

Proyectos de **I+D+i**
2011-2015



Condiciones de habitabilidad de población desfavorecida. Análisis cartográfico-social en Andalucía

Universidad de Granada



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



Unión Europea

Fondo Europeo
de Desarrollo Regional



Condiciones de habitabilidad de población desfavorecida. Análisis cartográfico-social en Andalucía

© Agencia de Obra Pública de la Junta de Andalucía. Consejería Fomento y Vivienda. Junta de Andalucía. 2015

Universidad de Granada

Dra. Carmen Egea Jiménez (Granada, Universidad de Granada)
Investigadora Principal

Dr. Danú A. Fabre Platas (Xalapa, Universidad Veracruzana)

D. José Antonio Nieto Calmaestra (Sevilla Instituto de Estadística y Cartografía de Andalucía)

Dr. Eugenio Cejudo García (Granada, Universidad de Granada)

D. José Antonio Cañete Pérez (Granada, Universidad de Granada)

Dr. Francisco Navarro Valverde (Granada, Universidad de Granada)

Dr. Francisco Toro Sánchez (Granada, Universidad de Granada)

Dr. Alberto Capote Lama (Granada, Universidad de Granada)

D. Luis Miguel Escolano (Granada, Universidad de Granada)

Dr. Juan Carlos Maroto Martos (Granada, Universidad de Granada)

Granada. 01-04-2015

1. Introducción y antecedentes

El Proyecto de Investigación titulado *Condiciones de habitabilidad de población desfavorecida. Análisis cartográfico-social en Andalucía* tiene como objetivo principal conocer las condiciones de habitabilidad en las que vive la población desfavorecida de Andalucía. De manera concreta, el estudio comprende varios procesos de análisis y una propuesta de acción que atenderá las ocho capitales de provincia de dicho territorio.

Lo que aquí proponemos es realizar un análisis cartográfico y social que permita conocer dónde están las zonas desfavorecidas y las características de la población que las habita; explorar y explicar cómo están siendo afectadas estas zonas y sus habitantes por la situación actual de crisis y por los procesos de renovación urbana que se están acometiendo en las respectivas ciudades comprendidas en el estudio. Y, finalmente, ofrecer insumos claros y concretos que orienten la toma de decisión y de acción.

Se entiende aquí el término “desfavorecimiento” como la situación de desventaja en la que se encuentran personas o grupos con respecto a otras personas o grupos mejor posicionadas por su edad, condiciones físicas, formación académica, situación laboral y económica, composición familiar, etc.; dichas características se ven reflejadas en las condiciones de habitabilidad en las que viven y en su ubicación espacial dentro de las ciudades. El desfavorecimiento se puede entender como una “antesala” a situaciones de vulnerabilidad, marginación, desigualdad o exclusión social; aunque no tienen que producirse necesariamente.

Es oportuno señalar que la propuesta presentada ahora toma como referencia el trabajo realizado con anterioridad por la Investigadora Principal, Dra. Egea, y el Sr. Nieto, uno de los miembros del equipo de investigación, sobre *Vulnerabilidad del tejido social de los barrios desfavorecidos de Andalucía. Análisis y potencialidades*, de manera que el que se plantea ahora se puede entender como una continuación o seguimiento de éste.

Posteriormente, la Investigadora Principal del Proyecto y el Sr. Nieto han seguido trabajando en este tema considerando sus posibilidades de aplicación a otros ámbitos; de hecho la Dra Egea ha realizado sucesivas estancias en la Universidad Veracruzana (verano 2012 y verano 2103), en concreto en el Instituto de Investigaciones y Estudios Económicos y Sociales (Xalapa, Ver., México) junto con el Dr. Danú A. Fabre Platas, miembro del equipo de investigación. Con estas estancias se ha avanzado en el diseño de un Índice de Desfavorecimiento y se ha visto sus posibilidades de aplicación en ciudades del Estado de Veracruz (Veracruz, Xalapa, Minatitlan, Coatzacoalcos, Córdoba, etc.); al tiempo que ha sido posible participar en alguna reunión científica y publicar resultados (Fabre, Nieto y Guerra, 2013; Fabre, Egea y Nieto, 2014).

2. Objetivos perseguidos y resultados previsibles

Objetivo general: Generar estrategias y pautas de acción pública orientadas hacia las mejoras concretas de habitabilidad en las ciudades andaluzas.

Objetivos específicos:

- Recuperar las posibilidades ofrecidas a través del Índice de Desfavorecimiento diseñado en 2007 y redefinido con posterioridad para el estudio de dinámicas urbanas en las ciudades del Estado de Veracruz.

- Delimitar geo-espacialmente las zonas más desfavorecidas y los grupos más vulnerables o potencialmente vulnerables, los desfavorecidos, explorando con detenimiento fuentes estadísticas tradicionales (Censo y Padrón) y otras alternativas.
- Establecer procesos de acercamiento a dicha población a través de una investigación de planeación social, aplicando herramientas que nos permitan conocer la opinión de dicha población en clara desventaja y/o en condiciones de riesgo social.
- Triangular la información estadística y la voz de la población misma con las experiencias teóricas y metodológicas del grupo de investigación en España y en América Latina, en concreto México, para generar líneas de acción que puedan ser traducidas a políticas públicas, y extrapolables como experiencia a otros ámbitos.

Como resultados previsibles de la investigación se espera conocer las condiciones de habitabilidad de la población desfavorecida, de manera que el estudio sirva de referencia para futuras políticas sociales y de vivienda; desde el punto de vista metodológico se espera identificar el Índice de Desfavorecimiento como un indicador apropiado para estudiar situaciones de desventajas y desigualdad, con la posibilidad de su aplicación en otras investigaciones sociales; y plantear fuentes alternativas y/o propias a las tradicionales del Censo de Población.

Asimismo, el equipo de investigación se compromete a dar publicidad al proyecto en la prensa de la UGR, local y otras; diseñar y gestionar una página web para el proyecto; realizar una reunión científica (foro o seminario) entre la primera y segunda fase de la investigación, en la que participen especialistas de ámbitos diferentes (académico-científico, administración y líderes de opinión) sobre el tema del proyecto; asistir a reuniones científicas donde se puedan presentar resultados de la investigación para contar con pares y, en este dialogo, enriquecer los resultados obtenidos en el proyecto; publicar libros monográficos donde se recojan los resultados de la investigación y la reunión científica, y en revistas científicas especializadas y de impacto.

3. Aspectos innovadores y justificación del proyecto

3. 1. Aspectos innovadores y justificación del proyecto

La alarma en cuanto a la habitabilidad de las ciudades surgió en los 90, debido a la sinergia entre el creciente proceso urbano y el empeoramiento de las condiciones de vida en las ciudades. La respuesta llegó desde la ONU, con el Programa Hábitat II (1996), y en el estado español quedó plasmada en las Jornadas Técnicas *Vivienda y hábitat, condiciones de la exclusión social* realizadas por el Ministerio de Asuntos Sociales y Trabajo (1997) ante la recomendación de la OCDE. Dada la escasez de información sobre los barrios desfavorecidos, se consideró prioritario realizar estudios que analizaran cuantitativa y cualitativamente la situación y evolución de las ciudades españolas desde el punto de vista de la cohesión social. Posteriormente, el Ministerio de Fomento ha creado el Observatorio de Vulnerabilidad Urbana, una interesante iniciativa donde se pueden consultar insumos importantes para el desarrollo de nuestra propuesta.

Así, el proyecto planteado se enmarca en un momento de profundos cambios urbanos y territoriales. El interés por estos cambios se manifiesta de diferentes formas y desde diferentes ámbitos, subyaciendo la reivindicación del “derecho a la ciudad y a la ciudadanía”, planteado en los años sesenta por Lefevre (1969), y retomado posteriormente por Borja (2004 y 2013) y Harvey (2008) entre otros autores; a lo que se suma la visibilización de esta reivindicación a

través de manifestaciones como el movimiento internacional *100 Ciudades por la Paz*, la iniciativa *Carta Mundial por el Derecho a Ciudad* y *Carta por el Derecho de las Mujeres a la Ciudad*, cuyo contenido se ha presentado en distintos Foros Sociales desde 2004.

A escala de la Comunidad Europea están los documentos promovidos desde la Campaña de Ciudades Europeas Sostenibles, iniciada en 1994, en los que se tratan temas como “la justicia social”, “la calidad habitacional”, “la participación ciudadana”, “el diseño urbano”... (Carta Aalborg, 1994; Declaración de Sevilla, 1999; Aalborg + 10, 2004; Leipzig, 2007; etc.). Todo ello sin olvidar movimientos ciudadanos de calado: “Salvem el Cabanyal” (Valencia); los relacionados con el PERI de la Ciutat Vella como el Forat de la Vergonya -Agujero de la Vergüenza- (Barcelona); la Asociación de Vecinos La Traïña (barrio Pescadería-Chanca, Almería); Federación de Asociación de Vecinos 5 de Abril (barrio Cádiz-Centro, Cádiz); Asociación Adrenalina 4x4 (barrio Torreblanca, Sevilla); los que han conllevado el proceso de renovación urbana en la Zona San Luis-Alameda (Sevilla); o los más recientes desarrollados en el barrio de El Gamonal (Burgos) y en el Can Vies (Barcelona); sin olvidar las actuaciones de la plataforma Stop Desahucios.

Se trata en definitiva de un cambio de mentalidad, un posicionamiento teórico nuevo, atractivo y convocante, de una nueva filosofía acerca de “cómo debe ser una ciudad”, “a quién sirve la ciudad”, “para quien es la ciudad”, que puede influir de forma positiva en procesos urbanos que por su diseño y estrategia intrínseca genera o puede generar situaciones de desigualdad y vulnerabilidad social.

Además, unido a lo anterior la investigación que se pretende llega en un momento muy interesante; por un lado, porque la crisis ha podido suponer un retroceso en alcances sociales ya conquistados, y la ciudad es el ámbito donde mejor se pueden experimentar y observar dichos retrocesos; porque las ciudades no han dejado de crecer y lo han hecho en base a grandes proyectos urbanísticos y procesos de renovación urbana donde la cohesión social y la sostenibilidad han seguido siendo un principio básico; y porque todo esto acontece en un momento donde se reclama más participación ciudadana, donde hay más movimientos sociales y participativos en demanda de una mayor función social de la vivienda y de un reconocimiento del Derecho a la Ciudad.

Desde la administración, y en concreto desde la Consejería de Fomento y Vivienda de la Junta de Andalucía, se hacen esfuerzos en dar respuestas a esta demanda creando instrumentos con una preocupación latente por el tema de la vivienda como el Observatorio de la Vivienda el cual tiene como funciones “la planificación, el estudio y el análisis del entorno y de la realidad social y económica andaluza del sector de la vivienda”; o el Registro Público Municipal de Demandantes de Vivienda Protegida, un instrumento de participación ciudadana en funcionamiento en todos los municipios, a través del cual se recogen las necesidades de vivienda existentes, las cuales permiten reorientar las políticas de vivienda y suelo de las Administraciones Locales.

La Consejería de Fomento y Vivienda de Andalucía también ha propiciado la publicación de numerosas obras de gran interés, suponiendo la que se derivará de esta investigación una contribución importante al conocimiento de la ciudad desde una perspectiva social.

Es importante señalar, finalmente, que la investigación supone igualmente una contribución desde el ámbito académico científico a los estudios que se centran en esta temática de las condiciones de habitabilidad en que vive la población y los riesgos sociales que puede conllevar determinadas actuaciones urbanísticas; como ejemplo se pueden señalar los trabajos de Alguacil, Gutiérrez y Hernández (2014); Morales, Alonso y Moreno (2012); Gómez y Mejía (2011); Navarro (2011); Carmona, Uscátegui y Correa (2010); De Pablos y Sousino (2010); Vicente (2009); Zulaica y Rampoldi (2009); Palacios (2008); Vinuesa (2008); siendo importantes las contribuciones ya realizadas por miembros del equipo de esta propuesta de investigación:

Fabre, Egea y Nieto (2014); Egea et al. (2013); Fabre, Nieto y Guerra (2013); Sánchez y Egea (2013); Egea et al. (2009); Domínguez, Egea y Nieto (2009).

3.2. Justificación del proyecto

El proyecto que se presenta se enmarca y responde a la preocupación de la Agencia de Obra Pública de la Junta de Andalucía (Consejería de Fomento) por desarrollar las Líneas Estratégicas del Plan Andaluz de Investigación, Desarrollo e Innovación (PAIDI); y en concreto en su interés por resolver problemas habitacionales y contar con propuestas que hagan realidad los principios del Derecho a la Ciudad como es la *función social de la vivienda*¹; preocupación e interés que se refleja en leyes como la Ley 1/2010, Reguladora del Derecho a la Vivienda en Andalucía; la Ley 4/2013 que define medidas para asegurar que la vivienda tenga una función social y las actividades que se deriven del Observatorio de la Vivienda de Andalucía; el Plan Marco de Vivienda y Rehabilitación contenida en el Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía (POTA); etc.

En este contexto se parte de la experiencia y del interés de la investigación desarrollada en 2007 y enriquecida en proyectos de seguimiento en años recientes (comentados ya en líneas anteriores). Después de este tiempo y en un contexto de crisis económica y social, al tiempo que en las ciudades se desarrollan importantes procesos de renovación urbana, es oportuno preguntarse ¿qué ha cambiado en las condiciones de habitabilidad de la población? ¿Cómo se han transformado las ciudades socio-espacialmente? ¿Cuál es la calidad habitacional de la población? ¿Qué ha mejorado, qué permanece y qué ha empeorado? ¿Qué podemos plantear, desde estas formas de expresión de dichas realidades, para incentivar mejoras en las condiciones de habitabilidad en estas ciudades de estudio?

Evidentemente, la vivienda como lugar privado de la vida y su entorno describe las condiciones en las que desarrollamos nuestras actividades. Las condiciones de habitabilidad que ofrecen ambos, la vivienda y su entorno, por encima de las diferencias entre personas y grupos, es lo que fundamenta la *función social de la vivienda*, es a lo que se tiene derecho, y es uno de los principios más básicos del Derecho a la Ciudad.

Cuando se hizo el trabajo de 2007 se contaba con una fuente de indudable valor, el Censo de Población de 2001 que permitía una explotación al cien por cien de una gran cantidad de variables, incluidas algunas novedosas sobre la percepción del espacio habitado, y a escala de sección. La explotación del Censo de 2011 reduce enormemente, cuando no anula, las posibilidades de análisis de la situación actual, entre otras cosas porque se ha realizado con una muestra, que restringe el uso de las secciones censales como unidad de referencia pues no en todas se recoge la misma información estadística al verse muchas de las unidades censales afectadas por la escasa representatividad de la muestra y por el secreto estadístico, además de

¹“2.5. Las ciudades deben inhibir la especulación inmobiliaria mediante la adopción de normas urbanas para una justa distribución de las cargas y los beneficios generados por el proceso de urbanización y la adecuación de los instrumentos de política económica, tributaria y financiera y de los gastos públicos a los objetivos del desarrollo urbano, equitativo y sustentable. Las rentas extraordinarias (plusvalías) generadas por la inversión pública, - actualmente capturadas por empresas inmobiliarias y particulares -, deben gestionarse en favor de programas sociales que garanticen el derecho a la vivienda y a una vida digna a los sectores que habitan en condiciones precarias y en situación de riesgo” (Carta Mundial del Derecho a la Ciudad).

por otras cuestiones como el redondeo. Esto hace que en gran medida haya que replantearse el uso del Censo de 2011 como fuente de referencia.

Esto justifica partir de los resultados de la investigación realizada en 2007, *Vulnerabilidad del tejido social de los barrios desfavorecidos de Andalucía. Análisis y potencialidades*, como referencia para investigar las condiciones de habitabilidad de la población desfavorecida en las 8 capitales de provincia de Andalucía.

La decisión de seleccionar estas 8 ciudades se argumenta de la siguiente manera: desde el punto de vista metodológico y estadístico porque es posible tener más información censal que en núcleos más pequeños; desde el punto de vista social porque es donde la crisis puede haber golpeado a familias y personas más vulnerables y desfavorecidas; y desde el punto de vista urbano porque es donde se están acometiendo mayores reformas urbanas y donde la “burbuja inmobiliaria” paralizó también más proyectos.

Así, la limitada utilidad del Censo de Población y Viviendas de 2011 implica el desarrollo de un importante trabajo de campo en base a la realización de encuestas y entrevistas en las “zonas desfavorecidas” y “muy desfavorecidas” identificadas en 2007 (Egea et al., 2008); al tiempo que se consultarán otras fuentes de información como el Padrón Municipal de Habitantes; las Concejalías de Urbanismo y los Planes de Urbanismo correspondientes; el Registro Público Municipal de Demandantes de Vivienda Protegida; Observatorio de Vulnerabilidad Social (Ministerio de Fomento); y colectivos de interés social atentos al tema de la vivienda.

