

La territorialización de las políticas sociales en Francia

Eguzki Urteaga

Dpto. de Sociología I

Euskal Herriko Unibertsitatea / Universidad del País Vasco

<eguzki.urteaga@ehu.es>

Este artículo se interesa por la territorialización de las políticas sociales en Francia. A pesar de caracterizarse por una cultura republicana que insiste sobre los principios de libertad, igualdad y fraternidad, una organización político-administrativa centralista y una fuerte cohesión de la administración pública, el Hexágono ha desarrollado una acción social territorial gracias a las dos leyes de descentralización de 1982 y 2003, que han permitido crear centros sociales en todo el territorio, poner en marcha dispositivos específicos e implementar acciones locales. Este desarrollo se ha compaginado con la elaboración y posterior aplicación de las políticas urbanas. Iniciadas en las décadas de 1970 y 1980, y desarrolladas durante la de 1990, han permitido concebir nuevas prácticas urbanas y elaborar dispositivos alternativos que, si bien han mejorado la situación en ciertos barrios y municipios, han sido incapaces de resolver los problemas de desempleo, vivienda, fracaso escolar y delincuencia que se hallan en el origen de los disturbios urbanos.

PALABRAS CLAVE:

problemas sociales, política social, territorio, implementación, Francia.

1. La acción social territorial

En Francia, la cuestión del territorio se ha impuesto poco a poco como un nuevo paradigma de acción social, vinculado a las ideas de solidaridad, proximidad y desarrollo local. Entendido como una dinámica fundamentada en la movilización de la ciudadanía para su promoción individual y colectiva, el desarrollo local se ha convertido en uno de los pilares de las nuevas políticas sociales territoriales.

1.1. Los centros sociales

La historia del desarrollo social es, inicialmente, la de los centros sociales. Los primeros se constituyen al final del siglo XIX, bajo la denominación de ‘casas sociales’. Se instalan en los barrios pobres e industrializados de las ciudades y tienen una función de acogida, educación de los adultos, ocio, salud pública y lucha contra la marginación. Numerosas estructuras se crean después de 1919 para impulsar un renacimiento de la vida social en las regiones devastadas por la Primera Guerra Mundial. En 1922, una veintena de centros se agrupan para crear la Federación de los Centros Sociales de Francia. Pero el verdadero auge se produce a partir de la década de 1950, acompañando la transformación radical de los modos de vida, la urbanización galopante y las mutaciones del mundo rural; y durante la década siguiente, con el desarrollo de los suburbios urbanos. Este cambio se produce con el apoyo de las cajas de ayuda familiar¹. La participación ciudadana y la implantación en zonas rurales son los dos

¹ Las cajas de ayuda familiar (CAF) son los representantes locales de la Caja Nacional de Ayudas Familiares (CNAF), que forma parte de la rama ‘familia’ de la Seguridad Social francesa. Cada CAF es un organismo de derecho privado con competencia territorial, encargado de conceder a los ciudadanos unas prestaciones de carácter familiar o social, en unas condiciones determinadas por la

aspectos significativos de ese periodo. Las décadas de 1970 y 1980 están marcadas por el fortalecimiento de la presencia de los profesionales. Desde entonces, predomina la búsqueda de respuestas frente a las necesidades vinculadas al desempleo y la lucha contra la exclusión.

De vocación social, familiar y cultural, abiertos a todos los públicos, los centros sociales son espacios de animación que concurren a la acción social y familiar de las cajas de ayuda familiar que los tutelan. Inspirados por un pensamiento caritativo y, posteriormente, solidario, los centros sociales nacen bajo el impulso de las asociaciones cristianas, los sindicatos o de la mutualidad agrícola. Su funcionamiento se basa en el principio de democracia participativa, a través de la presencia mayoritaria de la ciudadanía en los consejos de administración de las asociaciones que aseguran la gestión de estos centros.

Marcada inicialmente por un componente sociocultural, la actividad de los centros sociales se ha orientado, desde la mitad de los ochenta, hacia los ámbitos de la inserción, lo social y de la sanidad. Los centros sociales situados en zonas rurales han mostrado la vía de los proyectos de desarrollo social y de la toma en consideración del territorio. Si la polivalencia sigue siendo un punto central de su identidad, cada centro social ha definido progresivamente y ha modificado sus prioridades entre la animación, la ayuda a las familias –especialmente, en el cuidado de los hijos– y las acciones de inserción. Al mismo tiempo, y poco a poco, se ha reflexionado en torno a la participación directa de la ciudadanía en estas entidades, y a la inscripción de los centros sociales en los nuevos retos de la acción social.

Así, la noción de desarrollo social ha sido ampliamente utilizada durante los años noventa en el marco de las políticas urbanas, en torno a las iniciativas que pretenden fomentar la movilización de los ciudadanos. Hoy día, es compartida también por los servicios educativos o sociales que privilegian la perspectiva educativa para favorecer el ‘vivir juntos’: “Los individuos se convierten en unos actores solidarios cuando se comprometen en unas relaciones sociales que contribuyen a constituir los vínculos familiares, las relaciones de vecindario, las buenas convivencias, las solidaridades de grupo, los encuentros interculturales, etc.”².

ley de prestaciones legales. Asimismo, cada CAF asegura, a escala local, una acción social colectiva a través de asesoramiento técnico y de subvenciones a actores locales de la vida social (Ayuntamientos, guarderías, centros de ocio). Existen actualmente 123 cajas en todo el territorio galgo, con un mínimo de una caja por departamento.

² La Carta Federal de los Centros Sociales fue aprobada por la asamblea general de Angers el 17/18 de junio de 2000. Esta carta pretende aglutinar las iniciativas de los ciudadanos asociados, apoyados por profesionales, capaces de definir y poner en marcha un proyecto de desarrollo social para el conjunto de la población de un territorio.

En junio de 1998, un informe de Alain Fourest (2006) sobre el futuro de los centros sociales pone de manifiesto la necesidad de realizar reformas que permitan un mejor posicionamiento en el conjunto de equipamientos, dispositivos y acciones cuya complementariedad no está siempre asegurada. El documento evidencia varios retos:

- La dinamización ciudadana, teniendo en cuenta la capacidad de movilización y las expectativas de las nuevas generaciones de activistas.
- La dimensión voluntarista de la animación, que contribuye a producir o a recrear vínculo social.
- La articulación entre el voluntariado, los profesionales y los Ayuntamientos.
- La financiación, de la cual sólo una parte se prolonga por espacio de varios años, somete los centros sociales a unas lógicas a veces contradictorias.

La noción de desarrollo social está en el cruce de varios caminos, a partir de la idea de territorio. Se define en las relaciones sociales de proximidad que pretenden fomentar la movilización de los habitantes de un territorio identificado, a través de un conocimiento de los problemas individuales que pueden conducir a elaborar unas respuestas colectivas. El desarrollo social aparece, en primer lugar, en una movilización de los recursos existentes. La cooperación, la coordinación y, más recientemente, las redes son otros tantos aspectos que ponen de manifiesto la necesidad de mejorar el uso de los dispositivos de ayuda y de acción existentes, y de articular ayudas sectoriales que respondan a demandas transversales. El desarrollo social se presenta como el espejo de la acción comunitaria, de origen anglosajón, a veces en complementariedad y a veces en oposición. La acción comunitaria se define como aquella que una comunidad lleva a cabo por ella misma, a través de la organización de solidaridades concretas entre sus miembros, en torno a unas demandas comunes. Sus detractores ven en ella un liberalismo que, aplicado a unas poblaciones marginadas, podría fomentar la constitución de economías paralelas, sin surtir ningún efecto de integración social.

1.2. La descentralización del territorio

La descentralización marca un giro en las políticas sociales galas. Constituye la gran reforma de los años ochenta. Concediendo un nuevo espacio a las colectividades territoriales (administraciones regionales, departamentales y locales), introduce el territorio como nueva base de acción social. El concepto de territorio se instala de forma duradera en las lógicas transversales que se desarrollan con las políticas urbanas. Más allá de la acción social, las décadas de 1980 y 1990 son las de los territorios: barrios en dificultad, zonas rurales fragilizadas, sedes de

reconversión industrial, espacios de vida, ‘países’ (en el sentido de la ley Voynet, de 1997), mancomunidades o áreas metropolitanas. La revitalización, el desarrollo local y las solidaridades de proximidad se convierten en objetivos centrales de las políticas públicas, económicas y sociales, sobre todo. La ordenación del territorio urbano y rural es objeto de numerosos textos, desde la máxima de ‘pensar globalmente y actuar localmente’. Sea a escala de barrio, municipio, área metropolitana o departamento, lo local se convierte en el lugar en el que se colabora para hacer frente a la complejidad de las situaciones y fortalecer la eficacia de la acción. Se trata, a la vez, de articular las intervenciones de las políticas públicas nacionales y territoriales, y de aproximar la acción al ciudadano. La ‘descompartmentación’ de las acciones sectoriales se convierte en la condición *sine qua non* de las nuevas políticas sociales. El diagnóstico del territorio y la movilización de la ciudadanía son los dos pilares de esta visión.

No obstante, cuarenta años de políticas sectoriales, fundamentadas en una lógica de colectivos, se traducen en la superposición de las divisiones administrativas: circunscripciones de acción social, tribunales, cantones, sectores de atención médica, zonas de educación prioritaria y barrios. Cada institución tiene sus propias representaciones del territorio, en función de sus lógicas y misiones. Las zonas de intervención se superponen, a imagen de la acumulación de los dispositivos. La geografía administrativa presenta un aspecto extraño, que se opone a la coordinación y la cooperación. Las políticas urbanas, por el contrario, aportan una nueva respuesta, centrándose en el más pequeño denominador común: el barrio. Progresivamente, extienden sus intervenciones a los municipios en el marco de los contratos urbanos. Definiendo un territorio reconocible para todos, fundan la acción social territorial. Según esta lógica, el territorio no es solamente el espacio de intervención de tal o cual institución, sino el punto de anclaje de acciones convergentes. Mientras que el sistema de seguro social es eficaz para repartir las ayudas y reconocer los derechos, la fuerza de las colectividades territoriales se sitúa sobre en el ámbito del desarrollo social. En contacto directo con los aspectos de la vida cotidiana, este tipo de acción aparece igualmente como más operativa, puesto que alimenta un verdadero mito del territorio y de la proximidad. Este mito constituye un poderoso elemento ‘federador’ y permite unas traducciones concretas en términos de acción.

Escogiendo el barrio como ámbito de referencia, las políticas urbanas constituyen el reflejo de la cultura de los jóvenes de los suburbios urbanos, que se hallan en riesgo de aislamiento y guetificación. La proximidad, de por sí, no es garantía de calidad, ya que contribuye a la dilución del sentimiento de pertenencia en la sociedad en su conjunto. Además, los cambios de mayoría en los Ayuntamientos muestran

la sensibilidad y los retos de la acción social, bien sea pública o asociativa. Un temor importante resulta de la confusión entre las lógicas políticas, electorales y sociales. Desde esta perspectiva, la intervención del Estado parece constituir una protección, y aportar la garantía de un trato equitativo de los ciudadanos en el conjunto del territorio nacional. El Estado suscita y determina las orientaciones en materia de políticas locales, a través de los contratos de plan, los contratos urbanos y los contratos urbanos de cohesión social. Fija el marco jurídico y reglamentario de las cooperaciones entre las colectividades territoriales y conserva las competencias que le permiten enmarcar la acción de estas instituciones. Desde este punto de vista, la descentralización ha sido parcial, puesto que el Estado mantiene una fuerte influencia, especialmente en la definición reglamentaria de la acción social que depende de los departamentos. No obstante, esta importante presencia se traduce de forma diferencial, a través de la puesta en marcha de estrategias contractuales. Los planes departamentales de inserción o los contratos de política urbana marcan así la labor de animación y de movilización del Estado.

Para las políticas urbanas francesas, el territorio no es solamente el espacio de intervención de tal o cual institución, sino el punto de anclaje de acciones convergentes

Esta interferencia entre los diferentes niveles de la acción pública se añade a los dispositivos de las políticas sectoriales. Sus interdependencias contribuyen a la complejidad del sistema. Las coordinaciones se multiplican para intentar resaltar las lógicas vigentes y desfavorecer unos compromisos comunes y unas orientaciones coherentes. Más cooperativa, nutrida por una red institucional, la acción territorial es más compleja. Esta complejidad proviene tanto de una escasa estructuración de los problemas tratados como de la diversidad de los dispositivos sobre los cuales se fundamenta. Pone de manifiesto el riesgo de una acción pública difusa que pierde su eficacia en la toma en consideración de los grandes problemas sociales. No obstante, aparece como pertinente para poner en marcha unas acciones que se sitúan lo más cerca posible de las necesidades diarias. Corresponde a la idea de una prevención social más precisa, fundamentada sobre una mayor movilización de las competencias de las personas y de los grupos concernidos, y sobre la idea de una solidaridad de proximidad. La solidaridad se convierte en el nuevo eje de las políticas sociales territoriales.

1.3. Los dispositivos y las acciones

Cerca de 1.800 centros sociales contribuyen al desarrollo local bajo distintas denominaciones: hogar rural, casa para todos, centro sociocultural. Tienen en común el hecho de ser reconocidos por las cajas de ayuda familiar, que participan en su financiación. Los municipios contribuyen igualmente a su funcionamiento, y ello de manera creciente. Tienen cuatro misiones principales: a) la animación de la vida del barrio; b) el apoyo de los más desfavorecidos y de los colectivos precarios; c) el fortalecimiento de la identidad infancia-familia; y d) la promoción de las nuevas formas de ciudadanía. Están agrupados en tres organismos principales: la Federación de Centros Sociales y Socioculturales de Francia, la Federación Léo Lagrange, y las Federaciones de Obras Sociales, reunidas en el seno de la Liga Francesa de Enseñanza y Educación Permanente.

2. Las políticas urbanas

Las políticas urbanas, creadas en los años ochenta, han transformado profundamente las concepciones de la acción pública. Muy mediatizadas, dejan un balance desigual, después de tres décadas y tras la creación de múltiples y complejos dispositivos.

2.1. Las décadas de 1970 y 1980

Las políticas urbanas encuentran sus orígenes en las iniciativas tomadas en los años setenta para mejorar la calidad de vida y rehabilitar las grandes torres construidas después de la Segunda Guerra Mundial. Se trata de la primera etapa de rehabilitación urbana. En 1973, la circular Barras y Torres pone fin a la construcción de estos barrios. En 1976 y 1977, paralelamente a la gran reforma de la vivienda, se desarrolla la operación Hábitat y Vida Social (HVS), que aspira a la rehabilitación de estos barrios. Presenta tres aspectos que marcarán de manera duradera las características de la política urbana: la globalidad de la política urbana y social, la dimensión interministerial y la participación ciudadana. El Gobierno crea el comité interministerial encargado de coordinar los contratos firmados con los Ayuntamientos, los organismos HLM (que gestionan las viviendas sociales) y el Estado, a fin de ordenar una cincuenta de suburbios urbanos y corregir sus defectos más evidentes.

En 1981, los programas de desarrollo social de los barrios (DSQ) sustituyen las primeras iniciativas en este sentido (HVS). Conciernen inicialmente a 16 y, posteriormente, a 22 barrios. Se integran en los contratos del Plan Estado-región. En 1984, 148 contratos de este tipo son firmados entre los Ayuntamientos y el Estado. Ese mismo año, se crean las zonas de educación prioritaria (ZEP) para luchar contra las

desigualdades escolares, seguidas, en 1983, por las misiones locales para la inserción de los jóvenes. Durante el verano 1981, los primeros disturbios se producen en los suburbios del este de Lyon, señal de la agravamiento de la crisis social, vinculada a los problemas de desempleo, pobreza y de exclusión social. Coincide con el ‘verano caliente’ de los Minguettes y las carreras ilegales de Vénissieux. Estos acontecimientos conducen a impulsar una política específica, dentro de las políticas urbanas, con el fin de reducir el sentimiento de inseguridad. Se ponen en marcha unos procedimientos excepcionales: las iniciativas ‘antiverano caliente’ denominadas Operaciones de Prevención Verano (OPE), que más tarde se convertirán en las Operaciones Ciudad, Vida y Vacaciones, extendidas en 1995 a todos los periodos vacacionales.

En 1983, bajo el impulso de Gilbert Bonnemaïson –alcalde de Epinay-sur-Seine y autor del informe *Prevención, represión, solidaridad* (1982), que aborda las causas y las soluciones de la delincuencia– se crean los Consejos de Prevención de la Delincuencia. El informe Bonnemaïson contiene 64 propuestas para mejorar la seguridad a través de la prevención de la delincuencia. Junto a la creación de los mencionados consejos, preconiza el desarrollo de la Policía de proximidad y la organización de trabajos de interés general.

Ese mismo año, el informe Dubedout, titulado *Juntos, hacer de nuevo la ciudad*, hace unas propuestas para una política de desarrollo social de los barrios. Se trata de democratizar la gestión de la ciudad, de equilibrar la composición social de los barrios, de insertar a los jóvenes en la ciudad y la sociedad, y de vincular el desarrollo social y económico. Las leyes de descentralización fortalecen los poderes de los alcaldes. En noviembre de 1983, el Gobierno pone en marcha la iniciativa Suburbios 89. El primer ministro le asigna tres objetivos: presentar un plan de ordenación del entorno parisino, apoyar los proyectos ejemplares presentados por los alcaldes para la reorganización y el embellecimiento de las ciudades y de los suburbios, y asesorar a la Comisión Nacional de Desarrollo Social de los Barrios. Continuando su labor, en 1984 se crea el Comité Interministerial para las Ciudades, que prefigura lo que será la Delegación Interministerial para la Ciudad. Ésta se “encarga de definir, animar y coordinar las políticas del Estado destinadas a favorecer la solidaridad social urbana, a luchar contra la insalubridad y a desarrollar la innovación para mejorar el entorno de la vida urbana” (Direction de l’Information Legale et Administrative, 2006). Este dispositivo y el Fondo Social Urbano (1984) deben relacionarse con las leyes de descentralización en materia de urbanismo. La Delegación Interministerial para la Ciudad es percibida, a veces, como un primer intento de diseñar una verdadera política urbana. A través del citado fondo, el Estado mantiene los medios de interven-

ción para financiar unas operaciones que sustituyen a la iniciativa estatal en los barrios afectados por graves desequilibrios sociales, así como unas operaciones innovadoras para mejorar el marco de la vida urbana. El Fondo Social Urbano se convierte, igualmente, en el principal financiador de las acciones de la iniciativa Suburbios 89. Se crean, además, dos nuevos instrumentos: los contratos de acción de prevención para la seguridad (CAPS), en 1985; y las concesiones administrativas de los barrios, en 1986.

A mediados de los años ochenta, las tres dimensiones esenciales de la política urbana (inserción, prevención y rehabilitación) siguen presentes, resistiendo a la alternancia política. Son relanzadas en 1988, cuando se crea la Delegación Interministerial para la Ciudad. De 1989 a 1994, los programas de desarrollo social operan en 400 barrios. A partir de mayo, los contratos urbanos se ponen en marcha para dar un marco de referencia a los compromisos recíprocos del Estado y las colectividades territoriales. Progresivamente, el desarrollo social urbano sustituye esos programas, con la idea de situar los barrios en su entorno y considerar su relación con los municipios o las áreas metropolitanas. En 1989, la conocida como circular Rocard da nuevas orientaciones a la política urbana en torno a dos características: la pluralidad de niveles y de acciones. Esta circular desea fomentar la globalidad de la dinámica de ‘desarrollo social urbano’, con programas territoriales, programas nacionales de solidaridad o de innovación, y programas complementarios a los territoriales. Esta política se traduce en los contratos Estado-ciudad, que conciernen a la globalidad del proyecto urbano.

2.2. Acciones colectivas a escala territorial

La prevención, la lucha contra la delincuencia y la gestión de la seguridad se implementan dentro de una política de reducción de riesgos. La delincuencia evoluciona progresivamente hacia formas más colectivas. En la política urbana de los años ochenta, se trata de poner la prevención y la represión al servicio de un objetivo de solidaridad. Paralelamente, se implementan en marcha las operaciones de rehabilitación de las viviendas y los dispositivos de inserción. La mejora de la cooperación interinstitucional, la participación ciudadana y el apoyo de los padres son las orientaciones clave de esta política. Numerosos Ayuntamientos grandes crean puestos de animador, educador y de agente de prevención de la delincuencia, a veces desde el inicio de la década, siguiendo la estela de los Comités Municipales de Prevención de la Delincuencia.

Pero la delincuencia juvenil continúa aumentando. El desarrollo de la violencia, el fenómeno de las bandas, el auge del ‘incivismo’ y la fuerte mediatización de la violencia urbana dan argumentos a los partida-

rios de una política de represión de la delincuencia. Las políticas de esta década están consideradas como un fracaso, puesto que el aspecto educativo es privilegiado a menudo en detrimento de la sanción. Entre la victimización y el sentimiento de impunidad, los jóvenes habían dejado de ser sensibles a las respuestas tradicionales de la Justicia y la acción educativa. Más que a un aumento notable de la delincuencia individual, las autoridades se enfrentan a una retirada colectiva de estos jóvenes, a una marginación social y a una oposición colectiva entre grupos. Las orientaciones en materia de lucha contra la delincuencia, o de prevención de la violencia, nacen a menudo en la urgencia y bajo la presión de debates que tienen un impacto electoral. No obstante, contribuyen a transformar profundamente la acción de la Justicia, de los actores locales y de las instituciones.

2.3. La década de 1990

En 1990 y 1991, en Vaux-en-Velin, ciudad piloto en materia de política urbana, se producen importantes enfrentamientos. Otros disturbios tienen lugar en 1991 en Sartrouville, Mantes-la-Jolie y en Mureaux. Estas noches de disturbios urbanos marcan a la opinión pública. La violencia urbana de los años noventa pone de manifiesto la existencia de áreas urbanas donde no se aplica el Derecho ordinario. La respuesta institucional es más débil en las zonas en que la demanda de seguridad es más elevada.

Tres leyes aprobadas en 1990 y 1991 contribuyen al avance de las políticas urbanas: la Ley sobre el Derecho a la Vivienda (ley Besson), la Ley sobre la Solidaridad Financiera entre los Municipios –que crea la dotación de solidaridad urbana– y la Ley de Orientación para la Ciudad, que señala la consagración legislativa de la política urbana. En 1990, por primera vez, se nombra un ministro de Estado encargado de la política urbana (Michel Delebarre), lo cual marca una etapa en la inclusión de la política urbana en las políticas gubernamentales. En enero de 1991, se nombran los trece primeros subdelegados del Gobierno para la ciudad, y en julio del mismo año, se pone en marcha el Servicio Nacional para la Ciudad.

El 13 de julio de 1991, la Ley de Orientación para la Ciudad define unos objetivos para una evolución más equilibrada y mejor controlada del territorio urbano, en torno a cuatro ejes fundamentales de intervención: a) el equilibrio de la vivienda en los municipios y barrios; b) el mantenimiento del hábitat, especialmente el de vocación social, en los barrios históricos; c) la evolución urbana y social de los suburbios urbanos y; d) la política territorial. Al año siguiente, se lleva a cabo un proyecto experimental conjuntamente por una misión nacional de los actores sociales y la Caja de Depósitos y Consignaciones: el programa 50 Barrios. Es cuestión de

mostrar que, en estos barrios, la colaboración de las ciudades y de los actores sociales puede producir proyectos urbanos ejemplares.

Los planes locales de seguridad, lanzados a partir de 1992, le exigen a la Policía que se aproxime a los actores locales para elaborar un diagnóstico de los problemas de seguridad. El Plan Local de Seguridad fija las prioridades, regula el uso de los medios y precisa el marco legítimo de las misiones de cada actor social. En enero de 1993, un primer informe de evaluación de la política urbana realiza un balance crítico, señalando el deterioro de la exclusión, y las insuficiencias en materia de vivienda, empleo y educación. Denuncia la proliferación de las iniciativas interministeriales (desarrollo social de los barrios, prevención de la delincuencia, lucha contra la toxicomanía, inserción de los jóvenes) que obedecen a lógicas propias.

En abril de 1993, la política urbana es relanzada bajo el impulso de Simone Veil, ministra de Estado encargada de los Asuntos Sociales, Sanidad y Ciudad. El Gobierno aprueba en julio el Plan de Reactivación Urbana. Los 1.300 barrios identificados se benefician de 214 contratos urbanos. El contrato urbano fusiona, desde entonces, el conjunto de los dispositivos relativos al desarrollo social urbano: vivienda, ordenación, política del hábitat, educación y formación. La Ley de Orientación para la Ordenación y el Desarrollo del Territorio, del 4 de febrero de 1995, instituye las zonas urbanas sensibles, que integran las zonas de dinamización urbana y las zonas francas. La revitalización económica se convierte en el tema central de la política urbana, cuya traducción es el Pacto de Reactivación Urbana de 1996. Además de mejorar las condiciones de vida en los barrios y de fortalecer la paz social, se plantea como objetivo la vuelta de la actividad económica y del empleo.

En 1997, el Ministerio de Urbanismo desaparece, y sus cometidos son asumidos por el Ministerio de Empleo y Solidaridad. Aparece una preocupación sobre el futuro de la política urbana, cuyas prácticas, impacto y principios empiezan a ser criticados. El Ministerio de Urbanismo se crea de nuevo en abril de 1998, tras el informe Sueur, denominado *Mañana la ciudad*. Es cuestión de superar la lógica de los planes de urgencia o de reactivación, y de dedicarse a una gran obra de reconstrucción urbana. El comité interministerial, que se crea entonces, trabaja en torno a cuatro objetivos: garantizar el pacto republicano en todo el territorio, asegurar la cohesión social en las ciudades, movilizar a los actores locales en torno a un proyecto colectivo, y construir un nuevo espacio democrático con la ciudadanía. Determina quince municipios piloto encargados de prefigurar los nuevos contratos urbanos y de experimentar un nuevo modo de intervención del Estado, una simplificación de los procedimientos, una mejora de los modos de financiación y un nuevo método de

evaluación de los contratos. El proyecto piloto da lugar a una evaluación positiva y pone de manifiesto retos importantes: la gestión urbana de proximidad, la importancia de los transportes urbanos y los contratos locales de seguridad, la integración de la población extranjera, y la toma en consideración de la educación como instrumento de prevención duradera de la exclusión y del desarrollo social. La participación de la ciudadanía en los proyectos de desarrollo social urbano se convierte en un objetivo fundamental de estos contratos urbanos.

Una tercera oleada de violencia urbana tiene lugar en Estrasburgo, en diciembre de 1997. Después del incendio de numerosos coches, los poderes públicos y los cargos electos locales decretan la movilización general para luchar contra la violencia urbana y la delincuencia juvenil. Se trata, en primer lugar, de evitar la extensión de este fenómeno a otras ciudades francesas, atajando esta vez la mediatización que ha fomentado estos acontecimientos y les ha dado una mayor claridad.

2.4. La década de 2000

La nueva generación de contratos urbanos, firmados para el período 2000-2006, integra más ampliamente los Consejos Generales y los organismos HLM. Estos nuevos contratos urbanos sobrepasan los barrios difíciles, para considerar, a escala de ciudad o de área metropolitana, las cuestiones de exclusión social y territorial. Esta tendencia se inscribe en una voluntad de fomentar la creación de las comunidades y de los contratos metropolitanos. Se firman 247 contratos urbanos, a los cuales se añaden 50 grandes proyectos urbanos puestos en marcha a partir de 2001 en las ciudades o áreas metropolitanas que se hallan en situaciones especialmente complicadas. A través de estos contratos, 1.300 barrios pasan a ser considerados como territorios prioritarios, entre ellos, el conjunto de las zonas urbanas sensibles (ZUS).

La Ley para la Ciudad y la Renovación Urbana, de 1 de agosto de 2003, constituye una nueva iniciativa a favor de los barrios desfavorecidos. Debe permitir un esfuerzo financiero adicional para surtir efectos significativos. Así, el Programa Nacional de Renovación Urbana, apoyado por la Ley para la Cohesión Social, de 18 de junio de 2005, y por las leyes sobre la vivienda de julio de 2006 y de marzo de 2007, debe alcanzar más de 40 billones de euros de inversión. Según sus promotores, es cuestión de realizar un esfuerzo nacional sin precedentes de rehabilitación de los barrios frágiles en su conjunto, tanto en lo que se refiere a viviendas como a equipamientos públicos y ordenaciones urbanas.

Presentado en junio de 2004, el Plan de Cohesión Social está estructurado en torno a tres pilares: el

empleo y la actividad, el acceso a la vivienda y la igualdad de oportunidades. Engloba veinte programas, entre los cuales figura el de éxito educativo. Éste pretende acompañar, desde la escuela infantil hasta el término de la escolaridad obligatoria, a los niños y adolescentes que presentan signos de fragilidad, a través de un apoyo personalizado. Más de 300 equipos llevan a cabo las iniciativas previstas, trabajando en colaboración con los centros escolares y acompañando a cerca de 80.000 niños y adolescentes. Como complemento, se crean o reconocen cerca de 30 'internados de éxito educativo' para proponer un marco de vida y de trabajo estable a los niños y adolescentes con dificultades familiares o medioambientales que comprometen sus posibilidades de éxito.

Las políticas urbanas responden a una preocupación por la cohesión social, amenazada por los fenómenos masivos de desempleo, exclusión y precarización

En el otoño de 2005, Francia conoce un nuevo episodio de violencia urbana caracterizado por su amplitud y duración. A partir de la muerte de dos jóvenes en Clichy-sous-Bois (Seine-Saint-Denis) durante una persecución de la Policía, un gran número de barrios se incendian, lo que crea una situación inédita a escala nacional. La violencia urbana dura 24 días, del 27 de octubre al 19 de noviembre de 2005, y afecta progresivamente a 500 municipios situados en 64 departamentos. Si bien dos tercios de estos municipios gozaban de políticas urbanas, 160 no eran consideradas como sensibles. Esta extensión, que se antoja como un contagio entre barrios y entre ciudades, se vio ampliada por el uso de las nuevas tecnologías.

Marcada por incendios, enfrentamientos con las fuerzas de seguridad y actos de vandalismo, esta violencia urbana tiene un impacto nacional e internacional considerable, y un coste económico estimado en 150 millones de euros. En la noche del 6 al 7 de noviembre, se incendian 1.300 coches. El 8 de noviembre, se declara por decreto el estado de emergencia sobre el territorio metropolitano y se instauran toques de queda en varias ciudades (Rouen, Le Havre, Amiens, Orleans). El 13 y el 14 de noviembre de 2005, el despliegue de las fuerzas de seguridad alcanza su cumbre, con el 11.500 hombres. Poco a poco, el movimiento se desmorona y se extingue. Las tres semanas de disturbios suponen una duración sin precedente a escala internacional.

Comparativamente, los disturbios de Los Ángeles de 1992, considerados como los más largos enfrentamientos urbanos contemporáneos, solo habían durado seis días.

En materia de política urbana, 2006 marca la transición entre los contratos urbanos, que cubren el periodo 2000-2006, y los contratos urbanos de cohesión social (CUCS), que les suceden a partir de 2007. Esta etapa aparece también marcada por una fuerte renovación del dispositivo de dirección nacional, con la creación de la Agencia Nacional para la Cohesión Social y la Igualdad de Oportunidades. El año 2006 coincide igualmente con el despliegue de varios dispositivos: la instauración, por la Ley de Igualdad de Oportunidades, de quince nuevas zonas francas urbanas; la progresión del número de municipios concernidos por los proyectos de éxito educativo; y la firma de 62 nuevos convenios de renovación urbana. En 2007, se firman cerca de 490 contratos urbanos de cohesión social, que conciernen a alrededor de 2.200 barrios y tienen cinco prioridades de intervención: acceso al empleo y al desarrollo económico, mejora de la calidad de vida, éxito educativo, ciudadanía y prevención de la delincuencia, así como salud. La integración, la lucha contra las discriminaciones y el acompañamiento de la juventud son considerados objetivos transversales.

La Agencia Nacional para la Renovación Urbana (ANRU) se encarga de coordinar el Programa Nacional de Renovación Urbana, simplificando los procedimientos y agrupando el conjunto de las financiaciones. La agencia debe aportar su apoyo financiero a las colectividades locales, a los centros públicos y a los organismos privados o públicos que conducen operaciones de renovación urbana en las zonas urbanas sensibles. Debe igualmente llevar a cabo un proyecto global que aspira a desenclavar de manera duradera el espacio urbano, a facilitar el acceso al empleo, a la educación, a la cultura, en coherencia con la política llevada a cabo en el marco de los contratos urbanos de cohesión social.

A inicios de 2007, la ANRU aprueba más de 30 billones de euros de obras programadas para los cinco años siguientes. Un total de 400 barrios, en los cuales residen cerca de 3 millones de habitantes, se benefician del dispositivo, que compromete la construcción de 95.000 pisos de protección oficial, la demolición de 96.500 y la rehabilitación de otros 200.000. En estos barrios, la ANRU participa en la creación o renovación de numerosos equipamientos comerciales, sociales y culturales, así como en la rehabilitación de equipamientos escolares. No obstante, el informe de 2007 del Observatorio Nacional de las Zonas Urbanas Sensibles realiza un balance modesto en los ámbitos de vivienda, empleo, educación, formación y seguridad. Según este documento, "la situación de las ZUS [zonas urbanas sensibles] en relación con su área metropolitana puede

evolucionar. No se puede considerar todavía que el objetivo de la Ley de 2003 de integrar de nuevo la República en los barrios y los barrios en la República se haya alcanzado” (Sapoval, 2007). Por ejemplo, a final de 2006, el número de viviendas terminadas es todavía modesto y sigue siendo inferior al número de demoliciones.

En noviembre de 2007, un informe del Tribunal de Cuentas, solicitado por la Comisión de Finanzas del Senado, realiza un balance severo de la política urbana, tanto en términos de resultados como de acciones: “la eficacia y la eficiencia de la política urbana siguen siendo inciertas y las zonas urbanas sensibles no han recuperado su retraso” (Court des Comptes, 2007), y ello, a pesar del aumento significativo de los recursos dedicados por el Estado a esta política (más del 15% entre 2003 y 2005). Entre las causas del ‘disfuncionamiento’, el Tribunal de Cuentas subraya la inconstancia de las políticas: se sucedieron diecinueve ministros en diecisiete años, con la aprobación sistemática de nuevas leyes y la aplicación de nuevas reformas. El Tribunal propone, en este sentido, crear un ministerio de Estado con un mandato estable durante diez años para estabilizar así el marco de intervención y facilitar la evaluación de los dispositivos. Otros defectos identificados son la acumulación de los dispositivos, la multiplicación de las instancias, la complejidad de los procesos de decisión, así como el pago tardío y complejo de las subvenciones a las asociaciones.

A pesar de esta crítica severa y recurrente de las políticas urbanas, y de la existencia del Programa de Renovación Urbana, en febrero de 2008 se anuncia un nuevo plan de acción para los suburbios urbanos, presentado como un Plan Marshal.

2.5. Las políticas urbanas y las nuevas prácticas urbanas

Las políticas urbanas marcan la irrupción de unas prácticas públicas originales que dan un nuevo sentido a la descentralización. Si ésta había provocado una dispersión de la acción social que dependía de múltiples competencias, las políticas urbanas permiten reencontrar un consenso político sobre la necesidad de llevar a cabo acciones concertadas. Se responden a una preocupación por la cohesión social, amenazada por los fenómenos masivos de desempleo, exclusión y precarización. A través de un enfoque global, intentan proponer respuestas que estén a la altura de la situación.

Inicialmente pensadas desde una perspectiva de corrección de los errores del urbanismo y la arquitectura, pasan de una lógica de equipamiento a una lógica de proyecto. Se orientan poco a poco hacia la idea de desarrollo local, social y, posteriormente, económico. Las prioridades de la educación, el

empleo y de la integración urbana participan de este objetivo central. La diversidad social, la dinámica local y la participación ciudadana constituyen su fundamento. Se trata de movilizar a la ciudadanía, de recoger la demanda social y de favorecer las iniciativas. Esta perspectiva, por interesante que sea, es sólo un éxito relativo, puesto que la participación ciudadana resulta a menudo marginal. Más que una transformación efectiva de los barrios, las políticas urbanas impulsan nuevas prácticas urbanas que constituyen un verdadero laboratorio para la acción pública. Numerosos sectores de la acción social y sanitaria se aprovechan de ello, ya que se inspiran de sus principios de funcionamiento para sacar beneficio de cara a desarrollar el trabajo en red o los diagnósticos de necesidades.

Las políticas urbanas aportan una mejora de la vida cotidiana de ciertos barrios. Sin embargo, el balance es limitado en términos de desarrollo local. La segregación geográfica y social no parece haber disminuido. Si bien la situación mejora en ciertos lugares, nuevos barrios viven un aumento de la violencia y la sensación de inseguridad. La efervescencia y el entusiasmo de los primeros años desaparecen progresivamente ante una burocratización y una rutinización en los procedimientos. Las reglas de control del uso de los fondos públicos y de habilitación de los proyectos actúan como pesadas losas. Además de su complejidad y falta de inscripción en el tiempo, se les reprocha su carácter estigmatizante, que se expresa al identificar determinados barrios como ‘sensibles’. El debate sobre los efectos de la discriminación positiva hace inclinarse la balanza a favor de una visión global del desarrollo social.

Entre los retos de futuro para el urbanismo, enunciados por los diferentes actores y pensadores de estas nuevas prácticas públicas, se pueden citar:

- Diseñar proyectos de territorio más participativos.
- Simplificar los procedimientos.
- Fortalecer los vínculos entre la política urbana y la acción social.
- Coordinar de manera global los dispositivos específicos.
- Poner en marcha una gran política de prevención social.

2.6. El análisis de la violencia urbana

Los estudios realizados en los países occidentales permiten establecer cuatro tipos de violencias colectivas en las zonas urbanas, violencias que pueden combinarse: los conflictos entre pandillas, los fenómenos de desbordamiento, los enfrentamientos étnicos y los disturbios dirigidos contra las autoridades públicas. La violencia urbana presenta unas

características comunes, al margen del país donde acontece: el desencadenante suele ser un incidente entre un vecino de un barrio 'sensible' y la Policía, incluso el rumor de la implicación de la Policía en un incidente. Los estallidos de violencia se producen en barrios de fuerte relegación espacial, marcados por la pobreza y la exclusión. La hostilidad hacia las autoridades públicas, en general, y hacia la Policía, en particular, es anterior a los incidentes.

Durante las décadas de 1980 y 1990, la violencia urbana aparece como un fenómeno social nuevo, vinculado al auge de la exclusión y el deterioro de las condiciones generales de vida, educación, socialización y de inserción de los jóvenes. Se distinguen, al respecto, dos planos:

- En primer lugar, se producen bajo la forma de comportamientos provocadores de jóvenes ociosos que ocupan el espacio público. Se habla de falta de civismo, así como de destrozo de coches de Policía, llamadas falsas a los bomberos y a los servicios de urgencias, carreras ilegales con coches robados. Se trata de comportamientos de naturaleza esencialmente lúdica, que tienen como especificidad empezar de nuevo y agravarse.
- En segundo lugar, el deseo de revuelta contra la injusticia desencadenan las situaciones más visibles de disturbios, que se desarrollan en el territorio de estos jóvenes, en forma de enfrentamiento cada vez más violento con las fuerzas de seguridad. El sentimiento de inseguridad generado por el deterioro del entorno y los comportamientos provocadores y hostiles propician la huida de la clase media y medio-baja. Los que no pueden irse soportan cada vez menos el sentimiento creciente de inseguridad para ellos y sus hijos. El barrio entra en una espiral de decadencia, favorable a una nueva agravación de la delincuencia bajo todas sus formas. Las instituciones desaparecen del paisaje, los comerciantes acaban cerrando sus negocios. Nuevos valores ocupan el espacio público: la fuerza, el desafío, el honor y el dinero. Una degradación global de las mentalidades favorece la 'delincuencia lucrativa', alimentada por las necesidades de una 'delincuencia de supervivencia'. Se habla entonces de lugares sin ley, barrios donde los traficantes encuentran un espacio favorable y una mano de obra barata de pequeños vendedores atraídos por la perspectiva de la riqueza.

Así, se desarrollan nuevas formas de violencia, vinculadas al tráfico de drogas (*le business*). A menudo más discretas y específicas, los conflictos están provocados por la defensa de los territorios de venta, las rivalidades entre traficantes, los contenciosos entre clientes y vendedores. Motines predeterminados y organizados, así como graves estallidos de violencia colectivas pueden producirse en represalia a simples operaciones judiciales. Es cuestión de evi-

tar la presencia de la Policía en el barrio. De este modo, la caza de los traficantes puede permitir, bajo la excusa de luchar contra el laxismo de la Policía y de la Justicia, eliminar la competencia.

Si bien el panorama es sombrío, refleja la situación de los barrios en dificultad, algunos de los cuales han pasado del registro de la violencia urbana a la lógica del *business*. No se trata de una ruptura, sino de un proceso lento y previsible, que deja tiempo para poner en marcha acciones que no están fundadas sobre una mera intervención de la Policía. Las señales de alerta son numerosas, generalmente conocidas por todos y desde hace tiempo. La falta de recursos locales en los que apoyarse, la amplitud de las dificultades y su complejidad, la ausencia de respuestas fiables y eficaces contribuyen, a veces, a un cese progresivo y discreto de las acciones. La escasa movilización en torno a estos barrios los abandona a su condición, en la tradición de los guetos estadounidenses. No obstante, conviene subrayar la reanimación y la red denominación de ciertos barrios, a la imagen de Vaux-en-Velin, que se ha convertido en un municipio atractivo gracias a las intervenciones a largo plazo llevadas a cabo por los actores locales y, especialmente, por los Ayuntamientos.

2.7. Los dispositivos utilizados y las acciones llevadas a cabo

La política urbana francesa se ha caracterizado por la proliferación de procedimientos y dispositivos: zonas de educación prioritaria (ZEP), zonas de urbanización prioritarias (ZUP), zonas urbanas sensibles (ZUS), programas de desarrollo social de los barrios (DSQ), programas de desarrollo social urbano (DSU), contratos urbanos, contratos urbanos de cohesión social (CUCS) y parques naturales urbanos (PNU). A pesar de los cambios acontecidos, presenta algunos rasgos que han perdurado en el tiempo:

- Solidaridad: es ejecutada por el Estado, que garantiza la solidaridad nacional y el interés general, y las colectividades territoriales, que aseguran la solidaridad de proximidad y la toma en consideración de las necesidades concretas.
- Contractualidad: funciona a través de la aproximación del Estado y de las colectividades territoriales sobre unos objetivos comunes.
- Transversalidad: tiene una vocación interministerial que persigue la 'descompartimentación' de las políticas sectoriales.
- Territorialidad: se fundamenta sobre una geografía, y está prioritariamente orientada a unos territorios urbanos marcados por desequilibrios socioeconómicos importantes.
- Cooperación: se basa, a la vez, sobre los actores públicos y privados, entre los cuales se hallan las asociaciones.

- Enfoque global: trata de favorecer el desarrollo social y económico local, para la promoción individual y colectiva de la ciudadanía.

La política urbana se ha articulado en torno a instancias locales, cuyos nombres han variado, y que tienen como objetivos coordinar las acciones sobre el terreno, promocionar y apoyar los proyectos, y evaluar sus efectos. Además, favorece la aparición de nuevas funciones y nuevas profesiones, especialmente la de jefe de proyecto, que se sitúa en la confluencia de la ingeniería social y la económica.

3. Conclusión

A pesar de caracterizarse por una cultura republicana que insiste sobre los principios de libertad,

igualdad y fraternidad, una organización político-administrativa centralista y una fuerte cohesión de la administración pública, el Hexágono ha desarrollado una acción social territorial gracias a las dos leyes de descentralización de 1982 y 2003, que han permitido crear centros sociales en todo el territorio, poner en marcha dispositivos específicos e implementar acciones locales. Este desarrollo se ha compaginado con la elaboración y posterior aplicación de las políticas urbanas. Iniciadas en las décadas de 1970 y 1980, y desarrolladas durante la de 1990, han permitido concebir nuevas prácticas urbanas y elaborar dispositivos alternativos que, si bien han mejorado la situación en ciertos barrios y municipios, han sido incapaces de resolver los problemas de desempleo, vivienda, fracaso escolar y delincuencia que se hallan en el origen de los disturbios urbanos.

- ANDERSON, A.; y VEILLARD-BARON, H. (2003): *La politique de la ville. Histoire et organisation*, París, Editions ASH.
- BACHMANN, C.; LEGUENNEC, M. (1996): *Violences urbaines: ascension et chute des classes moyennes à travers cinquante ans de politique de la ville*, París, Albin Michel.
- (1997): *Autopsie d'une émeute*, París, Albin Michel.
- BAUER, A.; y RAUFER, X. (1998): *Violences et insécurité urbaines*, París, PUF.
- BERLOGEY, J.-M. (1993): *Evaluer les politiques de la ville*, París, La Documentation Française.
- BERNOUX, J.-F. (2005): *Mettre en œuvre le développement social territorial*, París, Dunod.
- CAUQUIL, G. (2004): *Conduire et évaluer les politiques sociales territorialisées*, París, Dunod.
- CENTRE D'ANALYSE STRATEGIQUE, (2006): *Enquêtes sur les violences urbaines, comprendre les émeutes de novembre 2005, les exemples de Saint Denis et d'Aulney-sous-Bois*. Serie: Rapports et Documents, N° 4. París, Centre d'Analyse Strategique, [http://www.strategie.gouv.fr/IMG/pdf/CAS_Violence_web.pdf].
- (2006): *Les violences urbaines: une exception française? Enseignements d'une comparaison internationale*. Serie: Notes de Veille, n° 31. París, Centre d'Analyse Strategique [<http://www.strategie.gouv.fr/IMG/pdf/NoteExterneDeVeille31.pdf>].
- (2007): *Les violences urbaines de l'automne 2005. Evénements, acteurs: dynamiques et interactions. Essai de synthèse*, París, Centre d'Analyse Strategique [http://www.strategie.gouv.fr/IMG/pdf/Violences_urbaines_-_Evenements_acteurs_-_dynamiques_et_interactionsvf.pdf].
- COURT DES COMPTES (2007): *Rapport annuel 2007*. París, Court des Comptes.
- DIRECTION DE L'INFORMATION LEGALE ET ADMINISTRATIVE (2006): *Les fondements de la politique de la ville* [<http://www.vie-publique.fr/politiques-publiques/politique-ville/chronologie/>].
- DUBET, F.; y LAPEYRONNIE, D. (1992): *Les quartiers d'exil*, París, Seuil.
- FOUREST, A. (1996): *Politique de peuplement, politique de la ville: un moyen de lutte contre l'exclusion*. Serie: Ateliers Régionaux de Rencontres sur la Réhabilitation, n° 19. Marsella, Centre de Ressources pour la Politique de la Ville.
- GOURVIL, J.-M.; y KAISER, M. (2008): *Se former au développement social local*, París, Dunod.
- ION, J. (2005): *Le travail social à l'épreuve du territoire*, París, Dunod.
- LAGRANGE, H.; y OBERTI, M. (2006): *Émeutes urbaines et protestations. Une singularité française*, París, Presses de Sciences Po.
- MADELIN, B.; BOUQUET, B.; y NIVOLLE, P. (coords.) [2007]: *Revue Vie Sociale*, n° 2. Monográfico "L'action sociale dans les territoires".
- MONDOLFO, P. (2005): *Conduire le développement local*, París, Dunod.
- MUCHIELLI, L. (2001): *Violences et insécurité. Fantômes et réalités dans le débat français*, París, La Découverte.
- ROCHE, S. (2006): *Le frisson de l'émeute*, París, Seuil.
- SAPOVAL, Y.-L. (dir.) [2007]: *Observatoire national des zones urbaines sensibles. Rapport annuel 2007*, París, Ministère de la Ville.
- SEGUIER, M.; y DUMAS, B. (2004): *Construire des actions collectives*, Lyon, Chronique Sociale.
- SUEUR, J.-P. (1998): *Demain la ville*, París, La Documentation Française.