

La evaluación participativa. El caso del Plan Municipal de Vivienda de Sevilla 2003-2007

José Luis Osuna*

Carmen Vélez**

Ana Cirera***

Palabras clave: *Evaluación, seguimiento, planificación, participación, política de vivienda.*

1. Introducción¹

El elevado nivel de endeudamiento de las economías familiares en España durante la última década tiene como explicación recurrente la tendencia continuadamente alcista de los precios de los inmuebles. Ello ha afectado a la capacidad de acceso a una vivienda digna como derecho reconocido (art. 47 de la Constitución Española) por parte de las familias de rentas medias y bajas, y de determinados colectivos como jóvenes, inmigrantes, minusválidos, etc.

La obviedad de tal aserto ha tenido una respuesta política inmediata: desde el punto de vista organizativo-institucional, se ha vuelto a disponer de un ministerio propio del asunto; desde el legislativo, nuevas normas sobre suelo y construcción ocupan desde los estadios parlamentarios nacional y regional hasta las corporaciones locales, y desde la ciudadanía, se reclama una política de construcción pública de viviendas a precios intervenidos.

Con todo, y desde nuestro punto de vista como investigadores, la evaluación de la política de vivienda presenta unas peculiaridades dignas de mención a la hora de establecer su carácter:

- ¿Es una política de rentas? Cuando se reclama, como objetivo, la intervención de precios en favor de los niveles de ingresos más bajos; la respuesta es rotundamente positiva.

* Director del Departamento de Economía Aplicada II de la Universidad de Sevilla.

** Coordinadora de Evaluación del Instituto de Desarrollo Regional, Fundación Universitaria.

*** Coordinadora de Evaluación del Instituto de Desarrollo Regional, Fundación Universitaria

¹ Los autores quieren expresar su agradecimiento al equipo de Evaluación del Plan Municipal de Vivienda de Sevilla: Laia Mas, María González y Susana Vélez.

- ¿Es una política de empleo? Cuando se observa el volumen de población ocupada en la actividad (máxime en un contexto en que el paro es el principal problema de nuestra economía según todos los sondeos de opinión), convendríamos en que, en efecto, es una actuación pública que trata de mantener, al menos, la población ocupada.
- ¿Es una política de fomento? Cuando desde los agentes empresariales se reclaman desregulaciones del suelo que favorezcan la inversión inmobiliaria, pocos podríamos dejar de pensar que estamos ante un programa de fomento que, tradicionalmente, ha tenido un carácter anticíclico.
- O, finalmente, ¿es una política social?

No importa mucho nuestro mayor énfasis en una u otra posición, pues todas, sean de carácter horizontal o vertical, convienen en la necesidad de aumentar tanto la actividad como la presencia del sector público en una posición preeminente. Disponen, pues, en su conjunto, del sentido finalista (equidad, pleno empleo y aumento de la inversión), que justifica la intervención en los estados socialmente avanzados.

En cambio, desde la perspectiva de quienes entendemos la evaluación de políticas públicas como el análisis de la conceptualización, diseño, aplicación y valoración de la utilidad de la actuación pública para conseguir una mayor transparencia en su gestión, eficacia y eficiencia; es decir, desde los objetivos de la evaluación y desde el papel de los evaluadores en la valoración crítica de la política, más controvertido puede resultar considerar los siguientes condicionantes:

- Territoriales - Capacidad normativa y de intervención de las distintas Administraciones afectadas.
- Medioambientales - Sostenibilidad de los procesos de construcción de viviendas con la disponibilidad de recursos escasos: agua, energía, suelo, accesibilidad viaria, etc., y planeamiento urbano de las ciudades.
- Sociales - Rigor en los criterios de acceso a los diferentes tipos de vivienda y determinación de los colectivos prioritarios.
- Económicos - Conciliar precios de interés para los promotores con presupuestos familiares bajos.
- Presupuestarios - Márgenes que no impliquen déficit.

No está en nuestro ánimo dar respuesta en éste artículo al campo de especulación subjetiva, objetiva y mixta que asunto tan complejo plantea; antes bien, pretendemos la complicidad del lector/a con el planteamiento metodológico que hemos aplicado a la evaluación del Plan Municipal de Vivienda de Sevilla, con la doble intencionalidad de justificar la propuesta, sin obviar los condicionantes expuestos.

2. Objetivos y enfoque de la evaluación

La evaluación del Plan Municipal de Vivienda de Sevilla 2003-2007 (PMVS) responde a los objetivos siguientes: a) mejorar la información con la que operan los decisores y gestores públicos para el diseño y ejecución de sus intervenciones; y b) contribuir a generar conocimiento que mejore las prácticas de la gestión pública, ayude a tomar mejores decisiones, y permita el aprendizaje conjunto de las Administraciones y el debate plural de la ciudadanía, así como de los grupos en los que se organiza.

Pero también la evaluación debe permitir corregir, durante la ejecución de los programas, los procesos ineficaces o ineficientes antes de que provoquen un daño irremediable al éxito final de la política. Para ello, es ne-

cesario que los procedimientos que se establecen para llevar a cabo la evaluación sean simples, precisos, ágiles y flexibles, de forma que no supongan una carga excesiva sobre los gestores, los evaluados y los evaluadores, y puedan amoldarse a las necesidades específicas de cada uno de ellos.

Estamos ante una evaluación voluntaria: es la primera de las grandes ciudades europeas que, con un Plan Estratégico y un Plan General de Ordenación Urbana como referentes, somete a evaluación su Plan Municipal de Vivienda. Por ello, el modelo de evaluación que se está implementando, en respuesta a todas estas exigencias y retos, se caracteriza por su enfoque integral y participativo.

Es integral, porque se va a someter a un método riguroso todas las fases del proceso planificador, desde el análisis del diseño y racionalidad de la intervención iniciada para dar respuesta a la realidad que se pretende transformar, hasta el cumplimiento, en tiempo, calidad y coste, de la ejecución de las promociones y la valoración de los resultados e impactos finales en la capacidad de los sevillanos para acceder a una vivienda digna. En ese sentido, la evaluación incorpora, en cada fase, la valoración de otros aspectos relacionados con la incidencia del Plan en materia de cohesión social, efectos sobre el tejido productivo, calidad urbanística y de la vivienda, y de los espacios en los que se inserta.

En todo caso, es un objetivo imprescindible de esta evaluación analizar en qué medida el PMVS en particular, y la Política Urbanística del Ayuntamiento de Sevilla en general, como instrumento de política social, contribuyen al reparto más equitativo de la renta y favorecen la integración social de las capas más desfavorecidas de la población sevillana.

Junto con este enfoque integral, más importante aún es la consideración de la evaluación como un proceso dinámico y participativo. Entendemos, por tanto, la evaluación como un proceso de diálogo y negociación, que promueve la participación activa de los agentes implicados en las acciones y proyectos, determinando qué información necesitan, cuándo, cómo y para qué (Bueno 2004). De esta manera, la metodología que mejor se adapta al cumplimiento de los objetivos de este proyecto es aquella que, desde el acercamiento a la realidad socioeconómica de Sevilla, incentiva la participación de todos los agentes implicados en la ejecución y gestión de las distintas actuaciones, así como de sus beneficiarios.

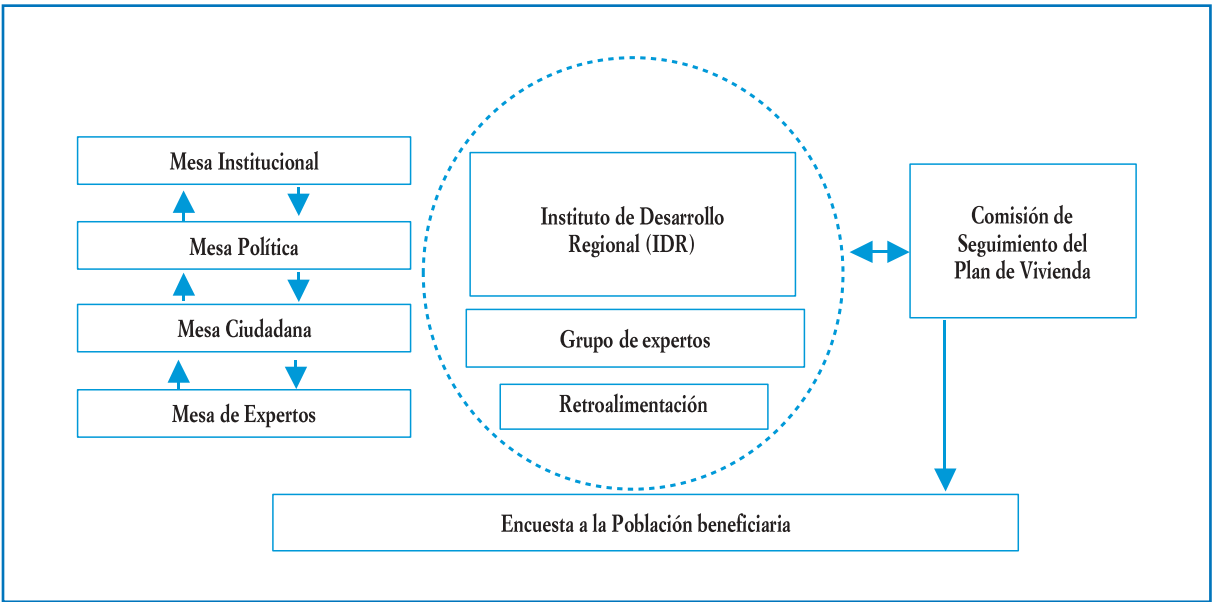
Los trabajos que se están realizando, y que también tienen por finalidad incorporar la cultura de la evaluación en la gestión integral de todo el ciclo de vida del Plan, se han estructurado en los siguientes: Análisis de Planes Municipales de Vivienda Anteriores (2004), Evaluación de Racionalidad y Coherencia (2005), Diseño del Sistema de Seguimiento (2005), Informes de seguimiento (anual), Evaluación intermedia del Plan Municipal de Vivienda (2006) y Evaluación *ex-post* del Plan Municipal de Vivienda (2008).

Durante el desarrollo del proceso de evaluación del PMVS se han considerado dos aspectos determinantes, que serán analizados en los epígrafes siguientes. En primer lugar, los intrínsecos al modelo local de planificación y las directrices de la política; y, en segundo lugar, las normativas emanadas de organismos públicos supramunicipales en la materia. Estos aspectos, que han determinado la evaluabilidad del Plan, además de exigir soluciones metodológicas específicas, han motivado la reflexión acerca de la necesidad de la implantación de la evaluación del impacto regulatorio dentro del mercado de vivienda protegida, fuertemente intervenido.

La propuesta metodológica que ha permitido solventar las carencias detectadas y dotar de objetividad al proceso, se ha basado en la creación de una estructura de apoyo externa (véase Figura 1) que opera a través de grupos de discusión (mesas de trabajo) y entrevistas a agentes clave.

FIGURA 1

Estructura de Apoyo para la Evaluación del Plan Municipal de Vivienda de Sevilla



Fuente: Análisis de Racionalidad y Coherencia del PMVS. IDR (2005).

En las cuatro mesas de trabajo constituidas (institucional, política, ciudadana y de expertos) se ha convocado a las principales instituciones públicas y privadas implicadas en la gestión del Plan, así como a los representantes de las distintas fuerzas políticas (actuales y futuros creadores de la política) y a organizaciones ciudadanas.

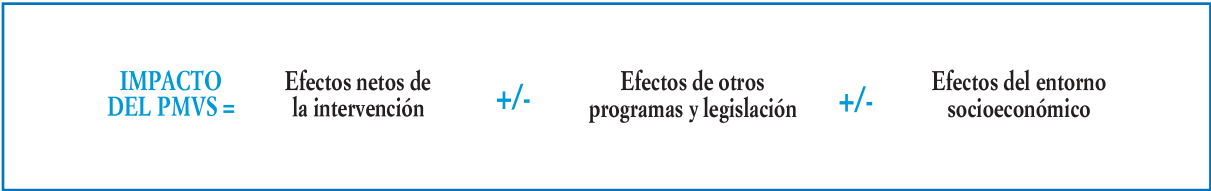
La estructura de apoyo externa ha permitido, por un lado, conocer la opinión de los ciudadanos sobre la dimensión del problema y las posibles causas que lo han motivado y, por otro, obtener «de primera mano» cuáles han sido los objetivos que persigue el Plan, la jerarquización de los fines y el grado de consenso de la planificación.

Además, esta estructura se ha diseñado con carácter permanente, de forma que a lo largo de la implantación del Plan pueda comprobarse la correspondencia entre los efectos estimados en la teoría y la praxis, contando con el juicio de las instituciones públicas y privadas implicadas, así como con los ciudadanos, receptores de la política.

Las entrevistas se han realizado para obtener, de forma más detallada, la visión de determinados agentes sobre el problema de acceso a una vivienda digna, y la valoración de la política local de entidades conocedoras del mercado inmobiliario, así como de otras instituciones que se han volcado en la materia y han elevado las quejas de los ciudadanos a los responsables políticos.

Por otro lado, tanto en la evaluación de impacto, una vez finalizado el programa, como en la etapa inicial, donde hay que estimar los posibles efectos deseados e indeseados del Plan, habrá que deslindar los efectos emanados de los planes nacionales y andaluces de vivienda, así como los derivados de la legislación urbanística y tributaria (Figura 2).

FIGURA 2
Evaluación de impacto del PMVS 2003-2007

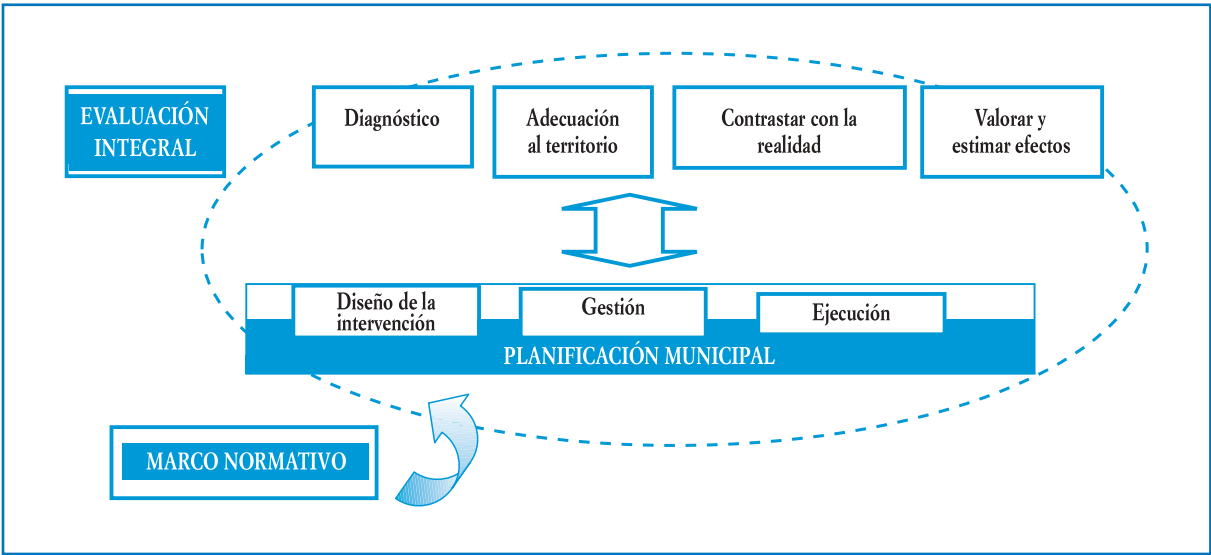


Fuente: Guía para la Evaluación de Políticas Públicas. Instituto de Desarrollo Regional (2000).

Por ello, el sistema de evaluación se ha diseñado de forma flexible para que sea capaz de reaccionar y adaptarse a los cambios que pueden afectar a la marcha del Plan. En este sentido, se ha realizado un diagnóstico del problema de la vivienda en Sevilla y un estudio pormenorizado de la configuración del parque de viviendas municipal y de sus habitantes que, unido a los informes encargados a expertos, permitirán pronosticar si estas nuevas medidas constituirán oportunidades o amenazas para la consecución de los objetivos que dan sentido al PMVS 2003-2007.

De esta forma, planificación y evaluación se transforman en dos procesos paralelos, donde la evaluación se erige, más aún, como una herramienta idónea para la gestión y para alcanzar la máxima eficacia y eficiencia de la intervención pública. Se trata, por tanto, de un modelo sistémico (recogido en la Figura 3) donde los dictámenes de la evaluación, previamente contrastados con la estructura de apoyo externa que garantiza la participación y la implicación en el proceso de los gestores y de la ciudadanía, retroalimentan el proceso de planificación, gestión y ejecución del Plan.

FIGURA 3
Enfoque sistémico de evaluación del PMVS 2003-2007



Fuente: Elaboración propia.

3. Determinantes internos de la planificación local

El PMVS 2003-2007 planea la construcción y puesta en el mercado de 14.951 viviendas de nueva planta destinadas a familias de rentas medias-bajas del municipio, y ha introducido mejoras novedosas con relación al diseño y a la gestión de la política de vivienda. Formado por diversos acuerdos y convenios entre entidades públicas y privadas, se ha concebido más como un «plan de choque» que como un ejercicio de planificación integral. Esto explica las deficiencias detectadas en la calidad de la programación, que básicamente son las siguientes:

- Ausencia de un diagnóstico del problema de la vivienda en Sevilla que determine la dimensión y la población objetivo afectada por el mismo.
- Carencia de objetivos definidos, medibles y jerarquizados que articulen los diversos acuerdos y convenios que conforman el Plan, así como de una estrategia explícita que justifique la implementación de los programas, medidas y actuaciones de vivienda y suelo del Plan.
- Inexistencia de mecanismos formales de coordinación entre todos los organismos participantes en la gestión y ejecución del Plan.
- Ausencia de un sistema de seguimiento que permita recopilar la información de manera estandarizada y sistemática para evaluar la ejecución del Plan y el logro de sus objetivos.

Todo ello ha constituido un obstáculo para la evaluación que, en una primera fase, ha analizado el diseño y la estrategia de actuación, y ha propuesto un sistema de seguimiento que permita informar sobre la marcha del programa.

En cuanto al *diseño de la planificación*, se ha determinado:

- La *racionalidad* del PMVS, que juzga si se ha establecido correctamente la magnitud del problema, la población afectada por éste, y la adecuación de los objetivos de la política a este diagnóstico.
- La *coherencia* interna y externa del Plan, que dictamina si existe articulación de la estrategia de actuación con los objetivos previamente definidos y si hay compatibilidad con otros programas que interactúan en el municipio.

La combinación de los métodos de investigación social, apoyados con un análisis documental y el estudio de la situación del mercado inmobiliario en la capital, ha posibilitado, mediante la elaboración de la matriz de valoración de problemas y la aplicación del Enfoque del Marco Lógico (EML), el diseño de los árboles de problemas y objetivos, esto es: la representación de la «imagen en negativo» y de la «imagen en positivo».

Además, para poder evaluar la racionalidad y coherencia de los instrumentos contemplados en el Plan Municipal de Vivienda 2003-2007, se ha articulado la estrategia del Plan en niveles. De esta forma, al ir subiendo en la lógica de planificación desde el más bajo (actuaciones concretas de suelo y vivienda), hasta el superior (PMVS), se ha podido contrastar cómo las relaciones medios-fines establecidas en el árbol de objetivos se instrumentalizaban mediante proyectos concretos de actuación. Es decir, se ha evaluado la estrategia explícita de intervención.

En relación con el *sistema de seguimiento*, además de las técnicas anteriores, se ha extraído información sobre el conocimiento y el grado de implicación de los gestores en el proceso evaluatorio, y los parámetros que deben regir el sistema de indicadores.

De esta forma, se ha diseñado un sistema de seguimiento para medir la ejecución, la población destinataria, la gestión, el cumplimiento de la normativa y el contexto en el que se inserta el Plan. Este sistema se ha articulado para los diferentes niveles de planificación del Plan; esto es, desde la unidad mínima de programación (las actuaciones concretas de suelo y vivienda) hasta el nivel máximo (PMVS).

Este sistema permitirá, mediante la recogida de información en los principales centros gestores (EMVISE-SA, EPSA y promotores privados y/o cooperativas), la explotación de las estadísticas oficiales, la realización de encuestas a la población objetivo, la valoración de la eficiencia y eficacia en la implementación del Plan, así como de sus principales impactos sobre la realidad que se pretende modificar.

Para ello, se ha instrumentado un *sistema de semáforos* que se aplica a los distintos niveles de seguimiento trazados. Esto es, desde la unidad mínima de planificación hasta llegar al nivel de Convenios/Plan. Por lo tanto, los principales parámetros en los que se aplica el sistema de semáforos son:




- Las actuaciones de suelo y vivienda: unidad mínima de seguimiento.
- Las fases del proceso de construcción de una promoción.
- Los promotores de viviendas: criterio complementario considerado de forma transversal.
- Los convenios/Plan: unidad general de planificación.

El sistema de semáforos refleja la adecuación o desviación de la ejecución del Plan. De esta forma, el color «verde» significa que se está cumpliendo la programación temporal; el «naranja» que la marcha está retrasada; y el «rojo», que hay dificultades graves que pueden impedir la ejecución.

Para valorar la ejecución se ha procedido de la siguiente forma: en primer lugar, se evalúa la marcha de cada promoción en función del criterio temporal, y se califica mediante la asignación de un color del semáforo. La calificación se determina atendiendo al cumplimiento de los plazos de los acuerdos y a su proyección. En ambos casos, para asignar la puntuación se atenderá al principio de «condición más favorable» mediante el cual se tomará como referencia el plazo máximo del intervalo de tiempo estimado por la programación temporal del acuerdo o convenio, la legislación, buenas prácticas u otros estudios.

Una vez analizado el avance de cada promoción, para establecer el semáforo de la situación de las fases y de los promotores, la asignación de los valores «verde, naranja o rojo» se obtiene a partir de un promedio (Figura 4).

FIGURA 4
Sistema de semáforos para el seguimiento del PMVS

Color asignado al semáforo de fases/promotores	 Verde	 Ámbar	 Rojo
Suma del nº de viviendas con semáforo verde y naranja en relación con todas las viviendas de esa fase/promotor	Más del 75 %	Entre el 50%-75 %	Menos del 50 %

Fuente: Elaboración propia.

Finalmente, se aplica el sistema de semáforos al nivel de Convenios/Plan, utilizando el mismo criterio aplicado a las fases y los promotores.

En la propuesta de este sistema de seguimiento ya se han contemplado los obstáculos que pueden surgir a lo largo de su implementación, con el fin de prevenirlos y anticipar soluciones a los posibles cuellos de botella:

- La cantidad de información que se va a manejar. El sistema debe contemplar el registro de 65 promociones en las que se incluyen la construcción de casi 15.000 viviendas de nueva planta con algún grado de protección. Para facilitar la recogida y tratamiento de la información, se ha diseñado una base de datos que permite que es la herramienta de recopilación y sistematización de toda la información relevante y necesaria para llevar a cabo el seguimiento y evaluación del Plan².
- La responsabilidad de actualizar y completar esta ficha de seguimiento, que debería ser del promotor de la actuación, incluso en el caso de los promotores privados. Teniendo en cuenta la dificultad, la carga de trabajo y el coste que implica la recopilación de algunos datos, además de la falta de conocimiento y experiencia en relación con el seguimiento, se tendrían que realizar sesiones formativas sobre recomendaciones para la cumplimentación de las fichas. A pesar de ello, estas tareas las ha asumido el equipo de evaluación.
- En la valoración de los resultados e impactos se estima la necesidad de abordar la política municipal de vivienda como parte de un conjunto de políticas públicas que están construyendo la ciudad. Esta conceptualización implica ser conscientes del efecto que sobre la accesibilidad a la vivienda en Sevilla pueden tener otros programas públicos, de intervención directa o indirecta, que se implementen en el territorio durante el mismo período temporal. Entre ellos, están las actuaciones del Plan Andaluz de Vivienda no incluidas en el Plan Municipal (rehabilitación, otras medidas de construcción de viviendas de nueva planta en alquiler o venta), el efecto del nuevo Plan General de Ordenación Urbanística y Ley de Ordenación Urbanística de Andalucía (LOUA), las regulaciones que sobre fiscalidad u otros aspectos relacionados con la compra y alquiler pueda realizar el Gobierno nacional o regional, etc. En la valoración de los impactos, se aplicarán técnicas de evaluación que deslinden los efectos producidos por el Plan de los producidos por otros programas o políticas. La cuestión es determinar si existe una relación causal entre el programa y los impactos.
- Se tendrá en cuenta la posibilidad de efectos no permanentes a la hora de realizar la evaluación de los impactos. Los efectos vinculados a la promoción de viviendas de protección oficial dependen, en gran medida, de la situación general de la economía en el momento en el que se aplica la política, y, en particular, de las condiciones de cada beneficiario.

4. Determinantes externos de la planificación local

La evaluación del PMVS viene condicionada tanto por las características del bien como por el modelo de intervención que sobre el mercado ejercen los organismos públicos competentes.

Con relación al bien, es necesario incidir en que estamos ante un derecho protegido constitucionalmente. De esta forma, la intervención, tanto directa como regulatoria, no sólo se legitima, sino que se impone desde la norma máxima del Ordenamiento Jurídico.

² Se trata de una base de datos relacional diseñada en Access que, por una parte, permite la entrada de datos de todas las promociones de viviendas protegidas, de las ofertas públicas realizadas y de información sobre la gestión del Plan y, por otra, posibilita el tratamiento de los datos para el análisis de las variables interrelacionadas mediante consultas. Además, actualiza automáticamente la información de seguimiento una vez registrada. Para facilitar su implantación se ha elaborado un Manual de Procedimiento.

Además, se trata de un bien de primera necesidad, cuyo insumo principal es el suelo urbano, que comparte propiedades de bien de consumo y de inversión, de manera que la oferta y la demanda se ven afectadas por múltiples factores del entorno socioeconómico, sobre los que los organismos públicos tienen una limitada o nula capacidad de actuación.

En cuanto al modelo de intervención, el papel del Estado en el mercado de vivienda se articula a través de actuaciones de regulación económica y de intervenciones directas (programas de gastos) e indirectas (presupuestos de gastos fiscales):

(i) La regulación económica y las intervenciones directas se realizan a través de la política de vivienda protegida y de la política urbanística que afectan a la configuración del territorio, y, por tanto, al parque municipal de vivienda. La política de vivienda se articula en tres niveles administrativos. Al Estado, en el ámbito de las competencias relativas a las bases de planificación económica, le corresponde la formulación de planes plurianuales de vivienda. En estos planes, la Administración central determina las normas básicas de acceso y financiación de la vivienda pública, y coordina la colaboración de los restantes agentes del sector. A las comunidades autónomas les compete aprobar y ejecutar los planes de vivienda de sus respectivos territorios. Y, por último, los Ayuntamientos, con cargo a los presupuestos municipales, pueden llevar a cabo actuaciones de vivienda de nueva planta, alquiler y rehabilitación. Asimismo, cuentan con un poderoso instrumento de actuación en el mercado de suelo, y, por tanto, en el de la vivienda, que es el Patrimonio Municipal de Suelo (PMS). La política de vivienda se hace de «arriba abajo», de forma que la correcta articulación de los distintos niveles de planificación de vivienda conllevará la confluencia de objetivos, medidas y actuaciones emanados del marco establecido en las políticas supralocales (regional, nacional y, en su caso, europea), con los específicos del territorio. Esto implica la confluencia de tres tipos de mercados distintos, cada uno con una oferta y una demanda diferenciadas, que tienen su reflejo en la formación de sus precios:

- El mercado protegido «estricto», conformado por las actuaciones y mecanismos de ayuda derivados de los planes nacionales y regionales de vivienda. En este mercado, precios, superficie, requisitos de los adjudicatarios, sistema general de adjudicación y condiciones de financiación están totalmente regulados.
- El mercado de viviendas con algún grado de protección, de iniciativa propiamente local y que se instaura a medio camino entre el libre y el público, con su propia normativa implantada por la Administración municipal, que intenta ampliar el volumen de actuaciones y aumentar la adecuación al parque de viviendas de la capital.
- El mercado libre, donde la única legislación proviene de las normas del derecho civil que regula la relación contractual, tanto para la compra-venta, como para el alquiler. Las corporaciones locales únicamente pueden influir de forma indirecta en este mercado a través de los otros dos y de la política urbanística.

La descentralización y la fragmentación del mercado dentro del territorio son hechos que constituyen un sobreesfuerzo para el proceso de evaluación, puesto que las directrices emanadas desde los Gobiernos supralocales van a influir en la planificación municipal, forzando su adaptación y ocasionando nuevos efectos sobre la realidad.

A este respecto, hay que decir que en el caso de la evaluación del Plan Municipal de la Vivienda de Sevilla estos condicionantes se han agravado, ya que nos encontramos con un panorama regulatorio cambiante, por ejemplo, la nueva Ley de Vivienda Protegida y Suelo de Andalucía.

Por otro lado, la aprobación del Plan de Choque desde el Ministerio de la Vivienda³ ha supuesto la introducción de nuevas medidas y la transformación de algunas figuras que han modificado al Plan andaluz vigente y, por tanto, al municipal. Las líneas de actuación prioritarias han sido:

- Aumentar la viabilidad de la vivienda protegida para atraer a la iniciativa privada, mediante el aumento de un 4% del precio básico nacional, que es el que determina el precio de venta/renta del módulo.
- Incluir a las capas medias de la sociedad como destinatarios de la política, a través de la elevación de las rentas máximas de acceso.
- La intención de crear un parque eficiente de alquiler que constituya una alternativa al régimen de propiedad, a partir del aumento de la oferta de viviendas en arrendamiento y el establecimiento de medidas subvencionables y de seguridad para este tipo de viviendas.

Todo esto se ha trasladado al plano municipal, generándose una nueva orientación donde la vivienda protegida es un bien público que ya no sólo debe paliar la necesidad de los beneficiarios directos del Plan, sino que debe intentar afectar a la configuración de los precios de la capital y contribuir a la cohesión social del territorio. Además, el hecho de que aún queden medidas por definir al amparo del Plan de Choque genera que no sólo se puedan crear efectos imprevistos sobre el mercado protegido, sino, de nuevo, cambios en la planificación de vivienda para el periodo 2003-2007.

En el terreno urbanístico, la situación es similar, puesto que la legislación nacional de suelo establece el marco general. A las Comunidades Autónomas, en ejercicio de sus competencias, les corresponde regular en materia de urbanismo y política de suelo; y a las corporaciones locales les compete en la formulación y ejecución del planeamiento urbanístico y residencial.

La tradicional regulación del suelo, que entró en una tendencia liberalizadora a finales de los años 90, no ha contribuido a frenar la escalada de los precios de los inmuebles, debido al aumento del precio de repercusión.

Si, en el caso de la vivienda, la iniciativa libre se somete únicamente a las normas del derecho civil, en el proceso de producción de suelo urbano y listo para edificar, con todas las licencias aprobadas, el sector público y el privado se someten, por igual, a las normas urbanísticas, constituyendo un «impuesto temporal» que algunos expertos han llegado a estimar en términos medios en seis años.

El proceso actual de planificación urbanística, preocupación actual de diversos actores socioeconómicos, se considera que dificulta y alarga el ciclo de la edificación y que causa distorsiones en el mercado (Véase Figura 5).

³ Con carácter urgente, desde julio de 2004, se ha puesto en marcha el denominado «Plan de Choque en materia de Vivienda». El soporte legislativo es el Real Decreto 1721/2004, de 23 de julio, que modifica el Real Decreto 1/2002, de 11 de enero, sobre medidas de financiación de actuaciones protegidas en materia de Vivienda y Suelo del Plan 2002-2005.

FIGURA 5

Fases y plazos estimados del ciclo de la edificación

FASES	FASE 1	FASE 2	FASE 3	FASE 4
ESTADIOS SUELO	PLANEAMIENTO + GESTIÓN DEL SUELO	URBANIZACIÓN	LICENCIA	EDIFICACIÓN
VIVIENDA PROTEGIDA			SUELO EDIFICADO	CARACTERÍSTICAS, CONDICIONES DE VENTA, PROCEDIMIENTOS DE ADJUDICACIÓN Y CONTROL POSTERIOR (NORMATIVA ESTATAL Y AUTONÓMICA)
VIVIENDA CON ALGUN GRADO DE PROTECCIÓN				CARACTERÍSTICAS, CONDICIONES DE VENTA, PROCEDIMIENTO DE ADJUDICACIÓN Y CONTROL POSTERIOR (NORMATIVA MUNICIPAL)
VIVIENDA LIBRE				SIN REGULACIÓN
Horquilla plazos (*)	3-7 AÑOS	1-3 AÑOS	3-9 MESES	18-24 MESES LIBRE/ 28-34 MESES PROTEGIDA
Subprocesos	PRODUCCIÓN DE SUELO URBANIZADO		PROMOCIÓN INMOBILIARIA	

(*): Plazos estimados a partir de la regulación de la Ley 6/1998, sobre Régimen del Suelo y Valoraciones (LRSV), anterior a la aprobación de la Ley 7/2002 de 17 de diciembre de Ordenación Urbanística de Andalucía (LOUA).

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de Pérez Herrero (2003).

Los trámites legales y, sobre todo, burocráticos aumentan la componente especulativa del recurso suelo, en caso de enajenación, y retrasan las obras, en caso de que se haya previsto sobre él la construcción de viviendas protegidas. Aunque a este respecto los Ayuntamientos no pueden modificar la situación, se deben planificar las actuaciones de vivienda atendiendo a la fase en la que se encuentra el suelo y movilizar correctamente tanto el Patrimonio Municipal de Suelo como el Registro de Solares, pues ambos son instrumentos de intervención sobre el mercado.

Si bien la teoría de la «no planificación», que propugna dejar actuar libremente al mercado en materia de urbanismo y planeamiento, está totalmente superada, ya que en la ordenación del territorio debe primar el bienestar general por encima de los intereses individuales, quizás sea el ámbito donde más se exige un cambio en la cultura normativa que actualice y simplifique las normas.

Al igual que en el caso del Plan de Choque, la aprobación, en diciembre de 2003, de la nueva Ley de Ordenación Urbanística de Andalucía (LOUA), con implicaciones directas en materia de vivienda protegida, y cuyos efectos no comenzarán a vislumbrarse hasta la aprobación definitiva del Plan General de Ordenación Urbanística de la ciudad de Sevilla, provoca inseguridad a hora de estimar los efectos que se producirán sobre el territorio.

Así, analistas y promotores afirman que la reserva del 30% de suelo para la construcción de viviendas con algún grado de protección establecida en la LOUA, y ratificada y extendida a todos los municipios en la Ley de la Vivienda Protegida y Suelo, constituye una carga excesiva para el sector privado, con la consecuente posibilidad de que se repercuta al consumidor. De esta forma, se podría producir un incremento en el precio final de las viviendas libres agravando la tendencia alcista de los últimos años.

En línea con lo anterior, las medidas introducidas para la agilización del proceso urbanístico también están en debate. Esto se debe a que a la falta de una correcta definición de figuras de actuación, como la del «agente urbanizador», se le une que los Planes de Sectorización, necesarios para la transformación del suelo urbanizable, se han instaurado como figuras de planeamiento. Éstos requieren aprobación definitiva por la Consejería de Obras Públicas y Transportes, alargándose el proceso de producción de suelo urbano.

Por último, también existen distintos posicionamientos acerca de los efectos derivados de la implementación del PGOU, ya que ha elevado al 41% la reserva de suelo residencial con destino a la construcción de viviendas protegidas y los costes de las infraestructuras, equipamientos y sistemas generales se consideran excesivos por parte de la iniciativa privada.

(ii) La regulación indirecta, vía reducción de gastos fiscales, constituye un 75% del gasto destinado en materia de vivienda, frente a un 25% de las ayudas directas. Aunque este ámbito escapa a la corporación local, hay que tener presente el escenario fiscal, pues los impactos regulatorios pueden mermar o establecer relaciones de sinergia positivas con los efectos que se desean obtener sobre el municipio. Tradicionalmente, la legislación tributaria ha sesgado el régimen de tenencia hacia la propiedad frente al alquiler. Sin embargo, ahora, y para hacer resurgir la cultura del alquiler, el Gobierno central apuesta por una disminución de las reducciones por compra de primera vivienda, y por la implementación de medidas tributarias que logren el equilibrio fiscal entre el régimen de la propiedad y el del arrendamiento. Esto puede modificar las decisiones de los demandantes de vivienda y, por tanto, repercutir en el mercado.

Todos estos factores crean un clima de incertidumbre no sólo para la programación y planificación de política de vivienda, sino también para la evaluación. Así, tanto las medidas emanadas de órganos supralocales como sus respectivas reformas han modificado los juicios iniciales acerca de la idoneidad y la adecuación del programa al municipio.

5. Conclusiones

El «guiño» de complicidad que hacemos al lector/a en la introducción es un requisito previo que, necesariamente, tenemos que rescatar a la hora de establecer con rigor el apartado conclusivo. En efecto, el proceso de evaluación está en marcha. No tenemos, pues, una contrastación definitiva de la propuesta metodológica; sólo algunas aproximaciones que podemos situar en torno a tres consideraciones:

- El proceso de evaluación se adapta al modelo interno de planificación. Ello no debe ocultar que las dificultades de un complejo entramado de normativas y órganos, que además están en continuo cambio, se reflejen en que el análisis de coherencia resulte más declarativo que propositivo.
- El estudio de pertinencia, corroborado por el diagnóstico concertado en las distintas mesas de participación, ha debido afrontar el hecho de que la intervención municipal es funcional, orgánica y administrativamente instrumental.
- El método, ante la inexistencia de experiencias previas y de un modelo consolidado de prácticas de evaluación, ha «usurpado» —desde la exigencia de un modelo previo de evaluabilidad— protagonismo al análisis en esta primera fase.

El mayor éxito reside en que la amplia participación alcanzada (pues en las mesas se logró una elevada asistencia e involucración de los participantes en el proceso), obligará en un futuro a que cualquier intento de planificar sobre la vivienda en la ciudad no se pueda hacer sin contar, en todo o en parte, con los agentes sociales.

Entre ellos, además de los miembros relacionados con cuestiones de urbanismos y participación ciudadana de los partidos políticos que configuran el Ayuntamiento de Sevilla (PP, PSOE, IU y PA), se contó con los máximos representantes de la Administración regional directamente afectada (obras públicas y bienestar social), de la Administración local (delegaciones provinciales de la Consejería y EPSA, Gerencia de Urbanismo y EMVISE-

SA), de las asociaciones de promotores privados, consumidores, colectivos específicos (minusválidos y jóvenes), así como expertos arquitectos, geógrafos y urbanistas.

En definitiva, el fin perseguido de que mediante la evaluación del Plan Municipal de Vivienda se dotase a la estrategia de intervención de la flexibilidad necesaria para conseguir la mayor eficacia y eficiencia en el uso de los recursos contribuyendo a que los ciudadanos y ciudadanas puedan acceder a una vivienda digna en cumplimiento con el precepto constitucional, dando legitimidad a la intervención y proporcionando los instrumentos para que puedan valorarla y juzgarla, sigue siendo un reto que debe acometerse.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS Y DOCUMENTALES

- Bueno, C. (2004), *Evaluación Participativa del Servicio Andaluz de Empleo*. Sevilla: Consejería de Empleo y Desarrollo Tecnológico.
- Instituto de Desarrollo Regional (documentos internos). (2004 mayo), *Informe de Evaluabilidad del Plan Municipal de Vivienda de Sevilla 2003-2007*. Sevilla.
- (2004 noviembre), *Informe de Conclusiones de las Mesas de Participación para la Evaluación del Plan Municipal de Vivienda de Sevilla 2003-2007*. Sevilla.
- (2004 diciembre), *Análisis de Racionalidad y Coherencia del Plan Municipal de Vivienda de Sevilla 2003-2007*. Sevilla.
- (2005 junio), *Diseño del Sistema de Seguimiento del Plan Municipal de Vivienda de Sevilla 2003-2007*. Sevilla.
- Osuna, J.L. y Márquez, C. (2000), *Guía para la Evaluación de Políticas Públicas*. Sevilla: Instituto de Desarrollo Regional
- Pérez Herrero, J.M., dir. (2003). *La carestía del suelo: causas y soluciones*. Madrid: Consejo General del Notariado.
- Román, C. y Bueno, C. (2004), *Nueva Economía y Empleo en Andalucía*. Sevilla: Instituto de Desarrollo Regional.