

REGENERACIÓN URBANA EN PERSPECTIVA ANDALUZA. LOS PROGRAMAS ARB (1996-2012)

URBAN REGENERATION FROM AN ANDALUSIAN PERSPECTIVE. THE ARB PROGRAMS (1996-2012)

Manuel Fernández-García
mfergar1@upo.es
Universidad Pablo de Olavide

Resumen

Desde la transferencia parcial de competencias en materia de vivienda y suelo, la Administración Autónoma Andaluza puso en marcha diversas iniciativas que podemos definir como Proyectos de Regeneración Urbana entre las que destacan los programas ARB (áreas de rehabilitación de barrios) que englobaban actuaciones enfocadas tanto a la rehabilitación de viviendas como a la mejora del entorno urbano, así como otras medidas de carácter social. Este artículo analiza el desarrollo de esta iniciativa a través del análisis de los proyectos puestos en marcha entre 1996 y 2012. Se analizan de manera comparada, a través de los documentos de programación de los proyectos y fuentes de datos secundarios, características relativas a las condiciones de partida de las áreas intervenidas, la agenda de estos y sus redes de gobernanza, para describir el Modelo de Regeneración desarrollado por la Junta de Andalucía caracterizado por una agenda integral y por la capacidad de adaptarse a los diferentes contextos donde opera.

Palabras Clave: políticas urbanas, regeneración urbana, políticas de área, integralidad, redes de implementación

Abstract

Since the partial transfer of competencies in the field of housing and land, the Andalusian regional administration has launched various initiatives that can be defined as urban regeneration projects. Among these initiatives, the ARB (neighborhood rehabilitation areas) programs are particularly noteworthy. Through these programs, comprehensive actions focused on specific urban areas have included the rehabilitation of housing and enhancement of the urban environment, as well as other social measures. This article analyses development of this initiative through the analysis of the projects launched between 1996 and 2012. To achieve this, we have used programming documents of the projects and secondary data sources to do a comparative analysis of the starting conditions in the intervened areas, the agendas applied to these areas and governance networks involved in these projects. The aim is to describe the specific Andalusian regeneration model, characterized by a comprehensive agenda and its adaptability to the variety of intervention contexts.

Keywords: urban policies, urban regeneration, area policies, comprehensiveness, implementation network

Introducción

El estudio de políticas urbanas, en general, y de las políticas de regeneración urbana, en particular, cuenta con una tradición en el campo de la sociología urbana. Diferentes autores desde múltiples enfoques han investigado acerca de las teorías del cambio urbano que estas políticas representan, los actores que participan en ellas y como estos actores se relacionan entre sí o los efectos e impactos que estas intervenciones tienen sobre las ciudades y sus beneficiarios.

Las políticas de regeneración urbana están en la agenda de los gobiernos e instituciones a todos los niveles. En Andalucía, entre los años 1996 y 2012, impulsado desde el gobierno regional funcionó, bajo diferentes denominaciones, un programa de rehabilitación en barrios con un enfoque integral. El objetivo de este artículo es analizar la génesis y desarrollo de este programa, sus áreas de intervención, y la diversidad de actuaciones puestas en marcha, para tratar de caracterizar el modelo de regeneración integral puesto en marcha por el gobierno autonómico andaluz.

En el texto se hará, en primer lugar, un repaso de las perspectivas teóricas en el análisis de los proyectos de regeneración urbana. A continuación, se comentará el contexto estatal y europeo en los que se puede enmarcar la política de rehabilitación andaluza. Respecto al análisis de la política, se analizarán la evolución del concepto en los documentos de programación de la política de vivienda y suelo de la Junta de Andalucía que son los sucesivos Planes de Vivienda y Suelo promulgados durante el periodo de estudio con un mirada específica a la idea de gobernanza presente en esta política. Por último, se analizarán dos dimensiones de los proyectos de rehabilitación integral, estas son, las condiciones de partida de las áreas intervenidas por los proyectos y la agenda de los mismos a través de sus actuaciones.

1. Perspectivas teóricas en el análisis de programas de Regeneración Urbana

Las políticas de regeneración urbana pueden definirse como aquellas intervenciones públicas integrales que pretenden lograr una mejora duradera de la situación económica, física, social y ambiental de un área urbana sujeta a procesos de declive urbano y caracterizada por una concentración de altos niveles de vulnerabilidad (Roberts & Sykes, 2000).

Si bien la mejora de las áreas urbanas afectadas por malas condiciones de vida ha sido una preocupación histórica de las políticas sociales, es a partir de la última mitad del siglo XX tras la devastación provocada por la II Guerra mundial cuando comienzan a desarrollarse en Europa primero y más tarde en Norteamérica, políticas de reconstrucción urbana. Estas políticas fueron impulsadas por las autoridades nacionales locales y se enfocaban en reconstruir y extender las áreas de las ciudades históricas fomentando el crecimiento suburbano, en ocasiones, de manera descontrolada. El concepto fue evolucionando hasta llegar en los 60 y 70 a las políticas de revitalización y renovación (*urban renewal*) que contaron con la paulatina entrada del sector privado. Este modelo se hizo dominante en los años 80 bajo el paradigma del desarrollo económico (*urban redevelopment*). Estas políticas pretendían hacer frente a la creciente crisis urbana y fueron llevadas a cabo, principalmente, por gobiernos de inspiración neoliberal como el de Margaret Thatcher en Reino Unido (Davies, 2002). En cambio, a partir de los años 90, comienza a hablarse de regeneración urbana, con un enfoque más centrado en la colaboración con diferentes actores (*partnership*)

y con formas de política y práctica cada vez más integrales (Jones, 2003; Roberts & Sykes, 2000). Esta evolución del *policy frame* de las políticas orientadas a la mejora de las áreas urbana viene acompañada de cambios en las alianzas y redes de gobernanza que despliegan los actores públicos y evolucionando durante su implementación (Navarro *et al.*, 2016) desarrollándose coaliciones de gobernanza específicas orientadas a las objetivos de la política.

A nivel analítico, las políticas de regeneración urbana son un buen exponente de lo que se han denominado 'políticas de área'; esto es, políticas orientadas a mejorar las condiciones de vida de la población a través de la intervención en el contexto (en este caso el barrio o área urbana) más que en los factores individuales propios de los residentes en dichas áreas. Así, el objetivo de este tipo de políticas sería alterar la estructura de oportunidades que supone residir en un barrio frente a hacerlo en otro. La teoría subyacente a este tipo de políticas está especialmente relacionada con la evolución del concepto mismo de exclusión social, que ha ampliado su definición más allá de dimensiones socioeconómicas como la pobreza y el desempleo, hasta cuestiones relacionadas con la habitabilidad (la vivienda, el comportamiento antisocial, la delincuencia, la seguridad, el tráfico, la contaminación...) o la exposición o acceso a determinados programas o servicios públicos. En resumen, se parte de la suposición de que los problemas sociales de los individuos en las ciudades (es decir, la exclusión social) pueden, hasta cierto punto, atribuirse a las características de los barrios donde habitan estas personas (van Gent, Musterd, & Ostendorf, 2009)

Las políticas de regeneración urbana han sido un campo significativo de innovación política (Martí, *et al.*, 2016) especialmente en dos sentidos: por una parte, en lo que respecta a la gobernanza (actores implicados y las redes de colaboración público-privada) y en segundo lugar, respecto a la agenda de actuaciones que despliegan con una vocación cada vez más integral.

Respecto a las innovaciones con respecto a los mecanismos de gobernanza, en la literatura especializada existe un consenso acerca de que el éxito de los proyectos de regeneración depende tanto de la colaboración con otras organizaciones que prestan servicios y desarrollan actividades en el mismo territorio, así como de la implicación activa de los residentes (Taylor, 2007). Si bien la política de regeneración urbana puede ser puesta en marcha por instituciones estatales o regionales, han desplegado en la práctica una lógica más pegada a lo local, fomentando la participación de los residentes y el empoderamiento de la comunidad (Geddes, 2000; Goodlad, Burton, & Croft, 2005). Los proyectos de regeneración urbana son, en general, un buen laboratorio donde observar los mecanismos de gobernanza colaborativa en acción, ya que estas relaciones no ocurren solo durante el diseño de la política, sino que la colaboración entre actores y técnicos sobre el terreno es imprescindible durante la aplicación de la misma, dando lugar a la conformación de una 'coalición de implementación'; esto es, una red de actores orientados a la política (*policy network*) donde los actores que se integran, interesados en las iniciativas que pretenden desarrollarse, aportan recursos relevantes para su puesta en marcha (Rhodes & Marsh, 1992). Dicho con otras palabras, un conjunto de aliados en torno a una agenda que conforman procesos y coaliciones de gobernanza (Navarro & Rodríguez-García, 2015a).

Por otro lado, respecto a la agenda que despliegan este tipo de programas, como se ha comentado con anterioridad, la evolución de las políticas destinadas a las mejoras de las condiciones materiales de las áreas urbanas han evolucionado desde una concepción más restringida acerca de su ámbito de actuación, centrado en factores

físicos o socioeconómicos, hacia un enfoque multisectorial en el que se han venido introduciendo nuevas áreas (medio ambiente, salud, desarrollo comunitario o interculturalidad) y, sobre todo, una preocupación creciente acerca de la integralidad de las políticas. Es decir, la concepción de que, ante la complejidad de los problemas enfrentados, es necesaria una mayor articulación de las diferentes áreas de actuación más allá de la simple enumeración, es decir, reconociendo su alto grado de interrelación. Así, al diseñar las acciones, tienden a asumir la necesidad de participar en estos problemas y desafíos utilizando enfoques integrales. La propia nomenclatura comúnmente utilizada en este tipo de proyectos (Proyecto Integral, Áreas de Rehabilitación Integral, etc.) refleja este objetivo de integralidad, aunque en la práctica los programas pueden ser muy diversos tanto por la cantidad de temas que se abordan como por la calidad de estos (Parés et al., 2012).

2. Las políticas de Regeneración urbana en Andalucía en el marco estatal y europeo

2.1 El marco estatal y europeo. De la carta de Ámsterdam a los Planes EDUSI

En el año 1975, en un contexto influenciado por la crisis económica de 1973, los ministros europeos del Consejo de Europa proclamaron la Carta de Ámsterdam que establecía que la rehabilitación urbana era la forma debida para la conservación del patrimonio y defendía la extensión de la consideración patrimonial a barrios de ciudades y pueblos que tienen interés histórico o cultural, el tratamiento general de la ciudad como conjunto y la necesidad de incluir en los planes de ordenación los principios de "equilibrio social" y de prioridad de mantenimiento de los habitantes. Este sería el punto de partida de la aplicación de políticas específicas de lo que se ha venido denominando regeneración urbana en el marco europeo (Castrillo, et al., 2014). Paulatinamente, las políticas destinadas a la regeneración y renovación de barrios han ido ocupando un lugar destacado en la agenda de muchos países europeos desde principios de los años noventa, sobre todo, en Francia (*Politique de la ville*), Gran Bretaña (*New deal for communities*) y Alemania (*Programm Soziale Stadt*), pero también en países más pequeños como los Países Bajos (*Grotestedenbeleid*). Todos ellos se basan en un enfoque territorial e intersectorial de los problemas urbanos y tratan de combinar los aspectos físicos, económicos y sociales de la vida urbana (Widmer & Kubler, 2014).

Además, a partir de 1994 la Unión Europea comienza a desarrollar sus propios programas de regeneración urbana con enfoque integral. Se trataría de la iniciativa URBAN, desarrollada en el marco de la política regional de la Unión Europea y financiado por fondos de cohesión. En estos programas, las entidades locales proponen un planeamiento integrado que debe incluir un conjunto de medidas de desarrollo económico, integración social y medioambientales (García Jaén, 1998). A través de este programa, replicado en el año 2000 con la iniciativa URBAN II, se introduce un nuevo enfoque (la denominada metodología Urban) que ha supuesto un importante grado de europeización de las políticas de regeneración urbana en España (De Gregorio, 2014). Esta iniciativa fue replicada con fondos europeos, pero ya bajo gestión del gobierno español con el lanzamiento de la iniciativa Urbana (2007-2013) y más tarde con los Fondos EDUSI (Estrategia de Desarrollo Urbano Sostenible e Integrado) con una lógica similar, aunque con ciertas variaciones en la agenda de actuación.

En España, siguiendo las recomendaciones de la Declaración de Ámsterdam, a principios de los años 80 la política estatal de vivienda incorpora como objetivo la

integración en la ciudad de los barrios objeto de rehabilitación o renovación (RD 2555/1982). A partir de este momento se desarrolló un programa específico para dar cabida a actuaciones de rehabilitación sobre áreas concretas: el programa de Áreas de Rehabilitación Integral (ARI). Mediante este programa se facilitó la intervención tanto en los cascos históricos como en los polígonos de vivienda de la periferia. A principios de los años 90, el programa de ARI se incorporó como un programa más dentro de los planes de vivienda estatales (Hernández-Aja et al., 2014). Posteriormente, debido a la diversidad de problemas a los que habían de hacer frente y la influencia de los programas europeos que se venían desarrollando sobre el territorio, surgieron nuevos planes y acciones complementarias (de participación, de accesibilidad, de fomento del comercio o del empleo) que buscaban atender a los problemas no tratados desde el marco general fijado para la rehabilitación. En paralelo a esto, comienzan a surgir diferentes programas autonómicos que incorporan una perspectiva de regeneración urbana con un enfoque más integral como puede ser el caso de la *Lei de barris* en Cataluña (Parés & Martí-Costa, 2014) o, como veremos, los programas desarrollados en los planes de Vivienda y Suelo de la Junta de Andalucía a partir del año 1996.

2.2 Desarrollo urbano y programas de regeneración en Andalucía

Andalucía ha sido definida históricamente como un 'país de ciudades' (Domínguez Ortiz, 1983) debido a la importancia de su sistema de ciudades caracterizado por la presencia tanto de ciudades de tamaño grande con áreas metropolitanas de extensión variable (Feria, 2015), como por un nutrido y rico componente de poblamientos de tamaño medio que representan un porcentaje significativo de la población andaluza. Concretamente, ya en el año 2009 casi un 80% de la población residía en entornos urbanos (Martínez & Escolano, 2010) we can address a political analysis on spatial planning has been carried out in democratic Andalusia. Fully developed legislatively (LOTA, LOUA, etc.. En este contexto, los problemas derivados del hecho urbano en relación con el parque de vivienda pueden agruparse, a grandes rasgos, en dos categorías. Por una parte, la rica historia de sus ciudades grandes y medias dan como resultados conjuntos históricos de gran valor patrimonial, urbano y cultural que responde al modelo de ciudades mediterráneas (compactas, eficientes, complejas...) propio del sistema de ciudades andaluz (Rodríguez Galadí & Salmerón Escobar, 2010). Pero, al mismo tiempo, estos centros históricos se ven aquejados de una serie de problemáticas específicas que incluyen un caserío degradado, pervivencia de infraviviendas; envejecimiento, abandono o expulsión de la población; déficit de infraestructuras, espacios públicos y zonas verdes o alta concentración de problemas sociales.

Por otro lado, en las grandes ciudades de la comunidad autónoma de Andalucía, las políticas desarrollistas del estado franquista en materia de vivienda de los años 60 y 70 (muchas veces en connivencia con un sector privado especulador) dieron como resultado la construcción de grandes polígonos de vivienda donde se acumuló gran parte del crecimiento poblacional impulsado por la emigración rural, en ascenso hasta mediados la década 70 (Salmerón Escobar & Rodríguez Galadí, 2010). Estos polígonos de vivienda estaban aquejados desde sus inicios de una falta de servicios básicos, equipamientos, espacios verdes y una estructura viaria inadecuada a las necesidades urbanas. El desarrollo urbano posterior intentó integrar dichas áreas en la vida de la ciudad con mayor o menor éxito, pero ciertos problemas permanecieron: vivienda de mala calidad, traspasos irregulares de vivienda pública, problemas de convivencia, degradación de las zonas comunes, aislamiento físico, problemas de índole socioeconómico que provocan una alta concentración de desigualdad, etcétera.

Así, las zonas más desfavorecidas de las principales ciudades andaluzas coinciden, en su mayor parte, con barriadas construidas en la segunda mitad del siglo XX.

Para afrontar ambas problemáticas, se han puesto en marcha diferentes programas y políticas impulsadas por distintos ámbitos estatales, comunitarios y autonómicos. La política de rehabilitación integral impulsada por el ministerio de Fomento y Vivienda tuvo presencia en Andalucía desde de la delimitación de las primeras ARI, más adelante el Estado ha coparticipado en diferente medida en distintos proyectos de regeneración en suelo andaluz. Respecto a la contribución comunitaria, Andalucía como región prioritaria en los objetivos de convergencia de la política regional europea, ha sido beneficiaria de diferentes ayudas, especialmente de los planes englobados bajo la iniciativa URBAN, que en su primera convocatoria incluyó áreas de cuatro ciudades andaluzas: Cádiz, Sevilla, Málaga y Huelva. Esta intervención estuvo caracterizada por abarcar áreas de actuación bastantes diferentes (cascos históricos y barriadas degradadas) y produjeron resultados dispares debido a diferentes problemas detectados durante su implementación (García-Jaén, 1998). En la segunda convocatoria de URBAN fueron intervenidos los cascos y arrabales históricos de Granada y Jaén y en las sucesivas convocatorias de la Iniciativa URBANA las ciudades andaluzas han estado representadas, incorporándose ciudades medias de diferentes contextos como Linares, Jerez, Motril o Alcalá de Guadaíra.

Desde el nivel autonómico se han puesto en marcha diferentes iniciativas orientadas a la mejora de las áreas urbanas aquejadas por altos niveles de concentración de problemas sociales. Así, desde las diferentes consejerías con responsabilidades en materia de bienestar social se ha venido impulsando desde 1998 el programa de Zonas de Transformación Social (ZNTS), este programa se plantea como objetivo mejorarla inclusión social de las zonas intervenidas mediante actuaciones con carácter integral que desarrollen socialmente a las ZNTS y rompan los desequilibrios territoriales de los municipios.

Por otro lado, a partir de las transferencias en materia de vivienda y suelo por medio de los diferentes planes andaluces de vivienda, así como de la Ley 1/2010, Reguladora del Derecho a la Vivienda, la administración andaluza ha tratado de intervenir en la construcción del hábitat urbano en Andalucía, al menos, desde dos perspectivas generales (Navarro et al., 2016). Por un lado, actuando sobre el mercado de la vivienda para garantizar el acceso a las mismas, o cuando menos, para garantizar un acceso más equitativo mediante distintos programas (promoción de vivienda o alquiler). Por otro lado, mejorando las condiciones habitacionales y del entorno urbano de la población andaluza a través de diferentes programas de rehabilitación. A continuación, se detalla la evolución de idea y los instrumentos de la regeneración urbana en los diferentes Planes de Vivienda y Suelo de la Junta de Andalucía.

3. La idea de la rehabilitación integral urbana en los Planes Andaluces de Vivienda y Suelo

La programación de la política de vivienda de la Junta de Andalucía desde el año 1992 se ha realizado a través de los planes de vivienda. Estos documentos que recogen las actuaciones autonómicas en materia de vivienda y suelo incluyen específicamente apartados dedicados a la rehabilitación. En el primer Plan Andaluz de Vivienda (1992-95) ya se establece explícitamente un programa de 'Rehabilitación Autonómica'. Este programa consistía básicamente en la concesión de ayudas para actuaciones de iniciativa privada (los propietarios/usuarios de las viviendas)

encaminadas a la mejora y conservación de viviendas en municipios declarados de rehabilitación preferente (Decreto 119/1992, de 7 de julio, art. 41), estableciendo para ello convenios con ayuntamientos locales. En este plan de vivienda también se incluía un programa orientado a las *actuaciones singulares de vivienda*. Este programa estaba enfocado a la eliminación de la infravivienda, la remodelación de tramas urbanas consolidadas o de centros históricos, además de contemplar la atención a colectivos que necesitaran especial protección y fomentar la permanencia de los residentes tradicionales. Se trata, pues, de un programa de rehabilitación, pero sin especificar un carácter focalizado en áreas específicas (Navarro et al., 2015).

Será el II Plan Andaluz de la Vivienda (1996-1999) el que incluiría ya de forma explícita las 'Áreas de Rehabilitación' como instrumento para la intervención integral en zonas degradadas. Así, en este plan aparece de forma explícita las denominadas Áreas de Rehabilitación Concertada definido como:

[E] instrumento global de intervención en ámbitos determinados, con objetivos de impulso, coordinación e integración de los distintos programas que los agentes públicos y privados pretendan desarrollar para la recuperación urbana y residencial de sectores concretos de la trama urbana, centrales o periféricos sobre parques residenciales públicos o privados. (Decreto 16/1996, de 23 de enero, por el que se aprueba el II Plan Andaluz de Vivienda y Suelo para el cuatrienio 1996/1999)

Se trata, por tanto, del instrumento para el desarrollo integral de la política y programas de vivienda en zonas que presentan necesidades más específicas, así como para garantizar la coordinación con los programas y actuaciones de otras administraciones, y especialmente, con la municipal. Para ello, las actuaciones se desarrollarán bajo el principio de flexibilidad porque los distintos programas del Plan Andaluz de la Vivienda, tanto de acceso, como de rehabilitación de la vivienda, podrán aplicarse y adaptarse en función de las características, necesidades y objetivos existentes en cada Área de Rehabilitación.

Además, en este Plan se consolida la Figura de las *Oficinas de Rehabilitación* ya presentes en el territorio, pero sin un respaldo legislativo, al considerarlas como 'un instrumento de probada eficacia en la gestión y ayuda técnica de los distintos programas de Rehabilitación de normativa estatal o autonómica' (Decreto 16/1996). Estas oficinas posteriormente dependerán funcionalmente de la Empresa Pública de Suelo de Andalucía (EPSA) y de la Agencia de Vivienda y Rehabilitación de Andalucía (AVRA) aunque en ocasiones se establecerán oficinas concertadas a través de acuerdos con las autoridades locales.

Las oficinas de rehabilitación serían pues el agente de implementación principal de los proyectos de regeneración, se tratan de órganos que poseen cierta autonomía de gestión y suponen, específicamente, la creación de un organismo descentralizado para la gestión coordinada de las actuaciones en las diferentes áreas. Además, funcionarán como el instrumento para canalizar la información a la ciudadanía e integrar su participación en el desarrollo de las actuaciones, así como para coordinar la participación de diferentes presencias en el territorio, ya se traten de diferentes organismos, servicios institucionales u organizaciones de la sociedad civil.

La actuación integral y flexible, mediante coordinación inter-administrativa, a través de procesos de descentralización y participación mediante órganos de gestión descentralizada (la Oficina de Rehabilitación) serán los dos rasgos que resumen las orientaciones básicas del 'modelo de rehabilitación integral' en Andalucía que, en buena medida, se mantendrá hasta la actualidad (Navarro et al., 2015). En el III Plan

de Vivienda y Suelo de Andalucía (1999-2002) se recoge la Figura del 'Área de Rehabilitación Concertada', con el mismo objetivo procedimental de fomentar la colaboración inter-administrativa, pero añadiendo explícitamente a los objetivos sustantivos referidos a las necesidades habitacionales otros aspectos de carácter urbanístico o social vinculados a la concepción amplia de habitar (Decreto 166/1999, art. 80.1) y, por tanto, ampliando los ámbitos o áreas de actuación a desarrollar más allá de los referidos estrictamente al espacio físico, al hábitat urbano.

El IV Plan Andaluz de Vivienda y Suelo (2003-07) incluye, además de las 'Áreas de Rehabilitación Concertada', la 'Rehabilitación Integral de Barriadas', como:

"Instrumento global de intervención en áreas en proceso de degradación, afectadas por graves problemas habitacionales y de integración social, con los objetivos de mejorar las condiciones de alojamiento y otros aspectos de carácter urbanístico y social" (Decreto 149/2003, art. 86.1).

De su gestión se encargará la Empresa Pública de Suelo de Andalucía (EPSA). De esta manera, se trataría de poner en marcha un programa específico para intervenir en áreas que destacan por la conjunción de vulnerabilidad social y habitacional, entendiendo la estrecha relación que existe entre ambos aspectos. No se trata sólo de un instrumento para la gestión coordinada e integral de las actuaciones, sino también un instrumento de mejora tanto de la dimensión física como social de la realidad urbana en espacios especialmente vulnerables.

En el que sería el quinto plan, denominado esta vez 'Plan Concertado de Vivienda y Suelo (2008-2012)', se establecen las Áreas de Rehabilitación de Barrios y Centros Históricos, que comparten los principios del modelo, incluyendo las 'Áreas de Rehabilitación Integral' que serían el equivalente a la Rehabilitación Integral de Barriadas; así como 'las Áreas de Rehabilitación Concertada por iniciativa municipal', programa que canaliza las propuestas que provienen de la administración municipal.

Tabla 1 evolución de los instrumentos rehabilitación integral en los planes de vivienda de Andalucía.

II Plan Andaluz de Vivienda y Suelo (1996-1999)	IV Plan Andaluz de Vivienda y Suelo (2003-2007)	Plan Concertado de vivienda y suelo de Andalucía (V Plan) (2008-2012)
Áreas de rehabilitación concertada (ARC)	Áreas de rehabilitación concertada (ARC)	Áreas de rehabilitación de Barrios y Centros Históricos (Incluyendo Áreas de rehabilitación integral) ARBCH/ARI
	Rehabilitación integral de Barrios (RIB)	

Fuente: Proyecto RUCOSA a partir de datos de la Consejería de Fomento y Vivienda

En resumen, los diferentes planes de vivienda han venido definiendo con diferentes denominaciones los instrumentos de rehabilitación integrada, abarcando diferentes contextos. Para simplificar su análisis y mejorar la claridad de la exposición, denominamos los diferentes programas como Áreas de Rehabilitación de Barrios (ARB). En total entre 1996 y 2012 se pusieron en marcha en Andalucía un total de 30 programas englobados dentro de esta caracterización. Estas Áreas de Rehabilitación constituyen el instrumento de intervención integral a través del cual se desarrolla de manera principal la política de vivienda en la Comunidad Autónoma andaluza en

áreas urbanas concretas. No obstante, debe considerarse que, por un lado, no la agotan, pues los distintos programas y medidas de rehabilitación recogidos en los Planes de Vivienda no se desarrollan únicamente en las áreas delimitadas, y por otro, la orientación de sus actuaciones ha ido adaptándose a los cambios introducidos en los sucesivos Planes (Navarro et al., 2016).

Siguiendo el desarrollo del concepto de la rehabilitación integral en los sucesivos planes de Vivienda y Suelo de la Junta de Andalucía, podemos señalar como objetivos principales de los programas ARB en primer lugar, la mejora de las condiciones de habitabilidad y sociales en áreas urbanas aquejadas de una acumulación de problemas, prestando atención tanto al ámbito privado (las viviendas) como al ámbito público (el entorno urbano). En segundo lugar, mejorar las condiciones socioeconómicas y de integración social de sus habitantes. Por último, a través de estas intervenciones se pretende generar las condiciones materiales (tanto en materia de vivienda física como en la mejora de las condiciones socioeconómicas) que favorezcan la permanencia de los residentes tradicionales de las áreas intervenidas.

Para llevar a cabo estos objetivos sustantivos el programa establece una serie de objetivos procedimentales que incluyen una aplicación flexible de tales programas en atención a las necesidades y objetivos planteados para cada área, promover la complementariedad de esfuerzos entre distintos programas y/o administraciones mediante el establecimiento de convenios y, como veremos a continuación, integrar la participación de los residentes y otros actores en los procesos que se desarrollan en las Áreas de Rehabilitación

3.1 Innovaciones en la Gobernanza de la regeneración urbana, Actores y redes de implementación en los programas ARB

Como se ha indicado, la gestión de las Áreas de Rehabilitación ha residido en la Consejería con las competencias en materia de Vivienda de la Junta de Andalucía, siendo la Empresa Pública de Suelo de Andalucía (EPSA) y actualmente la Agencia de Vivienda y Rehabilitación (AVRA), las encargadas directas de su gestión. De esta última entidad es de las que dependen funcionalmente las Oficinas de Rehabilitación. Pero la participación de otros actores tanto institucionales como sociales es fundamental en todas las fases de su desarrollo. De los actores institucionales destacan en gran medida la colaboración entre la administración autonómica y los gobiernos locales, llegando en muchas ocasiones a tratarse de planes de rehabilitación concertados entre ambas administraciones, aunque también puede encontrarse presencia de la administración estatal, básicamente en la financiación. Actualmente, en las Áreas de Rehabilitación de Cascos Históricos y Barrios cerca de 60% de la financiación de las actuaciones provienen de otras administraciones diferentes a la municipal, variando en función de la existencia o no de otros programas de actuación de diferentes administraciones en la misma área

Aunque la propuesta (o solicitud) de un Área puede venir de la administración municipal, su declaración la realiza la administración autonómica. Hasta el año 2008 el diseño del Plan de Actuación era responsabilidad de la administración autonómica, en colaboración con los ayuntamientos. A partir de esa fecha, se establece formalmente la posibilidad de que la administración local inicie la solicitud y diseñe el plan de actuación, pudiendo asumir también la gestión de su desarrollo en coordinación con la administración Autonómica. Pero, en general, el inicio, diseño y gestión corresponde a la administración autonómica, a través de EPSA/AVRA. Ahora bien, en todos los casos, además de establecer mecanismos de coordinación entre diferentes departamentos de la administración autonómica y las diferentes administraciones

que participen y/o se coordinen con el plan de actuación, debe existir la participación de los vecinos y las vecinas tanto en el diseño, como en su seguimiento, debiéndose establecer los mecanismos oportunos para ello en cada caso. A ello habría que unir que, aunque no se cite explícitamente en la regulación y/o documentación relativa a las Áreas de Rehabilitación, un actor central en la fase de implementación los constituye los promotores privados que ejecutan las obras.

Por otro lado, una idea central de los Planes de Vivienda, y, por tanto, de las Áreas de Rehabilitación, es el de la corresponsabilidad, tanto de actores gubernamentales, como no gubernamentales. La concreción de esta orientación ha ido variando en los distintos planes de vivienda, apareciendo diferentes órganos y procesos de coordinación, así como actores públicos y privados. Desde una perspectiva histórica, los sucesivos planes han supuesto el aumento y diversificación de posibles actores en las distintas fases de esta política pública, y en especial, la presencia de los agentes sociales de diferente naturaleza, lo que se ha ido concretando en las Comisiones de Seguimiento o, desde 2008, en el Consejo de Participación. En dicho órgano se contempla la participación de entidades de crédito, asociaciones empresariales y sindicales más representativas, consumidores y usuarios, colegios profesionales y entidades representativas de otros colectivos sociales vinculados a la problemática de la vivienda y el suelo.

Pero será durante la implementación de los programas donde se despliegue toda una red de relaciones centralizada en la Oficina de Rehabilitación del proyecto. Por el contenido integral de sus actuaciones y por las características particulares donde operan los programas, se hace necesario contar con la colaboración de diferentes actores tanto institucionales como de la sociedad civil. Los actores institucionales con los que se intercambian en estas fases son servicios o técnicos a *nivel de calle*, es decir, los actores que operan sobre el territorio entre los que se encuentran los servicios sanitarios (centros de salud) o los educativos (centros de enseñanza pública) ambos dependientes de organismos autonómicos. Otro actor institucional sobre el terreno muy relevante son las Unidades de Trabajo Social dependientes del gobierno municipal, si bien las oficinas de rehabilitación suelen contar con trabajadores sociales en sus plantillas, es la relación con las UTS del barrio o distrito la que le proporciona información sobre los problemas e historiales de los beneficiarios del programa. Por otro lado, respecto a los actores de la sociedad civil, variarán según el tipo de contexto y la tipología de asociaciones presentes en los barrios. Se han detectado colaboraciones con asociaciones específicas que prestan servicios de integración, con asociaciones de vecinos y también, sobre todo en los centros históricos con asociaciones empresariales, normalmente de comerciantes (Navarro & Rodríguez-García, 2015b). De esta manera, durante esta fase, desde la oficina se procura la conformación de una 'coalición de implementación' que toma parte activamente en la realización del programa de regeneración en marcha.

Así pues, la aplicación del programa de Áreas de Rehabilitación supone el desarrollo de procesos de gobernanza en el que intervienen diferentes actores, pero con roles diferentes según el momento de desarrollo del programa, existiendo una clara diferencia entre los momentos anteriores a la implementación, durante y a partir de ésta. En el primer caso, la red de actores es eminentemente pública y juega un papel central la administración autonómica, habida cuenta de que se trata de un programa promovido por esta última. En las fases de implementación y seguimiento, la red se amplía para incorporar a actores sociales, aunque en esta red público-privada siga jugando un papel relevante la administración, y en especial, a través de la Oficina de Rehabilitación por sus labores de gestión, coordinación e impulso de la participación.

De hecho, en el marco del Plan Concertado, las Áreas podrán crear una Comisión de Seguimiento en la que se integra la administración autonómica, la local y la propia oficina (Orden de 26 de enero de 2010, arts. 102.2 y 105), sin que se explicita la inclusión de actores de la sociedad civil.

4. Análisis de los programas de rehabilitación integral de la junta de Andalucía ARB

4.1 Fuentes de información y metodología

Para el análisis en de los programas ARB se profundizará en tres aspectos, por una parte, en las condiciones de partida de las áreas intervenidas, esto es el contexto de intervención en el que van a intervenir los programas, en segundo lugar, la caracterización de sus actuaciones, lo que dará cuenta de indicadores relacionados con la integralidad de los proyectos.

Para el primer aspecto, las condiciones de partida, se ha partido de la delimitación de las áreas de intervención realizada en el marco del proyecto RUCOSA a partir de la información contenida en los documentos de programación de los proyectos, a partir de la cual, se han seleccionado las áreas como el conjunto de secciones censales incluidas dentro de la delimitación. Sobre el conjunto de estas áreas se han calculado los valores de diferentes variables a partir de los datos del Censo de Población y Vivienda del año 2001 y se ofrecen los cálculos de las medias según los tres tipos de contextos considerados, estos son, centros históricos de ciudades de tamaño medio, centros históricos de grandes ciudades, y barriadas periféricas.

Por otro lado, la caracterización de las actuaciones se ha realizado mediante análisis documental, la fuente principal ha sido la información recogida en los sucesivos planes de vivienda y suelo de la Junta de Andalucía, así como la información recogida en las memorias de gestión de los proyectos, proporcionadas por la Consejería de Fomento y Vivienda.

4.2 Los contextos de intervención: Selección de las áreas y caracterización de sus condiciones de partida

Las Áreas de Rehabilitación se definen como un espacio o contexto concreto para desarrollar integralmente los programas, así como otros contenidos en los planes de vivienda (promoción de vivienda, alquiler, etc.). Estas actuaciones se definen dos tipos de contexto: por un lado, los 'cascos históricos', espacios urbanos que presentan problemas relacionados con necesidades habitacionales, de sus tramas urbanas y de equipamientos, necesidades sociales ligadas a lo anterior (especialmente el envejecimiento de la población), pero también destacan por su valor patrimonial. Estas áreas estarían tanto en ciudades grandes, capitales de provincia, como en ciudades de tamaño 'medio'. Por otro lado, los barrios o 'barriadas', espacios que destacan por concentrar niveles altos de vulnerabilidad social. Se trata, en general, de espacios periféricos situados, en las grandes ciudades andaluzas, aunque incluirían también algunos centros históricos que presentan esos rasgos en el momento en que son declarados como Áreas de Rehabilitación.

Como se ha indicado anteriormente, la definición de las áreas de actuación correspondería a la administración autonómica, aunque pueda ser a propuesta de los municipios. Así, según indica el II Plan de Vivienda se ha de redactar un Plan de Actuación que, sobre la base de un diagnóstico de la zona, ha de recoger las actuaciones que se

pretenden desarrollar, su financiación, los actores (públicos y privados) que participan en el plan, así como la coordinación existente entre ellos. Su aprobación da lugar a la declaración del área, designándose el órgano de gestión, así como la estructura, composición y funciones de la oficina técnica (Decreto 127/2002, de 17 de abril). Este plan de actuación se redactaría conjuntamente por la administración autonómica y por municipal a través de un convenio que contaría con la participación de EPSA.

A partir del V Plan de Vivienda (2008) la delimitación del área y la redacción del Plan de Actuación correspondería íntegramente a la administración autonómica, que tendrá en cuenta la escala y envergadura de problemáticas que aconsejen su intervención, tomando como referente los Planes Generales de Ordenación Urbanística y las propuestas que sobre rehabilitación integral contengan los planes municipales de vivienda; siendo el papel de los municipios más relevante cuando se trata de Áreas que proceden de iniciativa municipal. Ahora bien, más allá de estas indicaciones genéricas, no se explicitan criterios específicos para la delimitación de las áreas y/o la evaluación de los Planes de Actuación a desarrollarse en cada Área Declarada.

Respecto a los beneficiarios individuales de las ayudas, todos los programas de rehabilitación establecen que la percepción de ayudas tomará como criterio las condiciones socio-económicas de quienes residen en las viviendas y edificios, así como algunas características de estos con el objeto de apoyar a los colectivos más desfavorecidos, tanto desde un punto de vista socioeconómico como habitacional.

Como se puede ver en la tabla 2 el programa ARB se ha desarrollado entre los años 1996 al 2012 en un total de 30 barrios en Andalucía, en diferentes contextos que incluyen barrios periféricos y centros históricos de grandes ciudades, fundamentalmente las capitales de provincia y la especificidad de Algeciras como ciudad de gran tamaño y los centros históricos, que en ocasiones abarcan el conjunto de la zona urbanizada del municipio de ciudades de tamaño medio también con una gran variabilidad respecto al tamaño desde los más de sesenta mil habitantes de Alcalá de Guadaíra o Sanlúcar de Barrameda a los poco más cinco mil de Casares o Alcalá de los Gazules .

Para caracterizar el punto de partida en el que se encontraban las áreas de intervención hemos tenido en cuenta los tres contextos territoriales antes indicados. Para cada uno de los contextos se han calculado las medias de distintas variables agrupadas en diferentes dimensiones del entorno urbano, viviendas y habitabilidad, estructura demográfica y vulnerabilidad socioeconómica. Para calcular las áreas de los proyectos se ha usado la delimitación realizada por el proyecto RUCOSA sobre el mapa de secciones censales del año 2001, el valor de las variables se ha calculado a partir datos del Censo de Población y vivienda para el año 2001 proporcionado por el INE. En los resultados, por tanto, se presentan además del valor general (medio) de cada indicador para todas las áreas territoriales, las medias para cada categoría de contexto, así como el nivel de significatividad del análisis y el indicador *Eta*², que puede interpretarse como el porcentaje de variabilidad existente entre las áreas territoriales que queda explicada por el hecho tratarse de un tipo de contexto u otro.

Respecto a las variables referidas al entorno urbano, que incluyen extensión de los proyectos, características de la urbanización y edificios, las áreas más extensas son aquellas pertenecientes a las ciudades medias, esto es debido, básicamente, a que los proyectos engloban gran parte o incluso toda la extensión urbana de dichos núcleos de población. Por otro lado, es en las grandes ciudades donde hay una mayor relación de viviendas por edificios, especialmente en barriadas de grandes ciudades donde también sobresa la altura de los edificios. También es en las barriadas donde el caserío es más nuevo respecto a los centros históricos.

Tabla 2. Proyectos ARB según sus contextos

Proyectos ARB		
Barriadas	Cascos Históricos Ciudades Grandes	Cascos Históricos Ciudades medias
'ARB Saladillo - La Piñera' (Algeciras)	'ARB Centro Histórico Cádiz'	'ARB Centro Histórico Alcalá de los Gazules'
'ARB EL PUCHE' (Almería)	'ARB Ajerquía' (Córdoba)	'ARB Centro Histórico Alcalá La Real'
'ARB La Chanca - Pescadería' (Almería)	'ARB Bajo Albaicín' (Granada)	'ARB Centro Histórico Baeza'
'ARB San Martín de Porres' (Córdoba)	'ARB Centro Histórico de Jaén'	'ARB Centro Histórico Baza'
'ARB Almanjayar' (Granada)	'ARB Centro Histórico de Jerez'	'ARB Conjunto Histórico y Arrabal del Postigo Carmona'
'ARB Marismas del Odiel' (Huelva)	'ARB Casco Histórico de Málaga'	'ARB Centro Histórico Casares'
'ARB Barriada Las Flores' (Málaga)	'ARB Casco Norte (Sevilla)'	'ARB Centro Histórico Guadix'
'ARB Polígono Sur (Sevilla)'		'ARB Centro Histórico Loja'
		'ARB Centro Histórico Martos'
		'ARB Centro Histórico Montoro'
		'ARB Centro Histórico Santa Fé'
		'ARB Barrio Alto y Centro Histórico Sanlúcar de Barrameda'
		'ARB Centro Histórico Úbeda'
		'ARB Centro Histórico Alcalá de Guadaira'
		ARB Centro Histórico Arcos de la Frontera'

Fuente: Consejería de vivienda y Fomento Junta de Andalucía

Tabla 3. Urbanización y edificios

	N	Superficie (km ²)	Total edificios	Relación viviendas/ edificios	Total viviendas	Altura media (plantas)	Antigüedad media edificios
Total ARB	30	27,3	1931,23	3,84	5023,2	2,4	45,4
Centro Histórico ciudad media	15	46,45	1925,67	1,58	2904	1,94	48,29
Centro Histórico gran ciudad	7	10,05	3024,43	4,01	10490	2,67	53,72
Barriada gran ciudad	8	6,51	985,13	7,94	4213,25	3	32,71
Sigf.		,554	,000	,000	,0000	,006	,004
Eta2		,043	,494	,507	,457	,312	,339

Fuente: Elaboración propia a partir de las delimitaciones de los ARB del proyecto RUCOSA] y datos del Censo 2001.

Negrilla: significativo para $p < 0,05$.

En cuanto a las variables relacionadas con las viviendas y habitabilidad (tabla 4), el régimen de tenencia de alquiler sobrepasa en gran medida en ambos contextos de las grandes ciudades frente a las ciudades medias donde es mucho menor. En cuanto a la antigüedad media de la vivienda, ésta es mayor en las ciudades medias, aunque en este caso el valor de eta2 es muy bajo, lo que nos da cuenta de la poca variabilidad que explica el contexto. Respecto a la relación superficie útil/número de miembros, es en los centros históricos de las ciudades medias y grandes donde esta relación es mayor frente a los metros disponibles en las barriadas. Por último, frente al estado de conservación medio de los edificios dedicados a viviendas, es en los centros históricos de las grandes ciudades donde se encuentran edificios con peor grado de conservación.

Tabla 4. vivienda y habitabilidad

	N	% de viviendas en alquiler	Antigüedad media en la vivienda	Superficie útil / Número de miembros	Estado medio edificios dedicados a viviendas
Total ARB	30	14,83	17,31	30,19	8,37
Centro Histórico ciudad media	15	9,22	18,46	33,04	8,80
Centro Histórico gran ciudad	7	30,96	16,74	31,96	7,87
Barriada gran ciudad	8	11,24	15,63	23,27	8,00
Sigf.		,000	,047	,000	,015
Eta2		,488	,203	,520	,266

Fuente: Elaboración propia a partir de las delimitaciones de los ARB del proyecto RUCOSA y datos del Censo 2001.

Negrilla: significativo para $p < 0,05$.

Respecto a hábitat urbano en el barrio, el Censo de Población y Vivienda de 2001 ofrece algunas mediciones evaluativas basadas en la percepción que los residentes tienen sobre algunos problemas en su entorno. Esta percepción puede, de forma más o menos directa, dar cuenta del nivel de 'desorganización' física o social existente en los barrios, y con ello, de ciertas pautas relacionadas con el desarrollo urbano y/o la marcha de los procesos de regeneración urbana. En concreto: porcentajes de viviendas con ruidos exteriores, con problemas de contaminación y malos olores, poca limpieza en las calles o con delincuencia y vandalismo en la zona. Este último sería un indicador de 'desorganización social', mientras que los otros serían de 'desorganización física'. No obstante, todos estos problemas, en mayor o menor medida, suelen aparecer, o al menos mencionarse (ser percibidos), conjuntamente, dando cuenta de contextos en los que existe un mayor o menor grado de deterioro (o desorganización). Es por ello que existe una escala o indicador sintético mediante la suma de todos los problemas. Así en la tabla 5 puede observarse que es en las barriadas donde se observa mayor concentración de problemas en todas las dimensiones. Destacando los problemas relacionados con la delincuencia que adopta valores muy elevados con un valor de eta2 de 0,82. En los centros históricos de las grandes ciudades también sobresalen estos valores y los relacionados con ruidos y limpieza en las calles.

Tabla 5. Problemas del entorno

	N	Viviendas con ruidos exteriores (%)	Viviendas con contaminación o malos olores (%)	Viviendas con poca limpieza en las calles (%)	Viviendas con delincuencia o vandalismo en la zona (%)	Nivel medio de problemas
Total ARB	30	28,98	18,75	33,78	29,56	2,34
Centro Histórico ciudad media	15	20,64	12,40	24,98	10,17	1,75
Centro Histórico gran ciudad	7	30,89	18,10	35,19	34,29	2,44
Barriada gran ciudad	8	42,95	31,25	49,06	61,78	3,37
Sigf.		.000	.000	.000	.000	.000
Eta2		,494	,442	,508	,825	,532

Fuente: Elaboración propia a partir de las delimitaciones de los ARB del proyecto RUCOSA y datos del Censo 2001.

Negrilla: significativo para $p < 0,05$.

Para ilustrar la estructura demográfica en la tabla 6 se ha optado por mostrar las tasas de dependencia que muestran la relación de la población en situación teórica de dependencia, esto es menores y mayores de 65 años, frente a la población activa. Pero además se incluyen las tasas específicas para cada uno de estos dos grupos de población frente a la población total. El resultado es esclarecedor, en los centros históricos la tasa de dependencia senil es muy elevada frente a las barriadas, donde la tasa de dependencia infantil es mucho mayor. Esto se relaciona además con el mayor número de hijos en cada núcleo familiar y el mayor tamaño de los hogares.

Tabla 6. demografía y hogares

	N	Tasa dependencia	Tasa dependencia infantil (0 a 14 años)	Tasa dependencia senil (65 y mas)	Tamaño medio del hogar	Media hijos/as por núcleo
Total ARB	30	54,10	18,21	16,80	1,45	2,97
Centro Histórico ciudad media	15	57,80	17,93	18,62	1,41	2,96
Centro Histórico gran ciudad	7	48,72	14,78	17,96	1,39	2,76
Barriada gran ciudad	8	51,88	21,72	12,36	1,56	3,15
Sigf.		.002	.000	.001	.058	.005
Eta2		,380	,486	,390	,191	,321

Fuente: Elaboración propia a partir de las delimitaciones de los ARB del proyecto RUCOSA y datos del Censo 2001.

Negrilla: significativo para $p < 0,05$.

Por último, se añaden varias variables que dan cuenta del nivel socio-económico y de vulnerabilidad en los barrios. Respecto a cómo medir la vulnerabilidad y la desigualdad en los barrios hay una larga discusión en la literatura sociológica. En general, estos acercamientos al análisis de la desigualdad urbana han partido de la premisa de que el estatus socioeconómico, como resumen del conjunto de recursos que poseen los residentes, es el factor más importante para analizar la desigualdad socio-espacial, el elemento que da cuenta de las pautas de diferenciación y segregación residencial. Además, con el desarrollo del enfoque de la vulnerabilidad urbana se introducen otras dimensiones relacionadas con el hábitat y con el acceso de servicios públicos. Por otro lado, existe una limitación respecto el acceso a los datos secundarios disponibles. Por ello se ha tomado como referencia el Indicador de Nivel Socioeconómico validado para realizar comparaciones entre áreas urbanas en un mismo momento de tiempo y/o mediante estudios longitudinales (Fernandez et al, 2018). En la tabla 7 se han introducido por tanto las variables constitutivas de dicho índice (Desempleo, personas sin estudios, trabajadores sin cualificación y viviendas en mal estado) además de otras variables, porcentaje de extranjeros no comunitarios y paro juvenil que pueden dar información de problemáticas específicas de los barrios intervenidos.

Tabla 7. Nivel socioeconómico y vulnerabilidad

	N	% Extranjeros no comunitarios	% Paro Juvenil	% Paro	% Personas sin estudios obligatorios	% Trabajadores sin cualificación	% Edificios en mal Estado	Índice de Nivel Socioeconómico
Total ARB	30	1,79	32,44	24,88	27,35	18,05	21,79	23,02
Centro Histórico ciudad media	15	0,93	27,82	21,36	29,40	16,98	15,35	20,77
Centro Histórico gran ciudad	7	1,97	35,54	24,14	16,68	11,04	27,01	19,72
Barriada gran ciudad	8	3,24	38,39	32,13	32,84	26,17	29,28	30,10
Sigf.		,214	,006	,002	,000	,000	0,011	,000
Eta2		,108	,318	,370	,480	,452	,284	,450

Fuente: Elaboración propia a partir de las delimitaciones de los ARB del proyecto RUCOSA y datos del Censo 2001.

Negrilla: significativo para $p < 0,05$.

En general, son las barriadas las que presentan valores más altos en todas las variables, se trataría pues del contexto más vulnerable de los tres estudiados. En cuanto a las ciudades medias si bien presentan mejores cifras respecto al estado de conservación de edificios y desempleo en las variables que dan cuenta del nivel formativa o empleo cualificado queda por detrás de los centros históricos de las grandes ciudades que muestran, de media, un capital humano, en general, más formado y con ocupaciones más especializadas.

4.3. Contenido y orientación de las actuaciones de los programas ARB

Tal y como se ha indicado más arriba, las Áreas de Rehabilitación suponen el programa o instrumento de gestión para el desarrollo de procesos de intervención integral en áreas urbanas específicas. Por tanto, a través de ellas se han venido desarrollando

las diferentes actuaciones contempladas en los Planes de Vivienda en Andalucía, tanto las referidas a la rehabilitación, como las otras referidas a la vivienda y el suelo en general. Atendiendo específicamente a los procesos de rehabilitación, y aunque han ido apareciendo y/o modificándose a lo largo del tiempo, podemos establecer claramente los programas de actuación y sus objetivos principales.

A partir de los textos de los diferentes planes de vivienda y de la memoria de gestión de los proyectos se han definido los diferentes tipos de actuaciones que corresponde con programas específicos que han ido apareciendo explícitamente en los sucesivos Planes de Vivienda y Suelo. Estas actuaciones se suman a las actuaciones de promoción de vivienda pública, ya sea en régimen de venta o alquiler, que es el otro instrumento con el que la consejería con competencias en materia de vivienda opera en el área. A este respecto debe recordarse que las áreas suponen la aplicación integral, pero también flexible, de los programas de rehabilitación, así como su complementación con otros programas y actuaciones que redunden en la mejora habitacional y social de las zonas en las que se desarrollan, que suelen presentar niveles considerables de vulnerabilidad. Pero también que esos programas, que suponen fundamentalmente la concesión de ayudas económicas a particulares, pueden aplicarse en otras zonas, aunque no existan áreas de rehabilitación.

Las áreas de actuaciones definidas serían, por tanto: la transformación de infravivienda, que recogería el objetivo de mejorar las condiciones de habitabilidad de infraviviendas mediante la combinación de obras de rehabilitación, nueva planta, urbanización y trabajo social, de manera que propicie la integración social y el mantenimiento de la población residente en el barrio. La rehabilitación de vivienda con el objetivo de ayudar a familias con recursos limitados que promuevan actuaciones de conservación y mejora de viviendas, mediante pequeñas y medianas intervenciones. La rehabilitación de edificios que perseguiría la rehabilitación del patrimonio residencial, mediante la ayuda a comunidades de propietarios o asociaciones de vecinos con recursos limitados que promuevan actuaciones de conservación y mejora de elementos comunes de edificios residenciales, incluyendo elementos estructurales. La rehabilitación singular enfocada a la rehabilitación y mejora de dotaciones e instalaciones de los elementos comunes de edificios plurifamiliares, fundamentalmente mejora de la accesibilidad, impermeabilidad y aislamiento. La mejora infraestructuras y dotaciones (reurbanización) que incluiría la reurbanización de los barrios, ejecución de espacios públicos y equipamientos, fomento de actividades económicas y accesibilidad a centros históricos. Por último, a partir del III Plan de Vivienda se mencionan actuaciones de integración social que incluirían ayudas para realojos transitorios, regularización propiedad de viviendas, apoyo a la constitución de comunidades, programas de inserción social, cláusulas de inserción socio-laboral en procedimientos de obras, convivencia y entorno (pedagogía del hábitat).

Siguiendo a Navarro et al. (2016) a través del análisis de los informes de gestión del Área de Rehabilitación de la Consejería de Fomento y Vivienda es posible reconstruir la extensión de estos programas (esto es cuanto aparecen cada uno de los programas en el conjunto de los proyectos ARB) así como su intensidad (qué porcentaje del presupuesto del proyecto está dedicado cada programa). Es necesario señalar que, aunque en la definición del programa se señala la posibilidad de desarrollar actuaciones en otras áreas de carácter social, la documentación relativa a la gestión de este programa no recoge esta información.

Tabla 8. Áreas de actuación en el programa ARB: extensión e intensidad.

	N	Extensión (% de Proyectos)	Intensidad (% presupuesto del Proyecto)
Promoción de vivienda pública (Venta y alquiler)	30	83,33	44,56
Transformación de infravivienda	30	66,67	13,49
Rehabilitación autonómica de vivienda	30	90	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: Adaptado de (Navarro et al, 2016) elaborado a partir de datos de la Consejería de Fomento y Vivienda de la Junta de Andalucía.

Respecto a la extensión, la actuación más extendida es la referida a la rehabilitación de vivienda (como se observa en la tabla), que se realiza en casi la totalidad de los proyectos (el 90%), seguida de la promoción de vivienda y alquiler (83%), la rehabilitación singular (77%), transformación de infravivienda (67%) y actuaciones de reurbanización que se realizan en el 67%. El programa de rehabilitación de edificios se hace en la mitad de los proyectos (47%) y en el 23% de ellos actuaciones que suponen la reparación del parque público de viviendas.

En cuanto a la intensidad, debida a la propia naturaleza de las actuaciones, la intensidad de cada una de ellas sobre el total del esfuerzo público de los proyectos es diferente. Así, destaca en primer lugar, la promoción de vivienda en venta y alquiler, que supone, como media, el 45% del presupuesto de los proyectos (ver tabla 9); a lo que le sigue la transformación de infravivienda (14%), la rehabilitación singular (12%), las actuaciones de reurbanización (casi el 10%), las actuaciones de rehabilitación de vivienda y de edificios (9% y 7%, respectivamente) y por último, aquellas orientadas a la reparación del parque público de viviendas (cerca del 5%).

Tabla 9. Intensidad del programa ARB por contextos de intervención

	N	Venta y alquiler	Transformación de infravivienda	Rehabilitación autonómica de vivienda	Rehabilitación singular	Rehabilitación de edificios	Reparación Parque Público de Vivienda	Actuaciones de reurbanización
Barriadas	8	33,01	0,23	4,52	8,85	19,93	16,55	16,91
Centros Históricos Ciudades medias y grandes	22	48,76	18,3	10,24	13,32	2,18	0,22	6,96

Fuente: Proyecto RUCOSA Elaborado a partir de datos de la Consejería de Fomento y Vivienda de la Junta de Andalucía.

En cuanto a las diferencias en la agenda de los proyectos según el contexto de intervención, como puede verse en la tabla 9, en el caso de los centros históricos destaca, sobre todo, la intensidad del programa de transformación de infravivienda, así como el acceso a la vivienda y su rehabilitación (vivienda o singular); mientras que en las barriadas lo hacen el programa orientado a la rehabilitación de edificios, la reparación del parque público de viviendas y la reurbanización. Esto muestra que los programas orientados a mejorar los hogares mediante la mejora de sus viviendas o el acceso a las mismas predominan en entornos que presentan un claro grado de vulnerabilidad urbanística, frente a una más clara orientación al entorno urbano en aquellas barriadas que presentan un alto grado de obsolescencia tanto de la vivienda y edificios, como del espacio público.

5. Conclusiones: el Modelo de rehabilitación integral de la Junta de Andalucía

Entre los años 1996 y 2012 se pusieron en marcha 30 proyectos de rehabilitación englobados en lo que hemos denominado Áreas de rehabilitación de Barrios. Las políticas de austeridad impuestas por la crisis económica impusieron una pausa al programa, si bien, sobre todo en los barrios con mayor presencia de vivienda pública en manos de la administración autonómica, se mantuvieron funcionando algunos de los programas en marcha. Estos programas han supuesto una innovación importante en las políticas urbanas en la comunidad autónoma andaluza, han pasado de una simple intervención enfocada en la rehabilitación de edificios y viviendas a convertirse en verdaderos programas orientados a la transformación de la vida de las ciudades a través de la mejora de las condiciones materiales de sus barrios.

El estudio de las condiciones de partida de las áreas intervenidas muestra la multiplicidad de problemas y retos a los que se enfrentan los entornos urbanos en Andalucía, no solo las barriadas periféricas estigmatizadas con el adjetivo de *marginales*, sino también los cascos históricos y las ciudades de tamaño medio. En cuanto a la agenda desplegada por los proyectos se observa una tendencia hacia el desarrollo una política integral lo que proviniendo de una consejería especializada en la rehabilitación 'física' de los entornos supone un marco de actuación muy interesante. Sería necesario estudiar con más profundidad las medidas sociales incluidas dentro de los programas, así como su interrelación con las unidades de trabajo social, así como con otros programas presentes en las zonas intervenidas. Aun así, las variaciones en la intensidad de las actuaciones en relación al tipo de contexto en el que se opera dan cuenta de la flexibilidad en la aplicación de los programas, una de la característica más destacada de esta política. Por otro lado, la apuesta por una intervención integral en estas zonas, desde el punto de vista del urbanismo y la rehabilitación, supone que la administración autonómica se coloca como un actor determinante en las políticas urbanas en Andalucía, las relaciones con otros actores institucionales así como las coaliciones de implementación con técnicos y asociaciones sobre el terreno que ponen en marcha las oficinas de rehabilitación suponen una innovación en el modelo de gobernanza de las políticas urbanas en Andalucía.

Para concluir, es posible afirmar que el modelo de rehabilitación integral que se ha venido desarrollando por la consejería de vivienda de la Junta de Andalucía ha introducido novedades importantes en las dimensiones estudiadas, dotándoles de características propias (integralidad, flexibilidad, adaptaciones a los contextos de

las ciudades medias) aunque para comprobar la especificidad del modelo andaluz sería conveniente ponerlo en relación con otros modelos autonómicos a través de un análisis en perspectiva comparada. Por otro lado, aún queda por ver con detenimiento sus efectos e impactos, mediados sin duda por el desarrollo de la crisis económica de 2008 y sus consecuencias que afectaron de manera determinante a las áreas intervenidas y que supusieron en última instancia la paralización del proyecto.

Referencias Bibliográficas

- Castrillo, M., Matesanz, Á., Sanchez-Fuentes, D., & Sevilla, Á. (2014). ¿Regeneración urbana? Deconstrucción y reconstrucción de un concepto incuestionado. *Papeles de Relaciones Ecosociales y Cambio Global.*, 126, 129–139. Retrieved from https://www.fuhem.es/media/cdv/file/biblioteca/revista_papeles/126/Regeneracion_urbana_M_Castrillo_A_Matesanz_D_Sanchez_Fuentes_A_Sevilla.pdf
- Davies, J. S. (2002). The governance of urban regeneration: A critique of the “governing without government” thesis. *Public Administration*, 80(2), 301–322. <https://doi.org/10.1111/1467-9299.00305>
- De Gregorio Hurtado, S. (2014). La Iniciativa Comunitaria URBAN como factor de transformación de la práctica de la regeneración urbana: aproximación al caso español. *Ciudad y Territorio. Estudios Territoriales.*
- Domínguez Ortiz, A. (1983). Andalucía ayer y hoy. *Planeta, Barcelona.*
- Feria, J. M. (2015). Los modelos de organización y dinámicas espaciales metropolitanas en Andalucía. *Cuadernos Geográficos de La Universidad de Granada*, 54(2), 196–219. Retrieved from <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=5306143>
- Fernández-García, M., Navarro-Yáñez, C. J., Zapata Moya, Á. R., & Mateos Mora, C. (2018). El análisis de la desigualdad urbana. Propuesta y validación de un índice de nivel socio-económico en áreas urbanas españolas (1991-2001). *Empiria. Revista de Metodología de Ciencias Sociales*2, 29. <https://doi.org/https://doi.org/10.5944/empiria.39.2018.20877>
- García Jaén, P. (1998). Aplicaciones de la iniciativa comunitaria URBAN. *Boletín de La Asociación de Geógrafos Españoles.*
- Geddes, M. (2000). Tackling social exclusion in the European Union? The limits to the new orthodoxy of local partnership. *International Journal of Urban and Regional Research*, 24(4), 782–800. <https://doi.org/10.1111/1468-2427.00278>
- Goodlad, R., Burton, P., & Croft, J. (2005). Effectiveness at what? The processes and impact of community involvement in area-based initiatives. *Environment and Planning C: Government and Policy.* <https://doi.org/10.1068/c45m>
- Hernández-Aja, A., García-Madruga, C., Rodríguez-Suárez, I., & Matesanz-Parellada, Á. (2014). Políticas estatales en áreas de rehabilitación integral, Tipología urbana y vulnerabilidad social. *Architecture, City and Environment*, 9(26), 127–146. <https://doi.org/10.5821/ace.9.26.3686>
- Jones, P. S. (2003). Urban Regeneration’s Poisoned Chalice: Is There an Impasse in (Community) Participation-based Policy? *Urban Studies*, 40(3), 581–601. <https://doi.org/10.1080/0042098032000053932>
- Martí, M., Blanco, I., Parés, M., & Subirats, J. (2016). Regeneración urbana y gobernanza ¿Cómo evaluar la participación en una red de gobernanza? Tres perspectivas teóricas y un estudio de caso 1.
- Martínez, F. R., & Escolano, L. M. S. (2010). La planificación territorial y el sistema urbano en Andalucía. Notas para una reflexión desde la geografía. *Cuadernos Geográficos*, 5462(47), 223–245.

- Navarro, C. J., & Rodríguez-García, M. J. (2015a). Models of local governing coalitions: city politics and policy effects in Spanish municipalities. *Urban Geography*, 3638(July), 1–20. <https://doi.org/10.1080/02723638.2015.1034485>
- Navarro, C. J., & Rodríguez-García, M. J. (2015b). *Regeneración urbana y modelos de gobernanza: Estudio comparado de casos*. Sevilla: Centro de Sociología y Políticas Locales - Universidad Pablo de Olavide.
- Navarro Yáñez, C. J., Echaves García, A., Guerrero Panal, G., Moya Alonso, R., Mateos Mora, C., Rodríguez García, M. J., & Zapata Moya, Á. R. (2016). *Mejorar la ciudad Transformando sus barrios. Regeneración urbana en Andalucía (1990-2015)*. (C. J. Navarro Yáñez, Ed.). Sevilla: Centro de Sociología y Políticas Locales - Universidad Pablo de Olavide.
- Navarro Yáñez, C. J., Huete García, M. Á., & Merinero Rodríguez, R. (2015). Los programas de regeneración urbana: descripción básica, 1–36. Retrieved from <https://rio.upo.es/xmlui/handle/10433/2192>
- Parés, M., Bonet-Martí, J., & Martí-Costa, M. (2012). Does Participation Really Matter in Urban Regeneration Policies? Exploring Governance Networks in Catalonia (Spain). *Urban Affairs Review*, 48(2), 238–271. <https://doi.org/10.1177/1078087411423352>
- Parés, M., & Martí-Costa, M. (2014). Geographies of governance: How place matters in urban regeneration policies. *Urban Studies*, 51(15), 3250–3267. <https://doi.org/10.1177/0042098013513647>
- Rhodes, R. A. W., & Marsh, D. (1992). New directions in the study of policy networks. *European Journal of Political Research*, 21(1–2), 181–205. <https://doi.org/10.1111/j.1475-6765.1992.tb00294.x>
- Roberts, P., & Sykes, H. (2000). *Urban Regeneration: A Handbook*. SAGE.
- Rodríguez Galadí, J., & Salmerón Escobar, F. (2010). Rehabilitación integral de los centros históricos. *Sustainable Building Conference. Edificación Sostenible. Revitalización y Rehabilitación de Barrios*, 1–10.
- Salmerón Escobar, F., & Rodríguez Galadí, J. I. (2010). Rehabilitación integral de los barrios andaluces. *SB10mad Sustainable Building Conference*, 1–11.
- Taylor, M. (2007). Community Participation in the Real World: Opportunities and Pitfalls in New Governance Spaces. *Urban Studies*, 44(2), 297–317. <https://doi.org/10.1080/00420980601074987>
- van Gent, W. P. C., Musterd, S., & Ostendorf, W. (2009). Disentangling neighbourhood problems: Area-based interventions in western European cities. *Urban Research and Practice*, 2(1), 53–67. <https://doi.org/10.1080/17535060902727066>
- Widmer, C., & Kubler, D. (2014). *Regenerating urban neighbourhoods in Europe. Eight case Studies in six European Countries*. Retrieved from http://www.zdaarau.ch/dokumente/en/ZDA_Working-Papers/No3_RUN_case-studies_2014.pdf