

PRISMA SOCIAL N°20

LA COMPETENCIA MEDIÁTICA DE LA CIUDADANÍA EN MEDIOS DIGITALES EMERGENTES

MARZO 2018 | SECCIÓN ABIERTA | PP. 287-315

RECIBIDO: 23/1/2017 – ACEPTADO: 14/2/2018

LA INTERVENCIÓN SOCIAL EN LAS VIVIENDAS DE PROMOCIÓN PÚBLICA

SOCIAL INTERVENTION IN PUBLIC HOUSING

FERNANDO RELINQUE MEDINA / fernando.relinque@uji.es

DEPARTAMENTO DE SOCIOLOGÍA, TRABAJO SOCIAL Y SALUD PÚBLICA, UNIVERSIDAD DE JUELVA, ESPAÑA

OCTAVIO VAZQUEZ AGUADO / octavio@jstso.julva.es

DEPARTAMENTO DE SOCIOLOGÍA, TRABAJO SOCIAL Y SALUD PÚBLICA, UNIVERSIDAD DE JUELVA, ESPAÑA

PILAR BLANCO MIGUEL / pblanco@jstso.julva.es

DEPARTAMENTO DE SOCIOLOGÍA, TRABAJO SOCIAL Y SALUD PÚBLICA, UNIVERSIDAD DE JUELVA, ESPAÑA

MERCEDES GONZALEZ VILLAZ / mercedes@uji.es

DEPARTAMENTO DE SOCIOLOGÍA, TRABAJO SOCIAL Y SALUD PÚBLICA, UNIVERSIDAD DE JUELVA, ESPAÑA

CINIA MARIUS SÁNCHEZ / cmartos@uji.es

DEPARTAMENTO DE SOCIOLOGÍA, TRABAJO SOCIAL Y SALUD PÚBLICA, UNIVERSIDAD DE JUELVA, ESPAÑA



prisma
social
revista
de ciencias
sociales

RESUMEN

Las políticas públicas han facilitado el acceso a la vivienda de una parte importante de la población caracterizada por su desventaja social. Sin embargo, la intervención pública no se limita a la construcción y concesión de la vivienda sino que conlleva todo un proceso de gestión y seguimiento que incide en la calidad de vida de los ciudadanos. Nuestro objetivo ha sido conocer este proceso desde el punto de vista de los profesionales que lo desarrollan. Para ello, se han realizado un total de 55 entrevistas en profundidad a profesionales de la intervención pública en viviendas del parque público de Andalucía. La información obtenida, tratada a través del programa ATLAS.ti, ha puesto de manifiesto la existencia de problemas y dificultades relacionados con el uso de los espacios públicos y la coordinación entre administraciones que repercuten negativamente en la intervención desarrollada.

PALABRAS CLAVE

Intervención social; políticas públicas de vivienda; viviendas sociales; conflictos.

ABSTRACT

Public policies have facilitated access to housing for a large part of the population characterized by social disadvantage. Nevertheless, public intervention is not limited to construction and implementing housing but also entails a management and monitoring process that affects the quality of life of citizens. Our objective was to determine the process from professionals perspective who develop it. To that end, we have developed an in-depth interview was answered by a total of 55 professionals from public housing intervention in Andalusia. The information obtained was treated through ATLAS.ti program and has revealed problems and difficulties related to the use of public spaces and coordination between authorities which has averse effect on intervention developed.

KEYWORDS

Social Intervention; Public Housing Policies; Social Housing; Conflicts

1. INTRODUCCIÓN

Existe un consenso generalizado en las ciencias sociales que considera el acceso a una vivienda digna como un elemento central para la participación e integración social. Disfrutar de este tipo de alojamiento digno o adecuado está reconocido como un derecho desde 1966 por el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales en su artículo 11 (Mejía-Escalante, 2012).

Se considera que la inexistencia de una vivienda es, generalmente, condición favorecedora de exclusión y precarización social (Juan Toset, 2010; Font, 2012; Hernández Pedreño, 2013; Hernández Rejón, 2014; Trilla, 2014). No hay discusión sobre esta premisa básica. Sí la hay, sin embargo, en torno al concepto de vivienda digna y sobre el modo y manera en el que la población puede satisfacer esta necesidad. Como señalan Borrego-Alés y Orgambidez (2016), en relación al perfil de las personas inquilinas de estas viviendas, presentan un nivel de estudios muy bajo, con unos ingresos medios inferiores a los 600 €, una elevada inactividad laboral cercana al casi el 80% y con una percepción precaria sobre situación económica. Además de esta situación, son frecuentes la existencia de graves conflictos sociales, vinculados en la mayor parte de los casos a actividades relacionadas, entre otras, con la delincuencia y/o el tráfico de drogas, que interfieren de manera definitiva en la vida comunitaria de las viviendas.

Acceder a una vivienda es una forma de apropiarse también del espacio urbano (Bettanin, 2010) y, por lo tanto, no basta con garantizar el acceso a la vivienda, sino que hay que también reflexionar sobre cuáles son las características que presenta el territorio sobre el que se edifican dichas viviendas. Esto es importante porque, tradicionalmente, las viviendas de promoción pública destinadas a sujetos en dificultad social han sido ubicadas en periferias y en espacios mal dotados de servicios por lo que se requiere una cierta politización de la cuestión social en un contexto urbano caracterizado por una gran desigualdad (Rebotier, 2010) que, al menos en los países del sur de Europa en los que la crisis económica ha afectado con especial virulencia y donde se han aplicado políticas de austeridad, no está disminuyendo sino acrecentándose. La reivindicación frente a esta desigualdad ha tenido también un reverso digno de señalarse, y ha sido la consideración del urbanismo como herramienta de transformación social (Plaza y Maldonado, 2010). La actuación sobre estos entornos degradados se considera como una palanca que puede incidir positivamente en la calidad de vida de las personas que lo habitan.

La articulación de políticas que favorecieran el acceso a la vivienda fue una estrategia utilizada durante el capitalismo industrial para contentar a la clase trabajadora. Las mismas élites económicas impulsaron el desarrollo de viviendas ligadas al lugar de trabajo. O dentro del reformismo social imperante a finales del siglo XIX y principios del XX, hubo iniciativas vinculadas a la intervención social como la labor progresista desarrollada por las pioneras del trabajo social Octavia Hill en Inglaterra y Jane Addams en Norteamérica en relación con las condiciones de la vivienda de la clase trabajadora en el siglo XIX. Desarrollaron prácticas innovadoras para su época que consistieron en favorecer el alquiler de viviendas sociales a precios asequibles, así como impulsar las reformas de los espacios habitados para hacerlos dignos, todo ello imbuido por el espíritu del reformismo social. También plantearon la importancia de los lugares públicos en los barrios para generar servicios abiertos al uso de toda la población, mejorando

así los ámbitos insalubres de los suburbios urbanos. Sus métodos e influencia se extendieron a nivel mundial y llegaron a Holanda, Dinamarca, Alemania, Rusia y América (Vázquez, 2003; Banda, 2009; Capilla y Villadóniga, 2004, Barranco, Delgado, Melin y Quintana, 2010). Más recientemente, el ejercicio del trabajo social en España está poniendo énfasis en incorporar la dimensión territorial como un elemento central de la exclusión social planteando que, el ejercicio de la ciudadanía y el logro de los derechos sociales, también pasa por la inclusión social en materia de vivienda (Juan-Toset, 2010).

Con la creación del estado del bienestar en Europa los poderes públicos pasaron a tener un papel predominante en las políticas de vivienda. No solo ordenaban el territorio o definían una arquitectura legal que amparaba el derecho a la misma, sino que se convirtieron en promotores de viviendas. Al menos en España, todas las administraciones han llevado a cabo promociones de viviendas públicas produciéndose, a veces, una descoordinación en la gestión de las mismas en la medida que ninguna de ellas ha querido renunciar a la concesión de estas viviendas por el rédito político que de ello se deriva. La acción pública no solo se centró en la construcción de viviendas sino que se llevaron a cabo otras iniciativas entre las que podemos destacar, por ejemplo, las campañas y programas sociales llevados a desde el Instituto Social de la Vivienda durante las décadas de los 60 y 70. O los programas de desarrollo integral de territorios, ya instaurada la democracia, entre los que destacan los programas de lucha contra la pobreza y la exclusión social desarrollados en barrios de las provincias de Huelva y Girona. Los fondos europeos permitieron la realización de proyectos que combinaron programas de mejora del hábitat de los barrios y de transformación de sus viviendas a través de una participación activa de la población en las actividades orientadas al empleo, la dinamización ciudadana y salud medio ambiental. (Barranco, Delgado, Melin y Quintana, 2010; Porras, 2004). Los/as trabajadores/as sociales participaron de forma activa en estos programas desarrollando funciones de información asesoramiento, valoración y adjudicación de viviendas, siendo uno de los ámbitos donde tradicionalmente han desarrollado su función profesional (Gómez-García, 2013).

Con la transformación del capitalismo industrial en capitalismo financiero la vivienda perdió la función social que poseía y pasó a ser considerada como un bien de inversión. Todo lo relacionado con la recalificación de terrenos, su urbanización y la construcción de viviendas se convirtió en una de las principales fuentes de financiación de las administraciones públicas (y en fuente de corrupción). Se generó una espiral inflacionista sobre los precios de la vivienda que parecía no tener fin. Los precios subían, pero el mercado de viviendas no frenaba alimentado por la facilidad de acceso al crédito que proporcionaba un sistema financiero, que había generado la confianza de unos y unas clientes que asumían, cada vez, mayores riesgos amparados en las promesas de un sistema de innovación continua que controlaba los riesgos y conseguía un incremento constante de liquidez (García Blanco, 2015). Todo parecía perfecto hasta que la famosa burbuja estalló. Y ya conocemos sus consecuencias: una deuda privada que se hizo pública vía rescate bancario. Miles de personas han perdido sus hogares por no poder atender los créditos que financiaron su adquisición. Otras tantas tienen serias dificultades para atender su pago por la pérdida de salario o directamente del empleo... Como resultado de todo ello, casi 50.000 desahucios se ejecutaron en España en el año 2012 (INE, Estadística sobre ejecuciones hipotecarias, 2013) y, solo en Andalucía, hay más de 600.000 viviendas vacías. Sin embargo, ni toda la sociedad española se mostró entusiasmada con el desarrollo de la burbuja

inmobiliaria, aunque sus postulados y sus exigencias tuvieran poco eco y éxito (Aguilar y Fernández, 2010), ni tampoco toda ella ha sido indiferente a sus consecuencias cuando la misma estalló (Arredondo y Palma, 2013; Cano y Etxezarreta, 2014 y Chavero, 2014). Pero lo más lacerante de la situación fue que, como pone de manifiesto Trilla (2014), el sistema de vivienda en España, pese a la desmesurada oferta previa a la crisis económica, no fue capaz de garantizar el acceso a una vivienda digna para un conjunto importante de la población española. Y no hablamos exclusivamente de la población en dificultad social que tradicionalmente se ha beneficiado de las políticas públicas de vivienda sino de un cada vez más amplio sector de población que, a pesar de tener ingresos y trabajo, no puede acceder al mercado libre de la vivienda poniendo de manifiesto todo ello una importante paradoja: cuando más necesarias son las políticas de vivienda menos intervención pública hay debido a las políticas de austeridad.

En este contexto, ¿cómo recuperar la función social de la vivienda? ¿Qué espacio le queda a la intervención social en el desarrollo de políticas de vivienda que den respuesta a las antiguas y las nuevas necesidades relacionadas con la misma, y que ayuden al fortalecimiento de esta dimensión social?

El punto de partida debería ser el carácter de servicio social de interés general que se concede a la política de vivienda social en el marco de la Unión Europea (Comisión Europea, 2003). El desarrollo de estas políticas, además de fortalecer esta dimensión social, deben contribuir a disminuir la distancia entre los profesionales de la intervención social y las políticas y los instrumentos que se plantean para resolver determinadas necesidades sociales. Integrar nuevas visiones en las estrategias de actuación en torno a las viviendas protegidas. Es decir, que no basta con las aproximaciones urbanísticas y arquitectónicas, sino que es necesario incorporar la dimensión social para tener éxito en las políticas de vivienda. Como señalan Cortés, Antón, Martínez y Navarrete (2008), se trata de poner en valor los componentes sociales de estas políticas dado que no es suficiente, por la complejidad de factores que actúan en torno a la relación vivienda social-personas que acceden a las mismas, en considerarla desde una mera lógica económica y ni siquiera desde una visión urbanística o de derechos. Se trata de mejorar los procesos de intervención social con esta población para que el acceso a la vivienda se convierta en una oportunidad para mejorar la participación e integración social.

De alguna forma, existe un cierto paralelismo entre el uso social del urbanismo del que hablábamos al principio y el planteamiento general de este trabajo que, como señalamos, descansa en la posibilidad de considerar el acceso a la vivienda como un medio no solo de progresar en la mejora de las condiciones habitacionales sino en fortalecer la dimensión de ciudadanía a través de la recuperación de la función social de la vivienda. Para ello, será necesario analizar las dificultades y problemas a las que se enfrenta la gestión del parque público de viviendas en Andalucía, que es el objeto de investigación de este trabajo.

2. OBJETIVOS

El artículo que se presenta está enmarcado dentro del proyecto de investigación "Modelización socioespacial de la intervención social en viviendas sociales de Andalucía". El objetivo general que se plantea en este manuscrito es:

- Analizar los procesos de adjudicación, gestión y seguimiento que llevan a cabo las administraciones públicas, identificando las principales dificultades que impiden el ejercicio de una buena práctica profesional y el reconocimiento de derechos y obligaciones tanto por parte de la ciudadanía como de la misma administración.

De este objetivo general se deducen los siguientes objetivos específicos:

- Identificar y analizar las principales dificultades y conflictos en el acceso y uso de viviendas sociales.
- Conocer la práctica profesional del trabajo social en el ámbito de las viviendas sociales.
- Analizar la coordinación entre las entidades con competencias en el ámbito de las viviendas sociales.

3. METODOLOGÍA

El análisis realizado en este trabajo está vinculado al estudio de la dimensión de gestión de la intervención pública en el parque de viviendas sociales. El diagnóstico de esta dimensión fue abordado mediante el análisis documental y de información primaria a partir de técnicas cualitativas de investigación social, de los diferentes procesos y prácticas que se llevan a cabo en las promociones de vivienda social andaluzas. El análisis documental consistió en la revisión de toda la normativa vigente relativa a la gestión de este tipo de viviendas, así como el estudio de la bibliografía. Tomando como referente este análisis documental, al conocimiento experto del grupo de investigación y las reuniones preliminares con diferentes actores clave en el seno de las Delegaciones Provinciales de la Agencia Vivienda y Rehabilitación Andaluza (en adelante, AVRA), se establecieron las variables a considerar en las entrevistas en profundidad a los profesionales de las entidades con competencias en viviendas sociales en Andalucía, la AVRA, los Registros Municipales de Demandantes de Vivienda y Servicios Sociales Comunitarios, en función de cada uno de los procesos de gestión involucrados, que fueron Técnicos/as de los Registros Municipales de Demandantes de Vivienda (en adelante, RMDV), Trabajadores/as sociales de los Servicios Sociales Comunitarios municipales. Gerentes de las delegaciones provinciales, licenciados/as en Derecho y Trabajadores/as sociales de la delegación provincial de AVRA.

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 viviendas sociales y en coherencia con las competencias que le son propias (nivel municipal o regional-Comunidad Autónoma). No obstante, de modo transversal a todos ellos se abordaron tres temáticas: 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.

En total se realizaron 55 entrevistas en profundidad, cubriendo, por criterio de saturación informativa, todos los tipos de informantes 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 agendó con antelación suficiente y con el consentimiento informado tanto de los y las responsables de la Delegación como de la persona entrevistada.

Tabla 1. Tamaño de la muestra según perfiles profesionales

Fuente: Elaboración propia

La recogida de información cualitativa se realizó de acuerdo a las siguientes variables objeto de estudio:

1. El proceso de adjudicación y las dificultades inherentes al mismo,
2. gestión y seguimiento de las promociones de vivienda pública,
3. coordinación entre AVRA, RMDV y Servicios Sociales Comunitarios,
4. la coordinación con otras entidades públicas y privadas.

Para el presente trabajo, se ha llevado a término un análisis cualitativo sometiendo las 55 entrevistas realizadas a profesionales a los parámetros analíticos del programa ATLAS.ti 6.2.

4. RESULTADOS

Los resultados obtenidos en la investigación 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 uso incorrecto 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.

4.1. LOS CONFLICTOS EN EL ACCESO A LA VIVIENDA Y SOBRE EL USO DE LAS MISMAS

Los resultados extraídos de las entrevistas realizadas establecen como factor principal de conflicto nomotético la forma en cómo se accede a las viviendas. Se recoge, por tanto, en este apartado, la información relativa a la primera y segunda variable objeto de estudio. 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 registros municipales 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 algunas personas inquilinas 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». Técnico RMDV Jaén

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, se hace 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/as técnicos/as 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 la persona que ostentaba el inquilinato anteriormente 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». Abogada 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».

Abogada AVRA Córdoba.

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, habiéndose adjudicado una vivienda, la persona inquilina no vive de forma habitual en ella, bien porque se ha ido a trabajar a otro sitio, o porque esta 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 o inquilina solo 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 una nueva persona inquilina. 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.

«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 en el vecindario, 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 solo 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». Trabajadora Social AVRA Sevilla.

Otra de las dificultades encontradas con la gestión en viviendas públicas es la enorme variedad de tipologías de usuarios, usuarias 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 y las adjudicatarios/as:

«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 y las entrevistados/as, 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.

4.1.1. Los impagos y la morosidad como dificultad en la relación de la administración con las personas inquilinas

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/as para atender los gastos comunes. Se trata de un problema que atañe al adjudicatario/a en sí pero que, sin embargo, hay que concebirlo como un conflicto que genera graves controversias en el ámbito vecinal 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 por qué 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». Trabajadora Social 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/as 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 solo 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 solo 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». Trabajador Social AVRA ZNTS 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». Trabajador Social Servicios Centrales AVRA

«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 Cádiz

4.1.2. 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 Sevilla

«Hay el problema de los animales no domesticos: 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

4.1.3. La falta de mantenimiento de las viviendas y zonas comunes

El mal o nulo mantenimiento que el inquilino o la inquilina 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 Servicios Sociales 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 Huelva

"Pero no siempre es culpable la persona inquilina. En determinadas ocasiones, como muy bien especifican algunos de los informantes, el problema no lo provoca la población sino que este deriva del propio proceso de adjudicación de la vivienda. Concretamente, nos referimos al hecho de que el estado de la vivienda no depende solo del mal mantenimiento de las persona residente 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". Trabajador Social AVRA ZNTS Huelva

«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». Trabajador Social AVRA ZNTS Huelva

4.1.4. La Subrogación (inexistente) de un derecho

Los/as profesionales ponen sobre la mesa otro gran problema detectado y que tiene que ver con el hecho de que algunos/as inquilinos/as 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

4.2. LA COORDINACIÓN ENTRE LAS ADMINISTRACIONES IMPLICADAS

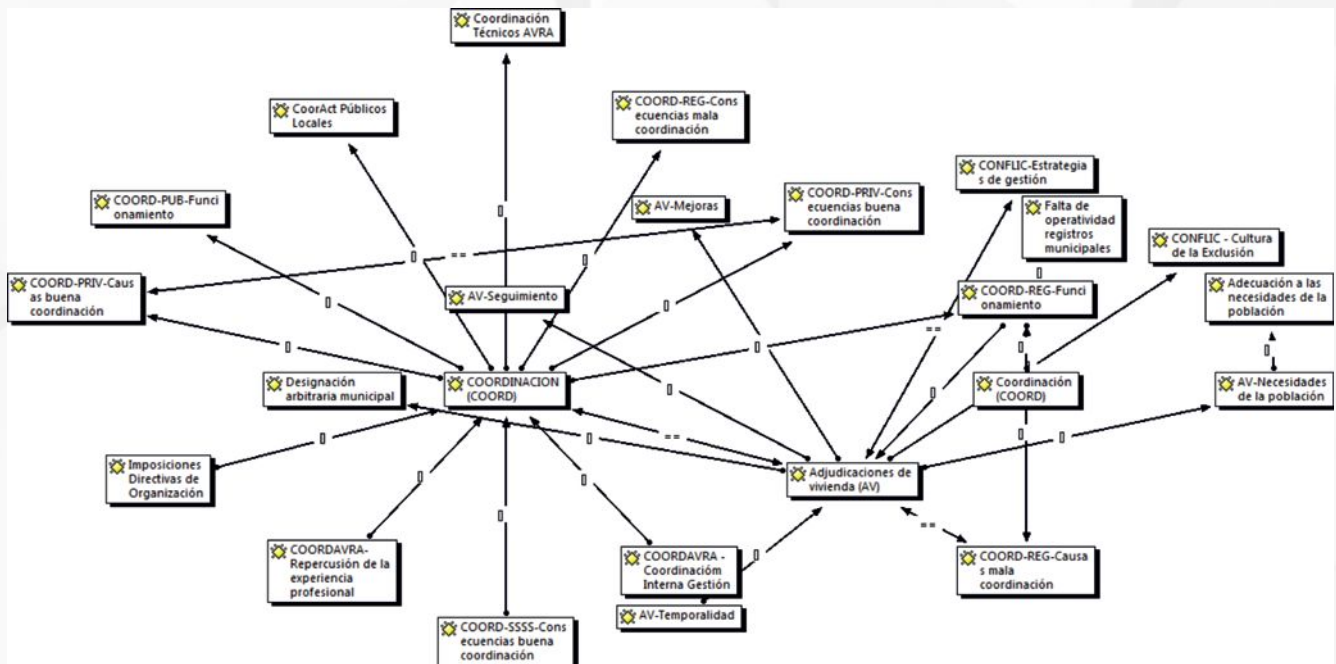
En este apartado damos respuesta a los resultados relativos a las variables 3 y 4 de nuestra investigación. Si los procesos de adjudicación, gestión y seguimiento de las viviendas sociales en Andalucía resultan conflictivos en las relaciones con la administración y entre los propios vecinos, la coordinación 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: la 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 se muestra en la figura 1, 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.

Figura 1. Red de coordinación



Fuente: elaboración propia

A partir del discurso de nuestros/as informantes, se puede afirmar que la eficacia de las relaciones y la coordinación entre los y las responsables de la gestión queda relegada a la disposición personal de los y las profesionales implicados/as. Es decir, que el éxito en la prestación del servicio depende más del componente personal del empleado/a público que de la dimensión profesional.

«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, porque, a lo mejor, hay veces que con un municipio que tiene distinto signo político pero se trabaja muy bien a nivel técnico, fenomenal a nivel técnico, y, en cambio, a lo

mejor, que son del mismo signo político pues, a nivel técnico no se trabaja tan bien. Por eso te digo que depende mucho de la implicación, sobre todo, de los profesionales que trabajan en la administración». Abogada AVRA Córdoba

La heterogeneidad en la titularidad de la promoción de la vivienda pública conlleva una pérdida de eficacia y eficiencia que lastra la celeridad en los procesos de adjudicación. Este retraso va aparejado de uno de los principales conflictos mencionados anteriormente: las ocupaciones ilegales.

A pesar de esta dificultad, cabe destacar la relevancia que adquiere en el discurso la coordinación para las personas entrevistadas. No podemos afirmar que exista una falta de voluntad hacia la coordinación por parte de los/as profesionales. Esta ausencia de coordinación parece estar más relacionada con la falta de medios y protocolos que enmarquen la cooperación interadministrativa dentro de las funciones reconocidas en los distintos organismos que intervienen. Además, los/as profesionales consideran necesaria la coordinación con otros servicios que no actúan, necesariamente, de manera directa en el ámbito objeto de estudio, pero que complementan el trabajo o facilitan la labor desarrollada por estas instituciones.

«O sea que la actuación, la coordinación entre administraciones, es fundamental, porque yo no puedo darte la solución a un problema de delincuencia, pero si el ayuntamiento ayuda y, al mismo tiempo que nosotros vamos limpiando viviendas, la policía va también pasando por allí, y bueno, quitando a la gente que realmente no vive allí o sí vive pero está haciendo actividades delictivas, pues, el barrio se limpia, eso está claro». Abogado AVRA Almería

La cooperación exige, inexorablemente, la revisión de las competencias y funciones de las administraciones. En esta línea, es recurrente en el discurso las referencias a la desigualdad en la implantación y funcionamiento del Registro Municipal de Demandantes de Vivienda y de los servicios sociales competentes.

Se observa que son numerosos los municipios que carecen de Registro por lo que las competencias municipales en esta materia son transferidas a otros departamentos o concejalías no especializados donde los y las técnicos/as carecen de formación específica en relación al procedimiento y herramientas de gestión utilizadas para llevar a cabo las adjudicaciones. Asimismo, es frecuente la escasa dotación de personal de los Registros que, a menudo, no son capaces de absorber una demanda que ha crecido considerablemente como consecuencia de la crisis económica de estos últimos años.

«Es que cada ayuntamiento lo está haciendo de una manera distinta, cosa que no debería ser. Debería ser un tema uniforme y como mucho pues nos deberían facilitar, porque nosotros necesitamos adjudicatarios al segundo, porque cuando se nos queda una vivienda vacía corremos el riesgo de una ocupación ilegal». Abogada AVRA Córdoba

Por su parte, los servicios sociales, cuya incorporación en la normativa referente al procedimiento de adjudicación y gestión de viviendas protegidas es relativamente reciente, ofrecen una implicación escueta al proceso, limitándose casi de manera exclusiva a las funciones definidas relacionadas con la adjudicación. Sin embargo, se trata de un nivel estratégico en la gestión de

las viviendas sociales, ya no solo porque los servicios sociales comunitarios constituyen la puerta de entrada a otros servicios de carácter social como son la vivienda, la salud o las garantías de renta, sino que son una administración con vocación de informante clave para las demás dado que una parte representativa de las personas inquilinas de viviendas sociales son usuarios de los servicios sociales comunitarios.

«Si nos ponemos en contacto con los servicios sociales y nos dicen que están con petición de salario social, que está dentro del programa de alimentos de Cruz Roja, de Cáritas, eso para nosotros, evidentemente, son indicios de que no pueden, no pueden pagar». Trabajadora Social AVRA Granada

4.2.1. Inclusión de la ciudadanía y el tercer sector en la toma de decisiones

Otra de las evidencias que se extraen de las aportaciones de los/as entrevistados/as 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/as 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». Trabajadora Social 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 y técnicas 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 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

5. DISCUSIÓN DE RESULTADOS Y CONCLUSIONES

A pesar del conjunto de problemas y dificultades expuestos hasta aquí, no es menos cierto que las políticas de vivienda pública presentan una alta efectividad en la medida en que se benefician de las mismas personas y familias y que atañen a las exigencias legales (Borrego-Alés y Orgambidez, 2016).

Siendo esto cierto, no deja de ser preocupante algunos de los aspectos que hemos ido desgranando en el apartado de resultados. Al menos dos de ellos merecen una especial atención. En primer lugar, hay que referirse a la distancia que existe entre el acto administrativo de concesión de una vivienda pública y la vivencia de la tenencia en propiedad de la misma. En sentido estricto, la concesión de este tipo de viviendas es siempre temporal mientras persistan las condiciones que motivaron su adjudicación. Si las mismas cambiaran o falleciera el titular del derecho, la vivienda debería revertir a la administración pública. Generalmente, por el discurso que hemos analizado, no sucede así. Los y las ciudadanos/as que se benefician de las mismas consideran que la vivienda se otorga *sine die*, es decir, para siempre siendo un bien que se puede traspasar de una generación a otra llegado el caso. Lo contradictorio de la situación reside en que las obligaciones se incumplen porque no van asociadas a dicho concepto de propiedad. Como la vivienda es mía en su uso y disfrute pero no en su propiedad final, el/la ciudadano/a parece que queda eximido del cumplimiento de las obligaciones ante la administración (pago de rentas de alquiler), antes los convecinos (pago de las cuotas para atender los servicios comunes) y ante la propia vivienda (no atención de las necesidades de mantenimiento y reforma). Es una de las contradicciones que afectan a las viviendas sociales andaluzas, y que abundan en la dirección de lo señalado por Rodríguez y Sugranyes (2004) para el caso de Chile.

La segunda cuestión gira en torno a qué hacer ante estos incumplimientos. Deducimos del discurso analizado que los y las profesionales viven esta situación con gran impotencia al tener muy poco margen de maniobra para poder actuar ante situaciones flagrantes de incumplimiento. La aparente impunidad de las personas infractoras actúa como un poderoso agente desmovilizador del vecindario que sí cumple, además de generar inseguridad (Magro, 2014). Más allá de las circunstancias legales que regulan la expulsión de inquilinos/as de una vivienda por impago reiterado de sus obligaciones o por acceder a la misma de manera irregular, en Andalucía existía, en el momento de hacer el trabajo de campo, una gran sensibilidad social en torno a los desahucios. La administración pública decidió no iniciar ningún expediente de expulsión de la vivienda ocupada con independencia de las circunstancias que existieran. Si esta decisión puede ser admirable desde el punto de vista político porque presupone una toma de partida por aquellas personas en circunstancias vitales difíciles, no es menos cierto que ha privado de un instrumento poderoso de acción a los/as profesionales a la hora de poder llevar a cabo la gestión y el seguimiento de las viviendas de parque público concedidas. Y ejerce una gran influencia desmovilizadora en la atención de las obligaciones por parte de las personas residentes. Y, recordemos, las condiciones de vida de ingresos, de renta disponible, no son para nada diferentes entre los que sí cumplen y los que no. Hay que dejar claro que no nos referimos a situaciones de impago sobrevenidas de manera puntual sino a situaciones cronificadas.

La existencia de este tipo de problemas nos remite a las consideraciones realizadas por Rodríguez y Sugranyes (2004) que ponen de manifiesto que el problema de la vivienda social está más relacionado con los/as «con techo» que con los/as «sin techo». Consideran estos autores que la mera construcción de un parque público de viviendas sociales no es la solución al problema habitacional de importantes capas de población en dificultad social. Como ya se expuso en la introducción, las necesidades de intervención pública no desaparecen con la mera construcción de las viviendas, sino que surgen otras nuevas que es necesario atender.

Otro elemento sobre el que debemos señalar alguna reflexión en esta discusión atañe a la coordinación entre las distintas administraciones públicas que intervienen en la gestión de la concesión de las viviendas de parque público en Andalucía.

El desarrollo descentralizador surgido al amparo de la Constitución Española de 1978, ha tenido sus efectos en materia de gestión de viviendas, cuyas competencias se distribuyen en distintos niveles administrativos (Fernández Carbajal, 2004). De acuerdo con la percepción de los/as profesionales de AVRA, la necesidad de coordinación entre administraciones de diferente nivel genera una conflictividad, originada por múltiples factores, que redundan en detrimento de la calidad del servicio que se ofrece al ciudadano.

Como hemos resaltado en el discurso de los profesionales parece evidente que la eficacia de dicha coordinación, siendo imprescindible, no se deriva de un cumplimiento legal o estatutario sino que depende de la voluntad y del carácter de las personas involucradas. Atendiendo a esta realidad, se hace precisa una mejora en la coordinación y en los vínculos entre las administraciones. Siguiendo el esquema de clasificación de los vínculos en relación con el nivel, las acciones y los valores que propone Rovere (en Fleury, 2002), la situación actual descrita por los profesionales de AVRA se enmarcaría dentro del tercer nivel del esquema, correspondiente al "nivel de colaboración" donde, además de reconocer la aceptación del otro como administración competente en el proceso, "nivel de reconocimiento", y conocimiento de las funciones realizadas por los demás implicados, "nivel de conocimiento", se han alcanzado mecanismos de colaboración y estructurado determinados vínculos de reciprocidad. Sin embargo, para una optimización del trabajo conjunto, se precisaría el logro de un mayor grado de profundidad en la relación de las administraciones que podría corresponderse con el cuarto nivel de cooperación u operación conjunta.

En este nivel de colaboración existe un compartir sistemático de las actuaciones y funciones. Se trata de entender el proceso de adjudicación y gestión como un proceso común cuyas problemáticas son comunes, no estructuradas o divididas en función a las competencias establecidas para cada administración. Este nivel cooperativo ayudaría a reducir los tiempos de adjudicación, evitando en mayor medida las consecuencias no deseadas del retraso en el proceso y una mejora considerable en las respuestas que requieren de una gestión urgente (Fleury, 2002), cuya implantación debe ir más allá de la voluntariedad y de la implicación personal de los profesionales.

La distribución de competencias entre administraciones de titularidad multinivel obliga a procesos colaborativos para garantizar la eficiencia del servicio. Sin embargo, debido a la rigidez de las funciones competenciales, el exceso de celo por parte de algunas entidades locales y

la dispar casuística en función del tamaño, composición y localización de los municipios, esta coordinación se torna en un conflicto donde la eficacia de las actuaciones que se persigue se ve drásticamente limitada. Pero, como señala Cardozo (2012, 66-68), la coordinación es una herramienta fundamental para la elaboración e implementación de las políticas públicas que pueden ayudar a mitigar la incertidumbre existente en el ámbito de los social.

Osuna (2005) alerta sobre las dificultades de coordinación encontradas en los programas públicos en un "triángulo complejo de relaciones" donde advierte, por una parte, sobre la dificultad que comporta la multisectorialidad que pretenden cubrir las intervenciones públicas de esta naturaleza. Por otro lado, la heterogeneidad y pluralidad de los implicados y, finalmente, los diferentes procesos administrativos encaminados a la gestión y ejecución de las actuaciones. La suma de estos elementos nos sitúa ante un panorama político-administrativo que complica sobremedida un procedimiento, ya de por sí complejo, como es el de las viviendas sociales en Andalucía, donde confluyen objetivos sociales de atención a la población en riesgo de exclusión, objetivos de carácter territorial a fin de obtener una adecuación entre la oferta de la demanda de viviendas y objetivos económicos en términos de rentabilidad de capital y dinamización laboral. Estas dificultades se ven acentuadas al incorporar al sistema la rivalidad política existente entre las distintas administraciones, donde es frecuente la influencia de decisiones estratégicas basadas en intereses políticos sobre las directrices de nivel técnico.

Estas dificultades de coordinación unidas a la falta de estandarización de protocolos e instrumentos de las administraciones competentes, estriba en que, en ocasiones, la eficiencia de la gestión queda relegada a la implicación personal y voluntariedad de los y las profesionales, lo que dificulta una atención a las personas usuarias en igualdad de condiciones en todo el territorio andaluz.

Los conflictos forman parte del paisaje profesional al que, día a día tiene que enfrentarse los profesionales de la intervención social. La manera de abordar los mismos y el fortalecimiento de las estrategias de coordinación pueden ayudar a reforzar la función social que tiene la vivienda pública y así poder garantizar el derecho real a disfrutar de una vivienda digna, tal y como consta en los diferentes marcos legislativos internacionales, nacionales y autonómicos.

Con este trabajo hemos pretendido centrar el análisis en la percepción que de los conflictos tienen los profesionales de la intervención social en el ámbito de la vivienda pública. Lo hemos hecho a partir de un análisis del discurso. Hubiera sido interesante contrastar su opinión con la que tienen la ciudadanía beneficiaria del servicio. Superar esta limitación será objeto de trabajos futuros.

6. REFERENCIAS

- Aguilar, S. y Fernández A. (2010). El movimiento por la vivienda digna en España o el porqué del fracaso de una protesta con amplia base social. *Revista internacional de sociología*, 68, (3), 679-704. DOI: <http://dx.doi.org/10.3989/ris.2008.12.01>
- Arredondo, R y Palma, M.O. (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.
- Banda Gallego, T. (2009). El nacimiento de una nueva profesión: el Trabajo Social. Fernández García, T. Alemán, C. (Coord.). *Fundamentos del trabajo social*, 15-108. Alianza Editorial: Madrid.
- Barranco, C., Delgado M.C., Melin, C. y Quintana, R. (2010). *Portularia*, 10; 101-112.
- Bettanin, C.I. (2010). Políticas urbanas autoritarias: testimonios y prácticas de memoria colectiva acerca del pasado reciente en conjuntos urbanos de vivienda social en la ciudad de Buenos Aires. *Cuadernos de Trabajo Social*, 23, 103-124
- Borrego-Alés y Orgambidez (2016). Las características de los inquilinos usuarios de viviendas sociales. Percepción del entorno y de la cohesión social. En *Vivienda e Intervención Social*. Madrid: Dykinson.
- Cano G. y Etxezarreta, A. (2014). La crisis de los desahucios en España. *Revista de economía crítica*, 17, 44-57.
- Capilla, A. y Villadóniga, J.C. (Coord.) (2004). *Pioneros del Trabajo Social. Una apuesta por descubrirlos*. Servicio de Publicaciones de la Universidad de Huelva: Huelva.
- Cardozo, R. (2012). La coordinación de las políticas en el ámbito público. *Cuadernos Unime-tanos*, 30, 63-74.
- Libro verde sobre los servicios de interés general*. COM (2003) 270 final 21.05.2003, Bruselas.
- Chavero, P. (2014). Los desahucios en la prensa española: distintos relatos sobre los asuntos públicos. *CIC: Cuadernos de información y comunicación*, 19, 271-284.
- Fernández Carbajal, A. (2004). Veinticinco años de política de vivienda en España (1976-2001): una visión panorámica. *Información Comercial Española, ICE: Revista de economía*, 816, 145-161
- Fleury, S. (2002). El desafío en la gestión de las redes de política. *Instituciones y Desarrollo* (12-13).
- Font, J. (2012). Salt City: El barrio como refugio y amenaza. Apropiaciones del espacio público i resistencias de los jóvenes de Salt delante la exclusión y el estigma. *Pedagogía i Treball Social*, 2,(2), 3-24.
- García Blanco, J. M^a. (2015). Burbujas especulativas y crisis financieras. Una aproximación Neofuncionalista. *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, 150, 71-88. <http://dx.doi.org/10.5477/cis/reis.150.71>

- Gómez-García, R. (2013). Los trabajadores sociales en las diferentes esferas de la estructura social. *Zerbitzuan: Gizarte zerbitzuetarako aldizkaria = Revista de servicios sociales*, 53, 165-176.
- Hernández-Pedreño, M. (Coord.).(2013). *Vivienda y exclusión residencial*. Murcia: Universidad de Murcia.
- Hernández Rejón, E.M. (2014). Sustentabilidad y calidad de vida urbana. *Revista de la SEECI*, N°. Extra, 159-169.
- Juan Toset, E.M. (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, 125-144.
- Juan-Toset, E.M. (2012). 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.
- Magro, V. (2014). Soluciones ante la presencia de "okupas", pisos patera y defraudación de fluido eléctrico en las comunidades de vecinos ¿Cómo actuar ante alquileres irregulares u ocupación de viviendas y los enganches ilegales de luz a vecinos? *La Ley. Revista Jurídica Española de Doctrina, Jurisprudencia y Legislación*, 1, 1255-1260
- Mejía-Escalante, M. (2012). Habitabilidad en la vivienda social en edificios para población reasentada. El caso de Medellín, Colombia. *Revista EURE - Revista De Estudios Urbano Regionales*, 38 (114), 203-227.
- Muñoz Justicia, J. (2005). *Análisis cualitativo de datos textuales con ATLAS.ti 5*. Barcelona: Universitat Autònoma de Barcelona.
- Osuna Llaneza, J. L. (2005). Programación y evaluación pública: un triángulo complejo. *Ekonomiaz: Revista vasta de economía*, 1 (60), 76-97.
- Plaza M.G. y Maldonado M.I. (2010). El Urbanismo como instrumento de Transformación Social. *Documentos de trabajo social: Revista de trabajo y acción social*, 47, 9-30.
- Rebotier, J. (2010). Planificación, gobernanza y vivienda en la Caracas democrática: contextualizar para comparar. *Cuadernos del Cendes*, 75, 1-22.
- Rodríguez, A., & Sugranyes, A. (2004). El problema de vivienda de los «con techo». *Revista EURE - Revista De Estudios Urbano Regionales*, 30 (91), 53-65.
- Trilla, C. (2014). Desigualdad y vivienda. *ACE: architecture, city and environment*, 26, 95-126.
- Vázquez-Aguado, O. (2003). Teorías de las principales figuras del Trabajo Social. En Fernández y Bracho, C. (coords). *Introducción al Trabajo Social* (110-130). Alianza Editorial: Madrid.

7. ANEXOS

ANEXO 1. PROCESO DE ANÁLISIS CUALITATIVO CON ATLAS.TI

Las entrevistas realizadas a los/as profesionales de AVRA, Servicios Sociales y Registros Municipales de Demandantes de Vivienda han sido analizadas utilizando el programa ATLAS.ti 6.2., sometiéndolo los datos al siguiente proceso científico (figura 2).

Figura 2. Proceso analítico con ATLAS.ti



Fuente: Muñoz, 2005

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.

ANEXO 2. GUIÓN DE ENTREVISTA A PROFESIONAL DE AVRA

1. ¿Desde cuándo es trabajador/a de AVRA? ¿Había trabajado previamente? ¿Dónde, sectores, colectivos...?
2. Actualmente ¿Cuáles son sus funciones profesionales dentro de la Agencia? ¿cómo las valoraría? (Escala 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? (Escala 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 las 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:
- La adecuación con las funciones reales que desempeñas
 - 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
- Concesión de ayudas, medidas...
 - Mejora en la gestión
 - 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:
- Eficacia de la coordinación con los actores públicos
 - 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.

ANEXO 3. GUIÓN DE ENTREVISTA PROFESIONAL REGISTRO MUNICIPAL DE VIVIENDAS

1. En el municipio ¿existe algún organismo específico sobre vivienda, como Empresa Pública de Vivienda que gestione el registro o se realiza directamente a través del Ayuntamiento?

2. ¿Existe un Plan Municipal de la Vivienda en el municipio? En caso afirmativo ¿en qué año se aprobó el plan vigente actualmente? ¿Qué aspectos destacaría como más positivos de este Plan? ¿y qué aspectos cree que se podrían mejorar o contemplar porque no están presentes?

- a. Si existe, valore de 0 a 10 su puesta en práctica/ejecución
- b. Si existe, valore de 0 a 10 su eficacia en las respuestas a las necesidades de viviendas sociales del municipio

3. En relación al modelo de solicitud de inscripción. Solicitar un modelo de inscripción. ¿Están presentes en la solicitud los campos obligatorios recogidos 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? ¿Hay campos adicionales incluidos? ¿Cuáles?

OBLIGATORIO SEGÚN DECRETO	Presente en solicitud	OBLIGATORIO SEGÚN DECRETO	Presente en solicitud
Declaración responsable sobre composición de la unidad familiar o de convivencia		Ingresos anuales	
Nombre y apellidos de todos los miembros		Declaración de interés en residir en otros municipios y de otras solicitudes, indicando si el municipio en el que presenta la solicitud es el preferente.	
Sexo de todos los miembros		Declaración responsable de no ser titular del pleno dominio de una vivienda protegida o libre	
Dirección y nacionalidad e todos los miembros		Régimen de acceso al que opta: propiedad, alquiler o alquiler con opción a compra.	
Número DNI o documento identificativo		Número de dormitorios o superficie útil de la vivienda que demanda, en relación con su composición familiar.	
Grupo de especial protección en el que se incluye (si procede)		Necesidad de una vivienda adaptada.	
Fecha y lugar de nacimiento de todos los miembros		Interés en formar parte de una cooperativa de viviendas	

AÑADIDO POR EL MUNICIPIO	

4. ¿Existe algún otro modelo o solicitud relacionada con la modificación de los datos de solicitud iniciales? ¿Y un modelo o solicitud de cancelación? valorar

5. ¿Se realiza la verificación de los datos de las personas solicitantes en el proceso de inscripción de la solicitud? Para ello ¿Se emplea la Red Nerea de la Junta de Andalucía u otros mecanismos? ¿Cuáles?

a. Si se emplea la red Nerea. En una escala de 0 a 10 ¿cómo valora su eficacia?

6. ¿Utiliza el registro el programa/aplicación informática de la Consejería? Si es no, ¿qué tipo de soporte o base datos utiliza? ¿cuál es su estructura? ¿Cada cuánto tiempo se procede a la actualización de los datos?

a. En caso de emplear el programa facilitado por la Consejería, En una escala de 0 a 10 ¿cómo valoraría la utilidad de este programa?

b. En una escala de 0 a 10 ¿cómo valoraría la facilidad de uso de este programa?

7. En cuanto al procedimiento y sistema de adjudicación ¿Qué grupos de acceso están definidos en el municipio?

8. El Decreto manifiesta que con el fin de mantener actualizada la lista de demandantes, los órganos competentes de los Registros solicitarán periódicamente a los organismos correspondientes, los datos necesarios para conocer la situación económica y patrimonial y sus eventuales variaciones, de las personas demandantes, comunicando estas circunstancias a la persona inscrita, cuando suponga cambio en el grupo de acceso a la vivienda protegida ¿se realiza este mantenimiento en el municipio? ¿con qué periodicidad? ¿con qué organismos fundamentalmente?

9. En relación también con el sistema y procedimiento de adjudicación ¿Hay establecido un sistema o protocolo a seguir? ¿Es de tipo sorteo, baremación, antigüedad u otros sistemas...? Describir los criterios o modo de proceder según el sistema que se aplique.

10. A raíz de la cuestión anterior ¿los criterios son los recogidos por el Decreto (ingresos, antigüedad...) o existen algunos específicos adicionales establecidos por el municipio (por ejemplo empadronamiento o trabajo en el municipio, etc.)? ¿cuáles?

11. El Decreto sobre el registro manifiesta que los Ayuntamientos mantendrán una base de datos actualizada y verificada, que pondrán a disposición de la Consejería competente en materia de vivienda ¿Cómo se realiza esta disposición en cuanto a procedimiento y su periodicidad? ¿Existe coordinación con la Consejería de Fomento y Vivienda al respecto o para otros asuntos? En caso afirmativo ¿De qué tipo? ¿para qué aspectos? ¿Cómo se desarrolla esta coordinación?

a. En una escala de 0 a 10 ¿cómo valoraría la eficacia de esta coordinación?

12. ¿Existe coordinación con los Servicios Sociales del municipio (o diputación según proceda) para la adjudicación de viviendas y alojamientos a unidades familiares en riesgo de exclusión social con carácter de urgencia? En caso afirmativo ¿Cómo se desarrolla esta coordinación? ¿Existe algún protocolo o modo instaurado de proceder?

a. En caso de existir coordinación, en una escala de 0 a 10 ¿cómo valoraría su eficacia?

13. ¿Cómo se trabaja en relación con otras viviendas protegidas en segunda transmisión o libres, nuevas o usadas, ofrecidas, puestas a disposición o cedidas al Registro? Describir procedimiento.

14. Desde el ayuntamiento ¿Se emplea este registro de demandantes de vivienda para conocer la demanda local existente? ¿Sabría decir si existe algún perfil o perfiles predominantes de solicitantes según los datos del registro de su municipio?

15. En una escala de 0 a 10, ¿cómo valoraría...

a. El funcionamiento global de los Registros Municipales de Vivienda en Andalucía

b. El apoyo de la Consejería en la gestión de los Registros Municipales de Vivienda en Andalucía

16. Con respecto al registro municipal de viviendas ¿Qué sugerencias de cambio y mejora incorporaría en relación a...

- a. El modelo de solicitud
- b. El procedimiento de solicitud
- c. Los criterios de adjudicación y el procedimiento
- d. Otros cambios relacionados con el registro

17. Si quiere añadir cualquier comentario o sugerencia.

ANEXO 4. GUIÓN DE ENTREVISTA PARA PROFESIONAL DE SS.SS.

1. ¿Desde cuándo es trabajador/a social en estos SS.SS.? ¿a qué servicio y/o programa está usted adscrito? ¿Había trabajado previamente como trabajador/a social? ¿Dónde, sectores, colectivos...?

2. ¿Tiene usted formación especializada en materia de vivienda? ¿Conoce el Reglamento de vivienda Protegida? ¿conoce el funcionamiento del Registro de Demandantes de Vivienda?

3. Actualmente, ¿Cuáles son sus funciones profesionales dentro de los SS.SS.? ¿Cuáles de sus funciones están relacionadas con las promociones de viviendas sociales? ¿Qué otras funciones en relación con las promociones de vivienda pública considera que deberían ser desempeñadas por los trabajadores sociales de los SS.SS.?

4. ¿Con qué otros profesionales de los SS.SS. trabaja como equipo en relación con las promociones de vivienda pública? (y de qué servicios).

5. ¿Nos podría indicar brevemente, de manera general, las principales características de la zona donde se insertan las promociones de vivienda pública?

6. En su Zona de trabajo ¿qué fortalezas destacaría en relación con la vivienda pública? ¿Y qué señalaría como principales debilidades o dificultades?

7. En relación a la calidad de la promoción de viviendas del estudio, por favor, exprese su opinión de 0 a 10

- a. Características físicas de la construcción
- b. Características espaciales y funcionales de la vivienda
- c. Localización de la vivienda
- d. Equipamiento social y de servicios de la zona

8. ¿Qué tipo de demandas en relación con la vivienda realizan los usuarios de estos SS.SS.?

9. ¿Considera que las promociones de vivienda pública de su zona de trabajo responden a las necesidades de la población solicitante?

10. ¿En qué servicio dentro de estos SS.SS. se podría encuadrar el tema de la vivienda? ¿Cuál cree usted que debería ser el papel de los SS.SS. en relación a las viviendas de promoción pública?

11. En cuanto a la participación de los SS.SS. en la baremación de los casos en el Registro de Demandante de Vivienda ¿cómo la valoraría? ¿De qué manera interviene usted en la valoración de los casos?

12. En el municipio en el que se ubica la promoción de vivienda pública, ¿existe Empresa Pública Municipal de Vivienda? En caso afirmativo, ¿qué tipo de coordinación mantienen los SS.SS. con dicha empresa? ¿cómo valoraría esta coordinación?

13. ¿Existe algún tipo de coordinación entre los SS.SS de su zona y la AVRA en relación a los inquilinos de vivienda pública? ¿cómo valoraría esta coordinación? ¿se utiliza algún tipo de instrumento para llevar a cabo esta coordinación?

14. En su zona de trabajo ¿existe coordinación con otros dispositivos en relación con las promociones de vivienda pública? En caso afirmativo ¿qué dispositivos la componen? ¿qué funcionamiento tiene? 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

En caso negativo ¿por qué? ¿cree que sería necesaria?

15. Si tuviera que pensar desde su situación profesional en un modelo ideal de gestión del parque público de viviendas, 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

16. Qué acciones se podrían llevar a cabo desde los SS.SS. para participar en el seguimiento de las adjudicaciones?

17. 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...?

18. Ante estos conflictos ¿qué tipo de estrategias se desarrollan para su gestión y resolución desde el trabajo social? ¿cómo se podría trabajar en la mejora de la gestión de las comunidades de vecinos? ¿qué alternativas se podrían aportar desde los servicios sociales para la resolución de conflictos en las comunidades de vecinos? ¿intervienen otros actores públicos del territorio (, 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?

19. Y con respecto a lo ya existente ¿qué aspectos considera claves para la integración social de las personas adjudicatarias en la zona donde se inserta la promoción de vivienda pública objeto de estudio?

20. ¿Qué otras acciones considera que se deberían llevar a cabo para mejorar la calidad de vida de los inquilinos de vivienda pública

21. Mirando hacia el futuro, ¿cuáles de estas políticas cree que deben seguir manteniéndose y cuáles podrían sufrir modificaciones para su mejora? ¿Cuáles serían estos cambios y mejoras para usted?

- a. Rotación de viviendas
- b. Desocupación de viviendas ocupadas ilegalmente
- c. Gratuidad permanente o revisable de las viviendas
- d. Programa de ayuda a inquilinos con dificultades económicas sobrevenidas
- e. Programa de compensación de deudas

¿Qué otras políticas deberían ser modificadas o mejoradas? ¿Qué cambios propone?

22. Otros comentarios, ideas o sugerencias que desee añadir.

AGRADECIMIENTOS

The authors would like to thank the ERDF of European Union for financial support via project «Proyecto de Modelización socioespacial de la intervención social en viviendas sociales en Andalucía» of the «Programa Operativo FEDER de Andalucía 2007-2013». We also thank all Public Works Agency and Regional Ministry of Public Works and Housing of the Regional Government of Andalusia staff and researchers for their dedication and professionalism.