

## **GRUPO DE TRABAJO 6: PROBLEMAS SOCIALES Y POLÍTICAS PÚBLICAS**

Coordinadores: Rafael Serrano del Rosal (IESA), Carmen Rodríguez Guzmán  
(Universidad de Jaén)

### 1ª SESIÓN

#### **La adecuación de la legislación andaluza en materia de vivienda a la realidad de las viviendas de parque público de Andalucía**

Octavio Vázquez Aguado (Universidad de Huelva) mail: octavio@uhu.es

Yolanda Borrego Alés (Universidad de Huelva)

Alejandro Orgambídez Ramos (Universidade do Algarve, Faro, Portugal)

Pilar Blanco Miguel (Universidad de Huelva)

Cinta Martos Sánchez (Universidad de Huelva)

#### **Resumen**

La vivienda de protección oficial fue creada en España en 1963 con el objetivo de proporcionar uniformidad y orden dentro de la legislación existente. Desde el año 1978, a raíz de la distribución de competencias establecida en la Constitución Española y en los estatutos de autonomía de las comunidades autónomas, la gestión de la vivienda social corresponde a los ayuntamientos y gobiernos autonómicos.

De acuerdo a la legislación vigente, el acceso a la vivienda supone un derecho constitucional configurado como un principio rector de la política social y económica, lo que implica la exigencia de la actuación de todos los poderes públicos con competencia en la materia, siendo éstos los que promoverán y establecerán las normativas para hacer efectivo este derecho, regulando la utilización del suelo para impedir la especulación, facilitar el acceso a las personas con especiales dificultades sociales y dar respuesta a las necesidades de vivienda de la población.

Sin embargo, el modelo insostenible de expansión urbana a comienzos del siglo XXI, acompañada una dinámica del mercado inmobiliario que, lejos de atender a la función social de la vivienda, respondía exclusivamente a su valor como bien de inversión derivó en el estallido de la burbuja inmobiliaria y la consecuente crisis económica.

Este cambio drástico en la evolución del mercado inmobiliario y las consecuencias que la crisis económica que están afectando directamente en las familias con mayores dificultades sociales y de integración, suponen un reto importante para el ajuste y adecuación de la legislación y planificación de la normativa a la realidad social de las viviendas sociales en Andalucía.

En Andalucía la Ley 1/2010, de 8 de marzo, Reguladora del Derecho a la Vivienda en Andalucía, obliga a la Administración de la Junta de Andalucía a elaborar el Plan Andaluz de Vivienda y Suelo, encargado de articular y concretar las políticas en materia de vivienda en la Comunidad Autónoma. Esta normativa, junto con la Ley 4/2013, de 1 de octubre, de medidas para asegurar el cumplimiento de la función social de la vivienda y su desarrollo normativo, constituyen la base del Borrador de Decreto del Plan Marco de Vivienda y Rehabilitación de Andalucía, que define las futuras políticas y medidas para la gestión de las viviendas sociales.

Para la presente comunicación, se analiza la adecuación de las medidas contempladas en el Borrador del Plan Marco de Vivienda con la percepción de los inquilinos de viviendas sociales sobre la realidad de las viviendas públicas en Andalucía. Estos datos se obtienen a raíz de una encuesta a inquilinos de viviendas sociales realizadas dentro del marco del proyecto de investigación “Modelización socioespacial de la intervención social en las viviendas sociales en Andalucía” financiado por la Consejería de Fomento y Vivienda de la Junta de Andalucía en la que participan las universidades de Huelva, Pablo de Olavide, Cádiz, Málaga, Jaén y Granada. La muestra la componen 404 encuestas a inquilinos de viviendas sociales distribuidos en 21 promociones de viviendas de parque público de Andalucía seleccionadas en función de criterios número de habitantes, tipología de las viviendas, número de viviendas de la promoción, funcionalidad de las viviendas y localización de los municipios donde se insertan las promociones.

**Palabras claves:** Vivienda social; Inquilinos; Andalucía; políticas públicas

## **1. Introducción**

Actualmente, asistimos a una reordenación normativa y una profunda reestructuración de objetivos en la legislación relacionada con la vivienda social, debido al freno de los desarrollos urbanos y especulativos que caracterizaron los años anteriores al advenimiento de la crisis económica y financiera en el año 2007.

Sin embargo, las políticas en materia de vivienda cuentan con una dilatada trayectoria histórica en el marco normativo europeo. Estas políticas surgidas al amparo de la revolución industrial, en la que los empresarios industriales se vieron obligados a ofrecer viviendas sociales a sus empleados como medio para atender los problemas de salud derivados de la situación de infravivienda y condiciones insalubres que sufrían. Posteriormente, estas viviendas sociales fueron asumidas rápidamente por los Estados y reguladas legislativamente desde el siglo XIX en distintos países europeos, convirtiéndose en el siguiente siglo en un derecho indispensable para asegurar el bienestar y desarrollo social de la población.

Los programas de reconstrucción posteriores a las guerras mundiales y las sucesivas crisis económicas del siglo XX han configurado la vivienda social como eje clave para la regulación en materia de vivienda y el desarrollo urbanístico europeo. No obstante, si bien, en un primer momento la vivienda social estuvo ligada a la clase trabajadora, ha ido evolucionando abriendo el acceso a este tipo de viviendas a colectivos en riesgo de exclusión social y discriminación. (Observatorio Vasco de la Vivienda, 2009)

Sin embargo, Europa no cuenta con un marco normativo común y coherente en materia de vivienda, sino que cada país, en función de su evolución social y sus recursos, ha configurado una normativa específica.

La vivienda está presente en el ordenamiento jurídico español, donde la Constitución Española en su artículo 47, se establece que todos los españoles tienen derecho a disfrutar de una vivienda digna y adecuada. Asimismo, especifica que los poderes públicos promoverán las condiciones necesarias y establecerán las normas pertinentes para hacer efectivo este derecho, regulando la utilización del suelo de acuerdo con el interés general para impedir la especulación, siendo la comunidad la que participe en las plusvalías que genere la acción urbanística de los entes públicos. No obstante, las competencias en materia de vivienda se encuentran descentralizadas, siendo las comunidades autónomas las que ostentan la titularidad competencial.

En Andalucía, el Estatuto de Autonomía en su artículo 25 exhorta a los poderes públicos a la promoción pública de la vivienda para favorecer el derecho constitucional a una vivienda digna y adecuada, regulando la ley, para ello, el acceso a la misma en condiciones de igualdad. En esta línea, se recoge en el artículo 37.1.22º, que se promocionará el acceso a la vivienda protegida de las personas que se encuentren dentro de los colectivos más necesitados. De

este modo, en el artículo 56 del Estatuto se detallan las competencias de la Comunidad autónoma en materia de vivienda que incluyen en todo caso:

a) La planificación, la ordenación, la gestión, la inspección y el control de la vivienda; el establecimiento de prioridades y objetivos de la actividad de fomento de las Administraciones Públicas de Andalucía en materia de vivienda y la adopción de las medidas necesarias para su alcance; la promoción pública de viviendas; las normas técnicas, la inspección y el control sobre la calidad de la construcción; el control de condiciones de infraestructuras y de normas técnicas de habitabilidad de las viviendas; la innovación tecnológica y la sostenibilidad aplicable a las viviendas; y la normativa sobre conservación y mantenimiento de las viviendas y su aplicación.

b) La regulación administrativa del comercio referido a viviendas y el establecimiento de medidas de protección y disciplinarias en este ámbito.

La regulación de estas competencias viene dada por la Ley 1/2010, de 8 de marzo, Reguladora del Derecho a la Vivienda, por la que se reglamenta el conjunto de facultades y deberes que integran este derecho, así como las actuaciones de las administraciones públicas andaluzas para hacerlo efectivo. Se obliga, además, en su artículo 12, a las administraciones públicas a elaborar el Plan Andaluz de Vivienda y Suelo, que será el encargado de concretar las medidas y políticas en materia de vivienda y suelo presentes en dicha ley, para el periodo que se refiera. Este exhorto, junto con la Ley 4/2013, de 1 de octubre, de medidas para asegurar el cumplimiento de la función social de la vivienda y su desarrollo normativo constituyen la base del próximo Plan Marco de Vivienda y Rehabilitación de Andalucía.

En la actualidad se ha publicado el Borrador del Decreto que regula dicho Plan que en su preámbulo, detalla la necesidad de una modificación en los objetivos y la adopción de los nuevos retos que se deben plantear ante la situación de crisis económica y consecuencias que ha provocado el estallido de la burbuja inmobiliaria. De este modo, el Plan Marco plantea tres objetivos fundamentales sobre los que se estructuran las actuaciones a desarrollar. Estos objetivos están relacionados con el acceso a la vivienda de los colectivos más vulnerables, el fomento de la sostenibilidad de las viviendas públicas y la apuesta por la rehabilitación de las viviendas frente al desarrollo urbanístico, contribuyendo, para ello, a la reconversión del empleo del sector de la construcción hacia la rehabilitación. Asimismo, se disponen diversos programas

orientados a mejorar el asesoramiento, información y desarrollo de medidas para facilitar el acceso al alquiler y el desarrollo de un tejido cooperativo en las viviendas protegidas como medio para mejorar la convivencia y frenar el deterioro del parque de viviendas de Andalucía.

En el presente manuscrito se presentan los resultados de la comparativa de los objetivos y programas que plantea el borrador del Plan Marco de Vivienda y Rehabilitación, con los resultados de una encuesta realiza a 404 inquilinos de viviendas sociales en Andalucía.

## **2. Objetivos**

Los objetivos del presente manuscrito se centran, por una parte, en revisión y análisis del Borrador del Decreto del Plan Marco de Vivienda y Rehabilitación de Andalucía y, por otra parte la explotación de la base de datos generada a partir de una encuesta realizada a 404 inquilinos de viviendas sociales en Andalucía, en el que se incluían diversos bloques temáticos relacionados con el Plan Marco como son el nivel de satisfacción con la vivienda y su entorno, percepción de los problemas sociales y del vecindario, grado de satisfacción del proceso seguido hasta la ocupación de la vivienda e ingresos por hogar Así, de este modo:

1. Para poner en relación el objetivo del Plan Marco “una vivienda digna para los más vulnerables” con los resultados de la encuesta pondremos de manifiesto los resultados obtenidos en cuanto al perfil sociodemográfico básico de los mismos, especialmente, los datos relativos a la economía e ingresos de los inquilinos de las viviendas de promoción públicas encuestados
2. El objetivo del Plan Marco relativo a un “modelo europeo de ciudad sostenible” se ha puesto en relación con la valoración del entorno en el que viven y en cuanto a los recursos que existen en el entorno donde se ubican las promociones públicas analizadas.
3. En cuanto al objetivo relacionado con la “reconversión del empleo del sector de la construcción a la rehabilitación, se han puesto de manifiesto las situaciones de desempleo y realidades profesionales de los inquilinos entrevistados.

### **3. METODOLOGÍA**

#### **3.1. Participantes**

La población de estudio está constituida por todos los inquilinos de las viviendas sociales de Andalucía. La muestra está compuesta por 404 sujetos.

#### **3.2. Variables e instrumentos**

Para realizar el estudio se elaboró una encuesta con los siguientes instrumentos:

Características sociodemográficas, cuestionario de satisfacción con la vivienda y su entorno; cuestionario de percepción de problemas sociales, cuestionario de satisfacción con el proceso seguido hasta acceder a la vivienda (para inquilinos y propietarios); cuestionario de percepción del vecindario, y cuestionario de ingresos por hogar.

Para conocer las características sociodemográficas se utilizó un cuestionario elaborado al efecto. En un primer bloque de preguntas se recoge información sobre aspectos relacionados con la identificación de la vivienda (funcionalidad, tipología, provincia, tamaño del municipio en que se sitúa y régimen de tenencia). Un segundo bloque de preguntas nos facilita información sobre el inquilino y nos permite conocer el sexo, la edad, el estado civil, el nivel de estudios, el número de miembros que conviven en el hogar, la situación económica, las actividades-ocupación, y la situación profesional del inquilino. Para elaborar este cuestionario se tomó como referente las encuestas del CIS y del INE.

Se diseñó una escala para evaluar el nivel de satisfacción con el entorno y la vivienda, solicitando a los sujetos la valoración (0-10) de los aspectos recogidos en la Tabla I.

Tabla I: Escala para evaluar el 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)
- 11 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.

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 se elaboró un instrumento con 16 ítems recogidos en la Tabla II.

Tabla II: Escala para evaluar los 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

Para evaluar la percepción del vecindario se utilizó el instrumento de Buckner (1988). Este instrumento de cohesión del vecindario nos permite valorar 18 elementos (ver Tabla III) en una escala de 0 a 5.

Tabla III: Instrumento de cohesión del vecindario (Buckner, 1988)

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

Los resultados que hemos obtenido con la exploración de las propiedades psicométricas realizadas a nuestra muestra apoyan la validez y fiabilidad de las medidas utilizadas en el estudio.

### 3.3. Procedimiento

En el marco general de la metodología del proyecto, y con la finalidad de completar un nivel de análisis más específico, es decir, el nivel de las PVS seleccionadas, se diseñó una encuesta a los inquilinos de las viviendas. Los resultados que se presentan en este trabajo se obtienen del análisis de esta encuesta. Su justificación en el marco del modelo socio-espacial integral se basa en un doble objetivo: 1) posibilitar la comparación de los perfiles de los inquilinos con los de su contexto (sección, municipio y provincia), obtenidos de las fuentes oficiales, y 2) considerar a los inquilinos con actores sociales implicados en, afectados por, los procesos de gestión de PVS. Así, con esta encuesta se incluye en el modelo su propia percepción de las viviendas y entornos en los que viven.

Con esta finalidad se realizaron 404 cuestionarios (nivel de confianza 95.5%, margen de error 4,47%) distribuidos proporcionalmente al número de viviendas de cada promoción, conforme a la Tabla IV.

Tabla IV. Promociones seleccionadas para el estudio y distribución muestral

MUNICIPIO	TAMAÑO POBLACIÓN		Nº VIVIENDAS		TIPOLOGÍA		RÉGIMEN TENENCIA		FUNCIONALIDAD	
	>50000	<50000	+90	-90	UNIF.	PLUR I	Nº TOTAL	Nº ALQUILER	SI	NO
Puche N. Almería	X		X			X	325	325		X
Berja Almería		X		X	X		30	30	X	
Algeciras Saladillo	X		X			X	336	334		X
San Fernando	X			X	X	X	41	39		X
Medina Sidonia		X		X		X	7	7	X	
Córdoba Las Moreras	X		X			X	168	157	X	
Cabra		X	X			X	101	96		X
Guadix		X		X	X		36	36	X	
Molino Nuevo-La Cartuja	X		X			X	157	157		X
Alhama		X		X	X		51	32	X	
Trigueros		X		X	X		10	10	X	
Aracena		X		X		X	48	19	X	
Marismas Odiel	X		X		X		192	192		X
Andújar-Sector Almería		X	X			X	120	120		X
Linares	X		X			X	180	180		X
San Pedro de Alcantara		X	X			X	129	31	X	
Velez Málaga	X		X			X	104	103		X
Ronda		X	X			X	397	185	X	
Rodrigo Triana- Sevilla	X			X		X	12	12	X	
La Algaba		X		X	X		50	47	X	
Pasaje González Quijano	X			X		X	31	31	X	

Fuente: elaboración propia.

La elección de la última unidad muestral (vivienda) se realizó en base a criterio azaroso sistemático hasta completar la cuota correspondiente a cada promoción. La persona entrevistada fue aquella que mostró disposición para ello.

### 3.3.1. Análisis de los datos

Para el análisis de los datos se utilizó el paquete estadístico SPSS 20.0. Se estudiaron las frecuencias de las variables sociodemográficas para elaborar el perfil de los inquilinos, y se obtuvieron estadísticos descriptivos (media, desviación típica y moda) para cada una de las variables resultado (satisfacción con la vivienda y el entorno, problemas sociales, percepción del vecindario y nivel de ingresos).

## 4. RESULTADOS

En este apartado se facilitan los resultados siguiendo la secuencia de los objetivos planteados.

### 4.1. Resultados para el Objetivo 1. El perfil de los inquilinos de las viviendas sociales en Andalucía

#### *Variables de identificación de las viviendas*

En primer lugar ponemos de manifiesto la funcionalidad de la promoción, que hace referencia a si la vivienda se sitúa en una zona con necesidad de transformación social (ZNTS). La respuesta “sí” indica que no se sitúa en la ZNTS, y la respuesta “no” que sí se sitúa en éstas zona. En esta muestra el 61,1% de las viviendas no se encuentra en una zona de transformación social como se ve en la Tabla V. En lo que respecta al régimen de tenencia, el 65,1% de las viviendas son en régimen de alquiler, el 20,8% son de alquiler con opción a compra, y sólo un 14,1% ha ejercido la compra de la vivienda. En lo que a la tipología de la vivienda se refiere, el 85,1% son de carácter plurifamiliar y el 14,9% restante unifamiliar. Finalmente, un 60,9% de las viviendas están en un municipio de más de 50.000 habitantes.

Tabla V. Distribución de la muestra en función de la funcionalidad de las viviendas.

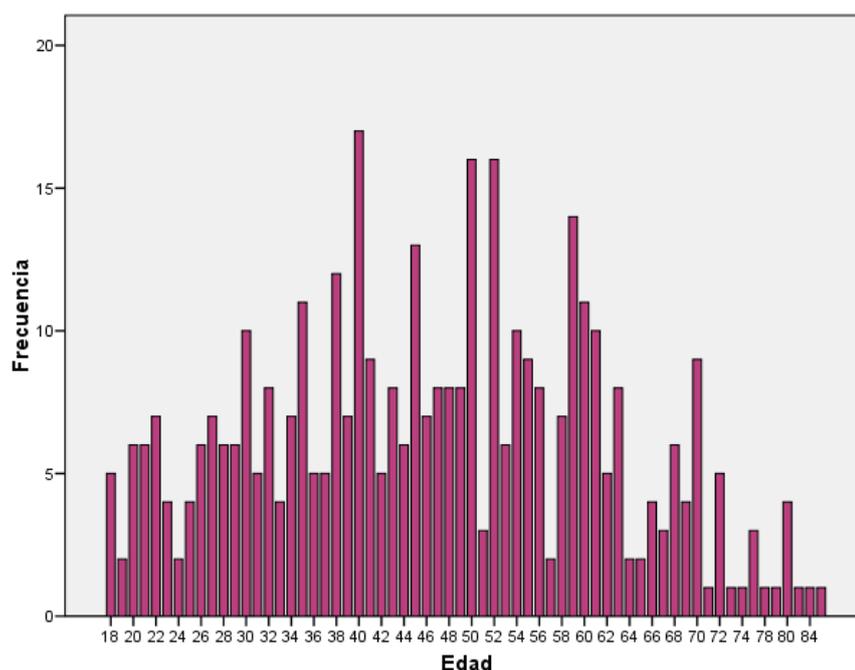
		Funcionalidad			
		Frecuencia	Porcentaje	Porcentaje válido	Porcentaje acumulado
Válidos	si	157	38,9	38,9	38,9
	no	247	61,1	61,1	100,0
Total		404	100,0	100,0	

#### *Variables sociodemográficas*

Respecto a 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. La Figura 1 recoge la distribución de esta variable.

Figura 1: Distribución de la muestra en función de la edad



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 VI.

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

		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	28	6,4	6,5	98,8
	No contesta	5	1,2	1,2	100,0
	Total	403	99,8	100,0	
Perdidos	Sistema	1	,2		
	Total	404	100,0		

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 VII 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 VII: Distribución de la muestra en función del nivel de estudios

		Nivel de Estudios			
		Frecuencia	Porcentaje	Porcentaje válido	Porcentaje acumulado
Válidos	Analfabeto por problemas físicos o psíquicos	2	,5	,5	,5
	Analfabeto por otras razones	25	6,2	6,2	6,7
	Sin estudios	119	29,5	29,5	36,1
	Estudios primarios o equivalentes	154	38,1	38,1	74,3
	Enseñanza general secundaria primer ciclo	46	11,4	11,4	85,6
	Enseñanza general secundaria segundo ciclo	38	9,4	9,4	95,0
	Enseñanzas profesionales grado medio	3	,7	,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
	N/C	6	1,5	1,5	100,0
	Total	404	100,0	100,0	

La Figura 2 y la Tabla VIII recogen 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 2: Diagrama de porcentajes de la muestra en función de cómo perciben su situación económica

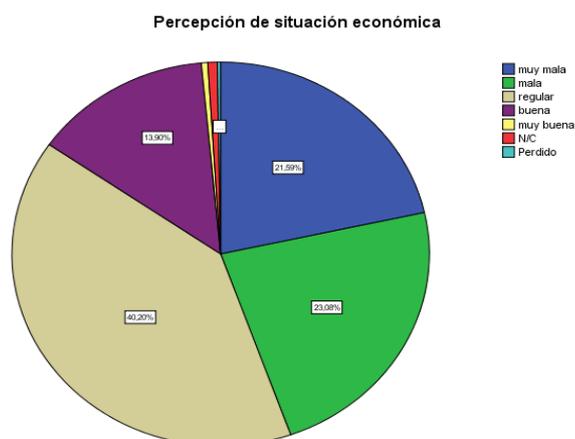


Tabla VIII. Distribución de la muestra en función de la percepción de la situación económica.

Percepción de situación económica					
		Frecuencia	Porcentaje	Porcentaje válido	Porcentaje acumulado
Válidos	muy mala	87	21,5	21,6	21,6
	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	,5	,5	99,3
	N/C	3	,7	,7	100,0
Total		403	99,8	100,0	
Perdidos	Sistema	1	,2		
Total		404	100,0		

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) (Tabla IX) y por otro lado se plantean 5 franjas para que los sujetos se posicionen según sus ingresos.

Tabla IX. Descriptivos sobre los ingresos mensuales en cifras.

Estadísticos		
Ingresos netos mensuales en cifras		
N	Válidos	212
	Perdidos	192
Media		591,38
Mediana		550,00
Moda		426
Mínimo		0
Máximo		2000
Suma		125372

En lo que respecta a la pregunta abierta, si bien es interesante la media (591,38), es especialmente llamativa la moda (426) relacionada con la ayuda por desempleo. También es significativo el número de sujetos (192) que no responden a esta pregunta.

La tabla X 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 X. Distribución de la muestra en función de los ingresos mensuales por franjas salariales

Ingresos netos mensuales por franjas marcadas					
		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	,2	,3	100,0
	Total	371	91,8	100,0	
Perdidos	88	20	5,0		
	99	13	3,2		
	Total	33	8,2		
	Total	404	100,0		

#### 4.2. Resultados para el objetivo 2. Valoración del entorno en el que viven y en cuanto a los recursos que existen en el entorno donde se ubican las promociones públicas analizadas

##### 4.2.1. Evaluar el nivel de satisfacción de estos inquilinos con su vivienda y el entorno

En este apartado se recoge la valoración que en una escala de 0 a 10 hacen los sujetos de la muestra de 16 aspectos relacionados con la satisfacción con la vivienda y el entorno. La tabla XI resume los resultados obtenidos:

Tabla XI. Estadísticos descriptivos de la escala de satisfacción con la vivienda y el entorno

	N	Media	Desv. tip.
1 Satisfacción general con la vivienda	400	7,82	3,01
2 Ubicación de la vivienda en su ciudad	403	7,06	3,21
3 Calidades de construcción de la vivienda	399	7,02	3,23
4 Espacios públicos (mercados, plazas, zonas peatonales,...)	401	6,65	3,57
5 Sensación de seguridad en la ciudad/ barrio	402	5,52	3,82
6 La limpieza en su ciudad/ barrio	403	4,61	3,68
7 Transporte público (suficientes paradas de autobuses, frecuencia de autobuses,...)	382	6,43	3,54
8 Colegios (de enseñanza obligatoria)	386	8,24	2,77
9 Servicios sanitarios (centros de salud)	397	7,19	3,51
10 Servicios religiosos (iglesia, mezquita o similar)	363	8,40	2,75
11 Servicios deportivos (instalaciones y actividades)	356	6,48	3,84
12 Asistencia social (recursos públicos)	369	6,92	3,52
13 Abastecimiento de agua y saneamiento (suministro y alcantarillado)	394	7,59	3,23
14 Espacios verdes (parques y jardines)	400	5,55	4,05
15 Alumbrado, iluminación	399	6,13	3,92
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	3,37

Como dato positivo en el ítem 1, en el que se plantea la satisfacción general con la vivienda, la puntuación es de notable ( $M = 7,82$ ).

Las mayores puntuaciones son las asignadas a la satisfacción con los servicios religiosos ( $M = 8,40$ ) y con los colegios en la zona ( $M = 8,24$ ).

Son también calificadas con una puntuación de notable la satisfacción con el abastecimiento de agua y saneamiento ( $M = 7,59$ ), con los servicios sanitarios ( $M = 7,19$ ), la ubicación de la vivienda ( $M = 7,06$ ) y las calidades de la construcción de la vivienda ( $M = 7,02$ ).

Sólo son valoradas con una puntuación inferior al 5 dos cuestiones, la limpieza de su barrio/ ciudad ( $M = 4,61$ ), y es muy significativa la percepción tan negativa que tienen los inquilinos de su barrio cuando se les pide que lo comparen con el resto de la ciudad ( $M = 3,71$ ).

#### 4.2.2. Presentar la percepción que estos inquilinos tienen de los problemas sociales

En este apartado se recoge la frecuencia con la que los inquilinos de las viviendas sociales observan un listado de problemas sociales. La valoración se realiza en una escala de 0 a 10 y queda reflejada en la Tabla X

Tabla X. Estadísticos descriptivos de la escala de problemas sociales

	N	Medi a	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

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 ( $M = 0,99$ ).

#### 4.2.3. Evaluar la percepción que estos inquilinos tienen del vecindario

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

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

	N	Medi a	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

Tomando como referente que la escala es de 0 a 5 cabe destacar que todas las cuestiones están por encima de esta puntuación, y que únicamente tenemos una puntuación en el ítem 15 y es el único en el que se invierte el sentido de la respuesta del sujeto.

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 ( $M = 3,62$ ).

### 4.3. Resultados para el objetivo 3: reconversión del empleo del sector de la construcción a la rehabilitación vs situaciones de desempleo y realidades profesionales de los inquilinos entrevistados

La Tabla XII 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... (ver Tabla XIII).

Tabla XII: Distribución de la situación profesional en caso de trabajar

		Situación profesional en caso de trabajar			
		Frecuencia	Porcentaje	Porcentaje válido	Porcentaje acumulado
Válidos	Empresario, profesional por cuenta propia que emplea a otras personas	2	,5	,5	,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
	N/C	324	80,2	80,2	100,0
	Total	404	100,0	100,0	

En lo que respecta a la variable actividad-ocupación, la distribución de la muestra aparece recogida en la Tabla XIII, 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 XIII: Distribución de la muestra en función la actividad-ocupación

		Actividad-ocupación			
		Frecuencia	Porcentaje	Porcentaje válido	Porcentaje 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
	N/C	8	2,0	2,0	100,0
	Total	403	99,8	100,0	
Perdidos	Sistema	1	,2		
Total		404	100,0		

## 5. BIBLIOGRAFÍA

Arnold, H., 1988. Sociological theories and their application to social geography [Soziologische Theorien und ihre Anwendung in der Sozialgeographie]. *Urbs et Regio* 49.

Buckner, J.C. (1988): The development of an instrument to measure neighborhood cohesion. *American Journal of Community Psychology*, 16, 6, 771-791.

Mácha, P., 2010. The landscape of anthropology and the anthropology of landscape [Krajiny antropologie a antropologie krajiny]. *Cesky Lid* 97, 225–246.

## 6. 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.

**Diversidad religiosa en hospitales y prisiones: experiencias de gestión en Andalucía y Cataluña**

Gloria García-Romeral, Universitat Autònoma de Barcelona

Mar Griera, Universitat Autònoma de Barcelona

Julia Martínez-Ariño, Max Planck Institute

Anna Clot, Universitat Autònoma de Barcelona

**Resumen**

La consolidación del proceso de secularización y el aumento de la diversidad religiosa han transformado el campo religioso en España, planteando nuevos desafíos a la gestión y funcionamiento de las instituciones públicas. Centrándonos en dos instituciones públicas, como son hospitales y prisiones, esta comunicación tiene como objetivo analizar el impacto de las transformaciones del campo religioso en la gestión y políticas públicas desarrolladas en las comunidades autónomas de Andalucía y Cataluña. De manera especial, analiza y compara cómo desde estas administraciones e instituciones públicas se conceptualizan y abordan las nuevas demandas y retos que emergen ligados a la diversificación y transformación de la práctica religiosa de la población usuaria. Con una aproximación metodológica eminentemente cualitativa, esta comunicación forma parte de los resultados del proyecto *GEDIVER-IN. Gestión de la diversidad religiosa en centros hospitalarios y penitenciarios en España*, financiado por el Ministerio de Economía y Competitividad (2011-2014) y desarrollado por el grupo de investigación ISOR de la Universitat Autònoma de Barcelona.

**Introducción**

Aunque las iglesias tradicionales han perdido progresivamente relevancia, hoy en día la religión continúa jugando un papel importante en las sociedades europeas (Casanova, 2008; Davie, 2000, 2006). El crecimiento de las migraciones internacionales ha contribuido a pluralizar el paisaje religioso europeo reavivando el rol de las religiones en el continente (Bastian et Messner, 2007). Fruto de este contexto se asumen de manera general dos ideas fundamentales. La primera es la emergencia de la gestión de la diversidad cultural y religiosa como un elemento clave para la gobernanza de las sociedades contemporáneas, incorporándose en la agenda política de la mayoría de gobiernos occidentales (Beckford, 2005,

Beckford et al. 2005; Côté & Gunn, 2006; Hackett, 2005). La segunda idea es que pese a la creciente centralidad política del tema, el campo de la gestión de la diversidad religiosa sigue rodeado de incertidumbre (Torrekens, 2005; Bader, 2007) y cuenta con escasas recetas de éxito.

La investigación que se presenta en esta comunicación analiza: (a) la emergencia de nuevos retos, necesidades y demandas derivadas del crecimiento de la diversidad religiosa y (b) las respuestas, estrategias y soluciones adoptadas por las instituciones públicas frente a este nuevo contexto. El proyecto toma como contexto de análisis dos instituciones de internamiento: los centros penitenciarios y hospitalarios. Acotar el campo de análisis a contextos institucionales concretos hace posible una aproximación a la microsociología de los actores (Galambert, 2007) y una mayor precisión y exhaustividad en la reconstrucción de las implicaciones derivadas de la gestión de la diversidad religiosa. El trabajo de campo, realizado en Andalucía y Cataluña, posibilita un análisis comparado entre ambos casos que permite identificar las variables más relevantes para comprender los procesos de gestión de la diversidad religiosa en las instituciones públicas.

### **Objetivos, hipótesis y diseño de la investigación**

El proyecto *GEDIVER-IN: Gestión de la diversidad religiosa en centros hospitalarios y penitenciarios en España* tiene como objetivo conocer el impacto que genera la transformación del panorama religioso en el seno de las instituciones públicas, así como ofrecer claves de comprensión para descifrar cómo se articulan los intereses, visiones y demandas de las minorías religiosas, la Iglesia católica y los que no se identifican con ninguna confesión religiosa. En definitiva, esta investigación pretende contribuir al debate académico señalado por Ferrari (2008) y Casanova (2007, 2008) sobre el rol que juega(n) la(s) religión(es) en la esfera pública de los países europeos. Un debate en el que se interrelacionan tres cuestiones diferentes: en primer lugar, el papel de las minorías religiosas y, especialmente, del islam, en la esfera pública. En segundo lugar, el rol que se asigna a las iglesias históricas en el contexto de secularización avanzada; y finalmente, y más significativo para el proyecto, la negociación discursiva y práctica en torno a la acomodación de la diversidad religiosa en el contexto de las instituciones públicas.

La pregunta que guía la investigación es la siguiente: *Más allá de las transformaciones legales acaecidas en el contexto de democratización española, ¿cómo se está produciendo el proceso de secularización y desmonopolización de las instituciones públicas en España? Más*

*concretamente, ¿cómo cristaliza y se gestiona el nuevo escenario de diversidad religiosa en estos dos tipos de institución de internamiento y cómo responde la Iglesia católica a ésta nueva situación?*

Esta pregunta, de carácter general, se concretó en las siguientes cuestiones específicas:

- ¿Que consecuencias tiene el aumento de la diversidad religiosa de la población interna en el funcionamiento cotidiano de los centros penitenciarios y hospitalarios?
- ¿Cuáles son los retos que plantea a estos dos tipos de instituciones públicas (los centros hospitalarios y penitenciarios) el aumento de la diversidad religiosa en la sociedad española?
- ¿Cuáles son las principales estrategias de acomodación que se están implementando en estas instituciones y cuál es la orientación de las mismas?
- ¿Existen diferencias significativas en la gestión de la diversidad religiosa en función del tipo de institución pública? ¿A qué se deben estas diferencias?
- ¿Existen diferencias significativas en la gestión de la diversidad religiosa en cada una de las CCAA que son objeto de estudio? ¿Qué factores las explican?
- ¿Cómo afronta la Iglesia católica la pérdida del monopolio en las instituciones públicas españolas? ¿Cuál es su actitud ante la creciente presencia de minorías religiosas?

A partir de estas cuestiones, se plantearon dos hipótesis, la primera referente al modelo de gestión de la diversidad religiosa y la segunda a la actitud de la Iglesia católica ante la desmonopolización de las instituciones públicas:

**Hipótesis I:** *El modelo de acomodación de la diversidad religiosa que se está desarrollando en las instituciones públicas españolas tras los procesos de democratización y secularización institucional tiende hacia una gestión pluralista. Es decir, se dirige no tanto hacia la eliminación de la religión de estos contextos institucionales, como a la incorporación de nuevos elementos de diferentes minorías religiosas que tienen actualmente una mayor presencia pública.*

**Hipótesis II:** *La presencia de minorías religiosas en las instituciones públicas españolas pone en cuestión el monopolio del que gozaba tradicionalmente la Iglesia católica. Ante esta nueva situación la Iglesia católica opone una cierta resistencia a la pérdida de espacios y de presencia en estas instituciones.*

El paso de la formulación teórica de las hipótesis al análisis de la realidad empírica se ha realizado a partir de la operacionalización del concepto de gestión y acomodación de la diversidad religiosa en instituciones públicas. Esta formulación general se ha concretado en

tres dimensiones de análisis: la asistencia religiosa, los espacios de culto y la práctica religiosa. A continuación se explican con mayor detalle.

**Tabla I: Dimensiones de análisis**

<b>Dimensión</b>	<b>Descripción</b>
1. Asistencia religiosa	Atención religiosa y espiritual a nivel individual y colectivo de pacientes y personas detenidas
2. Espacios de culto	Infraestructuras disponibles para el desarrollo de la práctica religiosa y adecuación de un espacio físico destinado al culto dentro de las instituciones
3. Práctica religiosa	Ajuste entre la práctica religiosa diaria y el funcionamiento cotidiano de las instituciones

- **Asistencia religiosa y espiritual.** Tomando como referencia para su definición el modelo católico detallado en los acuerdos concordatarios de 1979 y el contenido de los acuerdos de cooperación de 1992 (firmados por las federaciones que representan a judíos, musulmanes y protestantes), se entiende por asistencia religiosa aquellas actividades desarrolladas por los representantes religiosos dentro del ámbito hospitalario y penitenciario para dar respuesta a las necesidades del personal y población usuaria de los centros. Las principales actividades comprendidas son: la visita a personas enfermas o reclusas, la celebración de actos de culto, la administración de los sacramentos (en el caso que proceda) y, en definitiva, el acompañamiento y asesoramiento a nivel espiritual tanto de las personas internas como de sus familiares y la plantilla de los centros.

- **Espacios para el culto.** La segunda dimensión de análisis se refiere a la existencia y adecuación de un espacio físico en el que las personas internas o ingresadas puedan realizar sus prácticas religiosas y donde sea posible la celebración de actos de culto dentro de los recintos hospitalario y penitenciario. Además de tomar en consideración la existencia de un espacio, la operacionalización de esta dimensión también comprende la configuración arquitectónica de estos espacios, el mobiliario y decoración disponibles, la presencia de símbolos religiosos y la distribución de los usos de este espacio entre los diferentes grupos religiosos.

- **Ajuste entre la práctica religiosa cotidiana y el funcionamiento de hospitales y prisiones.** En la cotidianeidad de las personas internas en hospitales y prisiones hay elementos de la práctica religiosa que pueden hacerse presentes en el funcionamiento habitual de ambas instituciones. En este sentido, se toma en consideración la posibilidad y condiciones

del desarrollo de los siguientes aspectos: el seguimiento de preceptos alimentarios por motivos religiosos, el uso de símbolos religiosos o de indumentaria con un significado religioso y el desarrollo de los rituales y prácticas religiosas vinculadas al momento del nacimiento y de la muerte de las personas dentro de estas instituciones.

Con objeto de analizar cómo los actores conciben, interpretan y justifican sus acciones en torno a la religión y la diversidad religiosa en estas dos instituciones se han realizado 43 entrevistas a autoridades políticas, técnicos y otros trabajadores de prisiones y hospitales. Al mismo tiempo, con el fin de contextualizar los discursos, la información de las entrevistas a los actores institucionales se ha complementado con 58 entrevistas a actores religiosos y otros interlocutores<sup>1</sup> y con el análisis documental y el trabajo etnográfico de observación realizado de forma intermitente entre 2012 y 2014 en 8 hospitales y 8 prisiones en Andalucía y Cataluña. La observación se desarrolló, principalmente, en tres ámbitos distintos: a) actividades religiosas y no religiosas llevadas a cabo por los grupos religiosos y espirituales en prisiones y hospitales; b) salas de culto y observación en otros lugares comunes como bibliotecas o salas de espera; y c) actividades relacionadas con las terapias alternativas. Todas las observaciones se registraron en un diario de campo y, en los casos en que fue posible, se recogió también información visual.

---

<sup>1</sup> En total se han realizado 46 entrevistas a actores religiosos de 7 confesiones distintas, 6 a voluntarios o trabajadores de ONGs de carácter religioso que intervienen en prisiones y/o hospitales y 6 a otros actores del campo.

## Principales resultados

### Pluralismo asimétrico

La investigación pone en evidencia la existencia de un sistema legal de acomodación de la diversidad religiosa basado en lo que hemos denominado pluralismo asimétrico. El ordenamiento jurídico garantiza el derecho a la libertad religiosa y de conciencia de toda la ciudadanía, pero el sistema de reconocimiento y protección legal de los derechos varía en función del grupo al que se pertenece. Es decir, desde la transición democrática hasta nuestros días se ha establecido un sistema jerárquico organizado a partir de cuatro niveles diferentes de reconocimiento, que articulados a partir de instrumentos jurídicos diferenciados, atribuyen mayor o menor protección a los derechos individuales y colectivos en materia religiosa.

**Tabla II. Niveles de reconocimiento de las confesiones religiosas en España e instrumentos legales.**

Niveles de reconocimiento	Confesiones Religiosas	Instrumento legal
Primer nivel de reconocimiento	Iglesia católica	Acuerdos Concordatorios (1979) con rango de tratado internacional
Segundo nivel de reconocimiento	Protestantismo, Judaísmo e Islam	Acuerdos de Cooperación con rango de ley orgánica (1992)
Tercer nivel de reconocimiento	Iglesia de Jesucristo de los Santos de los Últimos Días (2004), Testigos Cristianos de Jehová (2006), Budismo (2007), Iglesia Ortodoxa (2010)	Reconocimiento jurídico de notorio arraigo
Cuarto nivel de reconocimiento	Otras confesiones religiosas (Hinduismo, Cienciología, Taoísmo, Paganismo, etc.).	Registro de Entidades Religiosas del Ministerio de Justicia.

A nivel práctico, las diferencias existentes son especialmente evidentes al comparar la situación de la Iglesia católica con otras confesiones. El estudio ha permitido constatar que, tal y como Fernández Fernández (2008) pone de manifiesto, las diferencias son especialmente evidentes en los siguientes cuatro aspectos:

- a) La asistencia católica es estable y permanente en todas las prisiones y hospitales, mientras que la asistencia religiosa/espiritual de las otras confesiones está sometida a una mayor variabilidad y un alto grado de discrecionalidad por parte de los centros.
- b) El tipo de relación contractual y de reconocimiento mutuo entre la institución y la confesión religiosa es directa en el caso católico e inexistente o débil en el resto de casos. Únicamente en contadas ocasiones las instituciones penitenciarias u hospitalarias facilitan una relación contractual con los ministros de culto de las confesiones minoritarias.
- c) La legislación relativa a la asistencia religiosa de las minorías está poco detallada y da pie a situaciones ambiguas, mientras que la católica se encuentra desarrollada con mayor detalle.
- d) La asistencia católica goza de financiación mientras que otras confesiones o bien no disponen de financiación o, si la tienen, es en una dotación muy inferior. En este sentido, a nivel ilustrativo, mientras la partida presupuestaria dedicada a la prestación de la asistencia católica en prisiones en 2010 ascendió a 777.940 euros, según datos de la Secretaria General de Instituciones Penitenciarias, a la Comisión Islámica de España en el mismo año y por la misma finalidad (SGPI, 2010) se le adjudicaron 8.648 y nada al resto de confesiones.

No obstante, el crecimiento de la diversidad religiosa no ha derivado en una limitación de los derechos de las organizaciones religiosas, ni en la restricción del catolicismo en las instituciones públicas, sino que, y siguiendo la tónica dominante en la mayoría de países europeos, se ha producido una "extensión de los privilegios a un número cada vez mayor de confesiones religiosas" (Enyedi 2003: 219). En los últimos años, además, desde las instituciones gubernamentales y, especialmente, desde la Direcció General d'Afers Religiosos de la Generalitat de Catalunya y desde la Fundación Pluralismo y Convivencia del Gobierno español, se ha potenciado un sistema de gobernanza de la diversidad más inclusiva y encaminada a normalizar la presencia de las minorías religiosas en la vida pública (Griera et al., 2014) y en el marco de las instituciones como los hospitales y las prisiones. En esta línea, se han publicado guías de buenas prácticas, se ha potenciado la formación de los profesionales en esta temática y se ha facilitado la financiación para las actividades organizadas por las minorías.

Sin embargo, la desigualdad entre la Iglesia católica y demás confesiones a nivel de status jurídico, reconocimiento institucional y recursos aportados es, todavía, muy importante. Ello nos conduce, inevitablemente, a hablar de "desigualdad estructural" entre la Iglesia católica y el

resto de organizaciones religiosas en cuanto el reconocimiento y la protección y salvaguarda de los derechos de libertad religiosa (Martínez-Ariño et al., en prensa).

### **Catolicismo banal**

Las diferencias entre la Iglesia católica y demás confesiones no se expresan, sólo, en términos legales. La cotidianeidad de las instituciones está imbuida de la herencia monoconfesional católica que se perpetúa a través de las rutinas, costumbres y dinámicas informales. De una forma casi naturalizada, la hegemonía católica persiste y se reproduce a través de pequeños gestos que, si bien pueden parecer banales, no son triviales. Nos referimos, por ejemplo, a las celebraciones de la Merced o Navidad en los centros penitenciarios, la existencia de símbolos católicos, como una virgen o una cruz en recintos institucionales, o el hecho de liberar un preso en Semana Santa, entre otros muchos ejemplos.

A menudo se alega que todas estas cuestiones son, simplemente, tradiciones que persisten por inercia pero que hoy no tienen connotaciones religiosas ni afán de discriminación hacia el resto de confesiones. Muchas de estas cuestiones se mantienen y perpetúan de forma irreflexiva y sin una intencionalidad clara detrás. Ahora bien, inevitablemente, contribuyen a ampliar la desigualdad existente entre las minorías religiosas y la Iglesia católica en nuestra sociedad. En las entrevistas realizadas a los miembros de las minorías religiosas, estos destacan que son estas cuestiones percibidas como triviales las que, a menudo, juegan un papel clave a la hora de hacerles sentir 'ciudadanos de segunda'. La observación etnográfica revela cómo en la cotidianidad institucional estas pequeñas rutinas toman relevancia y se manifiestan con fuerza (Griera y Clot, en prensa). Nos referimos a cuestiones como el mayor celo con el que se controla la entrada de los ministros de culto de las minorías religiosas en prisión comparado con el acceso de los capellanes, o que el personal de enfermería haga la vista gorda cuando el sacerdote entra en habitaciones donde nadie ha solicitado su presencia pero sean muy estrictos a la hora de prohibir la entrada a los ministros de culto de otras confesiones, entre muchas otras situaciones similares.

Con la voluntad de comprender esta situación, hemos acuñado el término "catolicismo banal" - que haciendo una adaptación del concepto de Michael Billig (1995) de "nacionalismo banal" viene a enfatizar la importancia de los gestos sutiles y las rutinas dadas por supuesto a la hora de reforzar una posición de hegemonía. Billig argumenta que a pesar de que el nacionalismo suele asociarse públicamente con formas agresivas, periféricas y ardientes de patriotismo, también existen mecanismos más sutiles, imperceptibles y ocultos en la reproducción de la

nación: "La imagen metonímica del nacionalismo banal no es una bandera que es enarbolada conscientemente con ferviente pasión, es la bandera que cuelga desapercibida en un edificio público "(Billig 1995: 8). Aunque en un ámbito diferente, el catolicismo banal puede ser entendido de una manera similar. Mientras los discursos sobre la religión en Europa tienden a presentar el fenómeno religioso en sus formas más fervientes, una atención más cuidadosa revela cómo los monopolios religiosos históricos se mantienen y se reproducen en la esfera de lo 'normal' en estas sociedades. En el caso de España, a pesar de las declaraciones formales que afirman el carácter laico de las instituciones penitenciarias y hospitalarias, la observación etnográfica y las entrevistas muestran la existencia de un catolicismo banal que se hace presente en las rutinas de la institución respecto la entrada y presencia de ministros de culto en estos contextos institucionales. En este sentido, afirmamos que el catolicismo banal naturaliza, desproblematiza y convierte en invisible la hegemonía católica en el marco de la prisión y los hospitales a la vez que contribuye a reforzar la desigualdad estructural entre minorías religiosas e Iglesia católica.

### **Hospitales y prisiones: similitudes y diferencias**

La investigación muestra cómo la gestión de la diversidad religiosa en cárceles y hospitales tiene muchos puntos de contacto y similitudes pero también existen diferencias relevantes entre ambas instituciones (Griera, Martínez-Ariño, Clot, en prensa).

En primer lugar, hemos detectado que los hospitales son mucho más reticentes ante el hecho religioso y la labor de las organizaciones religiosas que las cárceles. Los principios normativos, el cuerpo de conocimientos y la cultura organizativa particular de cada una de las instituciones incide en la definición de la actitud y el posicionamiento de la institución hacia las religiones.

En el marco de los hospitales, la mayoría de profesionales entrevistados perciben la religión como un asunto privado que pertenece a la esfera de la intimidad. Sólo reconocen un papel a la religión en aquellos ámbitos donde la medicina, por una razón u otra, no puede intervenir, como es el momento de la muerte o para hacer frente a las situaciones en las que la medicina no tiene respuesta. Asimismo, el personal sanitario muestra un fuerte desconocimiento de las minorías religiosas y de sus demandas. Asimismo, son una excepción los hospitales que tienen una política proactiva de atención a la diversidad religiosa y que han institucionalizado medidas para atender las necesidades de las minorías.

No sucede lo mismo en el marco de las instituciones penitenciarias. En este caso, la religión es, a menudo, percibida por el mismo personal penitenciario como una aliada de la institución. La religión se considera un recurso personal y social que los reclusos pueden utilizar para hacer frente al contexto en el que se encuentran. Por una parte, se considera un recurso personal para los internos para afrontar su vida, las rutinas en la cárcel y dar sentido a su situación. Son ampliamente conocidos los programas para atención a la drogadicción ya las toxicomanías impulsados por ONGs vinculadas con organizaciones religiosas. Ahora bien, también es un recurso social ya que los grupos religiosos tienen un papel crucial en la provisión de asistencia social tanto dentro de la cárcel como cuando los internos salen de la institución. En un contexto de crisis económica y escasez, donde las instituciones penitenciarias sufren recortes importantes, el papel social de las organizaciones religiosas puede tomar mayor relevancia.

### **Nuevas formas de espiritualidad**

La investigación muestra que en los últimos años se ha producido la emergencia, crecimiento e institucionalización de nuevas formas de espiritualidad en el marco de los hospitales y las cárceles. La búsqueda de sentido a la propia existencia se intensifica en momentos vitales determinados, como son las situaciones límite que representan la enfermedad y la reclusión en un centro penitenciario. El paso por estas instituciones puede estimular un proceso de búsqueda existencial y/o espiritual que a veces se vehicula a través de las confesiones religiosas institucionalizadas pero que, a menudo, también se desarrolla por otros caminos.

En un contexto de secularización avanzada donde la práctica religiosa tradicional pierde peso y ganan protagonismo nuevas formas de espiritualidad, aparecen nuevos lenguajes, técnicas y terapias que son utilizadas de maneras muy diversas para dotar de sentido a la vida y hacer frente a retos existenciales. Nos referimos, principalmente, a la expansión de la meditación, la filosofía budista, el yoga, el reiki o los cursos de pensamiento positivo, entre muchas otras prácticas. No todas estas actividades, terapias o técnicas tienen una vertiente espiritual ni son siempre practicadas con ese afán pero sí que, en momentos determinados, pueden ofrecer espacios para la trascendencia espiritual.

Tanto en las instituciones penitenciarias como hospitalarias ganan relevancia nuevos imaginarios que proponen una mirada holística hacia el individuo y enfatizan la importancia de ir más allá de la dualidad entre el cuerpo y la mente. A menudo son los mismos profesionales de estas instituciones, como educadores, personal de enfermería o auxiliares, los que

promueven este tipo de prácticas y terapias en los centros, a veces a su pesar y con la oposición explícita de una parte del personal.

El amplio abanico de prácticas, terapias, técnicas y actividades hace complicado esbozar un retrato homogéneo de esta nueva espiritualidad y de su inserción dentro de este tipo de instituciones. Sea como sea, es importante enfatizar que en general observamos una tendencia hacia una espiritualidad que quiere desmarcarse de las religiones tradicionales en un contexto donde la religión tradicional pierde cierto peso y, en cambio, la espiritualidad gana prestigio.

### **Reflexiones finales**

El mapa religioso ha sufrido relevantes transformaciones en las últimas décadas. En España el aumento de la inmigración ha fomentado un crecimiento de los grupos religiosos minoritarios y ha contribuido a pluralizar el escenario religioso. Además, el hecho de que las identidades religiosas ganen presencia -y virulencia- en la esfera internacional atribuye aún más visibilidad a las confesiones minoritarias -y especialmente al islam- en el territorio. Los centros penitenciarios son sensibles a esta situación y la mayoría ha impulsado medidas para acomodar proactivamente la diversidad religiosa. El crecimiento del Islam ha sido el detonante que ha potenciado la toma en consideración de esta cuestión, pero las medidas adoptadas también tienen efectos para otros grupos como los protestantes, que históricamente han luchado con vehemencia por sus derechos. En los centros hospitalarios, la diversidad religiosa ha tenido un impacto menor y, a pesar de algunas excepciones notables, la mayoría de instituciones hospitalarias no han desarrollado ni diseñado una política en esta área. La improvisación y las respuestas reactivas son la tónica dominante, lo que deja mayor margen de maniobra a la discrecionalidad de los equipos directivos o de los profesionales implicados.

En este escenario, la Iglesia católica no puede ser considerada como una institución monolítica. La investigación no ha permitido identificar un único patrón de respuesta de la confesión católica. Mientras hay sectores de la Iglesia que viven con cierta reticencia la pluralización del escenario religioso, hay otros que proactivamente actúan para facilitar el encaje de las minorías religiosas en las instituciones públicas. Es más, para determinados sectores de la Iglesia católica las minorías religiosas aparecen como 'aliadas' en un contexto que perciben hostil para la presencia de la religión en contextos institucionales públicos. Para otros sectores de la misma Iglesia, sin embargo, son vistas con desdén y condescendencia.

La diversidad religiosa crece en un contexto donde la secularización se consolida y son cada vez más numerosas las personas que declaran no formar parte de ninguna confesión o que sólo mantienen un vínculo muy débil con la institución religiosa. Este nuevo escenario obliga a las instituciones a buscar mecanismos para aminorar la herencia católica de las instituciones y para construir espacios donde la no creencia o pertenencia confesional sean también una opción respetada.

Asimismo, en los umbrales de la vida religiosa crece la presencia de actividades y terapias que, imbuidas por nuevos imaginarios, fomentan nuevas formas de espiritualidad que van más allá de las confesiones religiosas tradicionales. El crecimiento de esta espiritualidad también hace emerger nuevos retos que, previsiblemente, se intensificarán en un futuro.

## **Bibliografía**

- Bader, V. (2007). The Governance of Islam in Europe: The Perils of Modelling. *Journal of Ethnic and Migration Studies*, 33(6), 871-886.
- Bastian, J., & Messner, F. (2007). *Minorités religieuses dans l'espace européen*. Paris: PUF.
- Beckford, J. A. (2005). "Muslims in the Prisons of Britain and France". *Journal of Contemporary European Studies*, 13(3), 287-297.
- Beckford, J. A., Joly, D., & Khosrokhavar, F. (2005). *Muslims in prison: challenge and change in Britain and France*. Hampshire: Palgrave Macmillan.
- Billig, M. 1995. *Banal nationalism*. London: Sage Publications Ltd.
- Casanova, J. (2007). *Immigration and the New Religious Pluralism: A European Union/United States Comparison*. En Banchoff, T. (Ed.). *Democracy and the new religious pluralism*. New York: Oxford University Press.
- Casanova, J. (2008). *The problem of religion and the anxieties of European secular democracy*. En Motzkin, G i Fischer, Y (Eds.), *Religion and Democracy in Contemporary Europe*. London: Alliance Publishing Trust.
- Côté, P. & T. J. Gunn. 2006. *La Nouvelle Question Religieuse the New Religious Question: Regulation Ou Ingerence de L'Etat? State Regulation Or State Interference?* Bruxelles: Presses Universitaires européennes-Peter Lang.
- Davie, G. (2000). *Religion in Modern Europe: A Memory Mutates*. New York: Oxford University Press.

- Davie, G. (2006). Religion in Europe in the 21st Century: The Factors to Take into Account. *European Journal of Sociology*, XLVII(2), 271–296.
- Enyedi, Z. (2003). "Conclusion: emerging issues in the study of church–state relations. *West European Politics* vol. 26, 1: 218-232.
- Fernández Fernández, E. (2008). La asistencia religiosa hospitalaria en el nuevo marco de pluralismo religioso: caso de grupos religiosos no católicos de Granada. Universidad de Granada, Granada.
- Ferrari, S. (2008). State regulation of religion in the European democracies: decline of the old pattern. En Motzkin, G i Fischer, Y (Eds.), *Religion and Democracy in Contemporary Europe*. London: Alliance Publishing Trust.
- Furseth, I. (2003). "Secularization and the role of religion in state institutions". *Social Compass*, 50(2), 191.
- Galembert, C.D. (2007). "La ciudad de Mantes-la-Jolie y "su" mezquita: ¿un nuevo orden político-religioso en construcción?" *Revista CIDOB d'afers internacionals*, núm. 77.
- Griera, M. (2009). "De la religió a les religions. Polítiques públiques i minories religioses a Catalunya." Tesis doctoral. (Universitat Autònoma de Barcelona).
- Griera, M., Martínez-Ariño, J., & García-Romeral, G. (2014). Beyond the Separation of Church and State: Explaining the New Governance of Religious Diversity in Spain. *MMG Working Papers*, 14 (08).
- Griera, M., & Clot, A. (en prensa). Banal is not trivial. Visibility, recognition and inequalities between religious groups in prison. *Journal of Contemporary Religion*.
- Griera, M. & Martínez-Ariño, J. y Clot, A. (en prensa). "Religión e instituciones públicas en España. Hospitales y prisiones en perspectiva comparada". *Revista Internacional de Sociología*.
- Hackett, R. I. J. (2005). "Rethinking the Role of Religion in the Public Sphere: Local and Global Perspectives". *Comparative Perspectives on Shari'ah in Nigeria*, Ibadan: Spectrum, S, 74-100.
- Martínez-Ariño, M, Garcia-Romeral, G, Ubasart, Gemma, & Griera, M. (en prensa). Demonopolization and dislocation: (re-) negotiating the place and role of religion in Spanish prisons. *Social Compass*.
- SGPI (Secretaría General de Instituciones Penitenciarias). 2010. *Informe General 2010*. Madrid: Ministerio del Interior, Secretaría General Técnica.

Torrekens, C. (2005). "Le pluralisme religieux en Belgique". *Diversité Canadienne*, 4, 3.

## **Relaciones entre administración pública y ciudadanía: el caso del Observatorio de la Vivienda en Andalucía**

Javier Moreno Ibarra. Universidad Pablo de Olavide.

javier.morenoibarra@gmail.com jmoriba@upo.es

Emilio Rodríguez López. Universidad Pablo de Olavide. erodlop@upo.es

Jean-Baptiste Harguindéguy. Universidad Pablo de Olavide. jbhar@upo.es

Xavier Coller Porta. Universidad Pablo de Olavide. xaviercoller@upo.es

### **Resumen**

La desafección política y la brecha en la relación entre ciudadanía y representantes es cada vez mayor. Además, existe una creciente demanda de participación por parte de los ciudadanos en decisiones que les afectan directamente. En este artículo se analizan los niveles de relación de los cargos políticos y gestores de las políticas públicas con la ciudadanía. Se estudian esos niveles de relación en las acciones políticas en materia de vivienda de la Junta de Andalucía. Además, se presenta la investigación sobre la mejora del vínculo entre ciudadanía, política y administración a través de las tecnologías de la información y de la comunicación (TIC) en el ámbito de la vivienda que lleva a cabo el proyecto ICOSOP. Este proyecto de investigación estudia cómo una plataforma electrónica de enlace con el Observatorio Andaluz de la Vivienda y la Ciudad, que permita el contacto continuo entre los diferentes actores del sector de la vivienda, puede favorecer la comunicación entre ciudadanía no organizada, administración pública, movimientos sociales, cargos políticos y empresas; disminuyendo la brecha que separa las autoridades públicas de la ciudadanía.

### **Introducción**

Existe en la actualidad una paradoja que lastra la política y que es consubstancial a la democracia representativa, pero se ha hecho mucho más evidente desde el hundimiento del banco Lehman Brothers y la sucesiva crisis de la deuda de los Estados occidentales. La situación es la siguiente: aunque nunca haya habido tantas herramientas que permiten la participación activa de los ciudadanos (como los presupuestos participativos, los buzones electrónicos, los centros cívicos o los sondeos), nunca había sido tan profundo el desentendimiento entre élites políticas y ciudadanos. El caso de los países que más sufren los efectos de la crisis económica y política como Grecia, España o Irlanda es particularmente

esclarecedor. En todos ellos, se están socavando los fundamentos de la legitimidad del sistema político ya que tanto el modo de selección de las elites (los *inputs*) como las políticas públicas adoptadas (los *outputs*) se han convertido en la diana de todas las críticas (Scharpf, 1999). En otras palabras, las decisiones tomadas “desde arriba” ya no consiguen el apoyo de los electores “desde abajo”.

Centrándose en el caso español, Montero y Torcal (2006) resumen esta paradoja a través del trinomio: “apoyo a la democracia, descontento frente a su funcionamiento y desafección política”. En otras palabras, la democracia está considerada como el mejor de los sistemas político por los ciudadanos españoles; lo que no impide que se sientan profundamente decepcionados por su rendimiento actual y su incapacidad para resolver los problemas cotidianos de la ciudadanía. Finalmente, esta situación desembocaría en una baja participación y un débil apoyo a las instituciones políticas (palpable en el voto, las encuestas de opinión y el grado de implicación de la ciudadanía en los partidos y movimientos sociales).<sup>2</sup>

¿Cuáles son las mejores herramientas para generar políticas públicas que incluyan propuestas ciudadanas? Es decir, ¿cómo se puede fomentar la participación y el control por parte de la ciudadanía de la gestación, elaboración y ejecución de las políticas que les afectan?

El problema es que existen numerosas herramientas y “correas de transmisión” que permiten tomar en cuenta esta dimensión como la iniciativa parlamentaria ciudadana y el referéndum, las peticiones, los centros cívicos, los alcaldes de barrios, los foros y las mesas redondas o incluso la presencia de interventores pagados para sondear la opinión pública local. Sin embargo, estas herramientas se enfrentan a varios sesgos. Por una parte, numerosos ciudadanos no se sienten capacitados o no están interesados en participar en ellas. En consecuencia, sólo termina participando una porción menor de la ciudadanía (los más motivados, los más interesados, los que tienen más tiempo) que se acaban convirtiendo en “especialistas de la participación” (Neveu, 2011). Por otra parte, la opinión ciudadana pocas veces se plasma en programas concretos ya que el poder político no tiene incentivos reales para tomarla en cuenta (Schlesinger, 1975, 840-849). Este hecho tiende a generar frustraciones y sensación de abandono por parte de la ciudadanía.

En medio este panorama, los dirigentes políticos se ven afectados a la hora de asumir sus responsabilidades. En 1995, el profesor de Harvard Robert Putnam publicaba *Bowling Alone*,

---

<sup>2</sup> A título de ejemplo, según las encuestas del Centro de Investigaciones Sociológicas, los ciudadanos españoles consideran a los políticos y los partidos como el tercer problema más grave de la democracia (Coller, Santana y Jaime, 2012).

un libro que analizaba la dilución progresiva del vínculo comunitario en el entorno urbano. Según Putnam, la vida en las grandes urbes estadounidenses rompía las relaciones humanas y atomizaba la vida de los ciudadanos hasta convertirlos en meros clientes de las políticas del gobierno. Es preciso reconocer que la propia dinámica de la democracia representativa tiende a orientar a los ciudadanos hacia sus asuntos privados y a dejar de lado la *res publica*. Por ello, nunca ha sido tan necesario reinventar el vínculo que une “electores y elegidos”. La decisión es muy simple en el fondo: no hacer nada y dejar que los instrumentos de fomento de la participación ciudadana en la toma de decisión sigan funcionando con un rendimiento relativo, o reaccionar e intentar diseñar nuevos protocolos de actuación así como modificar los precedentes para establecer nexos continuos entre administrados y administradores de la acción pública.

El interés por reconectar a la ciudadanía con sus representantes es visible en las decisiones tomadas por las propias instituciones internacionales, estatales, regionales y locales. El caso de Andalucía es interesante ya que se pueden observar numerosas experiencias locales de control ciudadano de las políticas públicas como el “socialismo real” puesto en marcha en el pueblo de Marinaleda, los presupuestos participativos llevados a cabo en Córdoba y en Cabezas de San Juan o la “teledemocracia activa” puesta en marcha por el ayuntamiento de Jun. Dentro del marco de actuación de la Junta de Andalucía, la Consejería de Fomento y Vivienda está poniendo en marcha nuevas formas de toma de decisión como es el caso de la “democracia radical” que quiere mantener a lo largo del proceso de reforma de los espacios portuarios andaluces o la participación ciudadana que requiere la resolución de los problemas urbanos a los que se enfrentan barrios como la barriada Santa Teresa en Sevilla. En resumen, se trata de profundizar en este tipo de acciones que asocia la propia ciudadanía a las políticas que le son destinadas (Hagen, 2000, 23-45; Criado, 2003, 11-22).

## Marco conceptual operativo. Niveles de relación con la ciudadanía

El Proyecto Iniciativa para el Control Social de la Políticas Públicas (ICOSOP)<sup>3</sup>, plantea varios niveles posibles de relación entre las élites políticas y la ciudadanía.

La clasificación elaborada en cuanto a esta sistematización de la participación ciudadana<sup>4</sup> se encuentra orientada al tratamiento de la información, la accesibilidad a ella, la posibilidad de su consulta y la proposición de preguntas y respuestas, en un marco de transparencia. Junto con estas herramientas, se tienen en cuenta aquellas iniciativas o procesos en los que la sociedad civil y sus diferentes asociaciones tienen la capacidad de participar o proponer a la administración procesos de construcción de iniciativas de carácter vinculante, que permiten un control y/o cogestión de las políticas públicas (esquema 1).

Esquema 1. Niveles de relación con la ciudadanía



Fuente: elaboración propia

<sup>3</sup> El proyecto ICOSOP (Iniciativa para el Control Social de las Políticas Públicas), tiene como objetivo reforzar el papel de la ciudadanía a lo largo de todo el ciclo de las políticas públicas de vivienda y mejorar la “colaboración” entre elites políticas y ciudadanía en materia de acción pública.

<sup>4</sup> Elaboración propia a partir de Eberhardt, M.L., Maurich M., Triguboff M. y Urdinez M. V., (2004)

Esta clasificación establece una gradación de elementos que va desde el acceso a la información a la participación en el proceso de creación de políticas públicas y toma de decisiones.

- **Elementos informativos** (información): son aquellos orientados a facilitar los datos relacionados y la visualización de las políticas que desarrolla la Administración y que ésta tiene la responsabilidad de publicar como ejercicio de transparencia de su gestión. Ejemplos de herramientas: *website*, *opendata*, publicaciones puntuales y/o periódicas.
- **Elementos interactivos** (comunicación/formación): son aquellos con la capacidad de establecer una comunicación entre la administración y la ciudadanía, permitiendo generar un diálogo en el que caben preguntas y respuestas, y establecer relaciones de tipo formativo posibilitando el aprendizaje y el conocimiento. Ejemplos de herramientas: generar lazos de interacción permanentes a través de comunidad virtual, extensión de políticas públicas (conferencias, encuentros, jornadas temáticas), estructuras permanentes de gestión de quejas y reclamaciones, línea 900 de atención a la ciudadanía.
- **Elementos consultivos** (consulta no vinculante): son aquellos que se articulan alrededor de la solicitud de opinión a la ciudadanía, sobre temas específicos y previamente definidos por la administración. Son instrumentos para conocer la valoración ciudadana de la gestión pública y no tienen carácter vinculante, por lo que no comprometen a la Administración. Ejemplos de herramientas: comités consultivos, mesas, foros, informes, encuestas, elaboración de estadísticas e informes propios.
- **Elementos propositivos** (consulta vinculante): son aquellos elementos que, como los anteriores, se articulan en torno a la petición de opinión a la sociedad civil por parte de la administración, con la particularidad de que en este caso se recaba la aprobación o rechazo vinculante de la ciudadanía. La Administración se ve obligada a contemplar en su gestión los resultados de estas iniciativas. Ejemplos de herramientas: Consejos territoriales, Consejos consultivos, Consejos sectoriales.
- **Elementos participativos** (corresponsabilidad): son elementos que implican a la ciudadanía en la toma de decisiones públicas, incluyendo un reparto de responsabilidad con la Administración en la planificación, gestión y desarrollo de las políticas públicas. Este modelo puede llegar hasta un alto grado de cogestión de las acciones propuestas, sin que la Administración pierda la iniciativa y legitimidad en el desarrollo de las mismas. Ejemplos de herramientas: participación en comités de iniciativas legislativas y proyectos de ley, grupos de trabajo para la elaboración de planes estratégicos, iniciativas público-cívicas.
- **Elementos proactivos** (iniciativa ciudadana): Son aquellas que tienen su origen en la

sociedad civil y tienen como objetivo proponer, asesorar, plantear, formular, recomendar a la Administración un tipo concreto de acción y política pública. Este nuevo planteamiento y categoría supone un cambio en la dirección de la interacción entre la ciudadanía y la Administración; en este caso es la ciudadanía la que realiza, desde su propia legitimidad, la proposición a la Administración. Ejemplos de herramientas: acciones de lobby, informes ciudadanos de evaluación y control de políticas públicas, plataformas ciudadanas de seguimiento y/o denuncia de la acción de gobierno y la gestión pública.

El proyecto ICOSOP utiliza estos niveles de relación entre ciudadanía y élites políticas a la hora de estudiar cómo establecer relaciones más participativas y colaborativas entre la ciudadanía (organizada y no organizada), los gestores públicos y los representantes políticos en la toma de decisión sobre las políticas públicas de vivienda.

### **Metodología. Plataforma del Observatorio Andaluz de la Vivienda y la Ciudad**

El proyecto ICOSOP desarrolla su labor de investigación de forma paralela a la creación del Observatorio Andaluz de la Vivienda y la Ciudad (u Observatorio de la Vivienda de Andalucía).

El objetivo general de la investigación consiste en reforzar el papel de la ciudadanía a lo largo de todo el ciclo de las políticas públicas y conseguir la mejora de la “colaboración” entre elites políticas y ciudadanía en materia de acción pública usando las nuevas tecnologías de la información y comunicación (TIC).

Este trabajo servirá también para crear una aplicación en Internet, disponible desde ordenadores y móviles, para poner la información recabada al servicio del ciudadano. Dotada de un alto grado de interactividad, esta aplicación permitirá por una parte enseñar los resultados y todo el trabajo de campo a los interesados, y por otra permitir la monitorización de los programas públicos de la Consejería de Fomento y Vivienda “en directo” para poder aportar consejos, quejas, comentarios o simplemente informarse sobre el estado de desarrollo de los proyectos implementados.

Ello conlleva trabajar en una primera fase para la creación de un repertorio de las prácticas que han sido llevadas a cabo hasta ahora, haciendo un hincapié especial en el uso de las nuevas tecnologías de la comunicación. Este repertorio se ha creado a través de una búsqueda en web sites de los observatorios y otras entidades que prestan servicios de vivienda españoles, europeos e internacionales, identificando qué elementos de relación con la

ciudadanía (descritos en el apartado de marco conceptual) están presentes en sus herramientas web.

Las conclusiones de esta primera parte sirven para formular propuestas concretas y adaptadas al entorno autonómico de Andalucía. Se pretende determinar las herramientas más adecuadas al entorno para actuar de forma más eficaz en aras de obtener una mayor implicación de la ciudadanía en la generación, puesta en práctica y control de las políticas públicas que les afectan.

Para ello, la segunda fase consiste, primero, en conocer las expectativas de la sociedad civil acerca de su participación en la generación, implementación y control de políticas públicas que les afectan directamente. Segundo, conocer la disponibilidad de los responsables de la administración (funcionarios y políticos) para fomentar esta participación, aceptar propuestas de la sociedad civil y de ciudadanos (organizados o no) y establecer canales estables de comunicación entre administración y administrados/as. Tercero, establecer las líneas de actuación que pueden utilizarse por los poderes públicos para fomentar la participación ciudadana a partir del repertorio de experiencias existentes y de las condiciones de aplicabilidad derivadas del punto anterior. Cuarto, poner en marcha la aplicación Internet y promoverla públicamente.

Para testar las necesidades identificadas de los diferentes tipos de actores que utilicen esta herramienta se está llevando a cabo un trabajo de campo aplicando diferentes técnicas de investigación social. Las técnicas de recogida de información usadas se centran en el uso de entrevistas en profundidad con informantes clave y en la organización de mesas de expertos. Este trabajo de campo permite que sean los potenciales usuarios de la herramienta los que preparen su diseño y su contenido de forma colaborativa, de esta forma se intenta la máxima adecuación de la herramienta a las necesidades de los diferentes usuarios.

## **Primeros resultados**

### **1. Primera fase: repertorio de prácticas y determinación de necesidades previas de los *stakeholders***

La primera fase de investigación llevada a cabo entre los meses de febrero y abril de 2014, refleja el repertorio de prácticas de relación entre administración y ciudadanía recabadas en observatorios de vivienda y otras entidades que prestan servicios de vivienda españoles, europeos e internacionales (consulta del informe completo en:

([http://www.upo.es/democraciayautonomias/export/sites/dya/proyectos/Proyecto\\_ICOSOP/pdf/ICOSOP\\_Informe\\_seguimiento\\_1.pdf](http://www.upo.es/democraciayautonomias/export/sites/dya/proyectos/Proyecto_ICOSOP/pdf/ICOSOP_Informe_seguimiento_1.pdf)).

Lo más resaltable es que ninguna de las entidades consultadas incluye elementos interactivos o participativos entre los procedimientos de relación con la ciudadanía en sus web sites, siendo los más comunes los elementos informativos e interactivos, seguidos, en menor medida, por los consultivos y los proactivos, éstos últimos apenas presentes en algunos casos muy concretos, como las plataformas European Urban Knowledge Network, Cecodhas Housing Europe: **the federation of public, cooperative and social housing** y **Observatorio de Vivienda y Políticas Públicas: Ciudadanía y Territorio (Chile)**.

En los servicios de vivienda de la Junta de Andalucía se constata la presencia de elementos informativos, interactivos y consultivos:

- El Área web de vivienda y rehabilitación de la Consejería de Fomento y Vivienda de la Junta de Andalucía presenta información sobre planes, programas, servicios, ayudas y trámites relacionados con el sector de la vivienda organizada temáticamente en apartados de compra-venta, alquiler y rehabilitación de vivienda libre y protegida, así como documentación técnica para agentes públicos y profesionales intervinientes en el proceso edificatorio.

- El Instituto Andaluz de la Juventud ofrece un canal específico de información sobre alojamiento compartido, alquiler y compra de vivienda para jóvenes a través del portal web de emancipación para la juventud andaluza: Radar de Emancipación

- La Consejería de Fomento y vivienda de la Junta de Andalucía también aglutina elementos interactivos de relación con la ciudadanía prestando servicios de información, asesoramiento y tramitación personalizados a través de línea telefónica y correo electrónico del buzón del Servicio de atención al Ciudadano INFOVIVIENDA, los Puntos de Atención del Programa Andaluz en Defensa de la Vivienda, Registros Municipales de Demandantes de Vivienda Protegida, Consulta de Agencias de Fomento del Alquiler, Programa de Intermediación en el Mercado de Alquiler de Viviendas PIMA.

- Se referencian y publican también elementos consultivos a través de los proyectos de investigación en I+D en materia de vivienda que desarrolló hasta el año 2009 la entonces Consejería de Obras Públicas y vivienda.

A partir de las prácticas detectadas, se han determinado, también en esta primera fase, los temas y necesidades de los actores implicados para actuar de forma más eficaz en la implicación de la ciudadanía en la generación, puesta en práctica y control de las políticas públicas a través de las TIC.

De manera general, la plataforma ha de presentar la información necesaria para cubrir las necesidades de usuario en un marco integral, con un sistema de acceso intuitivo, fácil y con herramientas de consulta y expresión. Por tanto, los requisitos operativos de la herramienta web son:

- Presentación de la información para cubrir necesidades de usuario en un marco integral.
- Articulación de un sistema de acceso a los contenidos web intuitivo y abierto.
- Incorporación de herramientas de consulta y expresión.

Los temas, contenidos y necesidades se han organizado diferenciados según el tipo de actor implicado.

Desde la ciudadanía y sociedad civil organizada:

- Acceso a la normativa reguladora de la vivienda.
- Acceso a los planes y programas públicos.
- Información general sobre las condiciones del mercado.
- Información específica sobre alquiler, compra-venta y rehabilitación.
- Información sobre derechos y obligaciones de usuarios y comunidades de propietarios.
- Canales de comunicación con la Administración (propios y vinculados con Plataforma de Relación con la Ciudadanía Andaluza y el Portal de Datos Abiertos de la Junta de Andalucía).
- Canales de comunicación con organizaciones de la sociedad civil.
- Canales de libre expresión.
- Guías prácticas de desempeño y uso (incluyendo sostenibilidad, suministros, consumos).
- Información general sobre el sector (estadística básica e información geoposicionada).
- Organizaciones ciudadanas.
- Convocatorias y agenda.
- Tramitación electrónica. (canales propios y en consonancia con Plataforma de Relación con la Ciudadanía Andaluza).
- Enlaces y referencias.

Desde el sector profesional y empresarial se pueden enumerar los puntos siguientes:

- Normativa relativa a vivienda, suelo, fiscalidad.
- Planificación (instrumentos y planes).
- Informes y análisis públicos y privados.
- Estadísticas e información geoposicionada.
- Canales de comunicación con la administración.
- Canales de comunicación con organizaciones de la sociedad civil.
- Canales de libre expresión.
- Convocatorias y agenda.
- Contratación: reseñando licitaciones de obra y proyectos públicos.
- Control de Calidad.
- Enlaces y referencias.

Finalmente, desde la Administración y los agentes públicos se encuentran los siguientes:

- Normativa general.
- Instrumentos de planificación, modelos y planes disponibles.
- Informes y análisis públicos y privados.
- Estadísticas e información geoposicionada.
- Gestión de retornos y canales.
- Comunicación externa (ciudadanía, sector y medios).
- Cooperación Internacional.
- Convocatorias y agenda.

Como ya se ha indicado anteriormente, los resultados de esta primera fase han servido de base para proponer un primer acercamiento al diseño de una herramienta telemática capaz de servir de nexo entre ciudadanía y administración en la generación, puesta en práctica y control de las políticas públicas de vivienda en Andalucía (se puede consultar el informe completo que presenta esta primera propuesta en

[http://www.upo.es/democraciayautonomias/export/sites/dya/proyectos/Proyecto\\_ICOSOP/pdf/ICOSOP\\_Informe\\_seguimiento\\_2.pdf](http://www.upo.es/democraciayautonomias/export/sites/dya/proyectos/Proyecto_ICOSOP/pdf/ICOSOP_Informe_seguimiento_2.pdf))

## **2.Segunda fase. Resultados provisionales del trabajo de campo: DOS MODELOS, UN PASO PREVIO Y DOS MOMENTOS.**

En el momento de escribir esta ponencia, se está realizando el trabajo de campo para conocer las expectativas de la sociedad civil acerca de su participación en la generación,

implementación y control de políticas públicas. Se han llevado a cabo tres grupos de discusión durante los meses de mayo y junio de 2014, así como varias entrevistas a informantes clave entre los meses de junio a septiembre del mismo año. Está previsto finalizar el trabajo de campo durante el mes de octubre de 2014, con la participación de un total de 60 informantes clave (se puede consultar edición de videos a una muestra de informantes clave en [http://www.upo.es/democraciayautonomias/export/sites/dya/proyectos/Proyecto\\_ICOSOP/pdf/ICOSOP\\_Informe\\_seguimiento\\_4.pdf](http://www.upo.es/democraciayautonomias/export/sites/dya/proyectos/Proyecto_ICOSOP/pdf/ICOSOP_Informe_seguimiento_4.pdf))

Se trata de pulsar la opinión sobre la propuesta de plataforma interactiva en el Observatorio de la Vivienda y la Ciudad de Andalucía y, a la vez, señalar los procesos de participación de los colectivos que establecen la demanda social alrededor de las políticas públicas de vivienda: organizaciones ciudadanas y líderes de la sociedad civil organizada; interlocutores sociales del sector de la vivienda y profesionales; Instituciones, representantes políticos y agentes públicos de vivienda.

A tenor de los datos provisionales arrojados por el trabajo de campo hasta el momento, el observatorio y la herramienta web han de ser cogestionados con los colectivos y organizaciones ciudadanas y se deben incluir fórmulas de colaboración público-cívica. Se expresa inicialmente una desconfianza hacia la voluntad política de llevar a cabo un proceso realmente participativo y se proponen, entre otras y específicamente, fórmulas para atender y solucionar los casos de las personas desahuciadas a través de un diagnóstico de zonas vulnerables y una planificación de actuaciones preventivas (hay un plazo de unos 2 años desde que una familia entra en riesgo de desahucio hasta que se produce el desahucio), empezando por labores de sensibilización hacia colectivos en riesgo, con información sencilla sobre cómo proceder, con simulaciones on line que ayuden a tener una visión cabal de la situación... para que, en el caso de que llegue la situación de desahucio, se pueda actuar inmediatamente para resolver el problema.

De manera más específica, con la información analizada hasta ahora, podemos afirmar que la creación y puesta en marcha de una herramienta para la gestión on line de la relación con la ciudadanía del Observatorio de la Vivienda y la Ciudad de Andalucía ha de basarse en dos modelos, un paso previo y dos momentos (en el anexo I se presentan, agrupadas en categorías, evidencias de los discursos mantenidos al respecto por los informantes clave).

Los **modelos** que se valoran positivamente y se plantean como ejemplo de buen funcionamiento, dentro de la propia administración andaluza, son:

- El Programa de Impulso a la Construcción Sostenible en Andalucía

- (<http://www.agenciaandaluzadelaenergia.es/ciudadania/programa-de-impulso-la-construccion-sostenible-de-andalucia>), muy bien planificado y estructurado, con pasos complejos pero claros, muy ayudados tecnológicamente para resolver on line todo tipo de necesidades de información y trámites administrativos, pero siempre con la posibilidad de un contacto personal presencial.
- LA CIUDAD VIVA (<http://www.laciudadviva.org/>), un proyecto que, partiendo de ser una iniciativa de una institución pública, es un referente por su gestión independiente y su capacidad de integración ciudadana. Muy valorado por las buenas prácticas generadas y compartidas en su seno: cooperativas de vivienda, autogestión y diseño colaborativo para la rehabilitación de edificios, convenios de cesión de uso, viviendas evolutivas, regeneración urbana a partir de convenios privado-públicos...

La investigación incluirá específicamente estos dos modelos como buenas prácticas para el diseño y definición de los procesos de gestión de la herramienta telemática.

De manera general se plantea el siguiente proceso de actuación:

**Paso previo:** creación del observatorio con participación de interlocutores sociales (incluso una parte de ciudadanía elegida por sorteo). Las decisiones sobre herramientas on line se tomarían en su seno.

**Primer momento:** generar herramienta web dedicada exclusivamente a transparencia informativa (entendida específicamente como rendición de cuentas) y a necesidades de información de la ciudadanía:

- Necesidad de traducir a un lenguaje llano el lenguaje complejo sobre vivienda y urbanismo.

- Hay una maraña de legislación solapada y muy complicada en sí misma y por ello poco accesible: habría que encontrar una manera de presentarla de forma sencilla en paquetes de contenidos extraídos de la normativa, con informaciones prácticas encaminadas a la acción (que se indique qué hay que hacer, cómo, dónde...)

- No debe ser un compendio de información, sino que debe organizarse conforme a un modelo sistematizado interactivo (muy importante que esté actualizado), con formularios que ayuden a buscar información concreta que el usuario necesite y que incluyan modelos de simulación (respuesta simulada a los datos reales introducidos por el usuario).

- Permitir la posibilidad de contacto personal telefónico o incluso presencial (se pone como ejemplo el Programa de Construcción Sostenible, siempre con la posibilidad de un contacto personal presencial).

- Información sobre las obligaciones de los usuarios de vivienda (no sólo sobre derechos). Especial hincapié en fiscalidad y tributos (presentada de forma también sencilla e intuitiva)

-También es necesaria la información sobre ayudas, permitiendo sobre todo el seguimiento de cada usuario.

-Se propone incluir canales públicos de expresión ciudadana, tanto de una manera positiva como negativa.

Además se plantea el primer momento como una prueba piloto:

“Yo creo que una experiencia piloto ahora mismo, y durante todo el proceso de la creación de la herramienta, puede ser muy útil, y no llevarlo a un testeo final cuando digamos que los contenidos y los agentes que definen la plataforma estén ya decididos.”

MC5

Y bajo una metodología escalable:

“Empieza con poco pero que funcione, muy básico y que sea escalable, es decir, que empecemos... que a partir de ahí podamos empezar a crecer, pero lo que pongas ahí a disposición de la gente sea superútil, funcione de manera contrastada y sin problemas y, a partir e ahí, empieza a crecer dándole funcionalidad; o sea, mínimo producto fiable.”

GDM2

**Segundo momento:** construcción del proceso de participación presencial con utilización de la herramienta web según necesidades y acuerdos adoptados.

La construcción del proceso participativo necesita empezar con un diagnóstico colaborativo de la situación de vivienda en Andalucía:

- Qué viviendas hay.
- Cuál es su titularidad.
- En qué situación de cargas financieras están.
- Cuáles están vacías.
- Qué calidad de habitabilidad tienen.
- Cuál es la demanda.
- Qué necesidades de construcción hay.
- Cómo afecta esto al derecho a la vivienda.
- Qué fuerzas organizadas actúan representando a las partes.
- Rescatar datos inconexos (incluidas buenas prácticas ya detectadas por La Ciudad Viva), analizarlos, integrarlos y geolocalizarlos.
- Deben ser datos reutilizables.
- Incluir colectivos con necesidades especiales de vivienda.

-Establecer el qué (objetivos), el cuánto (presupuesto) y el cómo (planificación).

Se insiste una y otra vez en que todas las acciones propuestas han de hacerse en estrecha colaboración y cogestión entre colectivos ciudadanos y administración. Todo ello bajo la premisa de que si no se resuelven efectivamente los problemas de vivienda de la ciudadanía, esta plataforma no tiene sentido y es contraproducente (será una herramienta marginal que no tendrá más sentido que el de la propaganda):

“Lo que habría es que tener la garantía de que la información que se recibe y se elabora, sea accesible [...] esto es una información que se compone o que se elabora para que quien tiene que tomar decisiones tenga la suficiente información para poderlo hacer de manera correcta y el fin último sea satisfacer unas demandas que no están satisfechas.”

GDM1

## **Conclusiones**

Una vía para afrontar la creciente desafección política de los ciudadanos y el desentendimiento entre élites políticas y ciudadanía consiste en la creación y el desarrollo de herramientas TIC que permitan una mayor implicación de la ciudadanía en el diseño, la elaboración, la gestión, el control y la evaluación de las políticas públicas.

En la actualidad, existen los medios técnicos suficientes y expertos e investigadores especializados para el desarrollo de dichas herramientas o plataformas que permitan un avance en la relación entre representantes y representados. Pero la iniciativa por parte de las élites políticas y las administraciones públicas para la creación de dichas herramientas es determinante: partiendo de una toma de decisión sobre un mayor o menor nivel de intensidad en la relación con la ciudadanía (informativo, consultivo, interactivo, propositivo, participativo y/o proactivo) debe presentar la información necesaria para cubrir las necesidades de usuario en un marco integral, con un sistema de acceso intuitivo, fácil y con herramientas de consulta y expresión, a la vez que debe permitir que el diseño y la elaboración de las herramientas se haga de forma colaborativa por los propios actores implicados (ciudadanía, colectivos, administración, élites políticas) que harán uso de ellas.

Para ofrecer una plataforma web que contenga el observatorio, las conclusiones preliminares de la investigación apuntan a que se deben seguir principios generales de transparencia, participación y colaboración, así como incluir elementos para la participación de la ciudadanía

en general y para la participación de grupos de interés (sociedad civil, empresas, profesionales e interlocución social del sector de la vivienda y líderes sociales).

En cuanto a los principios de transparencia, la información debe estar siempre disponible para su uso y consulta, incorporando soluciones para publicar contenidos en internet de un modo rápido y sencillo, orientado a personas que no disponen de conocimientos técnicos avanzados. La premisa de partida debe ser el acceso de modo muy visual a todos los contenidos disponibles. Debemos contar con herramientas que simplifiquen la presentación de los datos mediante la visualización de gráficos, infografías y medios audiovisuales.

El principio de participación debe estar orientado a la síntesis y análisis de opiniones, para ser capaces de gestionar, clasificando, organizando y favoreciendo análisis de las propuestas, permitiendo un tratamiento ágil de las mismas.

Finalmente, el principio de colaboración, debe considerarse como el eje central de una gestión que permita afrontar retos y generar intercambio de capacidades. Para ello, es conveniente crear una plataforma cogestionada que permita a la institución lanzar retos y recibir proyectos para su resolución, de tal manera que la plataforma del observatorio sea un portal institucional que se convierta en punto de encuentro para la ciudadanía, donde intercambiar capacidades, habilidades y conocimientos.

## **Nota**

Se puede realizar un seguimiento completo del proyecto ICOSOP en [http://www.upo.es/democraciayautonomias/proyectos/Proyecto\\_ICOSOP/index.jsp](http://www.upo.es/democraciayautonomias/proyectos/Proyecto_ICOSOP/index.jsp)

## **Referencias Bibliográficas**

Coller, X, Santana, A. y Jaime, A., “El tercer problema de España”, *El País*, 13 de febrero 2012.

Criado Grande, J.I., “¿Retórica o realidad? La promoción de la e-administración en España. Una aproximación a la situación en la Administración General del Estado”, *Prospectiva*, 25, 11-22.

Eberhardt, M.L., Maurich M., Triguboff M. y Urdinez M. V., (2004), *Mecanismos de Participación Ciudadana y Control Social*, Working Paper de la Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires.

Hagen, M., "Digital Democracy and Political Systems", en Hacker, K.L. and Van Dijk, J., *Digital Democracy*, London, Sage, 23-45.

Montero, J.R. y Torcal, M., *Political Disaffection in Contemporary Democracies*, London, Routledge, 2006.

Neveu, E., *Sociologie des mouvements sociaux*, Paris, La Découverte, 2011.

Putnam, R., *Bowling Alone: The Collapse and Revival of American Community*, New York, Simon and Schuster, 1995.

Scharpf, F., *Governing in Europe. Effective and Democratic?*, Oxford/ New York: Oxford University Press, 1999.

Schlesinger, J., "The Primary Goals of Political Parties: A Clarification of Positive Theories", *The American Political Science Review*, 69(3), 1975, 840-849.