

## **Abordar el racismo en el acceso a la vivienda desde la deliberación pública. Un estudio de caso**

**Abordando o racismo no acesso à moradia por meio de deliberação pública. Um estudo de caso**

**Addressing racism in housing access through public deliberation. A case study**

### **Quim Brugué**

Universitat de Girona

[q.brugue@udg.edu](mailto:q.brugue@udg.edu)

<https://orcid.org/0000-0002-4284-2236>

### **Eduard Carrera-Fossas**

Universitat de Girona

[eduard.carrerafossas@udg.edu](mailto:eduard.carrerafossas@udg.edu)

<https://orcid.org/0000-0002-0553-9086>

### **Mostafa Shaimi**

Universitat de Girona

[mostafa.shaimi@udg.edu](mailto:mostafa.shaimi@udg.edu)

### **Daniel Tarragó**

Consultoría Neòpolis

[daniel@neopolis.cat](mailto:daniel@neopolis.cat)

### **Resumen**

Este artículo aborda un problema complejo: el racismo en el acceso a la vivienda. Para ello, realiza una aproximación normativa y conceptual al derecho a la no discriminación, centrándose en la ciudad de Olot, Girona, donde se ha diseñado una política pública para combatir el racismo en el mercado inmobiliario. El estudio combina el análisis académico de una problemática creciente con un trabajo de transferencia de conocimiento estructurado a partir de la gestión de un proceso deliberativo para construir esta política pública. Entre los principales resultados, se identifican barreras raciales y culturales que limitan el acceso a la vivienda y los beneficios, además de limitaciones del enfoque deliberativo para abordar estas desigualdades. Sin embargo, su implementación requiere el compromiso de las autoridades locales. El artículo ofrece una aportación teórica y práctica, vinculando una problemática emergente con el debate sobre el giro deliberativo en las políticas públicas.

**Palabras clave:** racismo, política de vivienda, deliberación pública, estudio de caso.

## Resumo

Este artigo aborda um problema complexo: o racismo no acesso à habitação. Para isso, realiza uma abordagem normativa e conceitual ao direito à não discriminação, centrando-se em Olot, Girona, onde foi criada uma política pública para combater o racismo no mercado imobiliário. O estudo combina análise acadêmica de uma problemática crescente com transferência de conhecimento, estruturada pela gestão de um processo deliberativo para construir essa política. Entre os principais resultados, destacam-se barreiras raciais e culturais que limitam o acesso à habitação e os benefícios e limitações do enfoque deliberativo para enfrentar essas desigualdades. Contudo, sua implementação eficaz depende do compromisso das autoridades locais. O artigo contribui tanto teoricamente quanto na prática, relacionando essa questão com o debate sobre a virada deliberativa nas políticas públicas.

**Palavras-chave:** racismo, política habitacional, deliberação pública, estudo de caso.

## Abstract

This article addresses a complex issue: racial discrimination in access to housing. It provides a normative and conceptual approach to the right to non-discrimination, focusing on Olot, Girona, where a public policy was designed to combat racism in the housing market. The study combines academic analysis of a growing problem with a knowledge transfer effort, structured through the management of a deliberative process to build this policy. Key findings include racial and cultural barriers limiting access to housing and the benefits and limitations of the deliberative approach to addressing these inequalities. Effective implementation requires commitment from local authorities. The article offers both theoretical and practical contributions, linking this issue to the debate on the deliberative turn in public policy.

**Keywords:** racism, housing policy, public deliberation, case study.

## Introducción

Este artículo analiza la problemática del racismo en el acceso a la vivienda en Olot, una ciudad de 36 716 habitantes y capital de la comarca de la Garrotxa, en el norte de Cataluña (España). La Garrotxa, con una población total de 59 750 personas distribuidas en 21 municipios, es una zona tradicionalmente industrial que en los últimos años ha visto crecer su sector turístico gracias a su atractivo natural. Este dinamismo económico ha impulsado la llegada de población extranjera, afectando su composición social y dando lugar a episodios de discriminación que serán objeto de nuestro análisis.

El crecimiento de la población inmigrante en la Garrotxa se ha dado en varias oleadas desde los años noventa, con la llegada de personas de origen norteafricano, seguidas por inmigrantes de India, China y Europa del Este en la primera década del siglo XXI, y más recientemente de América Central y del Sur. En la actualidad, la ciudad de Olot cuenta con una significativa presencia de población extranjera, representando el 23,2% de su población total según datos de 2022 (Consorti Acció Social de la Garrotxa, 2023). En este contexto, surge en 2019 la plataforma STOP Racismo Inmobiliario, formada por jóvenes nacidos en Olot, pero con raíces familiares en el norte de África y la zona subsahariana. Ellos denuncian las barreras raciales que enfrentan para acceder a la vivienda, independientemente de sus condiciones económicas. Su protesta llamó la atención de los medios y, eventualmente, del gobierno municipal, que abrió un diálogo con ellos y con los Agentes de la Propiedad Inmobiliaria (API) para abordar la situación.

A partir de esta problemática, se desarrolló un proyecto de colaboración entre la Universidad y el ayuntamiento de Olot con el objetivo de crear una aportación científica que también fuera útil para el diseño de políticas públicas efectivas en la lucha contra la discriminación en el acceso a la vivienda. Este proyecto plantea un enfoque innovador al aplicar el “giro deliberativo” en las políticas públicas (Fischer, 2003; Hajer y Wagenaar, 2003), explorando cómo la ciencia ciudadana y la involucración comunitaria pueden contribuir a resolver problemas complejos de discriminación estructural (Serrano Sanz et al., 2014; Farnell, 2020). En este sentido, nos hemos planteado satisfacer los siguientes dos objetivos:

- En primer lugar, contrastaremos el marco teórico que nos proporciona el giro deliberativo en el ámbito de las políticas públicas con un caso concreto. Con este objetivo en mente, hemos diseñado e implementado un proceso deliberativo orientado a abordar el racismo en el acceso a la vivienda en Olot que nos permite valorar la utilidad y la eficacia de este enfoque.
- En segundo lugar, pretendemos extraer lecciones aplicables a futuras políticas públicas que aborden el racismo en el acceso a la vivienda. Aunque en este artículo solo analizamos las fases iniciales de definición del problema y toma de decisiones, esperamos que

los resultados del proceso deliberativo proporcionen una base sólida para políticas efectivas que aborden un problema tan complejo y poliédrico como el racismo inmobiliario.

## Metodología

Este artículo, que aborda el racismo inmobiliario, se basa en una experiencia concreta: un estudio de caso único que surge de la colaboración entre la Universidad y el gobierno municipal. Aunque existen estudios empíricos sobre esta problemática en España, son escasas las investigaciones que exploran el racismo inmobiliario desde una perspectiva deliberativa en políticas públicas. Estudios previos documentan la exclusión y segregación residencial en regiones como Almería y Andalucía (Checa y Arjona, 2006, 2011), la inserción residencial en la costa mediterránea (Torres, 2009) o casos de exclusión en Terrassa y Torre-Pacheco (Rodríguez-Calles y Estrada-Villaseñor, 2022). Sin embargo, queda por investigar cómo los procesos deliberativos pueden mitigar esta discriminación en las políticas públicas de vivienda.

Nuestro enfoque adopta el marco conceptual del giro deliberativo, que orienta tanto el análisis como la metodología, centrándose en la construcción participativa de políticas públicas. Este marco destaca el diálogo entre actores diversos y la toma de decisiones colaborativa. Optamos por una metodología cualitativa que explore en profundidad un único caso, dada la falta de variables contrastadas o hipótesis predefinidas. Esta aproximación abierta permite abordar de manera exhaustiva las dinámicas y procesos que caracterizan esta experiencia deliberativa.

Por otro lado, metodológicamente, esta aproximación nos encamina a usar como principal herramienta de análisis la observación participante. Los redactores de este artículo hemos formado parte del proceso de análisis del problema y de la construcción de las respuestas, de manera que disponemos de información de primera mano tanto en relación con el diseño y la implementación del proceso deliberativo como de los detalles tanto de forma como de contenido de todas las reuniones realizadas entre 2020 y 2023. Disponemos también de las actas y las notas de campo de cada una de estas reuniones, así como de los informes que nosotros mismos nos encargábamos de redactar<sup>1</sup>.

Antes de las reuniones de trabajo se realizó un mapa de actores con el objetivo de garantizar la diversidad de perspectivas de una forma completa y equilibrada. Para ello establecimos 6 tipos de colectivos y, con la colaboración del propio ayuntamiento de Olot, contactamos con las personas que se comprometían a formar parte del proyecto. En concreto:

---

1 Para acceder a esta información, puede consultarse <https://seu-e.cat/ca/web/olot/govern-obert-i-transparencia/accio-de-govern-i-normativa/normativa-plans-i-programes/plans-i-programes-sobre-les-politiques-publicues>

**Tabla 1***Colectivos*

<b>Colectivo</b>	<b>Número de participantes</b>
Personas afectadas por el racismo inmobiliario	8
Propietarios y gestores inmobiliarios	10
Entidades sociales	5
Asociaciones vecinales	7
Técnicos de diferentes áreas del ayuntamiento	6
Representantes políticos del consistorio	6
<b>Total</b>	<b>42</b>

La selección de los participantes no fue aleatoria, sino que respondió a un criterio deliberado de inclusión de las voces más relevantes en el proceso. La diversidad de perfiles aseguraba que las dinámicas de exclusión y las posibles soluciones pudieran abordarse desde múltiples ángulos, garantizando así una mayor representatividad en la deliberación. Se prestó especial atención a la incorporación de las personas afectadas por el racismo inmobiliario, para que su testimonio no solo fuera escuchado, sino que tuviera un peso central en el proceso. Además, se buscó un equilibrio entre actores institucionales y la sociedad civil, con el fin de evitar una sobrerrepresentación de determinados sectores.

Las 42 personas involucradas en el proyecto aseguraban su compromiso y, sobre todo, garantizaban que cada colectivo aportaría un mínimo de participantes en las diferentes reuniones que articularían el proceso deliberativo. Es decir, no era usual lograr la presencia de los 42 miembros del proyecto, pero sí resultó habitual situarse en torno a las 30 personas y, más relevante, siempre garantizando el máximo equilibrio posible entre los diferentes sectores. Como veremos posteriormente, asegurar este equilibrio no siempre era sencillo, pero resulta imprescindible para poder trabajar en mesas mixtas.

Así pues, además del mapa de actores y de las 42 personas involucradas, el proceso que analizamos se desplegó a partir de 43 reuniones de trabajo. Cronológicamente: 5 reuniones sectoriales de diagnóstico (una por cada colectivo), 1 reunión plenaria donde consensuar el diagnóstico de partida, 1 reunión plenaria para identificar los retos de futuro, 1 reunión con los representantes políticos del consistorio, 1 reunión para identificar las 6 líneas estratégicas, 30 espacios de trabajo para proponer acciones concretas (5 espacios para cada una de las 6 líneas estratégicas) y 4 reuniones de seguimiento.

Más adelante explicaremos con mayor detalle el proceso deliberativo que articulan estas 43 reuniones, mientras que en este apartado metodológico nos limitamos a identificarlas en tanto que unidades de estudio y material empírico sobre el cual hemos construido nuestra investigación.

Finalmente, hay que añadir que se trabajó con un grupo delimitado de personas (las convocatorias a las reuniones no eran abiertas al conjunto de la ciudadanía) y con muy poca difusión para el conjunto de la ciudad. Esta aproximación podría interpretarse como un defecto del proceso, pues se trataría de una dinámica participativa que, paradójicamente, limitaría la participación de la ciudadanía. Siendo conocedores de este peligro, lo asumimos conscientemente por tratarse de un tema muy sensible y delicado. Un grupo cerrado —en formato de lo que la literatura especializada llama *mini-públicos* (Breckon et al., 2019; Escobar et al., 2019)— evitaba la instrumentalización del proceso y permitía a los participantes avanzar sin presión mediática. El tiempo para construir confianzas parecía una variable crucial para el buen desarrollo del proyecto, de manera que se optó por esta opción evidentemente discutible. No obstante, la selección estructurada de participantes y la moderación de las dinámicas garantizaron que el proceso mantuviera su carácter inclusivo y que las diferentes voces tuvieran el mismo nivel de incidencia en las decisiones adoptadas.

## Marco conceptual: contexto normativo y aproximación deliberativa

En este apartado se aborda el marco normativo y teórico del estudio. El marco normativo contextualiza la discriminación racial en un marco legal concreto, mientras que la aproximación teórica, basada en el giro deliberativo en las políticas públicas, proporciona herramientas conceptuales y operativas para responder al racismo en el ámbito inmobiliario urbano. Este giro deliberativo se inscribe en el debate académico sobre la transición de formas jerárquicas de gobierno a modelos colaborativos de gobernanza en red. Desde los años ochenta, este debate ha generado una amplia literatura fundamentada en trabajos clave como Thompson et al. (1991), Kooiman (1993, 2003), Marsh (1998), Pierre (2000) y Goldsmith y Eggers (2004), junto a aportaciones recientes de Sorensen y Torfing (2005), Osborne (2010) o Ansell et al. (2022).

### Apuntes normativos

La discriminación racial puede definirse como el trato desigual hacia individuos o colectivos en función de su raza, origen o ascendencia. Estos términos, aunque relacionados, reflejan diferentes aspectos del racismo: la raza suele aludir a características físicas percibidas; el origen se refiere al lugar de nacimiento o pertenencia cultural; y la ascendencia implica la herencia familiar y étnica. En este contexto, el racismo puede adoptar diversas formas y expresarse de manera diferente según estas categorías, que a menudo se combinan y refuerzan mutuamente (Wacquant, 2024; Balibar, 1991).

La conexión entre racismo y vivienda es especialmente relevante, ya que el mercado inmo-

biliario es un espacio donde estas formas de racismo se manifiestan de manera concreta y cotidiana (García Martín y Buch Sánchez, 2020; Martínez Goytre et al., 2022). En este ámbito, el racismo no solo se traduce en actitudes prejuiciosas, sino en prácticas discriminatorias que restringen el acceso a la vivienda para determinados grupos, afectando su calidad de vida y oportunidades de inclusión. Abordar esta relación entre racismo y vivienda exige un enfoque analítico que nos permita identificar y entender las prácticas específicas que configuran el trato desigual, desde la negación de alquileres hasta la segregación residencial (Checa y Arjona, 2006; Rodríguez-Calles y Estrada-Villaseñor, 2022).

Esta discriminación por raza, origen o ascendencia es, además, un fenómeno relevante y frecuente en los mercados inmobiliarios de diferentes ciudades tanto españolas como europeas. Diversos estudios han documentado y analizado los comportamientos discriminatorios en el ámbito del acceso a la vivienda, mostrando cómo factores étnicos y raciales limitan el acceso a una vivienda digna y segregan a ciertos grupos en condiciones menos favorables (Charles, 2003; Turner y Ross, 2003; Roscigno, 2007; Pager y Shepherd, 2008; Fitó et al., 2020). En el contexto español, investigaciones específicas destacan situaciones de exclusión y segregación en regiones como Andalucía y la costa mediterránea (Checa y Arjona, 2006, 2011; Torres, 2009; Rodríguez-Calles y Estrada-Villaseñor, 2022).

A nivel internacional, estudios recientes han evidenciado la persistencia de la discriminación en el acceso a la vivienda. Por ejemplo, Cheng et al. (2024) analizaron cómo las herramientas de evaluación asistidas por algoritmos pueden influir en las disparidades raciales en la asignación de viviendas en el condado de Allegheny, Estados Unidos. Además, Lewis-Faupel y Tenev (2024) investigaron las disparidades raciales y étnicas en la concesión de hipotecas en Estados Unidos, encontrando que, incluso después de controlar factores como la solvencia crediticia, persistían diferencias significativas en la aprobación y el costo de los préstamos entre diferentes grupos raciales y étnicos.

En cualquier caso, como se recoge en el informe de la entidad SOS Racismo (2021), el actual contexto de tensiones sociales y económicas no hace más que agravar este fenómeno:

La única cosa que sabemos es que el racismo aflora, y de la peor manera posible, en los momentos más críticos. Este es el problema real. Un problema que, desde hace siglos, llevamos incrustado en los cuerpos, en las mentes y en los propios fundamentos del sistema y el estado. (p. 9)

De todas maneras, en este artículo pretendemos separar el racismo inmobiliario de las situaciones de privación social y económica que, desgraciadamente, resultan cada vez más frecuentes. Aunque la relación entre pobreza y vivienda es uno de los principales retos de

nuestras políticas públicas, la discriminación que pretendemos analizar en este artículo no sería el resultado de situaciones de vulnerabilidad, sino de la raza o los orígenes de determinadas personas o colectivos. Ciertamente, existe una relación dialéctica entre raza/origen y vulnerabilidad, pues también la propia condición de discriminación produce o estimula situaciones de vulnerabilidad, aunque no es este el tema que ahora nos ocupa. Nos interesa, en cambio, centrarnos de forma estricta en el concepto de *racismo en el ámbito inmobiliario*, no en las dificultades para acceder a la vivienda asociadas a problemáticas sociales diversas. En este sentido, rechazamos la tendencia a asimilar determinados rasgos raciales u orígenes con vulnerabilidad social.

Nos concentramos en aquellos casos donde, en igualdad de condiciones socioeconómicas, se discrimina únicamente debido a la raza, origen o ascendencia. Asumiendo este enfoque, emergen los derechos humanos en el centro de la problemática y, por lo tanto, necesitamos conocer el complejo sistema de protección y garantías jurídicas que los amparan. Sin entrar en detalles, el denominador común de este intrincado sistema de protección y garantías es la defensa de la igualdad y, por lo tanto, el combate contra cualquier forma de discriminación. En concreto, la discriminación racial en el acceso a la vivienda implica una erosión en las condiciones de igualdad que experimentan algunas personas y colectivos. Una discriminación que vulnera derechos y que está recogida en el artículo 512 del código penal español:

Aquellos que en el ejercicio de su actividad profesional o empresarial denegaran a una persona una prestación a la cual tiene derecho debido a su ideología, religión o creencias, pertenencia a una etnia, raza o nación, sexo, orientación sexual, enfermedad o discapacidad, deberán comportar la pena de inhabilitación para el ejercicio de su profesión, ocupación, industria o comercio por un periodo de cuatro años. (Ley 10, 1995)

Adicionalmente, la Ley 18/2007 del Derecho a la Vivienda trata en el artículo 45 la discriminación como una infracción administrativa:

1. Todas las personas han de poder acceder a una vivienda y ocuparla siempre que cumpla con los requisitos legales y contractuales aplicables a cada relación jurídica, sin sufrir discriminaciones, directas o indirectas, ni acoso.

2. Las administraciones públicas han de adoptar las medidas pertinentes, aplicables a todas las personas y a todos los agentes, tanto del sector público como del sector privado.

Por otra parte, la ley catalana de 19/2020, de Igualdad de trato y no discriminación, en su artículo 14, indica que las administraciones públicas garantizarán que las políticas de vivienda promuevan el derecho a la igualdad de trato y la no discriminación en el acceso a la vivienda:

Garantizar la igualdad de trato en el acceso, la atribución, la disponibilidad, la calidad y el disfrute de la vivienda, especialmente de las personas más vulnerables, como las pertenecientes a minorías étnicas, las personas sin hogar, las personas con discapacidad, las migrantes y las mujeres víctimas de cualquier forma de violencia de género, y erradicar los núcleos de infravivienda. A estos efectos deben elaborar planes y programas de vivienda y de ordenación urbanística que eviten, también, la concentración, en viviendas, urbanizaciones o barrios, de personas o grupos afectados por algún motivo de discriminación.

Sin embargo, las propias instituciones que definen y promueven este marco de defensa del derecho a la no discriminación reconocen que se trata de un derecho difícil de delimitar y que, para su protección, requiere de otros derechos como el derecho a la educación, a la participación política o a la vivienda (Baron y Pfeffer, 1994). Se trata, pues, de un derecho que ha de impregnar otros derechos y que, por lo tanto, más que un derecho en sí mismo, es un derecho que debe generar obligaciones de comportamiento que afectan la efectividad de otros derechos. Así pues, su defensa no es sencilla, aunque cuando no se respeta —debemos ser claros— estamos ante un delito de odio y discriminación.

Además, más allá del trato exclusivamente jurídico, la discriminación racial es corrosiva para la convivencia colectiva, ya que genera situaciones de tensión que no contribuyen al desarrollo de la comunidad. Tal como se señala en el informe de la Oficina Antidiscriminación de Barcelona:

El trato discriminatorio hacia personas o colectivos concretos de la ciudad no es solo una vulneración de los derechos humanos sino también un fenómeno nocivo que hemos de erradicar de todos los ámbitos, tanto públicos como privados, ya que mina la cohesión social y los lazos entre colectivos y ciudadanos. (Ayuntamiento de Barcelona, 2017)

De este modo, no es extraño que las políticas antidiscriminación expresen no solo obligaciones jurídicas, sino también la voluntad de promover un modelo de ciudad diversa y compleja, donde todas las personas tengan un acceso real, efectivo y en condiciones de igualdad a todos los derechos humanos reconocidos. Esta voluntad implica incorporar la mirada de los derechos humanos en todas las políticas públicas y, concretamente, en las de vivienda.

La principal dificultad, como ya anticipábamos, radica en la defensa y la garantía de estos derechos. Demostrar la discriminación puede resultar muy difícil, especialmente cuando, tal como sucede en nuestra legislación, la carga de la prueba recae en la parte denunciante. También son importantes las dificultades derivadas de la poca consciencia sobre estos derechos y la gravedad de violentarlos. De este modo, muchas vulneraciones de derechos se hacen invisibles. Frente a estas dificultades, los ayuntamientos pueden jugar un papel relevante en

términos de formación, sensibilización y fomento de una defensa activa de estos derechos. Es en esta oportunidad de construir una política pública local destinada a combatir la discriminación en el ámbito inmobiliario donde nos resulta útil la aproximación deliberativa (Fitó et al., 2020; Fitó, 2021).

## Aproximación deliberativa

Más allá de las consideraciones legales y administrativas, el racismo en el ámbito inmobiliario puede ser considerado un problema de alta complejidad frente al cual las aproximaciones tradicionales de política pública o bien no disponen de ninguna respuesta disponible o bien los intentos de intervenir resultan fallidos. Así pues, definimos el racismo inmobiliario como un problema de alta complejidad, y no lo hacemos por sus especiales dificultades técnicas, sino por tratarse de un asunto poliédrico que nos obliga a verlo desde prismas tan diversos como la vivienda, el urbanismo, los prejuicios culturales, la educación o la mediación comunitaria.

La literatura se ha referido a este tipo de problemas como “wicked problems” (Rittel y Weber, 1973). Problemas *malditos o enrevesados* —según distintas traducciones— que reclaman ser abordados desde la racionalidad deliberativa, es decir, desde el diálogo entre las diversas perspectivas (Habermas, 1996). Cuando se confía en la clásica respuesta tecnocrática disponemos de mucha especialización en un único ámbito, aunque cualquier otro punto de vista queda cegado. Así, el exceso de simplificación de la llamada racionalidad tecnocrática tiende a provocar aquello que algunos autores han llamado el “fallo de las políticas públicas” (Bovens y Hart, 2011), el abordaje unidimensional de problemas que son esencialmente multidimensionales. Frente a este fallo aparece la propuesta del giro deliberativo en las políticas públicas como una posible respuesta a la complejidad (Fischer, 2003; Hajer y Wagenaar, 2003). Este giro es el que nos ha inspirado a la hora de articular una respuesta a un asunto tan complejo como la discriminación en el acceso a la vivienda.

El enfoque deliberativo supera la eficiencia tecnocrática para dotar de conocimiento diverso y, por lo tanto, inteligente al diseño de las políticas públicas. La inteligencia —más que la eficiencia— sería el requisito para poder abordar problemas de alta e irreductible complejidad a partir de estimular la capacidad de innovación y de aprendizaje (Innerarity, 2011; Brugué, 2022). En realidad, se trata de un debate clásico en el ámbito de la filosofía política, como el que enfrentaba la desconfianza democrática de Platón con aquella idea que Aristóteles (1998) resumía en una frase célebre: “nunca el más sabio de los hombres será tan sabio como muchos hombres”. Este plural democrático que dotaba de sabiduría a las decisiones de los gobernantes impregna el actual giro deliberativo en las políticas públicas. Un debate que también podemos visualizar contrastando las obras referenciales de Wildavsky (1979) y Lindblom (1965).

El *Speaking Truth to Power* de Wildavsky frente al *The Intelligence of Democracy* de Lindblom; la racionalidad tecnocrática frente a la racionalidad deliberativa. O, si se prefiere, la capacidad de simplificar los problemas de política pública a través de aplicar conocimientos especializados frente a la necesidad de asumir e incorporar la complejidad (Stone, 2002; Geyer y Rihani, 2010).

Esta aproximación despierta dos tipos de recelos, ambos justificados. De entrada, cuando abordamos asuntos que afectan a los derechos humanos surge rápidamente una duda: ¿son estos derechos discutibles? ¿Pueden someterse a un proceso de deliberación pública o simplemente deben defenderse? No resulta fácil responder a estos interrogantes, a no ser que asumamos que el debate debe producirse constreñido por los propios límites que nos marcan estos derechos fundamentales que deben ser defendidos por las autoridades. Es decir, podemos hablar sobre racismo en el ámbito inmobiliario, pero no podemos ni discutir el derecho a la no discriminación ni suponer que nuestras autoridades pueden ser equidistantes al respecto. Es en este sentido que Scharpf (1994) nos propone una gobernanza “in the shadow of hierarchy” (p. 40). En el siguiente apartado veremos cómo se trazan estos límites.

Sin embargo, una vez aceptada la *sombra de la autoridad*, aparece un segundo recelo: ¿qué sentido tiene democratizar a través del diálogo las decisiones de política pública para acabar invocando la autoridad? ¿No resulta contradictorio hablar tanto de la participación de los actores cuando en el fondo les imponemos tantas constricciones? Estos interrogantes estimulan las críticas de aquellos que defienden la versión más estrictamente etimológica de la democracia —entendida como el poder del pueblo—, aunque olvidan que la democracia también es, en palabras de Solón, *eunomía*; es decir, un delicado equilibrio que surge gracias a que no existe una voz del pueblo, sino múltiples voces. Un buen proceso deliberativo, también cuando aborda problemas vinculados a los derechos humanos, debe buscar este equilibrio. Un equilibrio siempre esquivo y que ha resultado quizá el principal reto del caso que presentamos.

Finalmente, en el marco del paradigma deliberativo, es importante también pensar en cómo pasar de la teoría democrática a la práctica en el diseño de políticas públicas concretas. Y en este paso nos hemos apoyado en las interesantes aportaciones de Forester (1999), Barber (2004) y Gutmann y Thompson (2004). A partir de estos autores hemos resumido —quizá a riesgo de una excesiva simplificación, pero en aras de la viabilidad operativa— las características prácticas de un proceso deliberativo en dos puntos básicos: (1) un intercambio inclusivo de argumentos, y (2) el establecimiento de relaciones entre aquellos que defienden posturas diversas.

Estas dos ideas —inspiradas en la definición de Barber (2004) según la cual deliberar significa “intercambiar razones y emociones”— son las que hemos utilizado para diseñar el proceso

deliberativo en el caso de la ciudad de Olot. Por un lado, intercambiar argumentos implica superar la clientelización de ciertas fórmulas participativas que se limitan a vehicular las demandas de particulares y, en cambio, apostar por una democratización de las políticas públicas basada en la utilización del diálogo como forma de articular proyectos colectivos (Brugué, 2012; Bregman, 2021). Por otro lado, al referirnos a las relaciones estamos incorporando al estudio de las políticas públicas tanto factores emocionales (Maldonado, 2016) como la importancia de disponer de lugares de encuentro donde conocernos y reconocernos mutuamente (Klinenberg, 2012; Blanco y Gomà, 2022). Unas relaciones que, reforzando la parte racional dedicada al intercambio de argumentos, contribuyen a superar las lógicas individualistas y a fomentar la construcción de proyectos colectivos.

A partir de estos mimbres, nuestro proyecto para abordar el problema del racismo en el ámbito inmobiliario en Olot debía articularse a partir de favorecer un encuentro que, a través de intercambiar razones y establecer relaciones, permitiera construir una política pública asumible e implementable desde el gobierno municipal. Nos centramos en esta experiencia en el siguiente apartado.

## **Caso de estudio: Abordando el racismo inmobiliario en Olot**

Olot, con 36 716 habitantes, es la capital de la comarca de la Garrotxa, en el norte de Catalunya (España). Es una región con una economía históricamente industrial que en las últimas décadas ha desarrollado un creciente sector turístico. Este dinamismo económico ha promovido la llegada de la población inmigrante que actualmente representa el 23,2% de la población de la ciudad, en comparación con el 17,7% en el conjunto de la comarca (Consorci Acció Social de la Garrotxa, 2023). La llegada de población extranjera durante los últimos 30 años se ha secuenciado en tres periodos. Una primera etapa, durante la década de los noventa, con un fuerte protagonismo de personas de origen norteafricano, especialmente de Marruecos y Gambia. En segundo lugar, la primera década del siglo XXI constató la llegada de personas provenientes de India, China y Europa del Este. Finalmente, desde finales de la primera década hasta la actualidad, la inmigración se nutre principalmente de personas llegadas de América Central y del Sur. Hay que destacar también la intensificación de este proceso en los últimos años. Según datos de una encuesta recientemente realizada en la ciudad de Olot, las personas nacidas en un municipio extranjero en 2017 eran el 23,4%, mientras que se alcanza el 30,3% en 2021 (Brugué y Casademont, 2023).

La inserción residencial de la población inmigrante en Olot presenta características particulares. En general, los inmigrantes suelen vivir en zonas específicas de la ciudad, donde predo-

minan viviendas de menor calidad y a menudo más antiguas, en contraste con las áreas residenciales de población autóctona. Estas viviendas suelen ser apartamentos pequeños o casas unifamiliares compartidas, y a menudo están ubicadas en barrios cercanos al centro histórico o en áreas periféricas con infraestructura limitada. Este patrón de segregación residencial ha creado áreas donde la población inmigrante está concentrada, lo que contribuye a su marginalización y dificulta su integración en el tejido social de la ciudad.

La trama urbana de Olot, caracterizada por una mezcla de áreas industriales, comerciales y residenciales, ha mantenido históricamente cierta cohesión social. Sin embargo, el crecimiento de la población inmigrante y su concentración en áreas específicas ha puesto a prueba esta cohesión. En estos barrios, las viviendas suelen tener un mantenimiento deficiente y los servicios públicos (como espacios recreativos y transporte) son limitados, lo que genera desigualdades en las condiciones de vida.

En términos de políticas públicas, Olot y la comarca de la Garrotxa han implementado diversas iniciativas para gestionar la inclusión de la población inmigrante, aunque muchas de ellas se han centrado en la asistencia social y no han abordado de manera directa el acceso equitativo a la vivienda. El Consorci d'Acció Social de la Garrotxa ha liderado programas orientados a facilitar la integración social y laboral de los inmigrantes, pero no existen políticas específicas que regulen o incentiven su acceso a viviendas en mejores condiciones. La falta de políticas de vivienda inclusivas ha contribuido a que el mercado inmobiliario local mantenga prácticas de exclusión, ya que la regulación es escasa y la supervisión limitada.

En este contexto, el año 2019, un grupo de jóvenes nacidos en Olot, aunque con orígenes familiares principalmente en el norte de África y la zona subsahariana, constituyen la plataforma STOP Racismo Inmobiliario para manifestar su protesta frente las discriminaciones raciales que sufren en el acceso a la vivienda. Han nacido en Olot, han sido educados en sus escuelas y al empezar su vida laboral y su proceso de emancipación descubren que, a pesar de todo, no se les considera iguales a sus vecinos con raíces familiares en la comarca. Su raza, sus apellidos, sus orígenes —no sus condiciones económicas— se convierten en barreras para lograr acceder a la vivienda. Sus reivindicaciones se van articulando y llegan a la televisión pública catalana (TV3), que realiza un reportaje sobre su situación. Logran así situar el problema en la agenda pública y, de manera casi inmediata, los responsables del gobierno municipal convocan tanto a STOP Racismo Inmobiliario como a algunos Agentes de la Propiedad Inmobiliaria (API) para conocer y discutir la situación.

Los primeros pasos se enmarcan en un contexto de preocupación y desconcierto, pues se reconoce tanto la importancia del problema como las dudas sobre cómo abordarlo. Además,

estamos en el auge de la pandemia de COVID-19, de manera que las propuestas se discuten, pero su puesta en marcha se va dilatando. Inicialmente se plantea al ayuntamiento poner en marcha una campaña que muestre el soporte de los ayuntamientos a las personas que sufren la discriminación, mientras que el gobierno municipal explora posibles respuestas consultando al Gobierno autonómico e indagando en experiencias internacionales. Finalmente, tras diversos contactos con un grupo de investigación de la Universidad de Girona, se acuerda una colaboración que tiene por objeto diseñar e implementar un proceso de debate con los diferentes actores involucrados en el problema. Estamos ya a principios del año 2021, momento en el que se inicia el proceso deliberativo que pretende aportar soluciones a la discriminación inmobiliaria en la ciudad de Olot. En los siguientes epígrafes explicaremos brevemente esta experiencia, distinguiendo entre el diseño, la implementación y los resultados del proceso.

## El diseño del proceso deliberativo

Siguiendo la lógica del ya mencionado giro deliberativo de las políticas públicas, nos proponemos abordar la discriminación en el ámbito inmobiliario a partir de las voces de sus protagonistas. Voces diversas, incluso enfrentadas, que nos han de ayudar tanto a comprender la realidad como a diseñar medidas para modificarla. Voces que —como nos proponía Barber (2004)— articularán razonamientos (intercambio de argumentos) y, además, servirán para establecer relaciones (conocerse y reconocerse mutuamente).

A la hora de diseñar el proceso deliberativo también se tuvo en consideración que nos encontrábamos ante un asunto muy delicado y con una constelación de actores enfrentados. Se trata de un tema hiriente para aquellos que sufren la discriminación, al tiempo que despierta indignación entre aquellos que se sienten acusados de racistas. De este modo, las distancias y las desconfianzas se percibían como barreras a la deliberación y, para ser franqueadas, se proponía, en primer lugar, una aproximación lenta y progresiva:

- Una aproximación lenta que se traduce en un proceso deliberativo que se alarga durante algo más de un año, tiempo que se considera imprescindible para cultivar las relaciones y favorecer la confianza entre los diferentes actores. Queremos también subrayar que apostar por dedicar más tiempo al debate no implica suponer que esta es la forma de alcanzar el consenso. Desde nuestra perspectiva, la deliberación puede generar respuestas y establecer complicidades, pero no necesariamente acuerdos. El objetivo no es consensuar para avanzar, sino avanzar desde el desacuerdo, tal como proponen teóricos de la democracia como Mansbridge (1983) o Benhabib (1996).
- Una aproximación progresiva responde a la necesidad de construir la confianza empezando por los asuntos más sencillos y avanzar hacia los más polémicos. En este sentido,

se propuso un recorrido deliberativo que empezaba con el diagnóstico (¿dónde estamos?), seguía con los objetivos (¿dónde nos gustaría estar?) y finalizaba con las acciones (¿qué podemos hacer?).

En segundo lugar, un aspecto imprescindible y delicado —como ya hemos anticipado anteriormente— a la hora de diseñar un proceso deliberativo es la delimitación del contenido del debate. Se trata de trazar fronteras o, si se prefiere, de precisar tanto aquello sobre lo que hablaremos como aquello que apartamos del debate (Gutmann y Thompson, 2004; Brugué, 2023). Definir un marco de referencia es una estrategia esencial en todo proceso deliberativo, aunque también genera tensiones vinculadas a aquellos que situarían sus voces fuera del espacio permitido. La política y, por lo tanto, el debate político exige poner límites, especialmente cuando nos referimos al ejercicio de derechos fundamentales. No hacerlo, pensando que todo es posible, no solo resulta infantil, sino que pavimenta el camino hacia la frustración. Así pues, en el diseño del proceso vinculado a la discriminación inmobiliaria en Olot se discutieron y se trazaron los límites. Dos aspectos quedaban fuera de la discusión:

- Un primer límite: hablaremos de racismo, no de pobreza. Se impone la necesidad de no asociar ambos conceptos, pues resulta imprescindible no justificar la discriminación desde argumentos estrictamente socioeconómicos.
- Un segundo límite: el derecho a la propiedad ni incorpora ni permite el derecho a la discriminación, de manera que excluimos del debate este argumento. El derecho a discriminar no existe y, por lo tanto, no puede formar parte del proceso deliberativo.

## La implementación del proceso deliberativo

A partir de este diseño, se empezó a desplegar un proceso de diálogo a partir de una serie de fases e hitos, concretados en las 43 reuniones referidas en el apartado metodológico. De este modo, entre enero de 2021 y julio de 2022, se implementó el proceso deliberativo y, a partir de septiembre de 2022, ya con los resultados disponibles, se inició la última fase de incorporar las propuestas a la política pública municipal y establecer los pertinentes mecanismos de seguimiento y evaluación. En este apartado nos ocuparemos de la primera parte del proceso deliberativo y, para ello, nos referiremos a las fases de diagnóstico, de identificación de retos y objetivos y de propuestas de acción.

### El diagnóstico

Una vez definido el mapa de actores e identificadas las personas y las entidades que formarían parte del proceso deliberativo, se constató la inexistencia de información sobre la discriminación inmobiliaria. Siendo esta discriminación penada legalmente, resultaba previsible

la ausencia de datos sobre la misma, de manera que el diagnóstico debía construirse a partir de cero. Así pues, en primer lugar, se organizaron reuniones con cada uno de los cinco perfiles para conocer su perspectiva sobre el tema y, en segundo lugar, una vez redactada una síntesis, se celebró una sesión plenaria para proponer conjuntamente un diagnóstico compartido. No se trataba de realizar un diagnóstico detallado, sino de recoger las principales percepciones de los actores, expresadas de forma suficientemente genérica para ser aceptadas por todos y, de este modo, consolidar un suelo desde el cuál construir los siguientes pasos.

No haremos ahora una explicación pormenorizada del diagnóstico que se logró acordar en la primera reunión donde los diferentes actores se encontraron y hablaron entre ellos. Nos limitamos a listar los 7 puntos que definieron la situación de partida:

- i. Reconocimiento del problema y de su gravedad.
- ii. Un problema que no afecta a todos los colectivos de la misma manera: más intenso entre aquellos con rasgos raciales más reconocibles o con mayor presencia en el espacio público.
- iii. Razones económicas, derivadas del desequilibrio entre la oferta y la demanda, pero sobre todo culturales, centradas en prejuicios.
- iv. La práctica de la discriminación opera a través de mecanismos diversos y opacos. Por ejemplo, exponer excusas, incrementar las exigencias de entrada o, simplemente, mentir sobre la situación de la vivienda.
- v. La discriminación racial genera graves consecuencias individuales, llegando incluso a tener que abandonar el municipio. Pero también colectivas, favoreciendo un clima de polarización y crispación.
- vi. Frente a esta realidad, se identifican pocas respuestas políticas y, en cualquier caso, con escaso impacto en la lucha contra el racismo inmobiliario.
- vii. En cuanto al futuro, las expectativas son ambivalentes: por un lado, en un contexto de crisis la discriminación tiende a agudizarse, aunque, por otro lado, se nos recuerda cómo las antiguas olas migratorias del siglo anterior han acabado integrándose, cómo se detecta cierta voluntad de intervención por parte de las administraciones y, sobre todo, cómo la propia comunidad es capaz de movilizarse para reclamar sus derechos.

Esta primera sesión de encuentro no solo resultó importante porque permitió acordar un diagnóstico de partida, sino porque, quizá más relevante, transformó el tenso clima de inicio en un ambiente final más distendido y colaborativo. El encuentro fue valorado positivamente en sí mismo, de manera que los propios participantes pidieron que a partir de aquel momento todas las reuniones fueran mixtas. Quizá sea este uno de los principales logros del proceso.

## Retos y líneas estratégicas

Tras el diagnóstico, los diversos actores empezaron a discutir los retos y los objetivos que podrían situar en un horizonte también compartido. ¿Cuáles son los principales retos que deberíamos abordar? ¿Podemos traducir estos retos en unos objetivos de futuro en los que los diversos perfiles e intereses estemos de acuerdo? Las respuestas a estos interrogantes se concretaron inicialmente en tres retos genéricos:

1. Vivir y convivir en una sociedad diversa.
2. Proteger los derechos de todos y asegurar el cumplimiento de las obligaciones.
3. Incidir en el mercado de la vivienda.

Cada uno de ellos fue debatido en mesas mixtas y desglosado en objetivos o, con la terminología que se utilizó durante el proceso, líneas estratégicas que debían marcar los caminos de las futuras actuaciones del gobierno municipal. Se propusieron, pues, seis líneas estratégicas:

1. Visibilidad y sensibilización.
2. Educar en la interculturalidad.
3. Resolver conflictos y favorecer la convivencia.
4. Reforzar la cohesión social en la ciudad y sus barrios.
5. Impulsar un espacio permanente de encuentro.
6. Políticas de urbanismo y vivienda.

## Propuesta de acciones

Siguiendo con la dinámica deliberativa ya establecida, cada línea estratégica fue trabajada en mesas mixtas, garantizando siempre la presencia de los diferentes actores. Se realizaron 6 sesiones de aproximadamente 3 horas cada una de ellas. El objetivo era proponer conjuntamente entre 2 y 4 propuestas de acción concretas para avanzar en cada una de las líneas estratégicas. Aunque se aceptaban las discrepancias entre los diferentes actores, se organizó una dinámica donde se pedía a los miembros de las mesas mixtas que, por un lado, priorizaran la escucha respetuosa y empática de las perspectivas que no compartían y que, por otro lado, escogieran como propuestas aquellas acciones que más consenso despertaban.

Asimismo, para lograr la mayor concreción posible, se distribuyó una plantilla que debían usar para cada una de sus propuestas de acción. A través de esta plantilla, las mesas mixtas debían poner un título a cada propuesta, describir brevemente los contenidos de la acción, identificar a los responsables de su ejecución y a otros agentes implicados en la misma, prever

qué recursos serían necesarios para implementarla y, finalmente, detectar tanto las resistencias a tomar en consideración como los posibles factores de éxito.

El resultado son 27 fichas con propuestas concretas. No las detallamos, ya que —como veremos en el apartado siguiente— posteriormente se trabajaron, se agruparon y se articularon para favorecer su capacidad operativa. Lo que nos interesa destacar no es tanto la existencia de estas 27 propuestas como el proceso que las generó: un año y medio intercambiando argumentos y estableciendo relaciones entre los diversos actores vinculados a la discriminación inmobiliaria en Olot.

## Los outputs del proceso deliberativo: construyendo una política local para combatir el racismo inmobiliario

Nuestro interés se sitúa en las políticas públicas y, por lo tanto, tras el diálogo y las propuestas siempre debe aparecer la respuesta de los responsables políticos. Una respuesta que, claro está, se concreta en una política pública dotada de recursos y de compromisos de actuación. Nuestra finalidad no se agota en la deliberación, siempre instrumental, sino que debe materializarse en un plan concreto para combatir el racismo inmobiliario.

Deliberación con autoridad para desplegar políticas públicas, este es el reto que no siempre se entiende ni se alcanza adecuadamente. En las palabras ya citadas de Scharpf (1994), la gobernanza deliberativa siempre se produce “in the shadow of hierarchy” (p. 40). En el ámbito político, la capacidad para diseñar e implementar políticas públicas *a la sombra de la jerarquía* sigue desempeñando un papel imprescindible en contextos de alta complejidad: “No solo por su capacidad de desbloquear situaciones donde el conflicto es el estado natural, sino, también, porque representa el punto de unión con la legitimidad democrática para tomar decisiones dotadas de autoridad” (Brugué, 2014, p. 54).

Sorensen y Torfing (2005) se refieren a este nexo como el *anclaje democrático*. Un anclaje que en nuestro caso de estudio se sitúa en manos del ayuntamiento de Olot, quien ostenta la responsabilidad democrática de desmarañar los nudos de un asunto tan delicado y polémico como el racismo en el ámbito inmobiliario. Los responsables políticos no pueden limitarse a escuchar las voces de los actores que han deliberado, sino que deben, además, usar su autoridad democrática para responder a estas voces con una propuesta concreta de intervención.

Se trata de un momento fundamental y, al mismo tiempo, difícil de ejercer. En el caso que nos ocupa, la respuesta del gobierno municipal ha sido hasta ahora parcial e insuficiente. Aunque el ayuntamiento ha escuchado y procesado los resultados del proceso deliberativo, estos aún no se han traducido en una política pública consolidada. Por lo tanto, todavía no podemos

evaluar los impactos efectivos del proceso. Pero sí podemos explicar cómo el ayuntamiento ha canalizado los resultados de la deliberación a través de dos vías:

1. Compromiso político y comisión de seguimiento. Desde el compromiso político con el proceso deliberativo, las autoridades municipales han recibido las propuestas y han establecido una comisión de seguimiento y evaluación para supervisar su implementación como políticas públicas. Esta comisión, compuesta por 10 personas que representan a diversos actores del proceso, se ha reunido en tres ocasiones hasta la fecha, principalmente para definir sus funciones y dinámicas de trabajo. Las reuniones iniciales han enfatizado la necesidad de convertir las propuestas en un plan de acción con respaldo y autoridad municipal.
2. Análisis y organización de las propuestas de acción. Se han comenzado a revisar las 27 propuestas de acción, identificando solapamientos y evaluando su viabilidad en diferentes horizontes temporales (corto, medio y largo plazo). Aunque aún no se ha constatado su materialización definitiva, ya se han asignado recursos a algunos proyectos iniciales:
  - Difusión del proceso: Publicación del informe de resultados y rueda de prensa para dar visibilidad al proceso y sus conclusiones de forma inmediata.
  - Campaña de comunicación y sensibilización: Implementación de una campaña contra la discriminación en el acceso a la vivienda, con acciones de debate y sensibilización a corto plazo.
  - Acciones formativas: Programación de módulos formativos para educar a la ciudadanía y a profesionales sobre la discriminación en vivienda, en colaboración con entidades y otros municipios.
  - Oficina de recepción y acompañamiento en situaciones de discriminación: Creación de un servicio en la Oficina de Vivienda para brindar apoyo en casos de discriminación, planificado a medio y largo plazo.
  - Orientación y refuerzo de políticas existentes: Fortalecimiento de iniciativas actuales en educación, convivencia y urbanismo para abordar el racismo inmobiliario.

Además de esta planificación preliminar, ya en los primeros encuentros de la comisión de seguimiento con los representantes municipales ha surgido un debate que será relevante en la posterior evaluación de los resultados. Por un lado, hay unos resultados tangibles que deben situarse en el horizonte de la política pública: reducir de manera efectiva las dificultades y las discriminaciones de las personas racializadas para acceder a una vivienda en la ciudad de Olot. Unos resultados que, en realidad, no son objeto de discusión. Se ha debatido sobre el cómo, pero no sobre el objetivo de combatir las desigualdades. Deberemos, pues, evaluar si realmen-

te se superan las barreras actuales y las personas, independientemente de su raza u origen, pueden acceder a la vivienda en condiciones de igualdad.

## Conclusiones

**Hemos finalizado el apartado anterior apuntando que el proyecto se encuentra inconcluso. Falta convertir el proceso deliberativo en una política pública implementada y, por lo tanto, resulta imposible valorar los impactos reales y efectivos de la experiencia que hemos analizado. Sin embargo, a pesar de esta limitación, podemos apuntar algunas conclusiones que sintetizamos en cinco puntos.**

### Sobre el racismo en el ámbito inmobiliario

Este es el asunto que nos ha ocupado de manera sustantiva, podemos concluir que, a pesar de su invisibilidad en las actuales agendas políticas, se trata de un problema real y de amplio alcance. Su presencia se encuentra extendida y sus consecuencias son negativas e intensas tanto para las personas que lo sufren como para las comunidades donde se produce. La discriminación en el acceso a la vivienda, además, encaja perfectamente en la categoría de los llamados wicked problems, es decir, problemas de alta complejidad que no pueden ser abordados desde un único ángulo, sino que precisan ser rodeados, asumiendo su multidimensionalidad. Frente a la clásica simplificación sectorial y tecnocrática de las respuestas gubernamentales, el racismo inmobiliario exige tomar en consideración su complejidad y articular respuestas desde el diálogo entre múltiples perspectivas. Constatando esta complejidad irreductible, nuestra apuesta por abordarlo deliberativamente toma sentido y se ha mostrado como una opción adecuada.

No podemos olvidar, sin embargo, que se trata de un problema vinculado a la vulneración de derechos fundamentales, de manera que el debate sobre cómo abordarlo desde un ayuntamiento debe hacerse compatible con el compromiso de todas las autoridades a la hora de garantizar la igualdad de trato al conjunto de la ciudadanía, independientemente de su raza, origen o ascendencia. Es decir, no podemos obviar el imperativo de aplicar las leyes y, en este caso específico, la ley catalana sobre la igualdad de trato y la no discriminación, que aborda con la penalización de la discriminación de manera más específica. En cualquier caso, el artículo nos ha permitido reflexionar sobre esta tensión y, más genéricamente, sobre la idoneidad de aplicar respuestas deliberativas a asuntos relacionados con los derechos humanos. Desde el ámbito académico, se distingue entre el racismo biológico, basado en la supuesta superioridad o inferioridad de determinadas razas, y el racismo social o cultural, que se manifiesta en actitudes y comportamientos hacia grupos específicos debido a su cultura, costumbres o forma de

vida (Wieviorka y Zaslavski, 1994; Essed, 1991). En el caso estudiado, observamos un racismo de tipo social y cultural, en el que las personas con ciertos orígenes o ascendencias enfrentan barreras en el acceso a la vivienda, no por cuestiones económicas, sino por prejuicios culturales y estigmatización.

## **Sobre la dimensión racional de la deliberación**

Ya centrados en el proceso deliberativo, hemos obtenido unos resultados ambivalentes. Por un lado, hemos constatado cómo es posible articular un diálogo —por cierto, algo muy diferente de un sumatorio de demandas o de reivindicaciones— entre actores con posiciones confrontadas en torno a un asunto sensible y polémico. Inicialmente, el enfado y la desconfianza entre aquellos que afirman sufrir el racismo y aquellos que son acusados de comportamientos discriminatorios es tan intenso que parece imposible establecer espacios de encuentro e intercambio. Sin embargo, un proceso deliberativo permite acordar los términos de los desacuerdos y, de esta forma, alcanzar el inicialmente improbable intercambio de argumentos entre actores en conflicto.

Por otro lado, este caso también nos ha mostrado que los resultados de la racionalidad deliberativa han sido modestos. Ya Pericles afirmaba que la discusión era el camino hacia la sabiduría, mientras que más recientemente vinculamos el debate al concepto de inteligencia colectiva. Ciertamente, aunque los resultados concretos de nuestra experiencia han sido limitados. Hemos definido un diagnóstico compartido, identificado tres retos, trazado seis líneas estratégicas y concretado veintisiete acciones, pero en conjunto se trata de resultados bastante previsibles. No pretendemos menospreciar su importancia, que además se ve reforzada por el propio proceso, pero sí reconocer que probablemente las soluciones mágicas no existen, ni siquiera cuando sumamos esfuerzos y conocimientos diversos.

## **Sobre la dimensión relacional de la deliberación**

Se trata de una dimensión delicada y que puede verse afectada por la evolución de un proceso del que todavía se espera la respuesta gubernamental. Sin embargo, sí podemos anticipar la capacidad del encuentro y del diálogo a la hora de reconstruir puentes. Puentes inestables, efectivamente, pero que nos permiten vislumbrar la capacidad de construcción conjunta desde la discrepancia. El caso que hemos analizado ha resultado una experiencia generadora de confianza y, por lo tanto, de capacidad de producir resultados en entornos de alta complejidad.

El espacio deliberativo, en definitiva, ha favorecido tanto el conocimiento como el reconocimiento de los otros, permitiendo de este modo que la estructura en red no se bloquee y dé lo mejor de su potencial. El matemático Arquímedes de Siracusa (287-212 a.C.) pronunció la

célebre frase “dadme un punto de apoyo y moveré el mundo”. Una red se inspira en este mismo principio, pues subraya que el método para lograr grandes respuestas no requiere de una fuerza concentrada (especializada sectorialmente), sino de modificar las relaciones y cambiar el ángulo de aproximación. Las redes permitirían, así, mover y transformar el mundo, aunque “el problema de este método es que requiere una gran dosis de paciencia y, sobre todo, de capacidad para enfrentarse al miedo” (Zeldin 1994, p. 193) —el miedo que despierta encontrarse con los otros, con aquellos con los que no estamos de acuerdo y entramos en conflicto—.

## **Sobre la relación entre deliberación y autoridad**

Este estudio nos muestra cómo las advertencias de la teoría resultan certeras al advertirnos sobre la necesidad de complementar ambas dimensiones, especialmente en casos como el que nos ha ocupado. De este modo, a pesar del desarrollo solvente y satisfactorio del proceso deliberativo, el atasco actual en la decisión que deben tomar las autoridades está llevando el caso del racismo inmobiliario en Olot al borde del abismo. El intercambio de razones puede haber resultado fructífero y el establecimiento de relaciones estimulante, pero sin la decisión de implementar una política pública que pretenda incidir en el racismo inmobiliario todo pierde sentido. Es más, la deliberación sin autoridad puede convertirse en una maniobra de distracción y, de este modo, desactivar y frustrar todos los éxitos que puedan haberse cosechado en el camino.

## **Sobre el hecho de tratarse de una investigación académica con voluntad de transferencia**

Este caso ofrece resultados esperanzadores. No tenemos dudas a la hora de valorar la colaboración entre la Universidad y el ayuntamiento. Tampoco sobre la riqueza de la intersección entre la teoría y la práctica; una riqueza que alimenta tanto los conocimientos académicos como la capacidad de entender e interpretar la realidad. Hemos aprendido sobre racismo en el ámbito inmobiliario en una ciudad mediana del norte de Cataluña, pero también sobre los potenciales y los límites de conceptos como la racionalidad deliberativa, los problemas de complejidad irreductible, la gestión de redes o lo que implica apostar por nuevas formas de gobernanza. Necesitamos, pues, de una academia interesada en su entorno y que escuche los retos de la ciudadanía. Una necesidad que, sin albergar dudas al respecto, enriquece tanto a nuestra sociedad como a nuestra academia.

Finalmente, hemos recorrido un camino en el que han confluído dos ámbitos de estudio distintos: el racismo inmobiliario y los procesos deliberativos que acompañan la definición de políticas públicas. Esta aproximación genera dificultades conceptuales y metodológicas, pues nos enfrentamos a campos académicos con su propia literatura y sus investigaciones específi-

cas. Pero creemos que, a pesar de los riesgos científicos, trabajar en las fronteras resulta muy estimulante intelectualmente. También nos permite que los diferentes enfoques se enriquezcan mutuamente. En este sentido, se nos abre un fructífero campo de investigación donde continuar combinando el enfoque del giro deliberativo en las políticas públicas con ámbitos sustantivos de intervención pública. De este modo, pensamos, podremos contribuir a una ciencia involucrada con la práctica y la transferencia.

## Referencias

- Ayuntamiento de Barcelona (2017). *Oficina per la No Discriminació. Mesura de Govern*. Servei de Drets de Ciutadania i Diversitat.
- Ansell, C., Sorensen, E., y Torfing, J. (2022). Public Administration and Politics Meet Turbulence: The Search for Robust Governance Responses. *Public Administration*, 101(1), 3-22 <https://doi.org/10.1111/padm.12874>
- Aristóteles. (1998). *Política*. Alianza.
- Balibar, É. (1991). *Esfemas de la justicia: Nacionalismo y racismo*. Editorial Debate.
- Barber, B. (2004). *Democracia Fuerte*. Editorial Alhambra.
- Baron, J. N., y Pfeffer, J. (1994). The Social Psychology of Organizations and Inequality. *Social Psychology*, (57), 190-209.
- Benhabib, S. (Ed.). (1996). *Democracy and Difference: Contesting Boundaries of the Political*. Princeton University Press.
- Blanco, I., y Gomà, R. (Eds.). (2022). *¿Vidas Segregadas? Reconstruir Fraternidad*. Tirant Humanidades.
- Bovens, M., y Hart, P. (2011). *Understanding Policy Fiascos*. Transaction Publishers.
- Breckon, J., Hopkins, A., y Rickey, B. (2019). *Evidence vs Democracy. How 'mini-publics' can traverse the gap between citizens, experts, and evidence*. NESTA Foundation.
- Bregman, R. (2021). *La Humanitat: Una Història d'Esperança*. Editorial Empúries.
- Brugué, Q. (2012). *¿Es la Política, Idiotes*. Accent Editorial.
- Brugué, Q. (2014). Políticas Públicas: Entre la Deliberación y el Ejercicio de Autoridad. *Cuadernos de Gobierno y Administración Pública*, 1(1), 37-55.
- Brugué, Q. (2022). *Organizaciones que Saben, Organizaciones que Aprenden*. INAP.
- Brugué, Q. (2023). *Guía sobre Participación Ciudadana en Planes y Programas Públicos*. Ministerio de Hacienda y Función Pública.
- Brugué, Q., y Casademont, X. (2023). *Informe sobre la Cohesión Social a Olot*. Consorci d'Acció Social de la Garrotxa.
- Charles, C. Z. (2003). The Dynamics of Racial Residential Segregation. *Annual Review of Sociology*, (29), 167-207.
- Checa, F., y Arjona, A. (2006). Segregación y condiciones residenciales de los inmigrantes africanos en Almería, España. *Migraciones*, 3(3), 81-106. <https://revistas.upcomillas.es/index.php/revistamigraciones/article/viewFile/2913/2696>
- Checa, F., y Arjona, A. (2011). Segregación residencial de la población extranjera en Andalucía, España. *Papeles de Población*, 17(70), 28-45.

- Cheng, L., Drayton, C., Chouldechova, A., y Vaithianathan, R. (2024). Algorithm-Assisted Decision Making and Racial Disparities in Housing: A Study of the Allegheny Housing Assessment Tool. En S. Das, B. P. Green, K. Varshney, M. Ganapini y A. Renda (Eds.), *Proceedings of the AAAI/ACM Conference on AI, Ethics, and Society (AIES-24)* (pp. 281-292). AAAI Press. <https://doi.org/10.1609/aies.v7i1.31636>
- Consorci Acció Social de la Garrotxa (2023). *Memòria 2022*.
- Cortes Generales del Reino de España (23 de noviembre 1995). Ley Orgánica del Código Penal. [Ley 10 de 1995].
- Essed, P. (1991). *Understanding Everyday Racism: An Interdisciplinary Theory*. Sage Publications.
- Escobar, O., Nelis, P., y Paterson, A. (2019). *Strengthening Community Councils*. Scottish Community Development Centre.
- Farnell, T. (2020). *Community Engagement in Higher Education: Trends and Policies*. European Commission.
- Fischer, F. (2003). *Reframing Public Policy. Discursive Politics and Deliberative Practices*. Oxford University Press.
- Forester, J. (1999). *The Deliberative Practitioner. Encouraging Participatory Planning Processes*. The MIT Press.
- Fitó, A., Espinach, X., Gras, R., y Ramos, J. (2020). *La Clau Pot Ser un Nom: Detecció d'evidències de discriminació en l'accés al mercat de lloguer d'habitatge a Barcelona*. Ajuntament de Barcelona.
- Fitó, A. (2021). *Discriminació a la Carta: Exclúsió per Motius Ètnics del Mercat de Lloguer d'Habitatge de Barcelona*. Ajuntament de Barcelona.
- García Martín, A., y Buch Sánchez, E. (2020). *¿Se alquila? Racismo y xenofobia en el mercado del alquiler*. Asociación Provivienda.
- Generalidad de Cataluña. (30 de diciembre de 2020). Ley de igualdad de trato y no discriminación. [Ley 19 de 2020]. DO: 8307
- Geyer, R., y Rihani, S. (2010). *Complexity and Public Policy*. Routledge.
- Goldsmith, S., y Eggers, W. D. (2004). *Governing by Network. The New Shape of the Public Sector*. Brookings Institution Press.
- Gutmann, A., y Thompson, D. (2004). *Why Deliberative Democracy?* Princeton University Press.
- Habermas, J. (1996). *La Inclusión del Otro: Estudios de Teoría Política*. Paidós.
- Hajer, M. A., y Wagenaar, H. (2003). *Deliberative Policy Analysis: Understanding Governance in the Network Society*. Cambridge University Press.
- Innerarity, D. (2011). *La Democracia del Conocimiento: Por una Sociedad Inteligente*. Paidós.
- Klinenberg, E. (2021). *Palacios del Pueblo: Políticas para una Sociedad más Igualitaria*. Capitán Swing.
- Kooiman, J. (Ed.). (1993). *Modern Governance. New Government-Society Interactions*. Sage.
- Kooiman, J. (2003). *Governibng as Governance*. Sage.
- Lindblom, C. E. (1965). *The Intelligence of Democracy*. Free Press.
- Lewis-Faupel, S., y Tenev, N. (2024). *Racial and Ethnic Disparities in Mortgage Lending: New Evidence from Expanded HMDA Data*. arXiv. <https://arxiv.org/pdf/2405.00895>
- Maldonado, M. A. (2016). *La Democracia Sentimental, Política y Emociones en el Siglo XXI*. Página Indómita.
- Mansbridge, J. (1983). *Beyond Adversarial Democracy*. Chicago University Press.
- Marsh, D. (Ed.). (1998). *Comparing Policy Networks*. Open University Press.
- Martínez Goytre, E., Álvarez Puerta, F., García Martín, A., Morenos Páez, M., Parejo Pérez, D., y Sánchez Zorzo, I. (2022). *Discriminación racial en el ámbito de la vivienda y los asentamientos informales (Informe)*. Ministerio de igualdad del gobierno de España. [https://www.lamoncloa.gob.es/serviciosdeprensa/notasprensa/igualdad/Documents/2022/180322\\_Informe\\_Discriminacion\\_racial\\_2022.pdf](https://www.lamoncloa.gob.es/serviciosdeprensa/notasprensa/igualdad/Documents/2022/180322_Informe_Discriminacion_racial_2022.pdf)

- Osborne, S. (Ed.). (2010). *The New Public Governance?* Routledge.
- Pager, D., y Shepherd, H. (2008). The Sociology of Discrimination: Racial Discrimination in Employment, Housing, Credit and Consumer Markets. *Annual Review of Sociology*, (74), 181-209.
- Parlamento de Cataluña. (28 de diciembre de 2007). Ley del derecho a la vivienda. [Ley 18 de 2007]. DO: 5044
- Pierre, J. (Ed.). (2000). *Debating Governance. Authority, Steering and Democracy*. Oxford University Press.
- Rittel, H. W. J., y Webber, M. (1973). Dilemmas in General Theory of Planning. *Policy Sciences*, 4(2), 155-169.
- Rodríguez-Calles, L., y Estrada-Villaseñor, C. (2022). La exclusión residencial de la población inmigrante: Estudio de caso de Terrassa (Barcelona) y Torre-Pacheco (Murcia). *Ciudad y Territorio Estudios Territoriales*, 54(213), 621-640. <https://doi.org/10.37230/CyTET.2022.213.6>
- Roscigno, J. (2007). *The Face of Discrimination. How Race and Gender Impact Work and Home Life*. Rowman y Littlefield.
- Scharpf, F. (1994). Games Real Actors Could Play: Positive and Negative Coordination in Embedded Negotiations. *Journal of Theoretical Politics*, (6), 27-53.
- Serrano Sanz, F., Holocher-Ertl, T., Kieslinger, B., Sanz García, F., y Silva, C. G. (2014). *White Paper on Citizen Science for Europe*. European Commission. [https://ec.europa.eu/futurium/en/system/files/ged/socientize\\_white\\_paper\\_on\\_citizen\\_science.pdf](https://ec.europa.eu/futurium/en/system/files/ged/socientize_white_paper_on_citizen_science.pdf)
- Sorensen, E., y Torfing, J. (2005). The Democratic Anchorage of Governance Networks. *Scandinavian Political Studies*, 28(3), 195-218.
- SOS Racismo (2021). *Invisibles. L'Estat del Racisme a Catalunya* (Informe 2020). [http://www.sosracisme.org/wp-content/uploads/2021/03/Invisibles-2020-digital\\_compressed.pdf](http://www.sosracisme.org/wp-content/uploads/2021/03/Invisibles-2020-digital_compressed.pdf)
- Stone, D. (2002). *Policy Paradox: The Art of Political Decision-Making*. Norton y Company.
- Thompson, G., Frances, J., Levacic, R., y Mitchell, J. (Eds.). (1991). *Markets, Hierarchies y Networks: The Coordination of Social Life*. Sage.
- Torres, F. (2009). La inserción residencial de los inmigrantes en la costa mediterránea española (1998-2007): Co-presencia residencial, segregación y contexto local. *AREAS*, (28), 73-87.
- Turner, M. A., y Ross, S. L. (2003). *Discrimination in Metropolitan Housing Markets*. Department of Housing and Urban Development. <https://www.urban.org/sites/default/files/publication/42796/900834-Discrimination-in-Metropolitan-Housing-Markets.PDF>
- Wacquant, L. J. D. (2024). *Racial domination*. Polity Press
- Wieviorka, M., y Zaslavski, D. (1994). El resurgimiento del racismo: sus múltiples interpretaciones. *Estudios Sociológicos*, 12 (34), 37-47.
- Wildavsky, A. (1979). *Speaking Truth To Power*. Little Brown.
- Zeldin, Th. (1994). *Historía Íntima de la Humanidad*. Plataforma Editorial.

## Acerca de los autores

### Quim Brugué

Licenciado en Ciencias Económicas (Universidad Autónoma de Barcelona), diploma en Análisis de Datos para las Ciencias Sociales (Essex University) y doctor en Ciencia Política y de la Administración (UAB). Ha realizado estancias de investigación en Oxford y Cambridge. Actualmente, es catedrático de Ciencia Política en la Universidad de Girona. Ha sido vicedecano, coordinador de titulaciones y máster en Gestión Pública. Entre 2003 y 2008, fue director general de Participación Ciudadana en la Generalitat de Catalunya, especializado en gestión pública y políticas públicas.

### Eduard Carrera-Fossas

Doctor en Educación por la Universitat de Girona, con la tesis "Innovación social, pobreza y vulnerabilidad en pequeños municipios de Girona". Licenciado en Ciencias del Trabajo y Máster en Análisis Político por la UOC. Diplomado en Resolución de Conflictos Públicos y Mediación Comunitaria por la Fundación UdG. Profesor en Trabajo Social y Educación Social de la UdG. Coordinador del Máster en Movimientos Migratorios y Codirector del Postgrado en Resolución de Conflictos. Su investigación abarca trabajo social, políticas públicas, migraciones y mediación comunitaria.

### Mostafa Shaimi

Profesor asociado en el Departamento de Derecho Público de la Universidad de Girona, donde imparte clases en los grados de Criminología y Educación Social, así como en los másteres en Enseñanza del Español y Catalán como lenguas extranjeras y en Diversidad Religiosa. Coordinador del máster en Diversidad Religiosa: Pensamiento, Realidad, Gobernanza, y del curso "Visibilizando los Racismos: Discursos, Prácticas y Resistencias" (UdG). Su enfoque académico se centra en la diversidad, el racismo y la gobernanza religiosa.

## Daniel Tarragó

Sociólogo y profesor asociado en el Departamento de Sociología de la UAB. Autor de diversos estudios sobre la administración pública. Conferencista y docente en seminarios, cursos, másteres y posgrados sobre participación, democracia, gestión pública e innovación, en universidades e instituciones de España y Latinoamérica. Cofundador y socio-director de NEÒPOLIS. Colabora con medios escritos y participa en charlas y conferencias sobre participación y democracia.

**Para citar este artículo:**

Brugué, Q., Carrera-Fossas, E., Shaimi, M., y Tarragó, D. (2024). Abordar el racismo en el acceso a la vivienda desde la deliberación pública. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, (91), 161-187. <https://doi.org/10.69733/clad.ryd.n91.a420>

