

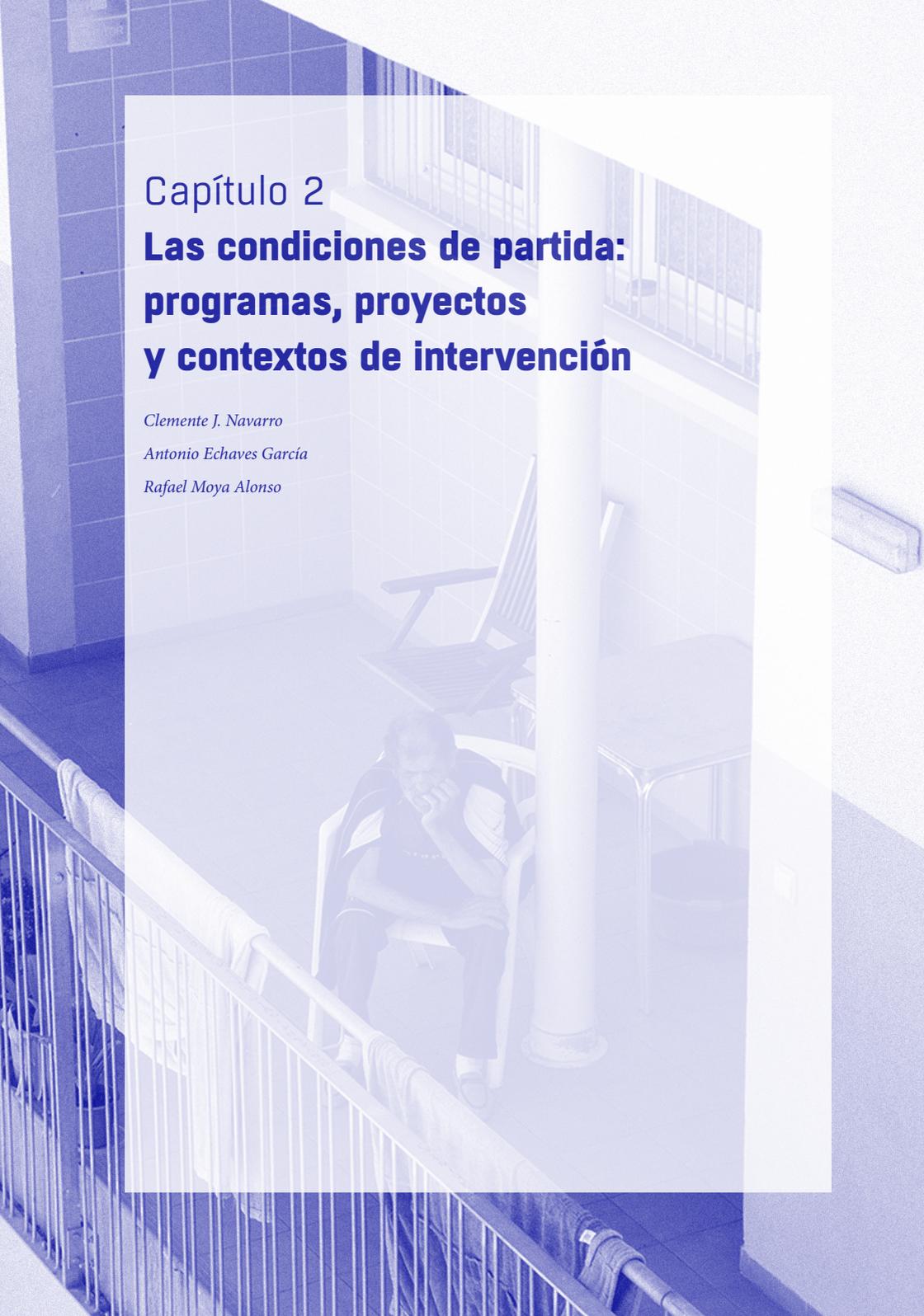
Capítulo 2

Las condiciones de partida: programas, proyectos y contextos de intervención

Clemente J. Navarro

Antonio Echaves García

Rafael Moya Alonso



En este capítulo presentamos los programas de regeneración urbana que hemos analizado, así como rasgos básicos de los proyectos desarrollados en cada uno de ellos y de los barrios en los que actúan. El objetivo principal es analizar las ‘condiciones de partida’ de los proyectos, delimitadas tanto por el *policy frame* de los programas, como los retos que presentan los espacios urbanos en los que se desarrollan.

En primer lugar, presentamos de forma comparativa los tres programas analizados, atendiendo a sus dimensiones sustantiva (qué hacer) y procedimental (cómo hacerlo), lo que configuran el marco de partida de los proyectos (Howlett, 2011). En segundo lugar describiremos los tipos de contexto de intervención (barrios) donde se han desarrollado los proyectos. Por último, compararemos los niveles de desigualdad de estos contextos en una fecha cercana al inicio de los proyectos, así como la inversión realizada y la agenda de actuación de los proyectos.

2.1. Los programas de regeneración urbana: rasgos principales

Nuestro análisis se centra en tres programas supra-municipales que se desarrollan de forma más o menos continuada desde hace 20 años en Andalucía. Se trata, pues, de ejemplos de políticas de regeneración urbana que permiten analizar de forma comparativa diferentes experiencias o proyectos en diferentes contextos locales, tanto en el marco de un mismo programa, como entre ellos. Aunque algunos de sus rasgos han ido cambiando, cada programa ha mantenido elementos comunes que configuran su ‘modelo de regeneración urbana’ y los acerca a alguno de los *frame* descritos anteriormente.

Las Áreas de Rehabilitación Urbana (ARB) constituye el programa por el que se desarrolla la política de vivienda de la Comunidad Autónoma andaluza en espacios urbanos que concentran problemas de habitabilidad (viviendas, edificios y entorno). En estas áreas se aplican de forma integral las distintas actuaciones de los Planes de Vivienda de Andalucía, que se desarrollan de forma aislada, en forma de actuaciones específicas, en otras zonas urbanas. Las primeras experiencias se producen a mediados de los años ochenta, apareciendo formalmente las Áreas de Rehabilitación en el II Plan Andaluz de Vivienda (1996-1999) y desarrollándose de forma más o menos continuada hasta el último desarrollado (2008-2012). Para el desarrollo de los proyectos, que son aprobados por la Consejería competente en esta materia, se establecen acuerdos de colaboración con los gobiernos municipales u otros programas de ámbito estatal (Salmerón y Rodríguez Galadí, 2010, 2010a, Rodríguez Galadí, 2011).

El programa de Zonas con Necesidades de Transformación Social (ZNTS), que se inicia en 1989, supone procesos de intervención en áreas con altos niveles de vulnerabilidad social mediante procesos de colaboración entre el gobierno autonómico y los ayuntamientos. Para ello, anualmente, los gobiernos locales presentan propuestas de proyectos al gobierno regional que se centran en políticas de bienestar social e incentivan la colaboración con la comunidad local (Servicios de barriadas, 2006).

Por último, en algunas ciudades andaluzas se han aplicado las diversas iniciativas de la Unión Europea orientadas a zonas urbanas con altos niveles de vulnerabilidad y degradación del entorno. En concreto, cabe destacar los Proyectos Piloto Urbanos, o ‘URBAN Piloto’ (1990-1993), los URBAN I (1994-1999) y URBAN II (2000-2006), y la más reciente Iniciativa URBANA (2007-2013) promovida por el Gobierno Central, que tiene su ‘versión’ para municipios más pequeños (los denominados PILDU). A pesar de las diferencias entre estos programas es posible destacar algunos rasgos comunes, que, aun no constituyendo de forma explícita una ‘política urbana’ de la Unión Europea, han ido decantando la estrategia europea al respecto (González, 2011).

Así pues, los tres programas tienen como propósito fundamental mejorar la calidad de vida de los ciudadanos en zonas urbanas que presentan necesidades especiales, tanto desde un punto de vista físico, como socioeconómico o ambiental. Además, todos ellos se caracterizan por desarrollar una estrategia de intervención integral, tanto lo que se refiere a sus contenidos, como a los procesos y actores implicados en ella. No obstante, también existen claras diferencias (tabla 2.1).

A pesar de la integralidad de sus actuaciones, en cada uno de ellos puede destacarse un ámbito de política pública sobre el que pivota el programa. En el programa ÁRB se trata del hábitat urbano, el acceso y rehabilitación de viviendas, de edificios y del entorno urbano. Las ZNTS se centran en actuaciones de política social orientada a la integración de colectivos afectados por diferentes procesos de exclusión social. En el caso de los programas europeos, aun siendo los más amplios en cuanto a los contenidos de las actuaciones, destacan por la inclusión explícita de la sostenibilidad ambiental, y en especial, el desarrollo económico y la competitividad, aspectos que no están presentes en los otros dos programas, al menos de una forma tan explícita. Esto evidencia el enfoque o 'marco interpretativo' (*frame*) que orientan los programas, derivándose de ello cuál es el problema a solucionar, la agenda de actuación a desarrollar, dónde y cómo actuar, así como con quién hacerlo.

Así, en los tres programas las 'áreas elegibles' son espacios urbanos que presentan altos grados de deterioro en su hábitat y bajos niveles de inclusión social, siendo sus destinatarios últimos los residentes. Pero en cada caso existe un aspecto distintivo que denotaría la concepción del 'contexto-tipo' al que se orientan, y a su vez, su destinatario o 'público-objetivo'. Los 'contextos-tipo' serían, respectivamente: espacios con un hábitat urbano degradado y necesidades sociales ligadas a ello; espacios que concentran intensos procesos de desigualdad y exclusión social; y espacios que se han 'descolgado' de la dinámica de desarrollo socio-económico existen en su entorno. Los 'públicos-objetivos' serían: hogares con necesidades habitacionales o en su entorno urbano, individuos o colectivos que enfrenta procesos de exclusión social; y por último, los emprendedores (existentes o potenciales) de cara a potenciar a la reactivación y/o reconversión socioeconómica de la zona y, a partir de ahí, la calidad de vida de sus residentes.

Los tres programas también comparten el objetivo de fomentar procesos de gobernanza mediante el desarrollo de procesos de coordinación y colaboración entre distintos actores gubernamentales y no gubernamentales. Pero se diferencian por el papel que, al menos formalmente, desempeñan diferentes actores. Destaca la centralidad de administración autonómica y la local en la fase de provisión o diseño de los proyectos, además del nivel europeo (en su financiación) y el central (en su gestión) en los programas europeos. El momento de la producción, de la implementación de los proyectos, la red adopta una orientación más claramente local e incorpora actores públicos y privados. En el caso de las ÁRB el actor central es la administración autonómica, aunque se desarrollen procesos de colaboración con la administración local, los beneficiarios o actores privados que participan en la ejecución de las obras. En los otros casos, los actores centrales de la red son la administración municipal y los agentes sociales: entidades asociativas en el caso de las ZNTS, y además, emprendedores en el caso de URB.

Tabla 2.1. Los programas de regeneración urbana en perspectiva comparada: ARB, ZNTS y URB

	Áreas de Rehabilitación (ARB)	Zonas con Necesidades de Transformación Social (ZNTS)	Iniciativas europeas (URB)
Principios básicos	Integralidad Colaboración y complementariedad entre diferentes agentes Participación de la ciudadanía (residentes)		
Propósito u objetivo principal: sustantivo	Mejorar calidad de vida residentes mediante mejoras condiciones de su hábitat urbano (la vivienda y del entorno urbano)	Mejorar calidad de vida de residentes mediante procesos de intervención que promuevan la integración social	Mejorar calidad de vida de residentes mediante actuaciones que mejoren las condiciones económicas, sociales y medioambiental
Propósito u objetivo principal: procedimental	Establecer pautas de colaboración entre agentes públicos y privados Establecer pautas de complementariedad entre actuaciones y departamentos de la administración que desarrolla el programa		
Contexto de actuación (rasgo distintivo)	Barrios 'degradados': con necesidades habitacionales y sociales	Barrios 'vulnerables': con concentración de procesos de exclusión social)	Barrios 'en recesión' con necesidades de reconversión socio-económica
Destinatarios principales	Hogares con necesidades habitacionales y en el entorno	Ciudadanía o grupos en situación de vulnerabilidad y exclusión social	Emprendedores (empresas) y residentes
Área de políticas públicas distintiva	Hábitat urbano (Vivienda y urbanismo)	Bienestar e Integración Social	Desarrollo económico y medio ambiente
Tipo principal de actuaciones (áreas)	Rehabilitación (y acceso a) vivienda y mejora del entorno, ligada a acompañamiento social	Bienestar social, inserción socio-laboral, convivencia vecinal y participación	Promoción económica, rehabilitación física, bienestar social, mejora del medio ambiente urbano
Red de provisión (diseño y financiación)	Pública: Regional-local	Pública: Regional-local	Pública: Europea-nacional-local
Red de producción (Implementación y seguimiento)	Público-cívica: Regional-local- beneficiarios	Público-cívica: local-entidades asociativas- beneficiarios	Público-privada: local-emprendedores
Oportunidades de participación	Explícita y formalizada	Explícita, pero no formalizada	Implícita, no formalizada
Policy frame de regeneración urbana	'Revitalizar barrios' 'Remodelar la ciudad'	'Revitalizar barrios'	'Crear comunidades sostenibles' 'Crear comunidades competitivas'

Fuente: elaboración propia partir de normativa y documentación de cada programa (ver Informe 1.2 del proyecto RCS).

Por último, los tres programas hacen de la participación de la ciudadanía un elemento importante, pero con niveles diferentes de explicitación. En el caso de las ZNTS se señala la creación de una 'Comisión de Participación', pero en las convocatorias más recientes no se incluyen explícitamente esa comisión u otro mecanismo participativo parecido, aunque siempre ha existido una línea de actuación específica para el fomento del asociacionismo. En el programa ARB se contempla la incorporación de

los afectados por el desarrollo de las actuaciones y las asociaciones de vecinos. Las iniciativas europeas no establecen mecanismos o procesos de participación, lo que no implica que los proyectos concretos no lo hagan, pero no se trata de un aspecto tan explícito como en los otros dos programas.

En su conjunto, las ZNTS se enmarcan en el *frame* orientado a ‘revitalizar los barrios’, al igual que el programa ARB, aunque en este caso también cabría señalar rasgos del ligado a la ‘remodelación de la ciudad’. El programa URB lo hace hacia el *frame* de la ‘creación de comunidades sostenibles’ con un fuerte componente de la orientación de las ‘comunidades competitivas’. Estas orientaciones se aprecian más claramente al considerar sus contextos de intervención característicos y las áreas de actuación que han desarrollado sus respectivos proyectos, tal y como haremos a continuación.

2.2. Los proyectos de regeneración urbana y sus contextos de intervención

Hemos estudiado 81 proyectos de regeneración urbana que, en su conjunto, suponen actuar sobre unos 826 mil habitantes en el año 2001, casi 600 mil si se descuenta el fenómeno de la yuxtaposición, al que nos referiremos más adelante. Los ARB suponen unos 322 mil, 226 en los URB y 278 mil en las ZNTS. Por tanto, por término medio cada proyecto se orienta a un conjunto de unos 10 mil habitantes, aunque algo más cuanto se trata de barrios en grandes ciudades. De hecho, los proyectos se distribuyen en tres tipos de contextos según su centralidad en la ciudad (dinámica inter-urbana) y en el sistema de ciudades (dinámica intra-urbana), a saber: centros históricos de ciudades que tienen 100 mil o más habitantes (CH-GC en adelante), centros históricos de ciudades medias (CH-CM en adelante) y, sobre todo, en espacios urbanos, surgidos a mediados del siglo pasado, donde predominan bloques de pisos que presentan acumulación de problemas urbanísticos y socioeconómicos, a lo que denominaremos ‘barriadas’ (B en adelante). (Capel, 1977; Tatjer, 2005).

Tabla 2.2. Proyectos analizados según programa y contexto de intervención

	ARB	URB	ZNTS	Total
Centro Histórico Gran Ciudad	7	4	1	12
Centro Histórico Ciudad Media	15	5	2	22
Barriada	8	8	31	47
Total	30	17	34	81

Fuente: Proyecto RUCOSA. Elaborado a partir de datos de Consejerías de la Junta de Andalucía.

En el caso de las ARB la mitad de los proyectos seleccionados se concentran en centros históricos de ciudades medias (15 proyectos), el resto se reparte por igual entre centros históricos y barriadas de las grandes ciudades (7 y 8 proyectos, respectivamente). Los proyectos URB se distribuyen más o menos por igual: siete en grandes ciudades (4 en centros históricos y 3 en barriadas) y 10 en ciudades medias (5 en centros históricos y 5 en barriadas). Por último, sólo dos de los proyectos de las ZNTS se localizan en centros históricos de ciudades medias y uno en un centro histórico de una gran ciudad, pues casi todos son barriadas (23 en grandes ciudades y 8 en ciudades medias). Por tanto, existe cierta ‘afinidad’ entre el *frame* del programa y los contextos de intervención.

Pero, además, cabe señalar que existen zonas en los que actúan dos o más programas¹. Pueden identificarse dos situaciones: superposición (dos o más proyectos actúan sobre el mismo área) y yuxtaposición (dos o más proyectos comparten una zona común de sus respectivas áreas de actuación). Existen 6 proyectos que se corresponden con el primer fenómeno, mientras que el segundo se da en casi la mitad de los proyectos (el 48%). Aunque aparece en centros históricos de ciudades medias y grandes (8 en cada caso), se concentra, sobre todo, en las barriada (23 proyectos), principalmente por desarrollarse proyectos ARB y ZNTS, o bien, estos dos más un proyecto URB.

Tabla 2.3. El fenómeno de la superposición de proyectos: programas y contextos

		CH-CM	CH-GC	Barriada	N
	Total	22	12	47	81
Sin superposición	ARB	12	4	1	17
	URB	2	0	3	5
	ZNTS	0	0	20	20
Con superposición	ARB + URB	3	4	1	8
	ARB + ZNTS	0	0	10	10
	URB + ZNTS	2	0	5	7
	ARB + URB + ZNTS	3	4	7	14

Fuente: Proyecto RUCOSA.

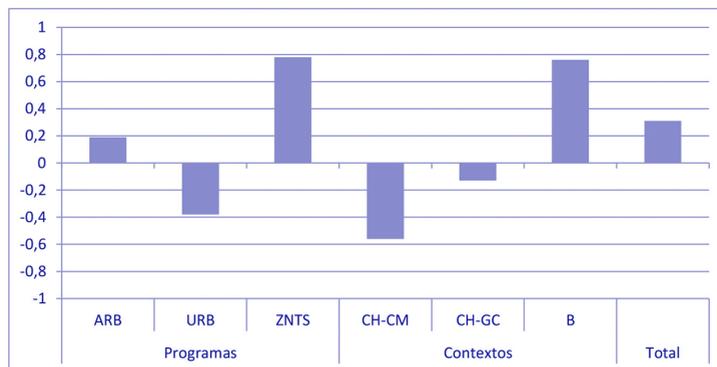
2.3. Los proyectos y sus contextos de intervención: desigualdades urbanas, esfuerzo público y agenda de actuación desarrollada

Aunque todos los contextos hayan sido elegidos por destacar en sus niveles de vulnerabilidad física y socioeconómica, existen diferencias entre ellos, tal y como evidencia el análisis del Índice de Desigualdad Urbana Municipal del 'Atlas de Vulnerabilidad Urbana', elaborado por el Ministerio de Fomento con datos del Censo de Población y Vivienda del año 2001. Este índice considera el porcentaje de población en paro, sin estudios y de viviendas sin servicio o aseos, comparando cada área urbana con la media de su ciudad (valor igual a 0). En su conjunto, los barrios donde se desarrollan proyectos presentan más desigualdades que el conjunto de sus municipios, aunque los índices de desigualdad más altos se dan en las barriadas (media igual a 0,76), seguidas de los centros históricos de las grandes ciudades (-0,13) y, por último, los centros históricos de ciudades medias, con niveles de desigualdad inferiores al conjunto de sus respectivos municipios (-0,56). Si se atiende al programa, destacan las ZTNS (0,78), seguidos de los proyectos ARB (0,19), y por último, el programa URB, por debajo de la media de sus respectivas ciudades (-0,38)².

1.- En adelante, y por cuestiones de estilo, denominaremos 'barrio' al área territorial en la que se aplica un proyecto.

2.- En el Catálogo de Proyectos (www.upo.cslp) pueden consultarse indicadores específicos para cada barrio.

Gráfico 2.1. Niveles de desigualdad urbana (2001)
Medias del índice de desigualdad urbana municipal



Fuente: elaboración propia a partir del Atlas de Vulnerabilidad Urbana. Ministerio de Fomento. Gobierno de España.

Nota: las diferencias según programa y contexto son estadísticamente significativas para $p < 0,05$

Si consideramos conjuntamente los tres programas, la diferencia entre barridas y centros históricos, y la distinción entre ciudades grandes y medias, las diferencias en los niveles de desigualdad de los barrios se deben fundamentalmente a la lógica intra-urbana (tabla 2.4). Por tanto, al inicio de los proyectos los residentes de los cascos históricos enfrentan menos problemas que quienes residían en las barridas, con independencia del programa o el tamaño municipal. No obstante, aunque los coeficientes no son estadísticamente significativos, éstos indican que los menores niveles de vulnerabilidad se dan en los proyectos URB y aquellos que se sitúan en ciudades medias frente a los que se encuentran en grandes ciudades.

Tabla 2.4. Desigualdades y diversidad urbanas según programa y contextos (2001)
Modelos lineales generalizados

	Índice de desigualdad urbana	
	B	Error típico
Intersección	0,96	0,25
Programa ARB	0,3	0,41
Programa URB	-0,5	0,44
Lógica intra-urbana: Casco Histórico	-1,25	0,38
Lógica inter-urbana: Ciudad media y pequeña	-0,31	0,31
Bondad de ajuste		
Desviación	118	
AIC	258,89	

Fuente: Proyecto RUCOSA a partir de Atlas de Vulnerabilidad 2001, Ministerio de Fomento e INE.

Negrillas: coeficientes significativos para $p < 0,05$. En todos los modelos $gl=70$.

Categorías de referencia: Programa (ZNTS), Lógica intra-urbana (Barriada), Lógica inter-urbana (Grandes ciudades).

Pero, ¿qué recursos se destinaron para desarrollar los proyectos?, ¿qué se pretendía hacer en ellos?, y sobre todo, ¿existen diferencias entre los barrios a este respecto? Hemos calculado un indicador de esfuerzo público en términos de inversión realizada por habitante y año. Existen claras diferencias entre los programas: por término medio, los ARB han supuesto mayor inversión que los URB (unos 1400 mil y 250 euros por habitante-año, respectivamente), pero ambos, a bastante distancia de las ZNTS (unos 20 euros por habitante-año). Los primeros suponen procesos generales y bastante intensos de intervención urbanística, incluyendo actuaciones que requieren una gran inversión. Al contrario, las ZNTS suponen ‘pequeñas actuaciones’ de carácter social sobre áreas y grupos específicos.

¿Qué tipos de actuaciones se han hecho con ese presupuesto?, ¿cuál ha sido la agenda desarrollada por los proyectos?. Hemos considerado las áreas de actuación que formalmente define cada programa en su normativa, convocatorias y/o documentos relativos a su gestión. Analizaremos la extensión de cada una de ellas (cuántos proyectos las incluyen), su intensidad (presupuesto que suponen sobre el total en cada proyectos) y el grado de integralidad de la agenda en su conjunto. Aunque la naturaleza y número de áreas de cada programa son diferentes, su análisis permitirá conocer el grado de diversidad de la agenda de los proyectos según el marco que cada programa definen.

En el programa ARB las áreas más extendidas son la rehabilitación de vivienda (90% de los proyectos), la promoción de vivienda (83%), la rehabilitación singular (77%), la transformación de infravivienda y la reurbanización (67%). Aunque la propia naturaleza de las actuaciones hace que la segunda acumule un mayor presupuesto (45%), seguida de la infravivienda (14%) y la rehabilitación singular (12%), dándose estas últimas, sobre todo, en proyectos que se desarrollan en centros históricos, por tratarse, fundamentalmente, de actuaciones sobre patrimonio³. Destacan, pues, actuaciones que tienen como objeto a los residentes y sus hogares, más que al entorno urbano⁴.

Tabla 2.5. Áreas de actuación en el programa ARB: extensión e intensidad
Medias en escala (0,100)

	N	Extensión (% de Proyectos)	Intensidad (% presupuesto del Proyecto)
Promoción de vivienda: venta y alquiler	30	83,33	44,56
Transformación de infravivienda	30	66,67	13,49
Rehabilitación autonómica de vivienda	30	90,00	8,71
Rehabilitación singular	30	76,67	12,13
Rehabilitación de edificios	30	46,67	6,92
Reparación Parque Público de Vivienda	30	23,33	4,58
Actuaciones de reurbanización	30	66,67	9,6

Fuente: elaborado a partir de datos de la DG de Rehabilitación, Consejería de Fomento y Vivienda, J. de Andalucía.

3.- Existen pocas diferencias por contextos, por lo que se señalaran en el texto, sin reflejar las tablas de datos por cuestiones de espacio.

4.- La documentación relativa a la gestión de este programa no recoge información sobre actuaciones de integración social, que analizaremos posteriormente al estudiar el diseño concreto de cada proyecto.

En los proyectos de la Iniciativa Urbana las áreas más comunes son la promoción económica (88%) y la mejora del entorno natural y la calidad ambiental (82%). A éstas le siguen la accesibilidad y movilidad (76%) y la promoción social (76%); el fomento de la participación mediante la creación de equipamientos e infraestructuras (64%), el patrimonio y el fomento de la sociedad de la información (53%). El presupuesto de los proyectos se concentra en la promoción económica (por término medio, el 25%), el medio ambiente (19%), las infraestructuras para la participación (19%) y la movilidad (16%). Por tanto, las actuaciones centradas en el entorno acumulan un mayor peso que las orientadas a las 'personas' dado el objetivo central de este programa (mejorar la competitividad y sostenibilidad de los territorios), aunque en las barridas cobran algo de más importancia las segundas (conciliación y cohesión social).

Tabla 2.6. Áreas de actuación en el programa URB: extensión e intensidad
Medias en escala (0,100)

	N	Extensión (% de Proyectos)	Intensidad (% presupuesto del Proyecto)
Fomento de la sociedad de la información	17	52,94	2,02
Promoción económica	17	88,24	24,71
Mejora del entorno natural y calidad medioambiental	17	82,35	19,19
Mejora de la accesibilidad y la movilidad	17	76,47	16,28
Protección y preservación del patrimonio	17	52,94	7,75
Promoción de la conciliación familiar y la cohesión social	17	76,47	11,75
Equipamientos e infraestructuras para potenciar participación sociedad civil	17	64,71	18,77

Fuente: elaborado a partir de datos del Ministerio de Fomento, Gobierno de España.

Entre las áreas de actuación de las ZNTS destacan, por su extensión, la educación (73% de los proyectos), la intervención socio-familiar (62%) y el empleo (56%). El fomento del asociacionismo aparece en el 26% de los proyectos, la convivencia vecinal e la igualdad de género en el 18%, y el ocio y tiempo libre en el 15%. Pero son la intervención socio-familiar, la educación y el empleo las que acumulan más presupuesto (33%, 28% y 23%, respectivamente). Se trata, pues, de actuaciones centradas en tres ámbitos centrales de las políticas de bienestar social.

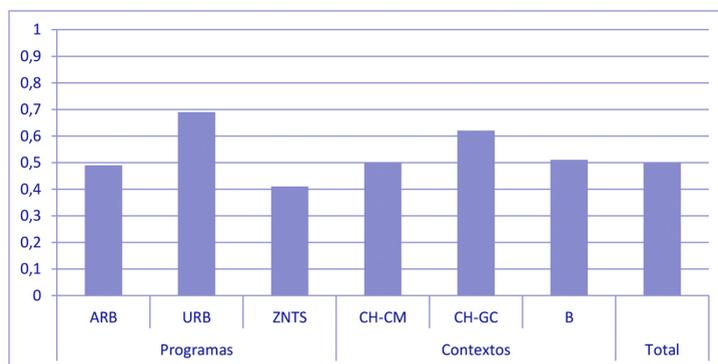
Tabla 2.7. Áreas de actuación en el programa ZNTS: extensión e intensidad
Medias en escala (0,100)

	N	Extensión (% de Proyectos)	Intensidad (% presupuesto del Proyecto)
Intervención socio-familiar	34	61,76	33,16
Ocio y tiempo libre	34	14,71	3,46
Fomento asociacionismo	34	26,47	4,27
Convivencia vecinal	34	17,65	2,76
Igualdad de género	34	17,65	5,26
Empleo	34	55,88	22,42
Educación	34	73,53	28,67

Fuente: elaborado a partir de datos de la Consejería de Igualdad, Salud y Políticas Sociales, Junta de Andalucía.

Pero, ¿hasta qué punto combinan los proyectos esas áreas de actuación?. Hemos calculado un índice de diversidad que considera si el presupuesto se acumula en áreas de actuación específicas (valores del indicador cercanos a 0) o tiende a diversificarse (valores iguales a 1). En su conjunto, los proyectos se sitúan en un punto intermedio de esta escala de integralidad (media igual a 0,54), siendo más baja para las ZNTS (0,41) que para ARB (0,49) y, especialmente, el programa URB (0,69). No existen, en cambio, grandes diferencias entre tipos de contextos, aunque destaquen, sobre todo, los centros históricos de las grandes ciudades (0,62) frente a los otros dos (0,50). Por tanto, incluso en el marco que establecen los propios programas, los proyectos de las ZNTS suelen tener un carácter más focalizado que en las ARB o los URB.

Gráfico 2.2. La integralidad del diseño: diversidad de áreas de actuación
Medias del índice de diversidad



Nota: Las diferencias por contexto no son significativas para $p < 0,05$

Pero, ¿cómo influyen el programa y el contexto conjuntamente sobre el esfuerzo público y el grado de integralidad de la agenda?. El esfuerzo público es mayor entre los proyectos del programa

ARB que en los otros dos casos, sin que existan claras diferencias según contextos. Los análisis también confirman que la diversidad de la agenda es mayor entre los proyectos del programa URB; pero además, que también suele serlo en los centros históricos frente a las barriadas; y en especial, si no se trata de barriadas del programa ZNTS (tabla 2.8). En este caso, tanto el presupuesto como la diversidad de la agenda suelen ser menores que en las otras combinaciones de programas y contextos.

Tabla 2.8. Esfuerzo público y agenda de los proyectos según programa y contextos
Modelos lineales generalizados

		Esfuerzo público		Diversidad agenda	
		B	Error típico	B	Error típico
Intersección		17,751	98,217	0,447	0,033
Programas	ARB	1619,847	216,858	-0,054	0,072
	URB	186,039	216,858	0,241	0,072
Contextos	CH-CM	-5,972	398,961	-0,447	0,133
	CH-GC	-11,857	555,601	-0,447	0,185
Efectos interactivos	ARB*CH-CM	-316,034	456,281	0,559	0,155
	ARB*CH-GC	-553,129	623,534	0,713	0,208
	URB*CH-CM	214,412	506,320	0,168	0,117
	URB*CH-GC	-72,322	648,718	0,216	0,031
Bondad de ajuste	Desviación	24222774,159		2,6	
(gl=71)	AIC	1271,145		-25,6	

Fuente: Proyecto RUCOSA. **Negrillas:** coeficientes significativos para $p < 0,05$.

Categorías de referencia: Programa (ZNTS), Contexto (Barriadas), en interacción (ZNT*Barriadas).

2.4. Condiciones de partida: policy frames y contextos de intervención

Al inicio de este capítulo hemos podido comprobar que los tres programas se orientan a distintos *frames* de la regeneración urbana, lo que se refleja en los contextos de intervención donde en mayor medida se desarrollan sus proyectos y en sus agendas. El programa ZNTS, que supone ‘pequeñas actuaciones’ focalizadas en la integración social, se desarrolla casi exclusivamente en las barriadas, donde existen los mayores niveles de vulnerabilidad urbana. En cambio, el programa ARB, orientado a mejorar la calidad de vida a través del acceso o la mejora de la vivienda, se desarrolla también en centros históricos de las grandes ciudades y, en especial, de ciudades medias, donde los niveles de vulnerabilidad son menores. Por último, el programa URB, que se orienta en mayor medida a mejorar la competitividad de los territorios mediante una agenda más integral centrada en actuaciones en el contexto, y se distribuye más o menos por igual en los tres tipos de barrios, aunque éstos presentan

niveles de vulnerabilidad más bajos que en el caso de los otros programas.

Lo anterior pone de manifiesto la importancia del *frame* de cada programa en cuanto a los contenidos de los proyectos y la selección del área en la que desarrollarlos, pero también que cada proyecto implicaría cierta adaptación de ese *frame* a las características del contexto de intervención, sobre todo, cuando un mismo programa se desarrolla en áreas urbanas muy diferentes, como es el caso de los centros históricos y las barriadas. Una cuestión que debería reflejarse, al menos, en sus diseños.

Gráfico 2.3. 'Condiciones de partida' de los proyectos: programas y contextos de intervención

