

Regeneración urbana en Andalucía ¿Qué? ¿Cómo? ¿Con qué resultados?

Ciclo de talleres

«El Gobierno Local a debate»

Clemente J. Navarro

Universidad Pablo de Olavide

Centro de Sociología y Políticas Locales-The Urban Governance Lab



Regeneración urbana
en Andalucía

¿Qué? ¿Cómo?

¿Con qué resultados?

Ciclo de talleres «El Gobierno Local a debate»

Regeneración urbana en Andalucía ¿Qué? ¿Cómo? ¿Con qué resultados?

Ciclo de talleres

«El Gobierno Local a debate»

Clemente J. Navarro

Universidad Pablo de Olavide

Centro de Sociología y Políticas Locales-The Urban Governance Lab



Edita:

Fundación Pública Andaluza Centro de Estudios Andaluces, Consejería de la Presidencia, Administración Local y Memoria Democrática, Junta de Andalucía

© Del texto: los autores, 2018

© De la edición:

Fundación Pública Andaluza Centro de Estudios Andaluces

Bailén, 50 — 41001 Sevilla

Tel.: 955 055 210

Fax: 955 055 211

www.centrodeestudiosandaluces.es

Primera edición, noviembre de 2018

ISBN: 978-84-948688-6-3

1.	INTRODUCCIÓN.....	9
2.	SOBRE LA REGENERACIÓN URBANA: ¿QUÉ?, ¿POR QUÉ?, ¿CÓMO?.....	10
3.	ELEMENTOS PARA LA REFLEXIÓN Y EL DEBATE: OBJETIVOS, ENFOQUE EVALUATIVO Y METODOLOGÍA	12
4.	PRINCIPALES RESULTADOS.....	15
5.	ALGUNAS CONCLUSIONES: DE LA REGENERACIÓN URBANA A LA IDEA DE LAS <i>POLÍTICAS URBANAS</i>	22

El Observatorio del Gobierno Local en Andalucía (OGLA)

viene celebrando ininterrumpidamente desde 2012 el Ciclo de Talleres 'El Gobierno Local a Debate'. Con estos encuentros el Centro de Estudios Andaluces conforma un núcleo de reflexión, análisis, diagnóstico y propuestas a partir de las contribuciones que diferentes expertos del mundo académico, de los actores políticos y responsables públicos, así como del personal técnico de este sector. Es, en este contexto, en el que se pretende la generación de una masa crítica de intercambio de conocimientos y experiencias que permitan la elaboración de propuestas de actuación para el mundo local.

El Comité Asesor del OGLA, en el que participan especialistas de las universidades andaluzas, así como representantes institucionales del mundo local, elabora la agenda de actuaciones anuales. En ella se incluyen la organización de los talleres que abordan asuntos de interés público y claves para los gobiernos y administraciones locales.

Con esta finalidad, desde el año 2014, la metodología de trabajo en estos encuentros es eminentemente práctica. Los talleres se estructuran en dos partes. En primer lugar, la persona especialista propuesta por el Comité Asesor del OGLA presenta un breve diagnóstico sobre el asunto que se aborda, así como algunas estrategias y/o experiencias desarrolladas al respecto a modo de ejemplo. En segundo lugar, se abre un turno de debate en el que intervienen todas las personas participantes, que provienen tanto del ámbito académico como de la Administración Pública.

Este documento recoge el contenido del taller «Regeneración urbana en Andalucía. ¿Qué? ¿Cómo? ¿Con qué resultados?» que se celebró el 1 de febrero de 2017 en la sede del Centro Andaluz de Arte Contemporáneo con el catedrático de Sociología de la Universidad Pablo de Olavide, Clemente NavarroYáñez como ponente invitado.

Regeneración urbana en Andalucía. ¿Qué? ¿Cómo? ¿Con qué resultados?

Clemente J. Navarro

Universidad Pablo de Olavide

Centro de Sociología y Políticas Locales-The Urban Governance Lab

1. Introducción

Este texto resume el enfoque y principales resultados del Proyecto Regeneración Urbana y Cohesión Social en Andalucía (RUCOSA) que, financiado en el marco del programa de I+D+I de la Consejería de Fomento y Vivienda y Fondos FEDER, ha tenido como objetivo evaluar procesos de regeneración urbana desarrollados en Andalucía. El diseño del proyecto, así como su desarrollo, se han mejorado como resultado de las reuniones mantenidas con las personas integrantes del equipo del proyecto pertenecientes a la Consejería de Fomento y Vivienda. Los responsables de su desarrollo y, especialmente, de lo reflejado en sus publicaciones, son los miembros del equipo de investigación del Centro de Sociología y Políticas Locales (CSPL-UPO)¹.

Este texto también refleja avances del proyecto URBAN-IMPACTS (CSO2015-70048-R, MINECO/FEDER) que se está desarrollando con el objeto de analizar los procesos de regeneración urbana aplicados en ciudades españolas en el marco de iniciativas de la Unión Europea. Su objetivo principal es estudiar el impacto socio-económico de estos proyectos y su influencia en el desarrollo urbano, prestando especial atención a su capacidad para generar *entornos innovadores* en las ciudades.

¹ Evidentemente cabría considerar como co-autores de este texto a los miembros del equipo de investigación que desarrollaron gran parte del mismo.

Se presentan algunos argumentos y resultados empíricos del proyecto RUCOSA² con el objeto de aportar ideas y evidencias que sean de utilidad para reflexionar sobre las políticas urbanas en el marco del Observatorio del Gobierno Local en Andalucía, dado que los procesos de regeneración urbana constituyen un caso ejemplar al respecto. No se pretende, pues, que el objeto de la reflexión sea el proyecto en sí mismo, sino ofrecer un marco para la discusión sobre el tipo de políticas analizadas en el mismo, como se viene haciendo en el proyecto URBAN-IMPACTS³.

2. Sobre la regeneración urbana: ¿Qué?, ¿Por qué?, ¿Cómo?

La *idea* de la regeneración urbana parte de dos *supuestos* centrales: de un lado (1) el reconocimiento de la existencia de procesos de desigualdad y segregación urbana, como distribución desigual de personas y recursos en el espacio urbano; de otro lado (2) la distribución desigual de 'oportunidades', en la medida en que cada espacio urbano ofrece diferentes oportunidades vitales a sus residentes, con cierta independencia de sus recursos o capacidades individuales.

Esta circunstancia supone que la calidad de vida no sólo depende de características, recursos o actitudes de las personas residentes, sino también de las oportunidades que ofrece el contexto en el que residen. La concentración de desigualdades en determinados espacios urbanos y la existencia del efecto contextual del barrio justificaría el desarrollo de programas de actuación en áreas urbanas específicas, con independencia y/o además del desarrollo de políticas de carácter sectorial (salud, empleo, educación, urbanismo...).

En su práctica, esta idea se plasma a través de políticas e iniciativas de regeneración urbana que combinan diferentes estrategias de intervención, en diferentes contextos, con el objetivo de mejorar los recursos, actitudes y capacidades de las personas residentes del barrio, las oportunidades que éste les ofrece, así como potenciar el efecto conjunto de los aspectos anteriores. Para ello, se trata de movilizar a diferentes agentes que pueden aportar recursos a su desarrollo, dando lugar a diferentes procesos y coaliciones de gobernanza, tanto en su diseño, como durante su implementación.

2 Los detalles sobre el proyecto RUCOSA pueden consultarse en la página web (<http://www.centrosociologia.geographica.gs/>), así como en una breve monografía de carácter divulgativo que puede descargarse gratuitamente.

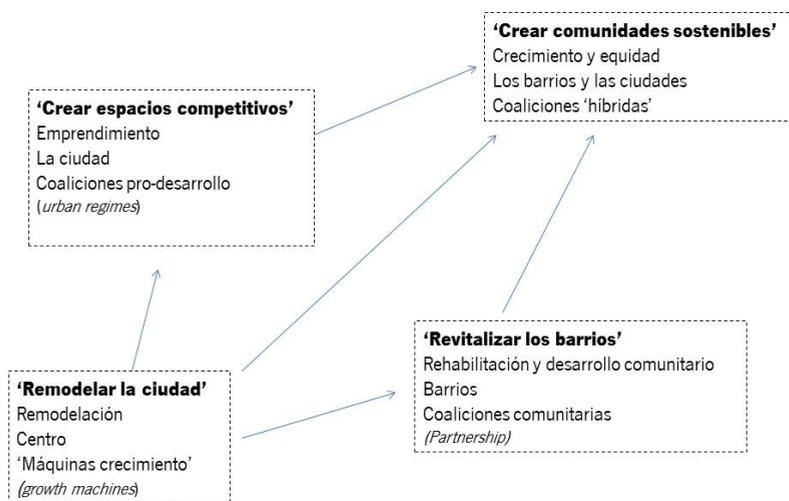
3 Sobre el proyecto URBAN IMPACTS: <https://www.upo.es/investiga/urbanimpacts/es/home/>.

Ahora bien, cada política de regeneración urbana delimita una orientación (o *policy frame*) que se refleja en los objetivos, estrategias de intervención, áreas territoriales elegibles y el tipo de coalición de gobernanza que incentivan. Estos *frames* han ido cambiando desde mediados del siglo pasado y su *acumulación* ha dado lugar a la ampliación de áreas de intervención y el tipo de actores involucrados, y más en general, a la idea de la integralidad en los procesos de regeneración urbana (de objetivos, estrategias y actores).

Muy brevemente, pueden describirse cuatro grandes *policy frames* que describen esta tendencia:

- Remodelar la ciudad (principalmente el espacio físico de los centros urbanos).
- Revitalizar los barrios (mejorar la habitabilidad e integración social en barrios degradados).
- Crear espacios competitivos (fomentar la competitividad de los territorios).
- Crear comunidades sostenibles (económica, social, territorial y medioambientalmente).

Ilustración 1. Los *frames* de la regeneración urbana



De hecho, los análisis de los proyectos de regeneración urbana que vienen realizándose en el marco del proyecto URBAN-IMPACTS ponen de manifiesto esta evolución, principalmente, desde el *frame* centrado en *revitalizar los barrios* al de *crear comunidades sostenibles* en el marco más general que ha ido presentando la agenda urbana en la Unión Europea.

Así pues, el objeto principal de este tipo de políticas es la mejora de las condiciones de vida y oportunidades que ofrecen espacios urbanos concretos mediante actuaciones de carácter integral para tratar de enfrentar el carácter multidimensional de los problemas urbanos, debiendo promover, para ello, la colaboración de los distintos agentes interesados y/o concernidos por los mismos.

En resumen, los tres rasgos principales de este tipo de políticas públicas son la focalización en un espacio urbano específico, la integralidad en las actuaciones y la promoción de procesos de gobernanza, presentando variaciones según el *policy frame* desde el que se desarrollan, lo que permite diferenciar políticas que se aplican a un mismo territorio o aquellas que lo hacen en distintos momentos.

3. Elementos para la reflexión y el debate: objetivos, enfoque evaluativo y metodología

Atendiendo a lo anterior, el proyecto RUCOSA se planteó analizar experiencias de regeneración urbana desarrolladas en Andalucía desde una perspectiva comparativa, aplicando una estrategia distinta al análisis de caso o la consulta a expertos, más comunes en este ámbito de investigación. Para ello se seleccionaron dos programas que se vienen aplicando desde hace, al menos, una década: las Áreas de Rehabilitación Urbana de la Consejería de Fomento y Vivienda (ARB en adelante), y las Zonas con Necesidades de Transformación Social de la Consejería de Igualdad (ZNTS). Además, se consideró la Iniciativa URBANA, promovida por el Ministerio de Fomento, pues supone el desarrollo de un *frame* distinto a los anteriores que podría aportar elementos para el análisis comparativo. En su conjunto, ha supuesto el análisis comparativo de 81 proyectos (o procesos de intervención) en ámbitos urbanos específicos⁴.

Para afrontar esta tarea se plantearon cuatro objetivos que se corresponden con preguntas clásicas en el análisis y evaluación de políticas públicas, así como su desarrollo en términos de preguntas específicas:

⁴ En el marco del proyecto URBAN-IMPACTS se están analizando los proyectos de las iniciativas URBAN I, URBAN II y URBANA, que han configurado elementos clave de la Agenda Urbana en España.

1. ¿En qué consisten los procesos de regeneración urbana?
 - 1.1. ¿Qué se hace?: contenido o dimensión sustantiva de los proyectos.
 - 1.2. ¿Cómo se hace?: dimensión procedimental de los proyectos.
 - 1.3. ¿Dónde se hace?: características del contexto de intervención.

2. ¿Cómo se han desarrollado los procesos?
 - 2.1. ¿Qué se ha hecho y dónde?
 - 2.2. ¿Qué actores colaboran durante el desarrollo de los proyectos?
 - 2.3. ¿Qué procesos de gobernanza surgen en el desarrollo de los procesos?

3. ¿Cuáles son los resultados e impactos de los procesos?
 - 3.1. ¿Cómo han cambiado los barrios?
 - 3.2. ¿Cómo han afectado a sus residentes?

4. ¿Qué puede aprenderse?
 - 4.1. ¿Qué relación existe entre lo que se hace y los resultados obtenidos?
 - 4.2. ¿Qué mejoras pueden pensarse para futuras aplicaciones?

En buena medida, las preguntas específicas se corresponden con el enfoque evaluativo aplicado. Muy brevemente, este sostendría, por un lado, que cada programa, y cada proyecto, supone el desarrollo de una *teoría* (o si se quiere, un conjunto de ideas) sobre cuáles son los problemas o retos a enfrentar y sus causas, así como también sobre la forma en que han de resolverse, diseñando a partir de ahí su estrategia de intervención, que se refleja en el diseño de los proyectos. Por otro lado, que cada espacio urbano supone un contexto específico de intervención que puede influir tanto en el de diseño de los proyectos, como en su desarrollo y sus resultados.

Ambos aspectos suponen las *condiciones de partida* de los proyectos: ¿qué retos hemos de enfrentar en este contexto?, ¿qué estrategias concretas debemos desarrollar para resolverlos? Esto supone, por ejemplo, que al igual que cabe esperar resultados diferentes de la aplicación de diferentes proyectos (o políticas) en un territorio, se produzcan resultados diferentes de la aplicación de un mismo programa en diferentes contextos. Por tanto, el *efecto barrio* no sólo se refiere a la estructura de oportunidades vitales que supone para sus residentes, sino también a las oportunidades de éxito de los proyectos.

¿Cómo hemos desarrollado este enfoque evaluativo?

En primer lugar, hemos aplicado análisis de contenido al diseño de los tres programas y los 81 proyectos para estudiar su *policy frame*, y mediante el análisis de datos secundarios hemos delimitado las áreas urbanas donde se desarrollan (mediante agregación de secciones censales), caracterizándolas a partir de diferentes dimensiones (demográfica, estructura ocupacional, actividades económicas, participación política...).

Esto muestra la existencia de tres tipos de contextos: *barriadas*, en su gran mayoría situadas en grandes ciudades y que presentan los niveles más altos de vulnerabilidad urbana, los centros históricos de grandes ciudades, y los centros históricos de ciudades medias, donde el nivel de vulnerabilidad es menor.

La caracterización de las áreas urbanas y los proyectos, así como las fotos hechas durante las visitas de campo, que evidencian las actuaciones y estilos de vida en cada una de ellas, pueden consultarse en el Catálogo de Proyectos de la web RUCOSA.

Ilustración 2. Dos contextos de intervención: ¿qué tipo son?



Fuente: Proyecto RUCOSA. Catálogo de Proyectos. Centro de Sociología y Políticas Locales-Universidad Pablo de Olavide; Programa I+D+I Consejería de Fomento y Vivienda-Junta de Andalucía; FEDER-Unión Europea <<http://www.centrosociologia.geographica.gs/>>. Fotografías de Gloria Rodríguez Contreras.

Posteriormente hemos desarrollado otros dos bloques de trabajo aplicando diferentes metodologías. Por un lado, hemos analizado el proceso de implementación de los proyectos, prestando especial atención a sus procesos de gobernanza. Para ello hemos realizado una encuesta a los responsables técnicos de los proyectos y un estudio comparado de casos mediante entrevistas en profundidad y visitas de campo. Por otro lado, hemos tratado de analizar el impacto de los proyectos mediante diseños de corte cuasi-experimental comparando *pares similares* de áreas urbanas, a las que denominamos *experimentales* (donde se ha desarrollado un proyecto) y *equivalentes* (no se ha desarrollado un proyecto, están en la misma ciudad y son similares en su morfología y vulnerabilidad urbana a las anteriores en un momento previo al inicio del proyecto).

Aquí también hemos aplicado dos estrategias metodológicas: la comparación de la tendencia cambio de los dos tipos de áreas entre un momento previo y posterior a las intervenciones, y la comparación del efecto de actuaciones típicas de los proyectos en los dos tipos de áreas mediante técnicas de análisis contextual.

4. Principales resultados

A continuación se resumen los principales resultados del proyecto para cada uno de los bloques de trabajo referidos anteriormente.

4.1. La 'teoría' y la práctica de los procesos de regeneración urbana: el análisis de los programas, proyectos y contextos de intervención

El estudio del *policy frame* de los tres programas analizados muestra que comparten la idea de la integralidad, pero también que se orientan hacia ámbitos específicos en los que predominan —como objetivos— la habitabilidad y el entorno urbano, en el caso del programa ARB, la inclusión social en las ZNTS y, en cierta medida, la promoción económica en los URBANA.

Esto se manifiesta aún más claramente en las 'estrategias de intervención' de los proyectos al analizar las 1.174 *medidas* (o *actuaciones concretas*) que han supuesto. Su análisis permite señalar la existencia de dos orientaciones básicas en los proyectos de regeneración urbana: contextual y redistributiva.

La primera tiene como objetivo la mejora de las oportunidades existentes en el barrio mediante actuaciones sobre el entorno (medidas de promoción económica, espacio público y gobernanza comunitaria). Las segundas suponen la provisión de servicios a

personas y colectivos específicos que destacan por sus niveles de vulnerabilidad (medidas de habitabilidad e inclusión social). Estas orientaciones concuerdan con los objetivos y actuaciones que se han desarrollado en los proyectos según la información proporcionada por la encuesta realizada entre sus técnicos. Las diferencias entre los proyectos que se desarrollan en distintos *contextos de intervención* se reflejan en la existencia de cierta adaptación de los proyectos a los mismos; aunque, en general, existe más homogeneidad entre proyectos de un mismo programa (que comparten un mismo *frame*) que por el hecho de desarrollarse en un mismo contexto de intervención.

4.2. El desarrollo de los procesos de regeneración urbana: *condiciones de partida, gobernanza y redes de implementación*

La encuesta realizada a los equipos técnicos muestra que el logro de objetivos o el grado de impacto de los proyectos se ven afectados, negativamente, por la intensidad de los *retos* existentes en el barrio al iniciarse el proyecto (contexto de intervención) y, positivamente, por los *recursos* disponibles para el desarrollo del proyecto y, sobre todo, por el hecho de haber *movilizado* a los actores que se consideran imprescindibles para su desarrollo (los procesos de gobernanza), además de la antigüedad (*continuidad*) del proyecto. Ahora bien, los actores que participan en sus *redes de implementación* no son los mismos en todos los proyectos y en todos los contextos (ver ilustración 4). Por tanto, la idea de integralidad respecto a los procesos de gobernanza no supone, necesariamente, movilizar y colaborar con una amplia red de actores, sino, quizás, focalizar los esfuerzos en aquellos que son imprescindibles para el desarrollo del proyecto.

Los ocho estudios de casos se han centrado en áreas de Rehabilitación Urbana, considerando los tres contextos de intervención y si el *diseño* era *restringido o amplio*, a tenor de la extensión del área de intervención y la diversidad de actuaciones. En cada caso se han realizado entrevistas entre técnicos de las Oficinas de Rehabilitación, como *agentes implementadores* del programa, de otros servicios que se prestan en el barrio (sanidad, educación...), asociaciones, comerciantes y residentes (personas beneficiarias y no beneficiarias del proyecto).

Muy brevemente, los análisis muestran que allí donde se combina un diseño *restringido* y mejores condiciones de partida, la evaluación del impacto que realizan las personas entrevistadas es mejor; pero además, que en ello cuenta el hecho de haber desarrollado redes de implementación colaborativas entre diferentes agentes (la *Oficina*, otros servicios, asociaciones y vecinos). Al contrario, cuando el diseño y los retos son más amplios, la percepción sobre la mejora en el barrio es más baja, dependiendo de la conformación de redes de implementación de esfuerzos institucionales explícitos para ello.

Ilustración 3. La integralidad del diseño de los proyectos según áreas de diagnóstico, objetivos y actuaciones. Porcentaje de cada área sobre el total de proyectos en cada programa



Fuente: NAVARRO, C. J. (coord.) (2016): *Mejorar la ciudad transformando sus barrios*. Sevilla: Junta de Andalucía y CSPL/UPO. <<https://rio.upo.es/xmlui/handle/10433/3031>>

En resumen, los análisis sobre la implementación de los proyectos muestran la importancia de las *condiciones de partida* (diseño y contexto) y de los procesos de gobernanza como elementos centrales para explicar el grado de impacto de los proyectos. De ello se derivan, al menos, cuatro retos o dilemas para el diseño de los proyectos de regeneración urbana en futuras aplicaciones:

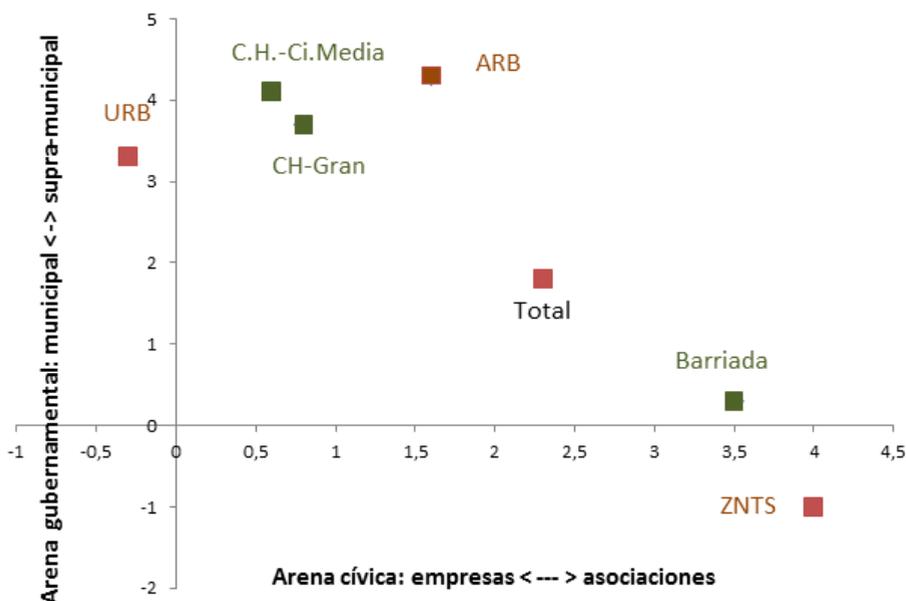
1. ¿Qué características han de tener las áreas donde se quiere intervenir?
2. ¿Qué objetivos y estrategias concretos han de diseñarse en cada caso para producir las mejoras planteadas?
3. ¿Qué estrategias generarán procesos de gobernanza que involucren a los agentes necesarios para el desarrollo del proyecto?
4. ¿Cuánto ha de durar la intervención? ¿Cómo planificar la temporalización de objetivos y actores a movilizar?

4.3. El impacto de los procesos de regeneración urbana: cambios en el barrio y entre sus residentes

Tal y como hemos indicado más arriba, para analizar el impacto de los proyectos se han aplicado dos metodologías. Parten de diferentes premisas y ofrecen distintos tipos de evidencias, complementarias entre sí. Una de ellas se centra en analizar el *cambio en el barrio* a partir de datos secundarios. Otra analiza los *efectos de la exposición* a las medidas de los proyectos a partir de información individualizada de las personas residentes recabada mediante una encuesta. La diferencia principal entre ellos es que en el segundo se analiza el efecto entre aquellos residentes que han sido beneficiarios del proyecto (comparando con aquellos que no lo han sido), mientras que en el primero se parte de la premisa de que la intervención afecta a todos los residentes.

En los dos casos aplicamos un diseño cuasi-experimental, la idea de *la comparación entre pares similares* (áreas experimentales y áreas equivalentes). En el primero se compara si la tendencia de cambio en el tiempo es diferente entre los dos tipos de áreas, en el segundo caso si existen efectos contextuales sobre diversos aspectos de la calidad de vida por el hecho de ser una persona beneficiaria de un servicio siendo residente de un área experimental.

Ilustración 4. Gobernanza como redes de implementación: ¿con quién se colabora para ejecutar el proyecto? Diferencias según programas y contextos



Fuente: proyecto RUCOSA. Encuesta a técnicos del proyecto.

4.3.1. El cambio en los barrios: efectos moderados y específicos

¿Qué hubiese pasado si no se hubiesen desarrollado los proyectos? Esta es la pregunta que puede responderse al analizar la pauta de cambio temporal en áreas experimentales y equivalentes entre 2001 y 2011, fechas anterior y posterior a la aplicación de la mayoría de los proyectos. Hemos analizado unos 30 indicadores referidos a potenciales resultados de los proyectos en cinco áreas de objetivos: habitabilidad (estado de viviendas y edificios), espacio público (establecimientos comerciales y servicios), inclusión social (logro educativo, salud y empleo), gobernanza comunitaria (asociacionismo y participación electoral) y promoción económica (capital humano, actividad comercial y empleo).

Para aportar evidencias sobre el efecto de los proyectos hemos aplicado el método de la *diferencia de la diferencia*, tanto en su forma básica (análisis de varianza), como mediante su modelización a través de regresión. Los análisis, para cada indicador, se han

hecho para: los proyectos en su conjunto, análisis separados para cada tipo de contexto de intervención, análisis separados para los proyectos de cada programa, así como análisis para comparar proyectos en donde existe superposición entre programas (dos o más proyectos en un mismo área) con aquellos donde no existen superposición.

Al igual que en estudios realizados en programas de otros países, los resultados apuntan a que los programas de regeneración urbana tienen *efectos moderados y específicos*. Lo primero, porque su magnitud, como diferencia en la tendencia de evolución temporal de áreas experimentales y equivalentes, no es muy grande. Lo segundo porque el impacto es diferente según áreas de objetivos: claros y destacables en habitabilidad y logro educativo de los jóvenes (la tendencia de mejora es mayor en las áreas experimentales), menos claros los efectos en lo que se refiere a espacio público y salud (no existen grandes diferencias en las tendencias de cambio), y efectos que apuntan a procesos de divergencia en el caso del empleo (las áreas experimentales muestran una tendencia peor que en las equivalentes).

En general, aunque modestos, los programas parecen lograr impactos en áreas de objetivos que les son propias según sus respectivos *policy frames*, siendo la *gran excepción* el empleo.

4.3.2. El efecto de la exposición: el valor añadido de los proyectos

Para complementar lo anterior, hemos realizado una encuesta representativa de las personas residentes de las áreas en las grandes ciudades andaluzas. Se trata de los proyectos más amplios y diversos, donde se incluyen dos contextos de intervención característicos (centro histórico y barriadas), y donde suele darse el desarrollo simultáneo de proyectos de varios programas.

Ahora bien, la pregunta que podemos plantearnos es algo diferente. A saber: ¿la exposición a medidas características de los proyectos tienen efectos sobre los residentes?, ¿ese efecto es distinto si la exposición se produce en el marco de un proyecto de regeneración urbana? Tal y como se ha indicado más arriba, la *idea* de la regeneración urbana es que existen *efectos contextuales* que producen desigualdades sociales en las ciudades y, por tanto, que debe focalizarse integralmente las actuaciones tanto sobre *las personas*, como sobre las *oportunidades* que les ofrece el barrio.

¿Si se es beneficiario de medidas de este tipo de proyectos es mayor que cuando se es beneficiario de una medida similar pero sin darse en el marco de este tipo de proyectos? El hecho de que medidas que se incluyen en ellos también se desarrollen desde

políticas sectoriales, pero sin estar focalizadas en un territorio específico y sin la estrategia integral que define a los proyectos, ofrece la oportunidad de conocer el *valor añadido* de los proyectos de regeneración urbana, o aún más, la idea de la que surgen expuesta más arriba. ¿Cómo hemos tratado de evidenciarlo?

Por un lado, hemos creado indicadores de exposición a las medidas más características de los proyectos (rehabilitación de vivienda, de edificios, de entorno urbano, asistencia a talleres y cursos, ayuda de los servicios sociales, etc.), que también se dan en otros territorios a través de políticas sectoriales, así como un indicador sintético que mide el número de medidas a las que han estado expuestos los residentes, teniendo así una aproximación al grado de integralidad de las actuaciones, pero no del proyecto, sino de su alcance entre los residentes (o mejor, sus beneficiarios). Por otro lado, hemos definido indicadores para diferentes áreas de objetivos de los proyectos: el barrio como *estructura de oportunidades* (niveles de desorganización, cohesión social y aislamiento, en términos de capital social), condiciones de habitabilidad (estado de edificios y viviendas, así como valoración de la vivienda), percepción de mejoras en el barrio (espacio físico, servicios colectivos, y composición y dinámica social), calidad del empleo, estado de salud y gobernanza comunitaria (involucración, asociacionismo y participación pública). Estos tratan de recoger tanto información *descriptiva* (relativa a situaciones o comportamientos), como información *evaluativa* (a partir de la percepción y valoración de los residentes). Además, cuando ha sido posible, se han elaborado indicadores *retrospectivos* para analizar el cambio en el tiempo (por ejemplo, problemas en la vivienda y edificios, consumo de ansiolíticos, pertenencia asociativa).

Por último, para el área de objetivos hemos aplicado modelos de análisis jerárquico (multi-nivel) que permiten conocer: (1) el efecto de la exposición a nivel individual (diferencias entre quienes han sido beneficiarios o no de las medidas de los proyectos), (2) la existencia de diferencias contextuales (agregadas) entre barrios experimentales y equivalentes, y (3) el efecto conjunto de la exposición y el tipo de barrio, esto es, si la exposición tiene un efecto diferente en los barrios experimentales que en los equivalentes.

Esto último supone la existencia de *efectos contextuales indirectos* (a través de la exposición a los proyectos), y por tanto, la evidencia de su impacto. En los modelos se han incluido variables de *control* a nivel de barrio (niveles de vulnerabilidad y la diferencia entre casco histórico y barriadas), así como a nivel individual (género, edad, situación laboral...) para *descontar* su influencia y así tener más garantías sobre la existencia de efectos contextuales derivados de la aplicación del proyecto, con independencia de la composición social del barrio y otros rasgos de los barrios que en fases previas de la investigación han resultado ser factores explicativos de sus efectos.

Los resultados muestran que la exposición a las medidas que son características de los proyectos produce mejoras (en indicadores descriptivos y evaluativos) cuando se dan en el marco de proyecto (en un área experimental), o de otra forma, que *la actuación integral y focalizada genera un valor añadido en comparación con las actuaciones sectoriales*.

Ahora bien, se trata de efectos específicos según áreas de objetivos: claros en la habitabilidad, las mejoras del barrio, la salud y la participación pública. No aparecen evidencias tan claras de tales efectos respecto a la calidad del empleo o el asociacionismo. En buena medida, estos resultados especifican y profundizan los hallazgos resultantes de la metodología del *análisis del cambio en los barrios*.

Así pues, la exposición a una misma actuación parece tener efectos más claros si se desarrolla el marco de un proyecto de regeneración urbana. Esto daría cuenta del *valor añadido* que suponen este tipo de actuaciones frente a otras de carácter sectorial no focalizadas en espacios urbanos concretos. O si se quiere, avalaría la *idea* que sustenta a la práctica de la regeneración urbana expuesta más arriba.

5. Algunas conclusiones: de la regeneración urbana a la idea de las políticas urbanas

Tal y como hemos señalado, la evaluación de los proyectos muestra que su impacto es modesto, lo que suele ser común en análisis realizados en otros países. Pero además, son específicos, porque son más claros cuando se relacionan con sus objetivos centrales según sus respectivos *policy frames*. La excepción es el empleo. Sin duda, en ello puede contar el efecto de la crisis, o incluso, que esta haya afectado en mayor medida a los espacios urbanos más vulnerables.

No obstante, otra posibilidad reside en la necesaria reflexión sobre la *teoría* que subyace a los proyectos desarrollados (que se refleja en su diseño y desarrollo), así como la medida en que se han contextualizado (adaptado) a cada espacio urbano en particular. Por ejemplo, buena parte de las actuaciones sobre empleo tratan de mejorar la empleabilidad de los residentes, pero su resultado también depende de la dinámica de los mercados de trabajo locales que, en general, no se restringen a las áreas de intervención (a los barrios), una cuestión que no está presente en la idea que orienta los procesos de intervención. Del mismo modo, pero con efectos diferentes, cabe referirse a la mejora de la habitabilidad, pues es un objetivo en sí mismo, que parece haberse logrado, pero también el hecho de haber producido *efectos indirectos* en otros aspectos, como, por ejemplo, la salud, aunque éste no había sido considerado, al menos explícitamente, en la *teoría de los proyectos*.

Aún más, este asunto revela que la idea de la integralidad no ha de suponer, necesariamente, el desarrollo de actuaciones en áreas de políticas muy diversas con amplias redes de colaboración de actores muy diferentes, sino, quizás, o sobre todo, reflexionar más detenidamente sobre la teoría que subyace a las intervenciones que se planifican: ¿qué efectos directos e indirectos pueden tener?, ¿por qué?, ¿en qué contextos?, ¿qué actores son imprescindibles para promover tales efectos?

Desde la perspectiva de su planificación, lo anterior supone desarrollar criterios y procedimientos que permitan evaluar *ex ante* los proyectos desde una perspectiva analítica, y no sólo en cuanto a su gestión. ¿Los proyectos presentan evidencias de una teoría específica de la intervención y sus efectos esperados para el contexto concreto en el que se realizará? El análisis del *frame* de los proyectos nos ha permitido obtener algunas evidencias al respecto, pero también haber elaborado instrumentos para enfrentar esta tarea susceptible de aplicación en el análisis de otras políticas y proyectos de actuación en áreas urbanas, sea para proceder a su análisis, sea para apoyar al diseño y planificación de las mismas.

Más en general, los resultados del proyecto muestran que los procesos de regeneración urbana ofrecen la oportunidad de avanzar en la reflexión y la práctica de las políticas urbanas, entendidas como conjunto de actuaciones que tratan de enfrentar los problemas urbanos como tales, atendiendo a su carácter territorial y su multidimensionalidad, y no meramente como problemas sectoriales que se dan y/o concentran en un territorio. Ahora bien, diseñar procesos que enfrenten tales problemas puede suponer, más que realizar muchas actuaciones, plantear una teoría consistente sobre las mismas considerando sus posibles efectos y su necesaria adaptación según el tipo de contexto en el que se pretende desarrollar.



Centro de Estudios Andaluces
**CONSEJERÍA DE LA PRESIDENCIA,
ADMINISTRACIÓN LOCAL Y MEMORIA DEMOCRÁTICA**