

EL PROGRAMA FRANCES DE DESARROLLO SOCIAL DE LOS BARRIOS

Sylvie Harburger

Reinventar una mejor gestión de las ciudades partiendo de la experiencia adquirida en los barrios conflictivos; a eso aspira el programa francés de desarrollo social de los barrios.

Durante el verano de 1981, graves incidentes en algunos barrios de grandes ciudades pusieron repentinamente en claro el estado de deterioro al que habían llegado cierto número de barrios de bloques de viviendas sociales construidos a toda prisa en el período de crecimiento industrial y urbano. Ello iba acompañado por un claro deterioro del tejido social.

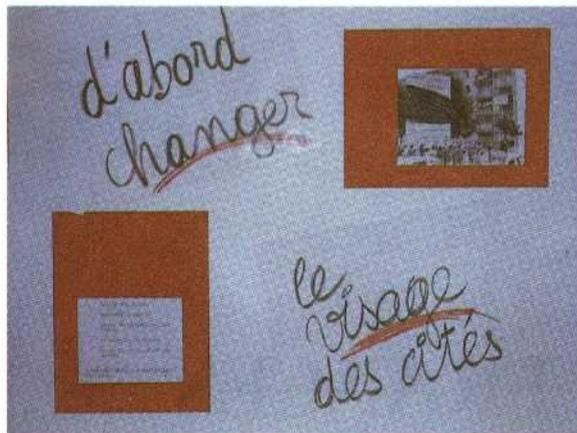
No todos los barrios de hábitat popular se veían afectados en el mismo grado por este fenómeno de deterioro, pero sí es cierto que, si no se detenía el proceso en los barrios más dañados,

existía un riesgo importante de que siguiera desarrollándose cada vez más.

En 1981 cabía resumir así las características de los barrios con más dificultades:

- Segregación social, multiplicada por la concentración de familias en situación social y económica difícil, y en especial de familias de origen extranjero.
- Rechazo del barrio por el resto de la ciudad.
- Alto porcentaje de jóvenes, y sobre todo de adolescentes nacidos en esas barriadas en los años sesenta.
- Insuficiencia e inadecuación de los medios de gestión (mantenimiento, seguridad...), lo cual conducía a una degradación acelerada de los equipamientos y de los espacios públicos.

Sylvie Harburger es secretaria general de la Comisión Nacional de Barrios. París.



La rehabilitación. Ronceray-Glonnières.

Amén de esto, una forma urbana simplista, monofuncional, y la acumulación de estas diferentes desventajas amenazaban indudablemente con desembocar en conflictos violentos.

PROPONER UNA GESTION GLOBAL

En estas circunstancias se puso en marcha la Comisión Nacional para el Desarrollo Social de los Barrios (CNDSQ), que congrega a las principales partes interesadas: cargos políticos, funcionarios, organismos HLM (Viviendas de Alquiler Moderado), dirigentes de asociaciones y sindicatos, expertos e investigadores. El primer presidente fue Hubert Dubeout y en la actualidad lo es François Geindre, Alcalde de Hérouville-Saint-Clair (Calvados).

Inspirándose en *Habitat y vida social*, la Comisión definió desde el principio una política ambiciosa, basada en cuatro principios esenciales:

- Actuar tanto sobre las causas de la degradación como sobre la degradación en sí, teniendo en cuenta, además del problema de la vivienda, el conjunto de problemas de la vida cotidiana de los habitantes de esos barrios — educación, inserción social y profesional, empleo, desarrollo, cultura, salud, deporte.
- Confiar a la administración local la responsabilidad política del programa, tanto en su concepción como en su gestión.
- Convertir a los habitantes, y a sus representantes a través de las asociaciones, en agentes del desarrollo de su barrio, proporcionándoles los medios institucionales y materiales para esta participación.
- Garantizar una solidaridad nacional a través de financiaciones excepcionales, pero sobre todo a través de una movilización coordinada de los servicios estatales *in situ* (enseñanza, justicia, policía, acción social y cultural...). Este es el corolario del primer principio.

Sobre estas bases se llevó a cabo en 1982 y 1983 el primer programa, que afectó a 22 barrios.

UNA POLITICA CONTRACTUAL

A partir de 1983 se ha propuesto que la política de desarrollo social sea tenida en cuenta en los contratos de plan Estado-Regiones como programa prioritario del IX Plan *Vivir mejor en la ciudad*.

Diecisiete consejos regionales respondieron positivamente a este llamamiento. En otra región se están llevando a cabo actuaciones sobre la base de convenios directos Ciudad-Estado.

A finales de 1986, los barrios afectados ascienden a 120.

El Ayuntamiento se encarga de la dirección de obra, por intermedio de la Comisión local, en la que están representados todos los interlocutores implicados. Esta se ocupa de definir las líneas generales del proyecto y del seguimiento de su ejecución. El Ayuntamiento designa un jefe de proyecto para cada operación, quien se rodeará, para concretarla, de un equipo operativo.

A nivel regional, hay una Comisión que sigue la aplicación del contrato del Plan, copresidida por el Comisario regional de la República y por el Presidente del Consejo regional.

UN BALANCE EN CIFRAS

La mayoría de los programas puestos en marcha se hallan hoy a la mitad de su trayectoria y los más recientes están todavía iniciándose. Pero ya se puede trazar un primer balance en este mismo momento.

Ante todo, unas cuantas cifras:

Cuarenta mil viviendas han sido objeto de una rehabilitación financiada por el Estado, con un desembolso total de 3.500 millones de francos. Esas obras se han dedicado a mejorar el confort, al aislamiento térmico, a la restauración de ciertas viviendas, a la reparación de zonas comunes, etc.

En materia de actuaciones de apoyo, la ayuda excepcional del Estado, procedente de una decena de ministerios, ha representado en cinco años 800 millones de francos, que permitieron acometer muchas mejoras.

La intervención financiera del Estado se ha visto además ampliamente completada por la de las administraciones locales (Ayuntamientos, Consejos regionales) y de los organismos públicos (oficinas de HLM, Cajas de subsidios familiares, etc.). En total se han movilizado así 2.000 millones de francos.

RESULTADOS ALENTADORES

Aunque estas cifras permiten darse cuenta del excepcional esfuerzo de la administración pública no tienen en cuenta los cambios cualitativos. Y en muchos de esos barrios la situación ha cambiado, la vida renace:

- Ha comenzado un descenso del número de viviendas vacías.

- Los servicios públicos, en especial los servicios municipales y los organismos HLM, han adaptado y reforzado sus medios de gestión. Las zonas verdes se cuidan con regularidad, los equipamientos están mejor administrados por un personal más cualificado y, sobre todo, más motivado.
- Se han realizado equipamientos más adaptados a los barrios —locales para fiestas y para las familias, quioscos de música, casas del niño, terrenos deportivos, etc.
- En la mayoría de los barrios renace la vida asociativa y cultural. Los habitantes se encuentran y se organizan, dirigen sus propias vidas.
- A los jóvenes se les ofrecen posibilidades de cursillos, pero también de empleos, gracias a la creación de microempresas o de actividades de servicios.
- El desarrollo de la policía de barrio y la mejora o la creación de comisarías de policía ha contribuido además, en gran medida, a que decrezca la pequeña delincuencia.

Se ha iniciado un proceso que ha devuelto, poco a poco, los barrios a la ciudad de la que estaban más o menos excluidos. He aquí unos ejemplos que ilustran este aspecto:

- La acción se desarrolla en varios frentes con la colaboración de las instituciones interesadas.
- La acción, el deporte, el comercio y el artesanado, etc. colaboran en la política emprendida. En eso estriba el valor añadido que esta experiencia aporta con relación a lo que se hacía tradicionalmente. Cuando se inicia una operación de rehabilitación de viviendas, se sabe que ésta podrá ir acompañada por la instalación de artesanos, por el desplazamiento del centro comercial a los bajos de los inmuebles, por el desarrollo de actividades deportivas, etc. Sobre el terreno eso significa una eclosión de actividades.
- Los profesionales del trabajo de campo parecen dispuestos a esta colaboración interpartes, y a veces incluso la desean. Aunque a veces las “tecnestructuras” se muestran reacias a colaborar con otros cuyo lenguaje y cuyos hábitos no conocen bien, *in situ* es fácil ver a profesionales encantados de salir de su aislamiento.
- Concretamente, en unas reuniones en las que estaban representados el alcalde y el director de la oficina HLM, hemos visto al representante de la policía local pedir al alcalde una reunión intersectores con los trabajadores en cuestiones sociales y el organismo HLM, los enseñantes, etc., para examinar el problema del desarrollo de la pequeña delincuencia en esos barrios. Quienes están en condiciones de resolver el problema son el conjunto de esos profesionales y no cada uno solo en su rincón, y ésta es una lección totalmente enriquecedora.



Grenoble. HVS Mistral.



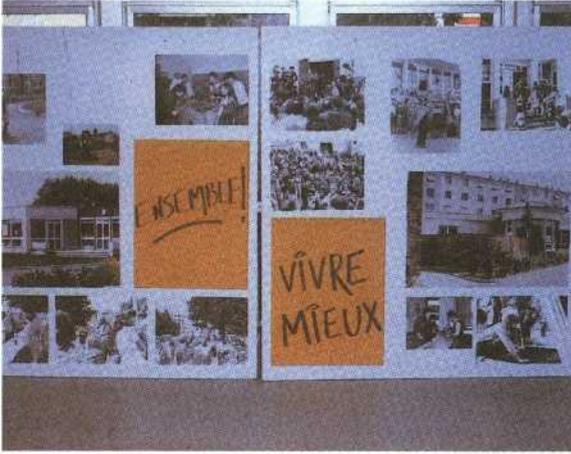
Grenoble. Operación HVS Mistral.



Grenoble. HVS Mistral.



Belfort.



La rehabilitación. Ronceray-Clonnières.



Mantes. Val Fourré.

La lucha contra el fracaso escolar

La escuela es, evidentemente, una de las grandes fuentes de dificultades. En ella se está jugando el futuro. Muchos niños conocen hoy una situación de fracaso escolar, sin la menor perspectiva de empleo. El Ministerio de Educación Nacional ha puesto en práctica políticas específicas para resolver esos problemas.

A los barrios donde se ha comprobado una tasa de fracaso escolar importante se les conceden medios suplementarios. Estos medios se concretan en enseñantes y personal no docente puesto a disposición de los enseñantes. Estas medidas han permitido cierta flexibilidad y han desembocado en experimentos originales. Han permitido contrarrestar fenómenos como el absentismo de los niños. La adaptación de la escuela a los barrios se ha presentado como un problema real e importante al que es posible dar soluciones.

Como consecuencia del fracaso escolar, muchos adolescentes se encuentran totalmente incapaces para encontrar trabajo a causa de su falta de cualificación, a la que a menudo se agrega su falta de inserción social. Por ello hemos desarrollado, al mismo tiempo, una política importante de inserción social de los jóvenes.

Se han hecho esfuerzos para fomentar una reintegración en la sociedad civil previa a la inserción profesional. Se trata de aprender cosas que no son evidentes para todo el mundo: coger un autobús, ir a correos, rellenar un impreso de giro, etc.

También hemos trabajado mucho con los servicios de policía y judiciales, porque nos enfrentamos, como muchos países desarrollados de hoy, con importantísimos fenómenos de pequeña delincuencia.

Formando mejor a los policías, garantizando una presencia en los barrios más regular, más cercana a la población de éstos, hemos conseguido un espectacular descenso de la pequeña delincuencia. Lo cual significa que las cosas no son tan ineluctables, que pueden tener remedio.



Mantes. Val Fourré.



El desarrollo económico y la creación de empleo

Por supuesto, la vida económica es un factor importante de la vida social, sobre todo el desarrollo o la ayuda a los comerciantes, la ayuda a la instalación de artesanos, a la implantación de actividades económicas variadas, de oficinas de servicios públicos que a menudo no existen en esas barriadas, pero que permiten diversificar la función de esos barrios de bloques.

Además, tenemos que enfrentarnos con importantes tasas de paro, sobre todo entre los jóvenes, y tratamos de inventar y hallar soluciones económicamente viables. Hemos desarrollado "empresas intermediarias", es decir empresas que ayudan a la inserción social al tiempo que tienen un proyecto económico.

El desarrollo cultural

Se trata de un tema importante porque afecta a los profesionales de la cultura que, también, en este caso, no siempre se han ajustado a la realidad popular de los barrios y siguen enseñando cerámica o macramé en las Casas de la juventud, cuando lo que los jóvenes quieren hacer es judo o karate. Siempre hay problemas sumamente concretos de adaptación cultural a los barrios. Y también está el reconocimiento y la aparición de formas muy variadas, de culturas populares, de auténticas culturas, no solamente "teoría socio-cultural".

En la actualidad estamos viendo ambiciosos proyectos en materia de artes plásticas, escultura, teatro, danza, música. Vemos surgir creaciones artísticas muy válidas en esta cultura de barrio nacida en los últimos años y que el Ministerio de Cultura ha fomentado. En el terreno del deporte hay todo un universo, esencial para esta juventud y sus expectativas. El deporte es, además, un elemento importantísimo de la cultura, que permite logros muy interesantes.

¿Y EL FUTURO?

Aunque en los barrios donde se ha puesto en práctica un programa de intervención aparecen hoy todos los signos de una evolución positiva, no podríamos afirmar, sin embargo, que hemos ganado la partida. La situación sigue siendo frágil y lo conseguido no es irreversible. Por eso la Comisión prosigue con su acción.

La Comisión garantiza la animación de los contratos particulares durante toda la vigencia del IX Plan y vela para que se respeten los compromisos contractuales. Al mismo tiempo,

reflexiona sobre posibles modalidades de actuación al margen del Plan.

Más aún, se trata de conseguir que este proceso de desarrollo de los 120 barrios pueda trasponerse a otras ciudades. En la actualidad ya sirve de referencia para experimentos similares en el extranjero.

Se han emprendido investigaciones sociológicas para examinar críticamente estas actuaciones. En junio de 1986 un coloquio informó sobre ellas (1).

Los debates han revelado la existencia de un original proceso social en los programas de desarrollo observados. "Está ocurriendo algo en esos segmentos sociales aislados arbitrariamente", "El cambio puede surgir en unos sitios donde no se esperaba", "Sospechamos que está surgiendo una nueva identidad política". Para algunos, el término que mejor convendría para describir el desarrollo social es el "desbloqueo". Este desbloqueo remite a una "dinámica urbana", a la "movilización de recursos". También es "la primacía de los procesos sobre los procedimientos", la búsqueda de las "fuerzas endógenas del barrio que son susceptibles de contribuir a su desarrollo".

Se han destacado como primordiales dos instrumentos del desarrollo: las redes sociales, que hay que "descubrir", y las posibilidades de acceso a los espacios y a los roles que cada uno debe desempeñar.

Se han esbozado dos definiciones cercanas al desarrollo social: "el desarrollo social es el intento de constituir espacios de negociación que permitan la aparición de los distintos miembros interesados en la negociación".

"El desarrollo social es la producción de espacios de negociación, de nuevas formas de reglas y de leyes en el interior de las barriadas HLM".

La investigación nos aporta un examen de nuestra actuación que enriquece nuestra propia concepción del desarrollo.

La Comisión es un centro de reflexión sobre los problemas urbanos, un enclave institucional para los agentes locales que, desde los suburbios y los barrios periféricos, interpelan a los poderes públicos. Es, por último, un laboratorio de gestión urbana.

Nuestro trabajo modifica los modos de gestión urbana de los barrios afectados, pero no cabe duda de que esas modificaciones se repetirán en la gestión de otros barrios; al mismo tiempo nuestros barrios, gestionados de otra manera, recuperan equilibrios y modos de vida que los acercan a los barrios tradicionales. Nuestra labor consiste a la vez en trivializar lo experimental y en experimentar lo trivial.

(1) Jornadas de investigación "Cités en question", contribuciones de V. BORGOGNO, I. JOSEPH, A. MICOUD y M. PERALDI.