

Quando la ciudad sufre...

Problemas, desafíos, políticas en Francia y Lyon

Bruno Voisin*

Hasta los años sesenta, en Francia faltaban viviendas. Los departamentos disponibles en la ciudad estaban envejecidos, el parque no había evolucionado después de los años treinta y cuarenta. A la par que la reanimación del crecimiento económico, era necesario ubicar en la ciudad a 500 mil personas por año. El mayor problema de los años sesenta y setenta estaba en la sobreocupación de las viviendas y el allegamiento.

Los poderes públicos franceses se lanzaron, entonces, a un plan de construcción masiva. Así, se construyeron 225 grandes conjuntos habitacionales en la periferia de las aglomeraciones urbanas, cada una con entre 2 mil y 13 mil viviendas. En la misma época, también se construyó una docena de ciudades nuevas. En cuanto a los propietarios privados, invirtieron en los intersticios, edificando condominios o conjuntos residenciales de baja densidad.

Actualmente se estima que tres de cuatro franceses habitan en la ciudad, y que un tercio de ellos, 20 millones, lo hacen en la zona periférica. Existen diferencias en esta periferia: barrios residenciales favorecidos, y otros que concentran población pobre. En estos últimos podemos encontrar una importante proporción de cesantes (de 5 a 10 por ciento superior a la media nacional), de familias numerosas, de familias de origen extranjero, de jóvenes... situación que comporta problemas de allegamiento. En los años ochenta han aumentado las diferencias entre los barrios desfavorecidos y los otros. La economía terciaria se ha desarrollado al mismo tiempo que el mercado de vivienda se ha diversificado, en zonas urbanizadas periféricas de baja densidad o en el centro de la ciudad.

Hacia una política de la ciudad

La acción relacionada con la periferia comenzó en Francia hace 20 años. A fines de los años setenta, los poderes públicos habían tomado conciencia de la necesidad de luchar contra la degradación del parque inmobiliario existente y los problemas de allegamiento, agravados por la pauperización y las diferencias sociales y culturales de su población. Era la época de los primeros enfrentamientos entre la policía y los jóvenes, donde ellos afirmaron sus primeras reivindicaciones contra las medidas discriminatorias.

Entre 1981 y 1982, como iniciativa del Estado y de las instituciones vinculadas a los programas HLM,** tuvo su origen la Política de Barrios, prelude de la Política de la Ciudad. El plan de Desarrollo Social de Barrios apuntaba a mejorar veintiún grandes barrios prioritarios. Desde entonces, dicho programa no ha cesado de ampliarse tanto en sus aplicaciones geográficas como en el abanico de instituciones implicadas: las asociaciones públicas pasaron de una lógica de experimentación política,

* Sociólogo, profesor de la Universidad de Lyon II, encargado de estudios de la Agencia de Urbanismo de Lyon.

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

técnica y social, a una lógica más institucional, que tiende a instaurar un método de acción a la vez transversal y concertado entre los responsables locales. Así, el Plan IX (1984/88) abarcó 155 barrios, que incluían 430 mil viviendas y 1.2 millón de habitantes; en el Plan X, se tomó en cuenta 550 barrios. Se aplicó a ellos convenios de objetivos globales de Desarrollo Social Urbano (DSU) y medidas más sectoriales, que cubrían la lucha contra la delincuencia, el apoyo a la inserción social y profesional, la lucha contra la deserción escolar, el desarrollo cultural, la integración de poblaciones extranjeras o de origen extranjero, el esparcimiento de jóvenes; sin embargo, la rehabilitación de inmuebles, el mejoramiento de la calidad de vida y una acción urbanística, permanecieron como los objetivos dominantes. A finales de 1990, 172 mil departamentos habían sido rehabilitados.

En 1993, se puso en marcha el programa Contratos de Ciudad. Su objetivo a cinco años era equilibrar el desarrollo de las ciudades, abriendo los barrios con problemas a su entorno. Se puso el acento en las políticas globales del hábitat, transporte, inserción social y económica, lucha contra la deserción escolar y desarrollo cultural. El Plan XI (1994/98) cubría 1.300 barrios y llevó a término 210 “Contratos de Ciudad”.¹

Según los programas de los años 1996 y 1997,² se distinguen más tipos de zonas: 700 Zonas Urbanas Sensibles, 350 Zonas de Redinamización Urbana y 44 de las llamadas Zonas Francas (caracterizadas por una tasa de cesantía dos veces más elevada que la media nacional, una carga importante de menores de 25 años, una débil tasa de enseñanza media completa entre los mayores de 15 años). Esta acción se manifiesta en el plano nacional, regional y local.

Una forma atractiva de concertación

Al cabo de los años, se han buscado formas más y más flexibles de concertación, tomando cada vez más en cuenta la multiplicidad de los campos de intervención, la diversidad de públicos objetivo y las diferentes escalas de acciones. El “Contrato de la Ciudad” se ha convertido en la mejor representación de una forma atractiva de concertación. Dicho contrato es firmado por las colectividades territoriales (comunas, estructuras intercomunales, departamentos, regiones) y los representantes locales del Estado, con la participación de organismos de viviendas sociales. En él se señalan las grandes direcciones en materia de lucha contra la exclusión urbana y los montos financieros que serán asignados a título de inversión y de operación.³ Este Contrato cubre tres tipos de programas: acciones territoriales, programas temáticos para detener la exclusión en su origen (alcoholismo, toxicomanía) y programas focalizados en sectores específicos (mujeres, inmigrantes, tercera edad).

El programa en referencia ha generado desigualdades de recursos entre regiones, aglomeraciones urbanas, comunas. Para atenuar esas desigualdades, el Estado ha ejercido una función de incentivador y animador, preocupándose por la simplificación de los procedimientos, la concentración de financiamientos en un presupuesto común y la unidad de mando a cargo de la prefectura del departamento.⁴

¹ Se ha estimado en millones el número de habitantes implicados en esas medidas. Ellos habitan en la periferia o en el centro de la ciudad, en zonas fuertemente degradadas y desvalorizadas.

² En particular el “Pacto de Reactivación de la Ciudad”.

³ Sin romper, por lo tanto, con la rigidez de la asignación anual de los presupuestos.

⁴ Paralelamente, en los departamentos pertinentes se ha nombrado subprefectos, “encargados de la misión en la ciudad”.

En 1988, el Estado instituyó la Delegación Interministerial en la Ciudad. En 1989 nació el Ministerio de la Ciudad. Actualmente el Ministro delegado en la ciudad es incorporado al Ministerio del Empleo y de la Solidaridad. En 1997, el Estado comprometió 10.580 millones de francos en esas acciones, de las cuales, junto con las comunas, es el principal financiador. Esa suma, desigualmente repartida entre las regiones⁵ no siempre ha sido tan importante. El mayor problema reside en la focalización de los montos asignados. La anualización de gastos frena a las pequeñas colectividades territoriales que desean subvenciones externas para iniciar programas de acción. El informe anual rendido al gobierno francés, en 1998, por Jean Pierre Sueur, alcalde de Orleans, propuso destinar por diez años un monto global de 35 mil millones de francos.

La política de la ciudad en el área metropolitana de Lyon

Firmado en 1994, el “Contrato de la Ciudad” abarca 55 barrios de diferentes tamaños y desafíos. Acciones territorializadas y temáticas son sus ejes principales. En veintitrés grandes barrios hay una intervención prioritaria: están situados, en su mayor parte, en la periferia este de la aglomeración urbana de Lyon, receptáculo del crecimiento industrial y del desarrollo del hábitat social en los años setenta.⁶

Esos 23 territorios abarcan varios miles de viviendas. Realizadas, en su mayor parte, en el cuadro de las grandes operaciones de acondicionamiento, acumulan desventajas sociales, económicas y urbanas. Necesitan de una fuerte y escalonada intervención en el tiempo. Estos programas abarcan al 20 o 25 por ciento de la población del área metropolitana de Lyon.

Las acciones comprometidas se inscriben en un gran proyecto urbano y apuntan a un mejor funcionamiento de los barrios de Lyon y su área metropolitana, a través de la puesta en marcha de una política habitacional (tal como lo considera el proyecto del Programa Local del Hábitat) y de transportes.

Después de haber enfatizado la rehabilitación de las viviendas, la reestructuración de espacios públicos, se privilegia la participación de los habitantes en la gestión de esos proyectos. Se mantiene el esfuerzo de inversión para reestructurar los centros comerciales y desarrollar las actividades, mientras se realiza un esfuerzo particular hacia la generación de empleo, la integración de los inmigrantes y la prevención de la delincuencia.

Decidida por el Estado, votada por las colectividades territoriales —incluidos los organismos de vivienda social—, en cada barrio coordina la acción pública un equipo de terreno. Éste es dirigido por el “jefe del proyecto DSU”, delegado para ese fin por la Comunidad Urbana de Lyon, la comuna a la cual pertenece el barrio y el Estado. A su vez, el jefe de proyecto es el portavoz de los habitantes frente a las instituciones. En cuanto al subprefecto, él impulsa los diferentes programas y coordina el comité entre servicios del área metropolitana. Se apoya en 23 funcionarios que siguen la evolución de los barrios y trabajan en relación estrecha con los equipos locales de DSU.

Las catorce comunas de la aglomeración urbana de Lyon incluyen una o más zonas prioritarias, las cuales están dotadas de instancias técnicas y políticas de coordinación bajo la forma de un servicio o de

⁵ De 1994 a 1998, la asignación de recursos a las ciudades de la región Rhône-Alpes ha sido uno de los más débiles.

⁶ Cf. los artículos relativos a Bron-Teraillon y Vénissieux-Armstrong.

una misión DSU, que coordina las acciones en los barrios y las acciones temáticas.⁷ En esas operaciones, la comunidad urbana de Lyon invierte 100 millones de francos por año.

Intervención de los habitantes y trabajo social

Entre los años 1968/70, el carácter mixto social, el contexto económico favorable, el liderazgo de los estratos sociales medios (obreros calificados, técnicos, cuadros medios o profesionales intermediarios), han favorecido a los barrios con intervenciones colectivas de carácter reivindicativo. Estas cubrían tanto sus arriendos como el costo de la calefacción, la calidad de vida, los transportes, los equipamientos colectivos...

Apoyados por las grandes organizaciones nacionales de defensa de los arrendatarios, de la calidad de vida o de las familias, esas intervenciones colectivas eran mediadas localmente por los responsables de los equipamientos socioculturales. Políticamente, ciertos partidos y ciertos equipos municipales apoyaban esos movimientos.⁸

En el comienzo de los años ochenta, esas grandes organizaciones perdieron su carácter unificador. Nuevas prioridades aparecieron ligadas al aumento de la cesantía y a la marginalización de los jóvenes de padres inmigrantes. Las iniciativas adquirieron un carácter local. Era la época en la cual se formaron los colectivos —más o menos formales— de jóvenes. Los primeros programas de desarrollo social de los barrios tenían una tendencia a instrumentalizar las gestiones locales, y no lograron integrar los movimientos de jóvenes de origen extranjero.

En un contexto donde ciertas ciudades pierden su heterogeneidad social, la mayoría de los interventores sociales han abandonado las gestiones colectivas por la lógica del razonamiento individual. Los equipamientos sociales (casa de jóvenes, centros sociales), que cumplieron un gran papel entre los años 1970 y 1980, buscaron reposicionarse, entrando frecuentemente en competencia, en un primer momento al menos, con las redes de ayuda mutua desarrolladas por los jóvenes nacidos de padres inmigrantes, por ejemplo, en el tema del apoyo escolar y las actividades para-escolares.

En los barrios "sensibles", los jefes de proyecto y los equipos de terreno se esfuerzan por impulsar programas de información y concertación. Las acciones de formación permiten "armar" a los habitantes para tomar la palabra y dialogar con los representantes de instituciones. Emergen, así, frecuentemente habitantes-mediadores entre los habitantes y los poderes públicos, que tienen, con ciertos matices, una función semejante a la de los militantes asociativos de los años setenta.

Para promover ese aspecto local de la democracia participativa, el Pacto de Reactivación de la Ciudad (1997), ha previsto la puesta en práctica de comisiones de barrio consultivas en las zonas urbanas sensibles. Actualmente, las iniciativas e intervenciones de habitantes son más fragmentadas y divergentes. La consolidación de grupos específicos (por edad, por país de origen...) hace cada vez más difícil las acciones unificadas. Al mismo tiempo, se constata un cierre de barrios sobre ellos mismos, que confirma su "relegación".

⁷ Se nota, también, la presencia de un "Centro de Recursos DSU", al servicio de todos los actores sociales implicados.

⁸ Léase el artículo de M. Bouchard y L. Chagnon sobre los movimientos populares locales en Montreal.

Desfases

A pesar de la voluntad política declarada, la dinámica participativa aún es débil. La Política de la Ciudad, ¿será demasiado compleja o demasiado institucionalizada? ¿Impedirá la autonomía de intervención de los habitantes?

Las experiencias piloto existen, pero nos consta que existe un gran desfase entre los dispositivos políticos y administrativos y el cotidiano de los habitantes, sus prioridades y sus modos de expresión.⁹ El desafío de la Política de la Ciudad es, entonces, lograr agrupar las iniciativas locales. El informe remitido al gobierno en 1998 ensayó relevar esas nuevas preocupaciones y proponer soluciones.

Desde hace veinte años, el acento ha estado puesto, notémoslo, en las inversiones bajo todas sus formas. Ahora conviene dar prioridad a las acciones relacionadas con la gestión local de barrio, la seguridad, la participación¹⁰ y todos los aspectos del desarrollo social, económico y cultural. Los habitantes se sentirán más involucrados. Finalmente, ello supone reconocer que estos barrios pueden ser vectores de desarrollo de las aglomeraciones urbanas, como los otros.

También se recomienda flexibilidad en los medios de intervención, al igual que en los paquetes financieros, que pueden estar dirigidos tanto a la inversión como a la operación, y un contrato a diez años con derogación del presupuesto anual. Finalmente, en materia de urbanismo, se desea una integración de los barrios con mayores dificultades.¹¹

⁹ Cf. en este mismo volumen las contribuciones de J.M. Delarue y G. Rivet.

¹⁰ El informe recomienda la elección de consejeros de aglomeraciones urbanas por sufragio universal directo, la creación sistemática de consejos de barrios y la puesta en marcha de la subsidiariedad, para permitir aprovechar la decisión de los ciudadanos en todos aquellos temas que les interesen.

¹¹ A una escala mayor, la de los países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), se puede encontrar diagnósticos y una recomendación en parte divergentes. Cf. Secrétariat Général de l'OCDE, *Intégrer les quartiers en difficulté* (Paris: Editions de l'OCDE, 1998).