

Proyectos de **I+D+i**
2012-2014



Territorialización de la vivienda protegida en Andalucía. Proyecto GARANTHABIT

Universidad de Sevilla | AT Clave SL



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



Unión Europea

Fondo Europeo
de Desarrollo Regional



Territorialización de la vivienda protegida en Andalucía. Proyecto Garanthabit

© Agencia de Obra Pública de la Junta de Andalucía. Consejería Fomento y
Vivienda. Junta de Andalucía. 2013

Universidad de Sevilla. AT Clave SL

Sevilla. 8-04-2015

1. Introducción y antecedentes

La consideración del acceso a la vivienda como derecho fundamental aparece reflejada en diferentes documentos internacionales vinculados al reconocimiento y la protección de los derechos humanos. La Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948 especificaba en su artículo 17 (I y II) que toda persona tiene derecho a la propiedad, ya sea individual o colectiva y que nadie podrá ser privado del mismo. En 1996, en la Segunda Conferencia Internacional de Naciones Unidas sobre los Asentamientos Humanos se especificaban tres criterios a considerar en las políticas públicas de los Estados para contribuir al derecho de la ciudadanía a la vivienda: asequibilidad, calidad e igualdad de acceso. En el mismo año, la Carta Social Europea incorporaba el derecho a la protección contra la pobreza y la exclusión social, instando al compromiso de promover el acceso efectivo a la vivienda, previniendo y reduciendo la falta de dotación y procurando un precio accesible de la misma a aquéllos colectivos sin recursos suficientes. La Unión Europea establece a partir de la Carta de Derechos Fundamentales de 1999 (art. 34-III) que “con el fin de combatir la exclusión social y la pobreza, la Unión reconoce y respeta el derecho a una ayuda social y a una ayuda de vivienda para garantizar una existencia digna a todos aquellos que no dispongan de recursos suficientes, según las modalidades establecidas por el Derecho de la Unión y por las legislaciones y prácticas nacionales”.

Sin embargo, a pesar de la plena aceptación por parte de los Estados de la necesidad y el derecho a la vivienda de la población, existen condicionantes externos que contribuyen a que no se satisfaga plenamente este derecho. En muchos casos la concepción de la vivienda como bien económico y de inversión, está por encima de la concepción como derecho y bien de uso. En Andalucía, la intensa actividad edificatoria durante el período 1998-2007, pese a generar un importante crecimiento económico en la contabilidad regional, no ha permitido que se universalice este derecho y, tanto en aquella coyuntura favorable, como en la posterior de crisis, los colectivos con más bajos ingresos han sido los más perjudicados. Puede afirmarse que el crecimiento económico alcanzado en un territorio, derivado de una excesiva especialización productiva en el sector de la construcción y subsector vivienda, no siempre correlaciona positivamente con el bienestar social alcanzado, siendo necesaria una adecuada planificación del proceso urbanizador y de la construcción de vivienda en base a las necesidades reales.

A partir de julio de 2009, la adjudicación de los alojamientos y las viviendas protegidas que se proyectan en Andalucía debe realizarse mediante la inscripción de las personas solicitantes en el Registro Público Municipal de Demandantes de Vivienda Protegida¹. Este instrumento público pretende unificar los criterios para la cuantificación y cualificación de la demanda. Atendiendo a la Ley 1/2010², las Administraciones Públicas de Andalucía están obligadas a favorecer el derecho de acceso a la vivienda, bien en propiedad o bien en alquiler, para todas aquellas personas que, teniendo vecindad administrativa en la Comunidad Autónoma y no siendo titulares o con derecho a disfrute de ningún inmueble, carezcan de ingresos económicos suficientes para acceder a una vivienda del mercado libre en su localidad. Es requisito imprescindible estar inscrito en alguno de los registros municipales.

¹ *ORDEN de 1 de julio de 2009 por la que se regula la selección de los adjudicatarios de viviendas protegidas a través de los Registros Públicos Municipales de Demandantes de Viviendas Protegidas de la Comunidad Autónoma de Andalucía.*

² *Ley 2/2010, de 8 Marzo, Reguladora del Derecho a la Vivienda en Andalucía.*

Este proyecto pretende ser una herramienta novedosa de análisis, diagnóstico y actuación sobre las necesidades de vivienda protegida en Andalucía para así coadyuvar al cumplimiento de las obligaciones de actuación de las Administraciones Públicas y evaluar si, efectivamente, como la Ley 1/2010 promulga, se está avanzando en el proceso de facilitar el derecho a la vivienda de los ciudadanos y ciudadanas de Andalucía. Así mismo, en consonancia con el borrador de decreto por el que se regula el Plan Marco de Vivienda y Rehabilitación de Andalucía, el proyecto pretende avanzar en las líneas prioritarias de impulso hacia modelos más justos y sostenibles que consideran a la vivienda un derecho y no un producto financiero.

2. Aspectos innovadores y justificación del proyecto

El enfoque adoptado, hasta el momento escasamente tratado en el debate científico, parte de la necesidad de establecer la escala más adecuada para el análisis y diagnóstico de las necesidades de vivienda protegida, así como para la aplicación de políticas orientadas a su satisfacción. En efecto, hasta el momento la literatura científica (Rodríguez et al., 1991; Vinuesa, 2012) ha realizado un acercamiento al diagnóstico de necesidades en la escala autonómica y provincial, descendiendo en muy contadas ocasiones por debajo de ésta, en parte por la escasez de fuentes con suficiente detalle territorial, y en parte por la dificultad conceptual y operativa de establecer los marcos territoriales reales en los que se desarrolla la interrelación entre percepción de necesidades y posibilidades de satisfacción de las mismas.

Sin embargo, esta aproximación territorial en detalle resulta imprescindible para un tratamiento adecuado del problema, ante la evidencia de que el cumplimiento de las expectativas ciudadanas en materia de vivienda no puede plantearse más allá de un cierto radio de desplazamiento desde el lugar de residencia original, que, de ser superado, generaría nuevas problemáticas, vinculadas a procesos migratorios intra o extracomarcales, desarraigo respecto a la identidad local, o prolongación indeseable y costosa de los desplazamientos diarios al lugar de trabajo.

La determinación de este radio máximo resulta clave para el establecimiento de áreas reales de diagnóstico y actuación en materia de vivienda protegida, si bien su fijación presenta la dificultad de que no puede ser homogéneo o similar en todo el territorio, dadas las diferentes pautas de distribución de la población en el mismo. Por ello, es preciso establecer cuáles serían estas áreas de diagnóstico y actuación para los distintos contextos territoriales existentes en Andalucía: en una aglomeración urbana la oferta de vivienda protegida de un municipio puede ser incluida para la satisfacción de las necesidades de otros municipios de dicha aglomeración, mientras que en ámbitos rurales interiores de hábitat concentrado el escenario de necesidades e intervenciones es casi exclusivamente municipal. Así pues, esta territorialización en detalle del diagnóstico y de las políticas de intervención se revela como imprescindible para un acercamiento real al problema, alejado de modelos teóricos ajenos a las lógicas de comportamiento espacial de la población. Este es una de las innovaciones del proyecto.

Otro aspecto destacado es la utilización de indicadores estadísticos relacionados con la necesidad de vivienda protegida en Andalucía combinados con otros de índole socioeconómica y territorial a partir de resultados cualitativos y cuantitativos de investigación, para poner de manifiesto qué ámbitos han sido los más afectados por el problema de la vivienda desde el inicio de la crisis económica y cuáles son las características comunes que permiten clasificar el territorio andaluz en base a sus atributos económicos,

sociales y jurídicos. Así se pretende contribuir a la identificación de necesidades reales y deficiencias en la planificación local de vivienda protegida y a una elección eficiente de los diferentes programas a aplicar dentro de la política de vivienda en Andalucía, atendiendo a las necesidades de la demanda.

Así mismo, se plantea un análisis integral para discernir las necesidades globales de vivienda protegida mediante análisis demográficos, geoestadísticos y de econometría espacial para evidenciar la geografía de esta problemática.

3. Objetivos perseguidos y metodología

El propósito esencial de la investigación es la aproximación a un modelo de intervención en vivienda protegida basado en la identificación de necesidades en la escala en la que realmente se desarrolla la interacción entre el colectivo de demandantes y la dotación de vivienda protegida de promoción pública, que será necesariamente local.

Los objetivos específicos del proyecto son:

1. Determinar las **escalas convenientes de las áreas de dotación de vivienda** y definirlos mediante agregación de municipios.
2. Establecer un **procedimiento estandarizado de aproximación al análisis de la vivienda protegida** con fines de análisis y planificación (fichas de campo, sistema de información a emplear, etc.).
3. Establecer la **metodología más adecuada para la integración de la percepción social de necesidades como ingrediente de los análisis** y de los procesos de toma de decisiones.
4. Establecer unos **contenidos básicos que deben contemplar los diagnósticos de las necesidades locales de vivienda.**

La metodología planteada combina el análisis de otras experiencias europeas y españolas, la reflexión conceptual y la investigación operativa. Esta última se desarrolla a partir de la utilización de una fuente de información novedosa para detectar y caracterizar las necesidades de vivienda como es el Registro de Demandantes de Vivienda Protegida de Andalucía. Estos datos, junto con los procedentes del análisis de los microdatos del censo de vivienda, del parcelario catastral, o incluso de los resultados obtenidos de otros proyectos investigación (georreferenciación de viviendas públicas), permitirán disponer de información alfanumérica suficiente y de calidad para intentar identificar las necesidades de vivienda protegida a la escala adecuada.

Esta información se completará con los resultados de una investigación cualitativa (entrevistas, encuestas, grupos de discusión, etc.) sobre la percepción ciudadana de conceptos clave como necesidad de vivienda, satisfacción de la necesidad de vivienda, etc. Todo ello, teniendo en cuenta las diferentes escalas de análisis que intervienen en esta materia (área metropolitana, litoral, rural, etc.) y que inciden, directamente, en la resolución del problema, y determinan en consecuencia, la política de intervención en vivienda protegida.

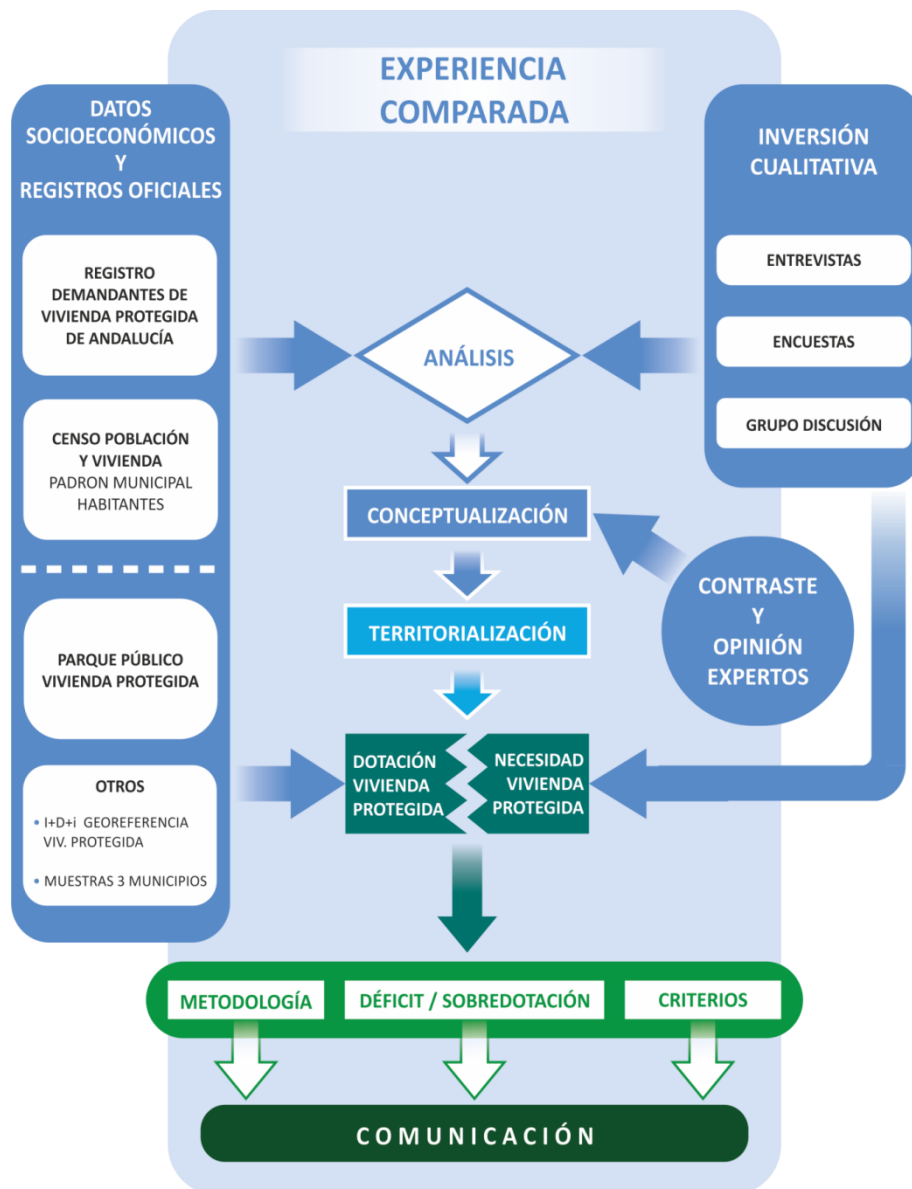


Figura 1. Esquema metodológico de GARANTHABIT

El ámbito de estudio del proyecto GARANTHABIT es el conjunto de la región andaluza. La referencia espacial del análisis y discusión de los datos será uno de sus primeros objetivos. Siendo el municipio la referencia básica, se estima conveniente estudiar otras escalas relevantes para las áreas de dotación de vivienda protegida. El proyecto de investigación se plantea el análisis y la identificación de las necesidades de vivienda en la escala espacial en la que la población percibe dicha necesidad. Por ello es necesario analizar cuál es el ámbito en el que un demandante de vivienda protegida acepta una propuesta válida para resolver su derecho y necesidad. La situación en las aglomeraciones urbanas interiores y en las conurbaciones litorales requiere un tratamiento específico para corroborar que el municipio es la escala conveniente.

Para poder estudiar estos aspectos de forma integrada se realiza una aproximación a tres municipios piloto en los cuales se pondrán en relación la dinámica de los demandantes de vivienda protegida, sus percepciones de necesidad y las dotaciones habilitadas mediante actuaciones públicas en los últimos años. Asimismo se procurará la utilización de los resultados sobre vivienda protegida obtenidos en el

proyecto de Georeferenciación del Espacio Residencial de Andalucía, realizado en la convocatoria anterior por la Universidad de Sevilla, para georeferenciar la vivienda protegida a partir de datos catastrales.

4. Resultados previsibles

Los resultados previsibles del proyecto de investigación son los siguientes:

1. Una metodología general para la definición de las demandas de vivienda protegida a partir de los datos de los Registros Públicos Municipales de Demandantes de Vivienda Protegida.
2. Una metodología de tratamiento sistematizado de los datos de vivienda pública y protegida existente a nivel municipal.
3. Una definición teórica sobre la determinación de las áreas locales de vivienda para fijar el ámbito en el que las demandas pueden ser satisfechas con actuaciones supramunicipales.
4. Una metodología de estimación de las necesidades de vivienda mediante el contraste entre demandas y parques de viviendas públicas disponibles.
5. Un método de análisis de la percepción social de las necesidades.
6. Unos criterios de aplicación y prioridad de actuaciones en función de los recursos disponibles.
7. Una cartografía analítica de las necesidades de vivienda protegida que, debidamente tratada, podrá ser incorporada en el Sistema de Información de Territorial de Andalucía.
8. Unos contenidos mínimos de las políticas provinciales de vivienda protegida.

Estos resultados previsibles que se pueden obtener suponen un avance teórico y práctico de indudable importancia para el desarrollo de los estudios de la vivienda protegida y tiene consecuencias prácticas a corto plazo por cuanto es esperable que los resultados de esta investigación puedan ser aplicados de inmediato en las políticas de vivienda protegida por parte de la Consejería de Fomento y Vivienda de la Junta de Andalucía.

