

ISSN: 1139-0107

ISSN-E: 2254-6367

---

---

# MEMORIA Y CIVILIZACIÓN

ANUARIO DE HISTORIA

---

21 / 2018

---

REVISTA DEL DEPARTAMENTO DE HISTORIA,  
HISTORIA DEL ARTE Y GEOGRAFÍA  
FACULTAD DE FILOSOFÍA Y LETRAS  
UNIVERSIDAD DE NAVARRA

**Jesús Solís Ruiz**

Un marco de análisis para el estudio de las políticas públicas  
durante el franquismo: las viviendas sociales en Sevilla (1961-1978)

*An Analytical Framework for Research on Public Policies  
during Franco Regime: Social Housing in Seville (1961-1978)*  
pp. 335-362 [1-28]

DOI: 10.15581/001.21.007



Universidad  
de Navarra

---



# Un marco de análisis para el estudio de las políticas públicas durante el franquismo: las viviendas sociales en Sevilla (1961-1978)

*An Analytical Framework for Research on Public Policies during Franco Regime: Social Housing in Seville (1961-1978)*

---

JESÚS SOLÍS RUIZ

Universidad de Sevilla

[jesus.solis@andaluciajunta.es](mailto:jesus.solis@andaluciajunta.es)

<https://orcid.org/0000-0003-4033-9116>

RECIBIDO: MARZO DE 2018

ACEPTADO: MAYO DE 2018

**Resumen:** En este trabajo se propone un marco analítico que dote de una dimensión histórica a la disciplina, ya consolidada, del análisis de políticas públicas, a fin de tratar de interpretar el proceso por el que emerge y evoluciona una determinada política pública. Este marco analítico será puesto a prueba mediante su aplicación al estudio de las políticas de viviendas sociales en la ciudad de Sevilla durante el segundo franquismo.

**Palabras clave:** Políticas públicas. Franquismo. Modernización. Viviendas sociales. Sevilla.

**Abstract:** This paper proposes an analytical framework which adds a historical dimension to the already consolidated discipline of analysing public policies, giving an interpretation of the process by which a certain public policy emerges and evolves. This analytical framework will be put to the test via its application to the study of social housing policies in Seville during the Franco regime.

**Keywords:** Public Policies. Francoism. Modernisation. Social Housing. Seville.



## 1. INTRODUCCIÓN

**D**urante los años sesenta y setenta del siglo XX, en España se dieron evidentes signos de modernización económica, sobre todo auspiciada por las medidas de los denominados tecnócratas del Opus Dei, a través de la liberalización de la economía, la atracción de la inversión extranjera y la promoción de la industria del turismo. También puede hablarse de avances en la modernización de otros sectores que se constituyeron en objeto prioritario de las políticas públicas del segundo franquismo, como fueron, por ejemplo, los cambios experimentados en materia de seguridad social. Pero cabe preguntarse si las políticas durante la etapa desarrollista del segundo franquismo respondían a criterios preestablecidos o si, por el contrario, eran más bien el producto de ciertos avatares políticos. Es decir, el interés radica en saber si se podría hablar de políticas públicas, en el sentido moderno del término, como una acción de gobierno planificada y programada; o si tal vez sería más adecuado la utilización del concepto de acción pública, más abstracto y general, para referirse a las políticas emprendidas por el franquismo a partir de los años sesenta.

La investigación histórica de las políticas públicas durante el franquismo se ha caracterizado principalmente por los siguientes objetos de estudio: la evolución de la legislación estatal dictada para regular un determinado sector de actividad; los resultados alcanzados por la aplicación de las políticas; y, en menor medida, la forma en la que las políticas públicas estatales son implementadas en el ámbito local<sup>1</sup>. Sin embargo, con frecuencia no se tiene en cuenta la distancia que suele mediar entre las leyes y la realidad de su aplicación a escala local, o bien no se investiga el proceso de formación de una política pública. Una de las excepciones a esta tendencia la constituyen los estudios realizados desde la Historia de la Arquitectura sobre las políticas de viviendas durante el franquismo<sup>2</sup>.

Por otra parte, la disciplina ya consolidada del análisis de políticas públicas, perteneciente al campo más general de la Ciencia Política, investiga el ciclo completo de las políticas emprendidas para afrontar un

<sup>1</sup> Algunos estudios sobre las políticas públicas del franquismo menos conocidas: Cerón Torreblanca, 2010, 2011; Giménez Martínez, 2014; Corral Broto, 2015.

<sup>2</sup> Sambricio, 2009, 2014; Sambricio y Sánchez, 2008.

## UN MARCO DE ANÁLISIS PARA EL ESTUDIO DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS

determinado problema público<sup>3</sup>. Así, se tienen en cuenta los procesos siguientes: surgimiento y definición del problema; inclusión del mismo en la agenda gubernamental; formulación de las políticas para dar una respuesta a los problemas públicos planteados; implementación de las medidas; y evaluación de los resultados para la revisión de las políticas adoptadas. Sin embargo, desde este campo de estudio predominan los estudios sobre las políticas públicas del presente, siendo aún escasos los estudios de carácter histórico<sup>4</sup>.

Por ello, en este trabajo se propone dotar de una dimensión histórica a la disciplina del análisis de las políticas públicas, estableciendo un marco analítico para la investigación de las políticas públicas durante el franquismo, que permita el análisis de los procesos por los que un determinado problema público es puesto en la agenda gubernamental y se generan unas decisiones cuya implementación darán lugar a unos resultados a evaluar. Este marco analítico será puesto a prueba mediante el estudio de caso correspondiente a las políticas de viviendas sociales en la ciudad de Sevilla durante el segundo franquismo.

### 2. UN MARCO ANALÍTICO PARA LA INVESTIGACIÓN HISTÓRICA DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS

No existe una definición comúnmente aceptada por la comunidad científica para el concepto de políticas públicas<sup>5</sup>. Esta falta de consenso conlleva que podamos encontrar múltiples definiciones para ese concepto, desde las más abstractas hasta las más operativas<sup>6</sup>. Entre las definiciones más abstractas se encuentran aquellas que identifican las políticas públicas con «la totalidad de la acción gubernamental» o «todo aquello que los gobiernos eligen hacer o no hacer» para enfrentar un problema público, lo que nos llevaría a hablar más bien de acción pública. No obstante, se hace imprescindible disponer de una definición más operativa que reúna los elementos constitutivos de una política pública sobre los que existe un cierto consenso, y que distinga una simple acción o actua-

---

<sup>3</sup> Harguindéguy, 2015, pp. 21-22.

<sup>4</sup> Uno de los escasos ejemplos de investigación de las políticas públicas del franquismo desde la disciplina de las ciencias políticas, lo constituye la obra clásica: Gunther, 1980.

<sup>5</sup> Pérez Sánchez, 2005, p. 52; Subirats, 2008, p. 37.

<sup>6</sup> Una compilación de las diferentes definiciones de políticas públicas, puede verse en Pastor Albaladejo, 2014, p. 20.

ción pública de una verdadera política pública formalizada. Recientemente, Subirats ha sintetizado los elementos constitutivos de una política pública sobre los que existe un mayor acuerdo en el ámbito académico de la politología, y que se encuentran presentes en la siguiente definición del concepto de política públicas:

una política pública se definiría como una serie de decisiones o de acciones, intencionalmente coherentes, tomadas por diferentes actores, públicos y a veces no públicos —cuyos recursos, nexos institucionales e intereses varían—, a fin de resolver de manera puntual un problema políticamente definido como colectivo. Este conjunto de decisiones y acciones da lugar a actos formales, con un grado de obligatoriedad variable, tendentes a modificar la conducta de grupos sociales que, se supone originaron el problema colectivo a resolver (...)<sup>7</sup>

Este tipo de definiciones nos permitirá el estudio de una política pública ya institucionalizada, constituida por acciones programadas, coordinadas y efectivas, tomadas por parte de los poderes públicos para resolver un problema determinado, y caracterizada por una serie de productos como son el establecimiento de programas de acción, los actos formales de implementación, y su posterior evaluación. Sin embargo, la investigación histórica de los momentos iniciales del proceso de formación de una política, en los que aún no se puede hablar de verdadera institucionalización, requiere que se tenga en cuenta una conceptualización menos restrictiva de las políticas públicas, entendiendo estas como «un curso de acción seguido por un actor o conjunto de actores para tratar un problema público»<sup>8</sup>, lo que lleva a algunos autores a hablar más de acción pública que de políticas públicas<sup>9</sup>. Si bien esta última definición puede resultar menos operativa como instrumento analítico, a cambio, nos permitirá fijar la atención en un aspecto de suma importancia, que normalmente no es objeto de atención en el clásico análisis de políticas públicas: las acciones públicas menos formalizadas, como pueden ser las simples declaraciones de intenciones, la introducción de una partida de gasto en los presupuestos públicos o la institución de una estructura bu-

---

<sup>7</sup> Subirats, 2008, p. 38.

<sup>8</sup> Pérez Sánchez, 2005, p. 52.

<sup>9</sup> Thoenig, 1997.

rocrática *ad hoc*, las cuales podrían ser consideradas suficientes para la existencia de una política pública<sup>10</sup>.

En este trabajo se aboga por la investigación del origen y evolución de las políticas públicas durante el franquismo desde un enfoque descriptivo-interpretativo, mediante el estudio de la acción pública llevada a cabo por diversos actores, desde los primeros momentos de una determinada categoría de política pública hasta su evolución hacia una cierta institucionalización. Para ello se establecerá un marco analítico que permita la interpretación de una determinada política pública como:

un conjunto de decisiones y acciones que resultan de interacciones repetidas entre actores públicos, y privados, cuyas conductas se ven influenciadas por los recursos de que disponen y por las reglas institucionales generales —concernientes al funcionamiento global del sistema político— y específicas —propias al ámbito de intervención en cuestión—<sup>11</sup>.

Así, se examinará el surgimiento y desarrollo de la acción pública como resultado de las interacciones entre unos actores, con unos intereses y capacidades para influir en las decisiones públicas, en el marco de unos contextos —políticos, administrativos, económicos, sociales, culturales y técnicos— cambiantes con el tiempo.

Como primer elemento del marco analítico descrito, se considerará como actor a cualquier individuo, grupo de individuos u organización que trata de influir deliberadamente en la acción pública para hacer frente a un determinado problema público<sup>12</sup>. Así, los enfoques más clásicos consideran que solo son unos determinados actores los que tienen el poder de decisión: teoría elitista, enfoque pluralista, respuesta tecnocrática, neocorporativismo o respuesta marxista. Sin embargo, en el marco analítico aquí propuesto nos adherimos a los recientes enfoques basados en las redes de políticas públicas<sup>13</sup>, que permiten incluir a una gran variedad de actores, tanto públicos como privados, interactuando entre sí para influir en la acción pública.

El segundo elemento del marco de análisis propuesto toma en consideración las motivaciones o intereses de los actores. Las teorías sobre la motivación en las políticas públicas oscilan entre dos polos, correspon-

---

<sup>10</sup> Regonini, 1990-1991, p. 60.

<sup>11</sup> Subirats, 2008, p. 116.

<sup>12</sup> Se ha seguido la definición y clasificación de actores establecida en Real Dato, 2005, 78-87.

<sup>13</sup> Para un análisis de las redes de políticas públicas, véase: Harguindéguy, 2015, pp. 123-129.

dientes a la ya clásica dicotomía agente-estructura<sup>14</sup>. En primer lugar, las teorías centradas en el agente postulan que los actores son seres racionales, con preferencias claras, jerarquizadas y estables, y que tienen acceso a toda la información disponible y son capaces de desarrollar estrategias para conseguir sus fines (teorías de la elección racional). Por otra parte, las teorías centradas en los factores exógenos propugnan que es el contexto institucional el que determina las preferencias de los actores (institucionalismo clásico). En el marco analítico propuesto se adopta una postura próxima al neoinstitucionalismo, como forma de superación de esta dicotomía agente-estructura, según la cual las instituciones pueden constreñir las estrategias de los actores, pero, a su vez, las instituciones son también resultado de las estrategias deliberadas por parte de los actores.

Más concretamente, dentro de la corriente neoinstitucionalista, consideraremos las siguientes aportaciones del neoinstitucionalismo histórico<sup>15</sup>: (i) se concede especial importancia a las decisiones tomadas en las etapas iniciales de constitución de una determinada política pública, las cuales condicionan en buena medida las decisiones posteriores; (ii) las instituciones son definidas como conjunto de normas, reglas, conocimientos y rutinas que se consideran apropiadas por los agentes, incluyendo tanto a las normas y reglas más formales como a las rutinas menos formalizadas, es decir, prácticas informales llevadas a cabo en períodos tempranos de la constitución de una política pública, que por su reiteración terminan por institucionalizarse en las etapas posteriores; (iii) el neoinstitucionalismo histórico deja espacio para otros factores conformadores de la acción, como son el papel de las ideas en las estrategias a seguir por los actores<sup>16</sup> y la cultura, como generadora de estilos de gestión particulares para la resolución de problemas públicos<sup>17</sup>; y (iv) la caracterización de las interacciones entre actores, así como sus estrategias, se realiza por métodos inductivos, estudiando la historia y características de cada caso particular.

---

<sup>14</sup> Una aproximación a las respuestas dadas por la literatura del análisis de las políticas públicas a estas cuestiones, puede consultarse en: Real Dato, 2005, 91-96.

<sup>15</sup> Para una síntesis de las corrientes neoinstitucionalistas, véase: Hall y Taylor, 1996.

<sup>16</sup> El papel de las ideas en el análisis de las políticas públicas ha sido reintroducido a través de teorías como la de los cambios paradigmáticos o el marco de las coaliciones promotoras. Para una síntesis sobre estas teorías, véase: Harguindéguy, 2015, pp. 151-155.

<sup>17</sup> Véase las teorías culturalistas: Douglas y Wildavsky, 1982; Thompson, Ellis y Wildavsky, 1990.



Como tercer elemento del marco analítico, las interacciones entre los agentes dependerá de sus capacidades o factores que promueven o dificultan su participación en el proceso de formación de las políticas públicas, que, a su vez, es función de los recursos que poseen los actores, tales como los recursos económicos, humanos, organizacionales, posicionales, recursos de información, capital social o autoridad política y pública<sup>18</sup>.

Otro elemento a tener en cuenta es el cambio en las políticas públicas. Una de las críticas que se hace al neoinstitucionalismo histórico es su supuesta incapacidad para explicar el cambio de las políticas. Por ello, es necesario superar su aparente carácter finalista, que parece determinar el camino a seguir en el proceso de institucionalización de una determinada política pública a partir de las decisiones tomadas en una primera etapa. Nuestro modelo analítico es lo suficientemente flexible para poder considerar que los intereses, las instituciones y las ideas, puedan ser motor del cambio, incorporando algunas de las teorías que toman como objeto de estudio el cambio en las políticas públicas. En primer lugar, la teoría del modelo del equilibrio discontinuo o puntuado<sup>19</sup> establece la hipótesis de que las políticas públicas tienden a atravesar largos períodos de estabilidad, interrumpidos por cambios bruscos en el conjunto de actores que influye en la acción pública y en las estructuras de interacción entre estos. Este modelo permite entender por qué algunas políticas se mantienen constantes durante un cierto período de tiempo, para evolucionar de forma brusca en un momento determinado. Otro de los marcos teóricos más influyentes sobre el cambio en las políticas es el denominado marco de las coaliciones de apoyo o promotoras<sup>20</sup>, el cual reintroduce el papel de las ideas en el análisis de las políticas públicas. Así, los actores de un determinado subsistema de políticas públicas se dividen y organizan en varias coaliciones, formada cada una de ellas por actores que comparten visiones similares sobre la resolución de un problema público, es decir, cada una con su posición ideológica que guiará las preferencias y estrategias de estos actores. El cambio en una cierta política pública surgiría

---

<sup>18</sup> Una clasificación de las diferentes categorías de recursos, se encuentra recogida en Real Dato, 2005, 88-91.

<sup>19</sup> Para un análisis del modelo del equilibrio puntual, véase: Harguindéguy, 2015, pp. 208-210.

<sup>20</sup> Una breve exposición sobre cómo el marco de las coaliciones de apoyo o promotoras permite explicar los cambios que se producen en las políticas públicas, puede consultarse Real Dato, 2005, 103-104.

por modificaciones en las relaciones que se establecen entre estas coaliciones en su lucha por ser la coalición que lidere el cambio o por modificaciones dentro de una misma coalición dominante.

Este modelo de análisis expuesto no es una teoría sino más bien una herramienta analítica que se mantiene lo más neutral posible con respecto a teorías específicas sobre cuáles son los actores que tiene poder de decisión, el origen de sus motivaciones y el papel que tienen variables como las instituciones o las ideas en la conformación de los intereses de los actores. Por otra parte, el modelo también se muestra abierto a la comprobación de las diferentes teorías existentes acerca del cambio en las políticas públicas. Así, la aplicación del modelo expuesto nos permite contrastar en cada caso concreto una gran variedad de teorías específicas, sin presuponer de antemano que una determinada teoría es válida y aplicable sea cual sea el caso de estudio. Al fin y al cabo, la principal calidad de la investigación histórica de las políticas públicas consiste en conjugar imaginación y sentido común, ya que cada caso es particular y requerirá un tipo de análisis específico<sup>21</sup>.

### 3. LAS POLÍTICAS DE VIVIENDAS SOCIALES DURANTE EL FRANQUISMO

Por una parte, son muchos los autores que sostienen que hasta la llegada de la Democracia, tras la dictadura franquista, no se puede hablar de un verdadero Estado del Bienestar en España, caracterizado por un gran volumen de prestaciones sociales, una voluntad redistributiva y una aplicación universal. Bajo estas tesis subyace una identificación entre Estado del Bienestar y democracia política, como elementos de un mismo proceso<sup>22</sup>. Por otra parte, otros autores sitúan los antecedentes del Estado del Bienestar en España en el período de segundo franquismo, en lo que denominan Estado Autoritario del Bienestar<sup>23</sup>. Bajo esta perspectiva, la diferencia entre un Estado Providencia o Benefactor y un Estado Democrático del Bienestar sería más de grado o intensidad que de naturaleza<sup>24</sup>. El caso es que en los años sesenta y setenta se produjo en el país un cierto bienestar que pudo contribuir al mayor o menor consentimiento que el

---

<sup>21</sup> Harguindéguy, 2015, p. 37.

<sup>22</sup> Una síntesis de los autores que cuestionan el Estado del Bienestar para el período del franquismo, puede verse en: Fuertes Muñoz, 2017, p. 206.

<sup>23</sup> Rodríguez Cabrero, 1989, p. 81.

<sup>24</sup> Comín, 2007, p. 69.

régimen franquista alcanzó durante su larga existencia, lo que ya de por sí justifica el interés en el estudio del desarrollo del bienestar en España durante el segundo franquismo, y, más concretamente, el interés que suscitan las políticas sociales emprendidas en esos años.

En la actualidad, desde una visión estrictamente economicista, con frecuencia se asocia el Estado del Bienestar con la existencia de partidas presupuestarias de gasto público, lo que lleva a limitar su objeto de estudio a los mecanismos redistributivos establecidos para la transferencia de las rentas y a la implantación en España del régimen de la Seguridad Social. Esta visión estrecha del concepto de Estado del Bienestar asume que los gastos en materia de viviendas no son gastos sociales ni redistributivos<sup>25</sup>. Por ello, las políticas sociales que han captado principalmente la atención de los investigadores del Estado del Bienestar han sido las políticas de previsión social y seguridad social<sup>26</sup>.

Desde la Historia de la Arquitectura se han venido estudiando las políticas de viviendas sociales durante el franquismo desde diferentes puntos de vista como son, entre otros, el proceso de formación de las políticas, los resultados obtenidos, el análisis de cómo la legislación marcó el modo de acceso a la vivienda o cómo los cambios en los programas de necesidades constructivas diferenció la vivienda económica de aquella otra destinada a una clase media ascendente<sup>27</sup>. Respecto al modo de acceso a las viviendas sociales, desde la aprobación de Ley de viviendas protegidas de 1939 hasta el Real Decreto 2960/1976 de Viviendas de Protección Oficial, inclusive, la política de la vivienda protegida en España no reguló la figura del adquirente de inmuebles, por lo que potencialmente cualquier persona podía adquirir una vivienda de protección oficial<sup>28</sup>. Así, la vivienda era considerada de carácter social solo por la limitación que se hacía en la legislación de las superficies máximas a construir y a su coste de ejecución, lo que abarataba el precio de la vivienda, no estableciéndose requisitos de renta para sus destinatarios<sup>29</sup>.

---

<sup>25</sup> Comín, 2007, p. 68.

<sup>26</sup> Para una síntesis de los cambios que sufrió la previsión social en España durante el franquismo, véase García Padilla, 1990.

<sup>27</sup> Moya, 1983; Sambricio, 2009, 2014; Sambricio y Sánchez, 2008.

<sup>28</sup> Parreño, 2003.

<sup>29</sup> Una síntesis de la evolución de la legislación en torno a la política de vivienda en España, se recoge en Moya, 1983.

Sin embargo, una mayor atención hacia la distinción entre la norma y las prácticas llevadas a cabo, nos permite revelar los mecanismos que los poderes públicos desplegaban a nivel local para atender las necesidades más urgentes de la población en cuanto a vivienda se refería. Con frecuencia se supone la existencia de un actor principal y casi único, el Ministerio de Vivienda y los organismos bajo su control, de modo que implícitamente se asume una supuesta unidad de acción por la que las políticas estatales son reproducidas a la escala provincial y municipal. Sin embargo, se reconocen numerosos actores a escala local con capacidad de agencia, como eran los gobernadores civiles, alcaldes, ayuntamientos, burocracia administrativa y las asociaciones vecinales, que interactuaban con sus recursos movidos por sus intereses, y que podían llegar a modificar las reglas del juego establecidas por el gobierno.

En el caso de ciudades como Sevilla o Valencia resulta patente la distinción que se ha establecido entre las normas dictadas sobre la vivienda social y su aplicación a escala local. Las continuas inundaciones a las que se veían sometidas estas ciudades dañaban el ya de por sí deteriorado parque de viviendas existente y agravaba la situación preexistente del chabolismo en el extrarradio. Las inundaciones de Sevilla en 1947 y 1948 dejaron sin vivienda a una gran cantidad de familias por lo que se tuvieron que habilitar refugios para su albergue en tanto se construían las viviendas programadas en los planes de viviendas estatales. Por otra parte, la riada de Valencia de 1949 llevó también a la construcción de albergues provisionales mientras se procedía a la construcción de las viviendas previstas en los planes que se aprobaron esa ciudad. En octubre de 1957 tuvo lugar en Valencia la conocida como Gran Riada del Turia, que dio lugar al Plan Riada, que tenía como objetivo la construcción de 2.500 nuevas viviendas para cubrir las necesidades provocadas por la inundación. Por último, al comenzar la década de los sesenta, en noviembre de 1961, tuvo lugar en Sevilla la inundación conocida como la Riada del Tamarguillo, que anegó más de un tercio de la ciudad.

Como se puede apreciar, en estas ciudades se crearon unas necesidades que no podían ser satisfechas solamente con las políticas de viviendas sociales establecidas por el gobierno, lo que llevó al desarrollo de unos mecanismos de acción pública a nivel local para enfrentar el problema. Por la gravedad de la situación creada en el acceso a la vivienda y por la extensión en el tiempo de este problema, la ciudad de Sevilla se presenta como un caso de estudio muy adecuado para probar el marco

analítico propuesto anteriormente para el estudio histórico de las políticas públicas.

4. LAS POLÍTICAS DE VIVIENDAS SOCIALES EN SEVILLA DURANTE EL SEGUNDO FRANQUISMO

El veinticinco de noviembre de 1961 dio comienzo una de las mayores inundaciones sufridas por la ciudad de Sevilla en el siglo XX, provocadas por la rotura del muro de defensa que canalizaba el arroyo Tamarguillo<sup>30</sup>. Las investigaciones recientes demuestran que en décadas anteriores este muro ya había sufrido roturas y desperfectos por el aumento del nivel de agua del arroyo<sup>31</sup>. Como consecuencia, las aguas comenzaron a inundar la ciudad, alcanzándose el día veintiséis de noviembre su máxima extensión. Las informaciones oficiales cifraron la superficie inundada en 552 hectáreas<sup>32</sup>. Sin embargo, un estudio reciente ha revaluado esta cifra, estimando la superficie cubierta por las aguas en 3.448 hectáreas, algo más de seis veces la superficie ofrecida por las autoridades<sup>33</sup>. En los días siguientes, tras el taponamiento de las brechas del muro, las aguas fueron descendiendo, no llegándose a alcanzar la normalidad hasta el día treinta de noviembre.

Durante los primeros días de la inundación las autoridades trataron de paliar las necesidades más inmediatas de las familias que habían perdido su vivienda. Así, el veintiocho de noviembre se contabilizaron cerca de 1.800 personas alojadas en los refugios provisionales que se instalaron para la ocasión. Las necesidades de las familias en estos refugios fueron atendidas principalmente por Auxilio Social y Cáritas, con el suministro de comida, mantas y medicamentos. Sin embargo, pronto se apreció que la necesidad de viviendas no era un problema puntual que se pudiera resolver mediante el alojamiento provisional en tanto desaparecían los efectos de la inundación. Por el contrario, el número de viviendas reconocidas como inhabitables crecía con el paso de los días, lo que convertía el problema de la vivienda en un problema estructural. Por

---

<sup>30</sup> Un tratamiento muy completo sobre la riada del Tamarguillo de 1961, se encuentra recogido en el estudio de Salas, 2011, y, más recientemente, en Díaz Del Olmo y Almoguera, 2014.

<sup>31</sup> Solís Ruiz, 2016, p. 295.

<sup>32</sup> AMS (Archivo Municipal de Sevilla), Legado Gregorio Cabeza, Avance de estudio sobre el estado de la vivienda en la ciudad. Plano con las zonas inundadas, 1961.

<sup>33</sup> Díaz Del Olmo y Almoguera, 2014.

ello, el Consejo de Ministros tomó la decisión de nombrar al ministro sin cartera, Pedro Gual Villalbí, como «delegado permanente del gobierno para la reparación de daños en Sevilla»<sup>34</sup>.

El tres de diciembre de 1961, ocho días después de la rotura del muro del Tamarguillo, llegó a Sevilla el recién nombrado delegado del gobierno, Pedro Gual Villalbí. La primera medida que tomó fue la creación de varias comisiones para la gestión de las consecuencias de la inundación. De todas ellas, la que tuvo mayor importancia y repercusión en el futuro, sería la primera comisión de Aposentamiento, Damnificados y Viviendas, la cual gestionó el alojamiento de 1.086 familias, con un total de 4.652 personas, en 11 refugios provisionales<sup>35</sup>. A finales de diciembre de 1961 tuvo lugar una segunda inundación que, si bien no tuvo las graves consecuencias de la riada anterior, agravó el ya de por sí deteriorado caserío de la ciudad. La medida de mayor alcance adoptada fue la encomienda a la Obra Sindical del Hogar para la construcción de 2.000 alojamientos provisionales<sup>36</sup>, las popularmente conocidas como las «casitas bajas» del polígono de San Pablo, destinadas a las familias albergadas en los refugios.

Una vez finalizada la evacuación de los refugios a las casitas bajas de San Pablo, el gobierno dio por cumplida la misión. Sin embargo, a pesar de la construcción de las viviendas provisionales de San Pablo, aún figuraban 1.105 familias en el censo de necesidades de viviendas, pertenecientes a las zonas suburbanas de la ciudad<sup>37</sup>. Tras la retirada de la intervención directa del Estado, la resolución del problema de los refugios provisionales pasó a depender de la denominada Secretaría de Viviendas y Refugios, un organismo municipal en dependencia directa del alcalde de la ciudad, que nunca fue formalmente creado ni tuvo una dotación presupuestaria específica. Al frente de este organismo se situó Gregorio Cabeza, un funcionario del Estado que había participado activamente en

---

<sup>34</sup> Decreto 2337/1961, de 1 de diciembre, por el que se nombra «Delegado permanente pro-reparación de daños en Sevilla» al Ministro sin cartera don Pedro Gual Villalbí. BOE nº 301, 18-XII-1961.

<sup>35</sup> AMS, Legado Gregorio Cabeza, Comisión Primera de Aposentamiento de Damnificados, Refugios y Viviendas. Memoria-informe de la labor realizada, 8 de agosto de 1962.

<sup>36</sup> Decreto 2479/1961, de 16 de diciembre, por el que se encomienda a la Obra Sindical del Hogar la construcción de dos mil alojamientos familiares en Sevilla.

<sup>37</sup> AMS. Legado Gregorio Cabeza. Memoria-resumen de la labor desarrollada por la Comisión distribuidora de los alojamientos provisionales de San Pablo, durante el tiempo comprendido entre los días 15 de marzo al 28 de mayo de 1962.

las labores de la primera Comisión de Aposentamiento. Con esta nueva etapa se inició el desarrollo de todo un sistema burocrático con el que se gestionó el alojamiento de un total de algo más de 150.000 personas en los más de 25 refugios provisionales creados, en tanto se les procuraba la adjudicación de una de las viviendas definitivas construidas por los organismos públicos<sup>38</sup>. Esta situación duró hasta el año 1977, en el que desapareció el último refugio, fruto de las presiones políticas y sociales en el contexto de la transición a la democracia que se estaba experimentando.

Hasta aquí los relatos descriptivos ya conocidos sobre la gestión de la vivienda social en Sevilla tras la catástrofe del Tamarguillo<sup>39</sup>. Así, la Sevilla de los años sesenta y setenta ha sido caracterizada como la «ciudad de los refugios»<sup>40</sup>, una situación hasta entonces desconocida para la ciudad, cuya excepcionalidad dentro del ámbito nacional también ha sido destacada<sup>41</sup>. Por otra parte, para la resolución de los problemas creados de vivienda se habría recurrido a un novedoso sistema burocrático personalizado en la figura de Gregorio Cabeza, el «Hombre Providencia»<sup>42</sup>, un funcionario estatal al servicio de la administración municipal.

Sin embargo, un estudio más detenido siguiendo el marco analítico propuesto en este trabajo, nos llevará a interpretar el proceso por el que se llevaron a cabo determinadas acciones públicas para la resolución del problema de la vivienda social en la ciudad de Sevilla en esos años. Para ello es necesario acudir a fuentes que documenten los procesos de toma de decisiones de una gran variedad de agentes con capacidad de influencia en las mismas. En este sentido, se hace imprescindible la localización de los expedientes técnicos-administrativos formados con ocasión de los procesos de alojamiento de las familias sin hogar en los refugios y de los procedimientos de adjudicación de las viviendas que se iban construyendo. Así, las principales fuentes consultadas han sido las siguientes. En primer lugar, los expedientes creados por la Secretaría de Viviendas y Refugios para la gestión de los refugios y las adjudicaciones de viviendas, depositados en el fondo Legado Gregorio Cabezas del Archivo Municipal de Sevilla (AMS), complementados con la documentación del archivo personal de Gregorio Cabeza (APGC), conservada por uno de sus

---

<sup>38</sup> Salas, 2011, p.129.

<sup>39</sup> Véanse los estudios de Castillo Guerrero, 2013, 2014.

<sup>40</sup> *Ibidem*.

<sup>41</sup> Salas, 2011, p. 218.

<sup>42</sup> Salas, 2011, p. 340.



hijos, José María Cabeza. Por otra parte, se ha accedido a los archivos personales de los alcaldes Juan Fernández Rodríguez García del Busto (APJF) y Fernando de Parias Merry (APFP)<sup>43</sup>.

A partir de la investigación realizada sobre las fuentes descritas, a continuación se destacarán tres líneas interpretativas sobre el proceso de conformación de la acción pública desarrollada en torno a las viviendas sociales en Sevilla durante el segundo franquismo.

#### 4.1. Sevilla, «ciudad de los refugios». ¿Una situación nueva?

De acuerdo a las descripciones de la historiografía ya descritas con anterioridad, Sevilla se convirtió en la denominada ciudad de los refugios, lo que resultaba ser una situación no conocida hasta esa fecha, a partir de la cual se desarrollaron unas políticas novedosas para el albergue de las familias sin hogar en refugios, como paso previo a la adjudicación de una vivienda definitiva.

Sin embargo, la adopción del marco analítico propuesto nos permitirá matizar estas afirmaciones. Para ello, se considerarán las premisas ya expuestas del neoinstitucionalismo histórico, según las cuales se tomarán en cuenta: (i) la importancia de las decisiones tomadas en las etapas iniciales de la adopción de las políticas en torno a la resolución del problema de la vivienda por las inundaciones en Sevilla; (ii) y las prácticas informales y tipo de cultura administrativa que se llevaron a cabo para la gestión del alojamiento de las familias sin hogar, mediadas por la experiencia de décadas anteriores.

La situación en la que se encontraba una gran parte de las viviendas de la ciudad de Sevilla en los años cuarenta y cincuenta, era deplorable, con casas muy antiguas, mal conservadas y deterioradas. Esta situación se agravaba como consecuencia de las periódicas inundaciones que arruinaban aún más el caserío. Así, cada vez que tenía lugar una nueva riada, miles de personas quedaban sin hogar, como consecuencia de la destrucción de sus viviendas y de los desahucios practicados tras la declaración de ruina de los inmuebles. Para paliar esta situación, durante los años cuarenta se adoptó una solución que se institucionalizaría posteriormente tras la gravísima riada del Tamarguillo del año 1961: la crea-

---

<sup>43</sup> La localización y explotación de los archivos personales de estos alcaldes ha sido obra del investigador Carlos Sánchez Fernández, como parte de las fuentes empleadas para la elaboración de su tesis doctoral, habiendo cedido el uso de parte de sus documentos para la elaboración de este trabajo. Véase Sánchez Fernández, 2016.



ción de refugios provisionales para albergar a las familias que habían perdido sus viviendas, en tanto se les procuraba el acceso a una vivienda definitiva.

En las inundaciones de 1940 y 1941, las autoridades locales se ocuparon de alojar en edificios municipales a las familias cuyas viviendas quedaron en situación de inhabilitación. La necesidad de albergar a algo más de siete mil personas durante la riada de 1947, llevó a las autoridades municipales a crear un total de dieciséis refugios, lo que resultaba ser una situación desconocida hasta esa fecha por el gran número de albergues que fue necesario habilitar. Cuando comenzó la riada de 1948 todavía continuaban albergadas en el refugio del Tejar del Moro alrededor de dos mil personas, como consecuencia de la inundación que tuvo lugar el año anterior, en espera de las doscientas viviendas que Regiones Devastadas había comenzado a construir en Amate. Al finalizar la inundación de 1948 los refugios acogían a algo más de seis mil personas, y un año más tarde aún continuaban en esos albergues aproximadamente mil quinientas. Esta situación se repitió durante las riadas de los años cincuenta, pasando por los refugios durante esa década alrededor de siete mil personas. Así, los refugios denominados «provisionales» comenzaron a tener un carácter de ocupación permanente, convirtiéndose la situación de las familias refugiadas en un problema estructural, y no en un mero problema coyuntural ante una situación de emergencia<sup>44</sup>.

Cuando tuvo lugar la catástrofe de la riada del Tamarguillo en el año 1961, ya se disponía de una experiencia previa en la gestión de refugios para las familias que habían perdido su hogar y en la adjudicación de las doscientas viviendas que se construyeron en la zona de Amate. La comisión de emergencia creada durante las primeras horas procedió durante los siguientes días a la evacuación y traslado a los refugios que se habilitaron para la ocasión. Posteriormente, la comisión de Aposentamiento, Damnificados y Viviendas, creada por el delegado gubernativo, Pedro Gual Villalbí, siguió con la labor de procurar alojamiento a las familias damnificadas. Así, en los refugios ingresaron cerca de cinco mil personas y se repararon algo más de mil viviendas, lo que permitió resolver el alojamiento de cerca de seis mil personas más<sup>45</sup>. En marzo del

---

<sup>44</sup> Solís Ruiz, 2016, pp. 288-291.

<sup>45</sup> AMS, Legado Gregorio Cabeza, Comisión Primera de Aposentamiento de Damnificados, Refugios y Viviendas. Memoria-informe de la labor realizada, 8 de agosto de 1962.

año 1962 se constituyó una comisión para la distribución de los dos mil alojamientos provisionales que se habían construido en el Polígono de San Pablo para paliar las necesidades de vivienda tras la riada. El proceso de adjudicación de los alojamientos se realizaría:

(...) previo estudio de cada familia para determinar sus condiciones morales y número de miembros que la componen, excluyéndose los que llevan vida de grave escándalo público, están dentro del concepto legal de vagos y maleantes, o no tienen medio de vida conocido<sup>46</sup>.

Una vez entregadas las casas provisionales de San Pablo, aún quedaban algo más de mil personas en los refugios de Los Ciegos y de Luca de Tena, y en torno a otras mil en los diferentes suburbios de la ciudad<sup>47</sup>. Por ello, a mediados de 1962 era necesario continuar la gestión para procurar el alojamiento de estas personas. Así, la comisión de Aposentamiento, creada por Pedro Gual Villalbí en los primeros días de la catástrofe, pasa a denominarse Secretaría municipal de Viviendas y Refugios, un organismo adscrito directamente a la alcaldía de Mariano Pérez de Ayala<sup>48</sup>.

Al frente de esta secretaría se sitúa a Gregorio Cabeza, un funcionario del Estado en comisión de servicio para desempeñar esta función, y que ya disponía de la experiencia previa de su trabajo con la comisión de Aposentamiento. El procedimiento para la adjudicación de las viviendas en construcción se volvió cada vez más complejo, como consecuencia del creciente número de desahucios de viviendas declaradas en situación de ruina y por el gran número de personas cuyo alojamiento se tenía que gestionar.

Como punto de partida de este sistema se elaboró un censo de necesidades de vivienda que se mantenía permanentemente actualizado. El censo clasificaba a las familias según el tipo de vivienda precaria en la que habitaban o según su situación económica y personal. Así, se establecían las siguientes categorías: familias alojadas en refugios, afectadas por expropiaciones y desalojos forzosos, habitando en piezas insuficien-

---

<sup>46</sup> AMS. Legado Gregorio Cabeza. Memoria-resumen de la labor desarrollada por la Comisión distribuidora de los alojamientos provisionales de San Pablo, durante el tiempo comprendido entre los días 15 de marzo al 28 de mayo de 1962.

<sup>47</sup> *Ibidem*.

<sup>48</sup> APJF (Archivo personal del alcalde Juan Fernández). Informe de Gregorio Cabeza al Gobernador Civil. 16 de enero de 1970.

tes e insalubres, futuros matrimonios, trabajadores en la capital con residencia forzada en pueblos de la provincia, habitantes en zonas suburbanas, en casas a diario, subarriendos o realquilados, procedentes de desahucios judiciales y laborales, y en hogares compartidos o en precario<sup>49</sup>. A partir de estos censos se elaboraban listados ordenados de las familias demandantes de vivienda, atendiendo prioritariamente a las familias más necesitadas, con mayor número de miembros y menor capacidad económica, y, manteniendo un riguroso orden de antigüedad en igualdad de condiciones.

Conforme avanza la década de los sesenta, el estado del caserío de la ciudad empeora y cada vez son más numerosos los desahucios por la declaración en ruina de los inmuebles, solicitada por sus propietarios con la intención especulativa de expulsar a los inquilinos de sus inmuebles, en el marco de una regulación del mercado de alquiler que congela las rentas y posibilita los contratos indefinidos prorrogables a voluntad del inquilino. Así, los refugios se nutrían principalmente de las familias de los suburbios y de las procedentes de desahucios. La permanencia en uno de los refugios se podía alargar hasta varios años, en espera de la adjudicación de uno de los inmuebles que estaban siendo construidos por los diferentes organismos públicos. Por este motivo, los refugios en Sevilla fueron conocidos por el sobrenombre de «purgatorio de la ciudad»<sup>50</sup>.

Así, desde el año 1964 se puede hablar de la institucionalización de todo un sistema burocrático, centrado en la Secretaría de Viviendas y Refugios, cuyos antecedentes más inmediatos se remontan a los años cuarenta. Este organismo municipal gestionaba el complejo proceso que una familia sin hogar tenía que sufrir para pasar desde los suburbios y casas en ruina, a los refugios y viviendas provisionales, hasta conseguir la adjudicación de una de las viviendas construidas por los organismos oficiales<sup>51</sup>.

---

<sup>49</sup> Categorías extraídas de los numerosos censos de viviendas elaborados por la Secretaría de Viviendas y Refugios, en AMS. Legado Gregorio Cabeza. Censos de necesidades de viviendas.

<sup>50</sup> Salas, 2011, p. 170.

<sup>51</sup> Para una síntesis descriptiva de la actividad de la Secretaría de Viviendas y Refugios, véase: Martín García, 1996, pp. 216-230.

#### 4.2. Las políticas públicas en el franquismo. ¿Unidad de acción?

Las políticas públicas durante el franquismo se caracterizan por una serie de decisiones públicas que toman la forma de legislación dictada. Sin embargo, las políticas públicas implican mucho más que una normativa para regular un sector determinado. También incluyen la implementación de estas decisiones a nivel local a través de actos más o menos formales. Por ello, cabe preguntarse si durante la dictadura se dio una unidad de acción entre los diferentes actores gubernativos que permitiese la fiel reproducción de la legislación estatal hasta el nivel local, o si, por el contrario, existieron diversos actores con capacidad para influir tanto en la definiciones de las políticas públicas y en su puesta en práctica.

En el proceso de formación de las políticas de viviendas sociales en Sevilla durante el segundo franquismo, se aprecia la existencia de una gran variedad de actores que participan en la resolución del problema de acceso a la vivienda por parte de los sectores de la sociedad más desfavorecidos.

Al comenzar la década de los sesenta, el Instituto Nacional de la Vivienda (INV) continúa siendo el mayor promotor público de construcción de viviendas<sup>52</sup>. Así, en estos años el INV promueve la construcción de 1.200 viviendas del grupo Felipe II, en el Tiro de Línea, y 1964 viviendas en la barriada Madre de Dios. Además, el gobierno dictó medidas excepcionales al margen de los planes nacionales de viviendas, como fueron: (i) acelerar las obras de parte de las viviendas previstas en el polígono de San Pablo, lo que dio lugar a la construcción de las 2.000 casitas bajas de San Pablo; (ii) la construcción de la Unidad Vecinal de Absorción (UVA) de la barriada Juan XXIII, en la zona de Amate, compuesta por 1.000 viviendas; y (iii) la ejecución de 1.008 alojamientos de viviendas prefabricadas en la barriada de la Paz, en el polígono Sur.

Por otra parte, la actividad principal de la Obra Sindical del Hogar (OSH) era la de constituirse en entidad constructora de las iniciativas financiadas por el INV. Sin embargo la OSH también promovió por sí misma la construcción de algunos grupos de viviendas en Sevilla. Entre ellos

---

<sup>52</sup> Los datos de la actividad promotora del Instituto Nacional de la Vivienda en Sevilla han sido extraídos de un informe emitido por la Secretaría de Viviendas y Refugios, en AMS. Legado Gregorio Cabeza. Núcleos de viviendas levantadas en Sevilla por entidades oficiales e iniciativa privada desde el año 1940.

destaca la promoción y construcción de 968 pisos en la barriada Virgen de los Reyes, construida en 1957, pero que resultó ser un rotundo fracaso. La barriada tuvo que ser demolida por ruina a principios de la década de los ochenta, debido a deficiencias en el proyecto y ejecución de la obra por parte de la OSH<sup>53</sup>.

La aportación municipal a las viviendas sociales se hizo principalmente a través del Patronato Municipal de la Vivienda, mediante la promoción de la construcción a finales de los años sesenta de 1.250 pisos en la barriada de la Oliva, ubicada en el polígono Sur. No obstante, el ayuntamiento hispalense también actuó como promotor por sí mismo en la construcción de 665 pisos en la barriada de la Barzola, con el objeto de acoger la evacuación masiva de la céntrica zona de San Julián, como paso previo a la demolición de sus inmuebles para realizar la reforma interior de la ciudad que por entonces se estaba proyectando<sup>54</sup>.

La Iglesia también se implicó mediante el impulso dado por el cardenal Bueno Monreal a la intervención de Cáritas y algunas hermandades de penitencia de la ciudad, en la financiación de la construcción de los pabellones del nuevo refugio de Charco Redondo. Estos pabellones, utilizados a modo de refugios más estables, fueron construidos sobre terrenos cedidos por la diputación provincial, y financiados por el ayuntamiento, la diputación provincial, el gobierno civil, Cáritas, las hermandades de la Virgen de la Estrella y de Jesús de las Penas, la emisora local La Voz del Guadalquivir, el diario Pueblo y otras empresas de la ciudad<sup>55</sup>. Este refugio permaneció activo desde su primera ocupación en diciembre de 1966 hasta su clausura y demolición a finales de 1975<sup>56</sup>.

Las viviendas promovidas por el INV y la OSH conforme a las previsiones de los diferentes planes de viviendas, eran adjudicadas de acuerdo a las normas dictadas por el Ministerio de la Vivienda. Estas normas reservaban unos determinados cupos de viviendas para su adjudicación por parte de diferentes organismos. Una de las distribuciones más utili-

---

<sup>53</sup> APFP (Archivo personal del alcalde Fernando de Parias). Informe sobre la barriada Virgen de los Reyes [suscrito por una comisión creada por la Junta de Gobierno del Colegio de Arquitectos], 4 de diciembre de 1975.

<sup>54</sup> AMS. Legado Gregorio Cabeza. Núcleos de viviendas levantadas en Sevilla por entidades oficiales e iniciativa privada desde el año 1940.

<sup>55</sup> APFP. Informe de la Secretaría de Viviendas y Refugios sobre el patrocinio de los pabellones de Charco Redondo. Sin fecha.

<sup>56</sup> APGC (Archivo personal de Gregorio Cabeza). Datos de los pabellones de Charco Redondo.

zadas fue la siguiente: un 75% de las viviendas para su adjudicación por la Organización Sindical entre los trabajadores encuadrados en alguna de sus secciones sindicales; un 15% para la delegación provincial del Ministerio de la Vivienda; y un 10% para la adjudicación por el ayuntamiento<sup>57</sup>. Sin embargo, conforme se iban terminando las viviendas, se llegaba a acuerdos entre las partes implicadas para alterar estas normas de adjudicación, en favor de aumentar el cupo correspondiente al municipio. Así, por ejemplo, tras la construcción de las 300 viviendas de la segunda fase del grupo de Felipe II, se acordó que el 50% se adjudicarían conforme a las propuestas de la Secretaría de Viviendas y Refugios<sup>58</sup>. Al finalizar la construcción de otras 700 viviendas en las zonas de Felipe II y del polígono de San Pablo, se reservó para el ayuntamiento la cantidad de 200 viviendas, dejando las 500 restantes para el sorteo entre los trabajadores encuadrados en la Organización Sindical<sup>59</sup>. Por otra parte, los pisos construidos de acuerdo a las medidas excepcionales dictadas por el gobierno, no contempladas en los planes de viviendas, fueron adjudicadas directamente por la Secretaría de Viviendas y Refugios<sup>60</sup>.

Al comenzar la década de los setenta, el número de familias alojadas en los refugios y alojamientos provisionales de las casas bajas de San Pablo, ascendían a algo más de 4.000, mientras continuaban los desahucios por la declaración de la ruina de los inmuebles de la ciudad. La necesidad de viviendas de las familias alojadas en los refugios, suburbios y viviendas en ruina o insalubres, y las carentes de viviendas por otras circunstancias como el subarriendo o los futuros matrimonios, se cifraban en algo más de 30.000<sup>61</sup>.

Al comenzar el año 1972 se formalizó la denominada «operación vivienda», organizada conjuntamente por la Delegación Provincial de la Vivienda, la alcaldía, la Secretaría de Viviendas y Refugios, la OSH y la Organización Sindical, con el fin de «hacer desaparecer los refugios alojando a sus familias en los pisos en construcción»<sup>62</sup>. Para ello, se contaba, en primer lugar, con las construcciones del INV: (i) 1.600 viviendas en los

<sup>57</sup> AMS. Legado Gregorio Cabeza. Normas de adjudicación de viviendas del Ministerio de la Vivienda. 1972.

<sup>58</sup> ABC (Sevilla), 31-VIII-1965.

<sup>59</sup> ABC (Sevilla), 29-IV-1966.

<sup>60</sup> AMS. Legado Gregorio Cabeza. Expedientes de adjudicación de viviendas.

<sup>61</sup> AMS. Legado Gregorio Cabeza. Censo de necesidades de viviendas. 31 de diciembre de 1971.

<sup>62</sup> ABC (Sevilla), 22-I-1972.

terrenos que dejarían libre la demolición de las casas bajas de San Pablo; (ii) 1.500 más en la barriada de Las Letanías, en el polígono Sur; (iii) 2.000 viviendas en el polígono Norte, de las cuales 200 corresponderían a unidades vecinales de absorción; y (iv) las conocidas actualmente como las Tres Mil viviendas en el polígono Sur. Por otra parte, el Patronato Municipal de la Vivienda tenía proyectadas en torno a 4.000 viviendas en el núcleo de Pino Montano.

La Secretaría de Viviendas y Refugios adjudicaría las 200 viviendas de la UVA del polígono Norte y el 10% de las viviendas del resto de promociones del INV. Sin embargo, el pleno del ayuntamiento acordó dirigir al Ministerio una petición para que las 1.500 viviendas de la barriada de Las Letanías también fueran adjudicadas por esta secretaría para poder terminar de desalojar los refugios existentes, petición que fue aceptada<sup>63</sup>. Respecto a las 1600 viviendas del polígono de San Pablo, se acordó destinar a la Secretaría de Viviendas y Refugios la cantidad de 500. Como reconocía Gregorio Cabeza, «se ha dejado en suspenso en Sevilla la normativa que regula las adjudicaciones de viviendas mediante sorteos»<sup>64</sup>.

La «operación vivienda» o, como también se denominó posteriormente, el «plan de erradicación de refugios y chabolas», permitió el cierre en 1977 del último refugio de La Corchuela. Desde el año 1961 hasta 1977 pasaron por los refugios un total de 33.578 familias, compuestas por un total de 152.455 personas, antes de que se les adjudicara una de las viviendas construidas por los organismos públicos<sup>65</sup>.

#### *4.3. La Transición a la democracia. ¿Un cambio en las políticas públicas?*

Durante la primera mitad de los años setenta los diferentes refugios existentes en la ciudad fueron clausurados, como consecuencia de la intensa actividad promotora del INV y otros organismos públicos, y de los acuerdos alcanzados para destinar un mayor número de viviendas a la Secretaría de Viviendas y Refugios para su adjudicación a las familias sin hogar. Así, el veinte de diciembre de 1975 cerraron dos de los últimos refugios de la ciudad—Los Merinales y Charco Redondo— quedando solo

---

<sup>63</sup> AMS. Legado Gregorio Cabeza. Referencia al pleno del ayuntamiento de fecha 2 de julio de 1971.

<sup>64</sup> Entrevista realizada a Gregorio Cabeza. En ABC (Sevilla), 20-VI-1976.

<sup>65</sup> ABC (Sevilla), 23-XI-1980.



el complejo levantado en La Corchuela, en espera de la terminación de las viviendas que se estaban construyendo en el polígono Sur.

A partir de este momento comienza un giro en la percepción que se tenía sobre la forma en la que se venía gestionando el problema de los refugios de la ciudad. Por una parte, se cuestiona el sistema empleado por la Secretaría de Viviendas y Refugios para la adjudicación de las viviendas, y, por otra, se genera una fuerte oposición al mantenimiento de los refugios como solución transitoria al problema de la vivienda.

El sistema de adjudicación de viviendas utilizado por la Secretaría de Viviendas y Refugios ordenaba a las familias según diversos criterios, como eran el número de personas de la unidad familiar, la convivencia de personas de distinto sexo en la misma habitación, el nivel de ingresos y la declaración de ruina de la vivienda<sup>66</sup>. Sin embargo, durante los años de la transición a la democracia este sistema de adjudicación fue objeto de críticas por su carácter poco democrático. En la prensa local se podían leer las cartas enviadas con quejas sobre este asunto. Se criticaba que las viviendas fueran adjudicadas siguiendo un sistema que priorizaba a las familias demandantes de vivienda según su grado de «necesidad», por lo que se solicitaba que la adjudicación se realizara por el sistema de sorteo<sup>67</sup>. Así, Fernando Parias, alcalde de la ciudad, presionó a Gregorio Cabeza durante los últimos años de existencia de la Secretaría de Viviendas y Refugios, para que cambiara el sistema de adjudicación para adoptar el sorteo como método más democrático:

Las casas de las Tres Mil viviendas se repartían mezclando a familias en función de etnias, número de hijos, nivel de alfabetización (...) Era un método eficaz pero no democrático y en algunos casos incluso vejatorio. Presionado por la izquierda, le dije a Gregorio que cambiara el sistema y que aplicara la máxima de 'un hombre, un voto', y se sortearan las viviendas<sup>68</sup>.

Por otra parte, a finales del año 1976 el diario ABC de Sevilla —que siempre había defendido la labor de la Secretaría de Viviendas y Refugios— publicó un durísimo artículo, carente de autoría, en el que se ponía abiertamente en cuestión la actividad del organismo a cuyo frente se situaba Gregorio Cabeza. Así, la Secretaría de Viviendas y Refugios era

---

<sup>66</sup> APFP, Normas generales de adjudicaciones de viviendas de la Secretaría de Viviendas del ayuntamiento de Sevilla, 27 de febrero de 1976.

<sup>67</sup> ABC (Sevilla), 3-XII-1974. Cartas al director.

<sup>68</sup> ABC (Sevilla), 8-I-2012. Entrevista a Fernando Parias.



vista como un gran aparato burocrático más propio del pasado. Además, se criticaba la autonomía que siempre había tenido ese organismo sin sujetarse al control de la corporación municipal.

(...) a la citada Secretaría, como a tantas cosas en la vida, le pasó su época, y de ser un instrumento eficaz se convirtió en una necesidad burocrática (...) Más aún lejos de estar controladas sus actividades por la Corporación Municipal, se convirtió en una especie de organismo autónomo, dependiente de la Alcaldía, al menos teóricamente (...) La Corporación Municipal es consciente de sus responsabilidades y está dispuesta, por lo visto, a exigir que se les respeten sus derechos. Por ello, el alcalde tendrá que aclarar cuáles son las funciones que realiza la Secretaría de Vivienda y hasta donde llegan sus competencias, que de ninguna manera puede ser superior a la que tienen los representantes del pueblo.<sup>69</sup>

En este mismo artículo se hace una crítica a la persona de Gregorio Cabeza, en alusión a la campaña que este emprendió durante 1976 para defender la continuidad de La Corchuela<sup>70</sup>:

Es verdaderamente penoso que personas que merecieron el elogio por su entrega al bien común y por sus indudables méritos humanos y profesionales, lleguen a considerarse protagonistas imprescindibles y por supuesto siempre acreedores del comentario triunfalista<sup>71</sup>.

A mediados de 1977 —en el marco de la celebración de las primeras elecciones democráticas en España tras la dictadura— va tomando cuerpo la reivindicación del cierre de La Corchuela por parte de diferentes fuerzas políticas y sociales. Así, a principios de junio un grupo de vecinos de La Corchuela se concentró frente al ayuntamiento al grito de «queremos viviendas dignas y no pocilgas»<sup>72</sup>. Además, durante ese año se hacen circular panfletos en los que se puede leer: «La Corchuela, tercer mundo de Sevilla»<sup>73</sup>. Con anterioridad, a finales del año anterior, la Asociación de Cabezas de Familia de La Corchuela había pedido la dimisión de Gregorio Cabeza, al frente todavía de la Secretaría de Viviendas y Refugios, por

<sup>69</sup> ABC (Sevilla), 19-XII-1976, «Una situación superada. Secretaría Municipal de Viviendas».

<sup>70</sup> Campaña de Gregorio Cabeza en defensa del refugio de La Corchuela, en ABC (Sevilla), 3-II-1977, 5-II-1977 y 2-IV-1977.

<sup>71</sup> ABC (Sevilla), 19-XII-1976.

<sup>72</sup> El País, 10-VI-1977; ABC (Sevilla), 9-VI-1977; APFP. Panfleto con la leyenda «SEVILLANOS. Queremos viviendas dignas y no pocilgas».

<sup>73</sup> APFP. Panfleto con la leyenda «La Corchuela, tercer mundo de Sevilla».

las duras condiciones de vida en el último refugio que quedaba en la ciudad<sup>74</sup>. Por otra parte, llegado el momento del anuncio del cierre de La Corchuela, el diario ABC de Sevilla afirmó que con la erradicación de La Corchuela «se reconoce un error que nunca debió producirse»<sup>75</sup>.

Finalmente, la presión de partidos políticos, sindicatos, asociaciones de vecinos y medios de comunicación llevaron al ayuntamiento de Fernando Parias a tomar la decisión en junio de 1977 de anunciar el cierre de La Corchuela. El 30 de agosto de 1977 quedó clausurado el último refugio de La Corchuela, tras la evacuación de sus habitantes a los pisos recién construidos del núcleo de las Tres Mil viviendas en el polígono Sur.

Gregorio Cabeza parecía haberse quedado sólo al frente de su campaña de defensa de La Corchuela, como una instalación que podría seguir prestando un servicio útil para las situaciones de emergencia. Pocos días después del anuncio del cierre del último refugio de la ciudad, Cabeza solicitó la extinción de la Secretaría de Viviendas y Refugios, por estimar que no podía seguir existiendo «sin poder continuar su ejecutoria de ir dando soluciones no buenas, pero menos malas que dejar a los sevillanos sin un techo»<sup>76</sup>.

La Secretaría de Viviendas y Refugios continuó funcionando durante el año 1977, pero sin refugios en los que albergar a las familias provenientes de los numerosos inmuebles que seguían derrumbándose. El 15 de mayo de 1978 Gregorio Cabeza abandonó definitivamente este organismo, pasando a desempeñar su trabajo en el gobierno civil de Sevilla; la Secretaría de Viviendas y Refugios desapareció poco tiempo después.

## 5. CONCLUSIONES

En este trabajo se ha establecido un marco analítico que permite interpretar los procesos de formación y aplicación de las políticas públicas para resolver un problema público determinado. Así, se pone en conexión las disciplinas histórica y de las ciencias políticas, dotando de una dimensión histórica al ya clásico análisis de las políticas públicas. Para

---

<sup>74</sup> El País, 3-XII-1976.

<sup>75</sup> ABC (Sevilla), 18-VI-1977.

<sup>76</sup> ABC (Sevilla), 23-VI-1977.

poner a prueba la capacidad interpretativa del marco analítico propuesto, este se ha aplicado al caso de estudio de las políticas de viviendas sociales en la ciudad de Sevilla durante el segundo franquismo. Los resultados obtenidos se condensan en las siguientes líneas interpretativas:

1. Las políticas de viviendas sociales establecidas en la legislación estatal no siempre se reproducen a las escalas provincial y municipal. El estudio del caso de la ciudad de Sevilla ha revelado una serie de acciones emprendidas a nivel local, ante la imperiosa necesidad de resolver los problemas ya existentes de viviendas, agravados por la inundación de 1961. Así se estableció un sistema administrativo municipal, a través de la Secretaría de Viviendas y Refugios, para la gestión de los refugios y el acceso a las viviendas de algo más de 150.000 personas.
2. Las políticas de viviendas sociales adoptadas en Sevilla durante los años sesenta y setenta del siglo XX, no surgieron de la nada como un sistema nuevo y original. Más bien, se apoyaban en la experiencia de las décadas anteriores. La investigación de las inundaciones de la ciudad en los años cuarenta y cincuenta nos muestra la existencia temprana de refugios provisionales que acogían las familias que perdían su vivienda como consecuencia de las continuas inundaciones. Por otra parte, en estos años se observa el desarrollo de ciertas prácticas informales para la gestión de estos refugios y de la consecución de viviendas definitivas que, por su repetición durante décadas, terminarán por institucionalizarse tras la riada de 1961, a través de la Secretaría de Viviendas y Refugios.
3. Se identifica una gran variedad de actores que participan en la resolución del problema de las viviendas sociales, cada uno con sus motivaciones e intereses, más allá de la supuesta preeminencia del Ministerio de la Vivienda. Así se han reconocido actores como la jefatura del Estado y el gobierno, el Ministerio de la Vivienda, el INV, la OSH, la Organización Sindical, los gobernadores civiles, alcaldes, administración municipal, la Iglesia, las asociaciones vecinales o los medios de comunicación, que participan activamente en las políticas de viviendas. Con frecuencia, un determinado grupo de actores confluyen en torno a una idea común sobre cómo resolver el problema de la necesidad de vivien-

das, conformando grupos de presión o, como también hemos denominado, coaliciones promotoras, que pueden llegar a oponerse otros grupos que comparten unas ideas diferentes. Así, los actores estatales suelen agruparse enfrentándose a los actores locales por los cupos de adjudicación de las viviendas. Sin embargo, en ocasiones se alcanza un amplio consenso por parte de una gran variedad de actores para llegar a acuerdos para ceder al municipio la adjudicación de la totalidad de un núcleo de viviendas construidas en el marco de los planes estatales del Ministerio, llegando a modificar puntualmente la reglas establecidas en las normas estatales para la adjudicación de las viviendas protegidas, si bien con la aquiescencia del gobierno.

4. Durante la transición a la democracia en España se produce un evidente cambio de régimen político, pero cabe preguntarse si también cambian las políticas públicas. Para responder esta pregunta habría que responder antes otra: ¿de qué hablamos cuando hablamos de políticas públicas? Para el caso de las políticas de viviendas sociales, si nos referimos a su dimensión normativa no se puede hablar de un cambio en las políticas, ya que la legislación estatal apenas cambió con el nuevo régimen. Sin embargo, si nos referimos a la aplicación de las políticas de viviendas sociales a escala local en la ciudad de Sevilla, esta sí cambia drásticamente. En efecto, con la llegada de la democracia se instalaron nuevas ideas en las fuerzas sociales y políticas. Por una parte, se insiste en el sistema de sorteo como el método más democrático. Por otra, se critica la permanencia de los refugios como solución transitoria al problema de las familias sin hogar. Así, la presión ejercida durante el año 1977 por parte de partidos políticos, sindicatos y asociaciones vecinales, con el apoyo de algunos medios de comunicación, llevaría finalmente al cierre de los refugios y a la desaparición de la Secretaría de Viviendas y Refugios.

Estas líneas interpretativas se presentan como una primera aproximación a los resultados que se pueden obtener aplicando el marco analítico propuesto al estudio de las políticas públicas del franquismo. No obstante, dado el carácter inductivo de la metodología adoptada, se hace preciso el desarrollo de un mayor número de estudios de caso de políticas públicas en este período, con objeto de poder establecer comparaciones y trascender el aspecto local de este tipo de investigaciones.

## UN MARCO DE ANÁLISIS PARA EL ESTUDIO DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS

### BIBLIOGRAFÍA

- Castillo Guerrero, Miguel, «[Sevilla y Tamarguillo: Las medidas urbanísticas de urgencia cincuenta años después](#)», *Espacio y Tiempo: Revista de Ciencias Humanas*, 27, 2013, pp. 51-74.
- Castillo Guerrero, Miguel, «Refugios y refugiados en Sevilla: otro capítulo del Tamarguillo», en *Sevilla, la ciudad y la riada del Tamarguillo (1961)*, coords. Fernando Díaz Del Olmo y Pilar Almoguera, Sevilla, Universidad de Sevilla, Secretariado de Publicaciones, 2014, pp. 153-174.
- Cerón Torreblanca, Cristian, «[La prevención de riesgos laborales y el mundo del trabajo durante la dictadura franquista](#)», *Baética: Estudios de arte, geografía e historia*, 32, 2010, pp. 493-505.
- Cerón Torreblanca, Cristian, «[Historia de la prevención de riesgos laborales en España desde el Tardofranquismo a la Transición](#)», *Baética: Estudios de arte, geografía e historia*, 33, 2011, pp. 399-411.
- Comín, Francisco, «El surgimiento y desarrollo del Estado de Bienestar (1883-1980)», en *El estado del bienestar en la encrucijada*, coords. Salvador Salort i Vives y Ramiro Muñoz Haedo, Alicante, Universidad de Alicante, 2007, pp. 67-128.
- Corral Broto, Pablo, «[Las políticas públicas bajo el Franquismo. La gestión de la contaminación entre 1939 y 1979](#)», *Andalucía en la historia*, 47, 2015, pp. 18-23.
- Díaz Del Olmo, Fernando y Pilar Almoguera (coords.), *Sevilla, la ciudad y la riada del Tamarguillo (1961)*, Sevilla, Universidad de Sevilla, Secretariado de Publicaciones, 2014.
- Douglas, Mary y Aaron Wildavsky, *Risk and Culture: An Essay on the Selection of Technological and Environmental Dangers*, Berkeley, University of California Press, 1982.
- Fuertes Muñoz, Carlos, *Viviendo en dictadura: la evolución de las actitudes sociales hacia el franquismo*, Granada, Comares, 2017.
- García Padilla, Margarita, «Historia de la acción social: seguridad social y asistencia (1939-1975)», en *Historia de la acción social pública en España: beneficencia y previsión*, Madrid, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, Centro de Publicaciones, 1990, pp. 397-445.
- Giménez Martínez, Miguel Ángel, «[Autoritarismo y modernización de la Administración Pública española durante el franquismo](#)», *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica: Nueva Época*, 1, 2014, s.p.
- Gunther, Richard, *Public Policy in a No-Party State: Spanish Planning and Budgeting in the Twilight of the Franquist Era*, Berkeley, University of California Press, 1980.
- Hall, Peter A. y Rosemary C. R. Taylor, «Political Science and the Three New Institutionalisms», *Political Studies*, 44, 1996, pp. 936-957.
- Harguindéguy, Jean-Baptiste, *Análisis de políticas públicas*, Madrid, Tecnos, 2015.
- Martín García, Antonio, *Sevilla (1872-1994), ciudad y territorio: de lo local a lo metropolitano*, Sevilla, Fundación Cultural Colegio Oficial de Aparejadores y Arquitectos Técnicos de Sevilla, 1996.
- Moya, Luis, *Barrios de promoción oficial. Madrid 1939-1976: la política de promoción pública de vivienda*, Madrid, Colegio Oficial de Arquitectos de Madrid, 1983.
- Parreño, Juan Manuel, «[El destino social de la vivienda protegida de promoción privada: el caso de Las Palmas de Gran Canaria \(1940-1978\)](#)», *Scripta Nova: Revista electrónica de geografía y ciencias sociales*, VII, 146, 2003.
- Pastor Albaladejo, Gema, «Elementos conceptuales y analíticos de las políticas públicas», en *Teoría y práctica de las políticas públicas*, ed. Gema Pastor Albaladejo, Valencia, Tirant lo Blanch, 2014, pp. 17-45.
- Pérez Sánchez, Margarita, «El estudio de las políticas públicas», en *Análisis de políticas públicas*, ed. Margarita Pérez Sánchez, Granada, Universidad de Granada, 2005, pp. 51-75.
- Real Dato, José, «Actores, ideas e instituciones en las políticas pública», en *Análisis de políticas públicas*, ed. Margarita Pérez Sánchez, Granada, Universidad de Granada, 2005, pp. 77-107.
- Regonini, Gloria, «[El estudio de las políticas públicas](#)», *Documentación administrativa*, 224-225, 1990-1991, pp. 59-88.
- Rodríguez Cabrero, Gregorio, «[Orígenes y evolución del Estado de bienestar español en su perspectiva histórica: una visión general](#)», *Política y Sociedad*, 2, 1989, pp. 79-88.

## JESÚS SOLÍS RUIZ

- Salas, Nicolás, *Tamarguillo: metamorfosis de Sevilla, 1961-1977*, Sevilla, Abec, 2011.
- Sambricio, Carlos, «Punto de inflexión 1946-1956: viviendas sociales para la clase media», *Ciudad y territorio: Estudios territoriales*, 161-162, 2009, pp. 521-528.
- Sambricio, Carlos, «Un siglo de vivienda social en España», en *I Congreso Nacional sobre Vivienda Social: [El verdadero problema de la vivienda «No tenerla»], 14 y 15 de marzo de 2014 [libro de actas]*, Sevilla, Real Fundación Patronato de la Vivienda de Sevilla, 2014, pp. 63-106.
- Sambricio, Carlos y Ricardo Sánchez Lampreave (eds.), *100 años de historia de la intervención pública en la vivienda y la ciudad*, Madrid, Asociación Española de Promotores Públicos de Vivienda y Suelo, 2008.
- Sánchez Fernández, Carlos, *Años difíciles de un ayuntamiento. El ayuntamiento de Sevilla en la transición a la democracia, 1969-1979*, Sevilla, Universidad de Sevilla, 2016.
- Solís Ruiz, Jesús, «Las inundaciones en Sevilla durante el primer franquismo: la acción de los poderes públicos», *Archivo hispalense: Revista histórica, literaria y artística*, 99, 300-302, 2016, pp. 279-298.
- Subirats, Joan, *Análisis y gestión de políticas públicas*, Barcelona, Ariel, 2008.
- Thoenig, Jean-Claude, «Política pública y acción pública», *Gestión y Política Pública*, vol. VI, nº 1, primer semestre, 1997, pp. 19-37.
- Thompson, Michael, Richard J. Ellis y Aaron Wildavsky, *Cultural Theory*, Boulder, Westview Press, 1990.