rybikowska, A., & Scheneider, M. (2011). *Housing conditions in Europe in 2009*. Eurostat. Recuperado a partir de <http://ec.europa.eu/eurostat/documents/3433488/5578396/KS-SF-11-004-EN.PDF/2ef3ac6a-9d13-4911-8808-20145b2a125a>
- Sádaba, E. G. (1993). La burocratización del Trabajo Social en Intervención Social. *Cuadernos de Trabajo Social*, 6, 181. <https://doi.org/10.5209/CUTS.9375>
- Sáez, C. A. (1988). La investigación en Trabajo Social. *Cuadernos de Trabajo Social*, 1, 35, 35-46.
- Sánchez-Martínez, M. T. (2003). La Política de Vivienda y Suelo en Andalucía. *Boletín Económico de Andalucía*, (33), 403-416.
- Sanz-Cintora, A. (2012). *Diagnóstico 2012. La gestión de la vivienda pública de alquiler*. Asociación Española de Promotores Públicos de Viviendas y Suelo(AVS).
- Sotomayor, E. (2016). La legislación española y andaluza en torno a la vivienda protegida. En *Vivienda e Intervención Social*. 29-44. Madrid: Dykinson.

- Sotomayor, E. M. (2012). Protección social en ámbitos rurales. *Portularia: Revista de Trabajo Social*, 12, 91-101.
- Spitzer, W. J., Neuman, K., & Holden, G. (2004). The coming of age for assisted living care: new options for senior housing and social work practice. *Social Work in Health Care*, 38(3), 21-45. https://doi.org/10.1300/J010v38n03_02
- Tatjer, M. (2007). La vivienda obrera en España de los siglos XIX y XX: de la promoción privada a la promoción pública (1853-1975). *Scripta Nova. Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales*, 9(0). Recuperado a partir de <http://revistes.ub.edu/index.php/ScriptaNova/article/view/940>
- Teater, B. A. (2011). A Qualitative Evaluation of the Section 8 Housing Choice Voucher Program: The Recipients' Perspectives. *Qualitative Social Work*, 10(4), 503-519. <https://doi.org/10.1177/1473325010371242>
- Tello, T. B. (2005). Del trabajo de apostolado a la profesionalización. Análisis de la profesión de Trabajo Social en Aragón. *Cuadernos de Trabajo Social*, 18, 79-98. <https://doi.org/10.5209/CUTS.8431>
- Tolbert, P., & Zucker, L. (1996). The Institutionalization of Institutional Theory. *Articles and Chapters*. Recuperado a partir de <http://digitalcommons.ilr.cornell.edu/articles/423>
- Toribio, J. M. F., & Llosa, A. A. (2015). Movilidad residencial metropolitana y crisis inmobiliaria. *Anales de Geografía de la Universidad Complutense*, 35(1), 13-40. https://doi.org/10.5209/rev_AGUC.2015.v35.n1.48962
- Tornos-Mas, J., & Galán-Galán, A. (2007). *La configuración de los servicios como servicio público. Derecho subjetivo de los ciudadanos a la prestación del servicio* (p. 60). Secretaría de Estado de la Seguridad Social. Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales. Recuperado a partir de <http://www.seg-social.es/prdi00/groups/public/documents/binario/51598.pdf>

- Trilla, C. (2003). La política de vivienda en una perspectiva europea comparada. *Revista de economía y finanzas de Castilla y León*, 6, 33-52.
- Trilla, C. (2014). Desigualdad y vivienda. *ACE: architecture, city and environment*, 26, 95-126.
- Uceda-Maza, F. X. (2011). Los Servicios Sociales en España: desarrollo y articulación en los nuevos escenarios. *Documentación social*, 162, 235-258.
- Van-Halen, J. (2016). *La política de vivienda en España: una aproximación histórica*. Madrid: Universidad Complutense de Madrid.
- Vázquez-Aguado, O. (2003). Teorías de las principales figuras del trabajo social. En *Introducción al trabajo social*, 110-130. Madrid: Alianza Editorial. Recuperado a partir de <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=1217721>
- Vázquez-Aguado, O. (2004). *Libro blanco del título de Grado en Trabajo Social*. Madrid: Aneca.
- Vázquez-Aguado, O., Fernández-Borrero, M. A., Relinque-Medina, F., & Álvarez-Pérez, P. (2016). Trabajo social e intervención social en vivienda social. En *Políticas e intervenciones ante los procesos de vulnerabilidad y exclusión de personas y territorios: análisis comparado México-España, 2016*, ISBN 978-607-02-6541-9, págs. 245-262 (pp. 245-262). Universidad Nacional Autónoma de México. Escuela Nacional de Trabajo Social, Dykinson. Recuperado a partir de <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=5504592>
- Vertovec, S. (2007). Super-Diversity and Its Implications. *Ethnic and Racial Studies*, 30, 1024-1054. <https://doi.org/10.1080/01419870701599465>
- Vidal, F., Mota, R., Rubio, E., Alcudia, J., Iglesias, J., de Vicente, A., & Lázaro, S. (2006). Ensayo de sistema de indicadores sobre exclusión social: anexo. En *Exclusión social y estado de bienestar en España, 2006*, ISBN 84-7426-848-6, págs. 743-806 (pp. 743-

- 806). Icaria. Recuperado a partir de <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=2007908>
- Vila, J. B. (2003). Procurar a las clases jornaleras higiénicas y agradables habitaciones: la Sociedad Económica Barcelonesa de Amigos del País y la vivienda obrera. *Scripta Nova: Revista electrónica de geografía y ciencias sociales*, 7, 11.
- Villacieros Durbán, M., Magaña Loarte, M., Bermejo Higuera, J. C., Carabias Maza, R., & Serrano Fernández, I. (2014). Estudio del perfil de una población de personas en duelo complicado que acuden a un centro de escucha de duelo. *Medicina Paliativa*, 21(3), 91-97. <https://doi.org/10.1016/j.medipa.2012.05.007>
- Villar-Ezcurra, J. L. (1981). *La protección pública a la vivienda*. Madrid: Montecorvo. Recuperado a partir de <https://www.casadellibro.com/libro-la-proteccion-publica-a-la-vivienda/mkt0002131279/3271917>
- Vinuesa, J., de la Riva, J. M., & Palacios, A. J. (2009). Política de vivienda y urbanismo. *Ciudad y territorio: Estudios territoriales*, 161, 505-520.
- Vinuesa, J., & Porras, D. (2017). La dimensión territorial de la crisis de la vivienda y el despilfarro inmobiliario residencial. *Cuadernos de Relaciones Laborales*, 35(1), 101-126. <https://doi.org/10.5209/CRLA.54985>
- Vives-Miró, S., Rullan, O., & González, J. M. (2017). 553. Consecuencias sociales del modelo económico basado en el crédito. Geografía de las ejecuciones hipotecarias en Menorca. *Scripta Nova. Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales*, 21(0). Recuperado a partir de <http://revistes.ub.edu/index.php/ScriptaNova/article/view/553>
- Waldemar, M., & Ferreira, M. G. (2013). Cuestión social y servicios sociales: Aproximación a sus fundamentos e implicancias para el trabajo social. *Perspectivas sociales = Social Perspectives*, 15(1), 81-95.

- Wasseberg, F. (2004). Editorial: Large social housing estates: From stigma to demolition? *Journal of Housing and the Built Environment*, 19(3), 223-232.
- Whelan, R. (1998). *Octavia Hill and the Social Housing Debate*. Londres: St. Edmundsbury Press.
- Willms, J. D. (2004). Review of Vulnerable Children: Findings from the National Longitudinal Study of Children and Youth. *The Canadian Journal of Sociology / Cahiers canadiens de sociologie*, 29(4), 617-620. <https://doi.org/10.2307/3654719>
- Yeckting, F., & Ramírez-Zapata, M. R. (2012). Antropología, ecología y minería en las comunidades del área andina. *Revista española de antropología americana*, 42, 187-204.
- Yelling, J. (2000). The incidence of slum clearance in England and Wales, 1955–85. *Urban History*, 27(2), 234-254.
- Yruela, M. P., & Rinken, S. (2005). *La integración de los inmigrantes en la sociedad andaluza* (Vol. 22). Editorial CSIC-CSIC Press.
- Zambrana, R. E., & Dorrington, C. (1998). Economic and social vulnerability of Latino children and families by subgroup: implications for child welfare. *Child Welfare*, 77(1), 5-27.
- Zufferey, D. C. (2008). Responses to Homelessness in Australian Cities: Social Worker Perspectives. *Australian Social Work*, 61(4), 357-371. <https://doi.org/10.1080/03124070802428175>

Anexos

ANEXO I. CUESTIONARIO A INQUILINOS

CUESTIONARIO Inquilinos VPS

ENTREVISTADO

a. Ha seguido proceso de solicitud de la vivienda a la Administración	
b. Se ha relacionado con la Administración para solicitar una vivienda	

Notas metodológicas:

- Socdemo: CIS, INE y elaboración propia.
- Nivel de satisfacción con la vivienda: encuesta europea y elab. Propia.
- Problemas sociales. Elab. Propia.
- Nivel de satisfacción con el proceso seguido hasta la ocupación: elab. Propia.
- Relaciones con la Junta de Andalucía: elab. Propia.
- Percepción del vecindario: "Instrumento de cohesión del vecindario" (Buckner, 1988) el punto 1.5 se refiere a la funcionalidad de la promoción siendo la respuesta "Sí" a las promociones que no se sitúan en una Zona con Necesidad de Transformación Social (ZNTS) y la respuesta "No" a las que se sitúan en una ZNTS

Socdemo

1. CARACTERÍSTICAS SOCIODEMOGRÁFICAS BÁSICAS DEL ENTREVISTADO

1.1. Promoción		1.2. Nº viviendas de la promoción	
1.3. Provincia		1.4. Tamaño población	
		1. >50.000 hab 2. <50.000 hab	
1.5. Funcionalidad		1.6. Tipología	
1. Sí 2. No		1. Unifamiliar 2. Plurifamiliar	
1.7. Nacionalidad		1.8. Etnia	
1.9. Régimen de tenencia			
1. Alquiler			
2. Alquiler con opción a compra			
3. Propiedad			
4. Otros			
5. N/S			
6. N/C			
1.10. Edad			
¿cuál? _____			
1.11. Sexo			
1. Mujer		2. Hombre	
1.13. Nivel de estudios			
1. Analfabeto por problemas físicos o psíquicos			

La intervención social en viviendas sociales en Andalucía

1.12.Estado civil		2. Analfabeto por otras razones	
1. Soltero/a		3. Sin estudios	
2. Viudo/a		4. Estudios primarios o equivalentes	
3. Separado/a		5. Enseñanza general secundaria, 1º ciclo	
4. Divorciado/a		6. Enseñanza general secundaria, 1º ciclo	
5. Casado/a		7. Enseñanza general secundaria, 2º ciclo	
6. Pareja de hecho		8. Enseñanzas profesionales superiores	
7. N/S		9. Estudios universitarios o equivalentes	
8. N/C		10. N/S	
		11. N/C	

1.14. Actividad - ocupación		
1. Trabajando a tiempo completo		Si, marca alguna de estas opciones pasar a 1.15
2. Trabajando a tiempo parcial		
3. Parado (es decir, sin trabajo y buscando empleo)		Si, marca alguna de estas opciones pasar a 1.16
4. Estudiando		
5. Jubilado, prejubilado, retirado de una actividad económica previa		
6 .Incapacitado para trabajar		
7. Dedicado a las labores de mi hogar		
8. Otro tipo de inactividad		
9. N/S		
10. N/C		

1.15.Situación profesional		
1. Empresario, profesional por cuenta propia que emplea a otras personas		
2. Empresario, profesional por cuenta propia que NO emplea a otras personas		
3. Asalariado o trabajador por cuenta ajena fijo o indefinido		
4. Asalariado o trabajador por cuenta ajena eventual o temporal		
5. N/S		
6. N/C		

1.16.¿Cómo definiría la situación económica de su hogar?	
1.muy mala	
2.mala	
3.regular	
4.Buena	
5.muy buena	
6. N/S	
7. N/C	

2. NIVEL DE SATISFACCIÓN CON LA VIVIENDA Y SU ENTORNO

Totalmente insatisfecho 0 – 10 Totalmente satisfecho.	0-10 /NS/NC
2.1. En términos generales, ¿está ud. satisfecho/a con su vivienda?	

Valore los siguientes elementos (Muy mal 0 – 10 Muy bien)	0-10/NS/NC
2.2. La ubicación de su vivienda en la ciudad	
2.3. Las calidades de construcción de su vivienda	

Valore los siguientes elementos en su barrio (Muy mal 0 – 10 Muy bien)	0-10/NS/NC
2.4. Espacios públicos (mercados, plazas, zonas peatonales...)	
2.5. Sensación de seguridad en la ciudad / barrio	
2.6. La limpieza en su ciudad / barrio	
2.7. Transporte público (suficientes paradas de autobús, frecuencia de los autobuses...)	
2.8. Colegios (de enseñanza obligatoria)	
2.9. Servicios sanitarios (centros de salud)	
2.10. Servicios religiosos (iglesia, mezquita o similar)	
2.11. Servicios deportivos (instalaciones y actividades)	
2.12. Asistencia social (recursos públicos)	
2.13. Abastecimiento de agua y saneamiento (suministro y alcantarillado)	
2.14. Espacios verdes (parques y jardines)	
2.15. Alumbrado, iluminación	
2.16. En general, diría que su barrio se encuentra mucho peor (0) o mucho mejor (10) que el resto de la ciudad	

3. PROBLEMAS SOCIALES

Dígame con qué frecuencia observa que en su barrio se producen los siguientes problemas sociales:

Nunca 0 – 10 Muy frecuentemente	0-10/NS/NC
3.1. Robos	
3.2. Prostitución	
3.3. Consumo de drogas	
3.4. Alcoholismo	
3.5. Venta de drogas	
3.6. Entorno insalubre o presencia de enfermedades	
3.7. Conflictos dentro de su comunidad de vecinos	
3.8. Conflictos dentro de su barriada	
3.9. Desempleo	
3.10. Absentismo y abandono escolar	
3.11. Ruidos	
3.12. Problemas de limpieza y conservación de aceras y calles	
3.13. Problemas de barreras arquitectónicas	
3.14. Riesgos ambientales (tendidos alta tensión, actividades molestas, contaminación...)	
3.15. Problemas de convivencia vecinal	
3.16. Violencia contra las mujeres	

4. NIVEL DE SATISFACCIÓN CON EL PROCESO SEGUIDO HASTA LA OCUPACIÓN

Valore los siguientes elementos (Muy mal 0 – 10 Muy bien)	0-10/NS/NC
4.1. Inscripción en el Registro de Demandante de Vivienda	
4.2. Actualización de la documentación aportada en el Registro	
4.3. Accesibilidad para solicitar información acerca del proceso	
4.4. Utilidad de la información recibida durante el proceso	
4.5. Comunicación de propuesta de adjudicación de la vivienda	
4.6. Firma del contrato	
4.7. Entrega de llaves	

5. RELACIONES CON LA JUNTA DE ANDALUCÍA

5.1. La vivienda que ocupa es:

- ☐ 1. Alquilada (Ir a apartado 6)
- ☐ 2. En propiedad (Ir a apartado 7)
- ☐ 3. Otros ¿cuál? _____ (Ir a apartado 8)

6. ALQUILADOS (Cumplimentar sólo si marca la opción 5.1.a.)

Valore los siguientes elementos (Muy mal 0 – 10 Muy bien)	0-10/NS/NC
6.1. En general, ¿considera que la Junta de Andalucía ejerce correctamente su labor de arrendador ("casero")?	

Y concretamente, al respecto de:

Valore los siguientes elementos (Muy mal 0 – 10 Muy bien)	0-10/NS/NC
6.2. Informaciones / comunicación / notificación	
6.3. Mantenimiento (que corresponda al casero)	

Valore los siguientes elementos (Muy mal 0 – 10 Muy bien)	0-10/NS/NC
6.4. Tengo claro con quién contactar en caso de duda, para reclamar, informarme o responder a notificaciones / comunicaciones relacionadas con mi alquiler: No tengo la menor idea 0 – 10 Lo tengo muy claro.	
6.5. ¿Está satisfecho con el precio de alquiler?	

6.6. ¿Cuánto paga de alquiler mensual? _____ €

- 6.7. ¿Tiene en la actualidad alguna deuda de alquiler con la Junta de Andalucía? ☐ 1. Sí
- ☐ 2. No < 0. NC

En el caso de que sí:

6.8.¿de qué cuantía? _____ €

6.9.¿Cuántos recibos/meses? _____

6.10. En relación a los recursos de la Junta en medidas relacionadas con el alquiler de vivienda social, marque con una X las medidas que conoce y/o se ha beneficiado.

	conoce	Se ha beneficiado
1. Minoración de renta		
2. Flexibilización del abono de deuda		
3. Aplazamiento de la repercusión de conceptos (IBI, reparaciones, etc)		
4. Abono de deuda eventual mediante reemisión de recibos		
5. Tareas de auto-reparación para la compensación del pago de renta/deuda		

7. PROPIEDAD (Cumplimentar sólo si marca la opción 5.1.b.)

Valore los siguientes elementos (Muy mal 0 – 10 Muy bien)	0-10/NS/NC
7.1. En general, ¿está satisfecho con las relaciones que ha mantenido con la Junta de Andalucía como vendedor?	

8. PERCEPCIÓN DEL VECINDARIO.

Valore los siguientes elementos (Muy mal 0 – 5 Muy bien)	0-5/NS/NC
8.1. En general, me gusta mucho vivir en este barrio	
8.2. Siento que pertenezco a este barrio.	
8.3. Suelo visitar a mis vecinos.	
8.4. La amistad y las relaciones que mantengo con los vecinos de mi barrio significan mucho para mí	
8.5. Si tuviera la oportunidad, me gustaría mudarme a otro barrio.	
8.6. Si mis vecinos estuvieran planeando algo para realizar en el barrio, yo me sentiría implicada e incluida en el proyecto.	
8.7. Si yo necesitara un consejo sobre algo, podría contar con alguien de mi barrio.	
8.8. Pienso que estoy de acuerdo con la mayoría de mis vecinos sobre lo que pensamos que es importante en la vida.	
8.9. Creo que mis vecinos me ayudarían con un problema o necesidad urgente.	
8.10. Siento respeto y fidelidad hacia mis vecinos.	
8.11. En mi barrio estamos dispuestos a ayudar, prestar cosas y hacer favores a los vecinos.	
8.12. Estaría dispuesta a trabajar junto con mis vecinos en algo que sirviera para mejorar mi barrio.	
8.13. Tengo la intención de seguir viviendo en este barrio bastantes años.	
8.14. Me gusta pensar que soy parecida a la gente que vive en este barrio.	
8.15. Rara vez recibo visitas de mis vecinos.	
8.16. Entre mis vecinos y yo existe una relación estrecha de amistad y compañerismo.	
8.17. En mi barrio, normalmente me paro a hablar y charlar con la gente.	
8.18. Vivir en este barrio me hace sentirme miembro de un grupo de personas que comparten muchas cosas.	

9. INGRESOS POR HOGAR

9.1. Indique los ingresos netos que se ingresan en el hogar al mes	
1. Hasta 499 euros	
2. De 500 a 999 euros	
3. De 1.000 a 1.499 euros	
4. De 1.500 a 1999 euros	
5. De 2.000 a 2499 euros	
6. De 2.500 a 2.999 euros	
7. De 3.000 a 4.999 euros	
8. 5.000 euros o más	

Anexo 2. Guiones de entrevistas profesionales AVRA

Guión de entrevista para abogado/a de AVRA

1. ¿Desde cuándo eres abogado/a de AVRA? ¿Había trabajado previamente como abogado/a? ¿Dónde, sectores, colectivos...?
2. Actualmente ¿Cuáles son sus funciones profesionales dentro de la Agencia? ¿cómo las valoraría? (Escalar de 0 a 10) ¿Considera que existen otras funciones posibles a desempeñar? ¿Cree que algunas de las funciones asignadas a su profesión no corresponden con su perfil profesional?
3. El cambio de EPSA a AVRA ¿ha supuesto modificaciones en su rol profesional ¿(Escalar de 0 a 10) ¿cuáles indicaría como cambios más significativos?
4. En relación al PRAI valore en una escala de 0 a 10:
 - a. Su adecuación a las necesidades reales-sociales
 - b. El conocimiento por parte de la población potencialmente beneficiaria
 - c. Su efectividad en cuanto al tiempo de resolución de medidas
 - d. La variedad de medidas contempladas
 - e. Su función profesional dentro del PRAI
 - f. El modelo/formato de anexos
 - g. Documentación requerida
 - h. Mecanismos de seguimiento, evaluación y revisión
5. ¿Qué dificultades en relación al PRAI señalaría? Y ¿qué potencialidades? ¿Añadiría algún tipo de medida más? ¿cuál/es? ¿cuáles son los mecanismos de seguimiento, evaluación y revisión que realiza al respecto como profesional?
6. ¿Cuál es su intervención como abogado/a social con otras situaciones de dificultades de pago o morosidad? ¿Existen otros perfiles de morosidad que no cumplan con los requisitos del perfil del solicitante contemplado en PRAI? ¿qué hace al respecto desde su figura profesional?
7. En relación al proceso de adjudicación de viviendas valore en una escala de 0 a 10:
 - a. La adecuación de los requisitos legales con las necesidades actuales (potenciales solicitantes...)

- b. Funcionamiento/funcionalidad del Registro municipal de demandantes de viviendas
 - c. El papel del abogado/a en el proceso de adjudicación
 - d. La temporalidad en el desarrollo de todo el proceso hasta la adjudicaciones
 - e. El seguimiento de las adjudicaciones
8. ¿Qué aspectos considera que deben ser mejorados en el proceso de adjudicación ¿Qué añadiría como mejora o qué eliminaría?
9. En relación con el registro de demandantes de vivienda ¿cómo funciona en la actualidad? ¿cómo cree que debería ser su funcionamiento óptimo?
10. ¿Existe un protocolo de trabajo autonómico para su profesión en AVRA? En caso afirmativo, valore de 0 a 10 lo siguiente:
- a. La adecuación con las funciones reales que desempeñas
 - b. Utilidad para la gestión del parque público
11. En relación a este protocolo ¿qué añadiría y que eliminaría?
12. Con respecto a los conflictos ¿Cuáles señalaría como los más comunes a los que tiene que enfrentarse? ¿quiere mencionar alguno específico por su relevancia, desarrollo...?
13. Antes estos conflictos ¿qué tipo de estrategias se desarrollan para su gestión y resolución desde su profesión? ¿intervienen otros actores públicos (Servicios Sociales, centros de salud, colegios) y/o privados (AAVV, otras asociaciones, etc.)? En caso de que no ¿cree que sería necesario? ¿con qué dispositivos y en qué dirección?
14. En los procesos de regularización de viviendas cuando las mismas son usadas de manera fraudulenta ¿cómo se aborda desde la Agencia? ¿qué tipo de situaciones pueden encontrarse al respecto? ¿Qué considera que podríahacerse al respecto y que no se hace en la actualidad?
15. ¿Qué tipo de instrumentos de planificación, gestión y de intervención utiliza como profesional a nivel técnico? ¿Para qué usa cada uno de ellos? Preguntar de cada uno su valoración (escala 0 a 10), su eficacia (su eficacia 0 a 10), si propondría cambios... ¿añadiría algún instrumento o herramienta actualmente inexistente? ¿por qué?

16. Sobre los instrumentos y herramientas profesionales que emplea, valore de 0 a 10 su repercusión en la toma de decisiones para
 - a. Concesión de ayudas, medidas...
 - b. Mejora en la gestión
 - c. Cambios de políticas o mecanismos de actuación
17. En relación al funcionamiento y organización de la AVRA ¿existe coordinación con otros dispositivos públicos y/o privados? En caso afirmativo ¿para qué y cuándo se producen? Valore de 0 a 10 su:
 - a. Eficacia de la coordinación con los actores públicos
 - b. Eficacia de la coordinación con los actores privados
18. Existen en la Agencia mecanismos o cauces de coordinación interna ¿Cuáles y cómo se producen? ¿las medidas o innovaciones propuestas por los profesionales son tenidas en cuenta en niveles organizativos superiores? ¿cómo?
19. En relación con el borrador el Decreto Plan marco de Vivienda y rehabilitación, ¿qué valoración puede hacer al respecto? Podría valorar de 0 a 10:
 - a. Su utilidad
 - b. La variedad de casuísticas y situaciones contempladas
 - c. La variedad de medidas propuestas
 - d. La posibilidad de aplicación real de las medidas contempladas
20. En su opinión, ¿cuáles son los condicionantes o elementos más relevantes para que ciertas medidas funcionen en unas promociones y en otras no?
21. Si tuviera que pensar desde su rol profesional en un modelo ideal de gestión del parque público, qué claves o elementos importantes consideraría que debe contemplarse en:
 - a. La planificación y construcción de futuros parques de vivienda pública
 - b. Los procesos de adjudicación
 - c. Seguimiento e intervención en las promociones
22. Y con respecto a lo ya existente ¿qué variables considera claves para la integración de las personas adjudicatarias? ¿Y en relación con las comunidades vecinales?
23. Mirando hacia el futuro, ¿qué políticas cree que deben seguir manteniéndose y cuáles podrían sufrir modificaciones para su mejora? ¿Cuáles serían estos cambios y mejoras para usted?

24. Y ¿cuál cree que debe ser el papel del abogado/a en la agencia?
25. Otros comentarios, ideas o sugerencias que desee añadir.

Guión de entrevista para responsable/gerente de AVRA

1. ¿Desde cuándo ejerce la gerencia de AVRA? ¿Había trabajado previamente en el sector de la vivienda pública?
2. Actualmente ¿Cuáles son sus funciones como gerente dentro de la Agencia? ¿cómo las valoraría? (Escalar de 0 a 10) ¿Considera que existen otras funciones posibles a desempeñar?
3. El cambio de EPSA a AVRA ¿ha supuesto cambios en las líneas estratégicas de acción, visión, misión y valores de la agencia? ¿en qué sentido? (Escalar de 0 a 10) En caso afirmativo ¿cuáles indicaría como cambios más significativos?
4. Este cambio institucional ¿ha supuesto modificaciones en las funciones de gerencia? (Escalar de 0 a 10) En caso afirmativo ¿cuáles indicaría como cambios más significativos?
5. En relación al PRAI valore en una escala de 0 a 10:
 - a. Su adecuación a las necesidades reales-sociales
 - b. El conocimiento por parte de la población potencialmente beneficiaria
 - c. Su efectividad en cuanto al tiempo de resolución de medidas
 - d. La variedad de medidas contempladas
 - e. El modelo/formato de anexos
 - f. Documentación requerida
 - g. Mecanismos de seguimiento, evaluación y revisión
6. ¿Qué dificultades en relación al PRAI señalaría? Y ¿qué potencialidades? ¿Añadiría algún tipo de medida más? ¿cuál/es? ¿cuáles son los mecanismos de seguimiento, evaluación y revisión existentes al respecto?
7. ¿Cuál es el papel de la Agencia con otras situaciones de dificultades de pago o morosidad? ¿qué elementos se tienen en cuenta desde la Agencia en la valoración de otras situaciones? ¿Existen otros perfiles de morosidad que no cumplan con los requisitos del perfil del solicitante contemplado en PRAI? ¿qué se hace al respecto desde la agencia?

8. En relación al proceso de adjudicación de viviendas valore en una escala de 0 a 10:
 - a. La adecuación de los requisitos legales con las necesidades actuales (potenciales solicitantes...)
 - b. Funcionamiento/funcionalidad del Registro municipal de demandantes de viviendas
 - c. La temporalidad en el desarrollo de todo el proceso hasta la adjudicaciones
 - d. El seguimiento de las adjudicaciones
9. ¿Qué aspectos considera que deben ser mejorados en el proceso de adjudicación ¿Qué añadiría como mejora o qué eliminaría?
10. En relación con el registro de demandantes de vivienda ¿cómo funciona en la actualidad? ¿cómo cree que debería ser su funcionamiento óptimo?
11. En los diferentes procesos e intervenciones que desarrolla AVRA ¿intervienen coordinadamente otros actores públicos (Servicios Sociales, centros de salud, colegios) y/o privados (AAVV, otras asociaciones, etc.)? En caso de que no ¿cree que sería necesario? ¿con qué dispositivos y en qué dirección? En caso afirmativo ¿Cuáles y cómo se produce esa coordinación? Valore de 0 a 10 su:
 - a. Eficacia de la coordinación con los actores públicos
 - b. Eficacia de la coordinación con los actores privados
12. Existen en la Agencia mecanismos o cauces de coordinación interna ¿Cuáles y cómo se producen? ¿las medidas o innovaciones propuestas por los profesionales son tenidas en cuenta en niveles organizativos superiores? ¿cómo?
13. En relación con el borrador el Decreto Plan marco de Vivienda y rehabilitación, ¿qué valoración puede hacer al respecto? Podría valorar de 0 a 10:
 - a. Su utilidad
 - b. La variedad de casuísticas y situaciones contempladas
 - c. La variedad de medidas propuestas
 - d. La posibilidad de aplicación real de las medidas contempladas
14. ¿Cómo valoraría en una escala de 0 a 10 en relación con las viviendas de PVS de su provincia?:
 - a. La integración en el tejido urbano
 - b. La calidad arquitectónica de las viviendas

15. ¿Cuáles señalaría como las principales fortalezas de la intervención que realiza la Agencia en las promociones de su provincia? ¿Y cuáles serían bajo su opinión las principales debilidades?
16. En su opinión, ¿cuáles son los condicionantes o elementos más relevantes para que ciertas medidas funcionen en unas promociones y en otras no?
17. Si tuviera que pensar en un modelo ideal de gestión del parque público, qué claves o elementos importantes consideraría que debe contemplarse en:
 - a. La planificación y construcción de futuros parques de vivienda pública
 - b. Los procesos de adjudicación
 - c. Seguimiento e intervención en las promociones
18. Y con respecto a lo ya existente ¿qué variables considera claves para la integración de las personas adjudicatarias? ¿Y en relación con las comunidades vecinales?
19. Mirando hacia el futuro, ¿qué políticas cree que deben seguir manteniéndose y cuáles podrían sufrir modificaciones para su mejora? ¿Cuáles serían estos cambios y mejoras para usted? ¿Sugeriría alguna medida o línea política nueva?
20. Y ¿cuál cree que debe ser el papel futuro de la Agencia en la gestión del parque público de vivienda?
21. Otros comentarios, ideas o sugerencias que desee añadir.

Guión de entrevista para trabajador/a social de AVRA

1. ¿Desde cuándo es trabajador/a social de AVRA? ¿Había trabajado previamente como trabajador/a social? ¿Dónde, sectores, colectivos...?
2. Actualmente ¿Cuáles son sus funciones profesionales dentro de la Agencia? ¿cómo las valoraría? (Escalar de 0 a 10) ¿Considera que existen otras funciones posibles a desempeñar? ¿Cree que algunas de las funciones asignadas a su profesión no corresponden con su perfil profesional?
3. El cambio de EPSA a AVRA ¿ha supuesto modificaciones en su rol profesional ¿(Escalar de 0 a 10) ¿cuáles indicaría como cambios más significativos?
4. En relación al PRAI valore en una escala de 0 a 10:
 - a. Su adecuación a las necesidades reales-sociales
 - b. El conocimiento por parte de la población potencialmente beneficiaria
 - c. Su efectividad en cuanto al tiempo de resolución de medidas
 - d. La variedad de medidas contempladas

- e. Su función profesional dentro del PRAI
 - f. El modelo/formato de Informe social
 - g. La repercusión del informe social en la decisión de medida/s a adoptar
 - h. Mecanismo de seguimiento, evaluación y revisión
5. ¿Qué dificultades en relación al PRAI señalaría? Y ¿qué potencialidades? ¿Añadiría algún tipo de medida más? ¿cuál/es? ¿cuáles son los mecanismos de seguimiento, evaluación y revisión que realiza al respecto como profesional?
6. ¿Qué hace usted como trabajador/a social con otras situaciones de dificultades de pago o morosidad?
7. ¿Existen en su provincia experiencias singulares de vivienda que pueda o quiera mencionarnos y explicarnos?
8. En relación al proceso de adjudicación de viviendas valore en una escala de 0 a 10:
- a. La adecuación de los requisitos legales con las necesidades actuales (potenciales solicitantes...)
 - b. Funcionamiento/funcionalidad del Registro municipal de demandantes de viviendas
 - c. El papel del trabajador social en el proceso de adjudicación
 - d. La temporalidad en el desarrollo de todo el proceso hasta la adjudicaciones
 - e. El seguimiento de las adjudicaciones
9. ¿Qué aspectos considera que deben ser mejorados en el proceso de adjudicación ¿Qué añadiría como mejora o qué eliminaría?
10. En relación con el registro de demandantes de vivienda ¿cómo funciona en la actualidad? ¿cómo cree que debería ser su funcionamiento óptimo?
11. Existe un protocolo del trabajo social en el Programa de gestión del parque público? En caso afirmativo, valore de 0 a 10 lo siguiente:
- a. La adecuación con las funciones reales que desempeñas
 - b. Utilidad para la gestión del parque público
12. En relación a este protocolo ¿qué añadiría y que eliminaría?
13. Con respecto a los conflictos ¿Cuáles señalaría como los más comunes en relación con las personas adjudicatarias de las viviendas? ¿con las comunidades o zonas

donde se ubican las promociones? ¿con otros actores o personas? quiere mencionar alguno específico por su relevancia, desarrollo...?

14. Antes estos conflictos ¿qué tipo de estrategias se desarrollan para su gestión y resolución desde el trabajo social? ¿intervienen otros actores públicos (Servicios Sociales, centros de salud, colegios) y/o privados (AAVV, otras asociaciones, etc.)? En caso de que no ¿cree que sería necesario? ¿con qué dispositivos y en qué dirección?
15. ¿Qué tipo de instrumentos de planificación, gestión y de intervención utiliza como profesional a nivel técnico? ¿Para qué usa cada uno de ellos? Preguntar de cada uno su valoración (escala 0 a 10), su eficacia (su eficacia 0 a 10), si propondría cambios... ¿añadiría algún instrumento o herramienta actualmente inexistente? ¿por qué?
16. Sobre los instrumentos y herramientas profesionales que emplea, valore de 0 a 10 su repercusión en la toma de decisiones para
 - a. Concesión de ayudas, medidas...
 - b. Mejora en la gestión
 - c. Cambios de políticas o mecanismos de actuación
17. En relación al funcionamiento y organización de la AVRA ¿existe coordinación con otros dispositivos públicos y/o privados? En caso afirmativo ¿para qué y cuándo se producen? Valore de 0 a 10 su:
 - a. Eficacia de la coordinación con los actores públicos
 - b. Eficacia de la coordinación con los actores privados
18. Existen en la Agencia mecanismos o cauces de coordinación interna ¿Cuáles y cómo se producen? ¿las medidas o innovaciones propuestas por los profesionales son tenidas en cuenta en niveles organizativos superiores? ¿cómo?
19. En su opinión, ¿cuáles son los condicionantes o elementos más relevantes para que ciertas medidas funcionen en unas promociones y en otras no?
20. Si tuviera que pensar desde su situación profesional en un modelo ideal de gestión del parque público, qué claves o elementos importantes consideraría que debe contemplarse en:
 - a. La planificación y construcción de futuros parques de vivienda pública
 - b. Los procesos de adjudicación

c. Seguimiento e intervención en las promociones

21. Y con respecto a lo ya existente ¿qué variables considera claves para la integración social de las personas adjudicatarias? ¿Y en relación con las comunidades vecinales?
22. Mirando hacia el futuro, ¿qué políticas cree que deben seguir manteniéndose y cuáles podrían sufrir modificaciones para su mejora? ¿Cuáles serían estos cambios y mejoras para usted?
23. Y ¿cuál cree que debe ser el papel del trabajo social en la agencia?
24. Otros comentarios, ideas o sugerencias que desee añadir.