

Diez años de intervenciones en un barrio

Mireille Laforest*

*La ciudad de Bron, al este de Lyon, con 40 mil habitantes, abarca dos barrios en Desarrollo Social Urbano, Parilly y Terraillon. Este último, excéntrico en relación con el centro de la ciudad, agrupa 1.500 viviendas (5 mil habitantes) repartidas en inmuebles en condominio, un conjunto HLM** de 400 viviendas, una urbanización de baja densidad, algunos otros condominios y un hogar de trabajadores inmigrantes.¹*

La característica esencial del barrio de Terraillon es que, a lo largo de los años, los conjuntos habitacionales construidos en los años sesenta se han transformado en vivienda social, aunque inicialmente estuvieron asignados a población de ingresos medios. Una gran parte de los propietarios iniciales no reside en el lugar: les interesa más una rentabilidad inmediata que una gestión patrimonial, y las viviendas se arriendan a precios elevados, sin ninguna inversión en las partes comunes de los edificios y en los espacios exteriores. Por tal razón, se ha producido una degradación de la estructura y de las viviendas, de los espacios exteriores y de las vías públicas, todos privados. Esa situación ha provocado la salida de numerosas familias de propietarios que habitaban allí, como también la venta masiva de viviendas por algunos de ellos, sin que la colectividad pública pudiera regular los movimientos de población: 50 empresas privadas de administración de inmuebles² y 100 empresas inmobiliarias han hecho entrar masivamente a numerosas familias de bajos niveles de ingresos, con una fuerte tasa de sobreocupación de las viviendas.³ Asimismo, algunos arrendatarios han adquirido su vivienda sin los medios financieros adecuados y sin conocimiento de sus derechos y deberes como copropietarios.

Los problemas de integración de ciertas familias, junto al aumento de la cesantía, especialmente entre los jóvenes, han llevado al desarrollo de la delincuencia y al malestar de los habitantes. Hay múltiples conflictos entre jóvenes y adultos. Por otra parte, los propietarios que ocupan sus viviendas ven cómo su patrimonio se devalúa de año en año. De hecho, se han convertido en cautivos, al igual que lo son los nuevos residentes inmigrantes que llegan porque no encuentran dónde vivir en otra parte. Se puede comprender la frustración de unos y otros, que hace subir la tensión y alimenta la votación extremista en este barrio.

* Jefa de proyectos de Desarrollo Social Urbano, Bron-Terraillon (Ródano).

** HLM: sigla de *Habitation à loyer modéré*. Gran inmueble construido por una colectividad y asignado a hogares de escasos recursos. (N.T.)

¹ La función de esa zona es esencialmente residencial. Ahí se puede encontrar dos pequeños centros comerciales dispersos. Sólo una empresa importante está ubicada en ese perímetro.

² Sociedades de gestión inmobiliaria que funcionan por el mandato de los propietarios.

³ La sobreocupación de las viviendas adquiere gran importancia, dado que las viviendas son relativamente pequeñas. Un departamento de cuatro piezas y cocina tiene 64 m².

Una acción pública global

Es este proceso de degradación el que la ciudad de Bron y la comunidad urbana de Lyon, con la ayuda del Estado, han querido enfrentar en conjunto desde 1989, a pesar de la complejidad que significa la intervención pública en un territorio privado.

Para ello, se han puesto en marcha diversos procedimientos: convención de barrio; convenio de Desarrollo Social Urbano, firmado en 1991 por un gran número de asociaciones públicas (Ciudad de Bron, Comunidad Urbana de Lyon, Estado, Región Ródano-Alpes, Consejo General del Ródano; Fondos de Acción Social, FAS, para los trabajadores inmigrantes), los cuales definieron los objetivos globales de la acción pública en el barrio,⁴ “Contrato de Ciudad” de la aglomeración urbana de Lyon en 1994.⁵

La puesta en marcha de este proceso necesitó de una liberalización y coordinación de diferentes medios y servicios de las colectividades locales con el Estado, los interventores sociales, etc. Con ese objetivo, las asociaciones han establecido un dispositivo específico: grupo de animación entre asociaciones, Equipo de Acción Urbana y Social (EMOUS, por su sigla en francés),⁶ sesiones anuales de programación, evaluación de acciones... Un “jefe de proyecto” asegura la coherencia operacional, que puede llegar a ser muy compleja, por las lógicas a veces contradictorias de los diferentes administradores y otros actores.

La incorporación de los habitantes, necesaria pero compleja

Ninguna acción pública podrá ser llevada adelante en Terraillon sin el acuerdo previo de los copropietarios. Es por eso que, desde 1989, se han firmado convenios de información mutua entre la ciudad, la Comunidad Urbana de Lyon y dos grupos en copropiedad (1.070 viviendas de un total de 1.500). Un tercer grupo en copropiedad no quiso participar, porque consideró la acción pública como una intervención en su territorio. Por esos convenios, firmados ante la prensa, las dos partes se comprometieron con los objetivos de recalificación y control de población, y se garantizaron información mutua.

Por otra parte, el contexto específico de los copropietarios acentúa el sentimiento de aislamiento que viven los habitantes, confrontados a dificultades económicas, problemas de allegamiento, degradaciones cotidianas de la calidad de vida, ligadas a los actos de delincuencia y a una falta de un interlocutor inmediato para manejar sus problemas. Es por eso que, desde 1990, se estableció un consejo de barrio para Terraillon.⁷

⁴ En éstos se aprobó la inserción profesional y la participación de todos los habitantes en la vida de su barrio; la recalificación del hábitat, de los espacios exteriores; poner fin al aislamiento del barrio y apoyar la actividad comercial, como también la integración de la población extranjera.

⁵ La convención particular de la ciudad de Bron se inscribe en el cuadro del contrato de ciudad de la aglomeración urbana de Lyon y del contrato del Plan Estado-Región (1994–1998), a fin de asegurar el desarrollo social urbano y luchar contra todas las formas de exclusión. El barrio de Terraillon es considerado prioritario.

⁶ Tres profesionales, asistidos, para misiones puntuales y específicas, con dedicación parcial.

⁷ Presidido por el alcalde, se reúne dos veces por año. Está compuesto de residentes, de representantes de actividades económicas, de escuelas y padres de alumnos, de asociaciones socio-culturales y deportivas, de institutos de formación y servicios sociales. Es un lugar de información y discusión acerca de proyectos, de problemas del barrio.

Comisiones conformadas por autoridades locales, los residentes, algunas instituciones y el equipo de acción urbana y social, preparan estos consejos y trabajan en temas ligados a la vida colectiva, el hábitat, el mejoramiento de los espacios exteriores de los condominios y el conjunto de proyectos.

Mejoramiento del hábitat y gestión de la población

Para luchar contra la degradación de los edificios, estabilizar la población ya integrada al barrio, favorecer la diversidad de población e incorporar a los habitantes y artesanos en el funcionamiento de los condominios, se ha puesto en marcha un programa global de acción que comprende siete aspectos. Este plan evidencia de manera precisa la complejidad de una acción pública en los conjuntos en copropiedad.⁸

- (1) Desde 1990, las colectividades locales han puesto en marcha *un derecho preferente de compra urbana*,⁹ reforzado en el interior de los condominios.

Una sociedad de vivienda social hace uso del derecho preferente de comprar departamentos (220 hasta hoy) y, gracias a la ayuda del Estado, los rehabilita para arrendarlos. Las primeras familias así reubicadas fueron aquellas que, ya integradas en el barrio, vieron su arriendo cancelado por su propietario por la venta de las viviendas.

Al respecto, es necesario plantearse el tema del financiamiento público. El empresario inmobiliario comprometido en esta operación ha tenido que recurrir a fondos propios para efectuar la compra de las viviendas. Pero su presencia ha permitido, además de las reparaciones y del incentivo a los vecinos para realizar mejoras en los espacios comunes de los inmuebles (en especial en el condominio que lo eligió como síndico¹⁰), producir una cierta estabilización de la población. Sin embargo, los objetivos de una intervención mixta, fijados previamente, resultaron poco realistas.¹¹

- (2) Una “*asesoría de los postulantes a la propiedad*” se inició en 1991.

Su objetivo es explicar a los candidatos a la adquisición, sus derechos y deberes, como también el funcionamiento de una copropiedad; alentarlos o, al contrario, disuadirlos de comprar una vivienda. La asociación (“Hábitat y Humanismo”) se encarga de organizar las reuniones con los moradores de ciertos edificios para incitarlos a adoptar la decisión de realizar los trabajos necesarios y colabora en una mediación entre propietarios y arrendatarios. La participación de los copropietarios en las instancias de gerencia ha sido muy débil.¹²

⁸ Cabe señalar que el hábitat corresponde a competencias propias de la Comunidad Urbana de Lyon y que las acciones emprendidas en los condominios son coherentes con el Programa Local del Hábitat (PHL, según su sigla en francés) de la aglomeración urbana de Lyon.

⁹ Es decir, el de imponerse como adquirente de una vivienda al precio del mercado inmobiliario local.

¹⁰ El síndico —esto es, el delegado de la comunidad de propietarios del inmueble para cuidar de sus intereses— es elegido cada año por los copropietarios, con amplios poderes. Entre sus funciones está también la de hacer propuestas orientadas al bien común.

¹¹ La sociedad ha debido generar vacantes en las viviendas, y llamar a los comerciantes para que las arrienden. La imagen del barrio aún es muy negativa, a pesar de todas las acciones emprendidas.

¹² El funcionamiento de los copropietarios es tan lento, que ha tomado cinco años para que la Asamblea General apruebe la instalación de juegos... reclamados por numerosos padres.

- (3) Para alentar la presencia de *mediadores*, la ciudad de Bron, con la ayuda del Estado, ha adquirido cuatro viviendas de guardianes.

Así, busca situar interlocutores directos para la población y estimular la conservación de los edificios y espacios exteriores. También ha contratado a un animador técnico para todos los problemas de conservación de locales o espacios públicos que los servicios técnicos de la ciudad no pueden asumir cotidianamente.

Se puede notar aquí la importancia de la función del síndico, administrador del condominio, en las negociaciones entre propietarios y contrapartes públicas. El síndico debe saber, a veces, asumir riesgos para lograr los proyectos. El gran número de propietarios arrendatarios ausentes y aquellos propietarios ocupantes que comprenden mal el idioma, no facilitan la obtención de votos favorables.

- (4) Desde 1996, se ha puesto en marcha un *observatorio* de la oferta y demanda de viviendas.¹³ Cada año una conferencia comunal de vivienda, presidida por el alcalde, se reúne en Bron con las empresas administradoras y los arrendatarios residentes en la ciudad. Esas reuniones permiten proponer las bases de una política local del hábitat, en coordinación con las contrapartes y las realidades de municipios vecinos. Esta parte de la región metropolitana de Lyon concentra la mayoría de las viviendas sociales.

- (5) Para conducir exitosamente el *mejoramiento del hábitat* en los barrios con problemas de la región metropolitana de Lyon, el Estado, la Comunidad Urbana de Lyon, la Agencia Nacional por el Mejoramiento del Hábitat (ANAH, por su sigla en francés) y las comunas han movilizado fondos públicos, incluso en los barrios de propiedad privada.

En Terraillon, en enero de 1996 comenzó una Operación Programada de Mejoramiento del Hábitat, con una duración de tres años. Su balance después de dos años de funcionamiento es muy decepcionante: si bien se han realizado trabajos en espacios comunes en un conjunto de 400 viviendas, por un monto de 8 millones de francos; por otra parte, el síndico ha bloqueado la información de los copropietarios y rehusado incitarlos a realizar los trabajos, arguyendo retrasos importantes en el pago de los gastos comunes.

No obstante, esa operación había sido preparada por los diagnósticos gratuitos de las viviendas, destinados a conocer el parque existente y ayudar a los arrendatarios a exigir a los propietarios de sus viviendas el mejoramiento de aquellas en muy mal estado. Pero, hasta el momento, ninguna asociación de defensa de arrendatarios ha podido establecerse en Terraillon. Los arrendatarios tienen miedo de perder su vivienda y, por lo tanto, han comenzado a estar prisioneros en su propio barrio. Para los copropietarios con bajos ingresos, el estímulo a través de las ayudas públicas es aún insuficiente para ser eficaz.

¹³ Para incitar a la administración inmobiliaria a que colabore con la ciudad en la política de la población, está en estudio una acción que facilita la búsqueda de arrendatarios y que reemplaza los criterios basados en los recursos, pero ella requiere de financiamiento público.

- (6) En Terraillon hay una gran cantidad de pequeños artesanos, de los cuales muchos son turcos. El equipo de acción urbana y social, en acuerdo con las colectividades, ha deseado implicarlos en los trabajos de operación y beneficiarlos con una formación adaptada a sus necesidades. Esa acción ha implicado, hasta el momento, a 29 artesanos, y es parte eficaz en el desarrollo económico social.
- (7) Como muchos de los barrios en proceso de desarrollo social urbano, *los comercios* de Terraillon son frágiles y los centros comerciales tienden a quedar desiertos. Esos centros, situados en los bordes del barrio, son lugares de intercambio entre los habitantes y actúan como escudo contra el aislamiento que los amenaza. Por esto, las colectividades, al mismo tiempo que han financiado una cierta apertura del barrio por medio de nuevas calles,¹⁴ apoyan esta actividad comercial.

A partir de 1996, el Estado tiene clasificado el barrio de Terraillon como Zona de Redinamización Urbana. Así, asegura a los comerciantes y empresas una reducción importante de los impuestos profesionales y cargas sociales. Los trabajos realizados en una plaza central permitirán mejorar el funcionamiento del mercado, que se instala dos veces por semana; favorecerán la circulación peatonal entre los espacios comerciales que la rodean y ofrecerán a los habitantes un espacio acogedor con arbustos y flores. La implantación de un polo de servicios públicos está en proyecto.

La cuestión de la seguridad se agudiza cada vez más para los comercios de barrios debilitados por las agresiones múltiples. La ayuda financiera del Estado, de la Comunidad Urbana, del Programa europeo "Urban" y de la Ciudad de Bron, darán una mayor seguridad a estos locales comerciales.

La vida social, cultural y escolar

La población de los condominios se caracteriza por una gran proporción de familias numerosas, a menudo de origen extranjero, con bajos ingresos. La juventud de la población arrastra una necesidad sostenida de motivación, al mismo tiempo que ofrece una imagen negativa del barrio a los ojos de las poblaciones vecinas, a menudo envejecidas, donde no hay niños y existe poca tolerancia con los de los demás. El desarrollo de la delincuencia y la inseguridad ligadas a la cesantía contribuye a aumentar las tensiones. La ciudad de Bron está orientando un programa de desarrollo comunal a esas familias que utilizan poco la oferta social de equipamientos tradicionales.

- Se ha firmado un *contrato de objetivos* con dos operadores,¹⁵ sobre prestaciones fácilmente evaluables. Ese contrato prevé la puesta en marcha de actividades dirigidas a niños, adolescentes, jóvenes, adultos y asociaciones del barrio, a fin de favorecer la unión con los padres, las iniciativas de los residentes y las acciones culturales y deportivas que se producen en el ámbito de la ciudad. Una asociación, Parilly-Terraillon Sport, financiada por el Estado y la ciudad, proporciona ayuda a los jóvenes que desean integrarse a un club deportivo (500 francos entre 1997 y 1998).
- Hay, además, acciones educativas más especializadas (lectura, cine, deportes), que intentan favorecer especialmente el acceso de los niños a la biblioteca de la ciudad.

¹⁴ Las negociaciones con los ribereños y los copropietarios fueron muy largas. Han sido necesarios tres años para que la primera parte de los trabajos se realice.

¹⁵ Asociaciones de educación popular centradas en la recreación de niños y jóvenes.

La operación "Te escribo desde el Bron" (un escritor instalado en los cafés, en la Agencia para el Empleo, en la Misión local para el Empleo de Jóvenes, en el espacio Petit Enfance de Terraillon, en los colegios, para que los jóvenes y adultos escriban) ha sido muy positiva. Los residentes han escrito en conjunto, revelando algunas capacidades poéticas. Una obra de teatro y una exposición sobre los muros de la Alcaldía han sido la conclusión de esas experiencias.

A pesar de esas acciones, se puede sentir una degradación nítida en el barrio. Los jóvenes hacen destrozos, amenazan, agreden a los adultos. Actualmente trabajadores sociales intentan con mucha dificultad retejer los lazos con los jóvenes más "positivos", que los agresores hacen huir.

- Se ha comprobado que es indispensable una fuerte *acción policial* para frenar las prácticas de tráfico ilícitos y restaurar la ley en Terraillon. Esa acción policial debe necesariamente ir acompañada de una fuerte *incorporación de los adultos y asociaciones del barrio* para restaurar la paz social. Una persona está encargada del desarrollo de la vida social en torno a adultos y asociaciones del barrio; por ejemplo, ella organiza, con las asociaciones, la fiesta del barrio.

Ese acompañamiento de los habitantes requiere, a la vez, apoyo y flexibilidad para adaptarse a las iniciativas, a lo cual responde el Fondo de Ayuda a la Participación.¹⁶ Sin embargo, la vida asociativa aún está adormecida.

La ciudad y el Estado han apoyado la iniciativa de un grupo de 25 familias numerosas cuyas viviendas eran demasiado pequeñas. A través de múltiples gestiones, ese grupo de allegados ha podido lograr que las colectividades realojen a la totalidad de las familias en seis años. Todos los miembros se han mantenido solidarios y movilizados hasta el final.

Por otra parte, para apoyar la concertación con los habitantes, un periódico del barrio explica los proyectos locales. Los habitantes son entrevistados por éste acerca de la evolución del barrio y sus proyectos.

- El barrio de Terraillon fue definido como Zona de Educación Prioritaria (ZEP) en 1991.¹⁷ Los proyectos de la ZEP han priorizado las acciones de desarrollo de la ciudadanía en las escuelas, con la redacción de una carta de la ciudadanía a la cual los alumnos deben ceñirse. Por otro parte, los problemas de violencia e incivilidad en el colegio y las escuelas son vividos duramente por los profesores.
- Todos los programas de *ayuda al empleo, prevención, mediación y seguridad* en el ámbito comunal (puestos en marcha por la ciudad y sus contrapartes) se conjugan en el barrio de Terraillon.

Así, un "Plan Local de Inserción para la Economía" coordina las acciones de inserción, formación y acceso al empleo para los jóvenes en dificultad, cesantes hace largo tiempo o beneficiarios del Ingreso Mínimo de Inserción...

La Casa de la Justicia y el Derecho privilegia una gestión negociada de los conflictos, la ayuda a las víctimas y la reparación de los delitos menores. Un Consejo Comunal de Prevención de la Delincuencia se hace cargo de la educación de menores y jóvenes mayores en dificultades (prevención de la delincuencia, de la drogadicción y de la inseguridad ciudadana, prevención de la reincidencia). Bajo este concepto, uno de los objetivos de la misión "prevención" es organizar todos los veranos, con la municipalidad y las asociaciones (especialmente el Estado), talleres remunerados para los jóvenes con

¹⁶ Financiado por la ciudad, el Estado, los Fondos de Acción Social para apoyar iniciativas de los residentes.

¹⁷ Esta inscripción, debida al Ministerio de Educación Nacional, implica la asignación de medios suplementarios para personal y presupuesto para operaciones específicas, para la enseñanza primaria y secundaria.

una duración de una semana. Esta actividad (limpieza, pintura, mejoramiento de espacios exteriores, etc.) les permite financiar un proyecto, especialmente de vacaciones.

Un Plan Local de Seguridad firmado con el Estado prevé el aumento de los efectivos de policía en el barrio. Una Comisión Local de Seguridad conformada por todos los actores se reúne cada vez que se producen incidentes violentos en el barrio, para formular soluciones concertadas.

Perspectivas

Después de diez años de intervenciones, la acción pública ha cumplido con los objetivos de mejoramiento de la calidad de vida que se habían fijado para el barrio de Terraillon. Según los propios habitantes, la puesta en valor de los espacios exteriores y vías públicas restituidos a la colectividad pública, el fin del aislamiento del barrio, han cambiado su cotidianidad. Las operaciones de rehabilitación continúan en el centro del barrio.

La incorporación de los habitantes en los proyectos ha sido efectiva, si bien la población de origen extranjero que ha llegado recientemente aún no está lo suficientemente representada en las instancias de participación. Este enfoque participativo en la gestión de proyectos debe ser trabajado y desarrollado en el futuro. Deben ampliarse las acciones de formación de copropietarios. Los espacios de discusión han contribuido a aproximar las políticas de los habitantes y contribuyen a desarrollar la ciudadanía en el barrio.

La rehabilitación de ciertos edificios y viviendas con la ayuda financiera pública, también contribuye a mejorar la vida diaria de los habitantes. El apoyo dado a los comerciantes desde el punto de vista de la motivación y mejoramiento de los negocios contribuye a mantener la actividad comercial, los intercambios y la circulación en el barrio.

No obstante, la acción pública tropieza en sus intentos de incorporar a los arrendatarios residentes, poco interesados en estabilizar la población. Actualmente no existe ningún medio que realmente estimule a los actores privados a colaborar con la acción pública. Por otra parte, sólo una política de equilibrio de la población en toda la región metropolitana de Lyon podrá mejorar los barrios considerados "sensibles", como Terraillon.

La situación de dicho barrio, lejos del centro de la ciudad, como también la proporción de su población en situación precaria, hace necesario considerar su reestructuración, con una probable baja de la densidad. En efecto, a pesar de las acciones de prevención, la delincuencia y la inseguridad aumentan con la cesantía, con el consiguiente malestar de la población, y se hace indispensable reforzar la dupla prevención / represión.