

UNIVERSIDAD PABLO DE OLAVIDE



POLÍTICAS DE BIENESTAR Y DESIGUALDADES URBANAS

Evaluación del impacto de la Intervención social en Zonas con Necesidades de
Transformación Social de Andalucía (2001-2011).

Tesis Doctoral

Presentada por:

Lucía Muñoz García

Director: Cat. Clemente J. Navarro Yáñez

Co-Directora: Prof^{ra}. María Jesús Rodríguez García

-Sevilla. Septiembre 2022-

Esta tesis doctoral ha sido elaborada en el marco de los siguientes proyectos que se han llevado a cabo en el Centro de Sociología y Políticas Locales – The Urban Governance Lab:

- Regeneración Urbana y Cohesión Social en Andalucía (RUCOSA), financiado por el Fondo Europeo de Desarrollo Regional, en el marco de la convocatoria de I+D+I de la Consejería de Fomento de la Junta de Andalucía en 2013 y desarrollado por el Centro de Sociología y Políticas Locales (CSPL) de la Universidad Pablo de Olavide, entre 2013 y 2015.
- URBAN IMPACTS. POLITICAS URBANAS, CAMBIO SOCIOECONOMICO E INNOVACIÓN CSO2015-70048-R (MINECO/FEDER) Ministerio de Economía y Competitividad. Programa Estatal de Investigación, Desarrollo e Innovación Orientada a los Retos de la Sociedad, Convocatoria 2015, Modalidad 1: «Proyectos De I+D+I».01/01/2016 a 31/12/2019

UNIVERSIDAD PABLO DE OLAVIDE

Facultad de Ciencias Sociales

Centro de Sociología y Políticas Locales -The Urban Governance Lab

Tesis Doctoral

POLÍTICAS DE BIENESTAR Y DESIGUALDADES URBANAS

Evaluación del impacto de la Intervención social en Zonas con Necesidades de
Transformación Social de Andalucía (2001-2011).

Programa de Doctorado en Ciencias Sociales

Línea de Cambio Social y Políticas Públicas

Visto favorable

Director de Tesis:

Cat. Clemente J. Navarro Yáñez

Co-Directora de:

Prof^a.María Jesús Rodríguez García

Doctoranda:

Lucía Muñoz García

AGRADECIMIENTOS

Cuando estaba en Bolivia en el 2006, y mi mente pensaba que quería continuar adquiriendo más conocimiento, no podría imaginar que llegaríamos a poder crear la presente tesis. Lo plural en mis palabras es porque una tesis no se hace sola, es acompañada principalmente por una dirección, y en mi caso he tenido la gran suerte de poder contar con Prof. Clemente J. Navarro y Prof^a. María Jesús Rodríguez, las personas que me han hecho reflexionar, me han guiado y me han enseñado, pero algo más importante que hay detrás de esto es como me han transmitido su vocación por lo que hacen. Me han contagiado de ese entusiasmo por hacer una investigación rigurosa y comprometida socialmente. A su vez la importancia de contar con un equipo de trabajo que construye codo con codo, en nuestro caso el Centro de Sociología y Políticas locales-The Urban Governance Lab de la Universidad Pública Pablo de Olavide, formado por grandes profesionales (<https://www.upo.es/cspl/equipo/>), entre las investigaciones a destacar, agradezco especialmente a todo el equipo que participó en el proyecto RUCOSA (<https://www.upo.es/cspl/proyectos/>), ya que mi tesis emana de ese trabajo previo realizado con tanto cariño y rigurosidad. Personas con muchas horas de trabajo compartiendo en lugares, algunas formamos el grupo Alameda-Triana: Prof^a. Cristina Mateos, Prof. Ángel Ramón Zapata, Prof^a. María Navarro, Prof^a. Carmen Navarro y Prof. Daniel Marín. A mi amiga Cristina porque gracias a ella, hoy estoy en la Universidad, porque pensó en mí aquella mañana de 2010 y Carmen por su cariño y ternura constante y su ofrecimiento en ayudarme. Ángel siempre atento por si puede colaborar con su extensa sabiduría y a María por sentarse a mi lado, por esos ratitos de biblioteca que han hecho que hoy esté cerrado el documento. Daniel, justo un año antes depositó su tesis y me ha ayudado en el camino final. Qué bueno tener personas que nos dan ejemplo. ¡Gracias por ser ejemplo, ayudarme y creer en mí!

Dentro del periodo de investigación, he tenido la oportunidad de poder hacer una estancia en la Universidad de Huelva, Facultad de Trabajo Social con el Departamento Sociología, Trabajo Social y Salud Pública, agradecer la disponibilidad de todo el equipo y sus atenciones. De manera particular al Prof. Octavio Vázquez Aguado. ¡Gracias por el camino compartido!

Me gustaría hacer especial mención en mi agradecimiento al equipo técnico y político de la Junta de Andalucía que en 1989 trabajó e ideó el Plan de barriadas, por su mirada pionera en trabajar la transformación de los barrios y la pobreza andaluza desde lo comunitario. Por cada una de las entidades locales que año tras año han ido trabajando en lo comunitario. ¡Gracias por innovar!

Acompañando a estos años de investigación, se han completado con mi dedicación como profesora asociada en el Departamento de Trabajo Social y Servicios Sociales de la UPO, y es de agradecer a mis compañeras de asignaturas y de congresos: Prof^a. Estrella Abolafio, Prof^a. María Luisa Delgado, Prof^a. Antonia Corona, Prof^a. Rosa Díaz, Prof^a. M.^a del Castillo Gallardo, etc. Y entre ellas quiero destacar de manera particular a la Prof^a. María Rosa Herrera, por ser mi “madrina”, mi guía, mi coautora, a su lado se hacen más fáciles los proyectos de investigación, los capítulos, las clases, etc. ¡Gracias, colegas!

Mi ocupación diaria en la ONGD SED hace que mi vocación esté centrada en mirar a las zonas desfavorecidas, dicha entidad está formada por una gran familia marista, entre ellas, destacar a D. Fernando Domínguez por ese trabajo conjunto de más de 12 años que me ha acompañado y a D^a. María Rodríguez, mi amiga y compañera que me ha facilitado el que hoy esté con la tesis depositada. Mis actuales compañeros, Hno. Juan Pablo Hernández y D. José Antonio Paredes, que trabajan para que las obras maristas estén a diario funcionando en los barrios desfavorecidos. ¡Gracias por actuar!

A mis amistades, por estar pendiente y adaptarse al tiempo que tenía, sé que hay muchas personas que hoy están celebrando el poder tener delante de sus ojos el presente trabajo, entre ellas, las niñas (las 12), mi grupo del proyecto Bolivia (tanto el terrenal como el celestial, los de aquí y los de allí). Me gustaría resaltar a mis compis de viaje de Bolivia, la India, Perú, México (Prof. Carlos Vázquez) y de Italia (Jean Pierre Setzu, Giovanni Setzu, Cinzia Catalano, Valentina Setzu y Marco D’Oria) que han ido estando presentes y marcando las diferentes etapas del trabajo. ¡Gracias por entenderlo!

Una mención de agradecimiento a mis familiares, las/os García y los/as Muñoz, y en representación entre los 50 he de destacar a mi prima Inmaculada Sánchez por su cuidado con la tierra, tanto en lo laboral como en lo personal y a mi prima Carla García por sus valores, por estar compartiendo conmigo una opción de vida, dedicar parte de su vida al

movimiento contra la intolerancia para lograr un mundo mejor. ¡Gracias por tu lectura detallada con gafas sociales!

Qué suerte he tenido al encontrarme en mi última etapa de la tesis a Alejandro Beltrán y a su familia, gracias a sus padres Juan Beltrán y Pilar Caro y a sus hnos.: Juan Miguel Beltrán, Pilar Beltrán, Esteban Beltrán y Fernando Beltrán, su cuñado y cuñadas David Calvo, Irene Jurado y Victoria Robles y los pequeños de la casa Martín y Gonzalo. Gracias por compartir esos espacios familiares que sirven tanto para trabajar en la naturaleza como para relajarnos y disfrutarlo. ¡Gracias por abrirme vuestra casa!

Gracias a Alejandro Beltrán porque mejor así -contigo-, por estar pendiente cada día, por tus detalles diarios de cuidados y tu sonrisa de corazón y por recordarme mi tarea como investigadora y ayudarme a creer en mí. ¡Gracias por cuidarme!

Llegando casi al final de los agradecimientos, me gustaría dedicarle un momento único a mi familia, mis padres María Luz García y Joaquín J, Muñoz, mis hnos.: Joaquín Muñoz, Fernando Muñoz y Rafael Muñoz, junto con mis cuñadas: Cristina Vasallo, Mara Martínez y Laura Santana. Y a la siguiente generación, que viene con ilusión y pisando fuerte, en nuestro caso son dos jovencitos muy nobles, mis sobrinos: Daniel y Carlos. Además, les he quitado tiempo y me han facilitado la vida para que hoy se esté clausurando una etapa de mi vida. ¡Gracias por compartir mi vida!

Para terminar, a todas aquellas personas que trabajan en lo comunitario día a día, que son personas vitaminas, que generan oxitocina en terceras personas constantemente y transforman lo comunitario. Aquellas personas que trabajan desde la empatía y crean políticas sociales desde una mirada comunitaria, integral e inclusiva. ¡Gracias!

Dedicatoria

**A mi madre y a mi padre por su amor constante y tesón en animarme a lograr
terminar la tesis.**

**A María Jesús y a Clemente por su empatía, su paciencia y la confianza que
depositaron en mí.**

Índice de contenidos

Introducción	13
Capítulo 1. Enfoques y políticas de la iniciativa basada en área.	16
1.1. ¿Qué es la iniciativa basada en área?, ¿cuáles son sus características principales?	18
1.2. Ejemplos de intervenciones basadas en áreas urbanas.	21
Capítulo 2. El programa de Zonas con Necesidades de Transformación Social (1998-2018): un caso específico de area-based intervention.	27
2.1. Política de bienestar y desigualdades socio-espaciales: la intervención territorial sobre la exclusión social.	28
2.2. El contexto de intervención: la ‘concentración’ de procesos de vulnerabilidad y exclusión social.....	38
2.3. Objetivos y actuaciones: integración social y comunitaria.....	41
2.4. Intervención comunitaria en barrios desfavorecidos.	46
Capítulo 3.	49
El análisis del impacto del programa ZNTS: perspectiva analítica y diseño metodológico.....	49
3.1. Los objetivos y la ‘lógica’ de intervención del programa: actuaciones y áreas de impacto.....	50
3.2. Diseño metodológico: evaluación del impacto desde una perspectiva cuasi-experimental.....	55
3.2.1. Selección y delimitación de áreas experimentales y control.....	56
3.2.2. Selección y validación de áreas de ‘control’.....	58
3.2.3. La medición del impacto: indicadores y análisis.	60
Capítulo 4. El impacto del programa ZNTS: pautas de cambio y mejora en barrios experimentales y de control (2001-2011).....	67
4.1.El análisis del programa: de los objetivos a las actuaciones.....	67
4.2. El impacto del programa: la performance del cambio en los barrios.	73
4.3. El impacto del programa según género.....	81
4.4. El alcance de las mejoras de los barrios desfavorecidos.....	86

Conclusiones	90
Referencias bibliográficas	96
Anexos	105

Índice de Tablas

Tabla 2. 1 Zonas de con Necesidades de Transformación Social (1989-1990)	38
Tabla 2. 2 Áreas de política y actuaciones en el programa ZNTS (1989-2018)	42
Tabla 2. 3 La estrategia de intervención del programa ZNTS: principios y dimensiones principales	47
Tabla 3. 1 Áreas experimentales..	57
Tabla 3. 2 Población y niveles de vulnerabilidad urbana en áreas experimentales y control (2001)	60
Tabla 3. 3 Áreas de objetivos e indicadores para analizar el impacto.....	63
Tabla 4. 1 Las áreas de actuación de los proyectos ZNTS	69
Tabla 4. 2 Áreas específicas de integración social	70
Tabla 4. 3 Tendencias de cambio en los barrios experimentales y control (2001-2011)	76
Tabla 4. 4 El impacto del programa ZNTS	78
Tabla 4. 5 Tendencias de cambio en los barrios experimentales y equivalentes según género ..	83
Tabla 4. 6 El impacto del programa ZNTS según género	85
Tabla 5. 1 Resumen efectos del programa	93

Índice de Figuras

Figura 1. 1. Comparativa de enfoques y políticas en el espacio urbano.....	18
Figura 1. 2. Características de las Intervenciones basadas en áreas.....	20
Figura 2. 1. Actores en el ciclo de política del programa ZNTS.....	32
Figura 3. 1. Criterios de selección del área de control.....	59
Figura 3. 2. Lógica del Diseño Cuasi-Experimental para evaluación de programas en tendencias de mejora.....	64
Figura 4. 1. Áreas específicas de integración social.....	71
Figura 4. 2. Áreas de actuación de las medidas orientadas a las desigualdades de género.....	72
Figura 4. 3. Tendencias de cambio en barrios experimentales y control (2001-2011).....	75
Figura 4. 4. El impacto del programa ZNTS.....	80
Figura 4. 5. El impacto del programa ZNTS según género.....	86

Introducción

La presente tesis consiste en una evaluación de impacto ex - post del programa Zonas con Necesidades de Transformación Social promovido por la Junta de Andalucía, centrándose en el periodo entre los años 2001-2011, y partiendo de la teoría que subyace a su estrategia de intervención. Como se argumentará más adelante, se trata de un claro ejemplo de una política de inclusión social basada en área.

El texto se ha estructurado de la siguiente manera: en un primer capítulo hablamos del *frame* del programa de las Zonas con necesidades de Transformación social, un análisis realizado a partir del marco normativo y documento relevante relativo a este programa. Se describe el diseño del programa y su evolución, desde el Plan de Barriadas de actuación preferente hasta la actualidad. En concreto, se analizan sus finalidades, objetivos, estrategias de intervención y actores más relevantes. Ello permite mostrar las áreas de políticas públicas en las que se enmarcan las actuaciones, los procesos de gobernanza que se pretenden fomentar (redes de colaboración y dinámicas participativas), así como los territorios y población destinatarios. De ahí se derivarán cuáles son los resultados esperados de este programa, y, por tanto, el objeto de la evaluación de su impacto. Asimismo, se presentan los rasgos básicos de los proyectos que han tenido continuidad desde sus inicios y los territorios en los que se han desarrollado, lo que permitirá caracterizar los ‘contextos de intervención’ y los procesos de intervención desarrollados.

En un segundo capítulo, nos adentramos en la perspectiva y diseño metodológico realizado para la evaluación del impacto del programa. En un primer momento analizamos la teoría del programa como referente del proceso evaluativo, y en un segundo momento, se presenta el diseño que se aplicaría, en concreto, diseño cuasi-experimental

para analizar la evolución de las áreas territoriales (barrios) donde se ha aplicado el programa comparando con otras áreas similares donde no se ha aplicado, con el objeto de analizar empíricamente los efectos del programa. Para ello, se seleccionan territorios (barrios de grandes ciudades de Andalucía) en los que no se ha desarrollado el programa, pero que son semejantes en sus niveles de vulnerabilidad a aquellos donde se ha desarrollado en el momento previo a la intervención. De esta manera se comparan ‘pares semejantes’, barrios intervenidos (‘áreas experimentales’) frente a barrios no intervenidos que eran similares a los primeros (‘áreas de control’) en dos momentos, 2001-2011. En concreto, se comparan las tendencias de cambio entre estos dos tipos de áreas mediante diferentes indicadores que miden sus objetivos esperados para conocer el impacto del programa.

En el tercer capítulo, nos adentramos en los resultados del ejercicio evaluativo. En un primer lugar, el modo en que se concreta el *policy frame* del programa ZNTS en los proyectos mediante el análisis de sus actuaciones. En segundo lugar, se presenta el análisis del impacto del programa mediante la comparación de las pautas de cambios de barrios experimentales y de control entre el momento pre-intervención y el momento post-intervención (2001 y 2011, respectivamente). En tercer lugar, con la misma metodología, se analiza el impacto del programa según género, enfoque que el programa ha ido incorporando progresivamente, observándose las diferencias del impacto por sexo entre los barrios intervenidos y no intervenidos.

El trabajo finaliza presentando las conclusiones principales, sus limitaciones, así como posibles líneas de trabajo para el futuro.

En este trabajo empleamos la estrategia metodológica e información empírica generada en el marco del proyecto Regeneración Urbana y Cohesión Social en Andalucía

(RUCOSA), financiado por el Fondo Europeo de Desarrollo Regional, en el marco de la convocatoria de I+D+I de la Consejería de Fomento de la Junta de Andalucía en 2013 y desarrollado por el Centro de Sociología y Políticas Locales (CSPL) de la Universidad Pablo de Olavide, entre 2013 y 2015. Quisiera expresar aquí mi agradecimiento al responsable del proyecto y a los compañeros y compañeras del CSPL que generosamente me han facilitado el acceso a los datos y su tratamiento.

Capítulo 1. Enfoques y políticas de la iniciativa basada en área.

Desde hace décadas se vienen desarrollando políticas urbanas y territoriales que se proponen combatir los desequilibrios existentes en el contexto urbano, entre barrios en una ciudad o áreas urbanas más amplias, con una especial atención a aquellos que presentan mayor nivel de vulnerabilidad y exclusión socio-espacial. La exclusión social ha sido y es mirada desde diferentes perspectivas, pero ¿podemos estar hablando de una nueva *era de lo local*? En la medida en que *lo local* toma importancia como contexto que ofrece diferentes oportunidades a sus residentes, recobra calidad cuestionando así los enfoques que estudian y tratan de reducir la problemática de la exclusión social en aspectos individualistas y desde iniciativas nacionales de carácter sectorial. Por lo que, sí, ya que se pone el acento en el contexto, en el entorno en el que viven las personas, en los recursos comunitarios con los que cuentan, etc.

Esta nueva *era de lo local* supone, en primer lugar, que miremos las causas de los problemas situando a la persona en su contexto. No se pone el peso en las decisiones individuales, sino en la existencia de un ‘efecto barrio’, pues los problemas y las oportunidades del barrio afectan a la calidad de vida de las personas que en ellos residen (Van Gent, W.P.C., Musterd, S. and Ostendorf, W, 2009). Se considera, y se contextualiza el análisis y la intervención teniendo en cuenta el *suelo* que pisamos, ya que todos los *suelos* no son iguales. Tal y como señala Hulls (1999) “The underlying rationale for the focus on area-based policies is the belief that concentrations of deprivation give rise to problems greater than the sum of its parts” (p.183); esto es, la suma de las partes genera menos problemas que la concentración de la exclusión. O lo que es lo mismo, en las ciudades se puede dar diferentes problemas (por ejemplo: delincuencia, desempleo, inhabitabilidad de las viviendas, absentismo escolar, falta de formación, malos hábitos

saludables, etc.), pero suelen acumularse y persistir en un mismo barrio. Esta localización y concentración de problemas requeriría, pues, un enfoque de análisis y de intervención integral. Ya que dichas zonas son caracterizadas por una heterogeneidad de necesidades que perduran, por tanto se deduce que no solo es el empleo el que debe marcar la lucha contra la pobreza, sino que hay que acudir a un enfoque integral (Oberti, 2000).

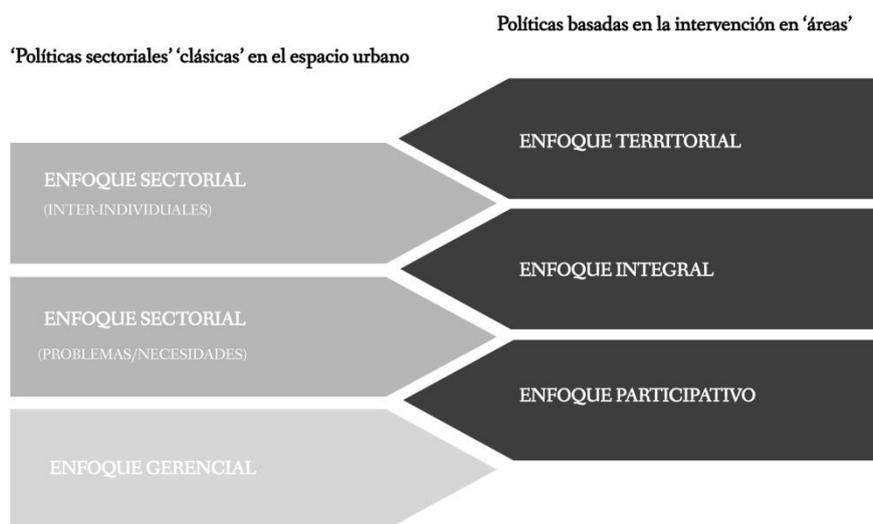
En segundo lugar, la nueva era de lo local supone que el Estado concede más protagonismo a los gobiernos locales en el diseño de políticas sociales, como también a las asociaciones, a la participación de los residentes y al empoderamiento de la comunidad (Atkinson, 1999, Geddes, 2000, Goodlad et al. 2005).

Esta nueva era de lo local se viene manifestando desde el siglo pasado en las denominadas ‘políticas basadas en áreas’, tanto en Europa, como en otras regiones a escala global (Van Gent, W.P.C., Musterd, S. and Ostendorf, W, 2009; Atkinson, R. and Zimmermann, K. 2018). Este enfoque ha significado una innovación para las políticas urbanas frente a las clásicas ‘políticas sectoriales’ (ver Fig. 1.1). Suponen pasar de un enfoque ‘sectorial’, donde se trataban de forma separada las diferentes causas de las desigualdades sociales, a un enfoque ‘territorial’ situando las desigualdades sociales en el espacio. Uno de los primeros proyectos de Desarrollo Comunitario (Lillo y Roselló, 2010) realizados en España en 1967 por Marchioni fue en la comarca de Vélez-Málaga, nos mencionaba la problemática que por aquel entonces existía, “la intervención de los organismos públicos es más bien sectorial, cuando tendría que darse en manera global, integrada y la intervención es también no integrada con el esfuerzo de las comunidades” (Marchioni, 1967, p.63). Esto supone que la intervención se centraba en un ámbito de problemas/necesidades, y no se aplicaba un enfoque ‘integral’, interrelacionando actuaciones de distintas áreas de política pública en una misma intervención. Y, por último, supone el abandono del enfoque ‘gerencial’, el diseño, desarrollo y evaluación

desde la ‘burocracia’ de la administración estatal, pasando a un enfoque ‘participativo’, con la involucración de agentes locales en el diseño, desarrollo y evaluación. (Atkinson, R. and Zimmermann, K. 2018; Oberti, 2000).

Figura 1. 1

Comparativa de enfoques y políticas en el espacio urbano



Fuente: elaboración propia a partir de Oberti (2000); Atkinson (1999); Geddes (2000), Goodlad et al. (2005) Van Gent, W.P.C., Musterd, S. and Ostendorf, W. (2009); Atkinson, R. and Zimmermann, K. (2018).

1.1. ¿Qué es la iniciativa basada en área?, ¿cuáles son sus características principales?

Este tipo de iniciativas se caracterizan por ser intervenciones urbanas con un enfoque integral para abordar la exclusión social a nivel local, con una apuesta clara en mejorar la gestión del gobierno a la hora de abordar los problemas existentes en las zonas desfavorecidas (Hulls,1999). Las intervenciones basadas en áreas son estrategias para reducir la pobreza y la exclusión social teniendo en cuenta el lugar (Wouter, Sako y Wim, 2009; Atkinson, 2000). Se caracterizan por su integralidad y multisectorialidad

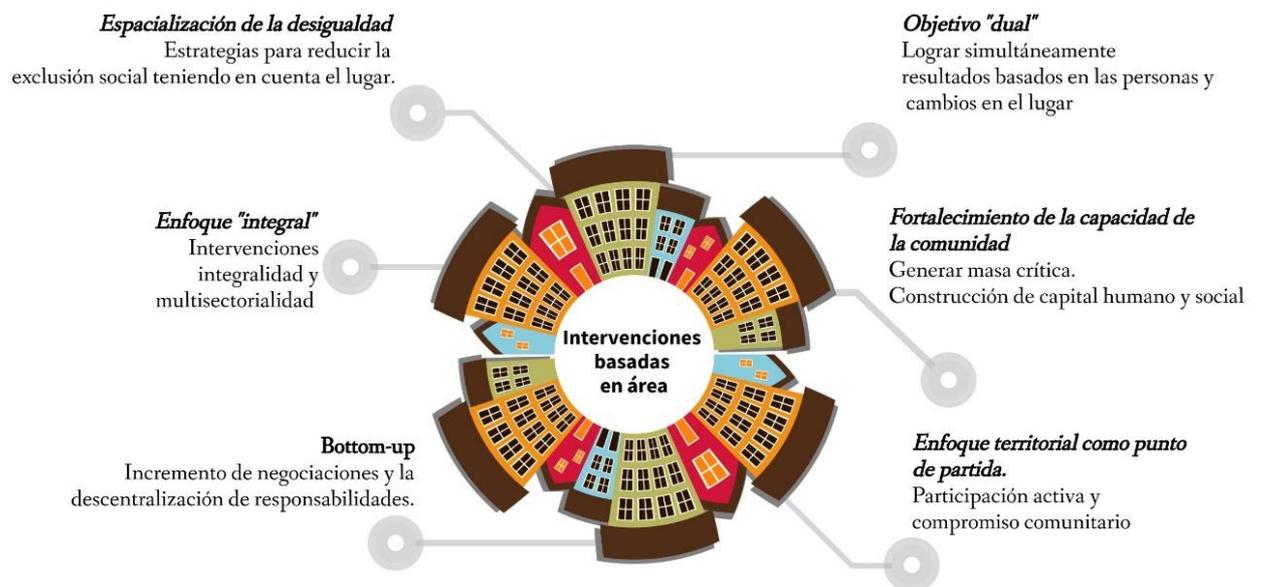
(Parkinson, 1998), y se apuesta por procesos de *community engagement* y *partnership* (Atkinson, 2000; Lawless, 2006). La amplia participación desde las diferentes esferas de la administración pública, tanto desde diferentes niveles como de diferentes sectores, supone que los recursos y la dirección pueden provenir tanto de abajo (*bottom-up*) como desde arriba y pueden requerir algunos ajustes por parte de los proveedores de servicios tradicionales (Hulls, 1999). Su expresión clave es la transformación social que persigue la reducción de las desigualdades sociales entre barrios pero no centrada en el desarrollo económico urbano (Van Gent, W.P.C., Musterd, S. and Ostendorf, W, 2009).

Entre las características más destacables de este tipo de iniciativas se encuentran las siguientes, que se ilustran en la Figura 1.2. En primer lugar, persiguen un objetivo dual; ya que apuestan por lograr simultáneamente resultados basados en las personas y cambios en el espacio físico (Lawless, 2007). En segundo lugar, de ello se deriva que su estrategia para reducir la exclusión social tiene en cuenta el lugar; por ello hablamos de espacialización de la desigualdad (Wacquant, 2017). En tercer lugar, aplica un enfoque integral, tanto multisectorial, como multi-nivel, por su mirada compleja al espacio físico, teniendo en cuenta los múltiples problemas que confluyen en él, para ser atendido desde una participación de los diferentes niveles y áreas de la administración pública, y tanto por parte del sector público como del privado. En cuarto lugar, a pesar de su carácter multi-nivel, existe una apuesta clara por generar política desde abajo (*bottom-up*); suponiendo esto un incremento de negociaciones y la descentralización de responsabilidades, así como la participación de la comunidad (Van Gent, W.P.C., Musterd, S. and Ostendorf, W, 2009). En quinto lugar, pretende generar masa crítica y la construcción de capital humano y social (Hulls, 1999), lo que nos llevaría a una apuesta clara por el fortalecimiento de la capacidad de la comunidad para generar el cambio (SEU, 2001). Y, por último, cabe destacar la importancia de la participación activa de la

población y un compromiso comunitario centrado en un enfoque territorial. Lo que nos lleva a plantear la tendencia existente en cuanto a los enfoques, donde se destaca que, desde el Informe Barca (2019) -mencionado en la Agenda Urbana de la UE (Dutch Presidency, 2016)- la tendencia es hablar de enfoque *basado en el lugar* dejando atrás el enfoque *basado en áreas*, debido a que el enfoque espacial se propone romper con los límites administrativos y las fronteras en las zonas en las que se encuentran las áreas de intervención. Por otra parte, para poder trabajar directamente con los factores territoriales, sociales y económicos exógenos y endógenos, dichas iniciativas deben estar orientadas a lo que en el informe Barca denomina “lugares significativos de intervención” (Barca, 2019, p.93; Atkinson, R. and Zimmermann, K. 2018)

Figura 1. 2

Características de las Intervenciones basadas en áreas.



Fuente: elaboración propia a partir de Lawless, (2007); Wacquant, (2017); Van Gent, W.P.C., Musterd, S. and Ostendorf, W, (2009); Hulls,1999; SEU, (2001); Barca, (2019. p.93) y Atkinson, R. and Zimmermann, K. (2018).

Ahora bien, ¿cuándo suelen aplicarse las intervenciones basadas en área? Una justificación se encuentra en el factor ‘concentración’, es decir, en la consideración de si la concentración de los procesos de pobreza o exclusión supone una situación o ‘representación crítica’ (Wouter, Van, Sako y Wim, 2009), es decir, si hay una clara segregación en la ciudad que, incluso, produce la persistente estigmatización de un barrio. Esta concentración supone que se puede tratar de reducir los fenómenos de la exclusión social interviniendo sobre un alto número de personas en un mismo territorio. Otra justificación se basa en el denominado efecto del barrio, ya que se considera que vivir en un área donde predomina un alto porcentaje de población desfavorecida, en combinación con falta de oportunidades y de recursos en la zona, nos lleva a que la concentración de los problemas sociales genera efectos negativos en las personas que viven en el barrio (Friedrichs et al. 2003). Aunque es cierto que en la literatura existe cierto escepticismo sobre la importancia del efecto barrio en los Estados Unidos y en la Europa Occidental, ante la ausencia de evidencias empíricas convincentes al respecto (Wouter, Van, Sako y Wim, 2009).

1.2. Ejemplos de intervenciones basadas en áreas urbanas.

El fenómeno de la concentración de pobreza y exclusión social en barrios, “marginados urbanos”, tal y como lo denomina Wacquant (2008, p.1), se repite en diferentes territorios del mundo. Esta repetición de patrones en diferentes ciudades podría deberse a una ‘segregación por aporofobia’, la estigmatización de los barrios, la ‘autoestigmatización’, un círculo vicioso de la pobreza que se muestra en los barrios y sus efectos. Desde los años 80 y 90 van naciendo en diferentes países iniciativas, entre ellos Dinamarca, los Países bajos, el Reino Unido, Francia, Alemania, Suecia, pero incluso ya en 1960 en

Reino Unido se podría catalogar acciones como intervenciones basadas en áreas (Atkinson, R. and Zimmermann, K. 2018). Existen bastantes ejemplos de intervenciones basadas en áreas. A continuación, mencionaremos algunas experiencias a nivel internacional.

En Reino Unido se han aplicado las políticas urbanas en línea con las intervenciones basadas en áreas desde 1960, en un primer momento se inició la intervención con una apuesta clara por la participación desde el **City Challenge**, en un segundo lugar con el **the Single Regeneration Budget** (en adelante SRB) y finalmente toma más fuerza con el **New Deal for Communities** (en adelante NDC) que detallaremos a continuación (Atkinson, R. and G. Moon, 1994; Atkinson, R. and Zimmermann, K. 2018).

La **Unidad de Exclusión Social**, (*Social Exclusion Unit*, SEU), nace en la década de los 90 como agencia del gobierno central encargada de la Estrategia Nacional para los barrios pobres, que años después se llamó Estrategia Nacional para la Renovación de barrios. La Estrategia generó el programa NDC en 1998, fue un programa de regeneración basado en áreas cuyo objetivo era “mejorar las perspectivas laborales; aunar inversión en edificios y en personas; y mejorar la gestión del barrio y la prestación de servicios locales” (Hulls,1999, p.183).

El NDC parte de los siguientes principios: recursos estrechamente orientados a la necesidad, trabajar desde la base (*bottom-up*) a través de asociaciones lideradas por la comunidad y un pensamiento político conjunto e integrado. Un programa similar fue el denominado SRB, aunque en el caso de la NDC los barrios eran elegidos según necesidades y los SRB por convocatoria competitiva (Hulls,1999).

Las propuestas de futuro que se marcaba la NCD era que las intervenciones basadas en área debían ser lideradas por una única asociación (*local regeneration partnership*), la

cual debía identificar los problemas, proponer la estrategia y garantizar que las agencias y organizaciones locales claves trabajen juntas para lograr resultados. A su vez asumiría esta asociación (*local regeneration partnership*) la responsabilidad de presentar los resultados tanto al gobierno local como central (Hulls, 1999). Las estrategias debían identificar y establecer vínculos entre los problemas ligados al empleo, la vivienda, la educación, la delincuencia y la salud, por una parte, y reconstruir el capital social mediante iniciativas de creación de capacidades, así como el fomento del trabajo conjunto centrándose en la gobernanza y la participación integral de los actores para una mejor cooperación regional, de asociaciones estratégicas locales y de estructuras de trabajo multidepartamentales (Hall et al. 2004).

El gobierno central Sueco pone en marcha en 1999 la ***Metropolitan Development Initiative*** (en adelante MDI). Entre sus objetivos se encontraba: *'acabar con la segregación social, étnica y discriminatoria en estas áreas y proporcionar las bases para un crecimiento sostenible en las regiones metropolitanas'* (Andersson, 2006, p.791), derivada de la concentración de inmigración en determinados barrios periféricos donde la vivienda es más accesible económicamente y donde se genera una segregación étnica, social y por clases. La MDI intenta “romper la segregación” y para ello se propone *aumentar el empleo, reducir la dependencia de los beneficios, fortalecer la posición del idioma sueco, aumentar el rendimiento escolar, elevar el nivel educativo de la población adulta y proporcionando oportunidades educativas para adultos, hacer que los barrios de la ciudad sean atractivos y seguros, proporcionando entornos de vida sana y saludable, mejorando la salud pública y aumentando la participación democrática* (Andersson, 2006, p.791). Se seleccionaron 24 áreas desfavorecidas de Estocolmo, Malmö y Gotemburgo. El Estado regulaba el número de áreas pero no la selección de los mismos y algunos municipios incluyeron algunos barrios acomodados cercanos como

apoyo a la estrategia de intervención. En muchas áreas los municipios centraron su contribución en las mejoras físicas, aunque esto no se encontraba en la prioridad de la agenda urbana del gobierno central (Wouter, Van, Sako y Wim, 2009; Andersson y Musterd 2005)

En Alemania hablamos de iniciativas basadas en áreas desde 1999, con la creación del programa de apoyo al desarrollo urbano "*Soziale Stadt*" (Ciudad Social) en el marco del cual, hasta 2019 se han implementado 965 medidas en 544 ciudades y municipios. Se trata de un programa conjunto entre los 16 estados federales alemanes y el gobierno federal, cuyos objetivos son facilitar una mejor coordinación entre la regeneración física urbana y las políticas sociales, en una apuesta clara por hacer barrios activos y promover la cohesión social. Este programa se inspiró, al igual que otros muchos en Europa, en los URBAN I y II, y trajo como novedad un enfoque integrador y participativo, pues supuso no solo actuaciones puntuales centradas en la renovación física, sino también la creación de redes entre los diferentes actores públicos, privados y la generación de nuevas formas de gobernanza y participación (Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat, 2021; Atkinson, R. and Zimmermann, K. 2018).

En España, entre otras iniciativas que se expondrán en el presente trabajo, a modo de ejemplo destacamos las iniciativas basadas en áreas realizadas en la Comunidad Autónoma de Cataluña. Con la aprobación de la Ley de 2/2004 de 4 de junio, de mejora de barrios, áreas urbanas y villas que requieren una atención especial se potencia la intervención integral basada en áreas. Muchas áreas de las ciudades de Cataluña sufren problemas urbanísticos y sociales, destacándose de manera concreta la concentración de procesos de regresión urbanística, problemas demográficos (causados por la pérdida o el excesivo crecimiento de la población) y carencias económicas y sociales. Estas características se concentran en tres tipos de barrios: 1) los cascos antiguos de las

ciudades, 2) los grandes polígonos de viviendas y áreas de urbanización marginal y 3) áreas que tienen una alta presencia de unidades de viviendas que no cumplen las condiciones mínimas de habitabilidad exigibles, según la normativa vigente. (Ley 2/2004; Oriol, 2007)

Para la disminución de los problemas de las áreas urbanas de atención especial según Oriol (2007), el instrumento más importante e innovador de la ley fue la creación de un fondo financiero adscrito al Departamento de Política Territorial y Obras Públicas de la Generalitat, por el cual los proyectos son financiados hasta el 50% del total del proyecto, estableciéndose en los presupuestos de la Generalitat anualmente. Los ayuntamientos eran los responsables de solicitar dicho fondo para poder trabajar en las áreas seleccionadas (según la ley de 2004), las áreas contempladas en la Ley de barrios para intervenir son: Espacio público-espacios verdes; Infraestructuras y equipamientos comunitarios; Tecnologías de la información; Sostenibilidad del desarrollo urbano; La equidad de género; Programas que conlleven una mejora social, urbanística y económica del barrio; La accesibilidad y la supresión de las barreras arquitectónicas (Oriol, 2007).

El funcionamiento de la llamada Ley de Barrios como proyecto de intervención integral se asemeja mucho al programa URBAN de la Unión Europea (Oriol, 2007). Como es sabido, la Unión Europea ha sabido recoger las diferentes iniciativas que se han ido desarrollando en los diferentes países y a su vez ha sido una gran impulsora de las iniciativas basadas en áreas como las que se recogen en el II Plan Europeo de Lucha Contra la Pobreza (1985-1989), el Plan de Desarrollo del Espacio Comunitario (1999), las Iniciativas Comunitarias URBAN I (1994-1999), URBAN II (2000-2006), y URBANA (2007-2013) dentro del Programa Operativo Fondo Social Europeo (2014-2020), donde también se enmarcan las más recientes Estrategias de Desarrollo Urbano

Sostenible e Integrado (EDUSI) 2014-2020. (Navarro, et al, 2019; Comisión Europea, 2021)

A partir de los diferentes ejemplos de intervenciones basadas en áreas cabe decir que estos han dado lugar a una larga experiencia acumulada que facilita el aprendizaje y la retroalimentación entre las mismas.

No en vano, este trabajo surge del interés por conocer el alcance que este tipo de intervención tiene en el caso de Andalucía, lo que ha constituido el objeto central de esta tesis.

Capítulo 2. El programa de Zonas con Necesidades de Transformación Social (1998-2018): un caso específico de area-based intervention.

En el marco general descrito en el capítulo anterior sobre la creciente importancia de las ‘políticas basadas en áreas territoriales’, el programa de las Zonas con Necesidades de Transformación Social (ZNTS, en adelante) supone un caso ejemplar al respecto. Es puesto en marcha por el gobierno de la Junta de Andalucía a inicios de los años ochenta del pasado siglo con la finalidad de intervenir en aquellos espacios urbanos que destacan por la concentración de procesos de vulnerabilidad y exclusión social. Y, aunque ha sufrido algunas modificaciones, a grandes rasgos, sus propósitos, actuaciones y estrategia de intervención han permanecido más o menos estables hasta el año 2018, cuando se aprueba la Estrategia Regional Andaluza para la Cohesión e Inclusión Social (ERACIS, 2018), que, en buena medida, se inspira en el programa ZNTS y vienen a sustituirlo como estrategia de intervención sobre la inclusión social basada en áreas urbanas¹.

El largo periodo de vigencia del programa ZNTS, sus propósitos y estrategias de intervención no han sufrido grandes modificaciones. Esto hace que tal y como se comentará más adelante, supone un caso específico de este tipo de programas orientados por el *frame* de la ‘revitalización de los barrios’ a través de medidas que se focalizan, principalmente, en la mejora de la inclusión social.

Pero, de forma más concreta, ¿en qué han consistido tales propósitos y estrategias de intervención?, ¿cuáles son sus objetivos y resultados esperados? En este capítulo se analiza el programa desde su origen, en 1989, para tratar de responder a tales preguntas,

¹ El programa ERACIS puede consultarse en: <https://www.juntadeandalucia.es/organismos/igualdadpoliticassocialesyconciliacion/areas/inclusion/paginas/dise%C3%B1o-ejecucion-estrategias.html>

como marco general en el que desarrollar nuestro trabajo evaluativo sobre el mismo. Así pues, en este capítulo nos proponemos conocer qué pretende el programa y cómo trata de lograrse.

Para ello se ha revisado la legislación que ha venido regulando el programa y diversa documentación sobre el mismo, así como entrevistas entre algunos agentes cualificados. No se pretende, pues, hacer un análisis detallado de la legislación, ni de su financiación o gasto, sino más bien ofrecer una breve descripción del programa desde una perspectiva analítica que permita posteriormente su evaluación. En todo caso debe señalarse que, a pesar de la larga duración del programa, existe poca literatura sobre el mismo con la que podamos complementar el análisis de las fuentes consultadas.

2.1. Política de bienestar y desigualdades socio-espaciales: la intervención territorial sobre la exclusión social.

El programa ZNTS ha formado parte de la política de bienestar en Andalucía desde finales de los años ochenta, y en particular, lo que se refiere a los servicios sociales. Aunque existen otras políticas autonómicas que tratan de atender los desequilibrios socio-espaciales en el ámbito urbano, se trata de un instrumento específico que desarrolla una perspectiva territorial para afrontarlos desde este ámbito de política pública². Esto se evidencia, por ejemplo, en los principios inspiradores de la Ley 2/1988, de 4 de abril, de Servicios Sociales de Andalucía, al señalar que, entre la planificación de estos servicios, como competencia de la Administración Autónoma, se incluye el objeto de eliminar

²Por ejemplo, las Áreas de Actuación Integral en los Planes de Vivienda (Decreto 128/2002, de 17 de abril, por el que se regula la intervención de la Empresa Pública de Suelo de Andalucía en las Áreas de Rehabilitación Concertada y el Decreto 149/2003, de 10 de junio, por el que se aprueba el Plan Andaluz de Vivienda y Suelo 2003-2007, y se regulan las actuaciones contempladas en el mismo).

desequilibrios territoriales, mediante la justa distribución de los recursos entre los barrios con el fin de suprimir los factores que dan lugar a la marginación.

De forma más concreta, el programa tiene su origen en 1989, bajo la denominación de Plan de Barriadas de Actuación Preferente³. Su finalidad es mitigar los factores causantes de las desigualdades materiales, sociales y culturales desde un enfoque integral que atienda a las diferentes áreas que conforman el Bienestar Social desde una perspectiva global. Esto se fundamenta en la premisa de que la causa de situación de marginación se encuentra en la relación multidimensional individuo-sociedad. Tal y como señala el Plan:

Una auténtica política de Bienestar Social, se fundamenta sobre un criterio básico que es la Globalidad: la consideración integral de la persona y no sólo de sus aspectos parciales; en este sentido, y desde la perspectiva de considerar que las situaciones de marginación son el resultado de la compleja relación individuo-sociedad, surge la necesidad de una actuación global mediante un Plan que integre racionalmente las distintas áreas que constituyen el Bienestar Social que, unida a la propia participación de la población, haga posible una verdadera intervención social, encaminada a paliar los mecanismos productores de desigualdad material, social y cultural (BOJA Nº 79, Decreto 202/1989, p. 4.516)⁴.

Básicamente, el programa pretende mejorar la inclusión social de las zonas con necesidades de transformación social en el territorio andaluz, favoreciendo para ello el

³Publicado en el BOJA, nº 79, el 7 de octubre de 1989 mediante el Decreto 202/1989, de 3 de octubre. En cuanto a los agentes financiadores del Plan, entre otros, se encuentra los fondos previstos por el programa Pobreza 3 o también llamado Tercer Programa de Lucha Contra la Pobreza de la Comunidad Económica Europea.

⁴Debemos destacar que en Andalucía en 1989 se crea el presente plan con esta aproximación teórico-práctica de tener en cuenta el contexto o entorno social del individuo, ya que ha existido un amplio debate sobre la importancia de los factores individuales-contextuales en cuanto a la situación de marginación.

desarrollo social de las zonas desfavorecidas y romper los desequilibrios sociales, materiales y culturales, a partir de actuaciones con un carácter integral (BOJA N° 79, Decreto 202/1989). Más concretamente, desde una perspectiva sustantiva, para el programa ZNTS la perspectiva integral significa promover actuaciones en el ámbito educativo, en la inserción sociolaboral, la salud, así como la promoción social y sociocultural. En lo referido a su enfoque procedimental, fomenta la implicación activa de la población afectada y de las entidades sociales sin ánimo de lucro con el objeto de impulsar y complementar las actuaciones de las distintas administraciones públicas, así como entre éstas y la sociedad civil (Navarro et al., 2016).

Aunque el programa ha sufrido algunas modificaciones en su denominación o sus agentes responsables en la administración pública andaluza, los propósitos enunciados a finales de los años ochenta han permanecido más o menos estables hasta 2018 en el marco de la política de bienestar del Gobierno andaluz, habiendo sido sustituido en ese momento por la Estrategia Regional Andaluza para la Cohesión e Inclusión Social (ERACIS, 2018) como estrategia de intervención en zonas desfavorecidas.

Básicamente, para su desarrollo, el programa se articula mediante una convocatoria pública de carácter anual a la que pueden concurrir entidades públicas locales y entidades privadas locales, presentando para ello un programa de intervención. Por un lado, las entidades solicitantes han de identificar el espacio urbano en el que intervendrán, justificando su adecuación al programa a partir de una serie de criterios que este establece para que puedan ser declaradas ZNTS, y por tanto, susceptibles de intervención por parte del programa. Por otro lado, cada convocatoria establece un conjunto de actuaciones que sirve de marco en el que las entidades solicitantes deben diseñar su ‘plan de actuación’ señalando la estrategia, actuaciones y medidas concretas a desarrollar en el territorio

delimitado. La propuesta es evaluada por la administración autonómica, asignando, en su caso, una financiación específica para cada plan de intervención aprobado, siendo sus agentes implementadores la administración municipal o las entidades privadas locales, pudiendo contar para ello con la colaboración y cofinanciación de otros actores institucionales o no institucionales⁵.

Además de la adecuación a los criterios de selección de las áreas territoriales y las actuaciones a desarrollar, desde el año 2002 uno de los criterios de valoración de las solicitudes de las entidades públicas es la adecuación de sus proyectos a las líneas básicas y objetivos de los Planes Locales de Inclusión Social (en adelante PLIS) que cada municipio haya desarrollado. Con la aprobación del Plan Andaluz para la Inclusión Social 2003-2006⁶, los proyectos, sus planes de actuación, se marcan como “prioridad aquellas actuaciones extraordinarias, complementarias y coherentes a un Plan Local de Inclusión Social que ponga de manifiesto la intervención que se desarrolla y se prevé realizar en las distintas áreas de intervención por Entidades públicas y privadas en ZNTS” (BOJA nº 57, (2003), p. 6.244.). De manera específica, desde 2004, deben enmarcarse los proyectos e intervenciones dentro de las directrices de dicho plan andaluz. A ello se añade el concepto de itinerarios personalizados de inserción como una estrategia de intervención desde la aprobación del Decreto 85/2003, de 1 de abril, por el que se establecen los Programas para la Inserción Laboral de la Junta de Andalucía.

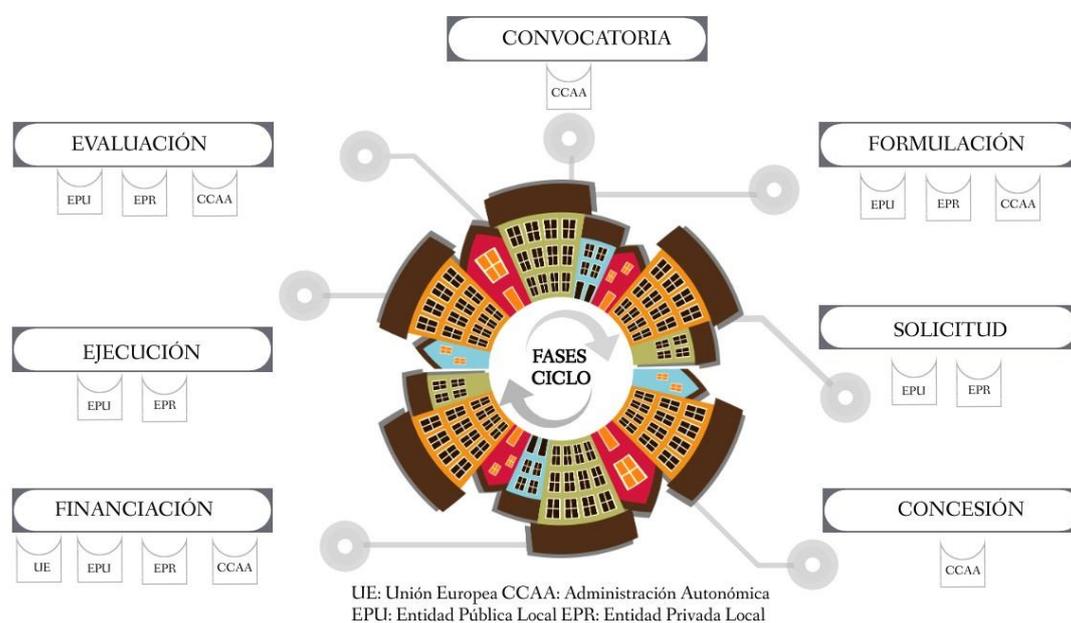
⁵ Orden de 5 de marzo de 2003, por la que se regulan y convocan subvenciones para la intervención en Zonas con Necesidades de Transformación Social. (BOJA nº 57)

⁶ En concreto, el Plan Andaluz Inclusión Social 2003-2006 considera de forma transversal a las ZNTS entre sus objetivos, y en particular, el ‘Objetivo General 8. Intervención en zonas con necesidades de transformación social’, que incluye dos objetivos específicos: Objetivo específico 8.1. Crear “Agrupaciones para el Desarrollo Integral” que participen en la elaboración y ejecución de los Planes Locales para la Inclusión Social. O.E. 8.2. Ejecutar actuaciones de carácter integral en las Zonas con Necesidades de Transformación Social.

El actor principal en la aprobación y publicación de las bases de la convocatoria para la subvención de la intervención en las ZNTS es la Junta de Andalucía. No obstante, las entidades locales tienen un papel fundamental en el ciclo del proyecto/programa, tanto actores públicos entre ellos ayuntamientos⁷, diputaciones provinciales y sus agencias administrativas locales, como actores privados en particular las entidades sin ánimo de lucro inscritas en el registro de Servicios Sociales de Andalucía. Desde 1989 hasta nuestros días los solicitantes de los programas de ZNTS han sido las entidades locales públicas y privadas (Ver figura 2.1).

Figura 2. 1

Actores en el ciclo de política del programa ZNTS.



Fuente: elaboración propia a partir de las órdenes de las convocatorias de las subvenciones para la intervención en Zonas con Necesidades de Transformación Social.

⁷ Otros actores, consorcios y mancomunidades han sido solicitantes desde el 2001 hasta el 2008.

Antes de formular hay un trabajo previo de análisis fundamental realizado desde los barrios, por parte de los diferentes profesionales de las entidades locales se han enfrentado a ello. Más concretamente, el Trabajo Social Comunitario ha tenido mucho que decir, si bien es cierto que en el terreno hay diferentes disciplinas haciendo intervención social, en este caso nos acercaremos a la dinámica del Trabajo Social Comunitario con las fases y herramientas metodológicas del Trabajo Social Comunitario de Fernández y López (2008). En esa primera fase se realiza “el análisis de la situación de la comunidad: problemas y oportunidades”, y entre muchas preguntas se encuentran: ¿cómo es el entorno social y económico en el que detectamos problemas y oportunidades relacionados con la inclusión social? ¿qué tipos de vínculos comunitarios podemos detectar? ¿qué riesgos y problemas afectan y a quienes afectan? ¿Podemos establecer prioridades de los riesgos, problemas, ...? ¿Quiénes deben participar...? En una segunda fase está el Diagnóstico y autodiagnóstico de la comunidad, donde podemos ver esa apuesta clara de participación activa del vecindario, ya que debe ser elaborado y hacerlo suyo la propia comunidad, lo que se viene llamando *empowerment comunitario*, el contar con una comunidad con poder, enriquecida, con capacidad de autogestión, etc. Y como tercera fase se elabora el proyecto y los desafíos a abordar, esto nos lleva a poder completar las solicitudes de los proyectos como entidades locales y elaboradas desde el ámbito local en sintonía público-privado con apoyo técnico por parte de la Junta de Andalucía si fuera necesario. Entre los requisitos marcados desde la convocatoria están presentar una descripción detallada de la zona de intervención, y en el caso de las entidades locales públicas deben contener la delimitación territorial con la descripción de número de viviendas y calles, descripción del problema con una perspectiva intersectorial (entre ellos demográfica, económica, vivienda, educación, salud, urbanismo e infraestructura, espacios públicos y seguridad vial, relaciones vecinales). Por otro lado, deben presentar

el proyecto con los objetivos, actuaciones, esto es, la matriz lógica del proyecto, haciendo referencia a la estrategia de intervención.

La resolución-concesión de los proyectos depende de la tipología de la entidad. Si se trata de una entidad local pública, son resueltos por el titular de la Consejería de Asuntos Sociales, firmándose en ese caso un convenio de colaboración entre la Consejería de Asuntos Sociales y la entidad local, que recibe una subvención. Aunque pueden participar otras entidades locales diferentes a los ayuntamientos (diputaciones provinciales, mancomunidades o consorcios), en su mayoría han sido principalmente ayuntamientos. Si se trata de una entidad privada local es la Consejería de Asuntos Sociales quien delega en los Delegados Provinciales la competencia para resolver las solicitudes formuladas por estas. En el caso de intervenciones que se desarrollan en varias provincias por parte de entidades de ámbito supra-provincial, se delega en los/as Directores Generales. Estas son estudiadas, valoradas en cuanto a su viabilidad en las comisiones de evaluación, las cuales están constituidas por funcionarios de la Dirección General de Acción e Inserción Social y en cada una de las Delegaciones Provinciales de la Consejería de Asuntos Sociales.

La Unión Europea entra en escena junto a la Junta de Andalucía como actor financiador a través del Fondo Social, aunque las entidades locales públicas deben cofinanciar, al menos, el 35% de la cantidad subvencionada por la Junta de Andalucía para el proyecto con fondos propios. Este requisito de cofinanciación no se produce en el caso de las entidades privadas, aunque desde 2010 se incluye entre los criterios de valoración la cofinanciación de las actividades por parte de las entidades privadas.

Desde el inicio del programa se creó la Oficina del Plan de Barriadas como centro Directivo de la Consejería de Asuntos Sociales para la supervisión, seguimiento y control de las subvenciones, así como una comisión interdepartamental para la coordinación entre los distintos departamentos públicos con el objeto de cumplir con la perspectiva global e integral de los planes de actuación. No obstante, en el marco de la lógica *bottom-up* del programa, al igual que el diseño, la ejecución e implementación de los proyectos la realizan integralmente las entidades locales, a través de sus respectivas comisiones de participación y mesas de trabajo específicas, en las que técnicos y entidades del barrio han de velar por la ejecución del proyecto desde una perspectiva de intervención comunitaria que garantice la inclusión y participación de estos agentes en su desarrollo. En este sentido uno de los técnicos entrevistados en una ZNTS señala que el diseño e implementación de las intervenciones se realizan desde este enfoque de intervención comunitaria asentado en la integralidad de áreas de actuación y actores participantes:

“...creando Mesas de Trabajo, donde la gente se siente, hable, dialogue... Pierdas el tiempo para ganar tiempo. Te sientes, reconozcas, pongas en común recursos, pongas en común buenas prácticas, intentes erradicar las prácticas que no están dando resultados. Esa es una de las bases fundamentales para este barrio.” (Técnico de una ZNTS)

“La metodología que nosotros hemos utilizado en el Plan, que tiene tres claves, así las hemos llamado: integralidad, la territorialidad y la participación. Entendiendo la participación a todos los niveles: político, técnico y vecinal.” (Técnico de una ZNTS)

Así pues, la estrategia de intervención se basa en la idea de una metodología integral, la participación y el enfoque territorial. Aunque el programa pretende mejorar la inclusión social, su enfoque es territorial en la medida en que se centra en la búsqueda del equilibrio territorial, al entender que las desigualdades existentes dependen, al menos en parte, del contexto, del barrio, pues este afecta a los y las residentes, ofreciéndoles oportunidades -

o no- para su inclusión social. Esto es, el programa llama la atención sobre la existencia de los llamados “efectos contextuales” o “efectos de barrio” (Musterd, y Ostendorf, 1998; Navarro et al., 2016) y, por tanto, se orienta a la actuación en áreas urbanas específicas que destacan por sus niveles de vulnerabilidad.

Respecto a la participación, desde el Plan de Barriada se recoge el interés por hacer a “los individuos protagonistas de su propio cambio” (BOJA N° 79, Decreto 202/1989, p. 4.516), ello implica participación descentralizada, tanto por parte de los propios residentes de las áreas donde se actúa, como por la participación de diferentes tipos de agentes que hacen posible el desarrollo de un enfoque integral y endógeno. Los residentes y profesionales locales conocen la situación, las necesidades de un barrio y las soluciones más apropiadas para los problemas y las que convienen mejor a sus deseos e intervenciones. El proyecto nace de la raíz del problema *si se hace suyo*, y con ello se logra ver las potencialidades endógenas (De Robertis y Pascal, 1994).

El enfoque integral se encuentra tanto en los actores que participan (cooperación público-privado e interinstitucional), como entre las actuaciones que se plantean, ya que las mesas de trabajo tienen en cuenta los diferentes sectores y áreas de actuación. Con ello se pretende, por un lado, facilitar un trabajo multidisciplinar e interinstitucional que haga posible el desarrollo de la estrategia integral, y por otro lado, evitar duplicidades de actuaciones y generar sinergias entre las acciones que desarrollan distintos sectores y departamentos de la administración autonómica (BOJA n° 38, 2000).

En su conjunto, en el programa ZNTS existe una apuesta clara por el trabajo en red, la reflexión para detectar los problemas y las soluciones entre los diferentes actores de la intervención, tanto administraciones públicas (local y autonómica), como las entidades sociales de los barrios y la población destinataria. Se especifica en múltiples ocasiones

que se valora positivamente la co-participación, participación activa, el uso de instrumentos de participación y coordinación entre las instituciones públicas y/o entidades privadas participantes en el proyecto, debidamente documentados. En buena medida, esta orientación refleja los principios de la intervención comunitaria, pues, aunque se pretenda la mejora individual (residentes), se parte desde una perspectiva colectiva, de los agentes y recursos existentes en la comunidad y su participación activa en la intervención, al entender que se pretende lograr la mejora individual desde el desarrollo comunitario (De Robertis y Pascal, 1994; Lillo y Roselló, 2010; Marchioni 1999).

Las Naciones Unidas (1955) nos hablan del Desarrollo de la Comunidad como “un proceso destinado a crear condiciones de progreso económico y social para toda la comunidad, con la participación activa de ésta y la mayor confianza posible de su iniciativa” (Ander-Egg, 1987, pp.49). Un proceso que es entendido como modelo de intervención para el Trabajo Social Comunitario, según Rothman (1970) existen tres modelos: Desarrollo de la Comunidad, Planificación Social y Acción Social. Entre los diferentes aspectos, destacamos que el modelo Desarrollo de la Comunidad toma los objetivos que se centran en el proceso y considera a los/as residentes participantes activos en un proceso interactivo entre ellos y los profesionales frente al modelo de Planificación social que considera a los/as residentes como receptores de servicios, activos consumidores, pero no participan en el diseño de la política y de la acción. Por último, en el modelo de Acción social, los objetivos están centrados en el proceso y en la tarea y concibe a los/as residentes como víctimas y los líderes de la comunidad determinan los objetivos y las formas de actuación. (Lillo y Roselló, 2010, p.117).

⁸ Orden de 5 de marzo de 2003, por la que se regulan y convocan subvenciones para la intervención en Zonas con Necesidades de Transformación Social. (BOJA n° 57).

2.2. El contexto de intervención: la ‘concentración’ de procesos de vulnerabilidad y exclusión social

Tal y como se ha indicado más arriba, el programa ZNTS surge a finales de los años ochenta con el objeto de intervenir sobre las desigualdades socio-espaciales existentes en las ciudades andaluzas, definiendo para ello un contexto de intervención específico⁹. Este se define en el programa como áreas urbanas (barrios) que presentan altos niveles de vulnerabilidad y exclusión social como consecuencia del crecimiento urbano poco planificado de las décadas previas, que ha dado lugar a espacios urbanos en los que reside población con bajos niveles de recursos, así como por presentar insuficientes infraestructuras y servicios.

Tabla 2. 1

Zonas de con Necesidades de Transformación Social (1989-1990)

Barrio (ciudad)
El Puche (Almería)
La Paz-Punales (Cádiz)
Las Moreras (Córdoba)
Cartuja-Almanhayar (Granada)
Marismas del Odiel (Huelva)
La Magdalena- San Vicente de Paúl (Jaén)
Palma-Palmilla (Málaga)
Polígono Sur (Sevilla)
La Atunara y Junquilla (La Línea de la Concepción, Cádiz)
El Castillo (Alcalá de Guadaíra, Sevilla)
San José- Arrayanes (Linares, Jaén)

Fuente: Elaboración propia a partir de BOJA N° 79, Decreto 202/1989 y BOJA N° 56, Decreto 188/1990.

⁹ Plan Andaluz de Inclusión Social 2003-2006 dice “en Andalucía, dentro de las zonas rurales, puede existir pobreza medida en parámetros económicos, pero no exclusión, mientras que por el contrario en el medio urbano pueden confluír pobreza y exclusión. Es por ello que la dimensión urbana tiene un carácter primigenio en el diseño de gran parte de los instrumentos del presente Plan”.

Así pues, las áreas susceptibles de intervención son aquellas que destacan por presentar altos niveles de concentración de procesos de vulnerabilidad y exclusión social, aquellas en donde se ha manifestado de forma más evidente los ‘costes sociales’ del crecimiento urbano de los años 60 y 70 (Capel, 1983). De hecho, al inicio del programa se establece un listado de ocho áreas urbanas (‘barrios’) donde ha de desarrollarse la intervención, que vienen a coincidir con aquellos ámbitos urbanos ampliamente conocidos por presentar los fenómenos a los que se orienta el programa (BOJA Nº 79, Decreto 202/1989); añadiendo, posteriormente, tres más. De hecho, todos ellos son definidos como ‘barrios vulnerables’ por el Catálogo realizado por el Ministerio de Fomento, presentando niveles altos o muy altos de vulnerabilidad urbana¹⁰. Con el paso del tiempo se han ido ampliando las áreas urbanas donde ha actuado el programa ZNTS. Además, inicialmente el programa ZNTS estaba planteado para territorios (municipios) de más de veinte mil habitantes, aunque desde el año 2000 ya no se concreta el tamaño del territorio, pudiendo desarrollarse en municipios de menos de veinte mil habitantes, donde también pueden declararse zonas con necesidades de transformación social. Actualmente, la Estrategia Regional Andaluza para la cohesión e inclusión social ha identificado 187 zonas desfavorecidas, habiéndose seleccionado 99 para su intervención¹¹.

Una década después, la caracterización de las áreas susceptibles de intervención es básicamente similar a la realizada en el origen del programa. Aunque la Orden que regula la convocatoria del programa en 2000¹² introduce algunas modificaciones, la definición

¹⁰ Decreto 188/1990, de 5 de junio por el que se declaran de actuación preferente determinadas barriadas. Consejería de Gobernación.

¹¹ Puede consultarse en:

<https://www.juntadeandalucia.es/organismos/igualdadpoliticassocialesyconciliacion/areas/inclusion/paginas/documentos-zonas-transformacional.html>

¹² En el año 2000 se elimina de la definición que los espacios urbanos deben estar ubicados en territorios de más de veinte mil habitantes, por lo que para los años posteriores la actuación, aunque se prioriza el espacio urbano, no delimita límite de población. También la definición ha variado con respecto a la publicada en 1998 ya que se ha eliminado de la definición los problemas relacionados con las siguientes materias: “rupturas y carencias en el ámbito familiar” e “importantes problemas de seguridad ciudadana”.

es la misma entre esta fecha y 2018. Y aún más, esta definición permanece prácticamente inalterada en la Estrategia Regional Andaluza para la Cohesión e Inclusión Social. En la intervención en Zonas desfavorecidas (ERACIS) en el año 2018 se señala que:

‘se consideran zonas con necesidades de transformación social aquellos espacios urbanos claramente delimitados, en cuya población concurren situaciones estructurales de pobreza grave y marginación social, y en los que sean significativamente apreciables problemas en las siguientes materias:

- a) Vivienda, deterioro urbanístico y déficit en infraestructura, equipamiento y servicios públicos.
- b) Elevados Índices de absentismo y fracaso escolar.
- c) Altas tasas de desempleo junto a graves carencias formativas profesionales.
- d) Significativas deficiencias higiénicas sanitarias.
- e) Fenómenos de desintegración social (BOJA nº 38, 2000, p. 5.133).

Así pues, los rasgos que definen el ‘contexto de intervención’ del programa, y por tanto el criterio de elegibilidad de las áreas urbanas, han permanecido estable durante las dos últimas décadas. Se trata de intervenir sobre espacios urbanos que concentran altos niveles de vulnerabilidad y exclusión social, en los que se presentan de forma conjunta y en un mismo espacio, los diversos factores que dan cuenta de esos procesos. Por tanto, no se trata únicamente de población afectada por tales fenómenos, sino del hecho de residir en un mismo contexto, atribuyéndole a éste relevancia al definir el objeto de la intervención *el barrio*: no se trata sólo de un espacio, sino de un lugar donde hay factores contextuales que afectan a las personas que habitan dicho espacio, por lo que, el contar con determinados equipamientos e infraestructuras en la comunidad, la accesibilidad y movilidad entre el barrio y el resto de la ciudad, oportunidades de empleo, de ocio, etc. marca las formas de vida de sus habitantes.

2.3. Objetivos y actuaciones: integración social y comunitaria.

Los objetivos y actuaciones de la convocatoria de las ZNTS nacen de los principios generales de la Ley 2/1988 de Servicios Sociales de Andalucía. En ese marco, su objetivo general es la *Inclusión social de las zonas con necesidades de transformación social en el territorio Andaluz, favoreciendo para ello actuaciones con carácter integral que desarrollen socialmente a las ZNTS y rompan los desequilibrios territoriales de los municipios*. De forma concreta, esto se refleja en dos objetivos específicos, uno de índole sustantiva y otro de carácter procedimental:

- *Promover actuaciones en el ámbito educativo, inserción sociolaboral, promoción económica, promoción social y sociocultural.*
- *Implicar activamente a la población afectada, a las entidades sociales sin ánimo de lucro a impulsar y complementar las actuaciones de las distintas administraciones públicas.*

Estos objetivos se plasman en la propuesta de un ‘repertorio’ de actuaciones que pueden ser seleccionadas para su inclusión en el plan de actuación que diseñan las entidades. El análisis del tipo de actuaciones propuestas por el programa a lo largo del tiempo, en sus sucesivas convocatorias, pone de manifiesto no sólo su continuidad, sino también qué aspectos constituyen el centro de la intervención. Así, aunque en su origen se incluyen actuaciones relacionados con el entorno urbano (dotación de infraestructuras) y el desarrollo económico (apoyo a la creación de empresas), el programa se ha centrado, principalmente, en dos grandes ámbitos de las políticas orientadas a áreas urbanas: bienestar y gobernanza (BOJA N° 79, 1989; BOJA n° 38, 2000; Navarro et al., 2016).

La primera se vincula a los objetivos sustantivos del programa, pues supone un conjunto de medidas de política social en el ámbito de los que vienen constituyendo los tres grandes pilares del Estado del Bienestar (empleo, educación y salud), uniéndose a ello acciones ligadas a la provisión de servicios sociales orientados a la mejora de la integración social, principalmente, mediante la intervención en familias o actividades socio-culturales con infancia y jóvenes. A estas se añaden, desde la convocatoria de 2009, actuaciones centradas en la igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres, en el marco de la Ley 12/2007, para la Promoción de la Igualdad de Género en Andalucía (artículo 46)¹³.

Tabla 2. 2

Áreas de política y actuaciones en el programa ZNTS (1989-2018)

Grandes áreas	Áreas específicas (actuaciones y temas principales)	Periodos		
		1989-1999	2000-2011	2012-2018
Entorno urbano	Mejora habitabilidad (vivienda, espacio público e infraestructuras urbanas)	x		
Promoción económica	Apoyo a empresas (ayudas para su fomento)		x	x
Bienestar e integración social	Empleo (capacitación y empleabilidad)	x	x	x
	Educación (apoyo y refuerzo escolar)	x	x	x
	Salud (prevención y hábitos saludables)	x	x	x

¹³ Artículo 46. “Inclusión social. 1. Los poderes públicos de Andalucía, en el marco de garantías para la inclusión social, desarrollarán acciones dirigidas a quienes se encuentren en situación de especial vulnerabilidad, estableciendo estrategias que contemplen el enfoque de género en las políticas de intervención, especialmente en las relativas al acceso al empleo y a la formación. 2. Se tendrán en cuenta las singulares dificultades en que se encuentran las mujeres de colectivos de especial vulnerabilidad, tales como las que pertenezcan a minorías, mujeres de etnia gitana, mujeres inmigrantes, niñas, mujeres con discapacidad y mujeres prostituidas. 3. Los poderes públicos de Andalucía promoverán medidas para mejorar las condiciones de las mujeres que se encuentren en una situación de precariedad económica, derivada del impago de pensiones compensatorias y alimentarias fijadas en convenio judicialmente aprobado o resolución judicial en casos de nulidad matrimonial, separación legal, divorcio, extinción de pareja de hecho por ruptura o proceso de filiación o de alimentos”.(Ley 12/2007, de 26 de noviembre, para la promoción de la igualdad de género en Andalucía)

Bienestar e integración social	Áreas específicas (actuaciones y temas principales)	Periodos		
		1989-1999	2000-2011	2012-2018
	Procesos exclusión social específicos	x	x	x
	Cultura (actividades socio-culturales)	x	x	x
	Igualdad género	x	x	x
Gobernanza	Cohesión comunitaria (relaciones vecinales e identidad colectiva)	x	x	x
	Participación social (asociacionismo y voluntariado)	x	x	x
	Co-producción (colaboración con asociaciones)	x	x	x

Fuente: elaboración propia a partir de las órdenes anuales de la convocatoria subvenciones para la intervención en Zonas con Necesidades de Transformación Social desde 1989 hasta el 2018.

En buena medida, de los objetivos procedimentales del programa centrado en la colaboración interinstitucional y la colaboración público-privada, también se derivan las actuaciones relacionadas con el área de gobernanza comunitaria que pretenden mejorar la inclusión social desde una perspectiva comunitaria, ya sea para facilitar la creación y/o el mantenimiento de capital social, en la forma de cohesión comunitaria y vida asociativa, o bien en términos de fomento de procesos de co-producción mediante la cooperación con entidades privadas, principalmente, de carácter asociativo, para la prestación de servicios. En todo caso cabría señalar que, desde una perspectiva sustantiva, el programa pretende mejorar la inclusión social desde la perspectiva de la cohesión social del barrio en términos de mejora del capital social, sea la convivencia entre residentes o su participación en la esfera pública, principalmente mediante el fomento del asociacionismo y sus actividades.

El análisis de las diferentes convocatorias muestra que las grandes áreas de bienestar e integración social, y la de gobernanza comunitaria, establecen el marco de la propuesta de actuación a desarrollar en el barrio. Las áreas de entorno urbano y promoción económica no son constantes para todo el periodo. Por un lado, inicialmente la apuesta por la mejora del **entorno urbano** incluye por ejemplo actuaciones del tipo siguiente:

“adaptación de las estructuras urbanísticas de la barriada a las necesidades de viviendas, equipamientos e infraestructuras, fomento de los programas de rehabilitación y mantenimiento de las viviendas, así como de los planes de promoción y construcción de las mismas, implementación de las actuaciones de control y regularización, con realización de censos, del patrimonio público de viviendas, previsión global de uso y destino para los locales comerciales de la zona y consiguiente regularización en los casos en que proceda”. (BOJA N° 79, Decreto 202/1989, p. 4.516).

Para el siguiente periodo esta área deja de ser promovida desde la Convocatoria, en lo que debe considerarse que por fechas similares se impulsan las ‘Áreas Regeneración Urbana Integral’ desde la Consejería de Fomento que vienen a desarrollar estas actuaciones en los mismos espacios urbanos, fomentándose la colaboración entre los dos programas (Navarro et al., 2016). Aunque la línea de actuación sobre **promoción económica** se define a través del “apoyo a la creación de empresas”, se trata de un tipo de medidas que, en su conjunto, no se han incluido y/o desarrollado en las actuaciones ejecutadas en los barrios.

Dentro del área de bienestar social destacan las siguientes áreas específicas: El fomento del **empleo** mediante medidas centradas en la mejora de las capacidades, competencias y empleabilidad: “potenciar la formación ocupacional a través de recursos de iniciación

laboral y prevención de la inactividad, programas de información, orientación y asesoramiento para la inserción laboral”. Otra área relevante es la relacionada con la **educación**, especialmente para reducir el abandono escolar y sensibilizar sobre la importancia de la formación académica; “programas para la reducción del absentismo escolar, programas de actividades extraescolares, programas para el desarrollo de hábitos educativos”. En el ámbito de la **salud** se pretende mejorar los hábitos preventivos y saludables: “iniciativas en el ámbito de la promoción y educación para la salud sobre grupos y conductas de riesgo; organización del hogar, cuidado y educación de los hijos, hábitos alimenticios, etc.” En cuanto a la **integración social** de grupos específicos se recoge inicialmente una apuesta por determinados colectivos que suelen presentar un alto riesgo de exclusión social, a saber: “planes de actuación que generen igualdad social de la comunidad gitana, protección de la infancia y el menor, prevención y reinserción de drogodependencias”. Posteriormente, a nivel general, el programa propone un área de actuación genérica a este respecto centrada en *programas de integración social sobre colectivos con especiales necesidades*. El **desarrollo socio-cultural** se plasma en actuaciones relacionadas con la “creación y/o puesta en funcionamiento de centros de actividades culturales y deportivas, potenciación y apoyo a planes de dinamización sociocultural y en líneas generales desarrollo de actividades en el ámbito cultural”. Por último, ha de señalarse el área referida a la **igualdad de género**. Esta existe desde los inicios de la convocatoria donde se incluye la mujer entre los colectivos de población beneficiaria de manera concreta y se van recogiendo actuaciones que apuestan por “promover la formación y participación de la mujer”. No obstante, desde 2009 se amplía su importancia y se señala como un ámbito de actuación específico en el marco de lo establecido por la Ley 12/2007, para la Promoción de la Igualdad de Género en

Andalucía, especialmente a lo establecido en su artículo 46 como hemos mencionado anteriormente.

En lo referido al área de **gobernanza comunitaria**, desde el inicio se atiende, desde la perspectiva del trabajo social comunitario que subyace al programa ZNTS, al desarrollo de la **cohesión comunitaria**, destacando medidas en el “ámbito de la sensibilización social: el desarrollo de actividades de sensibilización social encaminadas a la vinculación de la zona y su población al conjunto del municipio y la identidad colectiva”. Por otro lado, el fomento de la **participación** se refleja en el hecho de que las propuestas han de establecer actuaciones para lograr un “impulso de la participación social, así como el fomento del asociacionismo y el voluntariado”. Por último, tal y como se ha venido indicando, entre las áreas de actuación se encuentra el fomento de procesos de **co-producción** mediante la “colaboración e intercambio de experiencias sobre proyectos entre entidades públicas y ciudadanas de distintas localidades en este ámbito”.

2.4. Intervención comunitaria en barrios desfavorecidos.

En su conjunto, lo expuesto supone que el programa de las ZNTS es un claro ejemplo de ‘*area-based policy*’ desarrollado en el marco de la política de bienestar, y más en particular, de los Servicios Sociales. No se trata, pues, de una ‘política sectorial’, en la medida en que no se plantea como un mecanismo para la provisión de servicios a residentes del conjunto de la Comunidad Autónoma o áreas específicas de ésta, sino que se orienta hacia espacios territoriales específicos que presentan peculiaridades contextuales que influyen en las posibilidades de inclusión social de sus residentes. Su target no es, al menos directamente, personas en situaciones de vulnerabilidad y exclusión social, sino ‘contextos urbanos vulnerables’, en la medida en que el contexto supone un criterio clave para entender la exclusión social e intervenir sobre ellas.

Por otra parte, pretenden el desarrollo de una estrategia de intervención integral, tanto en sus contenidos (dimensión sustantiva), como en sus procesos y actores involucrados (dimensión procedimental). Respecto a lo primero porque se plantea una concepción comprensiva, transversal en el ámbito de la política de bienestar, tanto los pilares básicos y clásicos del Estado del bienestar (empleo, salud, educación), como los servicios sociales; así como el fomento de dinámicas de creación de cohesión y capital social que favorezcan la integración comunitaria. En cuanto a lo segundo, porque además del proceso de colaboración multi-nivel que constituye el programa en sí mismo, supone el desarrollo de procesos de colaboración y co-producción tanto entre diferentes agencias gubernamentales de carácter sectorial, como en especial con las entidades sociales existentes en el territorio.

Tabla 2. 3

La estrategia de intervención del programa ZNTS: principios y dimensiones principales.

Principio básico	Dimensiones	Ejes	Sub-dimensiones: áreas de actuación y actores
Integralidad y focalización en áreas urbanas vulnerables	Sustantiva	Contenidos principales	Empleo (empleabilidad) Educación (apoyo escolar) Salud (prevención y hábitos saludables) Servicios Sociales (colectivos específicos en riesgo de exclusión) Cohesión comunitaria (relaciones vecinales y participación social)
	Procedimental	Orientación vertical	Administraciones autonómica y local (co-provisión)
		Orientación horizontal	Administración local, agentes de la sociedad civil y agencias gubernamentales en el territorio (co-provisión y co-producción)

Fuente: elaboración propia a partir de las órdenes anuales de las convocatorias de subvenciones para la intervención en Zonas con Necesidades de Transformación Social (Anexo A1).

Así pues, el programa de las ZNTS constituye una política urbana basada en áreas orientada, fundamentalmente, a la mejora de la inclusión social mediante una estrategia de intervención comunitaria. El programa de las ZNTS supone un claro ejemplo de '*area-based policies*' pero suponiendo un caso específico de esto, pues cuenta con la peculiaridad de centrarse en aspectos relativos a la integración social, sin incluir aspectos referidos a la mejora de la habitabilidad y el entorno urbano, sobre todo a partir del año 2000. Más en general, en el marco de la distinción clásica de políticas urbanas centradas en el desarrollo económico, los servicios urbanos básicos o las de carácter redistributivo (Sharpe, 1990), se centra en estas últimas, y de una forma particular, en procesos orientados a grupos con un alto nivel de riesgo de exclusión social. Hemos visto que sus áreas de actuación se centran en las políticas de bienestar, pero sus actuaciones las concretan al definir actuaciones que se orientan a riesgos específicos de exclusión social en esos ámbitos.

Desde esta perspectiva, el programa ZNTS debe entenderse como una actuación adicional a otras políticas de bienestar de carácter territorial que se desarrollan en todo el territorio, actuando de forma específica sobre espacios urbanos concretos que destacan por su nivel de vulnerabilidad y sobre factores específicos de exclusión social. Cabe pensar, pues, que su desarrollo haya podido producir mejoras en los procesos de exclusión social a los que se orienta en tales áreas urbanas, al menos en comparación con otras que pudieran presentar problemas similares y en las que no se ha aplicado durante su vigencia entre 1998 y 2018 el programa ZNTS. Responder a esta cuestión es el objeto de este trabajo.

Capítulo 3. El análisis del impacto del programa ZNTS: perspectiva analítica y diseño metodológico.

Este capítulo presenta los elementos básicos de la perspectiva y el diseño metodológico empleado para evaluar el impacto del programa ZNTS. Se trata, pues, del enfoque empleado para examinar en qué medida se ha logrado modificar la situación de las áreas urbanas donde se intervienen en atención a los objetivos planteados en el programa. En concreto, este ha consistido, primero, en el análisis de la teoría o lógica del programa, y segundo, la aplicación de un diseño cuasi-experimental para analizar la evolución de las áreas territoriales (barrios) donde se han aplicado las intervenciones con otras similares donde no se han aplicado para analizar empíricamente los efectos del programa.

En primer lugar, situaremos cuáles son los objetivos del programa, y por tanto, en qué aspectos de la realidad de los barrios debería apreciarse su impacto, además de situar el ejercicio evaluativo que se realizará. En segundo lugar, se presentará el proceso seguido para seleccionar las áreas donde se ha ejecutado el programa, a las que denominaremos ‘áreas experimentales’, así como sus áreas de ‘control’, similares a las anteriores en un momento inicial del programa. Además, presentaremos los indicadores utilizados para medir el impacto, así como la lógica de los análisis empíricos que se aplicarán para evidenciar la existencia de impacto por parte del programa.

Tal y como se ha indicado en el capítulo anterior, el programa ZNTS realiza convocatorias diferenciadas en las que pueden participar entidades públicas locales y entidades privadas. En este trabajo analizaremos las primeras por las siguientes razones: por un lado, porque éstas son las que se ajustan en mayor medida a la idea de las ‘*area-based initiatives*’, pues suponen el desarrollo de procesos de intervención focalizados en un área territorial concreta desde una perspectiva integral. En cambio, los proyectos de las entidades

privadas suelen centrarse en la intervención sobre un problema y/o un sector concreto de población y, además, su aplicación es más discontinua en el tiempo, en muchas ocasiones, debido al régimen de concurrencia competitiva de la convocatoria¹⁴.

Por otro lado, y en relación con lo anterior, la población destinataria de las primeras es, en principio, toda la población residente del área urbana donde se interviene, pues el objetivo es reducir los niveles de vulnerabilidad en el barrio atendiendo a la integralidad de los problemas que dan cuenta de ella, aunque se definan targets específicos para cada actuación. En cambio, las actuaciones sectoriales de las entidades privadas en muchas ocasiones se conciben y desarrollan para grupos específicos. Por último, tal y como se verá más adelante, existe un conjunto de zonas en las que se ha desarrollado el programa ZNTS de forma continuada durante la última década por parte de las entidades públicas locales, lo que permitiría sostener que, por su continuidad, el programa pudiera tener ciertos impactos al menos en mayor medida que en áreas donde la intervención no presente esa regularidad y/o cuyas actuaciones sean de carácter sectorial.

3.1. Los objetivos y la ‘lógica’ de intervención del programa: actuaciones y áreas de impacto.

¿Cuál era el objetivo del programa?, ¿cuál era la lógica de su intervención para alcanzarlo?, y por tanto, ¿qué cabe considerar como logro del programa en términos de

¹⁴ Por ejemplo, algunas de estas actividades desarrolladas por entidades privadas para el año 2001 son las siguientes: Liga Malagueña de la Educación y la Cultura de Málaga con el programa escuela de verano y el programa apoyo al empleo/autoempleo para jóvenes socialmente desfavorecidos, Asociación Mujer Emancipada con el programa Flor. En el 2002, Asociación Nakera Romi, centrado en el colectivo de mujeres gitanas. En el 2005, Fundación Tutelar TAU, con el programa “Alerta Andalucía” centrado en el apoyo para personas con discapacidad intelectual, Federación Andalucía Acoge y su programa de inserción socio laboral con inmigrantes extranjeros, En 2006: Asoc. Inserc. Sociol. Zahorí con el programa Centro Día Menores CASE. Alcazaba Centro Prom. Virgen Chanca con el programa Inser. Sociol. y Fomen. Educ. Gral. y Valores y Inser. Social. Apoyo Familiar. Se trata únicamente de algunos ejemplos recogidos en (algunos ejemplos recogidos desde las resoluciones de las delegaciones provinciales y la Consejería para la Igualdad y Bienestar Social.

impacto? En el marco de lo expuesto en el apartado anterior, y en base al análisis de las convocatorias del programa ZNTS, cabría señalar que su objetivo general consiste en la reducción de los niveles de vulnerabilidad existentes en las áreas urbanas en las que se interviene, o de otra forma, mejorar los niveles de inclusión social. Para ello se desarrollan actuaciones, principalmente, en cuatro áreas de objetivos: educación, salud, inclusión laboral y cohesión comunitaria.

A este respecto, los programas de actuación en áreas urbanas pueden definir, al menos, dos grandes estrategias de intervención según sus actuaciones se centren en actuaciones contextuales o actuaciones sobre personas, haciendo para ello uso de diferentes instrumentos de intervención (o *policy tools*). Las primeras pretenden modificar el barrio como estructura de oportunidades para sus habitantes, de manera que les ofrezcan la posibilidad de desarrollar nuevos cursos de acción que favorezcan sus niveles de inclusión social, pero sin intervenir sobre sus recursos o preferencias. Por ejemplo, nuevo o mejor espacio público, centros para la prestación de servicios, nuevas infraestructuras de servicios básicos, mejoras en la movilidad urbana, etc. Las intervenciones orientadas a personas pretenden, sobre todo, eliminar barreras que impiden el desarrollo de ciertas actitudes o comportamientos que son objetivo de la política que se desarrolla, sea mediante la mejora de capacidades o cambios en la percepción y preferencias sobre distintas actitudes, comportamientos y estilos de vida; por ejemplo, cursos de capacitación, campañas de información, procesos de sensibilización o apoyo a actividades colectivas (Navarro y Rodríguez-García, 2020; Navarro, 2020).

El análisis del programa ZNTS y de los proyectos desarrollados en los barrios muestra que su lógica de intervención se centra, principalmente, en el cambio de actitudes, comportamientos y estilos de vida entre sus habitantes, en actuaciones orientadas a personas en mucha mayor medida que en la modificación del barrio como estructura de

oportunidades. Esto se muestra de forma más clara al considerar el tipo de actuaciones que se desarrollan en cada una de sus áreas de objetivos¹⁵.

En el ámbito educativo se desarrollan actuaciones que tienen por objetivo principal reducir las tasas de absentismo y abandono escolar, lo que debiera redundar en un mayor grado de logro educativo. Básicamente, se pretende que la formación académica suponga un elemento central en las estrategias familiares respecto a los/as niños/as y jóvenes, así como concienciar a estos de la importancia de la formación académica. Para ello, se desarrollan actuaciones que tratan de incentivar la asistencia y la permanencia de niños/as y jóvenes en el sistema educativo, ya sea mediante procesos de sensibilización, dotación de recursos y habilidades al respecto a sus padres-madres (por ejemplo, las escuelas de padres-madres, etc.), procesos de refuerzo escolar, o mediante la intervención socio-familiar frente a problemas específicos que dificultan la asistencia a los centros educativos (por ejemplo: programas para promover habilidades sociales y autoayuda, pedagogía del hábitat, etc.)

Estrechamente relacionados con lo anterior estarían las actuaciones socio-culturales, aunque en su mayor parte se centran en la capacitación de competencias y el aprendizaje de estilos de vida entre la infancia y la juventud mediante actividades específicamente orientadas para estos grupos (por ejemplo, campamentos de verano para niñas/os, actividades de ocio para jóvenes, etc.) Entre ellas también cabe incluir actuaciones que pretenden fomentar las relaciones de convivencia en el barrio, especialmente entre

¹⁵ El análisis comparado de las medidas incluidas en los proyectos del programa ZNTS con otros programas desarrollados en Andalucía, como las áreas de rehabilitación urbana desarrollado por la Consejería de Fomento y Vivienda, o el programa URBANA cofinanciados con fondos europeos, muestra la orientación del primero a la estrategia señalada, frente al mayor peso de la estrategia contextual en los otros dos (Navarro y Rodríguez-García, 2000a)

diferentes grupos étnicos, desarrollando para ello campañas de sensibilización o talleres que debieran mejorar la convivencia y cohesión social en el barrio.

Algunas de las actividades de carácter socio-cultural también se orientan al fomento del asociacionismo, como un elemento de mejora de la convivencia y la cohesión social en el barrio. Aunque en este caso destacan las ayudas para fomentar su desarrollo en la forma de nuevas asociaciones o el apoyo para el desarrollo de sus actividades.

En cuanto a la inserción laboral, las actuaciones se centran, fundamentalmente, en procesos de información, orientación y formación con el objetivo de mejorar la empleabilidad. En esta área, por tanto, la idea básica es que con cierta independencia de otros factores se mejorará la empleabilidad de las personas desempleadas, o aquellas que enfrentan una situación de precariedad respecto al mercado laboral mejorarán su inserción laboral. Se trata, pues, de medidas que tratan de mejorar competencias individuales, pero no actúan sobre la mejora de la oferta de oportunidades de inserción laboral en el barrio, por ejemplo, mediante el fomento de la actividad económica, como en el caso de otros programas de actuación en barrios vulnerables (Navarro y Rodríguez-García, 2020a). Entre las actuaciones se pueden destacar la mediación laboral con empresas, mejorar la empleabilidad con formación y orientación laboral o acciones formativas para la inserción laboral de colectivos de especial vulnerabilidad.

En cuanto al área de salud, se desarrollan actuaciones orientadas a la mejora de salud social, principalmente en el ámbito de la promoción y educación para la salud en general, o sobre grupos y conductas de riesgo en particular; así como la promoción de hábitos de vida saludables o procesos para integrar acciones que reviertan en una mejora en las condiciones de salud de la población.

Tal y como se ha indicado en el capítulo anterior, el programa ZNTS ha ido incorporando progresivamente la perspectiva de género desde una perspectiva integral. Para ello, en sus áreas de actuaciones principales se ha enfatizado la necesidad de atender a estas desigualdades desarrollando pues actuaciones específicas en las que se considera como target preferente a las mujeres, sea en el ámbito educativo, y en especial, en los que se refiere a la inserción laboral y la convivencia comunitaria. Esta especial atención a las desigualdades de género no supone, pues, el desarrollo de una estrategia de intervención diferente a la mencionada más arriba, sino una especial atención a esa desigualdad en el marco de la estrategia general del programa y sus proyectos, lo que se reflejaría en la reducción de tales desigualdades en las áreas de objetivos que se propone el programa ZNTS.

De lo anterior cabría derivar que el desarrollo del programa ZNTS debiera mejorar los niveles de inclusión social en las áreas territoriales donde se desarrolla respecto a la mejora del logro educativo, la inserción laboral, la reducción de afecciones prevenibles, o la generación de capital social en términos de asociacionismo y cohesión socio-comunitaria. Uniendo a ello, de forma transversal, las desigualdades de género respecto a estos objetivos. Según el Plan Andaluz para la Inclusión Social 2003, la inclusión social es un fenómeno complejo que se debe tratar de manera integral, teniendo en cuenta que la ciudadanía es sujeto activo en el proceso de transformación, dejando atrás la intervención asistencial. Las problemáticas en los barrios son un cúmulo de situaciones desfavorables interrelacionadas, por lo que para poder salir de la exclusión es necesario tener y abordar con una visión integral la situación. (ACUERDO de 11 de noviembre de 2003, del Consejo de Gobierno, por el que se aprueba el Plan Andaluz para la Inclusión Social. BOJA, nº 227, 25 de noviembre 2003)

3.2. Diseño metodológico: evaluación del impacto desde una perspectiva cuasi-experimental.

Es sabido que la evaluación de una política o programa público puede atender a diferentes aspectos de la misma, y con diferentes objetivos, desde su diseño, a su implementación, resultados o impactos (Dunn,1994). Aquí nos centraremos en el análisis del último aspecto, esto es, la medida en la que el programa ha logrado modificar la situación que existía antes de su desarrollo y en el sentido esperado según los objetivos establecidos y la lógica que subyace a las actuaciones desarrolladas.

En el caso que nos ocupa, supondría analizar si el programa de las ZNTS ha logrado mejorar los niveles de inclusión social de los barrios en los que se ha aplicado y en las áreas de objetivos propuestas. Esto conlleva que el ejercicio evaluativo debería comparar, por un lado, el cambio entre los niveles de inclusión social entre un momento previo al inicio de la intervención y un momento posterior a la misma. Por otro lado, debería comparar el cambio habido en las áreas territoriales en las que se desarrolla el programa con otras que fuesen semejantes a las mismas en un momento previo a la intervención; esto es, debería definir un ‘contrafactual’ adecuado para poder derivar de tal comparación la existencia de impactos derivados de la aplicación del programa. De esta forma, si se observan diferencias en el cambio habido en áreas donde se ha aplicado el programa y donde no se ha hecho, cabría imputarlas al mismo (Rossi, 1999).

Lo anterior supone el desarrollo de una estrategia de corte cuasi-experimental mediante la comparación de la tendencia de cambio entre ‘áreas experimentales’ (donde se aplica el programa) y ‘áreas de control’ (donde no se hace). Para ello es necesario seleccionar un conjunto de áreas que constituyan un adecuado ‘grupo de control’ y una estrategia para comparar su tendencia de cambio respecto al grupo de áreas experimentales. En los

siguientes subapartados de este capítulo describimos la metodología empleada para ello, además de definir los indicadores que se usarán para medir las tendencias de cambio.

3.2.1. Selección y delimitación de áreas experimentales y control.

Dado el carácter *bottom-up* de las propuestas por parte de los gobiernos locales, desde el inicio del programa las áreas que han sido objeto de intervención han cambiado en el tiempo. No obstante, el análisis de la resolución de las convocatorias anuales permite definir un conjunto de áreas urbanas que han sido objeto del programa de forma ininterrumpida entre 2001 y 2011. Se trata, pues, de espacios en los que se ha desarrollado el programa de forma continuada durante al menos una década, dándose una continuidad en la intervención que puede garantizar la existencia de cambios en aquellos aspectos que el programa pretende modificar.

En su conjunto, se trata de 30 áreas urbanas en el conjunto del territorio andaluz (ver tabla 3.1.). Todas se corresponden con el contexto de intervención característico de las ZNTS: barriadas de zonas periféricas de los municipios constituidas, principalmente, por bloques de vivienda que presentan cierto grado de obsolescencia urbanística y altos niveles de vulnerabilidad social. De ellas, 22 se encuentran en municipios de 100 mil o más habitantes, y el resto en municipios de al menos cincuenta mil habitantes¹⁶.

¹⁶Se han descartado tres áreas que no se correspondían con esta tipología socio-espacial típica del programa, al tratarse de centros históricos, una en una gran ciudad, y las otras en ciudades medias.

Tabla 3. 1.*Áreas experimentales.*

ÁREAS EXPERIMENTALES			
1	La Piñera (EXP)	16	San Juan de Dios (EXP)
2	La Chanca-Pescadería (EXP)	17	San Benito (EXP)
3	El Pucho (EXP)	18	Tres Barrios (EXP)
4	La Fuentecica (EXP)	19	El Vacío (EXP)
5	La Paz (EXP)	20	Polígono Sur Sevilla (EXP)
6	Palmeras (EXP)	21	Polígono Norte Sevilla (EXP)
7	Distrito Sur Córdoba (EXP)	22	Torreblanca (EXP)
8	Almanjayar, Rey Badis, La Paz (EXP)	23	Puerta Madrid (Andujar) (EXP)
9	Cartuja (EXP)	24	Zona Este Alcalá de Guadaira: Rabesa (EXP)
10	Montijo, Nueva Granada (EXP)	25	Cuevas de Baza (EXP)
11	Ibarburu, Montecillos y el Chaparral (EXP)	26	Pampanico El Ejido (EXP)
12	MARISMAS ODIEL (EXP)	27	La Zarzuela, El Cerro y San Antonio (Linares) (EXP)
13	El torreón (EXP)	28	Huertas Carrasco (Motril) (EXP)
14	Pérez Cubillas (EXP)	29	La Dehesa (Ronda) (EXP)
15	La Constitución (EXP)	30	Santa Isabel (San Juan de Aznalfarache) (EXP)

Fuente: elaboración propia a partir del Proyecto RUCOSA.

Ahora bien, el programa ZNTS no cuenta con una delimitación territorial de las zonas que son objeto de intervención, sino que estas son descritas por los solicitantes al presentar el proyecto en cada convocatoria sin utilizar un criterio único, aspecto modificado años más tarde en la delimitación de las llamadas Zonas Desfavorecidas por la ERACIS¹⁷. En ocasiones se delimita la zona de intervención a través de las calles que engloba, se mencionan secciones censales o se menciona el nombre de un barrio o zona de la ciudad. Por tanto, las zonas han debido delimitarse con el objeto de desarrollar este análisis, tareas desarrolladas en el marco del proyecto RUCOSA. Para ello se ha partido de la delimitación de barrios que ofrece el Instituto de Estadística y Cartografía de Andalucía para las grandes ciudades, en la que se señalan qué secciones censales incluye cada uno de ellos, habiendo realizado correcciones a tenor de la documentación existente en los proyectos. Para el caso de los municipios de menor tamaño se han definido las

¹⁷ Puede consultarse en:

<https://www.juntadeandalucia.es/organismos/igualdadpoliticasocialesyconciliacion/areas/inclusion/zonas-transformacion.html>

zonas mediante la agrupación de secciones censales a partir de la descripción que ofrecen los proyectos. En todo caso, se ha tenido en cuenta que las áreas delimitadas constituyesen unidades homogéneas en cuanto a los niveles de vulnerabilidad urbana que presentaban las secciones censales incluidas en las mismas, así como la existencia de continuidad y homogeneidad en su trama urbana (Betanzos et al., 2018)¹⁸.

Se trata de áreas urbanas que presentan un nivel de vulnerabilidad más alto que el conjunto de los municipios en el que se encuentran. En concreto, la media del Índice de Desigualdad Urbana a nivel municipal elaborado por el Ministerio de Fomento (en adelante, IDUM) para el conjunto de las áreas es igual a 1,08 (Desv. Tip.=1,48), indicando valores por encima de 1 situaciones de vulnerabilidad superiores a la media del municipio. En concreto, se trata de un indicador sintético que considera tres indicadores: porcentaje de población de 16 o más años en situación de desempleo, porcentaje de población analfabeta o sin estudios y porcentaje de viviendas que no cuentan con aseo o baño (Ministerio de Fomento, s.f.). El indicador se estandariza respecto a su media en cada municipio, mostrando los valores positivos en los niveles de vulnerabilidad más alto que la media de la ciudad, y lo contrario, sus valores negativos.

3.2.2. Selección y validación de áreas de ‘control’.

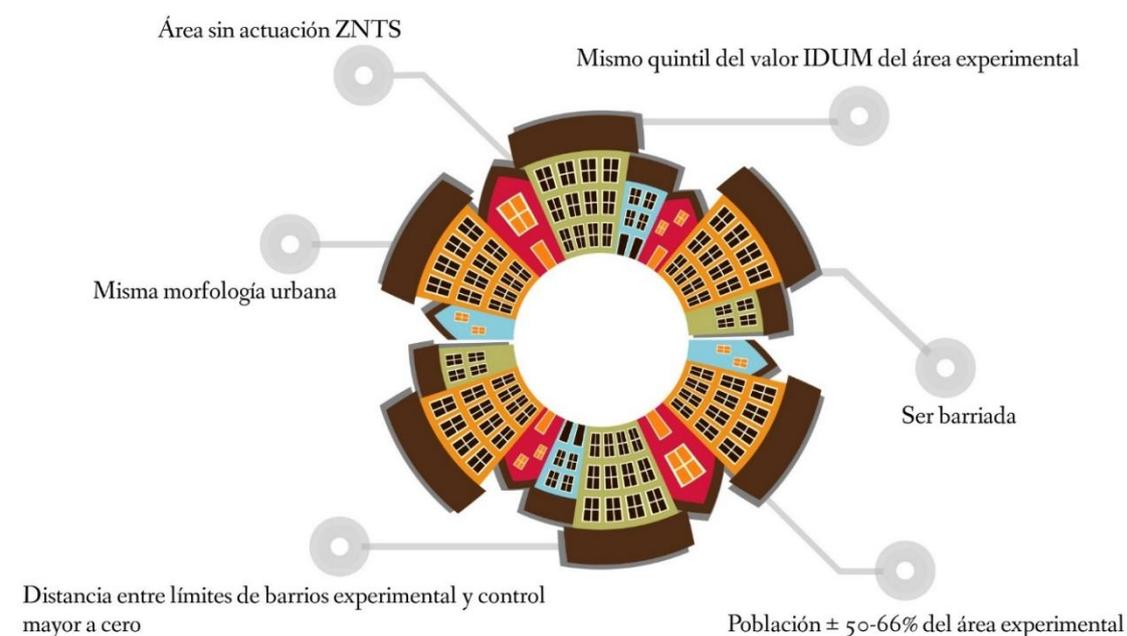
Una vez identificadas y delimitadas territorialmente las ‘áreas experimentales’ donde se ha desarrollado el programa ZNTS, se seleccionan sus ‘áreas de control’. Atendiendo al criterio de elegibilidad que establece el programa ZNTS para las áreas experimentales, las áreas de control han de contar con el mismo nivel de vulnerabilidad urbana en un momento inicial del proceso de intervención. Por tanto, debe tratarse de áreas que,

¹⁸ Tal y como se ha indicado, este trabajo fue desarrollado en el marco del proyecto RUCOSA. Por tanto, mi agradecimiento al equipo técnico que realizó esta labor y me ha facilitado su uso.

estando en el mismo municipio, presentan una situación similar en cuanto a los niveles de inclusión social que se pretenden modificar. Para ello hemos considerado el Índice de Vulnerabilidad Urbana mencionado más arriba que ha sido utilizado para delimitar las áreas experimentales. Además de este criterio, se han añadido otros para garantizar que las áreas sean también similares en cuanto a su tamaño de población y su morfología urbana. Por tanto, las áreas de control debieran ser también ‘barriadas’, contexto territorial característico del programa¹⁹. La selección del área de control en el mismo municipio y con el indicador IDUM que da cuenta de la posición relativa en el mismo municipio se deriva del carácter *bottom-up* del programa, pues son los gobiernos locales los que proponen las áreas sobre las que intervenir y, por tanto, su referente comparativo es el conjunto del propio municipio. Se puede apreciar los criterios en la Figura 3.1.

Figura 3. 1

Criterios de selección del área de control



Fuente: elaboración propia a partir de Proyecto RUCOSA.

¹⁹ Más detalles sobre la metodología pueden consultarse en Betanzos et al. (2018).

Tal y como puede apreciarse en la tabla 3.2, las áreas experimentales y control son similares respecto al nivel que en ellas alcanza el indicador de Desigualdades Urbanas a nivel municipal (IDUM), lo que permite avalar su selección, y por tanto, realizar el análisis comparativo entre ellas para estudiar el impacto del programa. O en otras palabras, desde esta perspectiva son, como las áreas experimentales, ‘barriadas’, el contexto de intervención que define el programa. También son similares respecto al número de personas que residen en ellas. En su conjunto se trata de áreas que presentaban niveles similares de vulnerabilidad urbana que las áreas experimentales en 2001, por lo que los cambios en las segundas a este respecto podrían imputarse con cierta seguridad a la diferencia crucial existente entre ellas: la aplicación o no del programa ZNTS. O de otra forma, constituyen un ‘*contrafactual*’ adecuado para poder analizar el impacto del programa en atención a las condiciones de partida que para su selección fijaba el programa ZNTS.

Tabla 3. 2

Población y niveles de vulnerabilidad urbana en áreas experimentales y control (2001)

Media (Desviación típica)

Tipo de área	Población	IDUM	N
Experimental	7837,533 (6461,909)	1,08 (1,480)	30
Control	5836,467 (3046,171)	0,532 (1,014)	30
Total	6837,000 (5109,133)	0,808 (1,288)	60
F	2,846	2,354	
Sigf.	0,097	0,130	

Fuente: elaboración propia a partir de datos del Atlas de Vulnerabilidad Urbana (Ministerio de Fomento) y Proyecto RUCOSA

3.2.3. La medición del impacto: indicadores y análisis.

En atención al objetivo general del programa y sus áreas de objetivos concretas señaladas más arriba, analizar su impacto desde un punto de vista empírico supondría conocer si ha

existido un mayor nivel de mejoras en los niveles de inclusión social en los barrios experimentales frente a los de control. Esto supondría delimitar un conjunto de indicadores que permitan estudiar empíricamente tales tendencias comparando entre un momento pre-intervención (T₀) y un momento post-intervención (T₁). Dado que la fuente de información más relevante para el análisis del cambio es el Censo de Población y Vivienda, se han escogido los realizados en los años 2001 y 2011 como referencia del momento pre-intervención y post-intervención, respectivamente.

Más concretamente, dado que las áreas (experimentales y de control) se han delimitado como agregación de secciones censales, debemos disponer de información para las secciones censales que las integran y, por tanto, con fuentes de información de datos secundarios que ofrezcan información a ese nivel de desagregación territorial, existiendo pocas fuentes de este tipo en España, más allá del Censo de Población y Vivienda. A partir de las mismas, para cada área de objetivos en donde debería evidenciarse impactos del programa ZNTS, se han definido al menos un ‘indicador crucial’, esto es, un indicador que se acerca de forma bastante aproximada al objetivo planteado en cada área. Esto se ha elaborado agregando los datos existentes a nivel de sección censal.

En lo que se refiere al **área educativa** se han diseñado un indicador a partir del Censo de Población y Vivienda para 2001 y 2011 directamente relacionado con las iniciativas dirigidas a la permanencia y progreso académico. En concreto, el porcentaje de jóvenes de entre 20 y 34 años que han finalizado los estudios obligatorios, un indicador directamente relacionado con el abandono escolar y el logro educativo, objetivos explícitos del programa.

Respecto a la **salud**, se ha tomado la razón estandarizada de mortalidad por causas prevenibles a partir de la Base de Datos Longitudinal de Supervivencia y Mortalidad de

Andalucía que realiza el IECA. No se han incluido las causas de muerte por enfermedades no prevenibles porque sólo sobre las prevenibles pueden tener efecto las acciones desarrolladas por el programa ZNTS. Este indicador muestra si la mortalidad por razones prevenibles es superior o menor de la media de Andalucía (valores mayores o menores de 1, respectivamente). Las enfermedades prevenibles se clasifican según: prevención a través del estilo de vida, de intervenciones médicas, accidentes, etc (Mackenbach, Kulhánová, Bopp et al. 2015; Zapata y Navarro, 2017).

En el **área de empleo** se ha considerado como indicador clave la tasa de ocupación, calculado a partir del Censo de Población y Vivienda. Este indicador se encuentra estrechamente relacionado con las actuaciones de información, asesoramiento y formación profesional que se realizan en el marco del programa. Aunque el objetivo de estas medidas es mejorar las competencias profesionales, la empleabilidad, su resultado debería evidenciarse en una mejora de la inserción laboral y, por tanto, un incremento de la tasa de ocupación en el barrio. Es cierto que esto puede depender de la existencia de oferta de puestos de trabajo en el mercado laboral local y que, por tanto, no se alcancen niveles de inserción laboral que se correspondan con el esfuerzo realizado respecto a la empleabilidad. Respecto a este objetivo, en particular, cabe considerar, pues, el posible efecto de la ‘crisis económica’ de 2008, y por tanto, durante el periodo analizado, pues, como es sabido, una de sus manifestaciones fue sobre la pérdida de empleo.

Por último, respecto al área referida a **la ‘comunidad’** se han considerado el número de asociaciones con actividad económica por habitantes, proporcionado por E-Infirma²⁰. En concreto se ha calculado la densidad de asociaciones por cada 1000 habitantes. Este indicador se relacionaría con las actuaciones orientadas al fomento del asociacionismo

²⁰ E-Infirma es una empresa privada que contiene una base de datos sobre empresas españolas e internacionales.

como forma de capital social en el barrio, lo que suele considerarse un aspecto relevante del nivel la cohesión social existente en el mismo (Ministerio de Fomento, Agenda Urbana Española, 2019). No obstante, debe tenerse en cuenta que se trata de un indicador aproximado pues da cuenta del aumento -o reducción- en el número de asociaciones, no de sus actividades, siendo objetivo del programa tanto lo primero, como lo segundo.

Tabla 3. 3

Áreas de objetivos e indicadores para analizar impacto

Área	Actuaciones	Objetivo	Indicador
Educación y socio-cultural	Refuerzo escolar, colegios de padres, intervención socio-familiar	Permanencia y logro educativo	Jóvenes de 20 a 34 con estudios obligatorios sobre total de jóvenes entre 20 y 34 años (%)
Salud	Talleres y concienciación sobre prevención y hábitos saludables	Mejora estado de salud	Razón estandarizada de mortalidad por causas prevenibles
Empleo	Empleabilidad: información, orientación y capacitación	Inserción en el mercado laboral	Tasa de actividad: Población activa sobre población total de 16 a 64 años (%)
Comunidad y socio-cultural	Apoyo al asociacionismo y concienciación relaciones vecinales (talleres y campañas sensibilización)	Aumento del asociacionismo y sus actividades	Densidad asociativa: número de asociaciones por cada 1000 habitantes

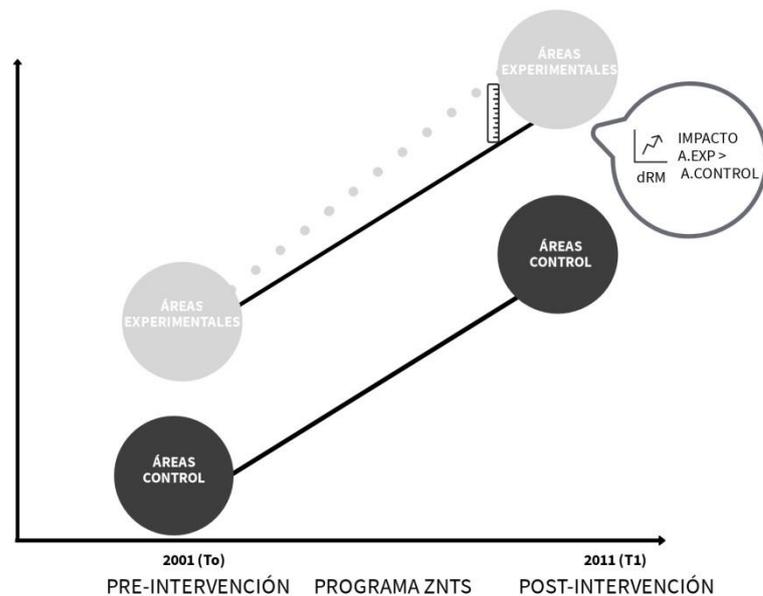
Fuente: elaboración propia a partir de Navarro et al., 2016 y de las órdenes anuales de las convocatorias de subvenciones para la intervención en Zonas con Necesidades de Transformación Social.

Como se ha indicado anteriormente, la estrategia planteada para el análisis del impacto del programa supone un diseño cuasi-experimental de medidas repetidas con grupo

experimental y grupo de control. Por tanto, para evidenciar el impacto del programa han de compararse las tendencias de cambio de los dos grupos entre un momento pre-intervención ($T_0=2001$) y un momento post-intervención ($T_1=2011$), tal y como ha tratado de reflejarse en la Fig. 3.2. Teniendo en cuenta que en las áreas experimentales analizadas la intervención del programa ZNTS se da de forma continuada durante el periodo analizado.

Figura 3. 2

Lógica del Diseño Cuasi-Experimental para evaluación de programas en tendencias de mejora.



Fuente: elaboración propia a partir de Navarro et al., 2016.

Más concretamente, para realizar esa comparación calcularemos el ‘efecto del tamaño’ (*effect size*). Este indicador muestra las diferencias estandarizadas de la tendencia de cambio entre los dos grupos de áreas urbanas que comparamos, de manera que el tamaño de esas diferencias mostraría el impacto del programa. Al ser diferencias estandarizadas, pueden compararse los resultados entre diferentes indicadores con independencia de su escala de medida (Fritz et al., 2012; Lakens, 2013). Para su interpretación suele utilizarse

la regla establecida por Cohen (1988), de manera que valores menores a 0,2 mostrarían la ausencia de efecto (o diferencias), efecto pequeño cuando el valor está entre 0,2 y 0,4, intermedio cuando se encuentran entre 0,5 y 0,7, y efectos amplios para valores superiores a 0,8. Además, hemos calculado su coeficiente de confianza para un nivel de significatividad del 90%, apropiado cuando se realizan test de hipótesis con muestras pequeñas, como es nuestro caso (Kramer y Rosenthal, 1999). Para facilitar su interpretación práctica, los valores pueden transformarse en el indicador U3 (Cohen, 1988), que muestra el porcentaje de proyectos de un grupo que presentan valores superiores a la media del grupo con el que se compara; en nuestro caso las áreas experimentales del programa ZNTS con sus áreas de control.

Existen diferentes formas de cálculo del tamaño de efecto según el diseño cuasi-experimental empleado. Dado que el diseño utilizado supone un modelo de medidas repetidas con grupo experimental y de control, hemos aplicado la propuesta del indicador dRM de Morris y DeShon (2002), que también ha sido aplicada para el análisis del impacto de políticas de desarrollo urbano en España (Navarro, Rodríguez-García y Guerrero-Mayo, 2020). Este mide la diferencia en el nivel de mejora entre las áreas experimentales y de control, no los niveles finales alcanzados; esto es, muestra si la mejora habida en las áreas urbanas integradas en el grupo experimental ha sido mejor, más alta, que en las áreas urbanas que conforman el grupo de control.²¹

Así pues, mediante el cálculo del efecto del tamaño para cada uno de los indicadores definidos se tratará de medir el impacto del programa ZNTS, esto es, si al comparar las áreas objeto de intervención, su progreso o mejora en la reducción de la vulnerabilidad es

²¹ El impacto del programa se ha calculado a partir de la interacción entre el factor intra-sujetos (cambio de las áreas entre 2001 y 2011) y el factor inter-sujetos (grupo experimental vs. grupo de control) (Morris and DeShon, 2002).

mayor que en otros barrios que al iniciarse la aplicación del programa eran similares. No analizamos la efectividad del programa en términos de mayor o menor logro para cada uno de los objetivos propuestos, sino si su acción da lugar a mejoras que no se hubiesen producido de no haberse aplicado. Esta es la evidencia que proporciona la estrategia cuasi-experimental presentada.

De acuerdo con las aclaraciones metodológicas expuestas, en el capítulo siguiente se presentan los análisis realizados conforme al objetivo principal de este trabajo, esto es, analizar el impacto del programa ZNTS, así como los resultados obtenidos de estos análisis.

Capítulo 4. El impacto del programa ZNTS: pautas de cambio y mejora en barrios experimentales y de control (2001-2011)

Después de analizar los rasgos principales del programa, su lógica de intervención, y la estrategia metodológica para analizar su impacto en el capítulo anterior, en este se presentan los resultados del ejercicio evaluativo realizado. Así, se abordará en primer lugar el modo en que se concreta el *policy frame* del programa ZNTS en los proyectos mediante el análisis del contenido de sus actuaciones. Esto permitirá conocer el alcance de cada una de las líneas de actuación que contempla el programa y, por tanto, sus posibles efectos, tal y como se ha señalado en capítulos previos. Segundo, se presenta el análisis del impacto del programa mediante la comparación de las pautas de cambios de barrios experimentales y de control entre el momento pre-intervención y el momento post-intervención (2001 y 2011, respectivamente). En tercer lugar, con la misma metodología, se analizará el impacto del programa según género, pues tal y como se ha señalado en el presente trabajo se trata de un asunto que el programa ha ido incorporando progresivamente.

4.1. El análisis del programa: de los objetivos a las actuaciones.

Tal y como se ha indicado anteriormente, el programa ZNTS se ha desarrollado de forma constante en treinta espacios territoriales (ver tabla 3.1), habiendo mantenido su estrategia de actuación respecto a la mejora de la inclusión social en los barrios en las áreas de actuación y objetivos señalados. A modo de ejemplo, el análisis de los proyectos de la convocatoria del año 2011, por los que se establece la intervención a desarrollar en cada

uno de ellos, incluyen un total de 123 actuaciones. Pero ¿cuál es su contenido?, ¿a qué objetivos se orientan?, ¿qué aspectos pretenden mejorar?²².

Para responder a esta pregunta hemos analizado el contenido de los proyectos mediante la aplicación de la metodología propuesta por el *comparative urban portfolio analysis*. En concreto, se ha atendido a dos cuestiones centrales para conocer su estrategia de intervención. Por un lado, cuáles son los objetivos que se plantean en términos de áreas de intervención pública comunes en las políticas de actuación en áreas urbanas, a saber: espacio físico, sostenibilidad medio-ambiental, desarrollo económico, bienestar e integración social, y por último, gobernanza comunitaria y participación. Por otro lado, los instrumentos (o *policy tools*) por los que tratan de lograrse tales objetivos (Navarro y Rodríguez-García, 2020; Navarro, Rodríguez-García y Guerrero-Mayo, 2020).

Los resultados de este análisis muestran que, como cabía esperar por la naturaleza del programa que hemos ido presentando en los capítulos anteriores, algo más del 80% de las medidas que se desarrollan en el marco de sus proyectos se orientan a la mejora de integración social (83,7%). El resto se concentran en la mejora de la gobernanza comunitaria, que supone principalmente procesos y recursos para el desarrollo de actividades por parte de asociaciones (14,6%), y de forma muy minoritaria en mejoras del entorno físico, del espacio público, del barrio (1,6%).

²² Además de para esta fecha, para la que estaban disponibles todos los proyectos, en el marco del proyecto RUCOSA se han revisado proyectos de convocatorias anteriores, y se han hecho consultas a personas responsables de los programas para que validasen el análisis realizado. De esta forma se ha podido confirmar que, a grandes rasgos, los proyectos no han sufrido grandes modificaciones en su contenido.

Tabla 4. 1*Las áreas de actuación de los proyectos ZNTS*

Porcentajes sobre el total de medidas

Áreas	%
Entorno físico	1,6
Promoción económica	0,0
Integración social	83,7
Medio ambiente	0,0
Gobernanza comunitaria	14,6
Total	100,0
N	123

Fuente: elaboración propia a partir de Proyecto RUCOSA

Un análisis más detallado de las medidas orientadas a mejorar los niveles de bienestar e integración social de los y las habitantes de los barrios muestra que tres cuartas partes de las mismas se centran en la mejora de competencias educativas (34,1%), mediante el apoyo escolar o la concienciación de la importancia de la educación en las familias (escuela de padres, por ejemplo). A estas cabría añadir las de índole socio-cultural (6,5%), que consisten, básicamente, en actividades dirigidas a la infancia y juventud con el objeto de mejorar competencias académicas y otras competencias básicas relacionadas con la convivencia que pueden redundar en las anteriores (por ejemplo, campamentos, talleres y actividades extra-escolares o durante periodos vacacionales).

Alrededor de una cuarta parte de las actuaciones se concentran en medidas de política social orientadas a dotar de recursos o capacidades a grupos vulnerables para hacer frente a diferentes problemas de pobreza o exclusión social (25,2%). El 16,3% de las actuaciones se orientan a la mejora de la empleabilidad, fundamentalmente mediante procesos y talleres de información, orientación y capacitación profesional. Por último,

son muy minoritarias las medidas orientadas explícitamente a la mejora del estado de salud o actuaciones preventivas a este respecto (1,6%).

Tabla 4. 2

Áreas específicas de integración social

Porcentajes sobre total de medidas

Áreas específicas	%
Empleo	16,3
Educación	34,1
Salud	1,6
Política social	25,2
Socio-cultural	6,5
Total	83,7
N	123

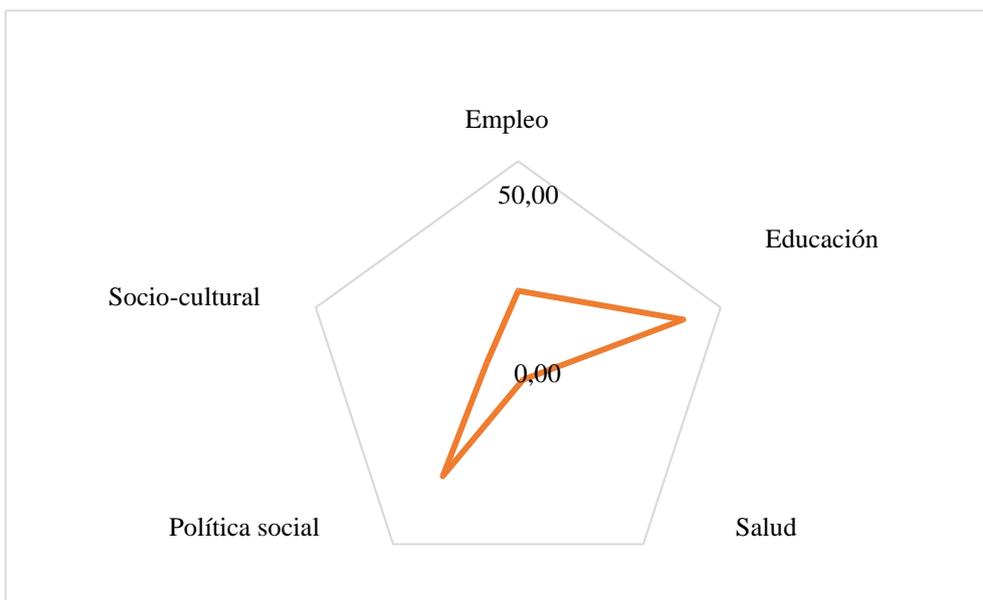
Fuente: elaboración propia a partir de Proyecto RUCOSA

Lo anterior implica que el esfuerzo por la mejora de la calidad de vida en estos proyectos se concentra, fundamentalmente, en la mejora de competencias educativas, fundamentalmente entre menores y adolescentes, a lo que le sigue actuaciones orientadas a reducir procesos específicos de exclusión social y mejorar las posibilidades de inserción en el mercado laboral. A ello se añade cierta preocupación por favorecer competencias y actividades participativas en la comunidad a través de las entidades asociativas.

Figura 4. 1

Áreas específicas de integración social

Porcentajes sobre el total de medidas de integración social (n=123)



Fuente: elaboración propia a partir de Proyecto RUCOSA.

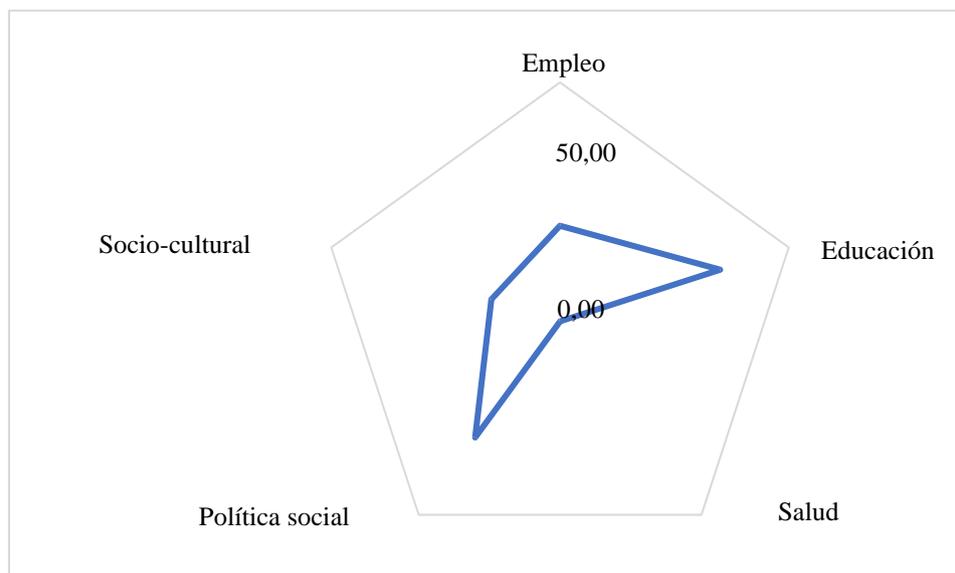
Esta orientación de los proyectos también se manifiesta en aquellas actuaciones que tienen contenido de género, esto es, aquellas donde, además de su objetivo general en términos de áreas de actuación, se menciona la reducción de tales desigualdades y/o se establece a las mujeres como su target específico. En su conjunto, estas suponen una cuarta parte del total de las actuaciones incluidas en los proyectos (19,4%). De ellas, la mayor parte se concentran en dos áreas estratégicas respecto a las desigualdades de género, como son la educación (35%) y el empleo (20%), aunque un tercio también lo hacen respecto a actuaciones de política social (30%). El 11% restante lo hacen sobre la participación (gobernanza comunitaria), sin que existan medidas orientadas a la salud que tengan como target o entre sus objetivos más específicos las desigualdades de género. Así pues, las 'actuaciones de género' muestran un perfil bastante similar a los proyectos en su conjunto, aunque el peso de la participación sea algo mayor y similar en el área educativa.

En parte, esta orientación refleja el *frame* general del programa que pretende mejorar la inclusión social de grupos vulnerables en espacios urbanos que también lo son, y, por tanto, la introducción de la perspectiva de género en ellos refleja esa orientación, incluyendo áreas de objetivos centrales para la igualdad de género (educación y empleo), así como medidas específicas relacionadas con política social para mejorar la situación de la mujer tanto en general, como en sus familias. A ello debe sumarse que tanto el análisis del conjunto de todas las actuaciones, como las que tienen por objeto la reducción de desigualdades de género, utilizan, principalmente, dos tipos de instrumentos: la capacitación y la sensibilización, esto es, cursos, actividades o servicios que tratan de mejorar competencias (respecto a la educación, el empleo, la participación) o pretenden modificar actitudes y comportamientos orientados a cambios en estilos de vida (relaciones entre género, diferentes culturas, inter-generacionales, etc.)

Figura 4. 2

Áreas de actuación de las medidas orientadas a las desigualdades de género

Porcentaje sobre el total de medidas con esa orientación (n=20)



Fuente: elaboración propia a partir de Proyecto RUCOSA

A este respecto, cabe recordar que el programa se implementa al mismo tiempo que las distintas intervenciones del catálogo de prestaciones de los Servicios Sociales (comunitarios y específicos). En concreto, desde los centros de servicios sociales comunitarios el equipo profesional se encarga de los siguientes servicios: el Servicio de Información, Valoración, Orientación y Asesoramiento (SIOV), Servicio de Ayuda a Domicilio (SAD), Servicio de Convivencia y Reinserción Social (CORE), Servicio de Cooperación Social (COSO), Equipos de Tratamiento Familiar (ETF) y Atención a la Dependencia. Estos equipos profesionales interdisciplinarios tratan desde aspectos de urgencia o emergencia social como la prevención, atención de las necesidades y la promoción del tejido asociativo. Por tanto, las actuaciones de ZNTS viene a complementar a éstas últimas respecto a la población especialmente vulnerable en espacios urbanos que destacan por ello, pero tratando de atender al carácter integral de sus causas y consecuencias.

4.2. El impacto del programa: la performance del cambio en los barrios.

Tal y como hemos indicado en el capítulo anterior, el análisis del impacto del programa se centra en cuatro grandes áreas para las que existen datos a la escala de barrios, que coinciden, en tres casos, con las áreas más relevantes en el portfolio de los proyectos, a saber: educación (logro educativo de jóvenes), empleo (tasa de ocupación), participación (densidad asociativa) y salud (razón estandarizada de mortalidad por enfermedades prevenibles).

También indicamos que evaluaríamos el impacto del programa comparando la tendencia de cambio entre un momento pre-intervención y un momento post-intervención (años 2001 y 2011). Más concretamente, además de presentar las tendencias desde un punto de

vista descriptivo, analizaremos el impacto en la forma de ‘tamaño del efecto’ (*effect size*) a partir del indicador dRM. Tal y como se ha indicado en el capítulo anterior, este indicador da cuenta de si el ‘ritmo de mejora’ en los barrios experimentales es mejor que el que tiene lugar en los barrios de control. Se atiende, pues, a la *performance* del programa en términos de mejoras respecto a la situación de partida, no al nivel o resultado final alcanzado.

El análisis de las tendencias de cambio en los barrios experimentales y de control entre 2001 y 2011 muestra pautas de cambio bastante similares, aunque también se aprecian diferencias según el indicador de resultados analizado. Para mostrarlo de forma descriptiva se han elaborado gráficos que muestran la tendencia de cambio entre esos dos momentos a partir de la media de los barrios experimentales y equivalentes (figura 4.3).

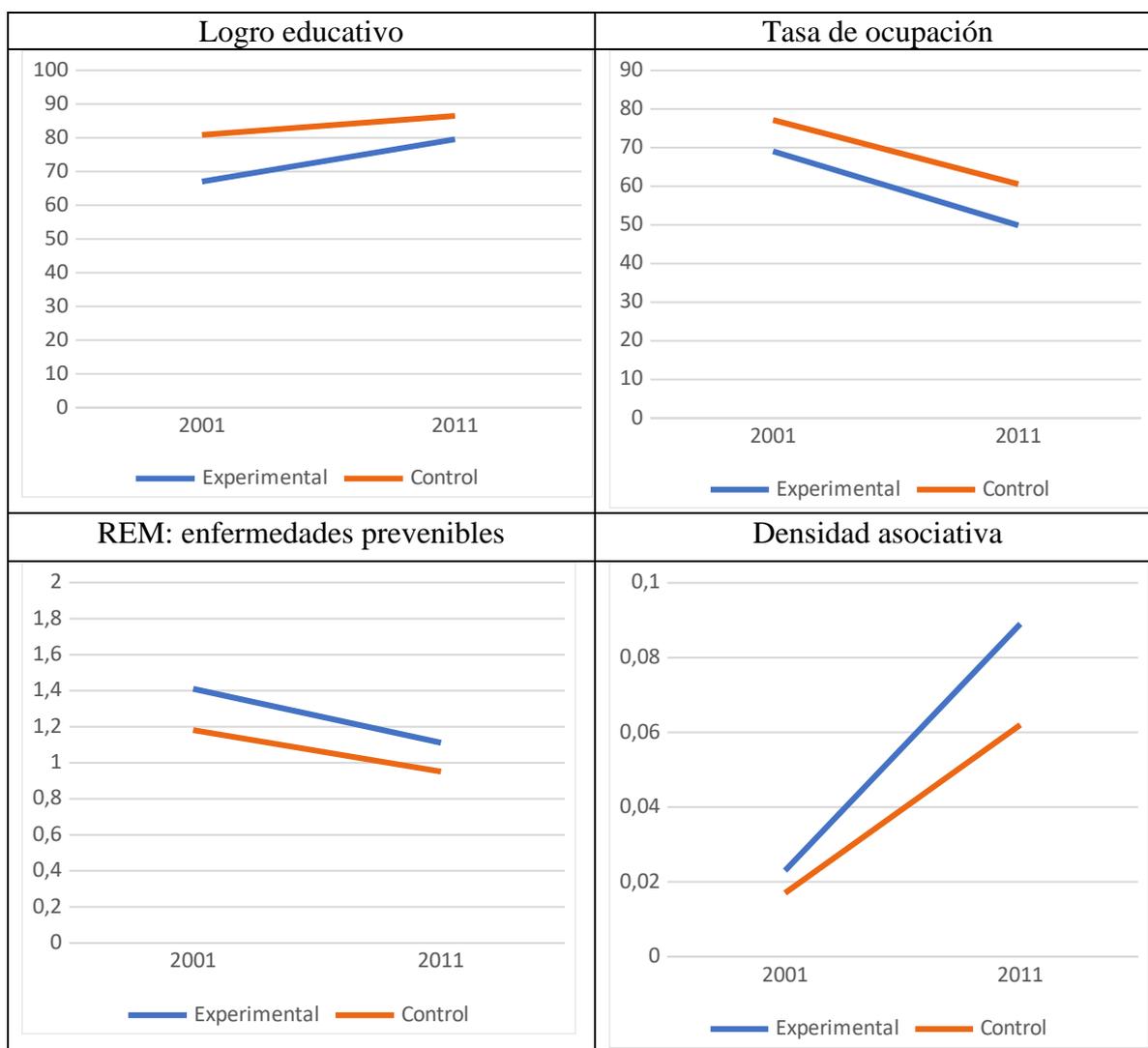
En el caso del logro educativo de los jóvenes, la tasa pasa del 67% al 79,5% en los barrios experimentales, mientras que en los barrios de control el cambio es del 80,8% al 86,5%. Por tanto, aunque los barrios experimentales parten de una situación bastante más desfavorable que los de control, al final del periodo la tasa es bastante más similar; esto es, se produce un proceso de convergencia entre ellos como consecuencia de la mejora habida en los primeros. La diferencia entre el momento pre-intervención y el post-intervención muestra una mejora considerable (ver figura 4.3).

Más concretamente, entre los barrios experimentales la diferencia entre 2001 y 2011 es igual a 12,5 puntos, siendo igual a 5,6 puntos entre los barrios de control (ver tabla 4.3).

Figura 4. 3

Tendencias de cambio en barrios experimentales y control (2001-2011)

Medias.



Fuente: Elaboración propia a partir de Proyecto RUCOSA.

Para el conjunto de los barrios analizados los niveles de inserción en el mercado de trabajo presentan un descenso muy importante entre 2001 y 2011 como consecuencia de la denominada Gran Recesión, que tuvo lugar entre 2007 y 2010, y que, sobre todo, se reflejó como una ‘crisis de empleo’, en un aumento considerable de las tasas de desempleo (Banco de España, 2015; Furió y Alonso, 2015; Herrero, Villar y Soler, 2018) y que se reflejó con mayor dureza en los territorios más vulnerables (Domínguez y López, 2015; Navarro et al., 2016). De hecho, en su conjunto, los barrios analizados pasan de

una tasa de ocupación del 73,1% al 55,2%, esto es, un descenso de casi 17,9 puntos. De hecho, según datos censales, la misma fuente que utilizamos para el análisis de los barrios, a nivel autonómico, la tasa de ocupación en Andalucía fue de 76,79% en el 2001 y de 61,11% en el 2011, un descenso de casi 15,7 puntos; y a nivel nacional pasó de 85,84% en el 2001 a 70,36% en el 2011, muy similar con un descenso de casi 15,5 puntos. Al comparar el cambio existente en los barrios experimentales y los barrios de control se aprecia que sus tendencias son semejantes (ver figura 4.3). En concreto, en los primeros, la tasa de ocupación pasa del 69,1% al 49,8%, mientras que en los segundos esta tasa cambia del 77,2% al 60,6%. Muestran, pues, un descenso bastante similar, aunque algo mayor en el caso de los barrios experimentales (diferencias de -19,2 y 16,6 puntos entre 2001 y 2011, respectivamente).

Tabla 4. 3

Tendencias de cambio en los barrios experimentales y control (2001-2011)

Medias y desviaciones típicas

			2001	2011
Logro educativo	Experimental	Media	67,006	79,536
		Desv. típ.	11,530	10,185
	Control	Media	80,825	86,471
		Desv. típ.	12,138	10,883
	Total	Media	73,916	83,003
		Desv. típ.	13,649	11,020
Tasa ocupación	Experimental	Media	69,067	49,880
		Desv. típ.	7,551	9,049
	Control	Media	77,177	60,560
		Desv. típ.	7,054	6,607
	Total	Media	73,122	55,220
		Desv. típ.	8,319	9,524
REM: prevenibles	Experimental	Media	1,410	1,111
		Desv. típ.	0,291	0,238
	Control	Media	1,181	0,951
		Desv. típ.	0,335	0,302
	Total	Media	1,295	1,031
		Desv. típ.	0,332	0,281
Densidad asociativa	Experimental	Media	0,023	0,089
		Desv. típ.	0,061	0,223

		2001	2011	
Densidad asociativa	Control	Media	0,017	0,062
		Desv. típ.	0,065	0,189
	Total	Media	0,020	0,076
		Desv. típ.	0,062	0,205

Nota: número de barrios experimentales y equivalentes igual a 30, total igual a 60

Fuente: Elaboración propia a partir de Proyecto RUCOSA.

Al contrario de lo que ocurre con la tasa de ocupación, la razón estandarizada de mortalidad por causas prevenibles presenta una mejora considerable en los dos tipos de barrios, lo que, en buena medida, cabría atribuir a los efectos de la extensión de los servicios de salud en todos los territorios, un fenómeno común al conjunto de Andalucía (Gispert et al, 2006; Toffolutti y Suhrcke, 2014). En concreto, en España entre el 2000 y 2010 la mortalidad bruta disminuyó 0,68 puntos (Tapias, J.A, 2014), y en el 2017, la razón de mortalidad entre hombres y mujeres andaluces fue de 1,07 al calcularla con tasas brutas, y de 1,53 con tasas estandarizadas por edad según el Informe Estadístico de Causas de Mortalidad en Andalucía 2017. En los barrios experimentales, la tasa estandarizada pasa del 1,4 al 1,1, siendo el cambio del 1,2 al 0,9 en los de control (ver figura 4.3). Así pues, la pauta de mejora es bastante similar en los dos tipos de barrios, pues la reducción de la mortalidad debida a causas prevenibles se reduce alrededor de 0,26 puntos en su conjunto. No obstante, al comparar la tendencia media de barrios experimentales y de control, la pauta de mejora es levemente superior entre los primeros (-0,30 y -0,23, respectivamente).

Entre 2001 y 2011 parece que la presencia de entidades asociativas en los dos tipos de barrios aumenta, y con una pauta bastante similar entre ellos (alrededor de 0,6 puntos de diferencia entre 2001 y 2011 en los dos casos). En concreto, entre los barrios experimentales se pasa de 0,02 asociaciones por cada mil habitantes a 0,09, mientras que en los de control el cambio es de 0,02 a 0,06. A diferencia de los otros indicadores, en

este caso el valor medio de las áreas experimentales es algo superior al de los barrios de control en el momento pre-intervención (0,23 y 0,27, respectivamente), y esta diferencia se mantiene en el momento post-intervención (0,089 y 0,062, respectivamente).

Tabla 4. 4

El impacto del programa ZNTS

Indicadores dRM (IC90%) y U3

	dRM	IC (90%)		U3
Logro				72,6%
educativo	0,601	0,305	0,897	
Tasa ocupación	-0,291	0,003	-0,584	38,6%
REM	0,226	-0,067	0,519	58,9%
Densidad asociativa	0,105	-0,188	0,397	54,2%

Fuente: Elaboración propia a partir de Proyecto RUCOSA

A la vista de estos resultados, podemos preguntarnos si las tendencias descritas dan cuenta de impactos provocados por los proyectos desarrollados. Para responder a esta cuestión hemos analizado el tamaño del efecto (dRM) para cada uno de los indicadores. Los resultados muestran que, en general, la pauta de mejora es más favorable para los barrios experimentales que para los equivalentes, aunque la diferencia entre ellos sólo sea estadísticamente significativa para el caso del logro educativo de los jóvenes (tabla 4.4). En este caso, el valor del efecto del tamaño muestra un claro efecto del programa, pues la tendencia de mejora es bastante mayor entre los barrios experimentales que entre los de control; en concreto, el efecto del tamaño es igual a 0,601 (IC90: 0,305; 0,897).

En el caso de la tasa de ocupación el valor del efecto del tamaño muestra una mejor pauta en los barrios de control que en los barrios experimentales, pues la pérdida de empleo es mayor en los segundo, aunque el valor es modesto y no llega a ser estadísticamente significativo (-0,291; IC:-0,584; 0,003). En el caso de la mortalidad por causas prevenibles la pauta es bastante similar y tampoco es estadísticamente significativo

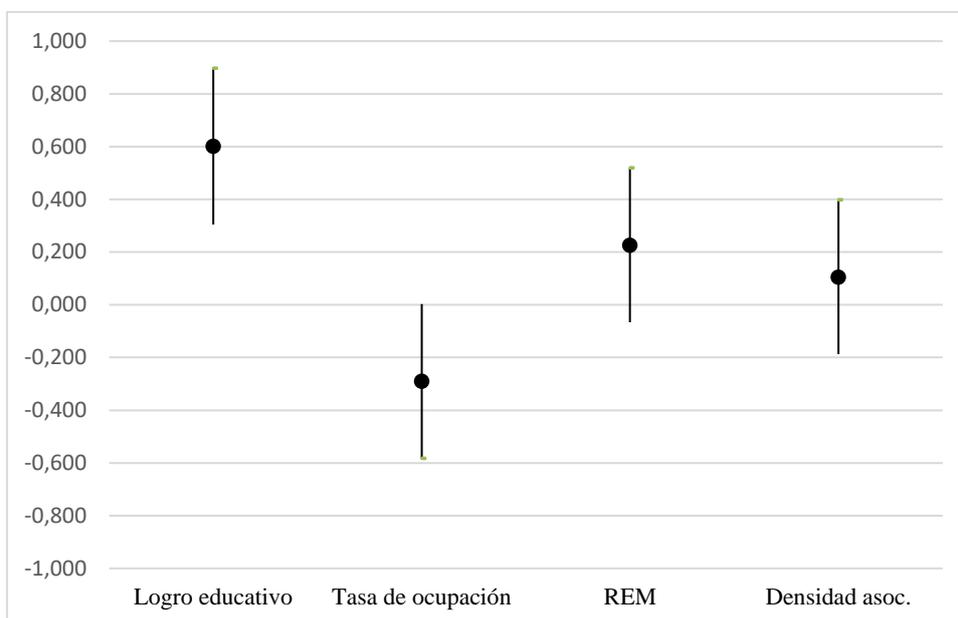
(dRM=0,226; IC: -0,067; 0,519), aunque apuntando a que la tendencia de cambio es algo más favorable en los barrios experimentales que en los de control. En el caso de la densidad asociativa, aunque su valor es positivo, el efecto del tamaño es aún más bajo y con un intervalo de confianza que muestra valores tanto por encima como por debajo del valor 0 (figura 4.4). Por tanto, no cabe inferir que se haya dado impacto muy relevante a este respecto.

Para mostrar los resultados de una forma más intuitiva hemos calculado el efecto del tamaño a partir del indicador U3 propuesto por Cohen (1998), permitiendo mostrar de una forma más clara la relevancia de tales impactos. En concreto, este indicador muestra el porcentaje de barrios experimentales en los que la mejora ha sido superior a los barrios de control; si se prefiere, qué probabilidad existe de que los residentes de los primeros, al compararlos con los residentes de los segundos, hayan mejorado como consecuencia de que en ellos se haya desarrollado el programa ZNTS. Puede apreciarse que tres cuartas partes de los barrios experimentales muestran un ritmo de mejora superior a los de control (U3=72,6%, tabla 4.4). Si se quiere, el hecho de que los jóvenes hayan vivido en los barrios experimentales ha incrementado sus posibilidades de finalizar los estudios obligatorios por el hecho de que en sus barrios se produjo la intervención. El resultado de ello ha sido que, aun partiendo de niveles más bajos, en el momento post-intervención el logro educativo de los jóvenes es bastante similar.

Figura 4. 4

El impacto del programa ZNTS

dRM (IC90%)



Fuente: Elaboración propia a partir de Proyecto RUCOSA

Dos de los otros tres indicadores también apuntan a efectos esperados del programa, sea la tendencia de mejora -de reducción- en la mortalidad por causas prevenibles o la densidad asociativa. Ahora bien, las probabilidades de mejora derivadas del hecho de vivir en los primeros al compararlos con los segundos no son tan claras como en el caso del logro educativo, especialmente respecto a la densidad asociativa ($U_3=54,2\%$), siendo algo mayor en el caso de la mortalidad ($58,9\%$). Respecto a las tasas de ocupación se evidencia que la pérdida de empleo fue mayor en los barrios experimentales que en los de control, pues sólo en el $38,6\%$ de los barrios experimentales la tendencia de descenso fue menos pronunciada al compararla con la de los barrios de control.

Los resultados de nuestro análisis muestran que, aunque con valores bajos y poco significativos desde un punto de vista estadístico, parece existir cierto impacto del programa, en la medida que las tendencias de mejora son algo mayores en las áreas

experimentales que en las de control, siendo el caso menos claro el referido al de asociaciones.

4.3. El impacto del programa según género

En el capítulo segundo hemos señalado que la reducción de las desigualdades de género es un elemento de creciente relevancia en el *policy frame* del programa ZNTS desde sus inicios al momento en el que estamos realizando el análisis. Pero también hemos podido ver al inicio de este capítulo que, en general, su presencia entre las actuaciones de los proyectos es desigual. Por un lado, su extensión no es muy amplia, pues se considera sólo en una cuarta parte de las actuaciones de los proyectos. Por otra parte, se centran en aspectos estratégicos para la reducción de las desigualdades entre mujeres y hombres, como son la educación, el empleo y, en líneas generales, la protección social ¿En qué medida este hecho ha logrado que las pautas de mejora en barrios experimentales y de control hayan sido diferentes para hombres y mujeres?, ¿en qué medida el ritmo de mejora ha sido superior entre las mujeres que entre los hombres?

Desde un punto de vista descriptivo, el cambio entre el momento pre-intervención y el post-intervención no muestra grandes diferencias al analizar separadamente las tendencias por género, a excepción de la tasa de logro educativo (tabla 4.5). En este caso la diferencia entre 2001 y 2011 para hombres que residen en barrios experimentales es igual a 10,7 puntos y de 4,6 en el caso de barrios de control. En el caso de las mujeres, esas diferencias son iguales a 14,4 y 6,7 puntos, respectivamente. La mejora en el logro educativo parece, pues, más amplia entre las jóvenes que entre los jóvenes, no sólo en general, en ambos barrios, sino especialmente en los experimentales.

Las tendencias respecto a la tasa de ocupación muestran que en el caso de los hombres el cambio entre 2001 y 2011 para el conjunto de los barrios analizados es igual a -20,9 puntos, siendo iguales a -22,9 y -15,4 en barrios experimentales y de control, respectivamente. Entre las mujeres, que partían de una tasa de ocupación más baja, el descenso es menor (-14,9 puntos), pero, además, las diferencias existentes entre barrios experimentales y de control son más bajas que en el caso de los hombres (-15,4 y 14,3 puntos respectivamente). Por tanto, parece que la pérdida de empleo es algo mayor en los barrios experimentales, y en especial, entre los hombres.

El cambio de la razón estandarizada de mortalidad por causas prevenibles según género muestra que la mejora habida entre las mujeres de barrios experimentales, al compararla con la de los barrios de control, es algo mayor que la habida entre los hombres. Entre las primeras las diferencias entre 2001 y 2011 son iguales a -0,31 en los barrios experimentales y -0,194 en los de control. Estas diferencias son iguales a -2,8 y 0,22, respectivamente, cuando se trata de los hombres. Puede apreciarse, pues, que la diferencia entre los dos tipos de barrios es superior entre las mujeres que entre los hombres. Lo que quiere decir que para las mujeres, el hecho de vivir en un contexto vulnerable no parece que acentúe la desigualdad en salud que en general existe entre hombres y mujeres, aspecto totalmente opuesto a diversos estudios, donde nos concretan que las desigualdades sociales en salud se acentúan por clases sociales, género, etnia, territorio y país de origen, en concreto por lo general las mujeres presentan peores condiciones de vida y de trabajo que se manifiestan en la salud (Comisión, 2012). Desde la perspectiva del impacto del programa, observamos que en las zonas experimentales mejora la salud más entre las mujeres que entre los hombres, y ello a pesar de que en el programa no hay muchas medidas específicas de salud orientadas a reducir las desigualdades de género a este respecto. Sin embargo, cabría argumentar que esto se ha contemplado de manera

transversal para todas las actuaciones en línea con lo establecido por la Ley 12/2007, para la Promoción de la Igualdad de Género en Andalucía, especialmente a lo establecido en su artículo 46, por lo que se incluyen medidas con enfoque de género, que pudieran tener un efecto sobre la salud de las mujeres, sobre todo, porque hay más medidas de protección social. Es decir, que el efecto en la salud de las mujeres podría deberse más a un efecto multiplicador de otras medidas presentes en el programa, más que las específicamente orientadas a la salud.

Tabla 4. 5

Tendencias de cambio en los barrios experimentales y equivalentes según género

Medias y desviaciones típicas

HOMBRES		Logro educativo		Tasa ocupación		REM: Prevenibles	
		2001	2011	2001	2011	2001	2011
Experimental	Media	65,990	76,689	75,250	52,278	1,431	1,151
	Desv. típ.	11,246	10,949	7,637	11,695	0,377	0,258
Control	Media	78,386	82,952	83,864	64,969	1,155	0,932
	Desv. típ.	15,845	13,721	7,034	9,873	0,334	0,266
Total	Media	72,188	79,820	79,557	58,624	1,293	1,042
	Desv. típ.	14,988	12,705	8,477	12,493	0,379	0,282
MUJERES		Logro educativo		Tasa ocupación		REM: prevenibles	
		2001	2011	2001	2011	2001	2011
Experimental	Media	68,022	82,382	62,885	47,482	1,397	1,091
	Desv. típ.	12,036	11,723	9,705	10,153	0,470	0,419
Control	Media	83,264	89,991	70,490	56,151	1,202	1,008
	Desv. típ.	9,986	10,246	8,275	7,816	0,563	0,370
Total	Media	75,643	86,187	66,687	51,817	1,300	1,050
	Desv. típ.	13,389	11,570	9,729	9,990	0,523	0,394

Fuente: elaboración propia a partir de Proyecto RUCOSA

En su conjunto pareciera que, en comparación con los hombres, el programa muestra mejores tendencias de cambio entre las mujeres, muy destacable en el logro académico,

con ciertas diferencias en el empleo y, aunque algo menores, respecto al indicador sobre salud que venimos analizando. Pero ¿existen claras diferencias cuando se considera la *performance* del cambio habido entre 2001 y 2011?

El análisis del efecto del tamaño muestra que, respecto al logro educativo, la diferencia en la tendencia de mejora es estadísticamente significativa tanto para hombres como para mujeres, pero bastante mayor entre las segundas (0,394 y 0,646, respectivamente, tabla 6). Esto es, en términos relativos, al comparar barrios experimentales y de control, las jóvenes de los primeros muestran una pauta de logro más alta que los jóvenes. O más llanamente, el impacto del programa ha sido diferente según género, siendo más favorable para el caso de las mujeres. De hecho, el indicador U3 alcanza un valor igual a 65,3% entre los primeros e igual a 74,1% entre las segundas.

En el caso de la tasa de ocupación, los análisis muestran que entre los hombres la atenuación de los efectos de la crisis ha sido menor en los barrios experimentales que en los de control (dRM=-0,358, IC: 0,064; 0,652) que en el caso de las mujeres, el valor es mayor y no estadísticamente significativo (dRM=0,101; IC: -0,192; 0,393). Así pues, en este caso también existe un efecto diferencial del programa según género, pero porque la pérdida de empleo es mayor entre los hombres que entre las mujeres. Esto se evidencia en la diferencia del valor del indicador U3 entre géneros: 36% para hombres y 46% para mujeres.

Tabla 4. 6*El impacto del programa ZNTS según género.*

Indicador dRM (IC90) y U3

		d	IC (90%)		U3
Logro	Hombres	0,394	0,100	0,688	65,30%
	Mujeres	0,646	0,350	0,943	74,10%
Ocupación	Hombres	-0,358	-0,064	-0,652	36,00%
	Mujeres	-0,101	0,192	-0,393	46,00%
REM	Hombres	0,159	-0,133	0,452	56,30%
	Mujeres	0,190	-0,103	0,482	57,50%

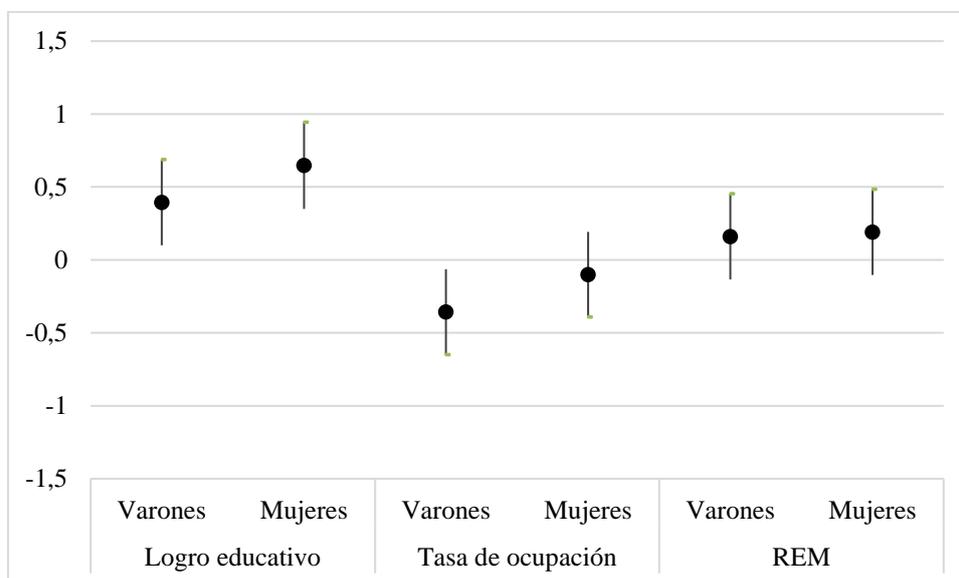
Fuente: elaboración propia a partir de Proyecto RUCOSA

Por último, puede apreciarse que la tendencia de mejora respecto a la tasa estandarizada de mortalidad por causas prevenibles son bastante similares entre hombres y mujeres de barrios experimentales y barrios de control. En ambos casos, el valor del efecto del tamaño es bajo y no es estadísticamente significativo, cruzando claramente el valor 0 (figura 4.5). En este caso, no cabría referirse a un claro efecto diferencial del programa según género, es levemente mejor entre las mujeres, pero al igual que el resultado para los hombres, no es estadísticamente significativo. De este modo, el valor del indicador U3 es prácticamente igual para hombres y mujeres (56,3% y 57,5%, respectivamente).

Figura 4. 5

El impacto del programa ZNTS según género

dRM (IC90%)



Fuente: elaboración propia a partir de Proyecto RUCOSA

4.4. El alcance de las mejoras de los barrios desfavorecidos.

Los resultados de los análisis realizados muestran que, como en el caso las evaluaciones de otros programas de actuaciones en áreas urbanas desfavorecidas, los impactos son moderados y diferentes según el área de objetivos que se considere (Lawless, 2007). En general, si atendemos al tamaño del efecto y su nivel de significatividad estadística, la comparación en las tendencias de cambio entre áreas experimentales y de control muestra que los efectos son claros, moderados o muy limitados. Los primeros, cuando se trata del logro educativo de los jóvenes, los segundos si nos referimos a la ocupación o la salud, y el tercero en el caso de la densidad asociativa.

En cierta medida, esto se relaciona con el *frame* del programa, y en especial con su concreción en los proyectos que se desarrollan, pues en ellos destacan, sobre todo, actuaciones relacionadas con la mejora de la educación, sea directamente, o a través de

actividades socio-culturales o socio-familiares. Las actuaciones se centran en la mejora de las competencias educativas, en la importancia de la educación en las familias, por lo que cabría esperar que ello se reflejara en los resultados obtenidos. Efectivamente, los efectos a este respecto son claramente destacables. El desarrollo del programa hace que la probabilidad de logro escolar sea bastante más alta en los barrios experimentales que en los de control.

Respecto a la inserción laboral, nuestros análisis muestran, sobre todo, el fuerte impacto de la Gran Recesión sobre los barrios analizados, pues la pérdida de empleo es muy importante, afectando por igual a barrios experimentales y de control. No obstante, el hecho de que la pérdida sea algo menor en los primeros, pudiera indicar cierto efecto ‘amortiguación’ del programa. Sin embargo, en todo caso debe considerarse que las actuaciones del programa pretenden mejorar la empleabilidad, la probabilidad de inserción laboral por el lado de la oferta del mercado de trabajo, lo que no garantiza su inserción laboral, pues en ello también interviene la demanda, que en el contexto que analizamos sufre un fuerte descenso como consecuencia de la Gran Recesión. Existe una relación entre el nivel de formación y el desempleo, la tasa de paro es más alta en los colectivos con más bajos niveles de formación y se reduce cuanto más formación, también debemos tener en cuenta que en España el problema del desempleo es estructural y sistemático (Furió y Alonso, 2015). El impacto sobre la salud, sobre el indicador que hemos analizado, es también moderado. Aunque las diferencias de cambio habido en áreas experimentales y de control no sean estadísticamente significativas, es destacable que sean algo más favorable en las primeras. Como es sabido el cambio en la mortalidad por causas prevenibles depende de un conjunto amplio de factores, consecuencias de los hábitos del modo de vida, crisis, violencias, riesgos laborales, niveles socioeconómicos, educativos, entre otros la efectividad del sistema sanitario, las políticas públicas

implementadas, etc. (Gispert et al, 2006). El programa parece haber incidido en algunos de estos factores, pero no con una intensidad que dé lugar a grandes diferencias entre barrios donde se actúa y donde no. (Zapata Moya, A., Buffel, V., Navarro Yáñez, C. and Bracke P, 2015).

Ahora bien, es el área de desarrollo comunitario donde los efectos no parecen mostrarse. En concreto nuestros análisis no se centran en detectar las relaciones de convivencia o las actividades que desarrollan las asociaciones. Estas damos por sabido que realizan funciones de provisión de servicios, pudiendo amortiguar los efectos de la realidad de exclusión, así como del desarrollo comunitario, su carácter comunicador entre las diferentes esferas públicas y privadas; y como es sabido, ha habido un aumento del asociacionismo desde las últimas décadas (Fernández y Peñasco, 2013). Nuestros análisis sólo permiten indicar que su presencia de estas últimas muestra una pauta similar en áreas experimentales y de control.

En todo caso, los resultados muestran que, al igual que otros programas similares, los efectos del programa ZNTS son moderados, y en todo caso, deben considerarse ‘complementarios’ a otras actuaciones que se desarrollan en los espacios urbanos desfavorecidos. Este carácter hace que el cambio de los niveles de inclusión social en los mismos suponga un reto que estas actuaciones pueden ayudar a mejorar, pero sin desconsiderar la ‘fuerza’ de otros factores más generales que explican la existencia del fenómeno y su desarrollo en el tiempo. De hecho, tres de los cuatros indicadores apuntan en la dirección de los efectos esperados. En cuanto al ritmo de mejora, también se aprecian las pautas esperadas, aunque la intensidad de las diferencias entre barrios experimentales y de control no den cuenta de diferencias significativas desde un punto de vista estadístico.

Esto se hace aún más evidente al analizar el impacto del programa según género. El impacto más claro se da en un área de objetivos donde se concentra la actuación y, además, puede ser más independiente de otros factores explicativos. De hecho, la mayor parte se centran en tres grandes áreas: la educación, política social y el empleo. El logro educativo entre las mujeres es mayor, así como la tendencia de mejora, y de igual manera, la pérdida de empleo es menor entre las mujeres. Existe un efecto diferencial del programa en ambas áreas. La tasa estandarizada de mortalidad por causas prevenibles es bastante similares entre hombres y mujeres de barrios experimentales y barrios de control. No cabría referirse a un claro efecto diferencial del programa según género.

Conclusiones

Llegados a este punto pretendemos hacer un resumen de los principales objetivos del trabajo de investigación realizado y, en particular, sobre las evidencias aportadas por el ejercicio evaluativo desarrollado. También nos parece importante indicar las limitaciones encontradas y los futuros caminos que podremos seguir tras el término del presente trabajo.

Tras más de dos décadas de ejecución de intervención en zonas vulnerables de Andalucía a través del programa de las Zonas con Necesidades de Transformación Social (ZNTS) promovido por la Administración Autonómica, se ha visto que es de vital importancia la realización de un ejercicio evaluativo del programa que permitiese responder a la cuestión de si su desarrollo hubiera producido mejoras, o cuanto menos, disminuidos los avances de los procesos de exclusión social. Para ello se ha realizado comparaciones entre zonas de similares características de vulnerabilidad antes del inicio de la intervención. En concreto, zonas intervenidas con el programa de manera continuada entre el 2001 y el 2011 y otras zonas de similares características con ausencia de intervención del programa. Las primeras suponen 30 barrios periféricos de ciudades medias y grandes de Andalucía.

El programa se alinea con las políticas urbanas llevadas a cabo en los diferentes países para enfrentar procesos de vulnerabilidad en áreas urbanas, destacando su carácter pionero, pues su puesta en marcha en Andalucía se inicia en 1989 con la apuesta clara por mitigar los “efectos contextuales” o “efectos de barrio” que inciden en la persistente concentración de vulnerabilidad social en áreas urbanas -barrios- específicos.

El programa ZNTS desarrollado en Andalucía territorial, es un claro ejemplo de políticas basadas en área, en base a su enfoque territorial, integral y participativo. Concretamente

su target está centrado en contextos urbanos vulnerables, y además, adopta un carácter redistributivo orientado a mejorar la calidad de vida en aquellas zonas con altos niveles de vulnerabilidad social (Atkinson, R. and Zimmermann, K. 2018; Navarro et al., 2016; Oberti, 2000). Persigue pues lograr simultáneamente resultados basados en mejoras de las condiciones de vida de las personas y cambios en el lugar en el que residen, actuando para paliar los mecanismos productores de desigualdad material, social y cultural. Desde una perspectiva descentralizada, se caracteriza por el uso de una lógica “*Bottom-up*”, con una clara participación de lo local para diseñar, ejecutar e implementar los proyectos, mediante procesos de coordinación público-privado e interinstitucional con un evidente trabajo en red, y todo, ello enmarcado en las áreas de política pública que conforman el bienestar e integración social, así como la gobernanza comunitaria, pues persigue la mejora de la inclusión social desde la perspectiva de la cohesión social del barrio promoviendo el capital social, tanto en la convivencia entre sus residentes como en la participación en la esfera pública. Entre las fases de diseño de los proyectos de intervención las entidades locales tienen un trabajo previo de estudio de la comunidad, diagnóstico y autodiagnóstico comunitaria, elaboración del proyecto-formulación de la propuesta, solicitud del programa ante la convocatoria pública, implementación-puesta en marcha y evaluación de la intervención (BOJA nº 38, 2000; Fernández y López, 2008).

El *frame* del programa de la ZNTS, como se ha visto, se centra en la ‘revitalización de los barrios’, y en especial, centrándose en aspectos relativos a la integración social, o lo que es lo mismo, la mejora de la inclusión social.

A partir del análisis del programa ZNTS y de los proyectos desarrollados en los barrios mediante la perspectiva del *comparative urban portfolio analysis*, hemos visto que su lógica de intervención se centra en, principalmente en la mejora de capacidades y

recursos, así como el cambio de actitudes, comportamientos y estilos de vida entre sus habitantes, en actuaciones orientadas a personas en mucha mayor medida que en la modificación del barrio como estructura de oportunidades.

Para analizar los impactos del programa hemos aplicado **un diseño cuasi-experimental** comparando las tendencias de cambio entre barrios intervenidos (‘áreas experimentales’) frente a barrios no intervenidos (‘áreas de control’) entre 2001 y 2011. Los resultados, que se presentan de forma resumida en la tabla 5.1, muestran que en líneas generales parece existir cierto impacto del programa, aunque su intensidad sea baja y, en algún caso, no estadísticamente significativo. En general las tendencias de mejora son algo mayores en las áreas experimentales que en las equivalentes, a excepción de los resultados referidos al área de empleo y destacándose el mayor impacto en el área de educación, como se ha visto.

El análisis del impacto **con enfoque de género** muestra algunos efectos diferenciales para varones y mujeres, aunque es sobre todo destacable el área de educación, donde el impacto es algo pero para las jóvenes que para los jóvenes respecto a su logro educativo. También cabe mencionar que respecto al área de empleo, existen mayores pérdidas de empleo entre los hombres que entre las mujeres, aunque las mujeres parten de una tasa de ocupación más baja. En su conjunto, los resultados muestran que los efectos son bastante moderados y que varían según el área de objetivo que se trate, y además que existen algunas diferencias según género (tabla 5.1).

Tabla 5. 1

Resumen efectos del programa.

Área	Objetivo	Efecto del programa	Efecto del programa según género
Educación y socio-cultural	Permanencia y logro educativo	Barrios Exp. similitud a B. Control 	Efecto diferencial Mejoras Mujeres Barrios Exp. 
Salud	Mejora estado de salud	Barrios Exp. Tendencias semejantes, levemente superior 	No efecto diferencial
Empleo	Inserción en el mercado laboral	Barrios Control 	Efecto diferencial Pérdida Hombres Barrios Exp. 
Comunidad y socio-cultural	Aumento del asociacionismo y sus actividades	No efecto diferencial	No procede
Etiquetas:	 <i>Leve</i>	 <i>Moderado</i>	 <i>Alto</i>

Las intervenciones basadas en áreas son clave fundamental para romper con el círculo vicioso de la pobreza y exclusión social que encontramos en los barrios desfavorecidos debido entre otros a ese carácter integral, descentralizado, *bottom up*, territorial y participativo (Atkinson, 1999, Atkinson, R. and Zimmermann, K. 2018; Geddes, 2000, Goodlad et al. 2005; Oberti, 2000 Van Gent, W.P.C., Musterd, S. and Ostendorf, W, 2009; Wacquant, 2017).

De hecho, existe una apuesta clara a nivel internacional de política que contempla un enfoque territorial, integral y participativo. (Comisión europea, 2021; Atkinson, R. and Zimmermann, K. 2018; Van Gent, W.P.C., Musterd, S. and Ostendorf, W, 2009) Pero, también es necesario evaluar su desarrollo y resultados para conocer su alcance, y en la medida de lo posible, poder establecer mejoras. El objetivo de este trabajo ha sido contribuir a esta tarea evaluativa.

Es de vital importancia al término del presente trabajo, resaltar que para lograr la inclusión social, el equilibrio territorial, tras la implementación de los programas es necesario hacer un ejercicio evaluativo puesto que es el fin y el inicio de nuestro hacer, son las pautas que nos han marcado y nos marcarán un nuevo comienzo.

En el desarrollo de la misma, y respecto a sus resultados, cabe también llamar la atención sobre algunas limitaciones. En primer lugar, a pesar del carácter ejemplar -e incluso pionero- del programa ZNTS, exista poca literatura sobre el mismo, lo que no ha permitido discutir en mayor medida los resultados con análisis previos.

En segundo lugar, los análisis se han basado en variables comúnmente utilizadas para analizar las desigualdades urbanas, pero es cierto que existe una clara limitación debido a la ausencia de fuentes de información que permitan definir mejoras en indicadores cruciales o directos para el área de Comunidad y sociocultural; sobre todo porque el análisis se realiza a partir de un nivel geográfico, las secciones censales agregadas en áreas urbanas (barrios), para las que existe muy escasa información en España.

En tercer lugar, nos hemos basados en datos agregados, siendo conscientes de sus limitaciones frente a diseños longitudinales o panel a nivel individual, ya que esto nos posibilitaría contar con la misma población -las mismas unidades de observación- a lo

largo del tiempo; sabiendo, además, que en las zonas vulnerables hay una alta movilidad residencial.

En cuarto lugar, evaluar el programa desde la intervención de las entidades privadas complementaría el presente trabajo, puesto que existe un trabajo integral entre los diferentes actores en las intervenciones en los barrios que ha ido tomando fuerza progresivamente. En cuanto a la intervención de las entidades privadas se ha ido acentuando la integración de la acción a los planes locales aprobados para plantear las propuestas, por lo que ambas deben ir de la mano, tal y como plantea la actual estrategia ERACIS que ha venido a sustituir a las ZNTS, que supone, asimismo, un caso ejemplar de política urbana basada en áreas de cuya evaluación podrán extraerse, así mismo enseñanzas sobre su impacto y posibles mejoras de futuro.

Referencias

- Aguilar-Palacio, MA Martínez-Beneito, C Martos, MJ Ranaque, MEDEA group, Diabetes Mellitus mortality and health inequalities in Spain (MEDEA project): Isabel Aguilar, *European Journal of Public Health*, Volume 23, Issue suppl_1, October 2013, ckt123.107, <https://doi.org/10.1093/eurpub/ckt123.107>
- Ander-Egg, E. (1987): La problemática del desarrollo de la comunidad. Humanitas.
- Andersson R. (2006). 'Breaking Segregation'—Rhetorical Construct or Effective Policy? The Case of the Metropolitan Development Initiative in Sweden. *Urban Studies*, 43(4),787-799. <https://doi.org/10.1080/00420980600597608>
- Andersson, R. and Musterd, S. (2005). Area-based policies: a critical appraisal. *Tijdschrift voor Economische en Social Geografie*, 96 (4), 377–389. <https://doi.org/10.1111/j.1467-9663.2005.00470.x>
- Atkinson, R. and G. Moon (1994). *Urban Policy in Post War Britain: The City, the State and the Market*. Macmillan.
- Atkinson, R. (1999). Discourses of partnership and empowerment in contemporary British urban regeneration, *Urban Studies*, 36(1), 59-72. <https://doi.org/10.1080/0042098993736>
- Atkinson, R. (2000). Combating Social Exclusion in Europe: The New Urban Policy Challenge. *Urban Studies*, 37(5-6), 1037–1055. Doi: 10.1080/00420980050011226.
- Atkinson, R. and Zimmermann, K. (2018). Area-based Initiatives – a Facilitator for Participatory Governance? en H. Heinelt, & S. Münch (Eds.), *Handbook on Participatory Governance*, (pp. 267-290). Edward Elgar.

- Barca, F. (2009). An Agenda for a Reformed Cohesion Policy, A place-based approach to meeting European Union challenges and expectations, (Independent Report prepared at the request of Danuta Hübner, Commissioner for Regional Policy), Brussels: European Commission, Brussels.
- Betanzos, J.M.; Echaves, A.; Moya, R. y Navarro, C.J. (2018): La evaluación de las políticas de regeneración urbana. Propuesta metodológica para la delimitación de áreas experimentales y equivalentes, Revista de Estudios Andaluces, 36: 147-177.
- BOJA nº 79, Decreto 202/1989 Plan de Barriadas de Actuación Preferente. 3 de octubre de 1989. Consejería de Gobernación.
- BOJA nº 56, Decreto 188/1990, por el que se declaran de actuación preferente determinadas barriadas. 5 de junio de 1990. Consejería de Gobernación.
- BOJA nº 38, (2000). Orden por la que se regulan y convocan subvenciones para la intervención en zonas con necesidades de transformación social. 29 de febrero de 2000. Consejería de Asuntos Sociales.
- BOJA nº 57, (2003). Orden por la que se regulan y convocan subvenciones para la intervención en Zonas con Necesidades de Transformación Social. 5 de marzo de 2003. Consejería de Asuntos Sociales.
- BOJA Extraordinario nº 2, (2016). Orden, por la que se aprueban las bases reguladoras para la concesión de subvenciones, en régimen de concurrencia competitiva, en materia de personas mayores, personas con discapacidad, formación de jóvenes en situación de vulnerabilidad, comunidad gitana, personas migrantes, personas sin hogar, atención en materia de drogodependencias y adicciones, para intervención en zonas con necesidades de transformación social y acción social y voluntariado, en el ámbito de las

competencias de la Consejería de Igualdad y Políticas Sociales. 1 de marzo de 2016. Consejería de Igualdad y Políticas Sociales

- Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat (12 de septiembre de 2021). Programa de apoyo al desarrollo urbano Ciudad Social. https://www.staedtebaufoerderung.info/DE/ProgrammeVor2020/SozialeStadt/sozialestadt_node.html
- Capel, H. (1983). Capitalismo y morfología urbana en España. Los libros de la frontera.
- CMA (Commission on Metropolitan Areas), 2007. English website of the Swedish Commission on Metropolitan Areas, available from: <http://www.storstad.gov.se/english/index.htm> [Accessed 15 February 2008].
- Cohen, J. (1988). Statistical Power Analysis for the Behavioral Sciences. USA: Lawrence Erlbaum Associates, Publisher.
- Comisión Europea. (12 de septiembre de 2021). Programas de desarrollo urbano. https://ec.europa.eu/info/eu-regional-and-urban-development_es
- Comisión para Reducir las Desigualdades Sociales en Salud en España (2012). Propuesta de políticas e intervenciones para reducir las desigualdades sociales en salud en España Gac Sanit. 26(2):182–189
- De Robertis, C. y Pascal, H. (1994). La Intervención Colectiva en Trabajo Social. La Acción con Grupos y Comunidad. Lumen Hvmanitas.
- Domínguez, M, y López, C. (coords.) (2015): Barcelona y Madrid: procesos urbanos y dinámicas sociales, Madrid, Síntesis
- Domínguez, M. (2013). “¿Para quién es la regeneración urbana? La sostenibilidad cultural en el caso de King’s Cross (Londres)”, Ciudad y Territorio.

- Domínguez, M. (2017). Repensar la ciudad desde la vulnerabilidad y la perspectiva de género. En Políticas de género y calidad de vida en la ciudad
- Dunn, W.N. (2004). Public policy analysis. An introduction, Englewood Cliff, Prentice-Hall.
- Dutch Presidency. (2016), Urban Agenda of the EU. Pact of Amsterdam, Amsterdam
- Estrategia Regional Andaluza para la Cohesión e Inclusión Social. Intervención en Zonas Desfavorecidas (ERACIS). (2018). https://www.juntadeandalucia.es/export/drupaljda/Estrategia_Regional_Cohesion_Social-web.pdf
- Fernández García, T y López Peláez, A. (2008). Trabajo Social Comunitario: afrontando juntos los desafíos del siglo XXI. Alianza editorial.
- Ferguson, R. F. y Dickens, W. T. (1999): Urban problems and community development. Brookings Institution Press. (caps. 1, 2, 6, 12 y 13)
- Fernández Rodríguez, Jesús y Peñasco Velasco, Rosa (2013). La heterogeneidad conceptual del tercer sector, Alternativas, 20, pp. 91-111 - ISSN 1133-0473 - DOI: 10.14198/ALTERN2013.20.06
- Friedrichs, J., Galster, G. and Musterd, S. (2003), 'Neighbourhood effects on social opportunities: the European and American research and policy context', Housing Studies, 18 (6), 797–806. <https://doi.org/10.1080/0267303032000156291>
- Fritz C.; Morries, P. y Richler JJ. (2012). «Effect Size Estimates: Current Use, Calculations, and Interpretation», Journal of Experimental Psychology, 141(1): 2-18.

- Furió E y Alonso, M, (2015) «Desempleo y reforma laboral en España durante la Gran Recesión», Cahiers de civilisation espagnole contemporaine , 14 , Recuperado en: <http://journals.openedition.org/ccec/5721> ; DOI : <https://doi.org/10.4000/ccec.5721>
- 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), pp. 782–800.
- Gispert R/ María del Mar Torné / María Arán Barés, La efectividad del sistema sanitario en España, PARTE III. RECURSOS ASISTENCIALES Y UTILIZACIÓN, *Gac Sanit.* 2006;20(Supl 1):117-126
- Goodlad, R, Burton, P, and Croft, J. (2005). Effectiveness at What? The Processes and Impact of Community Involvement in Area-Based Initiatives. *Environment and Planning C: Government and Policy.* 23(6):923-938. <https://doi.org/10.1068/c45m>
- Hall, S. Murie, A., Rowlands, R. and Sankey, S., (2004). Large housing estates in the United Kingdom: policies and practices. Utrecht: Faculty of Geosciences, Utrecht University
- Herrero, C., A. Villar y Á. Soler (2018): Oportunidades de empleo y renta en España 2007-2016: El impacto de la crisis. Madrid: Fundación Ramón Areces, pp. 27-31.
- Hulls, D. (1999). Tackling social exclusion. What role for area-based policies? *New Economy.* 6 (4), pp. 183-187. <https://dx.doi.org/10.7035/3599040183>.

- Kramer S H and Rosenthal R (1999). Effect Sizes and Significance Levels in Small-Sample Research, 60-81, in Hoyle R H (ed.): *Statistical Strategies for Small Sample Research*, Thousand Oaks, CA, Sage.
- Lakens, D. (2013). «Calculating and reporting effect sizes to facilitate cumulative science: a practical primer for t-test and ANOVAs», *Frontiers in Psychology*, 4: 1-12.
- Lawless, P. (2006). Area-based Urban Interventions: Rationale and Outcomes: The New Deal for Communities Programme in England. *Urban Studies*, 43(11), pp.1991-2011. <https://doi.org/10.1080/00420980600897859>.
- Lawless, P. (2007). Continuing dilemmas for area based urban regeneration: evidence from the New Deal for Communities Programme in England, *People, Place and policy*, 1 (1): 14-21 <https://doi.org/10.3351/ppp.0001.0001.0003>
- Legewie, J. y DiPrete, T.A. (2012). School Context and the Gender Gap in Educational Achievement, *American Sociological Review* 77(3) 463–485
- Lillo, N. y Roselló, E (2010). Elementos básicos e interrelacionados en el Trabajo Social Comunitario. En N. Lillo, y E. Roselló, *Manual para el Trabajo Social Comunitario* (pp.137-162). Narcea Ediciones.
- Mackenbach JP, Kulhánová I, Bopp M, et al. (2015). Variations in the relation between education and cause-specific mortality in 19 European populations: a test of the “fundamental causes” theory of social inequalities in health. *Social Science & Medicine*, 127, 51–62
- Marchioni, (1967). Iniciativas para el desarrollo comunitario en comarcas rurales. *Revista de Estudios Agrosociales*, (61), 1967, 29-65.
- Marchioni, M. (1999) *Comunidad, participación y desarrollo. Teoría y metodología de la intervención comunitaria*. Editorial Popular.

- Ministerio de Fomento (2019). Agenda Urbana Española. 131-138. Recuperado de <https://cpage.mpr.gob.es>
- Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana. (16 de noviembre de 2018). Análisis urbanístico de Barrios Vulnerables. <https://www.fomento.gob.es/areas-de-actividad/arquitectura-vivienda-y-suelo/urbanismo-y-politica-de-suelo/observatorio-de-la-vulnerabilidad-urbana/analisis-urbanistico-de-barrios-vulnerables>.
- Morris, Scott B. and DeShon, Richard P. (2002). Combining Effect Size in Meta-Analysis With Repeated Measures and Independent-Groups Designs, *Physiological Methods*, 7(1), 105-125.
- Mourello, A.A y di Nanni, R. (2011): Modelos de Gestión de la Regeneración Urbana. SEPES.
- Musterd, S. y Ostendorf, W. (eds.) (1998). *Urban Segregation and the welfare state: inequality and exclusion in Western Cities*. Routledge.
- Navarro, Clemente J. et. al. (2016): *Mejorar la ciudad transformando sus barrios. Regeneración urbana en Andalucía (1990-2015)*, Sevilla, Universidad Pablo de Olavide, <https://rio.upo.es/xmlui/handle/10433/3031>.
- Navarro, C.J. (2020). Políticas de regeneración urbana en España en el marco de las iniciativas de la unión europea, *Papers*, 63: 68-81.
- Navarro, C.J. y Rodríguez-García, M.J. (2020). La estrategia de los programas y de los proyectos: teoría, objetivos, procesos causales y exposición, en Navarro, C.J. y Rodríguez-García, M.J. (2020): *Lógica e impactos de la estrategia integral en políticas urbanas*, Barcelona, Icaria, pp..
- Navarro, C.J. y Rodríguez-García, M.J. (2020a). Urban policies as multi-level policy mixes, *Cities*, 102.

- Navarro, C.J., Rodríguez-García, M.J. y Guerrero-Mayo, M.J. (2020). Lógica e impactos de la estrategia integral en políticas urbanas, Barcelona, Icaria.
- Navarro, C.J.; Fernández, M. y Domínguez, A. (2020). El impacto de la Iniciativa URBAN: ‘comparaciones controladas’ y ‘exposición contextual’ a las iniciativas de desarrollo urbano integral, en Navarro, C.J. y Rodríguez-García, M.J. (2020): Lógica e impactos de la estrategia integral en políticas urbanas, Barcelona, Icaria.
- Navarro, C.J.; Rodríguez-García, M.J. y Gómez, I. (2019): La agenda del desarrollo urbano integral en España (1994-2013). *Anduli. Revista Andaluza de Ciencias Sociales*. <http://dx.doi.org/10.12795/anduli.2018.i17.03>
- Oberti, M. (2000). ‘Diversity and complexity in local forms of urban anti-poverty strategies in Europe’, *International Journal of Urban and Regional Research*, 24 (3), 536-553. <https://doi.org/10.1111/1468-2427.00264>
- Oriol, N.L. (2007). Contra la segregación urbana y por la cohesión social. La Ley de Barrios en Cataluña. En G. Yañez, *Ciudad, poder y gobernanzas*, Santiago de Chile, Instituto de estudios urbanos y territoriales (1 ed., pp. 265-289). CL
- Parkinson, M. (1998). *Combating social exclusion: lessons from area-based programmes in Europe*. Bristol: Policy Press.
- Rossi, P.H. (1999). *Evaluating Community Development Programs: Problems and Prospects*, Ferguson, R.F. y Dickens, W.T. (eds.): *Urban Problems and Community Development*, Whashington, DC, The Brookings Institution, pp. 521-568.
- SEU (Social Exclusion Unit). (2001). *National strategy for neighborhood renewal: Policy Action Team audit*. SEU, London.

- Sharp, E.B. (1990). *Urban Politics and Administration*. Logman.
- Tapia Granados, José A. “La crisis y la salud en España y en Europa: ¿Está aumentando la mortalidad?” *Salud colectiva* 10.1 (2014): 81–91. Print.
- Toffolutti, V y Suhrcke, M (2014), Assessing the short term health impact of the Great Recession in the European Union: A cross-country panel analysis, *Preventive Medicine*, Volume 64, Pages 54-62, ISSN 0091-7435, <https://doi.org/10.1016/j.ypmed.2014.03.028>
- Van Gent, W.P.C., Musterd, S. and Ostendorf, W. (2009). Disentangling neighbourhood problems: area-based interventions in Western European cities, *Urban Research & Practice*, 2(1), 53-67, <https://dx.doi.org/10.1080/17535060902727066>
- Wacquant, L. (2007). *Los condenados de la ciudad. Gueto, periferias y Estado*, Barcelona, Siglo XXI.
- Wacquant, L. (2008). *Urban outcasts: a comparative sociology of advanced marginality*. Polity Press.
- Wacquant, L. (2017). Bourdieu viene a la ciudad: pertinencia, principios, aplicaciones. *EURE*, 43(129), 279-304. <https://dx.doi.org/10.4067/S0250-71612017000200013>
- Zapata Moya, A., Buffel, V., Navarro Yáñez, C. and Bracke P. (2015). Social inequality in morbidity, framed within the current economic crisis in Spain. *Int J Equity Health* 14, 131. <https://doi.org/10.1186/s12939-015-0217-4>
- Zapata, AR, Navarro, CJ. J (2017). Impact of area regeneration policies: performing integral interventions, changing opportunity structures and reducing health inequalities. *Epidemiol Community Health* 71, 239–247.

Anexos

A1. Documentación del programa Zonas con Necesidades de Transformación Social. Marco legislativo y político.

Anexo 1.

A1	Marco regulativo General	Marco regulativo Específico	Denominación del Programa	Agente responsable	Convocatoria- Regulación
1989	Ley 2/1988, de 4 de abril, de Servicios Sociales de Andalucía	Decreto 202/1989, de 3 de octubre (BOJA, nº 79) Plan de Barriadas de Actuación Preferente	Barriadas de Actuación Preferente	Consejería de Gobernación	ORDEN de 4 de octubre de 1989, por la que se desarrolla el Decreto 202/1989, que crea el Plan de Barriadas de Actuación Preferente
1990		Decreto de 223/1990, de 27 de julio y Decreto 287/1990, de 11 de septiembre, y 366/1990 de 23 de octubre,	Barriadas de Actuación Preferente	Consejería de Asuntos Sociales	ORDEN de 4 de octubre de 1989, por la que se desarrolla el Decreto 202/1989, que crea el Plan de Barriadas de Actuación Preferente
1991	Ley 3/1991, de 28 de diciembre, de presupuestos de la Comunidad Autónoma de Andalucía para 1992 dispone en el art. 18.... Y Ley 6/1983, de 21 de Julio del Gobierno y la Administración de la Comunidad Autónoma.	DECRETO 81/1991, de 16 de abril, por el que se crea la Oficina del Plan de Barriadas de Actuación Preferente en la Consejería y DECRETO 82/1991, de 16 de abril, por el que se crea la Comisión Interdepartamental de Barriadas de Actuación Preferente de la Junta de Andalucía.	Barriadas de Actuación Preferente	Consejería de Asuntos Sociales	ORDEN de 4 de octubre de 1989, por la que se desarrolla el Decreto 202/1989, que crea el Plan de Barriadas de Actuación Preferente
1992			Barriadas de Actuación Preferente	Consejería de Asuntos Sociales	ORDEN de 10 de enero de 1992, por la que se regula la convocatoria de ayudas públicas en materia de barriadas de actuación preferente.
1993	Plan Andaluz Servicios Sociales 1993/1996		Barriadas de Actuación Preferente	Consejería de Asuntos Sociales	ORDEN de 4 de enero de 1993, por la que se regula la convocatoria de ayudas públicas relativa al ámbito competencial de la Consejería,

Anexo 1.

A1	Marco regulativo General	Marco regulativo Específico	Denominación del Programa	Agente responsable	Convocatoria- Regulación
					para el año 1993. E) Barriadas de actuación preferente
1994			Barriadas de actuación preferente y Barriadas con espaciales necesidades	Consejería de Asuntos Sociales	ORDEN de 3 de enero de 1994, por la que se regula la convocatoria de ayudas públicas relativa al ámbito competencial de la Consejería para el año 1994.
1995			Zonas con Especial Problemática Social	Consejería de Trabajo y Asuntos Sociales	ORDEN de 1 de marzo de 1995, por la que se regulan y convocan las ayudas públicas en materia de asuntos sociales relativas al ámbito competencial de la Consejería para el año 1995
1996			Zonas con Especial Problemática Social	Consejería de Trabajo y Asuntos Sociales	ORDEN de 22 de enero de 1996, por la que se regulan y convocan las ayudas públicas en materia de Asuntos Sociales relativas al ámbito competencial de la Consejería para el año 1996
1997			Zonas con Especial Problemática Social	Consejería de Asuntos Sociales	ORDEN de 24 de febrero de 1997, por la que se regulan y convocan las ayudas públicas en materia de asuntos sociales relativas al ámbito competencial de la Consejería para el año 1997
1998			Zonas con Necesidades de Transformación Social	Consejería de Asuntos Sociales	ORDEN de 13 de mayo de 1998, por la que se regula y convoca las ayudas públicas para la intervención en zonas con necesidades de transformación social
1999			Zonas con Necesidades de	Consejería de Asuntos Sociales	Orden de 26 de febrero de 1999, por la que se regulan y convocan subvenciones para la

Anexo 1.					
A1	Marco regulativo General	Marco regulativo Específico	Denominación del Programa	Agente responsable	Convocatoria- Regulación
			Transformación Social		intervención en zonas con necesidades de transformación social.
2000			Zonas con Necesidades de Transformación Social	Consejería de Asuntos Sociales	Orden de 29 de febrero de 2000, por la que se regulan y convocan subvenciones para la intervención en zonas con necesidades de transformación social.
2001	I Plan Nacional de Acción para la Inclusión Social en el Reino de España 2001-2003,		Zonas con Necesidades de Transformación Social	Consejería de Asuntos Sociales	Orden de 2 de enero de 2001, por la que se regulan y convocan subvenciones en el • ámbito de la Consejería para el año 2001. Capítulo X. Subvención para la intervención en zonas con necesidades de transformación social
2002			Zonas con Necesidades de Transformación Social	Consejería de Asuntos Sociales	ORDEN de 14 de mayo de 2002, por la que se regulan y convocan subvenciones para la intervención en zonas con necesidades de transformación social.
2003	II PNAin 2003-2005	ACUERDO de 11 de noviembre de 2003, del Consejo de Gobierno, por el que se aprueba el Plan Andaluz para la Inclusión Social.	Zonas con Necesidades de Transformación Social	Consejería de Asuntos Sociales	ORDEN de 5 de marzo de 2003, por la que se regulan y convocan subvenciones para la intervención en Zonas con Necesidades de Transformación Social.
2004			Zonas con Necesidades de Transformación Social	Consejería para la Igualdad y Bienestar Social	ORDEN de 18 de junio de 2004, por la que se regulan y convocan subvenciones para la intervención en zonas con necesidades de transformación social.

Anexo 1.

A1	Marco regulativo General	Marco regulativo Específico	Denominación del Programa	Agente responsable	Convocatoria- Regulación
2005	III PNAin 2005-2006		Zonas con Necesidades de Transformación Social	Consejería para la Igualdad y Bienestar Social	ORDEN de 1 de febrero de 2005, por la que se regulan y convocan subvenciones en el ámbito de la Consejería para el año 2005.
2006	IV PNAin 2006-2008		Zonas con Necesidades de Transformación Social	Consejería para la Igualdad y Bienestar Social	ORDEN de 1 de febrero de 2006, por la que se regulan y convocan subvenciones en el ámbito de la Consejería para el año 2006.
2007			Zonas con Necesidades de Transformación Social	Consejería para la Igualdad y Bienestar Social	Orden de 15 de febrero de 2007, por la que se regulan y convocan subvenciones en el ámbito de la Consejería para el año 2007. CAPÍTULO XI. Subvenciones para la intervención en zonas con necesidades de transformación social
2008	V PNAin 2008-2010		Zonas con Necesidades de Transformación Social	Consejería para la Igualdad y Bienestar Social	ORDEN de 25 de enero de 2008, por la que se regulan y convocan subvenciones en el ámbito de la Consejería para el año 2008. CAPÍTULO XI. Subvenciones para la intervención en zonas con necesidades de transformación social
2009			Zonas con Necesidades de Transformación Social	Consejería para la Igualdad y Bienestar Social	Orden de 12 de febrero de 2009, por la que se regulan y convocan subvenciones para el año 2009. CAPÍTULO X. Subvenciones para la intervención en zonas con necesidades de transformación social
2010			Zonas con Necesidades de	Consejería para la	Orden de 12 de enero de 2010, por la que se regulan y convocan subvenciones en el ámbito

Anexo 1.

A1	Marco regulativo General	Marco regulativo Específico	Denominación del Programa	Agente responsable	Convocatoria- Regulación
			Transformación Social	Igualdad y Bienestar Social	de la Consejería para el año 2010. CAPÍTULO X. Subvenciones para la intervención en zonas con necesidades de transformación social
2011		ORDEN de 10 de mayo de 2011, por la que se aprueban las bases reguladoras para la concesión de subvenciones en régimen de concurrencia competitiva en el ámbito de la Consejería para la Igualdad y Bienestar Social.	Zonas con Necesidades de Transformación Social	Consejería para la Igualdad y Bienestar Social	Orden de 13 de junio de 2011, por la que se convocan subvenciones en régimen de concurrencia competitiva en el ámbito de la Consejería para el ejercicio 2011.
2012			Zonas con Necesidades de Transformación Social	Consejería de Salud y Bienestar Social	Orden de 23 de julio de 2012, por la que se convocan subvenciones en régimen de concurrencia competitiva en el ámbito de la Consejería para el ejercicio 2012.
2013		Orden de 21 de junio de 2013, por la que se aprueban las bases reguladoras para la concesión de subvenciones, en régimen de concurrencia competitiva, en el ámbito de la Consejería.	Zonas con Necesidades de Transformación Social	Consejería de Salud y Bienestar Social	Orden de 5 de julio de 2013, por la que se convocan subvenciones en régimen de concurrencia competitiva en el ámbito de la Consejería de Salud y Bienestar Social, para el ejercicio 2013. Línea 8. Subvenciones a Entidades Locales para intervención en Zonas con necesidades de Transformación social

Anexo 1.

A1	Marco regulativo General	Marco regulativo Específico	Denominación del Programa	Agente responsable	Convocatoria- Regulación
2014	Decreto-ley 8/2014, de 10 de junio, de medidas extraordinarias y urgentes para la inclusión social a través del empleo y el fomento de la solidaridad en Andalucía		Zonas con Necesidades de Transformación Social	Consejería de Igualdad, Salud y Políticas Sociales	Orden de 28 de mayo de 2014, por la que se convocan subvenciones en régimen de concurrencia competitiva para el ejercicio 2014. Línea 8. Subvenciones a Entidades Locales para intervención en Zonas con Necesidades de Transformación Social.
2015			Zonas con Necesidades de Transformación Social	Consejería de Igualdad, Salud y Políticas Sociales	Orden de 20 de marzo de 2015, por la que se prorrogan algunas de las medidas aprobadas por el Decreto-ley 8/2014, de 10 de junio, de medidas extraordinarias y urgentes para la inclusión social a través del empleo y el fomento de la solidaridad en Andalucía.
2016	Ley 9/2016, de 27 de diciembre, de Servicios Sociales de Andalucía.	Orden de 1 de marzo de 2016, por la que se aprueban las bases reguladoras para la concesión de subvenciones, en régimen de concurrencia competitiva, en materia de personas mayores, personas con discapacidad, formación de jóvenes en situación de vulnerabilidad, comunidad gitana, personas migrantes, personas sin hogar, atención en materia	Zonas con Necesidades de Transformación Social	Consejería de Igualdad y Políticas Sociales.	Orden de 28 de marzo de 2016, por la que se convocan subvenciones en régimen de concurrencia competitiva en materia de personas mayores, personas con discapacidad, formación de jóvenes en situación de vulnerabilidad, comunidad gitana, personas migrantes, personas sin hogar, atención en materia de drogodependencias y adicciones, para intervención en zonas con necesidades de transformación social y acción social y voluntariado, en el ámbito de las competencias de la Consejería de Igualdad y Políticas Sociales, para el ejercicio 2016.

Anexo 1.

A1	Marco regulativo General	Marco regulativo Específico	Denominación del Programa	Agente responsable	Convocatoria- Regulación
		de drogodependencias y adicciones, para intervención en zonas con necesidades de transformación social y acción social y voluntariado, en el ámbito de las competencias de la Consejería de Igualdad y Políticas Sociales.			
2017			Zonas con Necesidades de Transformación Social	Consejería de Igualdad y Políticas Sociales.	Orden de 13 de marzo de 2017, por la que se convocan subvenciones en régimen de concurrencia competitiva en materia de personas mayores, personas con discapacidad, formación de jóvenes en situación de vulnerabilidad, comunidad gitana, personas migrantes, personas sin hogar, atención en materia de drogodependencias y adicciones para intervención en zonas con necesidades de transformación social
2018		Estrategia Regional Andaluza para la Cohesión e Inclusión Social. Intervención en Zonas desfavorecidas (ERACIS)	Zonas desfavorecidas	Consejería de Igualdad y Políticas Sociales.	Orden de 3 de mayo de 2018, por la que se aprueban las bases reguladoras para la concesión de subvenciones, en régimen de concurrencia no competitiva dirigidas a entidades locales para el diseño, implantación, ejecución y desarrollo de los planes locales de intervención en zonas desfavorecidas en Andalucía, en el ámbito de las

Anexo 1.					
A1	Marco regulativo General	Marco regulativo Específico	Denominación del Programa	Agente responsable	Convocatoria- Regulación
					competencias de la Consejería de Igualdad y Políticas Sociales.