

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



## Regeneración urbana y cohesión social en Andalucía

Universidad Pablo de Olavide



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



Unión Europea

Fondo Europeo  
de Desarrollo Regional





# **Regeneración Urbana y Cohesión Social en Andalucía. Hacia un análisis evaluativo**

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

Universidad Pablo de Olavide, de Sevilla

Sevilla, 27/11/2013

## 1. Introducción y antecedentes

Uno de los objetivos principales de las políticas urbanas y territoriales consiste en reducir los procesos de desequilibrio inter-urbanos, pero también los de carácter intra-urbano. De hecho, respecto a estos últimos, tanto desde los propios gobiernos y administraciones locales, como desde otros niveles de gobierno, vienen desarrollándose diferentes recomendaciones y programas de actuación que normalmente adoptan la denominación de ‘planes o procesos de regeneración urbana’ (PRUs, en adelante). Estos suponen un conjunto de actuaciones, tanto sobre el espacio físico, como el desarrollo de servicios para la población de un territorio, un barrio específico, con el objeto de mejorar su calidad de vida y cohesión social.

A este respecto cabe destacar, por ejemplo, las recomendaciones que sobre regeneración urbana viene haciendo la Comisión Europea, así como la financiación de programas específicos, como por ejemplo, la Iniciativa URBAN I y URBAN II o la Iniciativa URBANA de los Ministerios de Economía y Hacienda y de Política Territorial (2006). En el caso de Andalucía, cabe destacar las recomendaciones incluidas en el Plan de Ordenación Territorial de Andalucía o los diferentes Planes de Rehabilitación de Espacios Urbanos, Vivienda y Cascos Históricos desarrollados desde la Consejería de Fomento y Vivienda.

Aunque cada programa tienen rasgos específicos, en su conjunto vienen dando lugar al desarrollo de un modo específico de intervención o política urbana, a saber: un ‘modelo de desarrollo urbano integral’. La idea que subyace a este modelo integral de desarrollo urbano es que la mejora de la cohesión social, tanto en sus aspectos tangibles referidos las condiciones de vida (viviendas y el espacio público, acceso al mercado de trabajo, la mejora de los servicios públicos, la creación de actividad económica, etc...), como a sus aspectos intangibles referidos a la involucración de la ciudadanía en la esfera pública y a actividades colectivas del barrio para enfrentar sus problemas (redes de socialidad y capital social, redes asociativas, actitudes de cooperación, etc...), dependen del grado de integralidad del diseño y aplicación de los PRUs. Muy resumidamente, la integralidad supone tres aspectos básicos: por un lado, la transversalidad de los temas o áreas de actuación que se abordan de manera que se afronte la multi-dimensionalidad de los problemas que suelen existir en los barrios; por otro lado, la existencia de cooperación entre distintas administraciones públicas para generar sinergias entre los recursos que poseen y las acciones que desarrollan cada una de ellas; y por último, la existencia de oportunidades para que la ciudadanía pueda participar en los PRU, de manera que se trate de una tarea compartida y participativa que, por ello, de lugar al desarrollo de actitudes colaborativas y el aprendizaje de la participación en acciones y proyectos colectivos.

En gran medida, la idea de que la integralidad es un elemento clave para que los PRUs alcancen sus objetivos se deriva de la práctica desarrollada en el marco de los programas antes mencionados (tanto autonómicos, como nacionales y europeos). Sin embargo, existen pocos análisis comparativos que presenten evidencias sobre sus efectos sobre la calidad de vida de la población de los territorios, los barrios, donde se actúa. En la mayoría de los casos los ejercicios evaluativos se centran en programas o territorios concretos, y fundamentalmente, en aspectos relacionados con la gestión de los proyectos o su grado de ejecución, prestando poca atención a sus efectos sobre la ciudadanía.

## **2. Objetivos perseguidos y resultados previsibles**

### **2.1 Objetivos**

El objetivo principal del proyecto consiste en analizar el efecto de los PRUs desarrollados en Andalucía. En concreto, con las siguientes finalidades:

- Conocer si los PRUs desarrollados en Andalucía se acercan al modelo integral de desarrollo urbano, y a partir de ahí, cuáles son sus aspectos comunes y las diferencias principales entre los PRUs.
- Evaluar la incidencia de los PRUs sobre la calidad de vida y la cohesión social de la población que reside en los territorios donde se aplican.

### **2.2 Metodología y resultados esperados**

Muy resumidamente, el proyecto se desarrollará en cuatro fases, cuya metodología y resultados básicos serían los siguientes:

En primer lugar se analizarán los programas a evaluar desde la perspectiva del modelo integral de desarrollo urbano, utilizando para ello documentación, datos secundarios y entrevistas entre informantes cualificados. Se crearán indicadores sobre las tres dimensiones básicas del modelo de desarrollo urbano integral, aplicándolos a cada caso analizado. Esta información se volcará en un catálogo de PRUs que incluyan, además de datos de identificación y localización geográfica, los valores que toman en los tres indicadores.

En segundo lugar, se estudiará el impacto de los programas sobre los ‘aspectos tangibles’ de la cohesión social de las áreas afectadas (condiciones vivienda, desempleo, formación, ...), aplicando un diseño cuasi-experimental mediante el análisis de datos secundarios procedentes de diferentes fuentes disponibles. En concreto, se comparará el cambio en una serie de indicadores entre los barrios donde se aplican PRUs y otros ‘barrios equivalentes’, esto es, barrios con características socioeconómicas similares a los barrios donde se aplican PRU. De existir efectos de los PRUs, los cambios entre barrios serían diferentes. Por tanto, el resultados de esta segunda fase sería un informe sobre el efecto de los PRUs sobre las condiciones de vida de la ciudadanía afecta por ellos.

En tercer lugar se estudiará el impacto de los programas sobre los aspectos tangibles y ‘no tangibles’ de la cohesión social (capital e innovación social, integración comunitaria, participación,...), mediante la aplicación de técnicas de análisis multi-nivel a datos de encuesta. Estas técnicas permiten conocer si ciertos rasgos contextuales referidos al lugar de residencia afectan a comportamientos y actitudes individuales con cierta independencia de los rasgos o atributo de su habitantes. En este proyecto interesa saber si el haber desarrollado un PRU en un barrios hace que sus residentes presenten un mayor grado de cohesión social, tanto en sus aspectos tangibles, como intangibles, frente a otros barrios equivalentes. Con este objetivo, se realizará una encuesta en un muestra representativa de barrios donde se ha aplicado un PRU y de ‘barrios equivalentes’. Por tanto, el resultado esperado será un informe que de cuenta del efecto de lo PRU sobre los aspectos tangibles e intangibles de la cohesión social.

En cuarto lugar, se desarrollará un Seminario/Taller entre agentes implicados en los PRUs analizados con el objetivo de presentar los resultados principales del proyecto. Pero también, para tratar de validar la metodología desarrollada para la evaluación de otros PRUs, así como delimitar estrategias de mejora para futuros PRU. El resultado esperado será un informe sobre la validez del proyecto desarrollado, su replicabilidad, así como recomendaciones para el desarrollo de PRUs.

### **3. Aspectos innovadores y justificación del proyecto**

#### **3.1 Aspectos innovadores**

El proyecto contribuye al análisis y evaluación de programas de actuación que desarrolla la Consejería de Fomento y Vivienda desde una perspectiva comparativa, un ejercicio no realizado previamente, sin que existan muchos ejercicios similares tanto a nivel nacional, como internacional. Se pretenden compara las actuaciones que se realizan desde la Consejería entre sí, pero también respecto a otros programas (por ejemplo, las iniciativas comunitarias)

Tal y como se ha indicado más arriba, en la mayoría de los casos se analizan y/o evalúan aspectos relativos a la gestión de los PRUs y/o su grado de ejecución, sin que sea común el análisis de su impacto sobre la ciudadanía. El proyecto RUCOSA se orienta, principalmente, al análisis de los efectos de los PRU sobre la cohesión social en el territorio y entre población donde se han aplicado. Por tanto, su finalidad no se centra en el análisis de la gestión de los programas, sino en su efecto sobre la calidad de vida de la ciudadanía.

Más concretamente, el proyecto desarrollará metodologías, diseños e indicadores para el análisis los PRUs y sus efectos sobre la cohesión social. Con ello se pretende aportar metodologías específicas, así como la aplicación de perspectivas analíticas novedosas (como por ejemplo, el análisis de los aspectos intangibles de la cohesión o la evaluación ciudadana de los PRUs).

#### **3.2 Justificación**

Aunque existe bastante 'práctica' en la aplicación de PRUs y su modelo integral de desarrollo urbano, existen pocos ejercicios evaluativos de carácter comparativo que vayan más allá del análisis de algún caso y para programas específicos. El proyecto RUCOSA supone el desarrollo de un ejercicio evaluativo de carácter comparativo entre diferentes áreas territoriales y programas. De este ejercicio pueden derivarse estrategias de mejora para el diseño de los PRUs, tanto por parte de autoridades públicas autonómicas, como para los gobiernos municipales o los agentes cívicos. Por tanto, además de los objetivos relacionados con el análisis de los PRUs y sus efectos sobre la ciudadanía, cabe destacar otros dos objetivos:

\* desarrollar metodologías e indicadores específicos sobre el desarrollo e impacto de los PRUs, que sean replicables, y por tanto, puedan usarse en el análisis y evaluación de otros programas y experiencias.

\* ofrecer información que permita establecer orientaciones para desarrollar estrategias de mejora en los programas de regeneración urbana en Andalucía.

