

UNIVERSITAT POLITECNICA DE CATALUNYA
E.T.S. D'ARQUITECTURA DE BARCELONA

TESIS DOCTORAL

AUTOR:

DOROTEA BLOS

DIRECTOR DE TESIS:

AMADOR FERRER I AIXALA

BARCELONA, 1999.

3.3. La integración funcional.

En el capítulo anterior se ha visto que la intervención urbana y sobre el parque de viviendas es estrategia básica para alcanzar la integración física y la calidad de vida en los polígonos de vivienda social de España y Francia.

La amplitud de los problemas que se presentan en cada barrio va a pautar la complejidad de la intervención urbana y, en la medida que esta complejidad de problemas y acciones se amplía, se evidencia la necesidad de una intervención que vaya más allá del hecho físico. En este momento, **la implantación de nuevos usos y la definición de nuevas funciones para el área pasan a tener un papel importante en la promoción de su dinámica intraurbana y en la integración del polígono de viviendas en la dinámica urbana de su entorno y de la ciudad en su conjunto.**

El modelo urbano que ha dado soporte a la creación de los polígonos de vivienda social y *grands ensembles* ha definido el **monofuncionalismo como característica marcante de estas promociones**. La concentración de la función residencial sumada al excesivo tamaño de las promociones ha dado lugar a las «ciudades dormitorio», implantadas en la periferia para acoger a la creciente mano de obra que llegaba desde otros puntos del país en busca de mejores condiciones de trabajo y de vida.

En Francia, muchos de los *grands ensembles* se han instalado en las antiguas periferias industriales que atraía la mano de obra migrante. Sin embargo, los *grands ensembles* construidos sin relación con actividades productivas es la mayoría. Estas grandes promociones de viviendas, conectadas o no a áreas productivas, recibieron el impacto de la declinación económica que se impuso a partir de finales de los años 70 y que influyó negativamente en la renta y extendió el problema del paro.

En España, las implicaciones de la monofuncionalidad que caracteriza también a sus polígonos de viviendas varia en el tiempo, conforme las características, localización y el tamaño de las promociones. El aumento de dimensión de los polígonos construidos a partir de los Planes de Urgencia Social y su ubicación cada vez más lejana y periférica intensifica en algunos de ellos las consecuencias negativas de su monofuncionalidad.

Sin embargo, algunos autores constatan que "*no hay determinismo relacionado a la monofuncionalidad del espacio*"⁵⁵⁵ PIRON afirma que "*cada uno conoce en efecto a uno o otro «ensemble», construido según los principios del movimiento moderno, reservado exclusivamente a la función de hábitat, y que ha alcanzado suceso. Sin embargo, es siempre porque, por razones de*

⁵⁵⁵ JACQUIER, Claude. "Développement..." Op. cit., p. 46.

ubicación, de comunicación o de medios financieros, aquellos que allí viven pueden tener el acceso fácil a todos los servicios urbanos que aporta la civilización moderna. Por otro lado, la experiencia ha enseñado lo que tal enfoque ha traído a los grands ensembles en crisis."⁵⁵⁶

En el caso de los polígonos de viviendas y *grands ensembles* ocupados por poblaciones desfavorecidas, la **monofuncionalidad**, se combinada a otros factores como las **dificultades económicas y el paro** que afectan a sus habitantes, el **alejamiento de los polos de trabajo y de los servicios administrativos de la ciudad** y las **dificultades con respecto a los transportes**, se presenta como factor que agudiza la exclusión de sus habitantes.

Las «ciudades dormitorio», esencialmente residenciales, encuentran actualmente dificultades aún mayores para facilitar a sus residentes una mejor inserción en el mercado de trabajo. PIRON destaca que "*hay que tener en cuenta que el empleo hoy proviene en especial del sector terciario, que las industrias contaminantes que generan un tráfico pesado se han hecho excepción, y que, por lo tanto, uno de los fundamentos del zoning estricto practicado en su origen ha desaparecido. Todas las zonas urbanas se han hecho competitivas para acoger al empleo, con excepción de los grands ensembles, debido a impedimentos prácticos y conceptuales. De protectores de los habitantes, las concepciones monofuncionales se han transformado en factores de bloqueo en detrimento de la vida del barrio.*"⁵⁵⁷

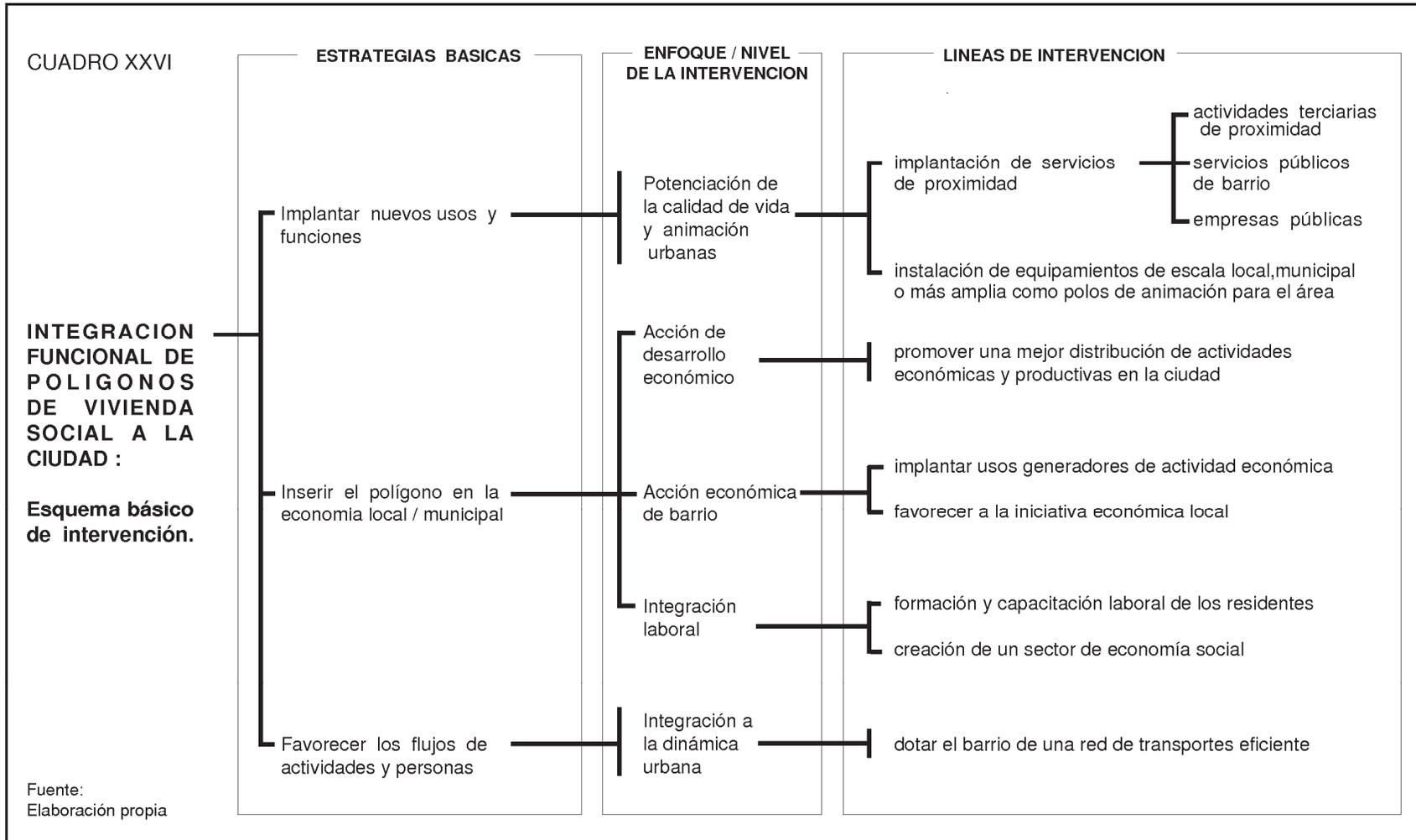
La complejidad de los problemas citados, intrínsecos a los polígonos de vivienda social y a sus residentes, exige la adopción de dos enfoques complementarios para la **integración funcional** de los polígonos de vivienda social o *grands ensembles*: el **funcionamiento interno del área** y la **integración a la dinámica de la ciudad**.

No obstante, esta **integración funcional** del polígono de vivienda social o *grand ensemble* a la ciudad debe ser buscada bajo algunas condiciones:

- la definición de **estrategias coherentes con el carácter social y la función residencial del barrio**;
- la promoción de actividades que permitan, por lo menos en parte, la **creación de empleo para los residentes**;

⁵⁵⁶ PIRON, Oliver. *Les Grands Ensembles: Bientôt des quartiers... comme les autres.* s.l., Direction de la Construction, 1990, p. 19.

⁵⁵⁷ Id., *ibid.*, p. 9.



- la **articulación de las estrategias de integración funcional con las de integración física** de las áreas, buscada, en especial, a través de un **proyecto urbano a una escala adecuada**.

Para atender a estas condiciones establecidas, las **estrategias básicas de integración funcional** de los polígonos de vivienda social a la ciudad son (Ver CUADRO XXVI):

- **implantar nuevos usos y funciones generadores de calidad de vida y animación urbanas;**
- **inserir el polígono en la economía local/ municipal;**
- **favorecer los flujos de actividades y personas.**

Estas tres estrategias básicas, articuladas, buscan la **ruptura de la monofuncionalidad** que caracteriza los polígonos de vivienda social o *grands ensembles* y la **transformación de la «ciudad dormitorio» en un barrio residencial, donde la implantación de nuevos usos compatibles, generadores de animación urbana y de dinamización económica y social, potencie su integración en la dinámica urbana y facilite la integración de sus residentes.**

Como primera estrategia propuesta, la **implantación de nuevos usos** debe ser buscada para atender a dos objetivos complementares:

- **promover la calidad de vida** en el área, pautándose en las demandas y posibilidades de los residentes; y
- **potenciar la animación urbana**, a través de usos que aumenten el aflujo de personas de otras áreas de la ciudad hacia los polígonos de viviendas o *grands ensembles*.⁵⁵⁸

El alejamiento de los servicios y actividades urbanas, concentradas en las áreas centrales de las ciudades y en otros barrios mejor servidos, ha contribuido para aumentar el sentimiento de exclusión y dificultado el cotidiano de los residentes de los polígonos periféricos⁵⁵⁹.

En este sentido, se hace imprescindible promover la implantación de **servicios de proximidad** volcados especialmente hacia la mejora de la calidad de vida y la atención a las necesidades básicas de la población residente y de los usuarios de los espacios locales.

Estos **servicios de proximidad** son:

⁵⁵⁸ La implantación de usos con el objetivo de potenciar la dinamización económica será tratada a continuación, en separado.

⁵⁵⁹ Un estudio hecho sobre 260 barrios en dificultad, en Francia, enseña el porcentaje de barrios que presentan en su interior los siguientes servicios: farmacia - 47%; guardería - 48 %; biblioteca - 44%; oficina descentralizada HLM - 39%; bares - 28%; y ayuntamiento de barrio - 25%. (Cf. XÉLOT, Frédérique. "La Ville dans les quartiers. Services publics dans les quartiers: insuffisants, peu adaptés." *HLM Aujourd'hui*, 1^o trim. 1992, N^o 25, p. 43.)

- **actividades terciarias de proximidad (servicios y comercio vecinal)**, de carácter privado, para atender a las necesidades básicas de los residentes (panadería, lavandería, electricista, etc.);
- **servicios públicos de barrio**, responsables de las *acciones punta* de las políticas sectoriales de educación, asistencia social, vivienda, inserción, policía, sanidad y otras;
- **empresas públicas** que prestan servicio a la comunidad local (como los correos, transporte público, etc.).

La implantación de los servicios de proximidad debe estar articulada, en especial, a la **creación de áreas de actividades vinculadas a las viviendas, ubicadas esparcidamente y abarcando a todo el polígono**. La recomposición urbana o la rehabilitación de edificios de viviendas proponiendo el cambio de uso de las plantas bajas de los mismos son intervenciones propicias para la implantación de estos servicios. La **transformación de los edificios estrictamente residenciales en edificaciones de uso mixto** (residencial/comercial, residencial/servicios y residencial/comercial/servicios) debe tener en cuenta la compatibilización de estas funciones en cuanto a sus dinámicas, ruidos y flujos.

Considerando la amplitud de los servicios de proximidad básicos, y considerando la problemática global de los residentes, es de especial relevancia tener en cuenta dentro del tema de la implantación de los **servicios de proximidad imprescindibles**, las medidas para favorecer la guardia de los niños mientras los padres trabajan, como manera de hacer viable e incentivar la inserción socioprofesional de los mismos. En este sentido, **las guarderías públicas, privadas o comunitarias, así como las escuelas son presencia fundamental entre los servicios de proximidad**.

No obstante, la simple implantación de los servicios públicos no es condición suficiente para garantizar los resultados esperados. Hace falta una política de acercamiento de los servicios a las características de la población residente.⁵⁶⁰

Como ya se citó en el capítulo anterior, la **implantación de equipamientos** es también elemento fundamental para la calidad de vida de los residentes. No obstante, **una política de ubicación de equipamientos urbanos puede ser elemento clave para la integración funcional del polígono a la ciudad**.

Para tanto, su ubicación debe ser pensada visando a la creación de **polos de animación para el área**, que potencien el aflujo de personas de otras áreas de la ciudad hacia los polígonos de viviendas o *grands ensembles*.

Estos **polos de animación** deben ser definidos según las potencialidades locales y las necesidades que se apprehenden en cuanto a deficiencias y

⁵⁶⁰ Este tema, no obstante, será objeto de una mayor profundización en el próximo capítulo - *la integración social*.

demandas al nivel de todo el territorio municipal con relación a equipamientos sanitario, asistencial, escolar, cultural, de esparcimiento y ocio, administrativo o de abastecimiento. **La función de los equipamientos implantados puede ser, por lo tanto, de importancia para la globalidad de la ciudad, generando los flujos y la integración funcional.**

La importancia del polo de animación puede, además, sobrepasar al ámbito municipal y definir equipamientos de influencia metropolitana o regional, desde que sus características no comprometan su adaptación al local y su apropiación por la población residente.

Para atender con eficacia a estos objetivos, la estrategia de ubicación de los equipamientos puede tener un papel fundamental.

En este sentido, el objetivo de generar flujos de personas en busca de los servicios ofrecidos por estos equipamientos hace con que su ubicación en el interior del polígono se haga, en general, más favorable que en sus áreas limítrofes.

Este hecho se constata, en especial, en la experiencia de **Le Val Fourré**, en Mantes-la-Jolie, donde la implantación de un área de equipamientos deportivos en un área libre entre el *grand ensemble* y el tejido tradicional de la ciudad ha servido mucho más como divisor de aguas que como elemento integrador de estas dos piezas urbanas. No obstante, en este mismo *grand ensemble* se ha propuesto, posteriormente, dentro de un plan más global para la ciudad y *aglomeración* la ubicación de un importante polo de actividades de ocio y de un hospital regional junto a Le Val Forré, haciendo con que éste se ubique entre el nuevo polo y el casco antiguo (centro) de la ciudad y, consecuentemente, con que los usuarios del centro de la ciudad tengan que adentrarse en el *grand ensemble* para acceder a este nuevo polo de actividad. En este caso, mismo la ubicación yuxtapuesta puede generar los flujos y la animación urbana pretendida (Ver CUADRO XXIV).

Se vuelve a afirmar, por lo tanto, la **importancia de definir estas estrategias de ubicación de nuevos usos y de equipamientos dentro de una articulación muy cercana con las estrategias de integración física**, a través de un proyecto urbano que, a una escala coherente con las necesidades y problemas del polígono, busque la articulación entre las estrategias de integración física y funcional.

La segunda estrategia propuesta para la integración funcional de los polígonos consiste en **insertar el barrio en la economía local y/o municipal**, rompiendo definitivamente con la monofuncionalidad de carácter residencial característica de los polígonos.

Esta estrategia se ve fundamentada en las disfunciones causadas por la **ausencia o poca diversidad en la actividad económica de estos barrios**, lo que va a influir tanto en la dinámica interna del área, como en sus relaciones

con el entorno y la ciudad en su totalidad, y en la integración de sus residentes en el mercado de trabajo.

Como lo afirma PIRON⁵⁶¹, "*no es posible gestionar una isla de economía administrativa dentro de un universo urbano regido por otras leyes, sin incurrir en fenómenos de aislamiento, de enclave.*" La función exclusivamente residencial y, en especial, de vivienda pública, no ofrece condiciones de generar la dinamización económica de los polígonos que, mayoritariamente, significan un peso social a la municipalidad, tanto por la concentración de residentes que demandan una atención especial de la asistencia social, como por la muy baja capacidad de generar recursos para la administración por el pago de impuestos y tasas relativas a las actividades profesionales y actividades generadoras de renta.

La complejidad del tema de la integración económica de áreas desfavorecidas, en especial de áreas con características tan específicas, como es el caso de los polígonos de viviendas y *grands ensembles*, debe ser objeto de amplios estudios, por profesionales especializados, que relacionen las potencialidades y demandas locales con la viabilidad técnica y económica de las propuestas.

Lo que se pretende en el ámbito de este trabajo es facilitar el análisis de las acciones más comunmente emprendidas en los barrios de referencia y en las políticas de los dos países estudiados con relación a la integración económica de estas áreas. Sin embargo, urge aclarar que estudios de viabilidad económica, técnica y administrativa son necesarios para adaptar las líneas de intervención presentadas a cada realidad local y, además, para avanzar en la proposición de otras líneas de intervención apropiadas.

Por otro lado, a pesar de que los problemas económicos y sociales que presentan los polígonos de viviendas y *grands ensembles* tengan sus rasgos específicos en cuanto a las potencialidades y dificultades de cada barrio y de sus residentes, no se puede tratarlos en separado de un contexto mucho más amplio, relacionado a los ámbitos nacionales, regionales y locales, donde la atención a la crisis económica y a las políticas propuestas para atacarla se hacen imprescindibles. Estas políticas de ámbito más amplio, por el carácter específico de este trabajo, no serán aquí tratadas.

Sin embargo, en paralelo a estas acciones de carácter macroeconómico, **las estrategias específicas para la integración económica de los barrios desfavorecidos deben ser buscadas a través de acciones integradas a tres niveles - al nivel de la ciudad; al nivel del barrio y al nivel de los residentes - para hacerse más efectivas.**

Al nivel de la ciudad, se hace imprescindible que **acciones de desarrollo económico**, llevadas a cabo por las instancias municipales, tengan en cuenta una **mejor distribución de funciones y actividades económicas y**

⁵⁶¹ PIRON, Oliver. *Les Grands Ensembles : ...* Op. cit., p. 26.

productivas en toda la ciudad con el objetivo de favorecer la equidad de condiciones de desarrollo económico de los distintos barrios y sectores, teniendo en cuenta un planeamiento global para la ciudad y la atención a las potencialidades locales.

Muchas veces, estas políticas deben extenderse a ámbitos más amplios donde se encadenan la extensa red de relaciones económicas y de producción, como es el caso de las regiones metropolitanas o, específicamente en Francia, las *aglomeraciones* y las «*bacías de empleo*».⁵⁶²

En un segundo nivel, articulada a la política municipal, se debe buscar la implementación de una **acción económica de barrio**, centrada en el polígono o *grand ensemble* y con el objetivo de promover su **dinamización económica y la creación de oportunidades de empleo para sus residentes**.

La **acción económica de barrio**, como ha sido desarrollada en los ámbitos estudiados, tiene como básicas las siguientes **líneas de intervención**:

- **implantar usos generadores de actividad económica; y**
- **favorecer a la iniciativa económica local.**

La ubicación de **usos generadores de actividad económica** en los polígonos de viviendas debe atender a un doble objetivo:

- **adecuarse al carácter residencial del área**, teniendo en cuenta la compatibilización de estos usos en cuanto a sus dinámicas, ruidos y flujos;
- **promover la ubicación**, en paralelo a las actividades terciarias de proximidad ya citadas (volcadas hacia las necesidades locales), **de empresas de carácter privado que puedan servir a mercados más amplios que el barrio**, facilitando la entrada del mismo en la dinámica económica municipal.

Entre los usos compatibles con el carácter residencial de los polígonos de viviendas están, en especial, **el comercio y los servicios**.

En primer lugar, estos usos de carácter terciario deben estar ubicados en los barrios de forma a no constituirse en «bunkers» de difícil apropiación social por la población residente, tanto por su escala, su integración urbana o accesibilidad.⁵⁶³

⁵⁶² Como ya se definió anteriormente, la denominación «bassin d'emploi», en Francia, corresponde al área geográfica donde se consolida una red de relaciones entre los distintos servicios y actividades productivas desarrollados, generadores de empleo. Su delimitación no corresponde necesariamente a los límites administrativos y geográficos de las ciudades.

⁵⁶³ En este sentido, es de relativo consenso las dificultades de adaptación de las grandes superficies comerciales en las periferias (como los hipermercados).

La implantación del comercio en los polígonos de viviendas presenta, en especial, dos puntos desfavorables en estas áreas: **problemas de seguridad mayores que en otros sitios de la ciudad y el bajo poder de compra de los residentes.**

En este sentido, el fomento a su implantación debe estar acompañado de acciones más generales sobre la diversificación de la población residente o de promoción de **proyectos para cambiar el imagen del barrio y su integración urbana, favoreciendo que sean atraídos también consumidores de las cercanías y de otras partes de la ciudad.**

Acciones de fuerte amplitud ya han sido llevadas a cabo en barrios como **Les Tarterets**, en Corbeil-Essonnes (Ver CUADRO XIX), donde la rehabilitación del centro comercial existente ha atendido a una propuesta de adecuación de sus servicios a las nuevas demandas, además de promover la integración urbana y la mejora de su accesibilidad. Sin embargo, este proyecto ha sido volcado en especial a la atención del mercado local (en el interior del barrio).

La decadencia que enfrentan muchos de los centros comerciales originarios del proyecto urbano inicial de los *grands ensembles* ha dado origen a intervenciones diferenciadas. En **Le Val Fourré**, la propuesta de transferencia del centro comercial antiguo a un sitio de mejor comercialidad y de más fácil acceso desde otras partes de la ciudad es una medida para su revitalización económica, definida dentro de un proyecto urbano global que busca, a la vez, la integración física, económica y social de este *grand ensemble* (Ver CUADRO XXIV).

Por otro lado, en el **Grand Ensemble de Orly/Choisy** se ha llevado a cabo una intervención integrada de rehabilitación y revitalización de los tres pequeños centros comerciales existentes en el área y de reordenación de sus espacios exteriores contiguos, a la vez que se construyó, en un área, en la conjunción del *grand ensemble* y del centro antiguo de Orly, un nuevo centro comercial (Centre Leclerc). La calidad arquitectural del nuevo centro, compuesto de un hipermercado y de una galería comercial, ha contribuido al cambio del imagen del *grand ensemble*.

CUADRO XXVII

Una Zona de Actividades Económicas para Les Tarterets.

La localización de los *grands ensembles*, mayoritariamente en periferias distantes y marcadas por un uso no intensivo del suelo, puede favorecer a la creación de Zonas de Actividades Económicas con el objetivo de acoger a empresas locales y generar una dinamización económica que puede beneficiar a ámbitos más amplios que el mismo polígono.

En el municipio de Corbeil-Essonnes, el *grand ensemble* Les Tarterets ha sido construido junto a una antigua área industrial del municipio que ha sufrido un fuerte proceso de decadencia económica y de abandono. Las repercusiones negativas de estas áreas desativadas y degradadas sobre el *grand ensemble* son marcantes, en especial porque esta área se ubica entre Les Tarterets y el centro antiguo de la ciudad.

El Ayuntamiento, dentro de una política global de desarrollo económico para el municipio ha definido la prioridad de desarrollar zonas de actividades en el sector de

Les Tarterets, con el objetivo principal de generar nuevos empleos.

En este sentido, se propuso en 1984 recuperar la antigua área industrial junto al *grand ensemble* - «Les Tuileries Gilardoni» - de 5 hectareas, para el traslado de empresas ubicadas en el centro de la ciudad que necesitaban extenderse o reestructurarse.

Se ha firmado una convención tripartite entre el Ayuntamiento, la Cámara de Comercio e Industria del Essonne - CCIE (1) y el propietario Gilardoni, que definió las siguientes condiciones y competencias:

- el Ayuntamiento se hace responsable de la realización de la red viaria y de otras redes complementarias;
- el propietario cede parte de sus terrenos para la ubicación de áreas de juego y ocio para los residentes de Les Tarterets a un coste convenido y se compromete a comercializar los terrenos destinados a las actividades económicas a un precio preestablecido en el proyecto;
- la CCIE asegura la gestión de la operación y la comercialización de los solares.

Se han llevado a cabo acciones en paralelo que previenen incentivar

a los organismos gestores de las viviendas del *grand ensemble* a transformar el uso de las viviendas en planta baja para alquilar los locales resultantes a artesanos o pequeñas y medianas empresas, una vez que los servicios municipales registran muchas demandas con estas características en el territorio municipal.

No obstante a la fuerte receptividad de las empresas locales en relación a la operación de «Les Tuileries Gilardoni» y a la dinamización económica ocasionada en el sector, la creación de la zona de actividad no ha tenido resultados significativos en cuanto a la destinación de puestos de trabajo para los residentes del *grand ensemble*.

Esto se ha dado, en especial, por la falta de articulación de la operación de creación de actividades y puestos de trabajo con acciones de capacitación de los residentes y de concertación con las empresas implantadas para favorecer su contratación.



Notas:

- (1) Chambre de Commerce et d'Industrie de l'Essonne.

Fuentes:

ALDEGHI, Isa. Corbeil-Essonnes: Situation d'une commune dans une structure regionale. Resume du Rapport. CRÉDOC, septembre 1988.
DEPARTEMENT DE L'ESSONNES / VILLE DE CORBEIL-ESSONNES. l'Ilot Sensible Régional... Op. cit.
LELEVRIER, C. Evaluation de la... Op. cit.

CUADRO XXVIII

Tremplin y el desarrollo económico local.

El Ayuntamiento de Mantes-la-Jolie creó, en 1985, una asociación supramunicipal denominada Tremplin, para favorecer el desarrollo económico de la *aglomeración* del Mantois.

Las directrices básicas de su acción son la ayuda a la creación de empresas, al desarrollo del turismo local y a la modernización de las empresas existentes.

Basada en el modelo de «agencias de desarrollo económico local», la actividad básica de Tremplin consiste, por tanto, en la acogida y el apoyo técnico a los creadores de empresas, la creación de una «bolsa de locales», que informa sobre la localización de locales disponibles para la ubicación de actividades y el alquiler de locales de enlace (temporales y subsidiados).

Entre las acciones básicas de la agencia, un proyecto conjunto llevado a cabo por Tremplin y la SERM (1) ha buscado definir, poner en marcha y animar a un dispositivo para la modernización de las pequeñas y medianas empresas locales (PME) y las pequeñas y

medianas industrias locales (PMI).

Las hipótesis de partida para el desarrollo económico de la aglomeración han sido definidas como: a) las PME deben, para modernizarse, sobrepasar a un cierto número de patamales tecnológicos, razón por la cual deben ser ayudadas; b) la modernización de las PME de la «bacía de empleo» permitirá mejorar la situación del empleo para la población del *grand ensemble* Le Val Fourré (2).

Se han desarrollado mecanismos para verificar estas hipótesis, que constaron de: a) la búsqueda de parceiros industriales, Institucionales, científicos y tecnológicos; b) la elección de una decena de pequeñas y medianas industrias (PMI), para el desarrollo de entrevistas individuales a las mismas y seguimiento de un test, en el marco de una fase piloto; c) la ejecución de un cuestionario a 20 otras empresas, destinado a detectar a nuevas empresas que puedan beneficiarse de la operación, a la vez que permite un mejor conocimiento de las características del tejido industrial local; d) el estudio sobre el tipo de respuesta que puede aportar la modernización de las empresas a la oferta de mano de obra, así como sobre la adecuación del

aparato de formación local a las necesidades de las empresas; e) la puesta en marcha y animación de una red de competencias tecnológicas.

Los resultados alcanzados han sido diferenciados para las dos hipótesis citadas anteriormente. Por un lado, con relación a las necesidades de modernización y de proyectos de desarrollo tecnológico, se ha comprobado la necesidad de su implantación (3) y la existencia de dificultades de su puesta en marcha, en especial, por la falta de tiempo, de competencia o de capacidad financiera de las empresas.

Por otro lado, hay que ser más prudentes en lo que se refiere a las repercusiones de esta modernización sobre el empleo de la población de la aglomeración y del Val Fourré en particular. Teniendo en cuenta su estructura profesional y la oferta de formación existente, se evidencia que la población local tiene pocas posibilidades de beneficiarse directamente de los nuevos empleos creados. Indirectamente, sin embargo, la dinamización de la red de las PMI puede tener efectos benéficos sobre el empleo de esta población a través del desarrollo de empresas de servicios y de la redinamización del conjunto de la economía local que se promoverá.

Este proyecto, desarrollado en 1986, ha dado inicio a una acción continuada de apoyo a la creación y desarrollo de las empresas locales, llegando en el inicio de los años 90 a la creación de 30 a 40 empresas por año (4).

Notas:

- (1) Société d'Équipement de la Région de Mantes-la-Jolie.
- (2) Se vuelve a destacar la importancia de Le Val Fourré para la dinamización económica y social del entorno en función de que este barrio acoge al 60 % de la población de Mantes-la-Jolie y al 28 % de la población de la *aglomeración*, y que el porcentual del paro entre sus residentes es muy alto.
- (3) Esto porque se ha hecho evidente que la vinculación de las PME con las grandes empresas locales - Renault por ejemplo -, fuertemente apoyadas en el uso de la tecnología punta, amplía la necesidad de una adaptación tecnológica importante de las PME y PMI.
- (4) POUR un Programme... Op. cit., p. 46.

Fuentes:

POUR un Programme... Op. cit.
SCET/MANTES-LA-JOLIE. Aide a la Recherche Développement pour les PMI d'une ville Moyenne. In: GARRAUD, François & LEMONIER, Pierre. Fonds d'Intervention Sociale 1985-1987. Deux ans pour une dynamique. s.l., C3D/SCET, s.f.

CUADRO XXIX

Barcelona Activa y la integración económica.

El Ayuntamiento de Barcelona creó en 1986 la empresa municipal Barcelona Activa con el objetivo de ofrecer servicios y programas a la población para facilitar su acceso a la ocupación y al empleo.

Para alcanzar a este objetivo, Barcelona Activa dispone de dos líneas de servicios, una volcada hacia la formación y capacitación de personas que buscan trabajo o que quieren mejorar su posición en el mercado de trabajo, y otra hacia el apoyo a la creación y consolidación de nuevas empresas.

El servicio para la ocupación consta de seminarios y programas (1) que visan a mejorar el perfil profesional de los demandantes, buscando en un primer momento diagnosticar a la situación profesional de cada usuario, para facilitar la orientación profesional y la definición de un programa de formación compatible con sus necesidades y potencialidades.

Los programas de formación son impartidos a dos niveles, uno direccionado al colectivo de desempleados, para mejorar su

calificación (Programas de Formación Ocupacional), y otro volcado hacia trabajadores activos, visando a su reciclaje o adquisición de conocimientos que posibiliten su adaptación a las nuevas demandas de las empresas (Programas de Formación Continua) (2).

Otras actividades más específicas son promovidas visando a atender a colectivos también específicos, como las Escuelas Taller/Casas de Oficios, destinadas a los jóvenes menores de 25 años, que aprenden y desarrollan una práctica dentro de actividades que contribuyen a la mejora y rehabilitación de espacios de uso colectivo, o como los Planes de Ocupación, destinados a los desempleados de larga duración, los con más de 45 años y los con disminución física, que participan de obras y servicios de interés colectivo (3).

Barcelona Activa trabaja también en la aplicación de programas destinados a la inserción socio-laboral de poblaciones desfavorecidas, en partenariat con la Comunidad Europea, a través del apoyo financiero del Fondo Social Europeo. Con estas características se citan el programa NOW, destinado a fomentar a la igualdad de oportunidades entre

hombres y mujeres en el empleo y la formación profesional, y el programa Epikouros, que busca la inserción socio-laboral de los colectivos inmigrantes.

En paralelo a las acciones de formación y capacitación, Barcelona Activa desempeña un importante papel en acciones de información, soporte y seguimiento para la creación de nuevas empresas, buscando en especial el análisis de la viabilidad empresarial de los proyectos.

Dentro de este ámbito de acciones, el Servicio de Información para la creación de nuevas empresas orienta sobre trámites a seguir para la constitución de empresas, sobre ayudas y recursos oriundos de distintas administraciones, sobre las formas jurídicas existentes y sobre otros servicios ofrecidos por Barcelona Activa en apoyo a la creación de empresas. Pasadas las etapas iniciales de información y seminarios generales, los Programas de Seguimiento ofrecen la asistencia técnica personalizada por el periodo de un año, para la elaboración del Plan de la Empresa, analizando su viabilidad y estableciendo un plan de actuación que posibilite el desarrollo y consolidación de la nueva empresa en el tejido empresarial de la ciudad (4).

Barcelona Activa ha creado una

oferta de espacios para acoger y acompañar a las nuevas iniciativas empresariales - los viveros de empresas-, ofreciendo toda la logística necesaria para su implantación (infraestructuras para la instalación inmediata, espacios de uso compartido, servicios de administración y recepción) por un periodo de tres años. El conjunto de viveros de empresas (Vivero Glories, Vivero Sant Andreu y Vivero Nou Barris), ubicados en puntos estratégicos para la generación de empleo y renta, juntamente con el Centro de Empresas del Forum del Nord (centro de formación tecnológica y de difusión de nuevas tecnologías), creado en 1995, ofrecen a la ciudad de Barcelona un total de 7.700 m² disponibles para la instalación de empresas en módulos individuales y 5.100 m² de espacios compartidos.

La diversidad de empresas instaladas en los viveros de empresas puede ser comprobada en la TABLA anexa, donde se verifica que los servicios a las empresas (31%) la informática, telecomunicaciones y electrónica (29,4%) y los servicios de comercialización y distribución (14,3%) son los sectores de actividades más frecuentes entre las

empresas instaladas.

Las facilidades cuanto al apoyo logístico y a la asesoría que perciben las empresas ubicadas en los viveros y en el centro de empresas municipales se han hecho importantes en la consolidación de las mismas. Esto se comprueba en el hecho de que, de las 27 empresas que han dejado a los viveros en 1995, 26 de ellas se han consolidado y se han incorporado al tejido industrial de la ciudad (5).

La empresa Barcelona Activa, cuya acción es de amplitud municipal,

en el intento de acercar sus servicios a las áreas donde la demanda de acciones de soporte a la creación de empleo se hacen más necesarias ha creado una estructura descentralizada, basada en Centros de Servicios de Promoción Económica y Ocupación ubicados en siete distritos de la ciudad. Las actividades básicas de información, formación y soporte se facilitan en todos los centros locales, mientras que las acciones especializadas se concentran en la sede de la empresa o en algún de los centros locales.

Notas:

- (1) Los servicios prestados en este contexto son: Seminario de información para la ocupación; Seminario de orientación para la ocupación; Seminario de marketing ocupacional; Plan personalizado de búsqueda de trabajo; Mujeres hacia la ocupación; Formación ocupacional; Formación continua; Escuelas Taller / Casas de Oficios; Planes de ocupación y colaboración social.
- (2) En 1995, los programas de formación ocupacional y de formación continua permitieron que fuesen impartidos 205 cursos, para un total de 37.951 participantes, dentro de las áreas de la informática, administración y oficinas, gestión empresarial, gestión comercial, hostelería, mantenimiento e instalaciones, procesos industriales, jardinería y reactivación laboral (Cf. AJUNTAMENT DE BARCELONA. Barcelona Activa... Op. cit.).
- (3) Los Planes de Ocupación desarrollados a lo largo de 1995 a través del programa INEM-CCLL y la colaboración del Departamento de Trabajo de la Generalitat de Cataluña ha permitido la reinserción de 408 participantes que actuaron en los siguientes ámbitos: mejora de espacios y edificios públicos; mantenimiento y recuperación de espacios naturales; autoaprendizaje en contexto productivo; soporte a la integración laboral de los

trabajadores con disminución física, servicios de dinamización de actividades productivas; plan experimental de servicios para la ocupación, información y animación de actividades de ocio.

- (4) Los servicios prestados en este ámbito son: Información y asesoría empresarial; Seminarios de difusión de ideas empresariales; Seminarios de orientación para crear una empresa; Soporte a la elaboración del plan de la empresa; Plan personalizado de soporte a la puesta en marcha; Instalación «llave a la mano» en los viveros de empresas; Plan de crecimiento en los viveros de empresas; Cualificación de Iniciativas Locales de Ocupación - ILE (para acceder a la financiación externa); Formación para la gestión empresarial y Seguimiento a mujeres emprendedoras.
- (5) Cf. AJUNTAMENT DE BARCELONA. Barcelona Activa... Op. cit.

Fuente:

AJUNTAMENT DE BARCELONA. Barcelona Activa Memòria 1995. Barcelona, 1996.

BORJA, Jordi (ed.) Barcelona. Un modelo de transformación urbana 1980-1995. Gestión Urbana, Vol 4. Primera Edición. Quito, Programa de Gestión Urbana (PGU-LAC), 1995.

TABLA Porcentaje de empresas instaladas en los viveros y en el Centro de Empresas en Barcelona según sector de actividad económica (1995).

Servicios a las empresas	31,0 %
Informática, telecomunicaciones y electrónica	29,4 %
Comercialización y distribución	14,3 %
Servicios de comunicación	8,7 %
Actividades medio ambiente	5,6 %
Producción de manufacturados	4,8 %
Servicios a las personas	4,0 %
Cultura y ocio	2,4 %

Fuente: AJUNTAMENT DE BARCELONA. Barcelona Activa... Op. cit.

La ubicación de locales para actividades del sector **servicios y de prácticas de profesionales liberales** se ha hecho, a menudo, articulada con las actividades comerciales o por el cambio de usos de las viviendas en planta baja de los edificios residenciales.

La implantación de actividades de los sectores de servicio y comercio, sin embargo, depende también de condicionantes previos para su efectividad:

- de un proyecto mayor de recualificación del barrio;
- de condiciones previas en términos de entorno, de imagen para hacerse más atractivo al sector privado;
- de condiciones propicias de comercialización de los locales y oficinas, como por ejemplo, las condiciones del edificio (localización, volumetría, características técnicas) y las relaciones con el tejido económico exterior.

Otra opción viable es el incentivo a la ubicación de locales para el desarrollo de **actividades relacionadas a los oficios (como por ejemplo, la artesanía) como expresión de las capacidades intrínsecas de los residentes**, que atenderán a un mercado más específico o poco especializado. El incentivo a los oficios, a la vez que fomenta la integración económica, proporciona la preservación y valorización de prácticas y técnicas relativas al ambiente cultural y familiar de los residentes, y favorecerá su integración social y cultural. Asimismo, los **mercados de barrio**, con la venta de artículos manufacturados o productos originarios de los países o regiones de los residentes inmigrantes se han mostrado atractivos a ámbitos más extensos que el mismo barrio.

La necesidad de locales más amplios para la implantación de actividades productivas ha sido, en algunos barrios de Francia, solucionada por la creación de **Zonas de Actividades Económicas** junto a los mismos.

La ubicación de muchos de los polígonos y *grands ensembles* en periferias pocos densas, con la presencia de espacios vacíos, o hasta mismo por la presencia de áreas industriales abandonadas o en decadencia favorece la reapropiación de estos espacios para la implantación de empresas y pequeñas industrias que van a hacer más dinámica el área. Dos ejemplos significativos de creación de las **Zonas de Actividades Económicas (ZAE)** entre los barrios de referencia han sido la ZAE *Tuileries Gilardoni*, junto al *grand ensemble Les Tarterets*, en Corbeil-Essonnes (Ver CUADRO XXVII) y la ZAE *Les Radars*, junto a **La Grande Borne**, en Grigny.⁵⁶⁴

⁵⁶⁴ Los estudios de viabilidad de la implantación de esta ZAE se ha iniciado en 1982 - 1983 cuando La Grande Borne ha sido incorporada al Programa de Desarrollo Social de Barrios. Su implantación y comercialización se extendió hasta el inicio de los años 90, cuando el equilibrio habitat/empleo todavía era incipiente en el municipio de Grigny: 88% de la población activa municipal trabajaba fuera de los límites municipales. En estas fechas, la ZAE se ha visto integrada al gran proyecto urbano de Grigny (Ver CUADRO XXV).

Las **dificultades intrínsecas a muchos polígonos de viviendas o *grands ensembles***, como la **precaria capacidad de consumo de la población, la inseguridad y el imagen negativa de estos barrios frente a la globalidad de la ciudad** hace con que **acciones de incentivo a la iniciativa económica local** sean necesarias para hacer viable la implantación de nuevos usos y actividades.

Dentro de este contexto de desventaja de las condiciones locales en cuanto a seguridad y calidad urbana frente a otras áreas de la ciudad, las acciones de incentivo a ser llevadas a cabo por la Administración o otros agentes competentes tienen el objetivo de ofrecer al área unos incentivos y unas inversiones iniciales que permitan a los polígonos de viviendas o *grands ensembles* competir con otras áreas mejor dotadas en la atracción de nuevas empresas.

Las externalidades negativas que disminuyen el interés de la iniciativa privada en instalarse en los polígonos pueden ser contrabalanceadas por acciones de la Administración que favorezcan la implantación de actividades, como por ejemplo:

- la creación de **agencias de desarrollo local**;
- **el apoyo a la creación de nuevas empresas locales**; y
- la definición de **incentivos fiscales para la implantación de empresas en los barrios y para las ya instaladas**.

Estas acciones, definidas dentro del marco de un **desarrollo económico local**⁵⁶⁵ deben proponer **políticas de animación por parte de los poderes públicos con el objetivo de incentivar a la creación de actividades en el área**, involucrando siempre que posible los mismos residentes. Este enfoque comprende a la vez **acciones volcadas hacia la información, la capacitación de los recursos humanos, el acceso a la innovación tecnológica y a una financiación adecuada**.

En Francia, una serie de acciones han sido implementadas a partir de la consolidación de las acciones de Desarrollo Social de Barrios (Ver CUADRO XII), volcadas hacia la integración económica de los barrios y sus residentes.

⁵⁶⁵ Según ALBUQUERQUE, en la definición de una estrategia de desarrollo económico local pueden señalarse algunos aspectos y líneas de política fundamentales: a) la articulación productiva territorial del tejido empresarial y las diferentes actividades rural-urbanas, agrario-industriales y de servicios; b) el compromiso con el empleo productivo y la atención al mercado de trabajo local; c) el conocimiento de las tecnologías apropiadas a la dotación de recursos y potencialidades territoriales; d) la atención a la innovación tecnológica y organizativa en el nivel productivo y empresarial; e) el involucramiento de los trabajadores locales en la redefinición de la organización productiva; f) la adaptación del sistema educativo y de capacitación profesional a la problemática productiva y social territorial; g) la existencia de políticas específicas de apoyo a las microempresas, pequeña y mediana empresa y sector informal; y h) el acceso a los servicios avanzados a la producción (información, capacitación empresarial y tecnológica, financiación). (Cf. ALBUQUERQUE LLORENS, Francisco. Factores decisivos y rasgos diferenciadores del Desarrollo Económico Local. ILPES, 1995).

La implementación desigual de las distintas estrategias de intervención de carácter económico no hace posible la configuración de un balance general de los resultados alcanzados⁵⁶⁶.

Sin embargo, entre las acciones estructurantes de mayor amplitud, llevadas a cabo dentro de las políticas económicas del conjunto de la ciudad, se ha comprobado, tanto en Francia como en España, la importancia de la creación de **agencias de desarrollo local** para la conducción de una política de animación más cercana a las demandas y potencialidades locales.

Como ejemplo bien sucedido, las dificultades de integración económica impuestas a la mayor ZUP de Francia, **Le Val Fourré**, en Mantes-la-Jolie, ha llevado a la creación de una agencia de desarrollo local, denominada **Tremplin** (Ver CUADRO XXVIII). Sus actividades se extienden a toda la *aglomeración*, dedicándose en especial al apoyo a la creación y seguimiento de pequeñas y medianas empresas e industrias locales. En paralelo a las **agencias de desarrollo local** francesas de promoción pública existen las *Boutiques de Gestión*, de titularidad privada, financiadas con subvenciones públicas, ayudas filantrópicas y tarifas simbólicas, con la misma función de asesoría.

En España, es significativo el ejemplo de la ciudad de Barcelona en el ámbito de la participación municipal en el desarrollo económico de la ciudad. Las transformaciones ocurridas a partir de la implantación de la Administración democrática, en paralelo a la profundización de la crisis económica en los años 80, ha dado origen a una serie de acciones que tuvieron en su origen la gestión de **planes de empleo comunitario**, que permitían movilizar trabajadores para realizar tareas de interés colectivo. La ampliación de estas acciones impulsó, en 1981, a la creación del Área de Desarrollo Económico y Social del Ayuntamiento. La ampliación del abanico de actividades del Área de Desarrollo Económico y Social y la búsqueda de una mejor gestión de las

⁵⁶⁶ La diversidad de acciones en los contextos locales permite, sin embargo, trazar un cuadro general de los tipos de acciones comunmente implementadas:

- acciones puntuales - son acciones de corto plazo, no enmarcadas por un programa de acción económica, como las empresas de inserción, viveros de empresas, prácticas de formación, medidas de tratamiento social del paro e integración de los jóvenes del barrio en la rehabilitación de las viviendas;
- acciones estructurales - se organizan a partir de la creación de los agentes de desarrollo económico de barrio (agents de développement économique de quartier), buscando acciones de mediano plazo, a través de la constitución de organismos de partenariat (comisión económica y social de barrio o asociación de desarrollo) o de dispositivos de promoción, de proposición, de asesoramiento y seguimiento de acciones económicas en el barrio, acompañadas de medidas para la facilitación de instrumentos financieros;
- acciones programadas - de mayor amplitud y de largo plazo, generalmente abarcando a territorios más amplios que el barrio y volcándose hacia la totalidad de los problemas económicos (como las políticas de desarrollo de las pequeñas ciudades) o hacia categorías específicas de personas (las misiones locales), como los jóvenes, mujeres solas o familias monoparentales, parados de larga duración, etc.
- estudios y análisis y la formación de los actores - volcados a facilitar la base de análisis de viabilidad económica y técnica de las acciones y a formar los agentes locales, de la administración y representantes de la población, para potenciar la efectividad de las acciones. (Cf. CNDSQ. Une Action Economique Pour Les Quartiers. Rapport d'activités du secteur économique - Avril 1986 - Décembre 1987. (mimeo) s.n.t.)

mismas, conllevó a la creación de la **empresa municipal Barcelona Activa** para atender a esta función.⁵⁶⁷

La empresa municipal **Barcelona Activa** conjuga actividades volcadas hacia diferenciados objetivos: la formación y capacitación de personas para buscar empleo o mejorar su colocación, la inserción socio-laboral de poblaciones desfavorecidas, programas de auto-ocupación y formación empresarial y un complejo programa de información, soporte técnico y seguimiento para la creación y consolidación de empresas (Ver CUADRO XXIX).

Independientemente de la amplitud de las acciones llevadas a cabo por los diferentes modelos de agencias de desarrollo local - Tremplin o Barcelona Activa, por ejemplo - se verifica que **el apoyo a la creación de nuevas empresas locales** es factor importante en la dinamización económica de las áreas desfavorecidas. Si por un lado, la creación de nuevos empleos en el local puede potenciar la revitalización económica y urbana, por otro, **la posibilidad de apoyar a la creación de empresas por los residentes en el mismo polígono de viviendas tiene la importante función de favorecer una dinámica social propia para el área y facilitar la integración de las funciones hábitat y empleo.**

Los problemas ya citados anteriormente, que disminuyen la atractividad de estos barrios para la ubicación de empresas y servicios pueden ser contrabalanceados por la creación por parte de la Administración municipal de **incentivos fiscales para la implantación de empresas en los barrios y para las ya instaladas.**

Algunas medidas en este sentido han sido propuestas en Francia: el título IV de la «Ley de Orientación para la Ciudad»⁵⁶⁸, que trata de la «evolución urbana y social de los *grands ensembles*», definió que "*las ciudades pueden, en partes de su territorio caracterizadas por la presencia de grands ensembles o de barrios de viviendas degradados (...) y por un desequilibrio acentuado entre hábitat y empleo, delimitar por deliberación (...) perímetros en el interior de los cuales son exoneradas de tasa profesional la creación o ampliación de establecimientos (...)*".⁵⁶⁹ Según PIRON, el Estado ya había sido impelido anteriormente a favorecer a la implantación de actividades en determinados sectores objeto de prioridad en materia de ordenación del territorio o en polos reestructuradores, como es el ejemplo de «La Défense», en París, o de las «Villes Nouvelles», lo que podría extenderse naturalmente a los barrios desfavorecidos, como los *grands ensembles*.

El apoyo a la creación de empresas locales, ubicadas en los barrios, sin embargo, **no es factor suficiente para garantizar empleo para los**

⁵⁶⁷ Cf. BORJA, Jordi (ed.) Barcelona. Un modelo de transformación urbana 1980-1995. Gestión Urbana, Vol 4. Primera edición. Quito, Programa de Gestión Urbana (PGU-LAC), 1995.

⁵⁶⁸ Loi d'Orientation pour la Ville.

⁵⁶⁹ Art 26 de la «Loi d'Orientation pour la Ville» (Nº 91-662, de 13 de julio de 1991).

residentes locales, en especial por las demandas de capacitación que exigen las empresas en el contexto económico actual, en contrapunto con la baja calificación de la mano de obra local. Por esta razón, **es esencial la articulación de acciones de creación de nuevos puestos de trabajo con acciones de formación y capacitación, además de buscar la concertación entre la administración y la iniciativa privada para facilitar la articulación entre las acciones de capacitación y la contratación de los residentes locales, en especial, por las empresas instaladas en el mismo barrio.**

En este sentido, insertar el polígono en la economía local significa, además de potenciar la actividad económica en los barrios, desarrollar **acciones que permitan la integración laboral de los residentes.**

Los altos niveles de paro que afectan a los polígonos de viviendas y *grands ensembles* es elemento marcante de su realidad económica y social. De una manera general, la tendencia del paro concentrarse en áreas de precaria calidad de vida o en áreas de vivienda social se explica por una serie de factores⁵⁷⁰:

- la falta de empleos locales;
- el precario acceso al mercado laboral urbano;
- la falta de cualificación educacional y habilidades entre los residentes;
- las dificultades con la guardia de los niños, para hacer viable la movilidad de los padres;
- la atracción de familias inmigrantes y otros grupos sociales desfavorecidos para las áreas más precarias;
- la estigmatización de los residentes de las áreas precarias por los empleadores en función del imagen negativa de estas áreas;
- la generalización de una cultura de la pobreza, con actitudes negativas en lo que se refiere a la educación, a la formación y al empleo.

La dinamización económica de áreas degradadas o en dificultad, pasa siempre por la creación de un ambiente de equilibrio y paz social, de seguridad ciudadana y de atractividad urbana para potenciar la implantación y manutención de las nuevas actividades.

⁵⁷⁰ McGREGOR, Alan & McCONNACHIE, Margaret. "Social Exclusion, Urban Regeneration and Economic Reintegration." *Urban Studies*, vol. 32, Nº 10, december 1995, pp. 1587-1600.

CUADRO XXX

El Plan de Prevención de la Delincuencia y la Marginación Social y el empleo juvenil en Madrid.

El Plan de Prevención de la Delincuencia y la Marginación Social, en 1985, encargó la realización de un estudio sobre el empleo juvenil en San Blas, Orcasitas y Pan Bendito, barrios constituidos en los años 50 y 60, en la periferia lejana de Madrid, caracterizados por la promoción pública de viviendas sociales y por la autoconstrucción de infraviviendas. Parte significativa de estas tres áreas (1), a finales de los años 70 ha sido incorporada al programa de Remodelación de Barrios de Madrid y ha sufrido una profunda intervención urbana (Ver FIG. 50, CUADRO IV y CUADRO VIII).

A pesar de los cambios físicos alcanzados, la realidad social sigue preocupante: « *Las viviendas se están rehabilitando o remodelando, se han abierto Centros Culturales y de Promoción de la Salud, se han asfaltado las calles, se han ajardinado vertederos de escombros, se han puesto farolas donde no había o se ha dotado de mobiliario a los parques y*

vías públicas. Pero en ellos existen auténticas bolsas de pobreza; crecen el desempleo, la economía sumergida, la eventualidad, la lumpenización. El consumo de drogas duras y la calle como lugar inhóspito dejan de ser hechos marginales para convertirse en realidad cotidiana; las gentes se encierran en sus casas (...)» (2).

El Plan de Prevención organiza programas preventivos en estos tres barrios, que entre sus aproximadamente 145.000 habitantes incluyen a 35.000 jóvenes entre los 16 y 29 años. El «Consortio Rector del Plan de Prevención de la Delincuencia Social» se creó a partir de un acuerdo marco firmado entre el Ayuntamiento de Madrid y el Consejo de Gobierno de la Comunidad de Madrid en 31 de mayo de 1984, estableciendo los siguientes objetivos: a) prevenir la delincuencia y erradicar las situaciones de marginación social en las zonas señaladas en su ámbito territorial, incidiendo sobre los factores estructurales que están en el origen de los problemas; b) promover la participación ciudadana, sobre todo en los sectores más jóvenes, con el fin de que la población asuma el protagonismo de su propio cambio,

a partir de la recomposición del tejido social; c) dotar a las zonas de actuación de servicios imprescindibles, creando los necesarios, racionalizando los existentes, todo ello de modo que se optimice su aprovechamiento.

Las intervenciones propuestas por el Plan se desarrollan en los siguientes ámbitos (3):

- de la educación - alfabetización, graduado escolar, educación compensatoria;
- del empleo - escuelas taller, cooperativas juveniles, cursillos de formación profesional;
- del asociacionismo juvenil - grupos musicales, clubes deportivos, revistas juveniles;
- del apoyo al movimiento ciudadano organizado (a las 5 Asociaciones de Vecinos - AA. VV. - existentes), de la promoción de actividades colectivas y del apoyo a los detenidos en comisarías, juzgados y centros penitenciarios.

Sus actividades se dirigen muy especialmente a los jóvenes que viven en situaciones críticas, como la drogadicción y la delincuencia, y a los grupos de riesgo, como el grupo gitano, grupo estudiantil y grupo femenino de trabajo doméstico.

El problema del empleo es considerado uno de los factores

determinantes de la marginación de estos jóvenes. En estas tres zonas la inmensa mayoría de los jóvenes de 14 a 18 años han dejado la escuela y están en paro buscando al primer empleo, y el número de jóvenes sin trabajo con edades comprendidas entre 16 y 29 años se acerca a los 10.000.

Una serie de acciones específicas de fomento del empleo juvenil se han llevado a cabo dentro del marco del Plan de Prevención, entre las cuales se citan:

- el fomento a la contratación:
 - a) convenio MEC/INEM para fomentar la contratación de alumnos de los últimos cursos de las escuelas públicas de Formación Profesional por empresas ya existentes, según las modalidades de contratos de formación y contratos en prácticas - a pesar de su efecto numérico reducido (entre enero de 1985 y junio de 1986 solo 30 jóvenes fueron contratados), los resultados cualitativos han sido positivos;
 - b) convenios Ayuntamientos/ INEM para la realización de obras de equipamiento colectivo y de infraestructura por jóvenes y otros segmentos marginales

del mercado de trabajo - surepercusión sobre los jóvenes de las 3 áreas ha sido prácticamente nula, por las exigencias de selección;

c) negociación de las AA.VV. junto a las empresas constructoras adjudicatarias y los subcontratistas que realizan las obras de remodelación y rehabilitación de viviendas en los barrios para incluir a los parados locales, jóvenes y adultos, en sus plantillas, mediante contratos eventuales o de finalización de obra - la cifra de contratados es significativa (200 contratos a finales de 1986 en San Blas y Orcasur);

d) otras actuaciones aisladas promovidas por parroquias y entidades similares, así como por educadores y animadores sociales;

- el fomento del autoempleo:
 - a) se han constituido pequeñas empresas a partir de colectivos de parados, que operaban mediante subcontratas con las empresas adjudicatarias en las obras de rehabilitación de San Blas y Orcasur - la fragilidad de su constitución ha conllevado a dificultades de su consolidación,

a pesar de resultados positivos en el cumplimiento de los contratos obtenidos;

b) proyectos de cooperativas o similar, fomentadas por las AA. VV. y amparadas por el Consorcio del Plan de Prevención, dando origen a una S.A.L. de limpieza y otra de fabricación de material deportivo en San Blas, una cooperativa textil en Orcasur y un programa sistemático e integrado de fomento del empleo juvenil mediante el cooperativismo de la A.V. de Meseta de Orcasitas.

Los resultados del citado estudio apuntan que, «a modo de conclusión, por tanto, quedan dos cosas claras: las actuaciones son insuficientes, y la efectividad de las actuaciones puestas en marcha es harto modesta desde el punto de vista cuantitativo, si bien desde el punto de vista cualitativo los resultados por lo general son positivos. (...) Pero lo que es más importante como conclusión de lo hasta aquí dicho y frente al derrotismo de unos y otros, es que existen condiciones favorables, junto a las negativas, en los tres barrios para hacer algo más que lamentarse; que es posible introducir cambios en la situación presente. Ellos, por

supuesto, no van a suponer ni a corto ni a medio plazo una transformación radical, pero sí supondrían una mejora. La eventual, por lo hasta aquí expuesto, positiva puesta en marcha de un Programa de Animación y Ayuda al Autoempleo Juvenil en estas zonas, sin perjuicio de favorecer la contratación de jóvenes por los empleadores tradicionales, no acabaría, evidentemente, con el problema de fondo; pero sí significaría concretar un punto de inflexión y de retorno en una dinámica cada vez más precarizante y marginalizadora.» (4).

Notas:

- (1) Los barrios citados están conformados por la agrupación de las siguientes promociones y asentamientos:
- en la zona de San Blas se incluyen las promociones públicas de vivienda denominadas Albergue (1953), Colonia Belém, Los Castillos (1954), Poblados de San Blas 1 y 2, Poblados Dirigidos de Cerro de San Blas y Polígono H, y Gran San Blas, totalizando más de 23.500 viviendas, con cerca de 89.000 habitantes;
 - el área de Orcasitas esta formada pelas promociones oficiales denominadas Poblados Agrícola

y Mínimo (1954), de Absorción (1957) y Dirigido (1959) y por una zona de infravivienda denominada Meseta de Orcasitas. Toda el área de Orcasitas, contando con cerca de 40.000 habitantes, ha sido remodelada;

- el área de Pan Bendito, que cuenta con cerca de 8.000 habitantes, está constituida por el Poblado de Absorción Vista Alegre (1957), la UVA de Pan Bendito (1963) y el Camino Viejo de Leganés (1972), además de otras construcciones realizadas por la Remodelación de Barrios.

(2) Cf. EQUIPO EUSyA. Paro y empleo... Op. cit., p. 30.

(3) Id., p. 10.

(4) Id., pp. 118 y 122.

Fuente:

EQUIPO EUSyA. Paro y empleo juvenil en la periferia urbana madrileña. Plan de prevención. Madrid, Consorcio Rector del Plan de Prevención de la Delincuencia y la Marginación Social en San Blas, Orcasitas y Pan Bendito, 1988.

CUADRO XXXI

Regies de Quartier: Las Oficinas de Mantenimiento de Barrio en Francia.

La situación crítica en que se encontraban muchos de los *grands ensembles* a principios de los años 80 era bastante desfavorable: las malas condiciones de vida en estos barrios tenía una relación directa con el abandono de los mismos por los organismos gestores y la consecuente mala calidad de los servicios ofrecidos a los habitantes.

Para atender a este problema, han sido creadas las *Regies de Quartier*, una asociación constituida para poner en marcha el trabajo remunerado de los residentes sobre su barrio, para asegurar tareas de gestión cotidiana, a través de la firma de contratos con las instituciones responsables por los servicios, como el gobierno local y los organismos HLM (gestores del parque de viviendas).

La primera *Regie de Quartier*, denominada Alma-Gare, fue creada en 1981, en el barrio de Roubaix. A pesar de las dificultades para su consolidación, en 1985, bajo su inspiración, son creadas La Pierre Collinet, en Meaux, y La Cité des

Flamants, en Marseille, en ocasión de los trabajos de rehabilitación llevados a cabo en estos barrios. A partir de estas fechas, las *Regies de Quartier* pasaron a recibir el apoyo de un programa experimental de la Comisión Nacional para el Desarrollo Social de Barrios (CNDSQ), llevado a cabo en varios locales, con la finalidad de promover estos dispositivos de partenariado implicando a los organismos HLM, gobiernos locales, asociaciones de vecinos, agentes sociales, investigadores, etc..

Las *Regies de Quartier* cumplen un importante papel en los barrios desfavorecidos por la amplitud de sus acciones, que atienden a tres niveles:

- el técnico-urbano, buscando la territorialización de la gestión de proximidad y la mejora de los servicios urbanos;
- el socioeconómico, contribuyendo a la inserción social y profesional de los habitantes;
- el sociopolítico, favoreciendo la implicación de los habitantes y un nuevo tipo de relaciones entre habitantes e instituciones.

Para atender a las funciones de carácter técnico-urbano de la *Regie*, sus actividades se centran en tres polos básicos: la limpieza, el mantenimiento y la vigilancia.

Muchas de las *Regies* presentan una gran diversidad de actividades ejercidas, tales como:

- el mantenimiento de los espacios comunes de los edificios;
- el mantenimiento y realización de pequeñas reparaciones en el interior de las viviendas, a cargo de su propietario o inquilino;
- el mantenimiento de los espacios exteriores y jardinería;
- actividades más especializadas, como revisar pisos vacantes, reparaciones especializadas en espacios comunes, subcontratar servicios de rehabilitación; y
- la acogida de nuevos locatarios (1).

Además, por su proximidad al barrio, la *Regie* puede fácilmente detectar las necesidades de servicios no satisfechos en el barrio, representando un acercamiento de los servicios a las necesidades locales.

Para atender al nivel socioeconómico de intervención, las *Regies de Quartier* son constituidas bajo los siguientes principios:

- crear tareas socialmente útiles: las *Regies* atienden a una lógica de inserción de los habitantes, basada en el reconocimiento social de los servicios prestados (2), mucho más que en la formación profesional. Las tareas desarrolladas por los

trabajadores de la *Regie* exigen, en general, baja calificación profesional y por lo tanto funcionan como un trampolín hacia la integración social y hacia nuevos puestos de trabajo;

- fragmentar el trabajo y repartir las tareas en el espacio y en el tiempo (3): se busca una mayor distribución de recursos entre la población del barrio y multiplicar las ocasiones de relaciones sociales favorecidas por las tareas desarrolladas. En este sentido, se quiere intensificar la función de inserción social a través de tareas favoreciendo a los grupos sociales que tienen un imagen negativo frente a los otros residentes del barrio y a aquellos que tienen necesidad de acceder a un complemento de salario.

Y, finalmente, el carácter sociopolítico se ve garantizado por la asociación de los habitantes desde la concepción de la *Regie*: los habitantes se constituyen, a la vez, en productores y consumidores de los servicios ofrecidos al barrio. Por otro lado, la *Regie* se constituye en el agente de una relación a la vez política y comercial con las instituciones locales (instancias políticas, servicios administrativos y

técnicos municipales) y con los demás usuarios de sus servicios, como por ejemplo, con los organismos gestores de las viviendas (HLM) y representación de las copropiedades de viviendas.

En el contexto de una diseminación de las *Regies de Quartier*, por la iniciativa de las seis primeras entidades creadas en Francia, en 1988 se instituyó el Comité Nacional de Vinculación de las *Regies de Quartier* (CNLRQ) (4) para atender a los siguientes objetivos prioritarios: dar sustentación a los proyectos de *Regies* existentes y a la cualificación de sus agentes; y ayudar en el montaje de los proyectos de creación de *Regies*. En 1990, el Comité ya contaba con 25 *Regies de Quartier* asociadas.

Para ejercer sus atribuciones, el Comité cuenta con una serie de medios a la disposición de sus socios, como:

- un representante de las *Regies* frente a los Ministerios y demás Instituciones ;
- una estructura de relación que asegura la integración y relación entre las distintas experiencias;
- la organización de comisiones de trabajo temáticas: formación, la cualificación de los puestos de trabajo, inserción, desarrollo

económico, etc.;

- un servicio de seguimiento de los proyectos de *Regies de Quartier* y un banco de datos y experiencias.

Notas:

- (1) Como ejemplo de la diversidad de las atribuciones de las *Regies* se puede citar las actividades desarrolladas por la *Regie de Quartier* del Val Fourré (barrio de referencia de este estudio) en el año 1989 a través de los siguientes contratos:
 - con los dos organismos gestores de las viviendas (SCIC y OPIEVOY) - limpieza y mantenimiento de los espacios comunes de bloques lineales y torres, limpieza de los grafitis y pintura de espacios comunes, desinsetización;
 - con el Ayuntamiento - mantenimiento de los espacios exteriores;
 - servicios privados - reparaciones en el interior de las viviendas.
- (2) Las posibilidades de acciones de inserción de los habitantes puede variar atendiendo a casos muy específicos: una *Regie* a probado durante dos años un método de reembolso de deudas de alquiler a través de la participación de los deudores en el mantenimiento de viviendas (suprimiendo así las expulsiones). El pago de las deudas se ha basado en un trabajo de «horas

suplementarias» creditadas a favor del inquilino con retraso de pagos. De esta manera, 43 personas han podido pagar sus deudas y rescatar su dignidad y confianza, sensibilizándose, a la vez, con la importancia de las tareas de mantenimiento.

- (3) Para favorecer la diversificación de habitantes participantes en los trabajos de la *Regie* se utilizan de formas contractuales que dan prioridad a los contratos con duración determinada y contratos de trabajo a tiempo parcial. Las *Regies de Quartier* ofrecen también puestos a practicantes en las siguientes modalidades:
 - trabajos de utilidad colectiva (T.U.C.) - destinado a jóvenes de 16 a 21 años, con remuneración a cargo del Estado y duración de 6 meses a 1 año;
 - programas de inserción local (P.I.L.) - destinado a desempleados de larga duración con más de 25 años, con duración de 6 meses y renovable una vez;
 - prácticas de iniciación a la vida profesional (S.I.V.P.) - práctica de duración de 3 a 6 meses para jóvenes de 16 a 25 años, remuneración asegurada por el Estado y la empresa contratante, que es exonerada de los encargos sociales;
 - prácticas de reinserción en alternancia (S.R.A.) - destinadas a desempleados de dos años o más, con duración de 5 a 8 meses, remuneración asegurada por el Estado, práctica en organismo

especializado, dónde el contratado recibe formación profesional.

- (4) Comité National de Liaison des *Regies de Quartier* (CNLRQ).

Fuentes:

BÉHAR, Daniel & ESTÈBE, Philippe. Guide Methodologique des Regies de Quartier. s.l., DIV/ Délégation Interministérielle a l'Insertion Professionnelle et Sociale des Jeunes en Difficulté, s.f.

BÉHAR, Daniel & MARTIN, Nicole. "Des Régies de Quartier: Quand les habitants participent à la gestion de services urbains." *Cahiers du CCI*, N° 5, 1988, pp. 92-96.

DEVLIN, ELIZABETH. "La diversité des Régies de Quartier." *Ensembles*, N° 28, juillet 1990, pp. 26-27.

GIRAUD, Hélène. "La voie étroite des regies de quartier." *Urbanisme*, N° 272-273, mars/avril 1994. pp. 62-65.

PLAN URBAIN / GROUPE NATIONAL DES REGIES. Rencontres Europeennes des Regies de Quartiers. Les modalités d'implication des habitants dans la gestion urbaine. Compte-rendu des débats. Paris, 29 mars 1989. s.n.t.

SCIBERRAS, Jean-Christophe. Regies de Quartier et droit du travail social. s.l., CNDSQ/ Délégation Interministérielle a l'Insertion Professionnelle et Sociale des Jeunes en Difficulté, décembre 1987.

Por tanto, se hace imprescindible **relacionar el desarrollo social de los residentes al desarrollo económico local**⁵⁷¹, atacando en especial a uno de los principales problemas de integración de los residentes: el desempleo.

La integración laboral de los residentes pasa, en especial, por la puesta en marcha de dos líneas de intervención:

- la **formación y capacitación laboral** de los residentes;
- la creación de un **sector de economía social** que potencie la integración laboral de los residentes.

Acciones de formación y capacitación laboral deben ser llevadas a cabo por la Administración o agentes sociales y civiles de forma asociativa, volcadas en especial a los colectivos que no tienen la capacidad de acompañar los cambios que se imponen por las innovaciones tecnológicas y nuevos patrones de producción. Los **programas de formación para la ocupación** desarrollados por **Barcelona Activa** son ejemplo significativo de acciones amplias y coordinadas de integración laboral al servicio de toda una ciudad (Ver CUADRO XXIX).

Cabe subrayar que, además de programas que atiendan de una forma más general a estas nuevas demandas del mercado, **acciones específicas deben ser puestas en marcha, dirigidas a los colectivos que presentan problemas más agudos de integración laboral**: las mujeres y, en especial, los jóvenes e inmigrantes extranjeros.

Volviendo a los datos ya presentados sobre la realidad y problemas de los polígonos de viviendas en Francia y España, la extensión del paro entre los jóvenes, en especial entre aquellos que están en la búsqueda de su primer empleo, es muy alta⁵⁷².

Esta constatación ha llevado, en Madrid, a la creación del **Plan de Prevención de la Delincuencia y la Marginación Social**, para atacar, entre otros, a los problemas del paro juvenil en tres barrios periféricos. Acciones de fomento al empleo y al autoempleo (Ver CUADRO XXX) han sido puestas en práctica. Sin embargo, la evaluación de los resultados de las acciones emprendidas en la segunda mitad de los años 80 por este Plan, ha dejado claro que la dificultad de alcanzar resultados cuantitativos relevantes en términos de puestos de trabajo para jóvenes en paro, no invalida el efecto ejemplificador de los esfuerzos llevados a cabo en Madrid.

En Francia, desde 1982, se han creado las **Misiones Locales para la Inserción Social y Profesional de Jóvenes en Dificultad**, como un instrumento de concertación con los responsables económicos y sociales

⁵⁷¹ Esta estrategia ha sido definida en estos términos por Hubert Dubedout como una de las estrategias básicas para el desarrollo social de barrios (Cf. DUBEDOUT, Hubert. *Ensemble refaire...* Op. cit.).

⁵⁷² Ver datos en el Capítulo 2 de la parte primera - *Los efectos urbanísticos y sociales* .

locales para atender a las demandas de los jóvenes en las áreas de información, vivienda, cultura, justicia, además de promover su formación y su inserción profesional.⁵⁷³

Las Misiones Locales buscan, en especial, fomentar la participación de las empresas locales en la creación de empleos y en la oferta de prácticas para los jóvenes y facilitan el soporte técnico a los proyectos de creación de actividades económicas por los jóvenes⁵⁷⁴.

Además de las políticas volcadas hacia colectivos específicos, buscando a la formación y capacitación de los mismos, **la oferta de puestos de trabajo a los residentes del mismo barrio, desarrollando tareas de interés colectivo, puede transformarse en un importante instrumento de integración económica y social.**

La creación de **actividades del sector de economía social** puede estar volcada hacia el ámbito de la producción y gestión de la calidad de vida en el barrio, proponiendo actividades que visen a:

- **asociar a los habitantes en la concepción y en las obras de rehabilitación de su barrio** a través de su contratación, puede incentivar la reapropiación del hábitat por esta población y su formación y calificación en las actividades de la construcción civil;
- desarrollar una serie de **servicios urbanos relacionados a las necesidades sociales vitales**, como las guarderías infantiles, la ayuda a ancianos y enfermos, servicios de manutención y reparación pueden ser llevados a cabo de una manera más eficiente involucrando a la población del barrio en su ejecución y gestión.

Un ejemplo significativo de este esfuerzo son las **Regies de Quartier** francesas (Ver CUADRO XXXI), oficinas creadas bajo la forma de asociaciones, con el objetivo básico de mejorar la gestión de proximidad del barrio.

Sin embargo, la amplitud de sus actividades y las características de su configuración y funcionamiento, dan a la *Regie* un importante papel: su misión es a la vez **económica** (prestar un servicio de proximidad), **social** (reinserir a través del trabajo a la población marginalizada) y **política** (transformar a los habitantes en actores de su cuadro de vida, suscitando a la ciudadanía).

⁵⁷³ Las Misiones Locales son creadas bajo la responsabilidad de la municipalidad con el apoyo de la Delegación Interministerial para la Inserción Profesional y Social de los Jóvenes en Dificultad (Délégation Interministérielle a l'Insertion Professionnelle et Sociale des Jeunes en Difficulté), órgano del gobierno central que ofrece el apoyo técnico y financiero para la puesta en marcha de las acciones de las Misiones Locales.

⁵⁷⁴ Ver DELÉGATION INTERMINISTERIELLE A L'INSERTION PROFESSIONNELLE ET SOCIALE DES JEUNES EN DIFICULTE. Pour des politiques locales d'insertion des jeunes. Paris, s.f. y Id.. Les Missions Locales et l'insertion par l'économique. Dossier n° 1 y 2. Paris, 1985.

En este sentido, las *Regies de Quartier* facilitan la contratación de los residentes del barrio con dificultades de integración laboral y social a participar de actividades de limpieza, mantenimiento y vigilancia en el barrio, con base en un contrato firmado entre la *Regie* y los organismo gestores de las viviendas y la municipalidad, los responsables directos por la prestación de estos servicios en el barrio.

Otra vía que ha sido puesta en marcha tanto en Francia como en España, es la creación de **Empresas Intermediarias**⁵⁷⁵, con la función de facilitar mano de obra a otras empresas para efectuar actividades no aseguradas por el mercado, siendo exonerada en parte de los encargos sociales.

En Francia se han creado en 1987, a partir de la experiencia de las Empresas Intermediarias, a las **Empresas de Inserción**, que ofrecen trabajo a los desempleados visando a darles una calificación previa que le facilite buscar a un empleo más estable. La contratación en estas empresas se da por un periodo máximo de dos años y la empresa recibe una subvención del Estado por cada puesto de inserción.

Y, finalmente, las **Escuelas-Taller** se han diseminado en Francia y España con excelentes resultados, permitiendo a los jóvenes aprender a oficios que les van a integrar en el futuro en el mercado laboral, a la vez que prestan servicios de interés a la colectividad.

Sin embargo, a pesar de la importancia de crear estos puestos de trabajo en el sector de economía social, vinculados estrechamente al barrio, como una **etapa intermediaria de integración laboral, la efectiva integración económica y social de los residentes tiene como presupuesto hacer posible también la conexión entre los residentes y los puestos de empleo del vasto mercado de trabajo municipal y regional**. Las acciones paralelas de formación y capacitación son, por tanto, imprescindibles para lograrlo.

Las dos estrategias anteriormente presentadas - **implantar nuevos usos y funciones y inserir el polígono en la economía local** - son básicas para alcanzar la integración funcional del polígono. Sin embargo, la dinámica necesaria para la consolidación de estas acciones se ve fuertemente dependiente de acciones paralelas que busquen **favorecer los flujos de actividades y personas** hacia y desde el barrio. Para tanto, se hace necesario **dotar el barrio de una red de transportes eficiente**.

Gran parte de los barrios construidos en las periferias distantes, en los años 70 y 80, tanto en Francia como en España, presentan una serie de problemas en común cuanto al transporte colectivo:

- la **excentralidad de estos barrios** y la configuración radial de las redes en gran parte de las ciudades, hacen con que sean servidos por un número pequeño de líneas de autobús, que conectan únicamente

⁵⁷⁵ En Francia las empresas con estas características son denominadas Asociaciones Intermediarias.

con el centro de la ciudad, donde se concentran los empleos terciarios. Los empleos industriales se ubican en otras áreas periféricas, mal servidas de transportes colectivos y donde la necesidad de enlace aumenta el tiempo de desplazamiento domicilio-trabajo;

- los servicios son concebidos para atender exclusivamente a los **desplazamientos domicilio-trabajo**, y son reducidos o suprimidos por la noche o en fines de semana;
- la organización de las redes de servicios, los enlaces y la frecuencia son generalmente **insuficientes**;
- la **inseguridad** que sufre el personal (vandalismo, agresiones) hace con que se llegue a suprimir los servicios pasado las 20 horas, lo que agrava el aislamiento de los residentes;
- el nivel de **tarifas**, mismo subsidiadas, puede ser inaccesible a parte de los residentes, en especial, a los desempleados y a los jóvenes.

Además de las dificultades de acceso al trabajo, se presentan deficiencias de acceso a los establecimientos escolares especializados, a los hipermercados (fácilmente accesibles en coche y mal servidos por el transporte colectivo) y a los equipamientos colectivos, como piscinas, centros deportivos y de ocio.

Por otro lado, las redes de transportes colectivos existentes presentan una serie de problemas de explotación y de gestión: insuficiencia de información a los usuarios, la degradación y falta de mantenimiento del mobiliario y de los medios de transporte (autobuses, metro y trenes) y, en especial, los problemas de inseguridad⁵⁷⁶.

La ausencia de líneas regulares y eficientes que conecten los polígonos de viviendas y *grands ensembles* a otras partes de la ciudad no perjudican solamente a los residentes en su búsqueda de puestos en el mercado laboral municipal y regional, sino que también no permite que las actividades desarrolladas localmente puedan recibir el aflujo de personas de otras partes de la ciudad, para consolidarle un mercado más amplio.

Las soluciones necesarias para dotar a los polígonos de viviendas y *grands ensembles* de redes de transportes eficientes debe tener una relación directa con las necesidades y potencialidades locales, no se haciendo viable la definición de un modelo de intervención universalizante.

Sin embargo, es imprescindible subrayar que las **características socioeconómicas de la población** sugieren la necesidad de una política de transportes urbanos organizada con base en el objetivo de **promover a los transportes colectivos**, asegurando la red de servicios a los barrios en dificultad, dentro de un doble objetivo de **equidad y promoción social**.

⁵⁷⁶ Ver DONNET, Anne-Michèle. "Les transports publics contraints de s'engager contre l'insecurité." *Urbanisme*, N° 278-279, novembre/décembre 1994, pp. 75-77 y PICARD, Dominique. "Le transport public aux prises avec l'insecurité." *Urbanisme*, N° 286, janvier/février 1996, pp. 83-84.

Por otro lado, **la red de transportes colectivos debe estar concebida teniendo en cuenta un proyecto más amplio de conexión de estos barrios residenciales con otras áreas de importancia económica y social, responsables por la generación de empleo, dentro del enfoque de la ordenación del territorio.**

La Región Ile-de-France nos presenta un ejemplo significativo de aplicación de este enfoque. La Carta Regional de Ile-de-France ha definido una red de transportes públicos para la «pequeña corona» de Paris, denominada ORBITALE (Ver CUADRO XXXII). Esta red tiene el objetivo de conectar a las áreas de concentración de empleos y de actividades con las áreas residenciales de esta periferia, facilitando los desplazamientos domicilio-trabajo y potenciando la creación y consolidación de áreas de nueva centralidad. Esta red, conectada a al sistema de metro, RER⁵⁷⁷ y de trenes de cercanía ya existente, busca promover a su paso las condiciones de un proyecto urbano de transformación de la periferia.

Sin embargo, la proyectación de grandes infraestructuras viales en las periferias para el transporte colectivo no debe ser repetida, una vez que los resultados de esta opción ya se han enseñado negativos por el aislamiento ocasionado a muchos de los polígonos de viviendas y *grands ensembles* periféricos.

Una solución aplicada a innumerables ciudades de Francia (como Grenoble, Nantes, Strasbourg y la periferia parisina) con el doble objetivo de estructurar el tejido urbano y atender a las demandas de transportes ha sido la implantación de las redes de tranvías⁵⁷⁸.

Esta solución permite la creación de un proyecto intermunicipal de infraestructura de transporte colectivo con dos características básicas: el tranvía, por ser un transporte de superficie, obliga un reparto más igualitario de la vía pública entre sus usuarios - coches, tranvía y peatones - y amplía la cuestión estricta del transporte a una operación más global de urbanismo y de ordenación de los espacios públicos. Aspectos positivos de la operacionalización del sistema y de atención a la demanda, como la facilidad de acceso a las estaciones para los peatones, se suman a aspectos de calidad del paisaje urbano, como la permeabilidad que permite su implantación, para apoyar la viabilidad de esta opción de transporte para las periferias desarticuladas y desfavorecidas.

La línea de tranvía de la red ORBITALE que conecta Bobigny a Saint-Denis, inaugurada en 1992, en la periferia parisina, enseña la capacidad del tranvía de orientar un gran proyecto urbano sobre un territorio común a varios municipios, integrando, además, áreas de concentración de población desfavorecida, como el *grand ensemble* Les 4.000, de La Courneuve. La

⁵⁷⁷ Red Expresa Regional (*Réseaux Express Régional*)

⁵⁷⁸ PICARD, Aleth. *Le tramway: Désir de ville pour la banlieue*. In: MALVERTI, Xavier. *Banlieues. Les Cahiers de la Recherche Architecturale*, N° 38/39, 3º trimestre 1996, pp. 139-152.

estación General Leclerc, que se ubica sobre una avenida limítrofe al *grand ensemble*, representa un importante punto de conexión con los polos de actividades del entorno.

En definitiva, se verifica, en la TABLA 86, que una amplia posibilidad de acciones pueden ser llevadas a cabo dentro de una política de integración funcional de los polígonos de vivienda social y *grands ensembles* al conjunto de la ciudad. No obstante, cabe subrayar que las estrategias básicas presentadas - **implantar nuevos usos y funciones, insertar el polígono en la economía local y favorecer los flujos de actividades y personas hacia y desde el barrio** - sólo serán efectivas si realizadas con base en un amplio proyecto de desarrollo del barrio, inserto en una perspectiva más amplia de la ciudad.

Por otro lado, debe ser buscada una articulación estrecha entre las estrategias y acciones de la **integración física** con las referentes a la **integración funcional** de los polígonos y *grands ensembles* en la ciudad. Los **nuevos usos y funciones**, implantados y consolidados en los barrios, serán responsables por una **dinamización social, económica y urbana** que facilitará la apropiación de los espacios urbanos existentes y de los nuevos espacios proyectados. Esta nueva dinámica es condición básica para que se mantengan las mejoras alcanzadas por la intervención física y para que las actividades económicas implantadas puedan generar y revertir recursos para nuevas inversiones públicas y privadas en el área. Este es el primer paso para la integración de estos barrios en la dinámica municipal.

Por su complejidad, **el éxito de las intervenciones de integración funcional propuestas** dependen, en especial de una serie de factores, tales como:

- la existencia de un **proyecto urbano** que contemple a las estrategias de integración funcional, visto que las condiciones de calidad urbana promovidas por la intervención urbana son imprescindibles para la implantación y consolidación de las mismas;
- la existencia de una **fuerte voluntad política de los actores responsables por las acciones, en especial de los responsables municipales**, para garantizar la continuidad de los esfuerzos, una vez que la complejidad de los objetivos exigen acciones de larga duración para alcanzar a resultados efectivos;

CUADRO XXXII

ORBITALE y la integración de la periferia parisina.

A pesar de corresponder solamente a una parcela de 6,5 % del territorio regional, la concentración excepcional de población, empleos y equipamientos en la región de la «pequeña corona» (1) de París justifica la necesidad de una importante red de transporte colectivo para atender a:

- 6 millones de habitantes, es decir, el 56 % de la población regional;
- 3,4 millones de puestos de empleos, es decir, el 70 % del total de los empleos regionales;
- 3 millones de viviendas, es decir, el 64 % del total de las viviendas regionales.

En los años 70 y 80 se ha proyectado un sistema de transporte colectivo para la «pequeña corona» basado en el complemento de la red radial existente, a través de líneas de tranvía y autobuses. Muchas líneas de RER han sido construidas y líneas de metro ampliadas hacia la periferia, sin embargo las dificultades impuestas a la implantación de la red de tranvía y autobuses se han hecho marcantes: del proyecto elaborado en 1980, que

preveía la implantación de 225 Km de vías, sólo 11 Km estaban realizados (el 5 %) y 19 Km estaban en implantación en 1992.

Definiciones del planeamiento regional en principios de los años 90 subrayaron la importancia de los transportes en la ordenación del territorio regional, teniendo en cuenta la necesidad de un nuevo impulso para el sector de los transportes en las políticas regionales. Acciones más amplias de infraestructuras para los transportes sobre la totalidad de la región, con especial importancia a las conexiones internacionales, son definidas juntamente con el incentivo a los transportes colectivos. El aumento creciente del uso del coche particular ha intensificado los problemas de circulación, en especial en la «pequeña corona», y una serie de documentos de planificación ha hecho evidente esta realidad: el Libro Blanco de Ile-de-France(2), publicado en 1990 y las disposiciones de la Carta Regional de Ile-de-France (3).

En este sentido, se ha propuesto la red ORBITALE, que comprenderá dos redes de circunvalación, conectadas entre si, para asegurar un transporte eficaz en la «pequeña corona». Las necesidades en cuanto a rapidez y proximidad a los usuarios

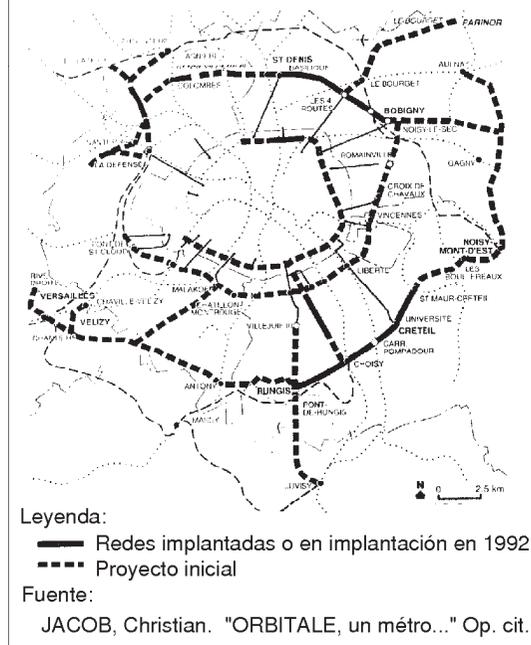
impone el uso de varias líneas de metro automáticos y una o dos líneas de tranvía. La red tendrá un total de 170 Km y comprenderá cerca de 170 estaciones, de las cuales 65 harán la conexión con la red ferroviaria principal de la región (metro, RER y trenes de cercanía).

La estructura de las líneas se ha definido teniendo en cuenta a las siguientes especificidades:

- por la configuración de su trazado, visa a acentuar a las centralidades ya existentes y a estimular a las transformaciones del tejido urbano dónde es necesario y deseable;
- buscar la proximidad de los grandes polos de empleo no servidos o mal servidos en la actualidad;
- conectar a los centros urbanos tradicionales, a los centros comerciales recientes de grandes

- dimensiones y a los principales equipamientos administrativos y culturales de la «pequeña corona»;
- asegurar a las principales demandas de desplazamiento domicilio-trabajo en la «pequeña

Proyecto de Red Transportes Colectivos en Sitio Propio elaborado en 1980 y su implantación hasta 1992



corona» no aseguradas por la red ferroviaria radial ya existente;

- permitir que los elementos de centralidad arriba citados puedan estar conectados a los principales polos residenciales ubicados en su proximidad;
- permitir puntos de enlace con el sistema ferroviario radial.

La amplitud de la red propuesta condiciona la definición del año 2015 como horizonte para la conclusión de su implantación. La programación de la implantación progresiva de la red tiene en cuenta una serie de factores para definir la prioridad de las líneas: la importancia del tráfico potencial y la coherencia de la organización de las líneas, la voluntad de desarrollar más rápidamente a sectores estratégicos o de conectar a las zonas residenciales desfavorecidas.

Este último factor citado ha contribuido para hacer viable la implantación del trecho de tranvía que conecta la periferia de Paris en su tramo noreste, entre las estaciones de Saint Denis y Bobigny. Este proyecto ha permitido la conexión de Les 4.000, un *grand ensemble* ubicado en La Courneuve, a una extensa red de transportes que va a facilitar su integración a la dinámica regional.

La red ORBITALE se presenta, por tanto, como el soporte de un verdadero proyecto urbano de valorización y de transformación de la periferia, decididamente volcado hacia el futuro.

Notas:

- (1) La «pequeña corona» de Paris está formada por los departamentos de Seine-Saint Denis, Hauts-de-Seine y Val-de-Marne (Ver FIG. 4).
- (2) Livre Blanc de l'Ile-de-France.
- (3) Charte Régionale de l'Ile-de-France.

Fuentes:

LA CHARTE Régionale Pour que l'Ile-de-France Prenne en Main son Avenir. *Les Cahiers de l'IAURIF*, N° 97-98, juin 1991.

JACOB, Christian. "ORBITALE, un métro pour la banlieue." *Les Cahiers de l'IAURIF*, N° 102, novembre 1992, pp. 61-73.

PAGES, Jean-Louis. "ORBITALE, support du projet urbain pour la couronne de Paris." *Les Cahiers de l'IAURIF*, N° 102, novembre 1992, pp. 74-75.

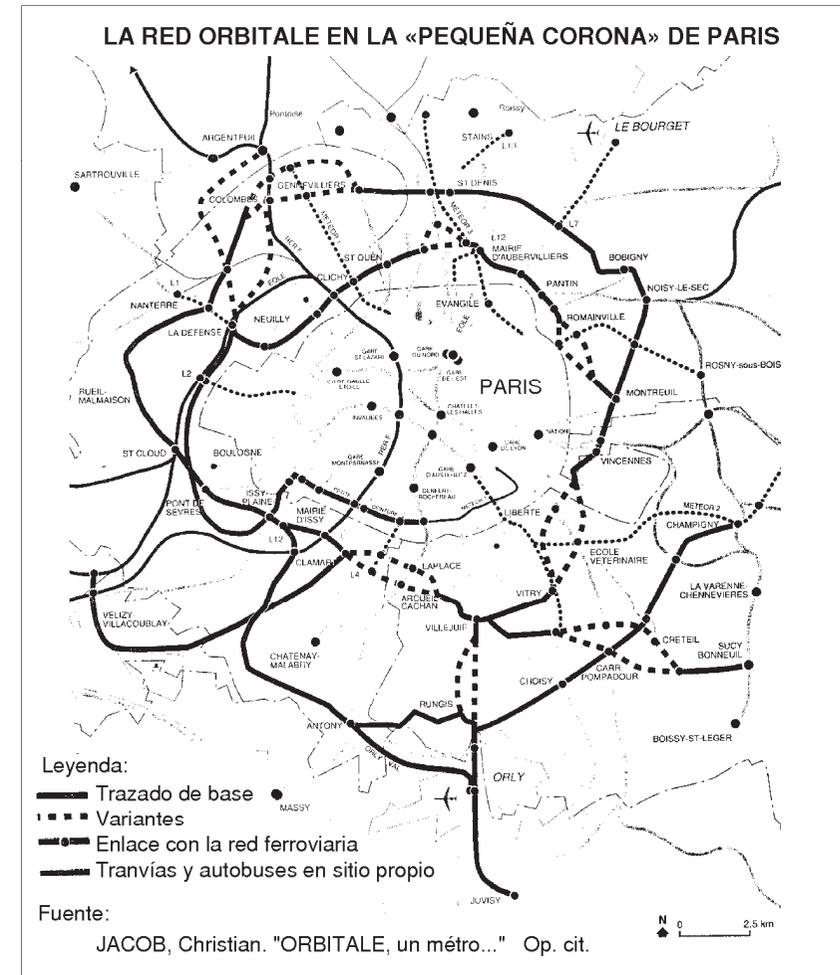


TABLA 86 Resumen de las acciones básicas para la integración funcional de polígonos de vivienda social y *grands ensembles*.

AMBITO / NIVEL DE INTERVENCION	LINEAS DE INTERVENCION	ACCIONES BASICAS
Implantar nuevos usos y funciones	• implantación de servicios de proximidad;	- implantar servicios y comercio vecinal, servicios públicos de barrio y empresas públicas que prestan servicio a la comunidad local en áreas de actividades vinculadas a las viviendas, ubicadas esparcidamente y abarcando a todo el polígono; - implantación de guarderías públicas, privadas o comunitarias y escuelas para garantizar la guardia de los niños y hacer viable el trabajo de sus padres;
	• instalación de equipamientos de escala local, municipal o más amplia como polos de animación;	- implantación de equipamientos urbanos (sanitario, asistencial, escolar, cultural, de esparcimiento y ocio, administrativo o de abastecimiento) como polos de animación, para atender a demandas más amplias al nivel de la ciudad, región o «aglomeración»;
Insertar el polígono en la economía local: Acción de desarrollo económico	• promover una mejor distribución de actividades económicas y productivas en la ciudad;	- planeamiento municipal de las actividades, en especial de las generadoras de empleo y renta;
Insertar el polígono en la economía local: Acción económica de barrio	• implantar usos generadores de actividad económica;	- facilitar la implantación de empresas de carácter privado (comercio y servicios) que puedan servir a mercados más amplios a través de: - un proyecto mayor de recualificación del barrio a través de la rehabilitación urbana y de edificios, del aumento de la seguridad y de facilitar la accesibilidad; - la creación de talleres para la práctica de oficios y de mercados de barrios; - la creación de las Zonas de Actividades Económicas;
	• favorecer a la iniciativa económica local;	- creación de agencias de desarrollo local; - apoyo a la creación de nuevas empresas locales; - definición de incentivos fiscales para la implantación de empresas en los barrios y para las ya instaladas;
Insertar el polígono en la economía local: Integración laboral	• formación y capacitación laboral de los residentes;	- creación de programas de formación y capacitación laboral, de carácter más amplio, para la población en general y más específico, volcado hacia colectivos que presentan problemas más agudos de integración laboral;
	• creación de un sector de economía social;	- asociar a los habitantes en la rehabilitación del barrio; - creación de servicios urbanos relacionados a las necesidades sociales vitales; - creación de las Empresas Intermediarias, Empresas de Inserción o Escuelas-Taller; - apoyo a proyectos individuales y a la creación de empresas por los residentes;
Favorecer los flujos de actividades y personas	• dotar el barrio de una red de transportes eficiente.	- promover a los transportes colectivos a través de un proyecto que tenga en cuenta la conexión de los polígonos con otras áreas de importancia económica y social, dentro del enfoque de la ordenación del territorio, organizando las redes y la frecuencia de los servicios con base en las necesidades de los residentes, combatiendo a la inseguridad en los medios de transportes y mejorando la información de los usuarios.

Fuente : Elaboración propia.

- la **articulación de las acciones locales con acciones de mayor amplitud - de ámbito municipal o regional -**, abarcando a las políticas económicas, de planificación, de ordenación urbana, así como a las políticas sectoriales de transportes y de implantación de equipamientos urbanos;
- la dificultad de vencer a las externalidades negativas que impiden el desarrollo de actividades económicas en las áreas en cuestión hacen necesario el **aporte inicial de medios financieros públicos** necesarios para permitir la realización de las acciones que harán el área más atractiva en término de imagen y entorno a las inversiones privadas generadoras de nuevas actividades;
- la atención particular a las **condiciones de seguridad** en los polígonos de viviendas y *grands ensembles* es factor básico para garantizar la **calidad de vida y animación urbanas** necesarias para crear un ambiente propicio para la **consolidación de nuevas actividades sociales y económicas y la integración del barrio a la dinámica urbana del conjunto de la ciudad.**

3.4. La integración social.

Los problemas que afectan a parte de los polígonos de viviendas en Francia y España, como hemos visto en el capítulo 2 de la parte primera, demuestran la necesidad de que una intervención amplia sea llevada a cabo con el objetivo de alcanzar a la **integración del polígono o *grand ensemble* a la ciudad**. No obstante a la diversidad de sus características y de los problemas que afectan a estos barrios, su integración debe ser buscada atendiendo a la vez a **estrategias de integración física, funcional y social** de estas áreas.

La integración física y funcional, tratadas en los dos capítulos anteriores guardan entre si una relación estrecha y una vinculación garantizada a través de un proyecto urbano a escala coherente con las necesidades locales y que articula a la vez las intervenciones que buscan la calidad y funcionalidad urbanas. Sin embargo, en este contexto, un objetivo fundamental se impone: **asegurar el carácter de área especialmente volcada hacia la residencia de capas populares, manteniendo la función social del parque de viviendas.**

La **manutención de la población residente**, buscando contener nuevas expulsiones a periferias más lejanas, exige, por lo tanto, además de las estrategias de integración física y funcional, un especial trato en la cuestión de la **integración social de los residentes** de estos barrios.

La **concentración de una población con problemas diversos de integración social, cultural y económica** ha generado en algunos de los *grands ensembles* y polígonos de viviendas situaciones críticas de parte de este colectivo que converge a una verdadera **exclusión social**. El imagen de

estos colectivos excluidos (que no son la totalidad de sus habitantes) sobrepasa a los límites del barrio y genera su estigmatización.

En estas condiciones, la **integración social pasa a ser condición básica para que los *grands ensembles* y polígonos de viviendas alcancen su completa integración a la ciudad.**

En este sentido, **esta integración social de los residentes** pasa por la definición de una serie de estrategias y acciones volcadas hacia la disminución de las desigualdades que padecen estos residentes con relación al resto de la ciudad, dirigiendo, además, acciones específicas hacia los colectivos excluidos.

Por otro lado, el proceso de construcción de los polígonos, muchas veces centralizado y desconectado de las necesidades locales, ha generado una **relación conflictuosa de estos barrios con el resto de la ciudad y con la gestión urbana municipal**. Por amplios periodos la competencia de intervenir en ellos ha sido casi que exclusiva del organismo gestor de las viviendas (y centrado en ellas), por el descaso de las administraciones municipales competentes o por la falta de articulación de estas dos políticas - **la política urbana y de vivienda**.

En medio a esta situación, la **falta de canales efectivos de comunicación entre la población residente y las administraciones competentes** impide a aquéllos de expresar sus reales necesidades y de participar en la transformación y en el desarrollo de su hábitat. La existencia de una estructura humana y de relaciones ya consolidadas, así como el surgimiento de movimientos reivindicatorios, exigen la **definición de una política más cercana a la población, con base en su participación, para promover su efectiva integración a la ciudad y a la vida ciudadana**.

Las dificultades que enfrentan los polígonos de viviendas y los *grands ensembles*, en España y Francia, han sido tratadas más profundamente en la parte primera de este estudio⁵⁷⁹.

A pesar de las diferencias sensibles que se pueden ver entre los barrios dentro de una misma ciudad, de un mismo país, o entre los dos países estudiados, se ha constatado que en los polígonos de viviendas y en los *grands ensembles* estudiados, por las políticas de adjudicación de las viviendas bien como por las tendencias de rotatividad de residentes generadas en su posterior gestión, se verifica **la concentración de una población residente con niveles de integración social, cultural y económica abajo de los patrones medios de las ciudades**.

Una de las principales dificultades que presentan y se intensifican en estos barrios es las **altas tasas de paro que afecta a sus residentes**.

⁵⁷⁹ Ver el capítulo 2 - *Los efectos urbanísticos y sociales*.

Las coyunturas económica y social en Francia y España han provocado y seguirán produciendo efectos sobre las ciudades, donde la pérdida de puestos de trabajo se hace sentir. CASTELLS afirma que *"la transición tecnológica y organizativa al nuevo modelo de crecimiento económico creará sin duda fuertes tensiones sociales, que pueden traducirse en costes humanos elevados y en la marginación de algunos sectores de la sociedad, lo que, en último término, también repercutirá en la estabilidad social y política y en la calidad de vida, socavando el dinamismo del nuevo desarrollo"*⁵⁸⁰.

Los **bajos niveles de formación** de la población que vive en los polígonos de viviendas hace con que disminuya su posibilidad de mantenerse en un mercado laboral cada vez más selectivo y competitivo. En Francia, las implicaciones de los cambios coyunturales sobre los *grands ensembles* se hace evidente: mientras que el paro creció en Francia, entre 1982 y 1990, en 1,7%, en el mismo período el paro en los barrios desfavorecidos creció 5,2%⁵⁸¹.

Sin embargo, independientemente de la vinculación del desempleo en estas áreas con las tendencias coyunturales actuales, **las tasas de paro son significativas en la mayoría de los barrios**.

En Madrid y Barcelona, las tasas de paro encontradas en los polígonos de viviendas han variado, respectivamente, de 15 a 16%⁵⁸² y de 34 a 46%⁵⁸³ de la población activa de los barrios examinados. En Francia, entre los 499 barrios en que se han desarrollado intervenciones dentro de la política de recuperación de barrios desfavorecidos (contratos DSQ y CQ) se han detectado tasas de paro que varían del 14% (en la Región Ile-de-France) a los 28%, constatándose que las cifras en los barrios suelen ser el doble de la tasa media de la región donde se ubican los mismos⁵⁸⁴.

En este sentido, **la integración de los residentes de los polígonos de viviendas y *grands ensembles* requiere una atención especial a las acciones volcadas hacia la educación, cultura y, en especial, hacia la formación y capacitación necesaria para garantizar su inserción en el mercado de trabajo**, condición básica para conquistar a una posición digna en la sociedad.

Además de estos problemas que afectan en general al conjunto de la población residente en los polígonos de viviendas y *grands ensembles*, hay

580 CASTELLS, Manuel. Estrategias de desarrollo metropolitano en las grandes ciudades españolas: La articulación entre crecimiento económico y calidad de vida. In: VV.AA. Las grandes ciudades en la década de los noventa. Editorial Sistema, 1990, p. 48.

581 DELARUE, Jean-Marie. "La politique de la ville." *Regards sur l'actualité*, N° 196, décembre 1993, p. 16.

582 Datos de 1987.

583 Datos de 1992.

584 Verificar la procedencia de estos datos sobre Francia y España y mayores informaciones en el capítulo 2 de la parte primera de este estudio.

que tener en cuenta la **existencia de grupos de riesgo que presentan potencialmente una intensificación de las dificultades de integración tanto social como económica.**

El primer de ellos, y el más significativo, es la **presencia de una población joven muy representativa**⁵⁸⁵. En este colectivo, los **problemas de formación** (educación y capacitación) y de **dificultad de integración al mercado laboral** se intensifican, presentando además, como agravante, la fragilidad de los jóvenes con relación a los problemas de la **drogadicción y delincuencia.**

Otros colectivos de riesgo y que presentan dificultades especiales cuanto a la integración social en los barrios de Francia y España presentan características diferenciadas, tanto entre las ciudades estudiadas como entre los dos países. En Francia, el significativo número de **inmigrantes extranjeros**⁵⁸⁶ se constituye en objeto de políticas específicas. En España, el origen de las familias que han ocupado los polígonos de viviendas en el momento de su construcción, originarios de la **inmigración**, en especial del campo y de las regiones más pobres del país, ha marcado profundamente el perfil social de los barrios. En especial, en Madrid, la presencia del **colectivo gitano** en muchos de los polígonos de vivienda social requiere una atención especial por la especificidad de su cultura y tradiciones y por las dificultades de integración social que esto conlleva.

El análisis de los problemas detectados nos enseña por un lado un **panorama de dificultades de integración social que alcanza de una forma más generalizada a los residentes de los barrios**, y por otro, la **presencia de grupos sociales donde la intensidad y complejidad de los problemas conlleva al fenómeno de la exclusión social.**

La conceptualización del fenómeno de la **exclusión social**, vinculada en especial a los procesos de globalización y fragmentación es un tema amplio y complejo, que no cabe extenderlo en profundidad en este estudio. No obstante, **cabe acotar el concepto de exclusión social de la forma aquí tratada.**

La **exclusión social** en los diversos ámbitos de este estudio - España, Francia y Brasil - toma matices diferenciados según el grado de desarrollo e importancia que asume esta cuestión frente a las políticas públicas implantadas en cada uno. Sin embargo, se puede verificar que la percepción de su contenido y concepto es aproximada, como se ve a seguir:

⁵⁸⁵ Se vuelve a citar algunos datos para acotar la magnitud del problema: en Barcelona los porcentuales de jóvenes en los barrios estudiados varía del 9 al 23%, es de 28% en barrios de Madrid, mientras que entre los barrios DSQ y CQ de Francia llega a los 35% en los barrios de la Región Ile-de-France (verificar fuentes de los datos y mayores informaciones en el capítulo 2 de la parte primera de este estudio).

⁵⁸⁶ Los inmigrantes extranjeros alcanzan una media del 24,8% de la población residente de los barrios en Ile-de-France y del 18,3% en los barrios de otras regiones.

- La sociología francesa se apoya en los estudios de Alain Touraine y relaciona la exclusión con "**la situación de los grupos de individuos que se encuentran excluidos de derechos, medios de vida y fuentes de bienestar social**"⁵⁸⁷
- En España, estudio desarrollado por la Comunidad Autónoma de Madrid define como población excluida aquella que encuentra **dificultades de inserción no sólo en el sistema de empleo como también en otros sistemas de protección social, como la formación, educación, salud y los Servicios Sociales**⁵⁸⁸.
- En Brasil, la exclusión social ha sido definida por SPOSATI como la **imposibilidad de ciertos grupos de compartir de las conquistas de la ciudad, configurando una situación de privación colectiva de la autonomía, del desarrollo humano, de la calidad de vida, de la equidad y de la representación pública**⁵⁸⁹.

Conclusivamente, con base en estos conceptos, se adopta para este estudio la visión de que **la exclusión social es una condición humana y colectiva que asocia precariedad material y de calidad de vida, desintegración económica, desvinculación social y ausencia de ciudadanía.**

A la exclusión social viene, a menudo, asociada la **segregación social**, entendida como la concentración de población socialmente desfavorecida en espacios definidos de la geografía de las ciudades.

Este proceso se da de forma diferenciada en los países estudiados. JACQUIER⁵⁹⁰ afirma que, en la actualidad, **las ciudades son el territorio donde se manifiestan las principales tensiones sociales de la sociedad europea**, por los fuertes reflejos que sufren las mismas de las nuevas tendencias económicas mundiales, provocando el refuerzo de la **especialización social de los territorios urbanos y la manifestación espacial de la segregación urbana.**

No obstante, él subraya que, en Europa, "*esta manifestación espacial de la segregación urbana está lejos de tener la homogeneidad que a menudo se le atribuye. Ninguna forma arquitectural urbana tiene «el privilegio» de acoger a los ciudadanos más vulnerables. Así, los grandes conjuntos monofuncionales construidos en la postguerra, lugares de concentración de las poblaciones*

⁵⁸⁷ Citación de ROGERS, Gerry. Overcoming exclusion: livelihood and rights in economic and social development. Discussions papers. International Institute for Labour Studies, 1994. In: MAMMARELLA, Rosetta & MARTINS, Cintia Helena Backx. "Exclusão social urbana no Rio Grande do Sul." ANPUR. Anais do 7º Encontro Nacional da ANPUR - Novos recortes territoriais, novos sujeitos sociais: Desafios ao planejamento. Recife, 26 a 30 de maio de 1997. UFPE, 1997, p. 1406.

⁵⁸⁸ CAM / CONSEJERÍA DE INTEGRACIÓN SOCIAL. El Ingreso Madrileño de Integración. El Programa Ingreso Madrileño de Integración. Vol. 1. Madrid, 1992, p. 7.

⁵⁸⁹ SPOSATI, Aldaíza (coord.). Mapa da Exclusão... Op. cit.

⁵⁹⁰ JACQUIER, Claude. "Cohesión social de las ciudades: ¿Que tipo de políticas urbanas?" Ciudades. *Le Courrier du CNRS*, Nº 82, pp. 67-69.

*desfavorecidas de las ciudades, no son en lo más mínimo un arquetipo europeo de los barrios en dificultad. Los barrios de la ciudad propiamente dicha (centro de la ciudad y suburbios) pueden cumplir con este cometido, lo mismo que las antiguas ciudades obreras entre las dos guerras, las zonas residenciales recientes y aún más las zonas de hábitat precario (antiguas chabolas de las ciudades del Sur, viviendas provisorias en el Norte)*⁵⁹¹.

Hechos los reparos necesarios con relación al tema de la **exclusión y segregación urbanas** e independientemente de la presencia de otras formas urbanas que manifiestan estos procesos en las ciudades europeas, no obstante, se ha podido constatar en Francia y España que **en los grands ensembles y polígonos de viviendas hay esta tendencia a la concentración de población desfavorecida y con dificultades de integración social, económica y cultural.**

Esta constatación de que problemas de orden social, económica y cultural afectan a los residentes de *grands ensembles* y polígonos de viviendas hace subrayar que, **para alcanzar la integración efectiva de estos barrios a la ciudad, junto a las intervenciones de integración física y funcional, deben estar articuladas acciones de integración social suficientes y en conformidad con el grado de las necesidades locales.**

Para tanto, **la articulación de las políticas urbana, económica y social al nivel local se hace imprescindible.** Lo ratifica PASCUAL I ESTEVE, que destaca que en las nuevas perspectivas que se imponen a las grandes ciudades en la presente década *"la política social no puede dejar de ser contemplada en un proyecto de ciudad que pretenda asegurar mínimamente los equilibrios sociales, territoriales y ambientales básicos en una estrategia dirigida a mantener el crecimiento económico de las ciudades"*⁵⁹².

Un aspecto de la exclusión social se hace todavía imprescindible subrayar: **la exclusión de la representación**, como el grado por lo cual la democracia de una sociedad posibilita **hacer presentes y públicas las necesidades, intereses y opiniones de los varios segmentos de la sociedad**⁵⁹³, lo que se manifiesta por la no efectivación de la representación pública y de la ciudadanía.

A raíz de ello, los polígonos de viviendas en España han sido palco de innumerables reivindicaciones vecinales por mejoras en sus condiciones de vida, en especial a finales de los años 70 y en la década de los 80, dirigidas, en especial, hacia los organismos gestores de las viviendas.

⁵⁹¹ Id., p. 67. Para mayores informaciones sobre los estudios que basaron estas afirmaciones de JACQUIER consultar el capítulo 3.2. de la parte segunda de este estudio - *La integración física*.

⁵⁹² PASCUAL I ESTEVE, Josep María. *La política social en España*. In: VV.AA. Las grandes ciudades en la década de los noventa. Editorial Sistema, 1990, p. 549.

⁵⁹³ SPOSATI, Aldaíza (coord.). *Mapa da Exclusão...* Op. cit., p. 13.

En Francia, las reivindicaciones han llegado a niveles más drásticos, con la constitución de disturbios violentos en inicio de los años 80 y, posteriormente, reincidiendo en inicio de los 90, que protestaban mucho más allá de la precariedad material y calidad de vida, demostrando en sus actos el grado de la exclusión social que les afectaba. La utilización de medios más radicales de expresión, como huelgas, manifestaciones públicas, disturbios y degradaciones por parte de los residentes de los barrios constituye una forma de expresar la ausencia de otros canales de comunicación e intercambio en la relación gobierno-sociedad.

La necesidad de canales efectivos de participación, información y expresión de necesidades de la población debe pues ser llevada en cuenta en la definición de las estrategias de integración social de los polígonos de vivienda social en Francia y España.

Con base en este sucinto diagnóstico, se evidencia que **la definición de una política de integración social de los polígonos de viviendas y *grands ensembles* pasa, por lo tanto, por la creación de una política de integración de sus residentes** basada en las **estrategias básicas** ya definidas anteriormente por este estudio⁵⁹⁴ :

- **globalidad de las acciones;**
- **partenariado.**

La **globalidad de las acciones en el ámbito de la integración social** (Ver CUADRO XXXIII) se constituye en la definición de una **acción multidisciplinar que intervenga sobre la globalidad de los problemas de carácter social, cultural y económico que afectan a la población residente.**

Esta acción multidisciplinar debe buscar la complementaridad y coordinación entre las diversas acciones específicas, interviniendo especialmente a dos niveles:

- **la integración sociocultural de los residentes;** y
- **la integración económica de los residentes.**

⁵⁹⁴ Ver CUADRO XV.

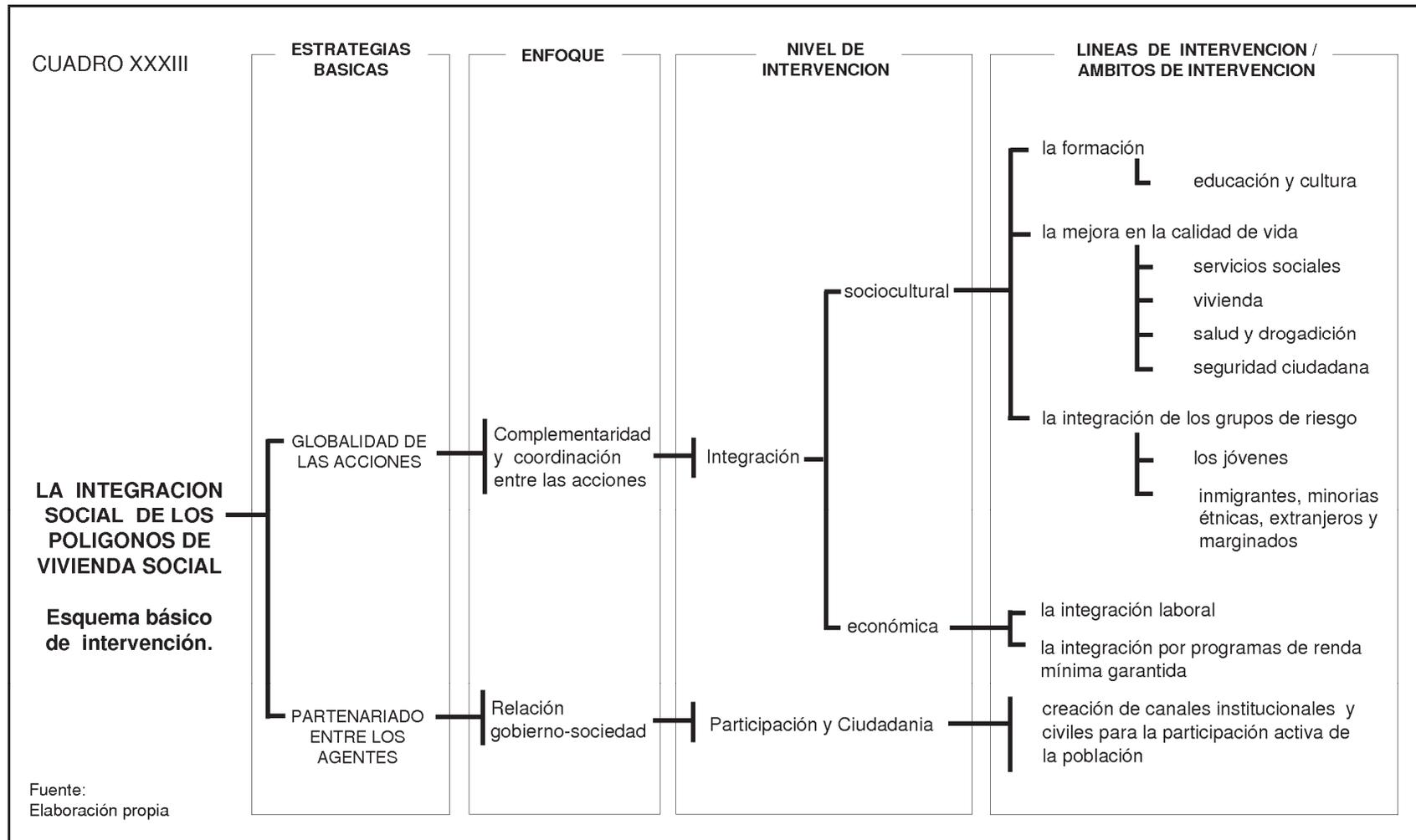


TABLA 87 Cuadro-síntesis de las principales políticas para la integración sociocultural y económica de colectivos desfavorecidos en Francia.

DENOMINACION	ZONAS DE EDUCACION PRIORITARIA (ZEP)	FONDO DE ACCION SOCIAL PARA LOS TRABAJADORES INMIGRANTES Y SUS FAMILIAS (FAS)	POLITICA DE PREVENION DE LA TOXICOMANIA	POLITICA DE PREVENION DE LA DELINCUENCIA	POLITICA DE INSERCIÓN SOCIAL Y PROFESIONAL DE JOVENES EN DIFICULTAD
ENFOQUE/AMBITO DEL PROGRAMA	Educación / Nacional	Integración social / Nacional y Regional	Salud y drogas / Nacional, Departamental y Municipal	Integración social/ Nacional, Departamental y Municipal	Integración socio-profesional / Nacional y Municipal
POBLACION ALVO	Niños y jóvenes en edad escolar	Inmigrantes y extranjeros	Toxicómanos y su familia y la población en general	Jóvenes	Jóvenes
NIVELES DE GOBIERNO IMPLICADOS Y AGENTES RESPONSABLES	Estado: Ministerio de la Educación Nacional;	Estado: Ministerio de los Servicios Sociales y del Empleo. Creación de un Establecimiento Público Nacional para la administración del Fondo; Región: Comisión Regional para la Inserción de la Población Inmigrante (CRIPI);	Estado: Delegación General de Lucha contra la Droga y la Toxicomanía (DGLDT); Departamento: Comité Departamental de Lucha contra la Droga y la Toxicomanía (DCLT); Municipio: Los Consejos Municipales de Prevención de la Delincuencia (CCPD) son responsables de la política local de prevención de la toxicomanía;	Estado: Consejo Nacional de Prevención de la Delincuencia (CNPD) Departamento: Comité Departamental de Prevención de la Delincuencia (CDPD) Municipio: Consejos Municipales de Prevención de la Delincuencia (CCPD)	Estado: Delegación Interministerial para la Inserción Profesional y Social de Jóvenes en Dificultad; Municipio: Misiones Locales para la Inserción Profesional y Social de Jóvenes en Dificultad;
OBJETIVOS	<ul style="list-style-type: none"> • Remediar a las carencias territoriales del aparato escolar; • reforzar la acción educadora en áreas con tasas de fracaso escolar alto; • luchar contra las altas tasas de rotación de los maestros; 	<ul style="list-style-type: none"> • Inserción social de inmigrantes y de sus familias; 	<ul style="list-style-type: none"> • Promover acciones volcadas hacia la prevención y represión de la toxicomanía, así como de la asistencia sanitaria y social de los toxicómanos; 	<ul style="list-style-type: none"> • Evitar la adhesión de los jóvenes a la delincuencia y promover la reinserción en la sociedad de personas que salgan de la prisión; 	<ul style="list-style-type: none"> • Ayuda a la inserción profesional de jóvenes;

TABLA 87 Continuación.

DENOMINACION	ZONAS DE EDUCACION PRIORITARIA (ZEP)	FONDO DE ACCION SOCIAL PARA LOS TRABAJADORES INMIGRANTES Y SUS FAMILIAS (FAS)	POLITICA DE PREVENCIÓN DE LA TOXICOMANIA	POLITICA DE PREVENCIÓN DE LA DELINCUENCIA	POLITICA DE INSERCIÓN SOCIAL Y PROFESIONAL DE JOVENES EN DIFICULTAD
ESTRATEGIAS	<ul style="list-style-type: none"> • La delimitación de las ZEP en áreas con altos índices de fracaso escolar y dificultad de integración; • Proposición de un proyecto educativo y métodos pedagógicos adaptados a las especificidades locales; • Creación en las escuelas de los Comités del Entorno Social con el objetivo de prevenir la toxicomanía entre los estudiantes; • Creación de asociaciones y de prácticas de «ayuda a los deberes» dónde jóvenes del barrio ayudan a los niños en sus deberes escolares. 	<ul style="list-style-type: none"> • Construcción y gestión de viviendas; • alfabetización y formación profesional de inmigrantes; • promoción de la salud y de la educación para la salud; • apoyo a la vida asociativa de las comunidades de inmigrantes; • formación de inmigrantes extranjeros no franco-parlantes. 	<ul style="list-style-type: none"> • Promoción de acciones de información, sensibilización y intercambio sobre el problema de las drogas a la globalidad de la población; • Implantación de locales de escucha y acogida de jóvenes y de padres en dificultad; • Promoción y apoyo a proyectos de jóvenes; • Mantenimiento de centros de acogida de post-curación y de inserción de toxicómanos. 	<ul style="list-style-type: none"> • Trabajo articulado de representantes políticos, asociaciones, representantes de la justicia, policía urbana, guardia civil, de responsables por las políticas de trabajo y acción social y de los servicios exteriores del Estado; • Definición de los «contratos de acción prevención» (CAP) , propuestos por los CCPD, proponiendo una multiplicidad de acciones; • Ayuda a las víctimas de delitos y apoyo a las familias de los presidiarios; • Acciones de prevención volcadas hacia los jóvenes: apoyo a las actividades escolares, inserción por el empleo, financiación de proyectos de los jóvenes, etc. 	<ul style="list-style-type: none"> • Servicio de información a los jóvenes; • Promoción de la integración profesional a través de acciones de formación y capacitación; • Fomento a la creación de empresas intermediarias y escuelas-taller y apoyo a la creación de empresas por los jóvenes; • Concertación con empresas locales para la oferta de puestos para prácticas de inserción; • Atender a las demandas en las áreas de vivienda, cultura y justicia.

Fuente: Elaboración propia (las fuentes bibliográficas de cada programa constan en la Nota de Página 596).

TABLA 88 Cuadro-síntesis de las principales políticas para la integración sociocultural y económica de colectivos desfavorecidos en España.

DENOMINACION	PLAN NACIONAL SOBRE DROGAS	CONSORCIO POBLACION MARGINADA	PROGRAMA EPIKOUROS	PLAN DE PREVENCIÓN DE LA DELINCUENCIA Y MARGINACION SOCIAL	ACCIONES INTEGRADAS
ENFOQUE/ AMBITO DEL PROGRAMA	Salud y Drogodependencia Nacional / Autonómico y Municipal	Integración social / Nacional / Autonómico y Municipal (Madrid)	Integración social / Municipal (Barcelona)	Integración social / Autonómico y Municipal (Madrid)	Integración social / Municipal (Barcelona)
POBLACION ALVO	Drogodependentes	Colectivo gitano que vive en chabolas	Inmigrantes extranjeros (no comunitarios)	Jóvenes (16 a 29 años)	Población desfavorecida, en ámbitos territoriales delimitados (barrios)
NIVELES DE GOBIERNO IMPLICADOS Y AGENTES RESPONSABLE S	Plan Estatal en el que participan las CC.AA. Creación del Grupo Interministerial para el Plan Nacional sobre Drogas, de una Conferencia Sectorial y una Comisión Interautonómica. Creación de Planes autonómicos y municipales vinculados;	Convenio firmado entre la Administración central , la Comunidad de Madrid y el Ayuntamiento de Madrid . Creación del Consortio para el Realojamiento de la Población Marginada de Madrid ;	Acción articulada de agentes del Ayuntamiento de Barcelona: Empresa Barcelona Activa , Direcció de Serveis d'Afers Socials y el Institut Municipal d'Educació . Apoyo del Fondo Social Europeo ;	Convenio firmado entre la Comunidad de Madrid y el Ayuntamiento de Madrid . Creación del Consortio Rector del Plan de Prevención de la Delincuencia y Marginación Social ;	Ayuntamiento de Barcelona , a través del Área de Desarrollo Económico y Social (ADES) . Instancia promotora: Consejo de Distrito . Instancia ejecutora: Servicio de Personal del Distrito . Apoyo del Fondo Social Europeo ;
OBJETIVOS	Lucha contra el consumo de las drogas ilegales y apoyo para la desintoxicación, curación e inserción de los drogodependentes;	• Realojar a 2.116 familias gitanas censadas en 1986 en núcleos de chabolismo y en situación de alta marginalidad, buscando desarrollar un trabajo paralelo de acción social visando a su integración;	• Integrar en el mercado de trabajo al colectivo de inmigrantes no comunitarios de la ciudad de Barcelona, a través de la definición de un itinerario formativo que presupone en la mayoría de los casos un módulo de inmersión lingüística y dinamización sociocultural;	• Prevenir la delincuencia y erradicar las situaciones de marginación social en las zonas abarcadas por el Plan; • Promover la participación ciudadana, sobre todo en los sectores más jóvenes; • Dotar a las zonas de actuación de servicios imprescindibles, creando los necesarios y optimizando a los existentes;	• Transformar en profundidad el barrio a largo plazo y facilitar la participación de los vecinos como protagonistas de la mejora de sus barrios; • Racionalización de las actuaciones y coordinación de recursos y actores para promover la rehabilitación, reinserción social y revitalización de las áreas degradadas;

TABLA 88 Continuación.

DENOMINACION	PLAN NACIONAL SOBRE DROGAS	CONSORCIO POBLACION MARGINADA	PROGRAMA EPIKOUROS	PLAN DE PREVENCIÓN DE LA DELINCUENCIA Y MARGINACION SOCIAL	ACCIONES INTEGRADAS
ESTRATEGIAS	<ul style="list-style-type: none"> • El reparto de competencias en esta materia define la financiación y evaluación estatal y el desarrollo, gestión y financiación al nivel de las CC.AA.; • Elaboración de Planes Autonómicos, como el Plan Regional de Drogas de la CAM y el Pla de Drogues de la Generalitat de Cataluña; • Elaboración de Planes municipales, como el Plan Municipal de Acción sobre Drogodependencias de Barcelona; • Subvenciones estatales para el desarrollo del Sistema Estatal de Información sobre Toxicomanía (SEIT), mantenimiento de Unidades de Desintoxicación de Toxicómanos (deshabitación con Metadona), para la asistencia, rehabilitación y reinserción a toxicómanos, para la formación de profesionales implicados. 	<ul style="list-style-type: none"> • Promover el alojamiento de los gitanos chabolistas según las necesidades, características y costumbres de las familias, dentro de tres alternativas: a) viviendas de promoción pública en altura; b) viviendas unifamiliares de tipología especial, para familias con actividades relacionadas con animales, chatarra y otras; y c) asentamientos provisionales, para las familias que rechazan la posibilidad de integración; • Promover acciones en el área del trabajo social, en asociación con la adjudicación de las viviendas : a) educación-escuela infantil, seguimiento escolar y educación de jóvenes y adultos sin escolarizar; b) salud - cobertura sanitaria de las familias; c) laboral - casas de oficios, talleres y apoyo al autoempleo; y d) animación y actividades. 	<ul style="list-style-type: none"> • La acción se estructura en las siguientes fases: a) Diagnóstico socio-laboral y definición del itinerario personal; b) Módulos de formación prelaboral (orientación sociolaboral, inmersión sociocultural e inmersión lingüística); c) Formación Profesional Ocupacional; d) Módulos de técnicas de búsqueda de empleo; e) Acompañamiento personalizado en la búsqueda de empleo; • Creación de un Servicio de Orientación Socio-Laboral a Inmigrantes (en la Direcció de Serveis d'Afers Socials / Negociat d'Inserció Sòcio-Laboral) para coordinar el proyecto y la acción de los diversos agentes y llevar a cabo el diagnóstico socio-laboral, y el acompañamiento personalizado de los inmigrantes e impartir a los cursos de formación. 	<ul style="list-style-type: none"> • Definición de 3 barrios para intervención: San Blas, Orcasitas y Pan Bendito; • Acciones en el campo de la educación, favoreciendo la alfabetización, graduado escolar y educación compensatoria; • Fomento al empleo a través de escuelas-taller, cooperativas juveniles, cursillos de formación profesional; • Apoyo al asociacionismo juvenil, creación de grupos musicales, clubs deportivos, etc.; • Apoyo al movimiento ciudadano organizado, en especial a las asociaciones de vecinos existentes en el ámbito del Plan; • Acciones de soporte a los detenidos en comisarías, juzgados y centros penitenciarios. 	<ul style="list-style-type: none"> • Elaboración de Proyectos de Acciones Integradas, definiendo objetivos, líneas estratégicas, objetivos específicos, proyectos y acciones; • Definición de 9 áreas de intervención (1988-1991): Roquetes, Raval, Carmel, Zona Franca, Besòs, Franja Besòs, Zona Nord de Nou Barris, Poble Sec y Trinitat Nova (no iniciado); • Creación de Comisiones de Seguimiento (miembros de las organizaciones del barrio y del Ayuntamiento) como espacio de reflexión y control de las acciones; • Acciones coordinadas de formación y ocupación, de animación del tejido económico (cualificación de comerciantes y pequeños industriales, mejora del imagen de establecimientos) y de dinamización sociocultural (en especial de jóvenes, mujeres y ancianos).

Fuente: Elaboración propia (las fuentes bibliográficas de cada programa constan en la Nota de Página 597).

Las **políticas social y económica** en los dos países estudiados se han redimensionado tras el proceso de descentralización, definiendo competencias que se distribuyen entre los distintos niveles de gobierno. La amplitud de las políticas sociales⁵⁹⁵ no permite que este tema sea tratado en este estudio de la forma profunda con que merece esta cuestión. Sin embargo, se buscará a partir del análisis de experiencias concretas ya llevadas a cabo en los barrios de referencia, en las políticas específicas aplicadas a ellos o con base en otras experiencias correlatas trazar algunas **directrices en cuanto a líneas y ámbitos de intervención prioritarios e indispensables para promover la integración social de los residentes de los polígonos de viviendas en Francia y España.**

Teniéndose como base los **problemas que afectan de una forma más explícita a los barrios estudiados**, se define, para promover la **integración sociocultural de los residentes** de los barrios las siguientes **líneas de intervención básicas** :

- **acciones visando a la formación;**
- **acciones visando a la mejora en la calidad de vida;**
- **acciones visando a la integración de los grupos de riesgo.**

Una serie de políticas para la integración sociocultural de colectivos desfavorecidos ha sido detectada en los dos países, asociadas directa o indirectamente al tema de los polígonos de viviendas y *grands ensembles* (Ver TABLA 87⁵⁹⁶ y TABLA 88⁵⁹⁷).

⁵⁹⁵ En España, por ejemplo, las políticas sociales sectoriales definidas por el PSOE desde 1977 son: política social de servicios sociales; política social de salud; política social de educación; política social de cultura; política social de deporte; política social de juventud; política social de mujer; política social de inmigrantes; política social de medio ambiente; política social de participación; política social de consumo, política social de desarrollo económico local; política social de vivienda y política social de seguridad ciudadana (Cf. CAM / CONSEJERÍA DE INTEGRACIÓN SOCIAL. El Ingreso Madrileño de Integración. Vol. 1. - El Programa... Op. cit., p. 15.).

⁵⁹⁶ Las fuentes bibliográficas sobre los distintos programas de la TABLA 87 son:
• ZEP: DELARUE, Jean Marie. Banlieues... Op. cit.; DUBEDOUT, Hubert. Ensemble... Op. cit.; FICHE, Gisèle. "Les éducateurs en médiateurs sociaux." *Urbanisme*, Nº 286, janvier/février 1996, pp. 78-81; LEVY, François. Developpement... Op. cit.; PESCE, Rodolphe. Développement social... Op. cit.
• FAS: YAHIEL, Michel. "Au service des immigrés." *Ensembles*, Nº 21, décembre 1988, p. 19.; "UNE PRIORITÉ du FAS." *Ensembles*, Nº 35, mars 1992, p. 24.
• Toxicomania: DGLDT / DIV. Prévention des toxicomanies. Guide des politiques locales. Paris, 1991.
• Prevención de la Delincuencia: ESTEBE, Philippe & DONZELOT, Jacques. "Le développement social urbain est-il une politique? Les leçons de l'évaluation." *Regards sur l'actualité*, Nº 196, décembre 1993, pp. 29-38; DONZELOT, Jacques & ESTEBE, Philippe. L'État animateur. Essai sur la Politique de la Ville. Paris, Esprit, 1994.
• Inserción social y profesional de jóvenes en dificultad: DELÉGATION INTERMINISTERIELLE A L'INSERTION PROFESSIONNELLE ET SOCIALE DES JEUNES EN DIFICULTE. Pour des politiques locales... Op. cit.; Id. Les Missions... Op. cit..

⁵⁹⁷ Las fuentes bibliográficas sobre los distintos programas de la TABLA 88 son:
• Plan Nacional sobre Drogas: MAP/INAP. El Estado Autonómico. Madrid, 1993.
• Consorcio Población Marginada: CAM / CONSEJERÍA DE INTEGRACION SOCIAL. El Ingreso Madrileño de Integración. La exclusión social y la vivienda. Vol. 5. Madrid, 1992; EMPRESA MUNICIPAL DE LA VIVIENDA. Memoria 1987. Madrid, 1988.

No se trata aquí de hacer una descripción detallada de todas las acciones desarrolladas en los campos mencionados, sino subrayar algunas acciones implantadas y, a partir de sus ejemplos y de los principales problemas detectados en los barrios, permitir la definición del elenco de las principales acciones a emprender.

Muchos de los problemas que enfrentan los residentes de los polígonos de viviendas y *grands ensembles* tienen su origen en los **bajos niveles de formación** de los mismos. Las nuevas características del mercado de trabajo que se halla en plena transformación en función de los nuevos patrones tecnológicos y de competitividad, donde falta mano de obra de alta formación y tecnificación con altos salarios, y sobran candidatos a empleos mal pagados y con baja formación, la educación se hace condición básica para cualquier posibilidad de capacitación profesional. En este sentido, **la formación, basada en el acceso a la educación y a la cultura, se impone no solamente como condición básica para la integración social, sino también para garantizar la integración económica y laboral en una perspectiva de futuro.**

Por ejemplo, los bajos niveles de escolaridad explican la predominancia de profesiones bajas y empleos en el terciario medio⁵⁹⁸ en los polígonos de viviendas en Barcelona.

En Francia, el tema de la educación y formación ha sido vinculado a las políticas de recuperación de los *grands ensembles* desde su origen, cuando DUBEDOUT ha propuesto como estrategia de política de desarrollo social de barrios «insertar a los jóvenes en la ciudad y en la sociedad» a través de «la adaptación de la escuela» y «la inserción social y profesional de los jóvenes»⁵⁹⁹.

En muchos de los *grands ensembles* la situación de las escuelas es la misma: *"tasas de fracaso escolar muy elevadas, fuerte proporción de hijos de inmigrantes (sobrepasando a menudo a los 50 %), clases sobrecargadas, maestros no preparados para afrontar a las dificultades y rápidamente desanimados, absentismo frecuente, relaciones difíciles con las familias, manifestando algunas veces un rechazo al sistema escolar."*⁶⁰⁰ Las escuelas situadas en estos barrios sufren en general de una mala reputación; pocos maestros son voluntarios para trabajar en ellas y las tasas de rotatividad de los

• Epikouros: AJUNTAMENT DE BARCELONA / DIRECCIÓ DE SERVEIS D'AFERS SOCIALS / BARCELONA ACTIVA. EPIKOUROS. (mimeo).

• Plan de Prevención de la Delincuencia y Marginación Social: EUSyA. Paro y empleo... Op. cit.

• Acciones Integradas: AJUNTAMENT DE BARCELONA. Butlletí d'Accions Integrades, 1er semestre 1991; AJUNTAMENT DE BARCELONA / AREA DE DESENVOLUPAMENT ECONOMIC I SOCIAL. Les accions Integrades: Marc conceptual. (mimeo). Barcelona, s.f.; AJUNTAMENT DE BARCELONA / DISTRICTE DE NOU BARRIS. El Pla Integral de Roquetes, una experiencia de desarrollo local. Filosofía y líneas generales de actuación. (mimeo). Barcelona, abril, 1991; BARREIRO CAVESTANY, Fernando. Accions Integrades als Barris de Barcelona. (mimeo) Barcelona, Ajuntament de Barcelona, s.f.

⁵⁹⁸ Peones y empleo en el comercio al detalle y hostelería, respectivamente .

⁵⁹⁹ DUBEDOUT, Hubert. Ensemble... Op. cit.

⁶⁰⁰ Id., *ibid.*, p. 62.

mismos es muy alta. Además de la generalización de las altas tasas de fracaso escolar, las dificultades de los alumnos extranjeros cuanto a la lengua y a su integración cultural es factor que dificulta en gran medida su aprovechamiento escolar.

La principal estrategia desarrollada por el gobierno francés, dentro de su *política de desarrollo social de barrios* y, posteriormente, de la *política de la ciudad* en el ámbito de la educación ha sido la creación de las **Zonas de Educación Prioritarias - ZEP**⁶⁰¹ (Ver TABLA 87).

La política de las ZEP fue creada en 1981 dentro de una perspectiva de mejora, descentralización y apertura del sistema educativo, buscando aportar a las zonas con dificultades educativas medios suplementares para la puesta en marcha de **proyectos educativos especiales** elaborados por los maestros, padres de alumnos, representantes políticos y otros actores de la *política de desarrollo social de barrios* que se implantaba paralelamente. En su propuesta, cada ZEP sería dotada de un equipo de animación compuesto principalmente del personal de la Educación Nacional, asociado a los *partners* locales. El recto principal planteado era el de crear un **modelo pedagógico que tuviera en cuenta las demandas y el contexto social de los alumnos, buscando acercarse a su realidad**, a la vez que promoviera un trabajo de valorización de los maestros, a través de la creación de mecanismos de información, formación y seguimiento de su trabajo, además de la reforma de las modalidades de nominación y de remuneración de los maestros que actuaban en los barrios desfavorecidos⁶⁰².

Los resultados alcanzados por la política ZEP han sido contestados en principio de los años 90, apuntando una serie de problemas que han llevado a las ZEP a marcar negativamente a sus barrios, mucho más que a darles un imagen positivo. Las razones apuntadas para tal resultado han sido especialmente la falta de medios y de apoyo de la Educación Nacional en el sentido de modificar su actuación y de favorecer a las innovaciones⁶⁰³ y la falta de articulación de las acciones en las ZEP con las acciones DSQ o DSU llevadas a cabo en los mismos barrios⁶⁰⁴. La falta de integración de la escuela con el barrio, con su realidad y sus demandas es el principal recto a ser vencido en un proceso de adaptación y perfeccionamiento de las ZEP.

Las deficiencias en cuanto a formación, educación y cultura en los polígonos de viviendas de España son marcantes: en los polígonos de Barcelona se identifica un índice de cultura muy bajo, calculado con base en los niveles de

⁶⁰¹ Zones d'Éducation Prioritaires - ZEP.

⁶⁰² Cf. PESCE, Rodolphe. *Développement social...* Op. cit. y DUBEDOUT, Hubert. *Ensemble...* Op. cit.

⁶⁰³ La política de las ZEP lanzada por Alain Savary en 1981 no ha sido sacada adelante por sus sucesores hasta 1988, cuando ha sido relanzada por Leonel Jospin, permaneciendo en este espacio de tiempo sin la coordinación y el apoyo necesarios para las acciones locales.

⁶⁰⁴ Mayores informaciones sobre el balance de esta política se encuentran en DELARUE, Jean Marie. *Banlieues ...* Op. cit.

escolarización y en el peso de la presencia de analfabetos y titulados; en Madrid las tasas de analfabetismo han disminuido de una forma general en los polígonos de viviendas en la década de 80, no obstante el porcentual de residentes con formación profesional o nivel de instrucción más elevado es todavía muy bajo⁶⁰⁵.

En España, el tema de la educación no ha sido contemplado con regularidad y profundidad en las políticas territorializadas, que se desarrollan en barrios desfavorecidos y especialmente en los polígonos de viviendas. A pesar de ello, el **Plan de Prevención de la Delincuencia y Marginación Social** de Madrid ha representado un paso adelante en el incentivo a la educación, promoviendo acciones favoreciendo a la alfabetización, el graduado escolar y la educación compensatoria en los tres polígonos en que se ha implantado el Plan.

Juntamente con la educación, **el incentivo a la cultura es otro elemento importante en la integración sociocultural de la población residente en los polígonos de viviendas y *grands ensembles*.**

La cultura, como ámbito de intervención para la integración de los residentes de los polígonos de viviendas y *grands ensembles* puede traer repercusiones importantes según tres enfoques distintos y complementarios:

- la cultura como **base para la formación del individuo**, para su capacitación profesional y para su preparación para el ejercicio pleno de su ciudadanía;
- la **cultura popular**, traducida por las tradiciones y costumbres de los vecinos, puede ser **elemento generador de una identidad propia del barrio y de sus residentes y factor de cohesión social** de los mismos;
- la cultura traducida bajo la forma de la **animación cultural y del ocio** puede facilitar **oportunidades de intercambio y de acercamiento de distintos grupos sociales, de grupos de distintas edades, de diferentes etnias o origen dentro del mismo barrio**, a la vez que promueva un **cambio en el imagen del barrio frente al resto de la ciudad**.

Para la consolidación de una política cultural en los polígonos de viviendas y *grands ensembles* cercana a las características y demandas locales es **imprescindible articular las acciones culturales con las estrategias de integración funcional** presentadas en el capítulo anterior, en especial, con aquellas que visan a la **implantación de equipamientos en los barrios**. La ubicación de equipamientos de difusión o de formación, como bibliotecas, cinemas, espacios para la difusión musical, teatral y de locales para usos múltiples debe permitir la proposición de **actividades que lleven en cuenta el**

⁶⁰⁵ Verificar fuentes de los datos y mayores informaciones en el capítulo 2 de la parte primera de este estudio.

modo de vida, las potencialidades y las aspiraciones de la población local.

Por lo tanto, en **articulación con la política de ubicación de equipamientos que potencien la creación de polos de animación para el área** es imprescindible promover **acciones culturales** que, pautadas en las demandas y características de la población local y atendiendo a los tres enfoques citados anteriormente, **permitan la elevación del nivel cultural de la población local y faciliten su integración social**⁶⁰⁶.

Otro elemento importante en esta política cultural es **potenciar la participación de los residentes** en la proposición y puesta en marcha de las acciones a emprender, **facilitando recursos para la financiación de proyectos culturales de las asociaciones o de grupos específicos del barrio.**

En Francia, las acciones en el ámbito de la cultura han estado siempre presentes en las políticas de recuperación de los *grands ensembles*, no obstante, como lo afirma DUBEDOUT, mucho más presente en los objetivos de las convenciones que en realizaciones o recursos dispensados⁶⁰⁷. Este hecho puede ser comprobado en la TABLA 89, donde se verifica que los porcentuales de recursos empleados en las acciones de desarrollo social de la política DSQ, en la formación y animación cultural fueron pequeños.

Independiente de la amplitud de recursos dispensados, se evidencia que, en Francia, se han llevado a cabo acciones con distintos enfoques:

- **realización de estudios** sobre las potencialidades y deficiencias de la vida cultural en los barrios, permitiendo una visión más realista de las familias y grupos sociales presentes, de su diversidad y de su evolución;
- **valorización de las prácticas culturales de diversos grupos sociales**, financiando proyectos culturales como grupos de teatro, grupos de rock, creación de radios locales y de actividades culturales promovidas por asociaciones étnicas;
- **aumento del potencial de difusión cultural en los barrios** a través de la ubicación de equipamientos, como centros culturales, bibliotecas, mediatecas, cafés-concierto, etc.;
- **fomento a la iniciativa artística** a través de cursos y talleres de artes plásticas, vídeos, cinema, fotografía, música y otros.

⁶⁰⁶ Cabe recordar que la propuesta de creación de polos de animación, presentada en el capítulo anterior, visa a promover la integración funcional del polígono de viviendas fomentando el aflujo de personas de otras partes de la ciudad hacia el polígono de viviendas o *grand ensemble*.

⁶⁰⁷ Cf. DELARUE, Jean Marie. *Banlieues ...* Op. cit., p. 176.

No tratándose de hacer una descripción exhaustiva de programas y acciones desarrollados en los *grands ensembles* de Francia en el área de la cultura, la TABLA 90 permite verificar a través del ejemplo de las acciones previstas en el *grand ensemble* del Val Fourré en 1992 la amplitud de acciones que contempla la política francesa de recuperación de los polígonos de viviendas en las áreas de educación y cultura.

TABLA 89 Porcentuales de recursos del IX Plan (1984-1988) de los créditos de «seguimiento» invertidos en las acciones de desarrollo social en los barrios de referencia en Francia.

Acciones	Barrios de Referencia				
	Grande Borne	Val Fourré	Les 4.000	G.E Orly/Choisy	Les Tarterets
Equipamientos*	42,0 %	33,0 %	28,0 %	23,0 %	47,0 %
Formación	7,0 %	10,0 %	-	2,0 %	-
Animación cultural	4,0 %	4,0 %	2,0 %	2,0 %	-
Inserción de inmigrantes	1,0 %	3,0 %	6,0 %	14,0 %	0,5 %
Estudios	6,0 %	10,0 %	3,0 %	1,0 %	3,5 %
Otros **	40,0 %	40,0 %	61,0%	58,0 %	49,0 %

Fuente: VILLE/DATAR. *148 Quartiers...* Op. cit.

Obs.: * Rehabilitación o construcción de equipamientos
 ** Reordenación de espacios públicos y comerciales.
 Mayores informaciones sobre la aplicación de los créditos «seguimiento» han sido presentadas en las FIGURAS 85 a 89.

En España, algunos de los programas creados a partir de la década de los 80 han propuesto la inclusión de acciones, en especial de **animación cultural y de incentivo a la cultura a través del ocio**, como por ejemplo, en el **Plan de Prevención de la Delincuencia y Marginación Social** de Madrid y las **Acciones Integradas** en Barcelona (Ver TABLA 88).

En Madrid, el **Plan de Prevención de la Delincuencia y Marginación Social** abarcaba a tres barrios de promoción pública de viviendas de la periferia de la ciudad. Este plan, volcado específicamente hacia los jóvenes entre los 16 y 19 años, tuvo su **acción cultural basada en el asociacionismo** para el fomento de clubs deportivos, grupos musicales, revistas juveniles, además de la realización de semanas juveniles y otras actividades colectivas similares.

Ya las **Acciones Integradas de Barcelona (A.I.)** fueron creadas abarcando a barrios distintos de la periferia y del casco antiguo de la ciudad, proponiendo transformar en profundidad a los barrios a través de la participación de los vecinos y la promoción de acciones de formación y de dinamización sociocultural. El programa inició en 1988 con la experiencia del barrio de Roquetes y se amplió a nueve barrios hasta 1991, cuando el programa fue suprimido.

Estas acciones no se han llevado a cabo estrictamente en polígonos de viviendas, a pesar de que en el ámbito territorial de algunos de los barrios a intervenir estaban incluidas promociones públicas de viviendas como Ciutat Meridiana (A.I de la Zona Nord), Baró de Viver y Trinitat Vella (A.I. de la Franja del Besòs) y el Sudoeste del Besòs (A.I. de los Barrios del Besòs).

TABLA 90 Principales acciones de desarrollo social del programa de Desarrollo Social Urbano del Val Fourré para 1992.

AMBITO	ACCIONES
Educación (ZEP)	<ul style="list-style-type: none"> • Proyectos desarrollados en las escuelas clasificadas en ZEP: proyecto de incentivo a las artes plásticas; proyecto de lectura, proyecto de teatro y danza; proyectos de audiovisual (constitución de una videoteca, formación de maestros, producción y difusión de documentos de video); proyecto de radio (preparación de emisiones en radio de la escuela); proyecto de sensibilización a la salud escolar; promoción de actividades que promuevan la vida social de grupo a través de paseos y clases fuera de la escuela: descubierta del mundo rural, visitas a monumentos y lugares importantes para la historia de Francia y a exposiciones de arte y otros temas. • Grupos de alfabetización. • Formación de base para la inserción social de padres de alumnos de la escuela Cézanne.
Cultura	<ul style="list-style-type: none"> • Asociación «<i>Madani Compagnie</i>»: Creación músico-teatral «<i>Nacidos en el Val Fourré</i>», realizada por los jóvenes del barrio, realización de documental en video intitolado «<i>La palabra a los jóvenes</i>»; • Asociación «<i>Objet Theatral Non Identifié</i> »: Talleres diarios de danza y teatro, animación y encuentros sobre música, teatro, danza, video y salidas culturales; espectáculo anual de teatro producido por los jóvenes; • Asociación «<i>Redace</i>»: Clases de percusión (técnica africana), clases de técnica coreográfica, espectáculos de RAP, espectáculo de ballet de las jóvenes del barrio; • Asociación «<i>Appel d'Air</i>»: Programación musical semanal (rock, funk, rap y jazz); • Asociación «<i>KJPF</i>»: enseñanza de su lengua de origen a los niños de 6 a 16 años; enseñanza de lengua de origen africana a adultos; • Asociación «<i>JCP</i>»: animadores de arte de la calle; • Asociación «<i>EIAPIC</i>»: festival de la gastronomía.

Fuente: MANTES-la-Jolie - DSU Val Fourré. P.L.D.S. 92 - Fiches actions. Mantes-la-Jolie, 22/02/92.

Los **Proyectos de Acciones Integradas**, basados en las demandas locales han permitido la realización de acciones diversas en el área de animación cultural como la creación de espacios de encuentro, de alternativas para el ocio, para la promoción del deporte (A.I. de la Franja del Besòs), la ubicación de espacios para la creación cultural de grupos y de artistas residentes en la zona y de otras partes de la ciudad (A.I de la Zona Nord).

La amplitud de las actividades propuestas en los distintos Proyectos es variable, no obstante, el ejemplo de las Acciones Integradas de los Barrios Besòs, que han beneficiado al barrio Sudoeste del Besòs (barrio de referencia de este estudio) puede dar una idea de la diversidad de las acciones llevadas a

cabo, que han sido las siguientes: actividades de tiempo libre para niños y niñas; realización de Casales y Colonias; talleres de bailes de salón y danza, de voleibol, patinaje, fútbol-sala, mecánica de motos y serigrafía para niños de 6 a 16 años; talleres de fotografía y teatro, hemeroteca / salas de música, exposiciones y actos culturales para jóvenes; talleres de cocina, de corte y confección, de cerámica y expresión corporal para mujeres; actividades culturales, deportivas y de ocio para la tercera edad; actividades deportivas y de ocio para disminuidos, además de estudios de prospección sobre los adolescentes y jóvenes del barrio⁶⁰⁸.

Además de la atención a los programas volcados hacia la formación de los residentes, para su integración sociocultural se hace imprescindible la promoción de **acciones visando a la mejora de la calidad de vida de los residentes, volcándose especialmente a las demandas y problemas más específicos con relación al tema de la integración social.**

En este sentido, estas **acciones visando a la mejora de la calidad de vida** en los barrios deben estar volcadas en especial hacia los estratos de población con mayores dificultades, buscando prevenir y reducir la existencia de los casos potenciales de **exclusión social**. Estas acciones deben atender en especial a los siguientes ámbitos de intervención:

- **los servicios sociales;**
- **la vivienda;**
- **la salud y la drogodependencia;**
- **la seguridad ciudadana.**

Cabe subrayar la **relación estrecha de estas acciones de integración social con las acciones para la integración funcional, ambas volcadas hacia la mejora de la calidad de vida en el barrio.**

Las **estrategias de integración funcional** citadas en el capítulo anterior proponen la **creación de servicios de proximidad** como apoyo a la vida cotidiana local, como por ejemplo, las actividades terciarias de proximidad, los servicios públicos de barrio y las empresas públicas que prestan servicio a la comunidad, **considerando las necesidades de todo el colectivo de vecinos del barrio.**

No obstante, **la presencia de importantes estratos de la población en situaciones de dependencia, en mayor o menor grado, de la asistencia social y otras prestaciones hace con que la presencia y eficacia de los servicios prestados por los organismos responsables de los Servicios Sociales en estos barrios sean de gran importancia para la mejora de la calidad de vida de sus residentes.**

⁶⁰⁸ AJUNTAMENT DE BARCELONA / DISTRICTE DE SANT MARTI. Estem fent barri. Accions Integrades als Barris del Besòs. (folleto). Barcelona, s.f.

La falta y/o inadaptación de estos servicios en los polígonos de viviendas y *grands ensembles* han sido muy frecuentes, obligando a los residentes a desplazamientos para buscar este tipo de servicio.

Pasado el período inmediato de la construcción de los polígonos de viviendas y *grands ensembles* se inició la construcción de equipamientos y la ubicación de servicios, principalmente a partir de los años 80. A pesar de su presencia, muchas veces estos servicios y equipamientos no son compatibles con la demanda de los barrios o sufren problemas de adaptación de horarios y tipos de servicios prestados a las necesidades de los residentes.

En España, la competencia de actuar en el área de la asistencia social está compartida por dos niveles de gobierno, el autonómico y el local⁶⁰⁹, que desarrollan sus competencias a través de equipamientos o servicios propios o que actúan conjuntamente en algunos temas a través de convenios o subvenciones.

Por ejemplo, en la Comunidad Autónoma de Madrid (CAM), las labores relacionadas al Bienestar Social son de competencia de la **Consejería de Integración Social**⁶¹⁰.

Los trabajos prestados en este tema se basan en dos ámbitos de acción complementarios⁶¹¹:

- los **Servicios sociales generales** buscan la universalización de los Servicios Sociales a través de una política de concertos y subvenciones con las Corporaciones Locales con vistas a la extensión de una red básica de servicios públicos y gratuitos;
- los **Servicios sociales especializados** promueven programas que atiendan a grupos específicos como la tercera edad; minusválidos; mujer, familia, menores y juventud marginada; y otros colectivos.

El acción de la Consejería se basa en la prestación de servicios directos a través de equipamientos propios o indirectos a través de la concertación o subvención de las Corporaciones Locales y Entidades sin Animo de Lucro. Desarrolla, además, una labor de coordinación y asistencia técnica a los Ayuntamientos concertados y de financiación o subvención a programas específicos implementados a nivel local, como el Programa de Ayuda a

⁶⁰⁹ El Gobierno central tiene competencia en este tema solamente sobre la legislación básica y régimen económico de la seguridad social, la cual es administrada al nivel de las Autonomías.

⁶¹⁰ En la CAM, hasta 1990, las acciones del Bienestar Social han sido desarrolladas por el Servicio Regional de Bienestar Social, como organismo autónomo vinculado inicialmente, en 1984, a la Consejería de la Salud y Bienestar Social y, posteriormente, en 1987, a la Consejería de Integración Social. En 1990, una reestructuración en este sector buscó consolidar las sucesivas transferencias del Estado hacia la CAM, realizadas desde 1984 en virtud del proceso de descentralización, y el Servicio Regional de Bienestar Social fue absorbido en la estructura de la Consejería de Integración Social.

⁶¹¹ CAM / CONSEJERIA DE INTEGRACION SOCIAL/SERVICIO REGIONAL DE BIENESTAR SOCIAL. Memoria 1988-1990. Madrid, s.f.

Domicilio, Ayudas de Emergencia Social, Ayudas Familiares y Pensiones Asistenciales.

Además de la concertación con la Administración Autonómica para la realización de los programas de su competencia, los municipios deben crear su estructura propia de asistencia social.

El municipio de Barcelona ha desarrollado una labor intensa a partir de los años 80 para la reestructuración del Área de Bienestar Social municipal en coordinación con el proceso de descentralización administrativa del Ayuntamiento.

En los últimos quince años se ha desarrollado una amplia política de bienestar social basada en la ampliación de la oferta de servicios personales, acompañada de la construcción de una importante red de infraestructuras y equipamientos destinados a acoger a estos servicios. Se ha creado paralelamente un modelo de ordenación que ha permitido la catalogación de las redes de equipamientos y el análisis de su funcionamiento, con el objetivo de optimizar el conocimiento y facilitar la distribución territorial de los equipamientos de servicios personales, además de permitir la difusión de informaciones a los usuarios sobre los mismos. Esta amplia red de equipamientos acoge a los servicios personales atendiendo a los siguientes ámbitos: institucional, información, participación, servicios sociales, salud, educación, cultura, promoción económica y de ocupación y deportes⁶¹².

El análisis de esta red de equipamientos ha podido constatar que la distribución de los mismos en la ciudad refleja la política distributiva sobre los territorios con niveles más bajos de renta que se ha llevado a cabo en Barcelona en el último decenio⁶¹³, lo que se presenta como un factor positivo en la mejora de la calidad de vida en las áreas más desfavorecidas de la ciudad.

⁶¹² Ver FLAQUER, Montserrat. "L'ordenació dels serveis municipals de benestar social." *Barcelona societat*, N° 4, 1995, pp. 72-80.

⁶¹³ GERÈNCIA DE L'ÀMBIT DE BENESTAR SOCIAL. "Mapa d'equipaments municipals de serveis personals a Barcelona." *Barcelona societat*, N° 4, 1995, pp. 62-71.

TABLA 91 Las cinco líneas estratégicas del Plan Integral de Desarrollo de los Servicios Sociales de la ciudad de Barcelona y sus orientaciones básicas.

1. Potenciar las tendencias de cambio que mejoren la cohesión e igualdad social.

- 1.1. Anticipar las respuestas adecuadas a los cambios en la estructura familiar y convivencial;
- 1.2. Potenciar un mayor equilibrio en la participación y la responsabilidad de hombres y mujeres en los ámbitos público y privado;
- 1.3. Favorecer la inserción social de los jóvenes, fomentando su potencial solidario y creativo;
- 1.4. Integrar positivamente a la población que se hace mayor;
- 1.5. Anticipar una respuesta integradora a la inmigración;
- 1.6. Alcanzar la máxima integración de las personas con disminución como garantía de una ciudad solidaria con todos.

2. Mejorar la capacidad de respuesta frente a las situaciones de desigualdad y exclusión social.

- 2.1. Garantir la protección a la infancia y la igualdad de oportunidades a la cultura y educación;
- 2.2. Facilitar la inserción de personas con problemas de drogodependencia en un contexto convivencial, cultural, educativo y laboral saludable;
- 2.3. Incidir eficazmente en la superación de las situaciones de pobreza;
- 2.4. Disponer de alternativas de viviendas para favorecer a la inserción social de colectivos en situación de especial necesidad;
- 2.5. Potenciar los recursos de inserción laboral para determinados colectivos.

3. Fomentar la actuación responsable de los ciudadanos, del sector público y del sector privado en la construcción solidaria de la ciudad.

- 3.1. Racionalizar los gastos públicos en servicios sociales en la ciudad;
- 3.2. Fomentar nuevas fórmulas para la inversión privada en servicios sociales y potenciar su proyección;

- 3.3. Potenciar la formación continuada de los recursos humanos, profesionales y voluntarios y el desarrollo de nuevas técnicas de intervención;
- 3.4. Fortalecer los comportamientos solidarios y participativos de los ciudadanos;
- 3.5. Favorecer la consolidación y articulación del tejido asociativo y la representatividad de las entidades.

4. Articular un sistema de servicios sociales local de responsabilidad pública fundamentado en la cooperación público-privada para optimizar la gestión de los recursos sociales.

- 4.1. Aclarar el ámbito de responsabilidad de la gestión de los servicios públicos y el ámbito de concertación con la iniciativa privada;
- 4.2. Consolidar y favorecer la prestación de servicios mediante la iniciativa privada y facilitar la creación de nuevas entidades de servicios;
- 4.3. Garantir el ejercicio de las funciones de planificación, coordinación, innovación y control de la administración municipal sobre el conjunto de servicios sociales públicos y privados en la ciudad.

5. Coordinar en la ciudad los servicios sociales con otros sistemas de bienestar social (sanidad, educación, vivienda, ocupación...).

- 5.1. Fortalecer la organización territorial municipal con base en el sistema de coordinación de los servicios sociales con los diferentes servicios de bienestar públicos y privados, y especialmente con el sistema educativo y sanitario;
- 5.2. Identificar las necesidades de coordinación en el territorio y darle una respuesta desde las diferentes políticas de bienestar social;
- 5.3. Establecer estructuras de coordinación con los Ayuntamientos de la conurbación de Barcelona con el objetivo de diseñar estrategias conjuntas de actuación.

Fuente: TURRÓ, Carme & PASCUAL, Josep M. "Pla integral..." Op. cit.

En el área específica de los servicios sociales se inició en 1994 la elaboración de un **Plan Integral de Desarrollo de los Servicios Sociales** en Barcelona, en un proceso que ha tenido la participación de los principales agentes que intervienen en los servicios sociales (en el total 138 instituciones y entidades de la ciudad) con el objetivo de **alcanzar un consenso sobre el modelo de servicios sociales a ser definido para la ciudad y de establecer un marco compartido de actuaciones y decisiones** que permitan avanzar en la construcción de una ciudad más integrada e integradora (Ver TABLA 91)⁶¹⁴.

Con base en un amplio diagnóstico - que apunta las tendencias que influyen en la política social, los puntos fuertes y débiles de la ciudad y de los servicios sociales locales y el conjunto de oportunidades y amenazas para el desarrollo del sector - se ha definido un marco en lo cual se buscará desarrollar las políticas futuras: un escenario basado en una **visión universalista de los servicios sociales, no obstante acompañada de medidas de acción positiva hacia los sectores más desfavorecidos**.

Las estrategias sacadas a consenso por el Plan representan un importante avance hacia la definición de una acción integral que favorezca a diversos enfoques, como la **cohesión e igualdad social**, dirigiendo su acción a diversos grupos como la familia, los jóvenes, los inmigrantes, los ancianos y los minusválidos; la **lucha contra la exclusión social**, buscando la superación de los problemas de la pobreza y de la drogodependencia y promoviendo la inserción a través de la vivienda y del trabajo; y la **construcción de un modelo de servicios sociales** basado en la **responsabilidad pública**, que fomente la **acción cívica**, la **cooperación pública y privada** y optimice la gestión de los servicios sociales. Finalmente, como estrategia innovadora cabe subrayar el fomento a la **coordinación en la ciudad de los servicios sociales con otros sistemas de bienestar social, como la sanidad, educación, vivienda y ocupación** a través del fortalecimiento de la organización territorial.

En Francia, la importancia del tema de la **adaptación de los servicios públicos** ha sido puesta desde el principio en evidencia en la política DSQ, no obstante, sólo a principio de los 90 el tema ha pasado al elenco de las estrategias básicas de intervención.

GAULEJAC constata, pasada casi una década de intervenciones de los programas *Hábitat y Vida Social* y de *Desarrollo Social de Barrios*, que *"hay que tomar los problemas sociales, no sólo a través de la inserción social o del trabajo social, sino a un nivel más estructural de política urbana, al nivel del modo de funcionamiento de las diversas instituciones que gestionan la vida social. Si hay segregación, o exclusión, eso no es consecuencia de la voluntad de las personas, sino del modo de funcionamiento institucional"*⁶¹⁵.

⁶¹⁴ TURRÓ, Carme & PASCUAL, Josep M. "Pla integral de Desenvolupament dels Serveis Socials a la ciutat de Barcelona." *Barcelona societats*, N° 4, 1995, pp. 121-130.

⁶¹⁵ GAULEJAC, Vincent de. "La ambivalencia de los «politécnicos» de lo social." *Revista Pour*, noviembre-diciembre 1989.

En principio de los años 90 emergió, por lo tanto, el concepto de «**recualificación del servicio público**» teniendo en cuenta tanto el enfoque de su eficacia como de su adaptación a los usuarios: la **eficacia** expresa en la autonomía, responsabilidad y articulación de los servicios, en una mejor remuneración de los agentes, en la mejora de sus condiciones de trabajo y calificación; la **adaptación a los usuarios** consistiendo en asegurar y adaptar la prestación, explicitar reglas, aceptar la coproducción, etc.

Estas medidas, basadas en las estrategias y métodos del desarrollo social urbano, presuponen que **las Instituciones deben pasar de una lógica de la reproducción de los servicios a una lógica que fomente el desarrollo social de los usuarios**⁶¹⁶.

Con el objetivo de acercarse a los ciudadanos de las áreas más desfavorecidas, se han creado en Francia los «**proyectos de servicio público de barrio**» definiendo planes de acción comunes a los diferentes servicios públicos, que aumentan su cohesión en el seno del barrio. Las acciones abarcan a los servicios prestados por los diferentes niveles de gobierno y se basan, en especial, en los principios de «mejor acoger e informar, mejor comunicar entre servicios y mejor gestionar los recursos humanos de los servicios»⁶¹⁷.

Otro aspecto importante para garantizar la calidad de vida de los estratos más desfavorecidos consiste en la solución de sus problemas relacionados al acceso a la vivienda.

En primer lugar, la calidad de las viviendas en muchos de los polígonos y *grands ensembles* se ha precarizado por una falta de mantenimiento o por problemas decurrentes de su construcción.

En este sentido, **la rehabilitación de las viviendas ya ha sido mencionada en capítulos anteriores como una acción prioritaria para una política eficaz de recuperación de los polígonos de viviendas y *grands ensembles***⁶¹⁸.

No obstante, cabe subrayar que, en paralelo a la rehabilitación de las viviendas, se hace necesaria una importante **acción visando optimizar la gestión de las viviendas y atender a problemas que se imponen a colectivos específicos.**

⁶¹⁶ Mayores informaciones sobre el tema se encuentra en GAULEJAC, Vincent de; BONETTI, Michel & FRAISSE, Jean. *L'ingénierie sociale*. Paris, Syros - Alternatives, 1989 y BONETTI, Michel; CONAN, Michel & ALLEN, Barbara. *Développement Social Urbain. Strategies et Methodes*. Paris, l'Harmattan, 1991.

⁶¹⁷ Cf. Circular del 29 de noviembre de 1991, sobre la puesta en práctica de proyectos de servicio público de barrio (B.O. de los servicios del Primer Ministro, N° 91/4, 10 de febrero de 1992, p. 5).

⁶¹⁸ El tema específico de los problemas relativos a la calidad de las viviendas en los polígonos de viviendas y *grands ensembles*, así como las estrategias de recuperación ya han sido objeto de análisis en el capítulo 3.2.2.

Cuanto a **optimizar la gestión**, una importante labor debe ser llevada a cabo internamente en los organismos gestores de las viviendas en el sentido de mejorar la capacidad interna de los mismos de conocer y gestionar su patrimonio, buscando el apoyo de nuevas tecnologías como la sistematización de la información, en especial por el uso de la informatización. Por otro lado, es de importancia fundamental buscar el **acercamiento de la gestión de las viviendas a sus residentes, facilitando la información y comunicación con los mismos**. La implantación de oficinas descentralizadas de estos organismos junto a los polígonos de viviendas y *grands ensembles*⁶¹⁹ ha sido una medida básica para alcanzar a este objetivo.

La **atención a los problemas de colectivos específicos** también se hace necesaria. Como ejemplo, se evidencia el problema de la **sobreocupación y de la convivencia multifamiliar**, presente tanto en polígonos de viviendas en Francia como en España. Este problema puede ser combatido a través de una política articulada de construcción de nuevas viviendas visando especialmente a los jóvenes del barrio y a las parejas jóvenes que todavía viven con sus familias por la dificultad de encontrar vivienda. La sobreocupación en Francia se da también, muchas veces, por la existencia de familias numerosas compuestas principalmente de inmigrantes extranjeros. Otro aspecto presente en los dos países es el cambio en el tamaño de algunas familias, lo que requiere la adecuación de las viviendas.

Algunas **políticas específicas de apoyo a los estratos más desfavorecidos** son necesarias para garantizar condiciones para su permanencia en el barrio. Problemas como las deudas de alquiler y de las tasas de los condominios de familias afectadas por una reducción abrupta de renta (como por el paro de uno de los miembros) puede ser objeto de ayudas específicas o de un plan de renegociación de la deuda. En este aspecto, **la articulación de las políticas de gestión de las viviendas con las políticas asistenciales debe se hacer presente**⁶²⁰.

Otro problema de especial importancia que se presenta en los polígonos de viviendas y *grands ensembles* y que repercute en la calidad de vida de la población es **las condiciones de salud de la población** y, en especial, dentro de este ámbito, la extensión de los **problemas asociados al consumo y adicción a las drogas**.

Las repercusiones de los **problemas de la salud** sobre territorios específicos, como es el caso de los polígonos y *grands ensembles*, pueden darse, especialmente, según dos orígenes: las **condiciones de vida y de salubridad** en este contexto urbano y, por otro lado, la **incidencia de aspectos socioculturales y económicos** sobre la población residente.

⁶¹⁹ Denominadas *Antennes Décentralisées* en Francia.

⁶²⁰ En Francia, la existencia de una serie de ayudas con vistas al acceso a la vivienda, facilitado por los servicios sociales, han hecho imprescindible la articulación de estas dos políticas.

Aspectos como el tamaño o la sobreocupación de las viviendas, además de las condiciones de salubridad de las mismas tiene repercusión directa sobre la salud de las familias residentes. Como ejemplo, se puede citar los problemas de infiltraciones y de humedades en pisos como la causa de enfermedades respiratorias, como se ha diagnosticado en el *grand ensemble* **La Grande Borne**, en Grigny⁶²¹.

El problema de infiltraciones, muy frecuente en polígonos de viviendas tanto en Francia como en España, además de otros que inciden sobre la salud, requieren una intervención de recuperación de la edificación como condición básica para mejorar la salubridad y auxiliar en el combate a las enfermedades. Por lo tanto, **las políticas de recuperación de las viviendas existentes deben estar directamente asociadas a las estrategias de integración sociocultural de sus residentes a través de una política para la salud.**

Por otro lado, **aspectos socioculturales y económicos** de la población pueden ser condicionantes de su mayor o menor acceso a la salud: dificultades de acceso a los servicios de salud por situación de ilegalidad, de precariedad económica o de falta de información; incidencia de costumbres y prácticas heredadas, principalmente entre los inmigrantes extranjeros; falta de conocimientos en cuestión de salud y hábitos nocivos a ella; entre otros.

En este sentido, las estrategias visando a la integración sociocultural a través de la salud, además de buscar **facilitar el acceso de los residentes a los servicios públicos de salud**, debe crear una serie de **acciones de prevención relacionados a las características de la población local**. Los ejemplos presentados en la TABLA 92, de acciones en el área de la salud en el *grand ensemble* **Le Val Fourré**, en Mantes-la-Jolie, permite vislumbrar algunos enfoques adoptados por su política local.

No obstante, **la política de salud en el ámbito local sólo puede ser puesta en marcha a partir de la existencia de una red pública de equipamientos y servicios que pueda ser movilizad para atender a estas acciones específicas volcadas hacia la realidad local.**

En España, en el área de la salud las competencias de acción y puesta en marcha de políticas son compartidas entre las Comunidades Autónomas y los Entes Locales⁶²². No obstante, la municipalidad tiene un importante papel en a **Atención Primaria de Salud**, la cual busca la resolución de las necesidades y problemas de salud concretos y propios de cada comunidad.

⁶²¹ FOSSAT, Pascale. "Dossier Politiques de la Santé. La Grande Borne, quatre ans plus tard." *Ensembles*, Nº 35, mars 1992, p. 16.

⁶²² El gobierno central tiene competencia en este ámbito en la definición de las bases para la coordinación general de la sanidad, además de legislar sobre la sanidad exterior y los productos farmacéuticos.

TABLA 92 Principales acciones de desarrollo social del programa de Desarrollo Social Urbano del Val Fourré para 1992.

AMBITO	ACCIONES
Inserción social	<ul style="list-style-type: none"> • Creación de un Centro de Información (CIDFF) para dar al público, y en especial a las mujeres, informaciones sobre sus derechos personales y sociales, especialmente en el ámbito jurídico; • Creación de una Oficina de Mantenimiento de Barrio (Regies de Quartier); • Inserción social de las mujeres a través de la Asociación <i>Femmes 2.000</i> para asegurar su promoción por la educación (alfabetización), la formación, el dialogo, la salud y el empleo y facilitando informaciones generales sobre la vida práctica; • Acompañamiento de los jóvenes acogidos por el Albergó de Urgencia
Salud	<ul style="list-style-type: none"> • Acciones de formación orientadas a la inserción de las familias africanas; • Mejora de la salud de los niños a través de campaña de tratamiento y prevención de las anemias; • Realización y difusión de video sobre salud; • Acción «Mujeres africanas y maternidad»; • Acciones de información y prevención del SIDA para los jóvenes a través de vídeos;
Formación	<ul style="list-style-type: none"> • Formación profesional en mecánica de autos; • Precualificación para empleos en oficinas; • Taller pedagógico personalizado para jóvenes de 16 a 25 años demandantes de empleo; • Taller de inserción profesional para madres de familia; • Formación en Economía social y familiar: clases de corte y confección y bordado;

Fuente: MANTES-la-Jolie - DSU Val Fourré. P.L.D.S. 92 - Fiches actions. Mantes-la-Jolie, 22/02/92.

En Barcelona, la labor desarrollada por el Ayuntamiento ha sido importante en el área de la constitución de una base de información suficiente para pautar la reforma de la atención primaria, con el objetivo de mejorar la dotación y calidad de los servicios sanitarios.

Un sistema de informaciones ha sido creado con base en la delimitación de **Áreas Básicas de Salud (ABS)**⁶²³, con el objetivo de disponer de informaciones sobre cada ámbito territorial suficientes para determinar los principales problemas de salud que afectan el área, definir las acciones prioritarias y organizar el trabajo asistencial según estas necesidades y según los recursos disponibles⁶²⁴. Este acercamiento a la realidad local dentro de

⁶²³ Las Áreas Básicas de la Salud, definidas por la Ley de Ordenación Sanitaria de Cataluña de 1990, abarcan a la totalidad del área del municipio (la cual constituye la región sanitaria de Barcelona), dividiendo su territorio en 66 ABS. Las ABS se agrupan en 10 sectores sanitarios, los cuales corresponden a los distritos de la ciudad. A la vez que las ABS permiten un nivel de información y acción más cercana a la comunidad, su correspondencia con los distritos facilita la interrelación de los datos sobre la salud con otras informaciones de ámbito socioeconómico.

⁶²⁴ Este sistema de información facilita dos tipos de información: indicadores sociodemográficos (tasas de paro y jubilaciones, sobreocupación y condiciones de las viviendas, índices de envejecimiento de la población, de nivel de instrucción y de inmigración) y datos relativos al estado de salud (mortalidad, tasas de incidencia de enfermedades y niveles de vacunación de la población infantil). Para mayores detalles ver PASARÍN RUA, Isabel; BORRELL I THIÓ, Carme & PAÑELA NOGUERA, Helena. "Un sistema d'informació per a l'Atenció Primària a la ciutat de Barcelona." *Barcelona societat*, Nº 5, 1996, pp. 131-137.

ámbitos más restrictos de la ciudad puede facilitar la implementación de acciones visando a colectivos o a problemas específicos.

Además de los problemas de salud específicos que dicen respecto a ámbitos y a poblaciones específicas, hay problemas que, a pesar de generalizados en las ciudades, encuentran fuerte eco en los polígonos de viviendas y *grands ensembles*, como es el caso del **uso y dependencia de las drogas**.

A partir del final de los años 80, las dificultades de erradicar y disminuir el consumo de las drogas han llevado a un cambio de postura frente a la **drogodependencia**, considerándola como un **problema de salud pública**⁶²⁵. Tanto en Francia como en España, el tema de la drogodependencia ha sido objeto de un empeño significativo por parte de las políticas públicas. Este problema de repercusiones tanto sobre la **salud pública** como en el deterioro de las **condiciones de integración social y económica de sus usuarios**, encuentra una fuerte relación con los **problemas de inseguridad y violencia** que alcanzan a algunos barrios en las ciudades y a algunos colectivos específicos, como es el caso de los **jóvenes**.

En Francia el problema de la ampliación del consumo de drogas en los barrios desfavorecidos (entre ellos los *grands ensembles*) ha generado la creación de una amplia política de prevención de la toxicomanía que abarca a tres niveles de gobierno - el Estatal, el departamental y el local -, proponiendo políticas que contemplan acciones articuladas en los campos social, educativo, sanitario, la policía, la justicia y la economía (Ver TABLA 87).

La distribución de competencias relacionadas al tema de las drogas en distintas instancias y niveles de la administración⁶²⁶ ha conllevado a la necesidad de la creación de dispositivos transversales que permitan el tratamiento pluridisciplinar y la articulación de acciones de represión, de prevención y de asistencia sanitaria y social de los drogodependientes: la **Delegación General de Lucha contra la Droga y la Toxicomanía (DGLDT)**⁶²⁷, vinculada al Primer Ministro, coordina las acciones llevadas a

⁶²⁵ Este nuevo abordaje empezó a ser discutido a partir de 1987 por ciudades y organismos internacionales proponiendo un cambio de planteamiento: "*de una filosofía de reducir o erradicar el consumo de drogas y conseguir la abstinencia de los consumidores con planteamientos morales, paternalistas o puramente punitivos de aplicación de la ley (teoría de la abstinencia), se ha ampliado el marco centrándolo en una «política social y de salud que da prioridad al objetivo de disminuir los efectos negativos del uso de drogas desde una perspectiva pragmática de salud pública con raíces en el humanitarismo y libertarismo»*". Esto último se ha denominado política de disminución de riesgos o reducción de daños." (Para mayores detalles ver VECINO, Carmen; RIBOT, Núria & TORRALBA, Lluís. "Els programes de disminució de riscos: Una nova perspectiva en l'abordatge de les drogodependències." *Barcelona societat*, N° 6, 1996, pp. 35-39)

⁶²⁶ En Francia, las competencias en el tema de las drogas se distribuyen de la siguiente manera: el Estado en los aspectos sanitarios y represivos; la región cuanto a la formación; la prevención especializada es de competencia del departamento; la inserción es de incumbencia del Estado y departamento y la puesta en marcha de la prevención local es de competencia de la municipalidad (Para mayores informaciones ver DGLDT / DIV. Prévention des toxicomanies. Guide des politiques locales. Paris, 1991).

⁶²⁷ Délégation Générale à la Lutte contre la Drogue et la Toxicomanie.

cabo por los distintos Ministerios⁶²⁸ y servicios públicos y financia directa o indirectamente las acciones locales de prevención de las drogodependencias; el **Comité Departamental de Lucha contra la Toxicomanía (CDLT)** articula la administración departamental, servicios exteriores del Estado y profesionales, a través de contratos de acciones de prevención firmados con los entes locales. A pesar de la fuerte articulación entre niveles de gobierno en el apoyo a esta política, es al nivel local que la política de prevención de la toxicomanía, impulsada por el Alcalde, debe ser concebida y llevada a cabo con base en la asociación individual de los habitantes, asociaciones, trabajadores sociales y otros profesionales competentes en la materia.

En España, la lucha contra el consumo de las drogas se da también a través de una sucesión de planes de ámbito central (Plan Nacional sobre Drogas), autonómico (Plan Regional de Drogas en la Comunidad Autónoma de Madrid y el *Pla de Drogues* de la Generalitat de Cataluña) y de nivel municipal (como el Plan Municipal de Acción sobre Drogodependencias de Barcelona – Ver TABLA 88).

La presencia de problemas relacionados al uso de las drogas en los polígonos de viviendas en Madrid y Barcelona se ha hecho patente a partir de los años 80. En la mayoría de ellos el consumo de las drogas se presenta como principal problema, no obstante, hay casos extremados, como La Mina, en Sant Adrià de Besòs (en la periferia norte de Barcelona), donde el tráfico de drogas centrado en el mismo barrio crea fuertes síntomas de inseguridad y violencia para los residentes del barrio y áreas contiguas.

Frente al aumento del fenómeno de la drogodependencia en Barcelona, el Ayuntamiento ha creado el **Plan Municipal de Acción sobre Drogodependencias (PMAD)** en 1988, y el **Sistema de Información de Drogodependencias de Barcelona (SIDB)**, teniendo en cuenta el esquema general propuesto por los planes nacional y autonómico en esa materia. Este sistema de información ha permitido una colecta sistemática de datos sobre el uso y la dependencia a las drogas, para evaluar la magnitud del problema, adecuar las líneas de intervención del PMAD a la realidad existente y permitir el seguimiento y evaluación de los resultados alcanzados⁶²⁹.

El conocimiento de la problemática del consumo de drogas ilegales en Barcelona ha permitido la delimitación de los barrios más afectados por el uso de las drogas (con residentes usuarios de drogas ilegales): Montjuïc, los cuatro barrios de Ciutat Vella, la Trinitat Vella, Bon Pastor, Ciutat Meridiana-Vallbona

⁶²⁸ Las principales administraciones participantes al nivel nacional son el Ministerio de los Asuntos Sociales y de la Integración, el Ministerio de la Justicia, el Ministerio de la Educación Nacional, el Ministerio de la Juventud y Deporte, el Ministerio del Interior, el Ministerio de la Defensa y el Ministerio de la Economía, Finanzas y Presupuesto (Cf. DGLDT / DIV. *Prévention...* Op. cit.).

⁶²⁹ Ver SOLANES, Pilar; TORRALBA, Lluís & BRUGAL, Teresa. "El sistema d'informació de drogodependències de Barcelona." *Barcelona societats*, N° 4, 1995, pp. 131-134.

y Zona Franca⁶³⁰. Se observa que de estos barrios citados, tres de ellos presentan polígonos de viviendas en parte o totalidad de su territorio.

Un extenso programa de acciones se han desarrollado con la incorporación en 1989 de los programas de disminución de riesgos ya citados anteriormente⁶³¹, que se han ido consolidando en los años 90 en el Plan Municipal de Acción sobre Drogodependencias de 1992-1996.

El conocimiento de la realidad de consumo de las drogas y de los problemas a él asociados⁶³², así como el sistema de evaluación y seguimiento de las acciones ya puestas en marcha muestran, en una perspectiva de futuro, la necesidad de profundizar en los planes futuros en las siguientes líneas de acción: la prevención al consumo de drogas a través de **acciones que visan modificar las circunstancias individuales y sociales que favorecen el consumo de drogas**; la **territorialización de la acción** por la definición de **planes de drogas para los distritos de la ciudad** según la importancia y particularidad del impacto del consumo de drogas en cada área; el **refuerzo de las líneas ya establecidas para la disminución de riesgos** y la creación de **observatorios de nuevos consumos juveniles**, para analizar el uso de las drogas por los jóvenes y mejor adaptar las diferentes actuaciones a su realidad⁶³³.

Finalmente, la calidad de vida en las ciudades y en sus barrios tiene una relación directa con el grado de seguridad y bienestar que sienten sus ciudadanos en el uso y disfrute de los espacios urbanos y en el interior de sus viviendas. El **aumento de la violencia urbana**, manifiesta algunas veces en territorios específicos de la ciudad, tiene su raíz en **procesos de pauperización y de desintegración social** de parte de su población, además del **aumento de actos delictivos y violentos** relacionados al consumo de las drogas y a la formación de grupos, especialmente de jóvenes, que buscan en la violencia su forma de expresión.

⁶³⁰ SOLANES, Pilar. "Les drogues a Barcelona. Radiografia del consum i problemàtiques socials." *Barcelona societats*, N° 6, 1996, pp. 26-34.

⁶³¹ Entre los programas desarrollados se destacan programas de mantenimiento con metadona para usuarios adictos de heroína con dependencia física, de atención orgánica y educación sanitaria, de facilitación de materiales esterilizados (jeringuillas y preservativos) para adictos de drogas por vía parenteral (UDVP), programas de agentes de salud en las calles y barrios con mayores problemas y en oficinas de farmacia, programas de información, de formación de profesionales y un trabajo coordinado con la guardia urbana, la policía nacional y la justicia para crear acciones conjuntas de información, prevención, represión del tráfico ilegal de drogas y de reinserción de drogodependientes. Se destaca, además la creación de centros asistenciales específicos de ámbito municipal como los 6 Centros de Atención y Seguimiento de las drogodependencias (CAS), la Comunidad Terapéutica, el Centro de Acojida y Centros de Reinserción (Ver VECINO, Carmen; RIBOT, Núria & TORRALBA, Lluís. "Els programes..." Op. cit.).

⁶³² Cabe destacar también la creciente diseminación de enfermedades directas o indirectamente asociadas al uso de las drogas, como es el caso del SIDA, que alcanza también de forma especial a los barrios con problemas de integración social y económica y, principalmente, a los usuarios de drogas por vía parenteral.

⁶³³ SOLANES, Pilar. "Les drogues..." Op. cit.

Informaciones específicas sobre la violencia en los polígonos de viviendas y *grands ensembles* son difícilmente cuantificables en los dos países estudiados. No obstante, la intensidad que alcanza la cuestión en Francia y España parece diferenciada.

Desde el inicio de los años 80, perpasando a los 90, innúmeros brotes de violencia han marcado la evolución de la política de recuperación de los *grands ensembles* franceses: en primer lugar, las fuertes y violentas manifestaciones que han tenido lugar en el *grand ensemble* Les Minguettes, en Vénissieux (periferia de Lyon), en el verano de 1981 han dado el impacto inicial para la toma de consciencia sobre los problemas de la periferia y han generado la movilización de toda una política volcada hacia estos barrios; pasado diez años, en 1990 y 1991, nuevas manifestaciones - los llamados «*rodeos*»⁶³⁴ - en Vaux-en-Velin, Sartrouville y Mantes-la-Jolie han generado un nuevo impulso en la política llevada a cabo hasta aquel momento, llevando a la creación del Ministerio de la Ciudad para intensificar las acciones volcadas hacia los barrios desfavorecidos.

En España, la inseguridad en los polígonos de viviendas puede considerarse a niveles mucho más reducidos do que en la realidad francesa. No obstante, la presencia del tráfico y de usuarios de drogas en los polígonos de viviendas de Madrid es citado en muchos estudios: "*violencia, inseguridad, drogadicción son fenómenos que también aquí, y de forma especialmente crítica, marcan el pulso de la vida cotidiana*"⁶³⁵; "*el consumo de drogas duras y la calle como lugar inhóspito dejan de ser hechos marginales para convertirse en realidad cotidiana; las gentes se encierran en sus casas*"⁶³⁶.

En la periferia de Barcelona, el polígono **La Mina** representa un caso extremado de inseguridad y delincuencia, donde una serie de problemas se suman: tráfico de drogas y de armas, compra-venta de oro y otros objetos, "protección" de establecimientos mediante amenazas, ambiente urbano deteriorado, principalmente por la noche y fuerte presencia de drogodependientes. No obstante, esta situación es de excepción frente a los

⁶³⁴ Los «*rodeos*» consisten en manifestaciones violentas de jóvenes que se pasan especialmente por la noche, y presentan un mismo patrón general: el robo, en la ciudad o en el mismo barrio de uno o más coches y su quemada en medio a una calle del *grand ensemble*; la llegada de bomberos y coches de la policía es recibida por grupos de 30 o más jóvenes con pedradas, y los enfrentamientos duran muchas veces hasta el amanecer. El saqueo de comercios y la quiebra de vitrinas y de cabinas de teléfono hacen parte de los disturbios, que en algunos casos más drásticos ha llegado al incendio de un supermercado en un centro comercial (en Vaux-en-Velin en octubre de 1990), de una escuela maternal (en Montreynaud en mayo de 1991), de una Casa de Jóvenes, de la Oficina HLM y de una tienda, en una misma noche (en Meaux, en junio de 1991), entre otros incidentes. Además, la muerte accidental de jóvenes en ocasión de los enfrentamientos (uno ahogado, en Meaux, huyendo de la policía local después de enfrentamientos en junio de 1991 y otro de un paro cardíaco después de cogido por la policía en Mantes-la-Jolie, en mayo de 1991) han dado origen a fuertes y violentas manifestaciones y depredaciones (Cf. varios artículos colectados en ROUZE, Martine. Banlieues en Crise. Dossier de presse. Paris, Centre de Documentation - DFH, juillet 1991).

⁶³⁵ Citado con relación a los barrios acogidos en el programa de la Remodelación de Barrios de Madrid en RODRIGUEZ-VILLASANTE, Tomás et al. Retrato de... Op. cit, p. 95._

⁶³⁶ Con relación a los polígonos San Blas, Orcasitas y Pan Bendito, citado en EQUIPO EUSyA. Paro y... Op. cit., p. 30.

otros polígonos de la ciudad y entorno, donde la inseguridad ciudadana no se presenta como problema crítico con relación a otras áreas de la ciudad⁶³⁷.

Además de la violencia e inseguridad generadas por las drogas y otras actividades delictivas, que no están presentes en todos los barrios con igual intensidad, se pueden citar, tanto en Francia como en España, la presencia de otros problemas, como por ejemplo:

- la ocurrencia de **atracos y actos de pequeña delincuencia afectando a los comercios locales y a peatones**;
- la **inseguridad generada por la conformación de los espacios públicos**; y
- el **vandalismo y depredación** de mobiliario urbano y de edificaciones.

Los problemas sociales y, principalmente, económicos que afectan a parte de la población puede generar acciones delictivas que se dan en busca de la supervivencia o, simplemente, en busca de objetos codiciados, a razón del consumismo o de la necesidad de autoafirmación frente a su grupo social. La pequeña delincuencia, que se verifica principalmente entre los jóvenes, perjudica especialmente el comercio local que, además de tener dificultades debido al bajo poder adquisitivo de la población, debe dispendir recursos con la seguridad de su establecimiento.

Por otro lado, esta delincuencia e inseguridad son en parte resultantes de la monofuncionalidad de estos espacios, que son casi desiertos durante el día, y de la conformación de muchos de los espacios públicos que, por sus dimensiones, no permiten un control social que amenice a la inseguridad.

Otro problema que se evidencia en los polígonos de viviendas y *grands ensembles* es la **difusión del vandalismo y de las depredaciones** que marcan negativamente el ambiente urbano.

El fenómeno del vandalismo ha sido estudiado por innúmeros profesionales de distintas áreas del conocimiento y las causas de su suceso pueden ser elencadas dentro de algunas hipótesis, definiendo el vandalismo como: una reacción frente a la injusticia; la expresión de impulsos agresivos; una fuente de placer estético que relaciona placer y destrucción; un modo de comunicación (como por ejemplo los grafitos); un refuerzo de la exclusión, una vez que la degradación es ejercida sobre su propio hábitat; y, finalmente, un modo de socialización de los jóvenes⁶³⁸.

No obstante, estas causas en la mayoría de las veces se suman en un sólo acto y son los jóvenes los principales promotores del vandalismo.

⁶³⁷ Es conocido que el nivel de inseguridad ciudadana y la intensidad de los problemas relacionados al tráfico y consumo de las drogas en Barcelona se concentran en el área central, especialmente en el distrito de Ciutat Vella.

⁶³⁸ BONETTI, Michel & MARGHERI, Isabelle. Influence des processus psychologiques et sociaux sur la dégradation du bâti. 2ème édition. Paris, CSTB, 1988.

Por otro lado, la degradación, especialmente cuando hecha sobre los edificios de viviendas o equipamientos urbanos, se presenta como la expresión de una lucha de apropiación entre los habitantes (en este caso no sólo los jóvenes) y los organismos gestores de las viviendas y de los equipamientos. Esta agresividad puede traducirse bajo la forma de reivindicaciones colectivas para aquellos que no tienen capacidad de organizarse y expresar sus demandas, o frente a organismos gestores omisos, reticentes y poco abiertos a dialogar con sus usuarios. El vandalismo puede ser, en este caso, también, la expresión de una revuelta contra la indiferencia del Estado y de la sociedad frente a su situación⁶³⁹.

Un factor que, muchas veces, ha contribuido para el aumento de la inseguridad y del rechazo de algunos barrios, y entre ellos los polígonos de viviendas y *grands ensembles*, ha sido el imagen negativo pasado al conjunto de la ciudad por los medios de comunicación sensacionalistas.

En Francia una ola de fuerte insatisfacción se ha formado contra la prensa sensacionalista que intensifica y enmascara los hechos ya conflictivos que marcan los *grands ensembles*. En este sentido, la generalización de actos aislados, la invasión de la privacidad de los residentes y el sensacionalismo han llevado a la población residente a reaccionar de forma violenta a la presencia de periodistas en los barrios, ocasionando hasta agresiones físicas. Por otro lado, está la falta de interés de la prensa en enseñar los grandes esfuerzos llevados a cabo por las políticas de los años 80 y 90, dando énfasis a los logros y a los aspectos positivos de la vida local.

La estigmatización de barrios en España, tanto en Madrid como en Barcelona, también se impone como elemento intensificador de las dificultades de los mismos. La "Encuesta de Victimización y Opinión sobre la Seguridad Ciudadana", llevada a cabo en Barcelona desde el año de 1983, ha dejado patente en diez años de su aplicación que el aumento del sentimiento colectivo de inseguridad no coincide necesariamente con los datos objetivos de la delincuencia y que ocurre una cierta estigmatización de algunos barrios de la ciudad, donde el imaginario colectivo y la construcción social sobre la peligrosidad y el miedo generan imágenes distorsionadas de la realidad⁶⁴⁰.

Como se ha visto, las causas que contribuyen para el clima de violencia e inseguridad en los barrios tiene muchos componentes distintos. Por esta razón, las soluciones a este problema deben abarcar a un amplio espectro de acciones coordinadas, entre las cuales se destacan las siguientes:

- acciones de **prevención y represión de la delincuencia;**
- **reordenación y rehabilitación de las áreas peligrosas y desarrollo de actividades económicas y sociales en los barrios;**

⁶³⁹ BONETTI, Michel. *Gestion du logement social et dégradation des constructions*. Etudes et Recherches. *Cahiers du CSTB*, Livraison 284, 1987, cahier 2197.

⁶⁴⁰ LAHOSA, Josep Ma. "L'enquesta de victimització i opinió sobre la seguretat ciutadana." *Barcelona societat*, Nº 1, 1993, pp. 111-116.

- **mejora y acercamiento de la gestión urbana y de las viviendas a la población residente;**
- **acción social visando a la integración de los grupos de riesgo.**

Las acciones de prevención y represión al uso y tráfico de las drogas, hecho concreto responsable por la inseguridad en los polígonos de viviendas y *grands ensembles*, ya han sido comentadas anteriormente. La pequeña delincuencia, relacionada o no a las drogas, debe ser atacada a la vez mediante una **política de acercamiento de la policía al barrio, en su trato con los residentes, y por medidas de prevención junto a los adultos y jóvenes de los grupos de riesgo y de reinserción de los delincuentes.**

A la vez, **la rehabilitación urbana de los espacios públicos y la implantación de nuevos usos que generen animación urbana en estas áreas pueden contribuir en gran medida al combate de la inseguridad por una mejor utilización de los espacios públicos por los residentes y otros usuarios.** Las dificultades de potenciar la implantación de nuevos usos debido al sentimiento de inseguridad en los barrios crea un impase donde causas y efectos se combinan: la inseguridad generando la dificultad de mantener e implantar nuevos usos, a la vez que, por otro lado, la animación urbana es uno de los puntos fundamentales en el combate de la inseguridad.

En este sentido, **una acción que articule a la vez, políticas de fomento a la implantación de nuevos usos, rehabilitación y reordenación de los espacios públicos, acciones de prevención y represión a los actos delictivos por parte de la policía y acciones de prevención y reintegración volcadas hacia los grupos de riesgo es condición básica para hacer efectiva la lucha contra la inseguridad y violencia en territorios específicos.** Las acciones aisladas en cada uno de estos ámbitos citados se han hecho poco efectivas.

El tema del **vandalismo** y de las **depredaciones** en los polígonos de viviendas y *grands ensembles* ha puesto en evidencia dos causas básicas: **la expresión de descontento de los residentes con la gestión de su barrio y de las viviendas, por un lado, y la expresión de la falta de integración de determinados grupos sociales, por otro.**

La degradación voluntaria de las viviendas y equipamientos debe ser solucionada por **acciones que visen el acercamiento y la interlocución entre residentes y organismos gestores.** En este sentido, la **participación de los residentes en las tareas de mantenimiento del barrio** en Francia, a través de las Oficinas de Mantenimiento de Barrio - Regie de Quartier (Ver el CUADRO XXXI) - se han hecho muy efectivas en la disminución de las degradaciones. Por otro lado, **acciones de información y de animación cultural y social** pueden propiciar un sentimiento de mayor integración y arraigo de los residentes frente a su barrio, favoreciendo un control social positivo sobre el mismo.

Finalmente, en la raíz de muchos de los problemas ya señalados, se encuentra **la presencia de algunos grupos sociales que, por un fuerte sentimiento de exclusión social, cultural y económica son potencialmente los responsables por los disturbios, delitos y degradaciones que generan la inseguridad en los barrios.**

La intensificación de factores de exclusión algunas veces se cristaliza en territorios específicos y, en este mismo territorio, en grupos específicos. En los polígonos de viviendas y *grands ensembles*, **las dificultades de integración social alcanza de forma más intensa a un grupo específico: los jóvenes.**

Los altos porcentuales de jóvenes que se encuentran en los polígonos de viviendas y *grands ensembles* ya han sido citados con anterioridad.

Además, los problemas básicos que enfrentan estos jóvenes en los dos países es, en esencial, el mismo, es decir:

- su origen en familias donde la **inestabilidad financiera afecta a la estabilidad familiar** (padres en el paro, desavenencias familiares, familias monoparentales, etc.) y tiene **reflejos negativos en su integración social**;
- un **bajo nivel de instrucción de los jóvenes**, que dejan prematuramente la escuela, y una **formación insuficiente para el mercado de trabajo**;
- **altas tasas de paro** entre los jóvenes y dificultades para encontrar el primer empleo;
- fragilidad frente a los **problemas de la drogadicción y delincuencia**.

En Francia, no obstante, a estos problemas comunes se suma un agravante en especial: los altos porcentuales de jóvenes hijos de inmigrantes extranjeros. Las dificultades de integración cultural, lingüística y, principalmente, de costumbres, crea una cierta confusión en la conciliación de valores heredados de los padres y las nuevas posibilidades y demandas de la sociedad en que viven⁶⁴¹.

La gravedad de los hechos ha impulsado, tanto en Francia como en España, la creación de políticas volcadas específicamente hacia la integración social de los jóvenes (Ver TABLA 87 y 88).

Desde el principio de la política DSQ en Francia, a inicios de los años 80, una fuerte política ha sido estructurada en favor específicamente de la integración de los jóvenes con base en dos pilares principales: la **política de prevención de la delincuencia** y la **política de inserción social y profesional de jóvenes en dificultad**. Otras dos políticas son implementadas teniendo

⁶⁴¹ Ver JAZOULI, Adil. Jeunes des banlieues, violences et intégration: le dilemme français. ADRI, décembre 1990.

también los jóvenes como principales beneficiarios - la creación de las **Zonas de Educación Prioritaria** y la **política de prevención de la toxicomanía** -, no obstante extendiendo sus beneficios también a otros colectivos.

En este sentido, un amplio abanico de acciones atienden a los principales problemas de los jóvenes, combatiendo a la vez a las causas de los problemas (a través de la formación y la inserción social y profesional) y a sus problemas expresos en su grado más agudo (la lucha contra la delincuencia y la drogodependencia).

La articulación entre estas políticas se da de una forma más directa entre las políticas de prevención de la toxicomanía y prevención de la delincuencia, que tienen representación administrativa de sus políticas coincidentes en tres niveles: el Estatal, el departamental y el municipal. Incluso, al nivel municipal las dos políticas se fusionan, una vez que los Consejos Municipales de Prevención de la Delincuencia (CCPD) son los responsables de la política municipal de prevención de la toxicomanía. Además, en algunos departamentos la fusión del Comité Departamental de Prevención de la Delincuencia (CDPD) y del Comité Departamental de Lucha contra la Toxicomanía (CDLT) ocurre también.

La amplitud de intervención de la **política de prevención de la delincuencia** se consolida al nivel local por el trabajo articulado de diversos entes locales con la policía urbana, guardia civil y justicia, promoviendo acciones de apoyo a víctimas de delitos y a familias de presidiarios, articuladas a acciones de prevención volcadas hacia los jóvenes (Ver TABLA 87).

La articulación entre las dos políticas ya citadas con las acciones en ZEP y de las **Misiones Locales para la Inserción Profesional y Social de Jóvenes en Dificultad**⁶⁴² se da al nivel municipal, según la mayor o menor cohesión de la instancia de articulación creada al nivel municipal. Además, la articulación de estas políticas con las acciones típicas de DSQ (intervención urbana y rehabilitación de viviendas) ocurre también al nivel local.

En España sólo se encuentran políticas aisladas que tengan en cuenta la problemática de los jóvenes, especialmente cuando se trata de políticas aplicadas a territorios específicos.

En este sentido el **Plan de Prevención de la Delincuencia y Marginación Social**, creado en Madrid para atender a jóvenes de 16 a 29 años, ha sido el único programa encontrado en este ámbito de estudio (Madrid y Barcelona) que, además de delimitado territorialmente, está volcado hacia este público específico (Ver CUADRO XXX y TABLA 88).

⁶⁴² Las acciones llevadas a cabo por las Misiones locales ya han sido comentadas en el capítulo 3.3., bajo el tema de la integración laboral de los residentes. Otras informaciones se encuentran también en la TABLA 87.

Este Plan ha buscado emprender una acción amplia en los campos de la educación, empleo y del asociacionismo juvenil, dirigiendo sus actividades especialmente a los jóvenes que viven en situaciones críticas, como la drogadicción o la delincuencia, y a los grupos de riesgo, como el colectivo gitano, los estudiantes y el grupo femenino de trabajos domésticos.

Los resultados de esta política, hasta finales de los años 80, no han sido cuantitativamente positivos, a pesar de su importancia en el sentido de consolidar la necesidad de acciones articuladas en diversos campos para atender a la magnitud de los problemas de un público y territorio específicos. Las dificultades para alcanzar a la acción articulada de diversos organismos quizás sea el factor básico en la escasa evolución de los resultados.

En Barcelona, acciones visando a la **formación y a la dinamización sociocultural de los jóvenes** han sido llevadas a cabo en algunos barrios en el marco de las **Acciones Integradas**, articuladas a otras acciones en otros ámbitos y visando a otros colectivos.

Las dificultades en evaluar los resultados de estas políticas citadas en los dos países es muy grande, debido a la falta de una metodología propia de evaluación de las instancias responsables de su gestión, además del hecho de que la agravación de la crisis económica ha sido un factor a intensificar las dificultades de integración social y económica de los jóvenes y de otros colectivos.

Además de los jóvenes, **otros colectivos se presentan como grupos de riesgo**, no obstante su importancia como tal ocurre de manera diferenciada según el país o ciudad.

En Francia, el **problema de la integración social y económica de inmigrantes extranjeros** se presenta muy intenso en los *grands ensembles*. Los porcentuales de extranjeros en estos barrios varia mucho, no obstante en algunos de ellos puede llegar a más de la mitad de su población⁶⁴³. Según el origen de los extranjeros se suman las dificultades cuanto a una estancia legalizada en el país, de adaptación social y cultural, además de la intensificación de los problemas de integración económica y laboral debido a dificultades cuanto a la lengua o cuanto a su nivel de capacitación y formación para el mercado de trabajo local.

El Fondo de Acción Social para los Trabajadores Inmigrantes y sus Familias (FAS), creado en 1959, financia desde entonces acciones con el objetivo de promover la inserción social de inmigrantes y sus familias, promoviendo a la vez acciones específicas de integración de los inmigrantes extranjeros.

⁶⁴³ Sobre los 515 barrios acogidos a la *Política de la Ciudad* en el X Plan, la mitad de los mismos cuenta con, por lo menos, 16 % de sus residentes de nacionalidad extranjera y, en 17 de los barrios, más del 50 % de sus residentes son extranjeros (Cf. CHAMPION, Jean-Bernard; GOLDBERGER, Marie-Françoise & MARPSAT, Maryse. " Les quartiers..." Op. cit., p. 26).

Las acciones financiadas por el FAS son puestas en marcha al nivel local en articulación con la política DSQ (DSU y Política de la Ciudad, posteriormente) facilitando los créditos destinados a las acciones de seguimiento en el ámbito del desarrollo social. Innúmeras acciones han sido desarrolladas con base en su apoyo en los barrios de referencia en Francia, entre las cuales citamos:

- en **Les Tarterets** - la construcción de una guardería para niños africanos; de una biblioteca, centro de la juventud, gimnasio y canchas de deportes; y la promoción de acciones de soporte en la lengua francesa;
- en **La Grande Borne** - animación y actividades fuera del periodo escolar, ciclos de alfabetización y de soporte escolar.

Acciones de soporte en el área de la salud y de la formación y capacitación profesional, además de acciones específicas promocionadas por asociaciones de comunidades inmigrantes (incluso las de extranjeros), son también financiadas por el FAS.

El aumento de los inmigrantes extranjeros en Madrid y Barcelona se ha hecho notar en la última década, no obstante, no se relaciona su problemática específicamente con los polígonos de viviendas. En Barcelona, por ejemplo, gran parte de los extranjeros de origen no europea residen en las áreas más centrales de la ciudad, en Ciutat Vella y Eixample⁶⁴⁴. Una política visando específicamente al colectivo de inmigrantes extranjeros es llevada a cabo por la Empresa Barcelona Activa, a través del **Programa Epikouros**, abarcando a acciones de inmersión lingüística, dinamización sociocultural y de formación y capacitación laboral (Ver TABLA 8).

En Madrid, por otro lado, se evidencia la presencia en varios polígonos de viviendas del **colectivo gitano**. Las fuertes repercusiones de toda una cultura que influye en el modo de vivir y pensar del pueblo gitano impone dificultades de integración de parte de su colectivo en la sociedad. Las dificultades que van desde la educación, formación profesional, aptitudes cuanto al tipo de empleo o hasta cuanto a sus costumbres requieren estudios más profundos y son de difícil trato en este estudio por la especificidad de esta realidad.

Sin adentrarse, por lo tanto en temática a la vez tan amplia y específica, hace falta, por el tenor de este estudio, citar la existencia de una política de amplitud nacional visando a la integración social del colectivo gitano, a través del **Plan Nacional de Desarrollo Gitano**. Con base en este Plan han sido apoyadas acciones emprendidas al nivel autonómico y municipal, como es el ejemplo del **Consortio de Población Marginada** de Madrid (Ver TABLA 88), que actúa principalmente en el realojamiento de familias gitanas chabolistas y en un trabajo paralelo de acción social visando a su integración.

⁶⁴⁴ CANALS, Ramón Ma.; CÀRCEL, Cristina; PUJOL, Carme; TOMÀS, Pura & VENTURA, Anna. "Sobre la immigració: Estrangers i nacionalitzats a Barcelona." *Barcelona societat*, Nº 2, 1994, pp. 109-119.

La presencia de **otros colectivos en situación de riesgo** no citadas específicamente en este estudio (como familias y personas en situación de marginación o otras minorías étnicas no citadas) deben ser contempladas en la creación de las políticas locales de intervención cuando la amplitud y gravedad de este problema lo requiera⁶⁴⁵.

Se ha visto que **la amplitud de problemas que interfieren en la integración sociocultural de los residentes de los polígonos de viviendas y *grands ensembles* es grande, y que acciones articuladas en diversos ámbitos deben ser llevadas a cabo en la búsqueda de resultados más efectivos en la integración sociocultural de los mismos.**

Los varios ámbitos de acción citados para promover la integración sociocultural (educación, cultura, servicios sociales, salud, vivienda y seguridad ciudadana), que requieren acciones complementares y coordinadas, son de competencia de distintos niveles de gobierno (compartidas o exclusivas) y de distintos organismos dentro de un mismo nivel. Esta realidad conlleva a la **consolidación del partenariado como condición básica para la definición de acciones articuladas y efectivas en el ámbito de la integración sociocultural de los residentes de los polígonos de viviendas y *grands ensembles*.**

No obstante la gran importancia de las estrategias de integración sociocultural citadas, **la integración social en su sentido más amplio sólo puede ser consolidada a partir de una articulación estrecha de las mismas con otro nivel de intervención esencial: la integración económica de los residentes.**

Se ha visto que la raíz de muchos de los problemas que se presentan en los polígonos de viviendas y *grands ensembles* se encuentra en la baja capacidad de esta población de integrarse en el mercado de trabajo. A este respecto, MAMMARELLA afirma que *"visto que las posibilidades de inserción social y de acceso a los bienes socialmente producidos continúan ocurriendo por la integración al mundo del trabajo y de la producción, la dimensión económica se revela como uno de los aspectos determinantes de la exclusión social"* ⁶⁴⁶.

Por lo tanto, los **programas de integración laboral son componentes imprescindibles en una política de integración social de poblaciones desfavorecidas.**

Las **estrategias de integración laboral** a ser puestas en marcha en los polígonos de viviendas ya han sido objeto del capítulo anterior⁶⁴⁷, dónde, para alcanzar la inserción del polígono de viviendas o *grand ensemble* en la

⁶⁴⁵ Como ejemplo, la falta de integración cultural, social, económica y laboral de las mujeres requiere en muchos barrios una acción concreta direccionada a ellas. En las Acciones Integradas, una serie de acciones en el área de la capacitación laboral se han hecho a favor de las mujeres.

⁶⁴⁶ MAMMARELLA, Rosetta & MARTINS, Cintia Helena Backx. "Exclusão social ..." Op. cit., p. 1407.

⁶⁴⁷ Ver el capítulo 3.3. - *La integración funcional* .

economía local / municipal, han sido propuestas acciones visando a la integración laboral de la población residente en ellos.

No cabe, por lo tanto, volver al tema en profundidad, no obstante, se quiere ratificar algunos de los puntos básicos en este tema, buscando definir los elementos centrales en la **articulación de las estrategias de integración sociocultural y económica de los residentes**.

En primer lugar, las dificultades en cuanto a la existencia de una **base educativa y cultural suficiente para impulsar a la integración laboral de los residentes** de los polígonos de viviendas ya ha sido citada previamente.

Para los residentes que no padecen de deficiencias graves en este sentido, **acciones de formación y capacitación laboral** son necesarias para facilitar su adaptación a las nuevas demandas del mercado de trabajo o a la búsqueda de mejores puestos de trabajo en el mercado formal⁶⁴⁸.

No obstante, volviéndose al tema de los **colectivos excluidos**⁶⁴⁹, la integración económica pasa a ser un problema de solución más compleja, donde las acciones de integración sociocultural y económica deben tener una relación más estrecha.

La conjunción de problemas en el ámbito de la formación (educación y cultura) con problemas comportamentales que dificultan la integración social y laboral requieren, **en una primera etapa de inserción, la articulación de las acciones en el ámbito de la formación con una inserción gradual en el mercado de trabajo a través del sector de la economía social**.

Las acciones en el ámbito de la economía social, que ya han sido tratadas en el capítulo anterior⁶⁵⁰, permiten a la vez una **integración socioeconómica básica** y una **adaptación gradual de los mismos al ambiente laboral**, debido a las acciones de seguimiento de los contratados.

Por otro lado, la necesidad de la **articulación entre medidas que visan el acceso a las condiciones mínimas de subsistencia y el apoyo de acciones que promuevan una integración social y laboral más efectiva** ha sido solucionada, tanto en Francia como en España, por la creación de **Programas de Garantía de Renta Mínima**⁶⁵¹.

⁶⁴⁸ A este respecto, ver, en el capítulo 3.3., el ejemplo de la Empresa Barcelona Activa (CUADRO XXIX).

⁶⁴⁹ Con relación a la inserción en el mercado de trabajo ya se ha visto que, en los polígonos de viviendas y *grands ensembles*, los colectivos que presentan mayores dificultades son las mujeres y los jóvenes, en ambos países, y los inmigrantes extranjeros en Francia.

⁶⁵⁰ Ejemplos de acciones en este sector han sido citados en el capítulo 3.3., como las *Regies de Quartier*, las Empresas o Asociaciones Intermediarias, las Empresas de Inserción y las Escuelas - Taller.

⁶⁵¹ En Europa, el tema del sistema de garantía de renta mínima encuentra fuerte resonancia en un contexto actual de transformación socioeconómica, con repercusiones en la elevación de la pobreza en los países ricos y en la creciente crisis del paro de larga duración. Para algunos

La **Renta Mínima de Inserción (RMI)**⁶⁵² fue creada en Francia, en diciembre de 1988, por iniciativa del gobierno central y, en 1991, ya contemplaba a 567.000 adjudicatarios⁶⁵³. No obstante su proposición estatal, las acciones para su implantación son compartidas: cabe al Estado el pago de los **beneficios económicos** y a los Departamentos promover a las **acciones de inserción profesional, social y económica** (las colectividades locales deben invertir el equivalente al 20 % del total de los beneficios pagados por el Estado para la población local en programas de capacitación y políticas activas de empleo).

Para la implantación del programa se ha creado al nivel estatal una **Delegación Interministerial de la Renta Mínima de Inserción**⁶⁵⁴ y al nivel departamental se crea el **Consejo Departamental de Inserción (CDI)**⁶⁵⁵, responsable por la elaboración de un plan departamental de inserción. Al nivel local, un **Comité Local de Inserción (CLI)** coordina la acción de instituciones públicas, privadas, filantrópicas, empresas y otros agentes implicados⁶⁵⁶.

En España, la creación de los programas de renta mínima no han tenido el gobierno central como propulsor del proceso. En este sentido, varias Comunidades Autónomas, a través de sus gobiernos regionales, han propuesto e implementado la creación de programas de garantía de ingresos mínimos en sus territorios, dentre las cuales están Euskadi, Cataluña, Andalucía, Navarra, Cantabria y la Comunidad Autónoma de Madrid.

El **Ingreso Madrileño de Integración (IMI)** fue creado en julio de 1990, como «*uno de los elementos de lucha contra las desigualdades, tendente a erradicar toda forma de exclusión extrema del funcionamiento y modo de vida normal en nuestra Comunidad*», por medio de un programa en el cual «*la prestación económica se concibe al servicio de todo un profundo proceso de integración, que deberá ser definido a nivel individual y adaptado a las necesidades y peculiaridades de cada persona y de cada entorno social*»⁶⁵⁷.

países, la institución de la renta mínima es muy antigua (Reino Unido en 1948; Alemania en 1961 y Holanda en 1963), no obstante su generalización a gran parte de los países de Europa se dió en los años 70 y 80 (Bélgica en 1974; Irlanda en 1977, Luxemburgo en 1986). Finalmente, a finales de los 80 e inicio de los 90, Francia y España crean también sus sistemas propios de renta mínima. Para mayores detalles, ver EUZEBY, Chantal. Le revenu minimum garanti. Paris, La Découverte, 1991; MILANO, Serge. Le revenu minimum garanti dans la CEE. Paris, Presses Universitaires de France, 1989; y GOUJON, Daniel. "Le revenu minimum en Europe. Quelles perspectives pour un projet communautaire de lutte contre l'exclusion?" *Revue Française des Affaires Sociales*, Paris, Nº 2, p. 89-109, avril-juin 1994.

⁶⁵² *Revenu Minimum d'Insertion*.

⁶⁵³ XÉLOT, Frédérique. "Le RMI, un «trempline» pour rebondir". *HLM Aujourd'hui*, Nº 25, 1er trimestre 1992, pp. 82-85.

⁶⁵⁴ La Delegación está vinculada directamente al Primer-Ministro, y de ella participan varios Ministerios, entre los cuales el Ministerio del Trabajo, de la Vivienda, de la Educación, del Interior y el Ministerio del Presupuesto y Finanzas.

⁶⁵⁵ Este Consejo cuenta con la presencia de Alcaldes, Consejales, asociaciones, empresarios, la Asociación Nacional de Protección al Empleo (ANPE) y representantes del Ministerio del Trabajo

⁶⁵⁶ SILVA, Maria Ozanira da Silva e. Crise na Sociedade Salarial e Renda Mínima. Nova Forma de Política Social? Caderno de Pesquisa Nº 29. UNICAMP/Núcleo de Estudos de Políticas Públicas, 1996.

⁶⁵⁷ Preámbulo del Decreto 73/1990, por el que se aprueba el Ingreso Madrileño de Integración.

En este mismo año, en Cataluña, se creó el **Programa Interdepartamental de la Renta Mínima de Inserción (PIRMI)**, con el objetivo de «*ayudar a las personas que no tienen los medios suficientes para atender a las necesidades esenciales de la vida en nuestra sociedad, mientras se le prepara para su inserción o reinserción social y laboral*»⁶⁵⁸.

Ambos los programas citados (IMI y PIRMI) tienen su soporte administrativo en el sistema público de servicios sociales de las Comunidades Autónomas y son puestos en marcha al nivel municipal (Ver TABLA 93).

Los programas de renta mínima aplicados en los ámbitos de este estudio (en Francia, en la CAM y en Cataluña) presentan entre sí una importante característica común: **los programas se presentan como medidas de lucha contra la exclusión social y, por tanto, buscan asegurar unos recursos mínimos de subsistencia para que el beneficiario pueda aplicar su esfuerzo y energía en la promoción de su autonomía social, personal y económica.**

Estos tres planes (el RMI, el IMI y el PIRMI) presentan, además, las siguientes características comunes:

- la definición de **condiciones de acceso al programa** a las que debe adecuarse los demandantes, vinculadas a conceptos de nacionalidad, edad, residencia y carencia de recursos;
- el acceso a una **prestación económica** periódica, limitada en el tiempo y periódicamente renovable, que corresponde al diferencial entre los ingresos de que disponga la persona o familia y el baremo de ingresos mínimos establecidos para su composición familiar;
- la **vinculación de la concesión de la prestación económica a la puesta en marcha de un trabajo social de integración personal, social y económica**, por medio de la formación y de actividades ocupacionales con seguimiento y apoyo social. Esta acción de integración (o inserción) se da en los tres casos a través de un pacto de mútuo acuerdo entre la persona o familia incorporada al programa y la administración concedente, concretado en un contrato, denominado *Contrato de Inserción*, en Francia, *Contrato de Integración*, en la CAM, y *Plan Individual de Reinserción*, en Cataluña.

⁶⁵⁸ Decreto 144/1990.

TABLA 93 Características básicas de los Programas de Garantía de Renda Mínima en Madrid (CAM) y Barcelona (Cataluña).

Características	INGRESO MADRILEÑO DE INTEGRACION (IMI)	PROGRAMA INTERDEPARTAMENTAL DE LA RENDA MINIMA DE INSERCIION (PIRMI)
Coordinación del Programa	Comunidad Autónoma de Madrid (CAM), a través de la Consejería de Integración Social.	Generalitat de Cataluña, a través de la Comisión Interdepartamental del PIRMI de la Generalitat y Comisiones Locales del PIRMI al nivel municipal.
Implementación	Centros de Servicios Sociales de la CAM en los municipios.	Centros de Atención Primaria de los Servicios Sociales y entidades homologadas.
Criterios para la adjudicación	<ul style="list-style-type: none"> • Ingresos familiares inferiores a la prestación económica que correspondería de acuerdo con el número de miembros de la familia; • Nacionalidad española y edad entre 25 y 66 años (excepciones del límite de edad pueden ocurrir por la presencia de familiares a cargo); • Tiempo de residencia de 1 año en la CAM; • Asumir el compromiso de suscribir un Contrato de Integración y el deber de escolarizar a los hijos; • Jóvenes (18 a 25 años) que no forman parte de una unidad familiar o internos (presos en régimen abierto, libertad condicional, etc.) pueden acceder al programa a través de un Proyecto de Integración. 	<ul style="list-style-type: none"> • Ingresos familiares inferiores a la prestación económica que correspondería de acuerdo con el número de miembros de la familia; • Edad entre 25 y 65 años (jóvenes con menos de 25 años con hijos, menores o incapacitados a su cargo también pueden ser beneficiarios); • Tiempo de residencia continuada y efectiva en Cataluña de dos años y presentar un hogar independiente de un año de antigüedad, como mínimo; • Asumir el compromiso o pacto de participación fijado en el Plan Individual de Reinserción.
Acciones previstas (además de la prestación económica periódica y de cuantía diferencial, destinada a cubrir a las necesidades básicas de los demandantes)	<ul style="list-style-type: none"> • Prestación económica no periódica para cubrir necesidades específicas derivadas del proceso de integración, denominadas Complemento por Necesidades de Integración; • Actividades de promoción personal o social acordadas con los Servicios Sociales en un Contrato de Integración; • Creación de Proyectos de Integración, gestionados por instituciones públicas y entidades privadas sin ánimo de lucro que promoverán: <ul style="list-style-type: none"> - trabajo social individualizado de apoyo y seguimiento; - actividades formativas orientadas a la obtención de un nivel educativo básico, al desarrollo de las personas en su vida cotidiana, o al logro de una cualificación profesional determinada; - actividades ocupacionales en las que se desarrollen trabajos de utilidad colectiva y que cumplan una finalidad de promoción y/o rehabilitación de las personas que las realicen. 	<ul style="list-style-type: none"> • Prestaciones de urgencia para la neutralización de carencias materiales concretas, sean ya preexistentes o que aparezcan durante la realización del Plan; • Acciones de soporte personal para la integración de carácter psicológico, social y educativo, con el objetivo de superar las desestabilizaciones personales y familiares; • Acciones de motivación, orientación laboral y formación ocupacional (planteadas en forma de itinerario) en programas normales o especiales, y acciones de soporte para la obtención de un trabajo, en colaboración con empresas y organizaciones empresariales; • Medidas de formación básica realizadas a través de las escuelas de adultos; • Acciones de información y orientación con el objetivo de facilitar a los beneficiarios el uso de los servicios a su disposición.

Fuentes: Elaboración propia a partir de: IMI - CAM / CONSEJERÍA DE INTEGRACIÓN SOCIAL. *El Ingreso Madrileño de Integración*, Vol. 1. - El Programa de Ingreso Madrileño de Integración. Madrid, 1992; PIRMI - ESTEVE, Esperança. "Evolució de la renda mínima d'inserció a la ciutat de Barcelona." *Barcelona societat*, Barcelona, nº 2, 1994, pp.123-129.

CUADRO XXXIV

El Planeamiento Estratégico de Barcelona y la búsqueda de calidad de vida urbana e integración social.

El actual contexto social y económico evidencia la importancia de articular las estrategias que visan una mejor calidad de vida e integración y equilibrio social dentro de una propuesta más amplia de definición del futuro de la ciudad, que tiene en cuenta además a los aspectos económicos, de dotaciones e infraestructuras urbanas y de integración de la ciudad en contextos más amplios.

El Plan Estratégico Económico y Social Barcelona 2.000, iniciado en 1988, se propuso definir un marco de acciones de cara al futuro con base en el trabajo conjunto y articulado de los agentes económicos y sociales que actúan en la ciudad.

A partir de un amplio diagnóstico de las potencialidades y debilidades que se presentan, han sido definidas las estrategias con vistas a alcanzar su objetivo principal: consolidar Barcelona como una *metrópolis europea emprendedora, con equilibrio social y calidad de vida moderna, enraizada en la cultura mediterránea.*

Entre las tres líneas estratégicas definidas para alcanzar a este objetivo, la segunda ha tenido un carácter social más marcante, proponiendo acciones que visan a la *mejora de la calidad de vida y del progreso de las personas*. (Ver Tabla)

En la óptica definida por el Plan «*el progreso de las personas no es un elemento residual que se ha de adaptar mejor o peor a la evolución del progreso económico, sino que es uno de sus componentes esenciales. En estos momentos, no podemos hablar de «problemas sociales», debemos hablar de viabilidad ecológica y de viabilidad social que hace posible el crecimiento económico. Por tanto, con la priorización de esta línea estratégica, se pretende actuar con una selección de objetivos específicos y de acciones que han de garantizar la viabilidad del Plan desde su perspectiva humana. Ciertamente, por otro lado, difícilmente alcanzaríamos el objetivo que nos hemos propuesto - Barcelona Metrópolis Europea - sin una calidad de vida que responda a standards europeos, tanto en lo que se refiere a medio como a la formación y a la cultura.*» (1)

El desarrollo de la línea estratégica se basa en cuatro subobjetivos que prevén:

- la mejora del medio ambiente, buscando solucionar problemas relacionados con la reducción de la contaminación atmosférica e impacto acústico, incentivando el transporte público y asegurando la calidad y suministro de agua y el tratamiento y eliminación de los residuos sólidos;
- potenciar la formación, a través de la creación de centros de formación e investigación y del incentivo a la especialización de los recursos humanos;
- la mejora del equilibrio social, preve la promoción de viviendas sociales, acciones dirigidas a la educación, a los ancianos, a la reinserción social, además de aplicar los planes integrales para los barrios más deprimidos y necesitados de Barcelona;
- priorizar las infraestructuras culturales y el acceso a la cultura por parte de los ciudadanos.

El balance de la implantación de las medidas del primer Plan, hecho en 1992, enseñó un resultado favorable a las medidas de carácter social, que se han encontrado gran parte de ellas en un estado de implantación avanzada e intermedia. De este balance se ha concluido que, si bien no todas sus medidas se han aplicado con la misma intensidad, en particular las de carácter «social», es cierto que el cambio de

tendencia de la ciudad hacia una nueva dimensión económica y social en un contexto cambiante, se ha producido.(2)

Entre los diversos enfoques de evaluación del Plan se ha buscado verificar si la metrópolis emprendedora europea con calidad de vida había tendido o no hacia una mejora de su estructura social. «*La principal conclusión de esta evaluación expresaba que desde el punto de vista de la desigualdad social y de los desequilibrios internos, la conurbación de Barcelona ha llegado a finales del siglo XX con una estructura donde las diferencias sociales, el grado de integración social, los niveles de conflicto interno y la medida de los contrastes entre ricos y pobres, o entre barrios deteriorados y barrios en buen estado, así como los niveles de delincuencia, pobreza e inseguridad ciudadana, no suelen alcanzar cotas superiores a las metrópolis comparables en el mundo desarrollado europeo. En un nivel de mayor concreción y refiriéndose no a los cambios socioculturales, consecuencia de las transformaciones globales de la sociedad, sino que a los que se han producido de forma específica en el área metropolitana,*

TABLA Determinaciones de carácter social y referentes a la calidad de vida en el primero y segundo Plan Estratégico de Barcelona: objetivos y subobjetivos.

Plan Estratégico Económico y Social Barcelona 2000	II Plan Estratégico Económico y Social Barcelona 2000
<p>Línea Estratégica II - Mejora de la calidad de vida y del progreso de las personas.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Mejora del medio ambiente; <ul style="list-style-type: none"> - reducción de los actuales niveles de contaminación; - asegurar a los recursos hídricos; - mejora en el tratamiento y eliminación de los residuos sólidos; • Potenciar a todos los niveles, la formación y la investigación como medio para el progreso; <ul style="list-style-type: none"> - formación; • Aumentar las oportunidades sociales; • Priorizar las infraestructuras culturales. 	<p>Línea Estratégica II - Articulación económico-social del área de Barcelona.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Dimensionar las actuaciones en el territorio metropolitano; <ul style="list-style-type: none"> - plantear las infraestructuras de vertebración económica en el área de Barcelona; - garantizar una mayor vertebración social en el área de Barcelona. <p>Línea Estratégica III - Generar una respuesta positiva a las nuevas demandas de integración social.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Potenciar la capacidad de creación de nuevos espacios de ocupación; <ul style="list-style-type: none"> - establecer mecanismos que faciliten nuevas actividades productivas y sociales, que además contribuyan a reducir los efectos del paro; • Aprovechar positivamente la tendencia al envejecimiento de la población; <ul style="list-style-type: none"> - facilitar servicios asistenciales adecuados a las necesidades de la gente mayor; - revalorización social de la vejez; • Integrar las potencialidades de los jóvenes; <ul style="list-style-type: none"> - incrementar el protagonismo social de la juventud barcelonina, facilitando los canales para que pueda hacer una contribución generacional importante al conjunto de la ciudadanía; • Anticipar una respuesta a la inmigración como fenómeno en crecimiento; <ul style="list-style-type: none"> - garantizar un clima de aceptación y de preservación de los derechos de los nuevos ciudadanos procedentes de otros continentes; - prever y establecer pautas de comportamiento y de relación que eviten efectos de marginación y otros conflictos de convivencia; - promover una cultura de cooperación con los países del Tercer Mundo.

Leyenda: Objetivos (•) Subobjetivos (-)

Fuentes: AJUNTAMENT DE BARCELONA. Plan Estratégico... Op. cit.
 AJUNTAMENT DE BARCELONA / ASSOCIACIÓ PLA ESTRATÈGIC BARCELONA 2.000. II Pla Estratégic... Op. cit.

Análisis de resultados del primer Plan Estratégico Económico y Social Barcelona 2.000:

Medidas acordadas en el primer Plan :	59
Medidas totalmente ejecutadas:	7
Medidas que se consideran ya muy avanzadas:	21
Medidas pendientes de ejecución:	11
Medidas que se eliminan tal como estaban formuladas o que ya han perdido el interés:	20

Fuente: Borja, Jordi (org.) Barcelona... Op. cit., p. 159.

se sobresalen los siguientes temas:

• La movilidad - básicamente de los jóvenes - en el interior del área metropolitana como consecuencia del encarecimiento del suelo y de la vivienda.

• La reducción de la tradicional estructura clasista de la ciudad ha sido sustituida por la aparición de espacios concretos y fragmentados donde se concentran problemas específicos como la prostitución, la delincuencia, las drogas y la marginación en general.

• La educación llega a ser la clave para resolver los problemas del desequilibrio social. En este sentido, se destaca la necesidad de acentuar la atención en acciones más vigorosas en el tema de la formación profesional.» (3)

El proceso de evaluación del primer Plan ha dado lugar a la elaboración del II Plan Estratégico

Económico y Social Barcelona 2.000. El objetivo central del mismo pretende acentuar la integración del área de Barcelona en la economía internacional para garantizar su crecimiento en términos de progreso económico, social y de calidad de vida, definiendo un modelo de ciudad plenamente integrada a los nuevos condicionantes de una economía global en la que la calidad de los servicios y de la formación de los recursos humanos se convierten en la clave del progreso de una sociedad caracterizada por un proceso de cambio permanente.(4)

Medidas sociales de fuerte carácter integrador han sido propuestas en este segundo Plan, desarrolladas a través de dos líneas estratégicas:

• la Estrategia II, que busca dimensionar las actuaciones en el

territorio metropolitano propone una serie de acciones que buscan la vertebración social en el área de Barcelona, definiendo medidas de adecuación de horarios de los transportes públicos, de realización de un Plan integral de desarrollo social para barrios, de medidas para reforzar la actividad económica a través del fortalecimiento de las estructuras sociales, productivas, deportivas, culturales y comerciales, y de fomento a una oferta sostenida de viviendas a precios asequibles.

• la Estrategia III, que busca generar una respuesta positiva a las nuevas demandas de integración social, define medidas para facilitar la creación de nuevas actividades productivas y sociales que contribuyan a reducir los efectos del paro (prestación de servicios sociales, formación para la integración laboral, creación de un Observatorio Social de Mercado, etc.), además de medidas visando a la integración de colectivos específicos, como la gente mayor (residencias asistidas, reducción de barreras arquitectónicas y en los transportes, preparación para la jubilación, etc.), los jóvenes (promoción del voluntariado, inserción sociolaboral, etc.) y los inmigrantes extranjeros (permisos de residencia, derecho al voto, formación

ocupacional, asistencia sanitaria y educativa pública, etc.).

La amplitud de las nuevas medidas sociales del II Plan Estratégico han colocado Barcelona entre las ciudades punta en el desarrollo de propuestas de amplitud que reúnen a la vez medidas económicas y sociales en la búsqueda de un mayor preparo de la ciudad para las nuevas demandas del actual contexto político, económico y social.

Notas:

- (1) AJUNTAMENT DE BARCELONA. Plan Estratégico ... Op. cit., p. 54.
- (2) AJUNTAMENT DE BARCELONA / ASSOCIACIÓ PLA ESTRATÈGIC BARCELONA 2.000. II Pla Estratégic ... Op. cit., p. 37.
- (3) Id., p. 22.
- (4) Id., p. 38.

Fuentes:

AJUNTAMENT DE BARCELONA. Plan Estratégico Económico y Social Barcelona 2.000. Barcelona, 1990.
AJUNTAMENT DE BARCELONA / ASSOCIACIÓ PLA ESTRATÈGIC BARCELONA 2.000. II Pla Estratégic Econòmic i Social Barcelona 2.000. Barcelona, 1995.
Borja, Jordi (org.), Barcelona... Op. cit.

La evaluación de estos programas generó en los años 90 debates calurosos en estos países en cuanto a los resultados de su aplicación. No obstante la conformidad sobre la pertinencia de este tipo de programa, dificultades todavía importantes se imponen en el momento de buscar la articulación entre el abordaje individual adoptado para la inserción del beneficiario en contraposición con la necesidad de acciones a niveles más amplios que posibiliten la creación de puestos de trabajo para su inserción laboral. De otra forma, lo que se alcanzará será la perdurabilidad de un acceso al ejercicio de una subocupación mal remunerada.

Una serie de acciones, planes y programas han sido enseñados en el transcurrir de este capítulo, que trataban de forma articulada o con enfoques sectoriales de los principales problemas que afectan a los polígonos de viviendas o *grands ensembles* y a sus habitantes en los aspectos económico y social.

No obstante la necesidad de la definición de estrategias y acciones direccionadas específicamente a los problemas locales, es imprescindible, además, tener en cuenta la incidencia de contextos más amplios (como de la ciudad y su entorno o región) sobre estos problemas locales, con el objetivo de atacar a su origen, que muchas veces se evidencia en estos contextos.

En este sentido, así como en las estrategias de integración física y funcional, **escalas distintas de la escala local deben ser llevadas en consideración para alcanzar a la integración social, buscando articular las acciones locales en un marco más amplio de estrategias de carácter social, e incluso, articulándolas con estrategias de carácter más territorial y económico.**

En Francia, en la actualidad, los **Contratos de Ciudad** buscan definir este marco de concertación donde los aspectos urbanos, funcionales, económicos y sociales son articulados bajo un solo instrumento integrador.

En España, el **planeamiento estratégico** se ha consolidado a partir de finales de los años 80 como un instrumento de concertación entre los agentes económicos y sociales y la administración municipal con el objetivo de trazar las estrategias básicas con vistas al futuro de la ciudad. Barcelona se ha constituido en una referencia marcante en esta área, por el desarrollo de un amplio proceso participativo en la proposición e implantación del primero y del segundo **Plan Estratégico Económico y Social Barcelona 2.000** (Ver CUADRO XXXIV).

Sin embargo, cabe destacar las dificultades en cuanto a integrar la dimensión social dentro del planeamiento estratégico. La génesis de los planes estratégicos, normalmente relacionados a contextos de crisis económica y de baja vitalidad social y productiva de las ciudades, ha contribuido sobremanera a la valorización de los aspectos económicos tanto en el contenido de los diagnósticos, como en la formulación de objetivos, programas y acciones, o

además, en el conjunto de entidades tradicionalmente asociadas a la elaboración e implementación de los planes. Este enfoque centrado en las cuestiones económicas pueden conllevar a efectos perversos, resultantes de la excesiva subordinación a las preocupaciones de eficiencia económica patentes en los conceptos de "ciudad-empresa" y "ciudad-producto", cuyos efectos se revelan generadores de fenómenos de segmentación, tanto social como urbana⁶⁵⁹. Como solución a este impase, NEVES propone "*producir acciones públicas para encuadrar simultáneamente las condiciones de reproducción del tejido social y de reproductividad de la inversión privada (...). La virtualidad o equilibrio posible estará, sin embargo, en utilizar las políticas públicas para corregir o atenuar a los efectos perversos del funcionamiento del mercado, mientras que se aprovechan de los mecanismos de mercado (contractualizando relaciones en torno de proyectos concretos) para corregir a los desequilibrios inducidos por el libre desarrollo de los intereses privados.*"⁶⁶⁰ El Plan Estratégico Económico y Social Barcelona 2.000, especialmente en su segunda edición, se ha mostrado especialmente afinado con este enfoque.

El enfoque social que se verifica en el primer Plan Estratégico de Barcelona se ha centrado en los aspectos de la **calidad de vida** relacionados con el medio ambiente urbano y con la oferta y mejora de las infraestructuras y servicios sociales, además de dar un primer paso hacia la definición de planes territoriales e integrales para barrios desfavorecidos (como el ya citado programa Acciones Integradas).

El segundo Plan ha centrado su enfoque en objetivos y medidas que favorecen principalmente a la **integración social**, actuando a un nivel territorial, através de planes de desarrollo integral de barrios y el fomento de actividades económicas y productivas en su interior, y a un nivel más amplio de ciudad, potenciando la creación de puestos de trabajo y la integración de colectivos específicos, como la gente mayor, los jóvenes y los inmigrantes extranjeros.

Las **estrategias de integración social** aquí presentadas, en los ámbitos sociocultural y económico no tienen el objetivo de agotar al amplio espectro de problemas que se presentan y se consolidan en territorios específicos de las ciudades (en este caso, vinculados, en especial, a los polígonos de viviendas y *grands ensembles*) y a las posibilidades de políticas públicas para minimizarlos y combaterlos.

Las respuestas a estas cuestiones, a pesar del necesario esfuerzo emprendido por este estudio de buscar referencias en cuanto a las mejores formas de actuar, deben ser trazadas en relación estrecha con la realidad y las potencialidades locales.

⁶⁵⁹ NEVES, António Oliveira das. Planeamento Estratégico e Ciclo de Vida das Grandes Cidades. Os exemplos de Lisboa e Barcelona. Coleção Geografias. Oeiras, Celta Editora, 1996, p. 99-100.

⁶⁶⁰ Id., *ibid.*, p. 101.

La complejidad de problemas que se imponen y se interrelacionan, como se ha visto, es muy grande. Por otro lado, se puede constatar que **las políticas sociales, a menudo, no son comunmente desarrolladas en articulación con otras políticas territoriales, en especial, con la política urbana.**

No obstante, el **acercamiento de las políticas sociales a un ámbito territorial** y la definición de **políticas sociales basadas en el criterio de la discriminación positiva hacia la población más excluída** se hicieron más frecuentes en las políticas sociales a partir de los años 80 y 85, en Francia y España, respectivamente. Esta doble tendencia puede favorecer, por lo tanto, el **acercamiento entre políticas sociales y urbanas⁶⁶¹ volcadas hacia territorios excluídos y degradados, y a la población en ellos ubicada.**

En este sentido, hay que promover la **política de integración sociocultural y económica** de los residentes articulada, en un nivel más amplio, con las **estrategías de integración física y funcional del polígono de viviendas en la ciudad**, expresas en el **proyecto urbano.**

En definitiva, la puesta en práctica de estas políticas, amplias y multisectoriales, exige **una gestión coherente con este objetivo: el modelo de gestión a adoptar para esta amplitud de acciones debe estar, sin lugar a dudas, basado en el partenariado, articulando las acciones de competencia de diferentes niveles de gobierno y de distintos agentes e instituciones al nivel local.**

La existencia y articulación de las acciones multisectoriales citadas para alcanzar la integración social de los residentes de los polígonos de viviendas y *grands ensembles* no es condición suficiente para alcanzar a resultados efectivos.

Un factor que influye sobremanera en el surgimiento e intensificación de procesos de exclusión y aislamiento de comunidades es la incapacidad de las mismas de expresar sus necesidades y aspiraciones frente a las administraciones responsables de la puesta en marcha de las políticas urbanas y sociales que les afectan, configurándose lo que se ha conceptualizado anteriormente de **exclusión de la representación.**

La **falta de canales efectivos de expresión, concertación y participación**, sumada a **dificultades de expresión de la población**, como hemos visto, pueden conllevar a las depredaciones, vandalismo y violencia como formas de manifestar sus problemas y dificultades.

⁶⁶¹ Cabe subrayar que la existencia de políticas urbanas volcadas hacia territorios excluidos y degradados es un hecho consolidado en las políticas públicas desde los años 70. La reciente creación de políticas sociales territorializadas son, por tanto, el elemento que facilitará la articulación de estas dos políticas - social y urbana - cuando aplicadas a territorios específicos de la ciudad.

Si por un lado la **falta de canales de expresión y participación** es un problema que **afecta a la globalidad de la población** de los polígonos de viviendas y *grands ensembles* (así como a otros barrios de las ciudades), las **dificultades de expresión se intensifican junto a los residentes que viven en el limiar de la exclusión social**. A este respecto, Michel Rocard afirmó: "*Nada es más difícil que hacer surgir la demanda, la expresión de las necesidades o de las aspiraciones de aquellos que, económicamente o socialmente, viven al margen de nuestra sociedad.*"⁶⁶²

La solución a este problema solo puede ser alcanzada mediante **estrategias de fomento al partenariado que promuevan una mayor relación gobierno-sociedad** en la implementación de las operaciones de recuperación de estas áreas y en la gestión de los aspectos de la vida cotidiana local. La definición de condiciones básicas para el **ejercicio de la participación y de la ciudadanía** es, por tanto, imprescindible para la integración social de los polígonos de viviendas y *grands ensembles*.

No obstante la importancia de la expresión y participación de la población, algunas dificultades se imponen, en especial en cuanto a la **diferencia de lenguajes y a la discordancia de tiempo y ritmos** entre los habitantes y los profesionales que intervienen en los barrios.

Además, la experiencia enseña que muchas veces la expresión de los habitantes de los polígonos de viviendas y *grands ensembles* suele darse impulsada por la satisfacción de necesidades muy concretas y primarias relacionadas a la gestión o calidad de las viviendas o a las necesidades en cuanto a equipamientos y servicios urbanos.⁶⁶³ Por otro lado, las dificultades materiales, financieras y sociales de algunos residentes dificultan su participación: "*como lo resalta con discernimiento un habitante, «pedir a los pobres de resistir a la pobreza y además tener a cargo las dificultades de los otros, es pedir demasiado».*"⁶⁶⁴

El debate sobre la participación de la población en la definición de los proyectos que afectan a su cotidiano se ha intensificado y acciones fueron puestas en marcha en Francia a partir de los años 60, a la vez que se desarrollaba la vida asociativa. Este proceso en España se desarrolló más intensamente en mediados de los años 70, cuando la extinción de la dictadura franquista abrió el camino hacia la legalización de las asociaciones de vecinos.

⁶⁶² Intervención del entonces Primer Ministro, Michel Rocard, en el Encuentro Nacional «Développement Solidarité» de la Caisse des Dépôts et Consignations, en 25 de octubre de 1990 (Citado en/ In: DELARUE, Jean Marie. *Banlieues en...* Op. cit., p. 86)

⁶⁶³ La remodelación de barrios de Madrid es un ejemplo de este hecho, una vez que la primacía a la garantía de una vivienda digna ha impedido que cuestiones de mayor amplitud - como la integración urbana de los barrios o la ruptura de la monofuncionalidad de los mismos - tuvieran la necesaria consideración. No obstante, cabe acordar que las circunstancias y el carácter provisional de los procedimientos en el inicio del programa han sido factores que intensificaron esta tendencia de la población (Ver CUADRO IV).

⁶⁶⁴ DELARUE, Jean Marie. *Banlieues en...* Op. cit., p. 86-87.

En Francia, **la importancia de la participación de los residentes** en las intervenciones llevadas a cabo en los *grands ensembles* entre 1981 y la actualidad permanece como prioritaria en el discurso en todo el proceso. Sin embargo, los resultados alcanzados han sido puntuales y una gran parte de las operaciones llevadas a cabo en los barrios no ha movilizado la población en los niveles deseados.

El COMISSARIAT GENERAL DU PLAN, en el análisis de los resultados de la participación de la población hasta el final del X Plan (1993) constata que "*se hace necesario sobrepasar la simple demanda de participación de los habitantes. Hay que dar a la ciudadanía los medios de su ejercicio, con los riesgos que la misma comporta.*" Sin embargo subraya que, "*si todos concordan con la necesidad de relanzar la democracia local, no hay consenso sobre los medios para lograrla.*"⁶⁶⁵

En España, la participación ciudadana en las políticas de recuperación de los polígonos de viviendas sociales ha tenido su punto máximo en la Remodelación de Barrios de Madrid. Además, las asociaciones vecinales se han hecho muy presentes en muchas otras acciones de remodelación y de reparaciones extraordinarias llevadas a cabo en los años 80, no obstante, en general pautándose en una relación de disputa y confrontación entre administración y asociaciones. Procesos de concertación y partenariado han sido muy raros y puntuales en el desarrollo de las políticas de recuperación de los polígonos de vivienda de España hasta la actualidad⁶⁶⁶.

El tema de la participación de la población en la definición y desarrollo de las políticas públicas comprende un marco teórico amplio y conlleva a dificultades concretas de evaluar los resultados alcanzados.

Por esta razón, y atendiendo a las limitaciones y enfoques de este estudio, se buscará a continuación concentrarse en la **definición de directrices básicas para una propuesta de participación vinculada a políticas de recuperación de polígonos de viviendas y *grands ensembles*.**

La participación de la población debe estar vinculada a las diversas propuestas de estrategias y de acciones a emprender. Por tanto, **la amplitud de acciones que se proponen en este estudio** - que van desde los proyectos urbanos para la integración física y funcional hasta los proyectos sociales, los cuales también varían desde los más amplios y técnicos hasta los de mayor relación con la población local - **requiere niveles diferenciados de participación de la población.**

Esta diferencia en la amplitud de los problemas y de las políticas hacia ellos volcadas favorece el incentivo a la participación de los residentes de los polígonos de vivienda y *grands ensembles* a dos niveles distintos:

⁶⁶⁵ COMISSARIAT GENERAL DU PLAN. *Villes...* Op. cit., p. 60.

⁶⁶⁶ Teniendo en cuenta lo observado a través de los barrios de referencia de este estudio en Madrid y Barcelona.

- **al nivel del barrio**, visando contribuir en la transformación y en el desarrollo de su hábitat ;
- **al nivel de la ciudad**, buscando participar en la definición de las directrices de las políticas volcadas hacia el barrio e incentivando el ejercicio de la ciudadanía.

Al nivel del barrio una serie de acciones deben ser llevadas a cabo en el sentido de **incentivar la participación de los residentes en general en la transformación y en la gestión cotidiana de su barrio**, a la vez, que acciones específicas deben visar a la **participación como elemento de combate a la exclusión**, visando a los colectivos más desfavorecidos.

Un primer aspecto a tener en cuenta para alcanzar a estos objetivos es la necesidad de crear en los barrios condiciones básicas para **facilitar la información, la comunicación y el intercambio entre los residentes y entre la administración y residentes**, lo que requiere:

- implantar **locales de información y acogida** a los residentes y diversificar los **locales de participación**;
- **favorecer a la vida asociativa**, especialmente a través de la promoción de actividades culturales y sociales;
- desarrollar **medios de expresión y comunicación locales**, como las radios locales o escolares, los periodicos y folletos divulgativos de barrio.

La **información al alcance de los residentes** debe versar sobre todos los aspectos de las políticas públicas con incidencia en estos barrios, así como en el funcionamiento de la administración y de los servicios prestados a las comunidades en general. El conocimiento de las propuestas y proyectos a ser desarrollados en los barrios deben estar también al alcance de todos sus residentes, independientemente de su mayor o menor comprometimiento en una participación activa en las acciones puestas en marcha.

La **vida asociativa y los locales y medios de expresión y comunicación locales** pueden ser elementos básicos a facilitar la cohesión social en los barrios. No obstante, para lograr un tejido de asociaciones actuantes y fortalecidas hace falta, a través de las políticas locales, facilitar el acceso a la financiación de las acciones propuestas por las mismas⁶⁶⁷. Acciones de formación y de animación cultural y social pueden ser desarrolladas con

⁶⁶⁷ En Francia, fue instituido el «1% ciudadanía» o «1% asociativo», que corresponde a la obligación de destinar el 1% de los recursos invertidos localmente por la política DSU en el apoyo a las asociaciones locales, con el objetivo de financiar acciones, formar sus militantes y responsables, acceder a medios y facilidades de investigación sobre la realidad local y al apoyo técnico, visando a una mejor performance de las asociaciones frente a las demandas y ofertas de la política de desarrollo social urbano (Cf. DELARUE, Jean Marie. Banlieues en... Op. cit.).

resultados muy satisfactorios por las asociaciones locales, basándose especialmente en el desarrollo de proyectos de iniciativa de los residentes.⁶⁶⁸

Las dificultades de expresión que conllevan a manifestaciones negativas y violentas, sinónimo y manifestación de la exclusión social, deben ser minimizadas por una acción de amplitud que ataque al amplio abanico de problemas que conllevan a esta situación. No obstante, para el desarrollo de una capacidad de expresión positiva y constructiva de estos colectivos, acciones coordinadas en los campos de la educación y cultura deben ser desarrolladas como base para una integración gradual en actividades asociativas y participativas que permitirán la evolución de la postura individual y del grupo hacia la ciudadanía.

Un segundo aspecto básico es **hacer viable y fomentar la participación de los residentes en la gestión local de proyectos y acciones puestos en marcha en el barrio.**

Para tanto es necesario que las siguientes acciones y medidas sean puestas en marcha:

- crear una **instancia de concertación, gestión y participación en el barrio** para la puesta en marcha de la política de intervención local;
- favorecer una **participación activa apoyada sobre proyectos concretos**, que influyan en el cotidiano de los residentes y sobre iniciativas locales de los habitantes;
- facilitar la **participación de los residentes en la gestión de los servicios públicos.**

En primer lugar, el objetivo mayor que se busca a través de las políticas de recuperación propuestas en este estudio es mantener el carácter residencial y la función social del parque de viviendas. Por tanto, la existencia de un usuario concreto, con necesidades y aspiraciones concretas debe ser llevada en cuenta en la concepción y desarrollo de las estrategias y acciones a ser emprendidas.

En definitiva, la participación de los residentes en la transformación de su hábitat se constituye en elemento fundamental para **garantizar el acercamiento de las propuestas a las necesidades locales**, a la vez que es elemento propulsor de una **mayor cohesión social en el barrio**, de una **mayor responsabilidad de los residentes en cuanto a los resultados alcanzados** y de un **ejercicio hacia la consolidación de una postura ciudadana.**

⁶⁶⁸ Se han visto acciones en este sentido en el Plan de Prevención de la Delincuencia y Marginación Social de Madrid, en las Acciones Integradas de Barcelona y en las políticas DSQ, DSU y en la Política de la Ciudad en Francia.

No obstante, cabe subrayar la **necesidad de permitir niveles de participación diferenciados, a ser ejercidos según la voluntad, disponibilidad y capacidad personal de los residentes**, garantizando su representatividad en las instancias de concepción y gestión de las políticas y acciones.

Ya se ha subrayado las dificultades iniciales de promover una participación pautada en temas más amplios al nivel del barrio o de su inserción en la ciudad, haciéndose más urgente y concreto para los residentes volcarse hacia problemas más inmediatos y cotidianos. En este sentido, **el estímulo a la participación debe apoyarse en un primer momento sobre proyectos concretos, que influyan en estos problemas y necesidades cotidianos.**

La participación activa de los residentes en estos proyectos debe darse desde su concepción hasta su puesta en marcha y evaluación, permitiéndoles entender la complejidad de los condicionantes que interfieren en los resultados de estas acciones, como un primer paso para entender y concebir acciones mucho más amplias al nivel del barrio o de la ciudad. Además, es importante permitir y preservar la autonomía de las iniciativas de los habitantes dándoles soporte técnico y metodológico para elaborar y poner en marcha sus propios proyectos. Las *Regies de Quartier*, en Francia, y la gestión comunitaria de servicios sociales, como las guarderías, ayudas domiciliarias a ancianos o enfermos, etc., que ya han sido citados anteriormente, son ejemplos de proyectos ya implementados con resultados positivos frente a la comunidad local.

Tanto en España (en Barcelona, específicamente) como en Francia, y en especial en ésta a través de los «proyectos de servicio público de barrio», se ha buscado **facilitar la participación de la población en la gestión de los servicios públicos**, pasando de la simple postura de usuario y consumidor hacia la de agente capaz de interferir en la calidad y características de los servicios prestados o de participar en la prestación de los servicios.

No obstante la importancia de la participación en la definición de los temas de la política local en los barrios, la amplitud de políticas que se proponen para los polígonos de vivienda social y *grands ensembles*, sobrepasando sus límites territoriales y articulándose a las políticas municipales urbana, social y económica, **la participación al nivel de la ciudad** se hace también imprescindible para garantizar los intereses locales en la definición de las directrices, programas y proyectos de las políticas municipales volcadas hacia el barrio.

En este sentido, es importante **garantizar la representatividad de los residentes de los polígonos y *grands ensembles* en la concepción, seguimiento y gestión de la política de intervención en su barrio al nivel de la ciudad, especialmente a través de la representatividad de las asociaciones locales.**

En decurrencia, se vuelve a destacar la importancia del fomento a la vida asociativa y a la formación de los responsables de las asociaciones como forma de hacer más efectiva, respectivamente, la representatividad de los residentes y la capacidad de las asociaciones de interceder y contribuir con las políticas al nivel de la ciudad, garantizando resultados significativos para su barrio.

La **evolución de los niveles de participación de la población**, desde la participación o promoción de las actividades de animación cultural y social, hasta el empeño voluntario en proyectos locales y el ejercicio de la representación frente a instancias de concertación y gestión pueden favorecer un camino seguro hacia la **consolidación de una ciudadanía activa**⁶⁶⁹, en un creciente de enfoques, que evoluciona desde la solución de los problemas individuales hasta la comprensión e incidencia sobre los problemas del barrio, de una comunidad, de la ciudad en su globalidad, de la región donde se ubica y así por delante.

⁶⁶⁹ El concepto más clásico de ciudadanía fue pautado en el hecho de ser miembro de una comunidad con derechos legales, derechos de participación en la vida política y de preservación de la propiedad. A este concepto formal, las democracias occidentales fueron llenando de contenidos sociales, hasta que el concepto de la ciudadanía activa se consolida con base en la participación en esa comunidad (Cf. CAM / CONSEJERÍA DE INTEGRACIÓN SOCIAL. El Ingreso... Vol. 2. Op. cit.).

TABLA 94 Resumen de las acciones básicas para la integración social de polígonos de vivienda social y *grands ensembles*.

AMBITO / NIVEL DE INTERVENCION	LINEAS DE INTERVENCION	ACCIONES BASICAS
Integración sociocultural	<ul style="list-style-type: none"> • acciones visando a la formación, a través de la educación y cultura; 	<ul style="list-style-type: none"> - proposición de proyectos educativos especiales y de un modelo pedagógico que tenga en cuenta las demandas y el contexto social de los alumnos, buscando acercarse de su realidad; - programas de combate al analfabetismo y de seguimiento escolar; - aumento del potencial de difusión cultural por la ubicación de equipamientos; - apoyo a la participación de los residentes en proyectos culturales individuales y colectivos; - financiación de proyectos culturales de las asociaciones locales; - fomento a la iniciativa artística a través de cursos y talleres de artes plásticas;
	<ul style="list-style-type: none"> • acciones visando a la mejora de la calidad de vida; 	<ul style="list-style-type: none"> - adaptación de los servicios sociales basada en una visión universalista de los servicios, no obstante acompañada de mediadas de acción positiva hacia los sectores más desfavorecidos; - adaptación y recualificación de los servicios públicos teniendo en cuenta su eficacia y su adaptación a los usuarios, asegurando y adaptando la prestación, explicitando reglas y aceptando la coproducción; - acercar la gestión de las viviendas a los residentes, facilitando la información y comunicación entre residentes y organismo gestor; - atención a necesidades específicas de los estratos más desfavorecidos en cuanto a la vivienda, a través de programas especiales de ayuda; - facilitar a los residentes el acceso a los servicios públicos de salud y promover acciones de prevención a la salud relacionados a las características de los residentes; - acciones específicas de combate y prevención al uso y dependencia de las drogas; - acciones de combate a la inseguridad ciudadana a través de: <ul style="list-style-type: none"> - acciones de prevención y represión de la delincuencia; - reordenación y rehabilitación de las áreas peligrosas; - desarrollo de actividades económicas y sociales en los barrios; - mejora y acercamiento de la gestión urbana y de las viviendas a la población residente; - acción social visando a la prevención e integración de los grupos de riesgo;
	<ul style="list-style-type: none"> • acciones visando a la integración de los grupos de riesgo (jóvenes, extranjeros, gitanos y otros); 	<ul style="list-style-type: none"> - acciones visando a la información y participación de los grupos de riesgo; - las acciones específicas en los campos de la educación, cultura, salud, vivienda y de la capacitación profesional deben ser llevadas a cabo dentro de programas basados en los problemas específicos de estos colectivos y en un seguimiento individualizado; - acciones de prevención de la delincuencia y de la toxicomanía;

TABLA 94 Continuación

AMBITO / NIVEL DE INTERVENCION	LINEAS DE INTERVENCION	ACCIONES BASICAS
Integración económica	<ul style="list-style-type: none"> • la integración laboral; 	<ul style="list-style-type: none"> - ver acciones propuestas en en la TABLA X sobre integración laboral, en <ul style="list-style-type: none"> - formación y capacitación laboral de los residentes; - creación de un sector de economía social;
	<ul style="list-style-type: none"> • la integración por programas de renda mínima garantida; 	<ul style="list-style-type: none"> - implantación de programas de renda mínima garantida;
Participación y ciudadanía	<ul style="list-style-type: none"> • creación de canales institucionales y civiles para la participación activa de la población; 	<ul style="list-style-type: none"> - implantación de locales de información y acogida y locales de reuniones y asambleas; - favorecer a la vida asociativa; - desarrollar medios de expresión y comunicación locales; - crear una instancia de concertación, gestión y participación en el barrio para la puesta en marcha de la política de intervención local; - proposición de proyectos concretos con base en las demandas e iniciativas locales de los habitantes, promoviendo su participación en la concepción y puesta en marcha de las acciones; - facilitar la participación de los residentes en la gestión de los servicios públicos; - garantizar la representatividad de los residentes en la concepción, seguimiento y gestión de la política de intervención en su barrio al nivel de la ciudad, especialmente a través de la representatividad de las asociaciones locales.

Fuente : Elaboración propia.

No obstante, para que las directrices propuestas puedan fomentar la participación y alcanzar el ejercicio pleno de la ciudadanía es imprescindible asegurar unas condiciones de vida suficientes que servirán de soporte para esta evolución.

Por tanto, se afirma que *"a la ciudadanía van asociados unos derechos y unos deberes, tanto en el aspecto legal como en el aspecto político y también en el aspecto social. La clave de la participación y la clave de ese concepto de ciudadanía es que no debemos entenderla exclusivamente como una serie de derechos o de deberes legales o políticos, sino que también (...) **son importantes una serie de condiciones económicas y sociales que hacen posible esa participación.** Es decir, si no se cumplen un mínimo de condiciones básicas, no hay ciudadanía. A todos aquellos que se encuentran debajo de esas condiciones se les está negando el derecho a ser ciudadano."*⁶⁷⁰

En definitiva, se puede afirmar que **no hay ciudadanía sin participación y no hay participación sin unas condiciones mínimas de integración sociocultural y económica que le den soporte.**

Es en este sentido que **las estrategias y acciones que visan a la integración social a través de la educación, cultura, calidad de vida, integración de grupos excluidos e integración laboral no pueden estar desarticuladas de estrategias que visen a la participación de la población en la concepción y puesta en marcha de las mismas.**

Se establece, por tanto, una relación causa / efecto entre los niveles de intervención "integración sociocultural y económica" y "participación y ciudadanía": **una vez que la base de condiciones socioeconómicas favorece el ejercicio de la ciudadanía, por otro lado, la participación se hace imprescindible para que la expresión de las reales necesidades de la población sea elemento básico en la concepción de las acciones para su integración sociocultural y económica.**

En la TABLA 94, se presenta un resumen de las acciones básicas propuestas con vistas a alcanzar la integración social de los polígonos de vivienda social y *grands ensembles* y de sus residentes.

Así, del análisis de las estrategias y líneas de intervención propuestas en este estudio para la integración social de los polígonos de viviendas y *grands ensembles*, se puede traer a la luz la definición de algunos condicionantes básicos para una política eficaz, es decir:

⁶⁷⁰ CAM / CONSEJERÍA DE INTEGRACIÓN SOCIAL. *El Ingreso ...* Vol. 2. Op. cit., p. 9 (Obs.: negrita del autor de este estudio).

- la **complementaridad y coordinación entre las diferentes acciones que visan a la integración sociocultural y económica, y de éstas con las estrategias de participación de la población;**
- la **complementaridad y coordinación entre las acciones para la integración social con las estrategias para la integración física y funcional** del polígono de viviendas o *grand ensemble*;
- la necesidad de un **modelo de gestión** que asegure el **partenariado** como condición básica para promover la **complementaridad y coordinación de acciones en los diversos ámbitos y asegurar la participación popular en la concepción y puesta en marcha de las políticas.**

3.5. La gestión de la recuperación.

Se ha visto en los capítulos anteriores, que una solución efectiva para los problemas que se presentan en la actualidad en los polígonos de vivienda social y *grands ensembles* necesitan una política muy amplia e integrada para solucionar a la vez a la diversidad de problemas que se imponen.

Por otro lado, **una serie de problemas guardan entre si una relación muy estrecha** que va a materializarse en el contexto urbano de los polígonos de viviendas y *grands ensembles* en un ambiente urbano deteriorado, sin calidad y animación urbanas, con problemas vinculados a la inseguridad y violencia y ubicado a las espaldas de la ciudad: se configura, por tanto, la triple ruptura ya explicitada - **ruptura física, ruptura funcional y ruptura social.**

En contraposición a esta situación, una serie de estrategias, niveles y líneas de intervención y acciones básicas han sido propuestas en los tres capítulos anteriores visando, a la vez, a la **integración física**, a la **integración funcional** y a la **integración social** de los polígonos de vivienda social y *grands ensembles*.

No obstante, como se citó en el capítulo 3.1., el estudio de estas tres dimensiones separadamente se ha hecho por cuestiones metodológicas, debido a la amplitud y complejidad que el tema adquiere en cada una de ellas. Sin embargo, una serie de indicaciones y conclusiones se han sacado en estas tres dimensiones que acercan e interrelacionan las distintas estrategias propuestas.

El análisis de la totalidad de las acciones propuestas (Ver TABLAS 85, 86, y 94) ha permitido comprobar que **algunos objetivos comunes se presentan dentro de los ámbitos de la integración física, funcional y social** (Ver TABLA 95). En este sentido cabe ratificar que, para alcanzar a la solución plena y efectiva de estos problemas, sólo será posible mediante una acción complementaria y coordinada en estos tres ámbitos.

Un primer objetivo común que perpassa a los tres ámbitos es la **búsqueda de la calidad de vida para el área**. Las acciones de recuperación física, tanto al nivel de las viviendas como al nivel urbano se han comprobado imprescindibles para alcanzar a la calidad de vida en los polígonos de viviendas y *grands ensembles*, no obstante, su acción aislada se ha hecho insuficiente en gran parte de los casos. La **calidad de vida urbana** requiere, por tanto, un enfoque más amplio que abarca tanto a la posibilidad de acceso y usufructo de la riqueza social y tecnológica que las ciudades ofrecen por una comunidad como por la garantía de un ambiente con menor grado de degradación y precariedad. En este sentido, las estrategias de integración funcional y social se hacen imprescindibles para dotar el área de las funciones, usos y una red de relaciones sociales que serán el soporte para el cambio de imagen y para promover un mejor disfrute de su nueva calidad física.

Un segundo objetivo, que se hace imprescindible para alcanzar a la integración de los polígonos de vivienda social y *grands ensembles* a la ciudad, es la **dinamización económica y urbana** del área. Este objetivo, por su vez, tiene como acción básica e imprescindible el fomento a la implantación de empresas y servicios en los barrios que puedan atender a las demandas locales y, principalmente, traer para el área nuevos consumidores y usuarios. No obstante, las políticas de fomento a la implantación de empresas privadas no tendrán resultado si una serie de condiciones básicas de entorno, de calidad urbana y de seguridad ciudadana no estén garantizadas. Las condiciones de seguridad tienen, a su vez, relación estrecha con el clima social y las condiciones de integración social, laboral y económica de los residentes. Otra vez se verifica la necesaria articulación de las estrategias de integración física, funcional y social.

Un tercer objetivo, la garantía de la **seguridad ciudadana** en los polígonos y *grands ensembles* es condición necesaria para lograr tanto la calidad de vida en estas áreas como para garantizar que los nuevos usos - sociales, culturales, económicos y otros - puedan consolidarse y propiciar la dinamización económica y urbana del área. A pesar de la seguridad ciudadana depender en especial de acciones en el ámbito de la integración social, acciones de integración física y funcional articuladas a las primeras pueden ampliar los resultados alcanzados.

Como se ha visto, a pesar de que, para alcanzar a los tres objetivos citados - **calidad de vida urbana, dinamización económica y urbana y seguridad ciudadana** - se hace necesario apoyarse en especial en uno de los ámbitos de intervención (**la integración física es condición básica para la calidad de vida urbana, las acciones de integración funcional para la dinamización económica y urbana, y las estrategias de integración social para lograr a la seguridad ciudadana**), las acciones en los dos otros ámbitos de intervención son siempre complementares y necesarias para alcanzar a resultados realmente efectivos.

ALTERNATIVAS Y ESTRATEGIAS DE INTERVENCION. España y Francia.

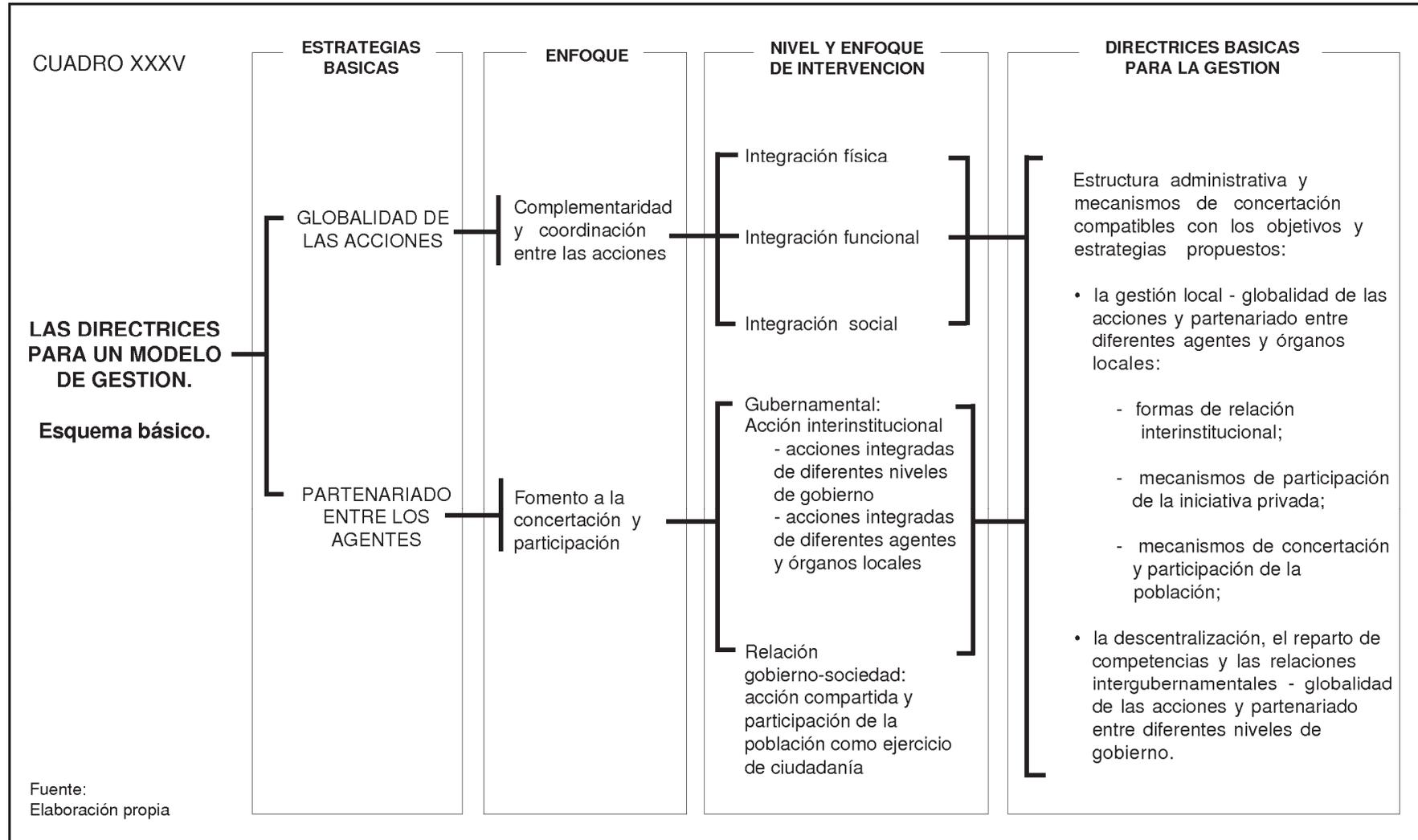
TABLA 95 Relación de las acciones articuladas que visan a objetivos comunes dentro de los ámbitos de la integración física, funcional y social.

OBJETIVOS COMUNES	INTEGRACION FISICA	INTEGRACION FUNCIONAL	INTEGRACION SOCIAL
CALIDAD DE VIDA	<ul style="list-style-type: none"> - recuperación de las viviendas: <ul style="list-style-type: none"> - proyectos coordinados de rehabilitación mediana, profunda y de sustitución puntual de edificios; - proyectos de cambios de usos en plantas bajas; - proyectos específicos de rehabilitación de los grandes bloques de viviendas; - articulación de proyectos de rehabilitación con edificios de nueva construcción; 	<ul style="list-style-type: none"> - transformación de las viviendas en planta baja en locales para la implantación de nuevos usos; - implantar servicios y comercio vecinal, servicios públicos de barrio y empresas públicas que prestan servicio a la comunidad local en áreas de actividades vinculadas a las viviendas, ubicadas esparcidamente y abarcando a todo el polígono; - implantación de guarderías públicas, privadas o comunitarias y escuelas para garantizar la guardia de los niños y hacer viable el trabajo de sus padres; 	<ul style="list-style-type: none"> - acercar la gestión de las viviendas a los residentes, facilitando la información y comunicación entre residentes y organismo gestor; - atención a necesidades específicas de los estratos más desfavorecidos en cuanto a la vivienda, a través de programas especiales de ayuda y seguimiento; - apoyo a los proyectos individuales de los residentes para la creación de empresas y servicios; - incentivo a la creación de un sector de economía social;
	<ul style="list-style-type: none"> - instalación y/o mejora de equipamientos y dotaciones: <ul style="list-style-type: none"> - mejora de la accesibilidad de los equipamientos y de su integración en su entorno urbano; 	<ul style="list-style-type: none"> - implantación de equipamientos urbanos (sanitario, asistencial, escolar, cultural, de esparcimiento y ocio, administrativo o de abastecimiento) como polos de animación, para atender a demandas de territorios más amplios que el polígono; 	<ul style="list-style-type: none"> - adaptación de los equipamientos para atender a las necesidades de los residentes a través de: <ul style="list-style-type: none"> - proposición de proyectos educativos y modelos pedagógicos especiales; - programas de combate al analfabetismo y de seguimiento escolar y apoyo a la participación de los residentes en proyectos culturales; - adaptación y recualificación de los servicios sociales y servicios públicos; - facilitar a los residentes el acceso a los servicios públicos de salud y promover acciones de prevención a la salud y al uso y dependencia de las drogas; - implantación de locales de información y acogida, de reuniones y de asambleas; - favorecer a la vida asociativa; - desarrollar medios de expresión y comunicación locales;
	<ul style="list-style-type: none"> - proyecto de rehabilitación urbana del barrio, en especial de los espacios exteriores; 	<ul style="list-style-type: none"> - transformar el espacio público en soporte de la vida local y de la revitalización del barrio 	<ul style="list-style-type: none"> - realizar acciones de animación culturales, deportivas y de ocio en el barrio;

TABLA 95 Continuación.

OBJETIVOS COMUNES	INTEGRACION FISICA	INTEGRACION FUNCIONAL	INTEGRACION SOCIAL
DINAMIZACION ECONOMICA Y URBANA	<ul style="list-style-type: none"> - proyecto de recalificación del barrio a través de: <ul style="list-style-type: none"> - recomposición urbana (derribo y nueva construcción); - cambios en el esquema de uso y ocupación del suelo; - creación o potenciación de ejes viarios estructurantes; - recuperación de los edificios con cambio de uso en las plantas bajas; - proyectos urbano y arquitectónico de las Zonas de Actividades Económicas; 	<ul style="list-style-type: none"> - facilitar la implantación de empresas de carácter privado (comercio y servicios) que puedan servir a mercados más amplios que el barrio a través de: <ul style="list-style-type: none"> - la creación y gestión de las Zonas de Actividades Económicas; - creación de agencias de desarrollo local; - apoyo a la creación de nuevas empresas locales; - definición de incentivos fiscales para la implantación de empresas en los barrios y para las ya implantadas; - dotar el barrio de una red de transportes eficiente y promover los transportes colectivos a través de un proyecto que conecte los polígonos con otras áreas de importancia económica y social, dentro del enfoque de la ordenación del territorio; 	<ul style="list-style-type: none"> - acciones en el ámbito de la formación (educación y cultura) como base para la calificación profesional de los residentes; - favorecer a la integración laboral de los residentes a través de: <ul style="list-style-type: none"> - creación de programas de formación y capacitación laboral, de carácter más amplio, para la población en general y más específico, volcado hacia colectivos que presentan problemas más agudos de integración laboral; - apoyo a proyectos individuales y a la creación de empresas por los residentes; - creación de las Empresas Intermediarias, Empresas de Inserción o Escuelas-Taller;
SEGURIDAD CIUDADANA	<ul style="list-style-type: none"> - reordenación y rehabilitación de las áreas públicas peligrosas; 	<ul style="list-style-type: none"> - desarrollo de actividades económicas y sociales en los barrios como medida para aumentar el control social sobre los espacios públicos; 	<ul style="list-style-type: none"> - acercar la gestión urbana y de las viviendas a los residentes para combatir las depredaciones y el vandalismo; - acciones de prevención y represión de la delincuencia y de las drogas; - acción social visando a la prevención y la integración de los grupos de riesgo;
INTEGRACION A LA CIUDAD	<ul style="list-style-type: none"> - articular las transformaciones urbanas previstas en los documentos del urbanismo operacional con las estrategias de integración urbana, funcional y económica de los barrios desfavorecidos; - elaboración de Proyectos Parciales de Ciudad o de Proyecto General de Ciudad como base para la intervención; 	<ul style="list-style-type: none"> - planeamiento municipal de las actividades, en especial de las generadoras de empleo y renta; 	<ul style="list-style-type: none"> - crear una instancia de concertación, gestión y participación en el barrio; - garantizar la representatividad de los residentes en la concepción, seguimiento y gestión de la política de intervención en su barrio al nivel de la ciudad, especialmente a través de la representatividad de las asociaciones locales.

Fuente: Elaboración propia.



Finalmente, el objetivo básico para lograr a la recuperación de los polígonos de vivienda social o *grands ensembles* definido por este estudio (Ver CUADRO XV) es la **integración del polígono a la ciudad**. Para tanto, la puesta en marcha de las acciones de integración física, funcional y social que promueven a **la calidad de vida urbana, a la dinamización económica y urbana y a la seguridad ciudadana** deben ser buscadas en paralelo con acciones más amplias en el área del planeamiento urbano y económico municipal y en el ámbito de la participación ciudadana en la gestión urbana, de los servicios y de los proyectos específicos para los barrios.

Por lo hasta aquí discurrido, se verifica que para la definición de una **política de recuperación de los polígonos de vivienda social y *grands ensembles***, la amplitud de problemas que se presentan requiere una acción integrada que consagra y prioriza como estrategia básica **la globalidad de las acciones** (Ver CUADRO XXXV).

TABLA 96 Resumen de las principales políticas sectoriales que apoyan a las estrategias de integración física, funcional y social propuestas.

INTEGRACION FISICA	<ul style="list-style-type: none"> - Vivienda; - Política urbana; - Medio ambiente; - Obras públicas;
INTEGRACION FUNCIONAL	<ul style="list-style-type: none"> - Planificación económica; - Ordenación del territorio; - Transportes;
INTEGRACION SOCIAL	<ul style="list-style-type: none"> - Educación; - Cultura; - Deporte; - Sanidad; - Trabajo; - Asistencia social; - Seguridad pública; - Justicia.

Fuente: Elaboración propia.

Esta **acción global**, abarcando a los ámbitos de la integración física, funcional y social, requiere por tanto una **complementaridad y coordinación de diferentes políticas sectoriales** que ya han sido vistas con detalle en los capítulos anteriores.

En la TABLA 96 se verifica que la amplitud de las políticas que inciden en una política de integración de barrios desfavorecidos abarca a un amplio espectro de las políticas públicas, conllevando a una **acción de carácter multidisciplinar, interinstitucional e intergubernamental**.

ALTERNATIVAS Y ESTRATEGIAS DE INTERVENCION. España y Francia.

TABLA 97 Descentralización en Francia y España: La repartición de las competencias en las principales materias que dicen respecto a la política de integración de barrios desfavorecidos.

ENTES TERRITORIALES ----- MATERIAS	ESPAÑA			FRANCIA			
	ESTADO	COMUNIDADES AUTONOMAS (C.A.)	MUNICIPIOS (AYUNTAMIENTO)	ESTADO	REGION	DEPARTAMENTO	MUNICIPIO (COMUNA)
JUSTICIA	•Administración de la justicia	•Administrar medios adscritos a la justicia	-	• Administración y financiación de la justicia;	-	-	• Cesión de locales y muebles para los servicios judiciares;
PLANIFICACION, ECONOMIA Y HACIENDA	• Planificación general de la actividad económica; • Hacienda general y Deuda del Estado;	• Administración de la Deuda de la C.A y de tributos estatales cedidos; • Legislar e administrar el fomento al desarrollo económico de la C.A., los tributos y la estadística;	-	• Elaboración del Plan Nacional: ordenación del territorio y desarrollo económico;	• Participación en la elaboración del Plan Nacional; • Elaboración del Plan Regional; • Elaboración del Plan Natural Regional;	-	• Acuerdos intermunicipales de desarrollo y ordenación;
URBANISMO Y VIVIENDA	-	• Legislar y administrar la ordenación del territorio, el urbanismo y vivienda en la C.A.;	• Urbanismo, vivienda, parques y jardines, pavimentación de vías públicas urbanas y conservación de caminos rurales;	• Fijación del perímetro de los Esquemas Directores Intermunicipales; • Control de las prescripciones del Plan de Ocupación del Suelo y de la institución de su revisión; • Definición de las zonas de protección del patrimonio	• Parecer sobre la definición de las zonas de protección del patrimonio arquitectural y urbano; • Acompañar las operaciones municipales en materia de vivienda y definir prioridades para movilizar recursos;	-	• Elaboración de Esquemas Directores Intermunicipales, Plan de Ocupación del Suelo y concesión del permiso de construir y otros; • Acuerdo sobre la definición de las zonas de protección del patrimonio arquitectural y urbano;

**LOS POLIGONOS DE VIVIENDA SOCIAL:
Perspectivas hacia su recuperación en España, Francia y Brasil.**

TABLA 97 Continuación;

ENTES TERRITORIALES ----- MATERIAS	ESPAÑA			FRANCIA			
	ESTADO	COMUNIDAD AUTONOMA (C.A.)	MUNICIPIO (AYUNTAMIENTO)	ESTADO	REGION	DEPARTAMENTO	MUNICIPIO (COMUNA)
URBANISMO Y VIVIENDA (Cont.)	-	-	-	arquitectural y urbano; •Ayudas en materia de vivienda;	-	-	• Definición de los programas prioritarios de vivienda
MEDIO AMBIENTE	• Legislación básica de protección del medio ambiente;	• Normas adicionales de protección; • Legislar y administrar sobre montes, aprovechamiento forestal, actividades molestas y espacios naturales protegidos;	• Protección del medio ambiente;	• Protección de los espacios naturales y recursos naturales, preservación de las especies animales y vegetales y de los equilibrios biológicos; • Creación de las reservas naturales	• Creación de los parques naturales regionales; • Definición de prescripciones sobre medio ambiente en los documentos regionales de ordenación del territorio ; • Cooperación fronteriza;	• Elaboración del Plan Departamental de paseo y caminata; • Preservación de los caminos rurales de paseo y caminata;	• Lucha contra la polución; • Definición de prescripciones sobre medio ambiente en el Plan de Ocupación del Suelo; • Proposición de la delimitación de perímetro para la protección de reservas naturales;
OBRAS PUBLICAS	• Obras públicas de interés general o que afecte a más de una C.A;	• Obras públicas de interés de la C.A.; • Carreteras y ferrocarriles interiores a la C.A;	• Servicios públicos: mercados, agua, alumbrado, limpieza y residuos;	s.d.	s.d.	s.d.	s.d.
TRANSPORTES	• Transito y transporte aereo; • Aeropuertos y puertos de interés general; • Ferrocarriles y	• Legislar y administrar aeropuertos y puertos de interés de la C.A., transportes que	• Ordenación del tráfico de vehículos y personas en las vías urbanas; • Transportes	• Puertos maritimos y fluviales de interés nacional;	• Competencia facultativa de creación de canales y puertos fluviales;	• Puertos de comercio y pesca; • Financiación y organización de los transportes escolares fuera	• Puertos de recreo o deportivos; • Financiación y organización de los transportes

ALTERNATIVAS Y ESTRATEGIAS DE INTERVENCION. España y Francia.

TABLA 97 Continuación;

ENTES TERRITORIALES ----- MATERIAS	ESPAÑA			FRANCIA			
	ESTADO	COMUNIDAD AUTONOMA (C.A.)	MUNICIPIO (AYUNTAMIENTO)	ESTADO	REGION	DEPARTAMENTO	MUNICIPIO (COMUNA)
TRANSPORTES (Cont.)	transportes terrestres que transcurran el territorio de más de una C.A.;	discurran por la C.A., transportes marítimo y fluvial; • Administrar transportes que discurran por más de una C.A.;	públicos de viajero;	-	-	del perímetro de los transportes urbanos;	escolares en el perímetro de los transportes urbanos;
TRABAJO	• Legislación laboral;	• Administrar relaciones de trabajo, regulación al empleo, formación profesional ocupacional y las cooperativas y sociedades anónimas laborales;	-	• Elección y localización de acciones de ámbito general;	• Parecer sobre la elección y localización de acciones de ámbito general; • Puesta en marcha de acciones de formación profesional; • Programa regional de formación profesional continuada;	-	-
SANIDAD	• Bases para la coordinación general de la sanidad; • Sanidad exterior y legislación sobre productos farmacéuticos;	• Legislar y administrar la sanidad e higiene en la C.A.; • Administrar productos farmacéuticos;	• Participación en la gestión de la atención primaria a la salud;	• Control de la higiene pública; • Planificación, tutela y control de establecimientos sanitarios de competencia del estado; • Lucha contra la	-	• Visitas médicas; • Lucha contra la tuberculosis, el cancer y las enfermedades venereas; • Protección sanitaria de la familia y de la	• Higiene pública;

**LOS POLIGONOS DE VIVIENDA SOCIAL:
Perspectivas hacia su recuperación en España, Francia y Brasil.**

TABLA 97 Continuación;

ENTES TERRITORIALES ----- MATERIAS	ESPAÑA			FRANCIA			
	ESTADO	COMUNIDAD AUTONOMA (C.A.)	MUNICIPIO (AYUNTAMIENTO)	ESTADO	REGION	DEPARTAMENTO	MUNICIPIO (COMUNA)
SANIDAD (Cont.)	-	-	-	toxicomania y el alcoholismo;	-	infancia;	-
EDUCACION	<ul style="list-style-type: none"> Regulación de títulos académicos y profesionales; 	<ul style="list-style-type: none"> Legislar y administrar la educación en la C.A.; Administrar títulos académicos y profesionales; 	<ul style="list-style-type: none"> Participación en la enseñanza; 	<ul style="list-style-type: none"> Carta escolar y acción educativa; Programa anual de inversiones en educación; Gestión del personal; Nuevos gastos pedagógicos; 	<ul style="list-style-type: none"> Creación, construcción y manutención de los Liceos (instituto de segunda enseñanza); Organización de actividades educativas, deportivas y culturales complementares en los locales de enseñanza; 	<ul style="list-style-type: none"> Creación, construcción y manutención de los establecimientos de enseñanza primaria; Organización de actividades educativas, deportivas y culturales complementares en los locales de enseñanza; 	<ul style="list-style-type: none"> Creación, construcción y manutención de las escuelas elementares y maternas; Organización de actividades educativas, deportivas y culturales complementares en los locales de enseñanza;
CULTURA	<ul style="list-style-type: none"> Defensa del patrimonio cultural, artístico e monumental español; 	<ul style="list-style-type: none"> Legislar y administrar sobre patrimonio cultural, artístico y monumental de la C.A., museos, bibliotecas y archivos propios, deporte y ocio, e lengua propia; Administrar museos, bibliotecas y archivos estatales 	<ul style="list-style-type: none"> Patrimonio histórico y artístico; Cultura y deportes, ocio y turismo; 	<ul style="list-style-type: none"> Control técnico del Estado sobre acción cultural; 	<ul style="list-style-type: none"> Servicios culturales, bibliotecas y museos; 	<ul style="list-style-type: none"> Servicios culturales, bibliotecas y museos; 	<ul style="list-style-type: none"> Servicios culturales, bibliotecas y museos;

ALTERNATIVAS Y ESTRATEGIAS DE INTERVENCION. España y Francia.

TABLA 97 Continuación.

ENTES TERRITORIALES ----- MATERIAS	ESPAÑA			FRANCIA			
	ESTADO	COMUNIDAD AUTONOMA (C.A.)	MUNICIPIO (AYUNTAMIENTO)	ESTADO	REGION	DEPARTAMENTO	MUNICIPIO (COMUNA)
ASISTENCIA SOCIAL Y SEGURIDAD SOCIAL	<ul style="list-style-type: none"> • Legislación básica y régimen económico de la seguridad social; 	<ul style="list-style-type: none"> • Aprobar leyes y administrar la seguridad social; • Aprobar leyes y administrar la asistencia social y las instituciones públicas de protección de menores, política de infancia, juventud y mujer, tercera edad y minusválidos; 	<ul style="list-style-type: none"> • Asistencia social; 	<ul style="list-style-type: none"> • Prestaciones relacionadas a la SS y prestaciones que dependen de la solidaridad nacional: personas sin viviendas provisionales o en situación de inadaptación social; • Prestación de subsistencia y protección a la sanidad mental; • Planificación, tutela y control de establecimientos sociales estatales; 	-	<ul style="list-style-type: none"> • Ayuda social a la infancia, a la familia, a los minusválidos, a la tercera edad; • Protección maternal e infantil; • Servicio social departamental: tutela y control de los establecimientos sociales; 	<ul style="list-style-type: none"> • Participación financiera en los gastos del departamento; • Instrucción de los pareceres de ayuda social para las Oficinas de Ayuda Social;
SEGURIDAD PUBLICA	<ul style="list-style-type: none"> • Seguridad pública; 	<ul style="list-style-type: none"> • Policía autonómica; • Aprobar leyes y administrar la coordinación de policías locales, la protección civil y asociaciones; 	<ul style="list-style-type: none"> • Seguridad en lugares públicos; • Protección civil; 	<ul style="list-style-type: none"> • Control y mantenimiento de la Policía del Estado; 	-	-	<ul style="list-style-type: none"> • Control y mantenimiento de la Policía Municipal • Solicitación de la Policía del Estado, que actuará bajo la responsabilidad compartida entre el Alcalde y un representante del Estado.

Fuentes: Ver Nota pie de página nº 671

Observación: s.d. - sin datos.

En primer lugar, el **carácter multidisciplinar** conllevará a la necesidad de una acción conjunta de agentes de distintas formaciones profesionales y que tendrán enfoques diferenciados en el trato de los temas conciernen a las acciones.

El **carácter interinstitucional** se evidencia por la presencia, tanto a nivel local como en otros niveles de gobierno, de una amplitud de órganos con competencias específicas en las materias citadas.

A su vez, el **carácter intergubernamental** se define por el reparto de competencias entre los distintos niveles de gobierno con relación a estas políticas citadas, que se consolidó a partir de la descentralización administrativa puesta en marcha en Francia y España en los años 80 (Ver TABLA 97⁶⁷¹).

En esta perspectiva de acción, **la globalidad de acciones** que deben darse de manera complementaria y articulada sólo será posible a partir de la adopción de una segunda estrategia básica: **el partenariado entre los agentes**.

El **partenariado** es entendido como una **acción conjunta de diversos agentes**, pautada en un **consenso de objetivos comunes**, alcanzado a través de la **concertación** entre los mismos, y emprendida a través de la definición de **acciones coordinadas y complementarias**.

El partenariado se constituye, por tanto, a partir de la disposición de realizar una acción integrada y de la **definición de mecanismos e instancias de relación y concertación interinstitucional o intergubernamental**, permitiendo a la vez acciones integradas de diferentes niveles de gobierno y, al nivel local, acciones integradas de diferentes agentes y órganos locales, incluyéndose la participación de la iniciativa privada.

Por otro lado, la amplitud de la política propuesta requiere además de la acción integrada gubernamental e institucional, la creación de **mecanismos que faciliten la relación gobierno-sociedad**, permitiendo que la participación de la población sea garantizada.

Consolidadas las estrategias básicas - **globalidad y partenariado** - para la puesta en marcha de una política amplia de recuperación de los polígonos de viviendas y *grands ensembles*, cabe discurrir sobre dos condicionantes básicos que permitirán la consolidación de una política amplia y efectiva de intervención.

⁶⁷¹ Las fuentes de los datos presentados en la TABLA 97 son:
Francia: LUCHAIRE, François & LUCHAIRE, Yves. *Le droit...* Op. cit.; DREYFUS, F. G. *Centralisme et ...* Op. cit.; FREGE, Xavier. *La décentralisation*. Op. cit.
España: MINISTERIO PARA LAS ADMINISTRACIONES PUBLICAS / INSTITUTO NACIONAL DE ADMINISTRACION PUBLICA. *El Estado ...* Op. cit.

El primer condicionante básico se evidencia en el marco político, a partir de la necesidad de la existencia de **una voluntad política suficiente para movilizar las fuerzas políticas, económicas, institucionales y sociales para la acción integrada**, la cual se alcanzará solamente con base en **un consenso sobre la gravedad de los problemas y la pertinencia y urgencia de su solución**.

Este hecho está comprobado a partir de la experiencia francesa, dónde la amplitud de sus acciones solo se ha materializado a partir de un importante empeño político que ha conllevado a la consolidación de una política nacional basada en una amplia inversión de recursos financieros, en una gran movilización de recursos humanos y profesionales, en una profunda transformación en su aparato administrativo y en su forma de intervención. Nada de ello sería posible sin una voluntad política efectiva.

En este mismo marco político, cabe destacar el **importante papel que debe tener la Administración Pública, en el actual contexto, en el combate a la degradación física y desintegración social y económica que se materializa en territorios específicos de las ciudades**.

Los polígonos de vivienda social y *grands ensembles*, como se ha visto anteriormente, guardan una serie de características y padecen de una serie de problemas que decurren ya de las políticas urbanas y de vivienda que les han dado origen y de una cierta homogenización social, marcada por la concentración de una población con grados mayores o menores de dificultades de integración social y económica según cada realidad local. Se ha visto también que, por la precaria integración social y económica inherente a esta población, las repercusiones de la crisis económica de los años 80 y de la actual conyuntura económica se hacen sentir con fuerza sobre su población⁶⁷².

La conyuntura actual, marcada por las transformaciones impuestas por la globalización de las economías⁶⁷³, repercute, por tanto, sobre las ciudades su

⁶⁷² Cabe recordar que los índices de paro en los *grands ensembles franceses* son prácticamente el doble de otras áreas de las ciudades donde ellos se ubican.

⁶⁷³ El moderno patrón productivo, marcado por la flexibilidad y competitividad y por las nuevas formas de competencia en escala globalizada, exigen patamares inéditos de formación de recursos humanos y de calificación de la fuerza de trabajo, consolidando por tanto el carácter estratégico de la educación, de la salud, y de la distribución de renta para el crecimiento de la productividad. Sus consecuencias negativas - la tendencia a la consolidación del desempleo estructural, decurrente de la reestructuración productiva, y la consecuente ampliación de la pobreza - aumentan los riesgos de una dualización y segmentación del tejido social. Éstas comprometen a la necesidad de equidad y de reducción de las distancias sociales, hechos que se imponen en el nuevo modelo económico como condición para la integración competitiva de las economías nacionales. La pobreza, como problema que amplía los riesgos ambientales y sociales, generando problemas como la violencia e inseguridad urbanas, puede fragilizar la posición relativa de países, regiones o ciudades en los mercados internacionales y regionales. En este sentido, la dimensión social del nuevo patrón de crecimiento económico exige que las políticas y programas sociales no deban retrasarse en relación a las reformas estructurales de las economías, tanto por el alto coste social que de ellas decurrirán, como por las exigencias mismas del nuevo patrón de crecimiento económico en términos de calificación y productividad de los recursos humanos, bien como de los ambientes urbanos y socioculturales en que pueden inserirse los nuevos emprendimientos.

consecuencia más nefasta - el desempleo estructural y el aumento de las desigualdades sociales. Por otro lado, las conyunturas macro económicas de Francia y España, como en otros países, imponen la necesidad del recorte de los gastos públicos con el objetivo de alcanzar a la estabilización financiera y, consecuentemente, a una mejor integración y competitividad en el mercado europeo e internacional.

Los Estados se ven, por tanto, entre un doble objetivo que, en un primer momento, parecen contradictorios: la **reducción de los gastos públicos**, por un lado, y la necesidad de **políticas sociales que amenicen las desigualdades y combatan a la pobreza** por otro. No obstante, en el contexto actual, estas dos acciones se hacen complementares y necesarias para alcanzar a un solo objetivo - la competitividad. Los riesgos de la dualización y segmentación del tejido social pueden acarrear pérdidas de oportunidades de integración internacional y, por tanto, se evidencian ventajas económicas - y no solamente objetivos de justicia social - en la simultaneidad del ajuste macroeconómico y de la consolidación de una política social efectiva⁶⁷⁴.

Es, por tanto, importante el papel de la Administración Pública en contrarrestar las tendencias a la exclusión y fragmentación social generados por la pobreza, protegiendo las comunidades de sus efectos desagregadores y garantizando a la sociedad unos patrones mínimos de integración social, necesarios tanto para la preservación de la vida democrática cuanto para crear las condiciones para su participación en la dinámica económica internacional⁶⁷⁵.

La **concentración de la pobreza en territorios específicos de las ciudades**, generando a la segregación urbana, ha conllevado a una tendencia de territorialización de las políticas sociales. Se ha visto, en los capítulos anteriores, que la política a ser puesta en marcha sobre los territorios desfavorecidos de las ciudades - aquí en especial, con referencia a los polígonos de vivienda social y *grands ensembles* - depende de la articulación de una serie de políticas sectoriales que afectan simultáneamente a varias dimensiones de las condiciones básicas de vida de la población, tales como: la integración socioeconómica a través de la educación, salud, servicios sociales, vivienda y otros ámbitos; el dinamismo económico que se logra recuperar o

Las ciudades juegan un importante papel en este nuevo contexto, siendo ellas el *locus* privilegiado donde se materializan gran parte de las relaciones económicas y sociales, y donde se asentan las redes de servicios, comunicaciones y los centros de innovación tecnológica que son la base del nuevo modelo. Por otro lado, las ciudades se hacen importantes también como espacio privilegiado para el desarrollo de las políticas sociales necesarias para contener y minimizar los efectos perversos del nuevo modelo, como la pobreza y sus repercusiones sobre el ambiente urbano - la degradación y la violencia.(Cf. DRAIBE, Sônia Miriam. Proteção social e desenvolvimento humano na América Latina: as políticas sociais de nova geração. (mimeo) s.n.t.; DEL RIO GOMEZ, Clemente. "De la era industrial a la era terciaria: El nuevo papel de las ciudades." *Barcelona Metròpolis Mediterrània*, Cuaderno Central Nº15, s.f., pp. 74-81 y "CAPITAIS do mundo globalizado. Rede de metrópoles aproxima as empresas e integra a economia, mas desafia o poder público na luta contra a exclusão social." *CIDADES*, Ano 3, Nº 14, julho de 1997.).

⁶⁷⁴ DRAIBE, Sônia Miriam. Proteção social... Op. cit.

⁶⁷⁵ Id., ibid.

instaurar, creando empleos; las mejoras de infraestructura urbana que sean capaces de atraer y retener los capitales privados; las acciones de reestructuración urbana que amplíen y diversifiquen las oportunidades de ocio y cultura, reduciendo el aislamiento sociocultural y fomentando nuevas dinámicas urbanas; y los programas de combate a la violencia y de apoyo a una dinámica de participación social.

La complejidad de estas acciones que se hacen necesarias comprueban la **importancia del comprometimiento del poder público** en su puesta en marcha - una vez que él mismo retiene importantes competencias en cuestión de política social - teniendo en cuenta, en especial, el carácter estratégico del gasto público para sostener el programa de desarrollo humano y, consecuentemente, de desarrollo económico.

Un segundo condicionante básico que permitirá la consolidación de una política amplia y efectiva de intervención se impone en el marco de la capacidad de puesta en marcha de la política de recuperación de los polígonos de vivienda social y *grands ensembles*. Se trata de **la definición de un modelo de gestión compatible con la amplitud de la política propuesta**.

Como criterio básico, la definición del modelo de gestión debe establecer los requisitos necesarios para concretar y poner en práctica las estrategias básicas de **globalidad de las acciones y de partenariado de los agentes**.

La definición del modelo de gestión debe tener, por tanto, el doble objetivo de reflejar por un lado a las estrategias básicas propuestas y, por otro, adecuarse a las condiciones políticas y administrativas que se imponen en la esfera local y demás niveles de gobierno implicados.

La gran amplitud de aspectos que intervienen en la definición de un modelo de gestión conlleva a la necesidad de tener muy en cuenta aspectos concretos de la realidad donde se quiera intervenir.

Por este hecho no cabe la definición de un modelo preciso de gestión - en la medida en que su conformación como tal dependerá del contexto específico en lo cual se aplique-, sino que cabe establecer las **directrices para un modelo de gestión** para la puesta en marcha de una política de recuperación de los polígonos de vivienda social y *grands ensembles*.

La definición de estas directrices buscará evidenciar, por un lado, **en que medida las estrategias y acciones propuestas por este estudio van a influir en la configuración y consolidación del aparato responsable de su gestión** y, por otro lado, buscará ejemplificar algunas opciones adoptadas en las realidades estudiadas en España y Francia.

3.5.1. Las directrices para un modelo de gestión.

Las estrategias y acciones propuestas en las tres dimensiones ya citadas - física, funcional y social - han dejado evidente la necesidad de actuar concomitantemente en dos ámbitos de intervención complementarios: en primer lugar, una **intervención centrada en el polígono de vivienda o *grand ensemble***, volcada especialmente hacia la **mejora de la calidad de vida** en el barrio y, en especial, de sus residentes y, en segundo lugar, la articulación de estas acciones con una intervención pautada en la **complementaridad y coordinación con la política general de la ciudad**, buscando en especial alcanzar a la **integración física, funcional y social del área en la ciudad**.

Se ha hecho evidente, a partir de las experiencias desarrolladas en los años 80 y 90, que muchos de los problemas que tienen su expresión al nivel local - como la degradación, la violencia, el paro, etc. - tienen, muchas veces, su origen en ámbitos externos al barrio y necesitan de políticas al ámbito de la ciudad o en ámbitos aún más amplios para hacerse efectivas. Muchos ejemplos ya han sido vistos en este sentido, como por ejemplo:

- el problema del paro - su origen o intensificación se puede encontrar en las nuevas conyunturas macroeconómicas al nivel del país, o hasta mismo al nivel mundial; su solución debe ser buscada a partir de acciones articuladas a distintos niveles, como la política económica y de trabajo al nivel nacional, regional y municipal; unas acciones volcadas a la inserción de las áreas desfavorecidas en la economía municipal, a través de la redistribución de actividades económicas en la ciudad, de incentivos a la actividad económica y a la iniciativa económica local; a la vez que se promueve la integración de los residentes que enfrentan el problema del paro a través de la promoción de una base consistente en formación (educación y cultura), de acciones de capacitación profesional o de la creación de empresas volcadas hacia su integración laboral;
- el problema de la violencia - este problema tiene sus raíces en cuestiones muy diversas como la precaria integración social y laboral, además de la exposición frecuente de algunos grupos sociales - como los jóvenes - a problemas relacionados con la delincuencia y las drogas, y otros factores más. Además de las acciones de prevención e integración que abarcan al ámbito de los servicios sociales, educación, cultura, ocio, salud, etc., las acciones de represión también se hacen necesarias, basadas en la acción de la justicia y de la policía.

Estos ejemplos, que no agotan el tema, han sido citados con el objetivo de evidenciar que **muchas veces las acciones y políticas, además de corresponder a una responsabilidad municipal** - que se expresa en un ámbito de intervención que varía desde el enfoque centrado exclusivamente en el barrio hasta acciones más amplias de política municipal - **algunas de ellas dependen también de la competencia de otros niveles de poder** - tanto

normativa como ejecutiva, exclusiva o compartida - como es el caso de la justicia, de la policía, educación, asistencia social y otras.

Este hecho hace con que la **estructura administrativa, los mecanismos de concertación entre los agentes y los instrumentos de operacionalización de las acciones** a ser definidos para la puesta en marcha de la política de recuperación atiendan a dos ámbitos de intervención, es decir:

- **la gestión local: globalidad de las acciones y partenariado entre diferentes agentes y órganos locales;**
- **la descentralización, el reparto de competencias y las relaciones intergubernamentales: globalidad de las acciones y partenariado entre diferentes niveles de gobierno;**

Es evidente que para la recuperación de los polígonos de viviendas y *grands ensembles* **la gestión local, al nivel municipal, se constituye en el ámbito básico de la puesta en marcha de una acción concreta sobre estas áreas.**

Tanto en Francia como en España, el gobierno local tiene amplias competencias en materia de urbanismo y se constituye, por tanto, en agente indispensable en la puesta en marcha de una política de recuperación urbana - en la escala propuesta - en su territorio.

La definición al nivel local de una política de recuperación de los polígonos de vivienda social debe tener en cuenta las implicaciones directas que resultan de la adopción de un enfoque global para la intervención y del partenariado para su puesta en marcha.

En primer lugar, el enfoque global conlleva a la necesidad de una redefinición de una serie de aspectos en el método de puesta en marcha de las acciones, dentre los cuales se destacan:

- la necesidad de un **diagnóstico de calidad**, que, además de estar basado en un conjunto de datos fiables y colectados a una escala territorial coherente con la amplitud de los problemas y sus interrelaciones - abarcando el estudio del medio físico urbano y edificado y del contexto social, cultural y económico en relación al área y a sus habitantes-, el diagnóstico debe constituirse en el momento inicial de confrontación de los múltiples puntos de vista emitidos por los diferentes actores y agentes de la intervención; por otro lado, el diagnóstico debe buscar evaluar el contexto en que se insiere la política, buscando la definición de las potencialidades y desventajas que presentan cada realidad local, cada barrio, y de los procesos y mecanismos que han generado su situación actual, como marco para la definición de la futura política de intervención;
- una **definición compartida de la acción** de parte de los agentes implicados, explicitando criterios y objetivos, definiendo el programa de trabajo, los distintos proyectos, su articulación y sus costes;

- la necesidad de definir un **modelo de gestión adecuado a la amplitud y complejidad de la política a ser adoptada**, que permita la consolidación de las estrategias de globalidad de las acciones y **partenariado** entre los agentes.

Algunos estudios han profundizado en los aspectos de método para la implementación de la recuperación de áreas urbanas desfavorecidas⁶⁷⁶, no obstante, entre estos aspectos citados, **la definición del modelo de gestión se constituye en elemento imprescindible para la concreción y puesta en marcha de los demás aspectos**, y por esto, este será el enfoque prioritario de este estudio.

En la TABLA 96 se ha visto la diversidad de políticas sectoriales que se constituyen en componentes básicos de una política de recuperación efectiva de los polígonos de viviendas y *grands ensembles*.

Esto denota la **necesidad de articulación de diferentes agentes al nivel local** (instituciones o secretarías del gobierno municipal, además de profesionales de diversos ambitos de formación) para la implementación de una acción complementaria y coordinada.

Al nivel de las competencias municipales, tanto en Francia como en España, **parte de las políticas sectoriales definidas como prioritarias o básicas pueden ser desarrolladas con amplias competencias al nivel municipal** - como por ejemplo la gestión urbana y política del suelo, la protección del medio ambiente, la ordenación de los transportes urbanos, la política municipal de cultura, deportes, ocio y turismo - y **otras políticas municipales necesitan de acciones complementarias de otros niveles de gobierno** - como la sanidad, educación, asistencia social y la seguridad pública - para atender a un marco más amplio de servicios y acciones necesarios.

Por tanto, no cabe dudas, en cuanto a la necesidad del **protagonismo del gobierno municipal en la coordinación de las acciones a emprender**, tanto por el desarrollo de sus competencias, cuanto por su compromiso en garantizar frente a sus ciudadanos las condiciones de un equilibrio social y de calidad de vida en la ciudad.

No obstante, la estructura tradicional de funcionamiento de la administración pública municipal, sectorializada y vertical, no se ha hecho, en el pasado, fomentadora de una acción global y territorializada, en los moldes que se propone en este estudio.

Una serie de programas y acciones específicos se han presentado en el transcurrir de este trabajo, que buscan esta acción amplia y compartida. Sin embargo, éstos no alcanzan resultados ampliamente efectivos si no están

⁶⁷⁶ Ver BONETTI, Michel; CONAN, Michel & ALLEN, Barbara. Développement Social Urbain. Strategies et Methodes. Paris, l'Harmattan, 1991 y JACQUIER, Claude. Voyage... Op. cit.

embasados en una nueva postura del gobierno municipal que afecta a la forma de proponer, articular y gestionar las acciones, fundamentada en una nueva estructura administrativa o en nuevos mecanismos de gestión que le de soporte.

En este sentido, se vuelve a subrayar que la **globalidad de las acciones** requiere, para su implementación, la definición de las condiciones básicas para que el **partenariado entre los diversos agentes** comprometidos con las acciones pueda consolidarse, necesitando, por tanto, la definición de:

- **formas de relación interinstitucional;**
- **mecanismos de incorporación de la iniciativa privada;**
- **mecanismos de concertación y participación de la población.**

A la administración municipal, por su papel de protagonista de las principales políticas sectoriales que inciden en la recuperación de los polígonos de viviendas y *grands ensembles*, **correspondería la consolidación de la instancia de articulación entre los principales agentes públicos, privados, de la sociedad civil y los residentes.**

Cabe subrayar, también, la **presencia imprescindible del organismo de gestión de las viviendas** junto a la instancia de articulación, por la importante repercusión que las condiciones de habitabilidad de las viviendas y de su gestión tiene en la calidad de vida local y , en especial, de sus residentes.

Algunos ejemplos de **instancias y mecanismos que buscan el partenariado** han sido puestos en marcha en los ámbitos de referencia de este estudio, los cuales servirán como base para la discusión de las principales cuestiones que dicen respecto al tema.

En Francia, desde los primordios de la política de recuperación de los *grands ensembles* , a principio de los años 80, se definió como condición básica para la puesta en marcha de las acciones la presencia de un fuerte protagonismo de la administración municipal, apoyada por la creación de los **Equipos Locales** como instancia de articulación de acciones y puesta en marcha de esa política (Ver CUADRO XXXVI).

Se ha definido, por tanto, un dispositivo a dos niveles: el primero, al nivel de la ciudad - la **Comisión Local**-, bajo la autoridad del Alcalde, reúne los máximos responsables de las instituciones, las asociaciones y las fuerzas socio-económicas que intervienen en el barrio o cuyas decisiones inciden sobre él; a un segundo nivel - el **Equipo Operacional** - se reúnen los responsables de servicios, asociaciones, o comisiones de trabajo que inciden sobre el barrio, en relación directa con el **Jefe de Proyecto**.

CUADRO XXXVI

Los Equipos Locales y la recuperación de los *grands ensembles*.

Desde el origen de las políticas de recuperación de los *grands ensembles* franceses, es decir, desde la elección de los 23 barrios-piloto que han sido objeto de intervención entre 1981 y 1984, se ha visto como indispensable la definición de una estructura operacional encargada de la puesta en marcha de las acciones.

Esta estructura operacional propuesta al nivel local, en esta etapa, ha sido ratificada a partir de la consolidación de la política de *desarrollo social de barrios*, teniendo como base los siguientes elementos:

- la Comisión Local, que es presidida por el Alcalde, conjuga a los actores locales del DSQ (los organismos HLM y otros propietarios del parque de viviendas del barrio, administración y servicios municipales, el movimiento asociativo y representantes de los habitantes y los agentes del trabajo social) y tiene como función desarrollar los trabajos de análisis y diagnóstico, la definición del programa de desarrollo económico y social, la programación financiera anual, de

definir las grandes líneas del proyecto y de acompañar su ejecución;

- el Jefe de Proyecto desarrolla las funciones de preparación de informes y de coordinación técnica y financiera de la intervención para su efectiva puesta en marcha;
- el Equipo Operacional se constituye de una grupo de 5 a 12 personas que se reúnen regularmente para evaluar y reflexionar sobre las acciones comunes, constituida de profesionales competentes y por representantes de los servicios municipales y de las diversas comisiones de trabajo que inciden sobre el barrio (ZEP, misiones locales de inserción, de empleo, etc.) y representantes de los habitantes.

En principio de los años 90, las nuevas orientaciones de la política de *desarrollo social urbano* cambiaron en parte el panorama de la estructura operacional encargada de la puesta en marcha de las acciones. El cambio de perspectiva y de ámbito territorial de las acciones, que ya sobrepasan a los barrios y llegan a alcanzar a una acción intermunicipal (al nivel de la *aglomeración*) es fomentado a partir de la creación de los «contratos de ciudad». Este nuevo mecanismo de concertación conlleva a la necesidad de la creación de un organismo de gestión común a las municipalidades

que tendría el papel de coordinar la acción de los nuevos agentes implicados, ahora de un nivel más amplio, abarcando a los agentes e instituciones del municipio, del Departamento y del Estado interesados en el desarrollo del barrio.

Por tanto, esta nueva instancia que desarrolla las funciones anteriormente ejercidas por la Comisión Local es la responsable de la elección y nominación del Jefe de Proyecto y de su Equipo Operacional.

No obstante, las funciones del Jefe de Proyecto se amplían y se materializan en tres enfoques: estar en la escucha de los habitantes y hacerse su interlocutor; impulsar y orientar las acciones a través de la constitución de una red local de técnicos en urbanismo, drogadicción, servicios sociales, etc.; ser el elemento de conexión entre los habitantes y técnicos y el organismo de gestión del contrato. El Jefe de Proyecto pasa a jugar un papel más próximo de un «delegado de barrio», cambiando su carácter eminentemente técnico, por una actuación también política, cuando



este se constituye también en punto de conexión entre el Alcalde y los responsables a nivel departamental. El Equipo Operacional mantiene su lógica de constitución, sin embargo adquiere una función específica - establecer la relación entre los diferentes aspectos de la política de barrio (seguridad, empleo, cultura, educación, urbanismo, vivienda, etc.).

Fuentes:

PESCE, Rodolphe. *Développement...* Op. cit.; DUBEDOUT, Hubert. *Ensemble...* Op. cit.; DELARUE, Jean Marie. *Banlieues...* Op. cit.; COMISSARIAT GENERAL DU PLAN. *Villes...* Op. cit. Recuadro: UNFOLM/DIV. *Développement...* Op. cit.

CUADRO XXXVII

La Remodelación de Barrios de Madrid y los Equipos de Seguimiento temporales.

La gestión de la Operación de Remodelación de Barrios de Madrid ha presentado innovaciones a su momento, creando nuevas soluciones que han adaptado las necesidades y peculiaridades de la operación a nuevos agentes de gestión, mecanismos de adquisición del suelo y condiciones de financiación especiales, entre otros.

La Orden de 9 de mayo de 1980, que inició la operación, ha establecido la posibilidad de crear «equipos específicos de trabajo». Así, por resolución de la Dirección General del INV, se han creado los Equipos de Seguimiento para encargarse de la gestión de las actuaciones de la Remodelación (1).

Fueron creados seis Equipos de Seguimiento que han tenido bajo su gestión los barrios acogidos al programa, agrupados según seis zonas, los cuales tienen como atribuciones la preparación, gestión y ejecución de las actuaciones correspondientes a cada zona.

Así, estos Equipos se determinan

como una especie de «administración paralela» donde las características laborales de las personas que integran los Equipos (2) y el mismo espíritu con que fueron creados los mismos conducen a una forma de actuar muy heterodoxa desde la óptica del procedimiento administrativo.

Una Resolución de la Dirección General del Instituto Nacional de la Vivienda, a 27 de junio de 1980, estableció las siguientes atribuciones específicas de los jefes de los Equipos de Seguimiento :

- "La coordinación general con los distintos Organismos Administrativos y Empresas suministradoras de servicios que deban intervenir en el proceso de construcción de las viviendas en la zona que le corresponda;
- control y actualización del censo y el estudio de las posibles reclamaciones a los mismos;
- el seguimiento de los proyectos, programas y ejecución de las obras, así como la comprobación del estado de las viviendas antiguas, las denuncias recibidas al respecto y propuesta de las medidas a tomar;
- propuestas de adjudicatarios de las viviendas que se promuevan y la coordinación de la relación de los mismos con los distintos Organismos

Administrativos del MOPU;

- la gestión de los tramites de licencias de obras; tira de cuerda; acta de recepción; acometidas y cuantos requieran la buena marcha de las obras;
- la iniciación y gestión de expedientes sancionadores, regularización de titularidades, desalojos forzosos, subrogaciones, traspaso de locales y situaciones en precario ó anormales;
- la inspección de actualización de censos, en colaboración con las AA. VV. actuaciones en desalojos forzosos, control de ocupación de viviendas, traslados, demoliciones y sorteo de viviendas en los casos en que sea necesario;
- y, en general, cuantas actividades sean necesarias para la gestión coordinada de las actuaciones en la zona que les corresponde, salvo en aquellos casos en que el Delegado del MOPU asuma para sí tales actividades. Las propuestas promovidas por estos equipos que requieran la aprobación de un órgano superior serán informadas respecto al trámite a seguir en el plazo de 15 días a partir de la fecha de la propuesta;
- cada equipo de trabajo estará constituido por el número de personas que el Delegado Provincial del MOPU en Madrid considere necesario para el cumplimiento eficaz de las funciones y

cometidos antes señalados." (3).

La complejidad de las actuaciones y la urgencia de muchos de los trámites, la presión de los vecinos y la inestabilidad en el puesto de trabajo del personal contratado, la independencia y la falta de motivación de los funcionarios, unas actuaciones y un protagonismo vecinal que no entienden, son algunos factores que llevan a que los Equipos actúen, quizás necesariamente, con una singular falta de respeto a buena parte de la normativa vigente pero también con una eficacia inmediata inusual en la Administración (4). Además, los Equipos de Seguimiento han tenido relaciones mucho más estrechas con las Asociaciones de Vecinos, tanto por el hecho de tener cada Equipo su oficina cerca de los barrios, como por el espíritu con que fueron creados.

Los Equipos de Seguimiento, que a principio se distribuyeron con un criterio espacial entre los distintos barrios de la Operación, "según van avanzando las actuaciones fueron reagrupándose y eliminándose aquéllos que quedaban sin contenido, fundiéndose personal y funciones

en otros Equipos o, sobre todo, en las unidades administrativas de la Dirección Provincial del MOPU, con lo que de alguna manera, según va culminándose la Operación va recuperándose la «normalidad administrativa»" (5).

Notas:

(1) Cabe destacar que un procedimiento distinto se llevó a cabo en el distrito de Vallecas, que representa casi la tercera parte de la operación y que fue gestionado por OREVASA (empresa para la Ordenación y Realojamiento de Vallecas). "La necesidad de crear una Sociedad pública parte también de los vecinos, que buscan con ello el entendimiento con los otros agentes que intervienen en la zona, la participación en la toma de decisiones y el seguimiento de la gestión. La sociedad se estructura a dos niveles: un Consejo de Administración en el que están representados paritariamente los Organos de la Administración actuantes (IPPV, Dirección Provincial del MOPU, COPLACO, Gerencia Municipal de Urbanismo y Junta de Distrito) y la Coordinadora de Asociaciones de Vecinos de Vallecas; y una Oficina de gestión en el barrio desde la que se organiza y

tramita toda la remodelación de Vallecas (censos, expropiaciones, seguimientos de proyectos y obras, derribos, realojamientos, contratación, etc.) con un nivel de eficacia por encima del de los Equipos de Seguimiento, como corresponde a su mayor capacidad e independencia de actuación". (In: VINUESA ANGULO, Julio. "La Gestión ..." Op. cit. , p. 27.)

- (2) El personal integrante de los equipos ha sido contratado por VISOMSA (Viviendas Sociales de Madrid, S.A.), empresa pública con la cual el INV había establecido ya varios convenios para la ejecución de algunas de las promociones de la Operación, y tiene la misión de controlar para el INV el desarrollo de la obra ejecutada por la empresa de la que depende laboralmente.
- (3) Cf. MOYA, Luis (dir.) Análisis... Op. cit. Anexo legislativo, vol. VII.
- (4) Cf. VINUESA ANGULO, Julio. "La Gestión ..." Op. cit. , p. 26.
- (5) Cf. MOYA, Luis (dir.) Análisis... Op. cit. , vol. III, p. 24.

Fuentes:

BLOS, Dorotea. Planeamiento... Op. cit.

MOYA, Luis (dir.) Análisis... Op. cit.

VINUESA ANGULO, Julio. "La Gestión ..." Op. cit.

La implantación de esta forma de actuar, basada en el acercamiento de los diferentes agentes municipales y del barrio implicados ha generado, no obstante, grandes dificultades por el rechazo de las instituciones en cambiar sus procedimientos tradicionales para adecuarse a la definición de los objetivos de consenso, que algunas veces no correspondían directamente a los objetivos de corto plazo de las mismas. Por otro lado, también, las dificultades de compatibilizar las fuentes, mecanismos y plazos de financiación para viabilizar las acciones es un fuerte obstáculo a la acción coordinada.

Un importante inconveniente que se ha consolidado en esta estructura ha sido la dificultad de implicación de los habitantes en el debate de las cuestiones básicas del proyecto local, junto al Equipo Operacional. Esto se ha dado por el carácter eminentemente técnico de las discusiones y la necesidad de atender en cortos plazos a la elaboración de pareceres y proyectos visando a la

obtención de los contratos DSQ, DSU o la vinculación del barrio en los distintos programas sectoriales. La discordancia entre los plazos administrativos y técnicos con el tiempo necesario para una efectiva movilización de los habitantes se ha hecho sentir en algunos barrios⁶⁷⁷. Esta estructura, debido a su concepción vinculada a la definición y desarrollo de la política nacional, ha sido utilizada en todas las ciudades acogidas en esta política, con la posibilidad de ajustes locales.

En España, algunos ejemplos pueden ser mencionados en este tema. En primer lugar, la **Remodelación de Barrios de Madrid**, ha permitido la oportunidad de creación de **Equipos de Seguimiento**, como estructura administrativa y de gestión paralela a la administración municipal, con el objetivo de agilizar trámites y permitir una actuación más cercana a la realidad local (Ver CUADRO XXXVII).

Diferentemente de la estructura francesa presentada, el Equipo de Seguimiento ha tenido una **actuación más restringida al ámbito del programa**, no constituyéndose en instancia de articulación de un amplio abanico de instituciones, más sí centrándose en la coordinación de los diversos organismos administrativos y empresas suministradoras de servicios que debían intervenir en el proceso de construcción de las viviendas y de implantación de la infraestructura urbana necesaria, visto que el objetivo del programa se centró básicamente en la recuperación física de los barrios. Los Equipos de seguimiento se han constituido especialmente en el brazo ejecutivo del IPPV y, posteriormente, del IVIMA (organismos promotores de las viviendas sociales de ámbito nacional y autonómico, que han sido, sucesivamente, los promotores de la operación).

La acción de los Equipos de Seguimiento ha presentado como principal resultado, la posibilidad de establecer relaciones más estrechas con las Asociaciones de Vecinos, permitiendo una mayor colaboración entre los equipos y los residentes en las tareas de traslados, realojamiento, derribo y nueva construcción, que se haría imposible o muy dificultosa sin este acercamiento. No obstante, el carácter provisional de los Equipos, los cuales se han disuelto en la medida que se culminaba la operación en los barrios a su encargo, no ha permitido que la memoria de la actuación fuera preservada en su integridad.

⁶⁷⁷ Ver DELARUE, Jean Marie. Banlieues... Op. cit.

CUADRO XXXVIII

El modelo de descentralización administrativa de Barcelona.

Barcelona presenta una serie de estrategias de gestión que buscaron cambiar, a partir de la reinstalación de la democracia, a finales de los setenta, la gestión local, mediante el establecimiento de un modelo basado en la descentralización administrativa y en la participación ciudadana.

El modelo de descentralización puede ser acotado en los siguientes aspectos: reforma administrativa, representación política y participación. Una serie de etapas fueron llevadas a cabo dentro del proceso de descentralización (Ver Recuadro 1) que han iniciado con la creación de los distritos, y se ha consolidado por las transferencias de competencias, funciones, servicios y funcionarios.

Así siendo, cabe subrayar que tal modelo ha establecido como objetivos (1):

- *«descentralización de decisiones y desconcentración de funciones;*
- *lucha contra las desigualdades y los desequilibrios;*
- *incremento y mejora de los servicios;*
- *racionalización y tecnificación de la Administración por la vía de la*

globalidad de la gestión y de la proximidad al interesado;

• desarrollo de la participación, la comunicación y la cooperación de las asociaciones y de todos los ciudadanos».

Tales preceptos han buscado establecer una gestión pautada en la personalidad socio-cultural propia de cada Distrito, mediante el equilibrio entre competencias de carácter decisorio y funciones de ejecución, definiendo la *«distritalización»*, a partir del fortalecimiento de las unidades del área central del Ayuntamiento (Ámbitos) capaces de gestionar las acciones normativas, de programación y coordinación en materia de urbanismo y medio ambiente, organización y economía, bienestar social, vía pública, educación y cultura y, por fin, descentralización y relaciones ciudadanas.

Por otro lado, las unidades descentralizadas (Distritos) pasan a constituirse como auténticos ayuntamientos, responsables de la decisión, gestión, ejecución y de control sobre materias como seguridad en lugares públicos, ordenación del tráfico de vehículos y personas en las vías públicas, ordenación, gestión, ejecución y disciplina urbanística, promoción y

gestión de viviendas, parques y jardines, pavimentación de las vías públicas urbanas, patrimonio histórico-artístico, atención primaria de la salud, prestación de los servicios sociales y de promoción e inserción social, actividades e instalaciones culturales y deportivas, entre otras.

Los Distritos, como órgano de gobierno descentralizado se constituyen de:

- la Presidencia del Consejo de Distrito (*Consell de Districte*), para dirigir el gobierno y gerenciar el Distrito;
- el Consejo de Distrito, organismo de representación colectiva del Distrito y de supervisión del cumplimiento de sus competencias;
- la Comisión de Gobierno, formada por la Presidencia, la Vicepresidencia y un número de quince Consejeros (*Consellers*) cuya designación corresponde a los partidos políticos en proporción a los resultados electorales obtenidos en el ámbito del Distrito.

La estructura administrativa de los Distritos está, en general, compuesta, por los siguiente servicios:

- Servicios Generales: responsables del Registro General, de la Oficina de Información etc;
- Servicios Técnicos: responsables de las licencias de obras, la conservación de edificios, los proyectos integrados

de urbanización, la ordenación de la circulación a la red local, etc;

• Servicios Personales: responsables de las acciones en materia de Vida asociativa, de los Centros de Jóvenes, de la gestión de Centros de Servicios Sociales, de las Instalaciones Deportivas, de las actividades culturales etc.

Queda claro el interés de la administración local en desarrollar una gestión de la ciudad desde el barrio y el ciudadano (2), no obstante, ha tenido que mantener en las Áreas Centrales la capacidad reglamentaria y de programación con carácter general para mantener la coherencia de las políticas municipales, como también aquellas materias que comportan grandes economías de escala, o que por interés general de la ciudad indican una gestión centralizada (3). La instancia que busca establecer la articulación o coordinación de esas políticas es el Ambito de Descentralización y Relaciones Ciudadanas, haciendo el puente entre ámbitos, áreas y distritos, en materia de administración económica (presupuesto, servicios de organización e información de base, entre otros), administración de personal (coordinación y

Recuadro 1

**MODELO DE DESCENTRALIZACION EN BARCELONA
ASPECTOS Y ETAPAS**

DIVISION TERRITORIAL DE LA CIUDAD: DEFINICION DE LOS DISTRITOS

- División condicionada a factores históricos, culturales, geográficos y urbanísticos;
- Aceptación popular y político-partidaria de las demarcaciones;

ATRIBUCION DE COMPETENCIAS Y FUNCIONES A LOS DISTRITOS

- Estudio de competencias susceptibles de ser descentralizadas;
- Análisis exhaustivo de la articulación de funciones que comporten;
- Establecimiento del conjunto de servicios y recursos necesarios para el ejercicio de cada función;
- Implementación lenta y cautelosa del proceso, mediante la creación de estructuras sólidas y autónomas;

DESCENTRALIZACION Y REFORMA ADMINISTRATIVA

- Transferencias de servicios y funcionarios a los Distritos;
- Racionalización de los procesos administrativos;
- Reestructuración y adecuación del área central, fortaleciendo su capacidad normativa, de programación y coordinación;

REPRESENTACION POLITICA Y PARTICIPACION EN LOS DISTRITOS

- Facultades consultivas, de control, de decisión, de gestión y de ejecución;
- Institución de «Consell» de Distrito: representación indirecta, por la designación de sus Consejeros por los partidos políticos en función de los votos obtenidos dentro de los límites del Distrito;
- El Presidente del Distrito es un consejero elegido de la ciudad y corresponde a la mayoría política del Distrito y no al Ayuntamiento;

MEJORA E INNOVACION EN LA PRESTACION DE SERVICIOS A LOS CIUDADANOS

- Desarrollo de las actividades en función de cada barrio/distrito de la ciudad;
- Renuncia a la uniformidad y mayor sensibilidad y atención a las demandas sociales;
- Creación y consolidación de un red de centros cívicos y de prestación de servicios personales;
- Implantación de oficinas de información pública.

Recuadro 2

**MODELO DE PARTICIPACION CIUDADANA EN BARCELONA
INSTRUMENTOS Y CARACTERISTICAS**

AUDIENCIA PUBLICA

- Forma de participación a través de la que los administrados proponen a la Administración la adopción de determinados acuerdos o reciben de ésta información de las actuaciones político-administrativas;
- Puede ser de Ciudad o de Distrito, según el órgano que la convoque;
- Puede ser de propuesta de acuerdo o de información;

INICIATIVA CIUDADANA

- Solicitud al Ayuntamiento para realizar determinada actividad y competencia de interés público municipal

INFORMACION PUBLICA

- Por circunstancias de interés público, se asegura que actos u acuerdos sean objetos de información pública para alegación popular de conformidad o no con los mismos;
- Puede ser individualizada o generalizada al público;

REFERENDUM Y CONSULTA CIUDADANA

- El Ayuntamiento y cada uno de sus Distritos pueden consultar la opinión de los ciudadanos en materias de su competencia;
- Se asegura a todo el ciudadano censado a ser consultado;

DERECHO DE PETICION

- Demanda realizada por el ciudadano o colectivo sobre materias de competencia del Distrito, mediante debates públicos;
- Puede ser individual o colectivo;

Fuentes: Elaboración propia a partir de:

Recuadro 1: BORJA, Jordi. (org). Barcelona... Op. cit. y AJUNT. DE BARCELONA/ AMBIT DE DESCENTRALITZACIO I RELACIONS CIUTADANES/ DIRECCIO DE SERVEIS DE PARTICIPACIO. Organización... Op. cit.

Recuadro 2: AJUNTAMENT DE BARCELONA. Normas Reguladoras... Op. cit.

homogenización de políticas de personal), desarrollo de servicios técnicos de los Distritos (interlocución operacional de los distintos programas de coordinación de las áreas centrales con los servicios técnicos de los Distritos) y desarrollo de los servicios personales de los Distritos (lo mismo en relación a esos servicios) (4).

Por otro lado, el modelo de participación ciudadana (Ver Recuadro 2) preve una serie de instrumentos que permiten asegurar a los ciudadanos niveles diferenciados de información, consulta y participación, con vistas a consolidar un pape activo de los habitantes frente a la administración de su ciudad.

Existen, también, los organismos consultivos y de participación ciudadana, como (5):

- el Consell Consultivo de Asociaciones y Entidades del Distrito: con la finalidad de ejercer funciones consultivas en el marco de la organización y participación ciudadana;
- las Comisiones de Trabajo: con la finalidad de desarrollar estudios y actividades específicas que se les encarguen, sea por iniciativa propia o solicitadas por los órganos de

gobierno del Distrito.

Tras una década, al menos, es posible indicar algunos puntos fundamentales en ese proceso, que enmarcan algunos retos de la descentralización que, según BORJA, pueden ser:

- ofrecer más y mejores servicios al ciudadano;
- disminuir los costes de su prestación;
- reducir las desigualdades en la ciudad;
- evitar el uniformismo;
- garantizar su implementación a largo plazo, ya que se trata de un lento proceso de transformación administrativa.

Han sido, también, consolidados los sistemas de información y los servicios de atención al ciudadano, mediante la creación de los puntos *Barcelona Informació (BI)* en todas las sedes de Distrito y en algunos centros y equipamientos y las oficinas de atención al ciudadano, poniendo en práctica la idea de la *ventanilla única*.

En Barcelona, los objetivos esenciales de esa descentralización fueron (6):

- como un objetivo político, busca acercar el gobierno municipal al ciudadano, aumentado tanto la cantidad como la calidad de los servicios prestados por la

administración pública local, así como contribuir al combate de las desigualdades sociales y a los desequilibrios territoriales existentes en la ciudad;

- como un objetivo funcional, busca ampliar los índices de eficacia de los servicios municipales, con la finalidad de mejorar la calidad de la función pública y dar prioridad a la prestación de servicios sin ampliar las funciones internas;

- como un objetivo participativo, busca compaginar las tomas de decisión con las representaciones locales, a través de los *Consells de Districte*, en cuanto medio fundamental hacia el desarrollo de la población del Distrito correspondiente.

- como un objetivo cooperativista, busca señalar los principios de la justicia social, eficacia administrativa y participación ciudadana, como elementos-clave hacia la promoción e interacción entre el gobierno y ciudadano, a través de la comunicación (es decir, «*información y transparencia de la gestión local, sino también diálogo y negociación con los ciudadanos*»), potenciando la cooperación ciudadana y dando soporte a las iniciativas de cooperativismo y de economía social en general en el Distrito correspondiente.

Notas:

- (1) BORJA, Jordi. Barcelona... Op. cit., p.251.(2) Cf. BOHIGAS, Oriol. Por otra... Op. cit.
- (3) AJUNTAMENT DE BARCELONA... Organización... Op. cit.
- (4) BORJA, Jordi. Barcelona... Op. cit.
- (5) AJUNTAMENT DE BARCELONA. Normas Regulatoras... Op. cit., Art. 18, 19, 20 y 21.
- (6) BRITO, Marcelo. Gestión... Op. cit., p. 140.

Fuentes:

AJUNTAMENT DE BARCELONA / ÀMBIT DE DESCENTRALITZACIÓ I RELACIONS CIUTADANES / DIRECCIÓ DE SERVEIS DE PARTICIPACIÓ. Organización Territorial y Participación Ciudadana en Barcelona, Barcelona, 1993.

BOHIGAS, Oriol. Por otra Urbanidad. In: AJUNTAMENT DE BARCELONA./AREA D'URBANISME I OBRES PÚBLIQUES/UNITAT OPERATIVA DE PLANEJAMENT URBANÍSTIC. Planes y Proyectos para Barcelona 1981-1982. Barcelona, 1982.

BORJA, Jordi. Barcelona... Op. cit.

BORJA, Jordi. Descentralización y participación ciudadana. Madrid, IEAL, 1987.

BORJA, Jordi (Coord.). Manual de Gestión Municipal Democrática. Madrid, IEAL, 1987.

BRITO, Marcelo. Gestión de Núcleos Históricos. Un caso de Administración, financiación y programación de la actuación urbanística. Tesis Doctoral. Barcelona, UPC/ETSAB, 1992.

CUADRO XXXIX

El Planeamiento Estratégico de Barcelona y la definición participada del futuro de la ciudad.

El concepto de planeamiento estratégico es originario del cuadro teórico y metodológico de la gestión de empresas en la década de 70 y el mismo ha sido utilizado en el ámbito del planeamiento de las ciudades solamente a partir de los años 80 (se destacan San Francisco y Nueva York en Estados Unidos y Amsterdam y Birmingham en Europa, entre otras).

El planeamiento estratégico se define como «un proceso sistemático para gestionar el cambio y crear el mejor futuro posible. Se trata de un proceso creativo de identificación y seguimiento de las acciones más importantes, teniendo en atención las fuerzas y debilidades, así como las amenazas y oportunidades ». (1)

El proceso de desarrollo de Barcelona a finales de los 80 obligaba a definiciones más generales para completar el modelo físico urbano con un modelo de calidad de vida, competitividad y de recursos humanos. En este sentido, una serie de transformaciones en curso en

este momento han interferido en la definición del contenido del Plan: el contexto del impulso olímpico que estaba resituando la ciudad; la reactivación económica iniciada en 1986; el reposicionamiento de la ciudad como consecuencia del Mercado Único Europeo y la consolidación de la inserción de Barcelona en la red de eurociudades.

Para dar respuestas conducentes con la importancia de las nuevas transformaciones que se evidenciaban y con la necesidad de un instrumento de concertación basado en las perspectivas de futuro, «el Plan se pretende conformar un marco de referencia donde ir situando las múltiples acciones de todos los agentes económicos y sociales que contribuyen, en todo momento, a dinamizar la vida y el pulso de la ciudad.» (2)

Por tanto, su implementación se basa, consecuentemente, en la participación activa de los agentes sociales y económicos, tanto en la elaboración y definición de estrategias, como en el compromiso, financiación y ejecución de las acciones.

El Ayuntamiento de Barcelona se constituyó como institución promotora del Plan Estratégico Económico y

Social Barcelona 2.000 y, en mayo de 1988, la misma juntamente con la iniciativa y compromiso de una serie de instituciones de la ciudad (3) han puesto en marcha el Plan.

La estructura organizativa del Plan se plantea a partir de dos órganos básicos (el Consejo General y el Comité Ejecutivo) y de otros agentes y agrupaciones con las siguientes características y finalidades (Ver Recuadro 1):

- el Consejo General, presidido por el Alcalde de Barcelona, se constituye como el máximo órgano de participación institucional y ciudadana, integrado por representantes institucionales y personalidades relevantes, y es el responsable de supervisar y aprobar las líneas directrices del Plan en sus niveles de diagnóstico, objetivos y estrategias;

- el Comité Ejecutivo, presidido por el Segundo Teniente de Alcalde del Ayuntamiento de Barcelona, está integrado por los máximos representantes o altos ejecutivos de las diez principales instituciones de la ciudad y es el órgano que ha asumido directamente la responsabilidad del proceso de elaboración del Plan y de promover el debate sobre temas clave;

- la Oficina de Coordinación, a través del Coordinador General, actúa como

principal nexo entre las instituciones públicas y privadas y es la responsable de ejecutar el proceso de elaboración del Plan;

- el Comisionado del Ayuntamiento para el Plan Estratégico asegura la coordinación concreta con la Administración municipal y su participación activa, a la vez que se responsabiliza por el Plan Estratégico Municipal, el cual incorpora los aspectos de transformación municipal que permitan adaptar el Ayuntamiento hacia una organización capaz de gestionar los cambios que el propio Plan impulsa en la ciudad;

- la Comisión Asesora, constituida de seis profesores de las tres Universidades de Cataluña, tiene el objetivo de aportar orientaciones metodológicas a las diferentes etapas de elaboración del Plan;

- las Comisiones Técnicas, integradas por representantes del Consejo General y expertos, han sido encargadas de elaborar las propuestas estratégicas que constituyen el contenido del Plan;

- la contratación de expertos encargados de la redacción de informes sobre las 21 áreas temáticas que constituyeron el diagnóstico previo de la ciudad,

Recuadro 1

Estructura organizativa del Plan Estratégico



basando su trabajo en reuniones con representantes de las instituciones, del Comité Ejecutivo y otros expertos.

Una serie de actividades de soporte han sido llevadas a cabo en el transcurrir del proceso de elaboración del Plan con el objetivo de estimular y difundir el Plan y la idea estratégica, además de informar a los ciudadanos sobre su contenido, promocionando jornadas técnicas, exposiciones, anuncios, actos de prensa, etc., definidos dentro de un Plan de Comunicación.

El primer Plan Estratégico Económico y Social Barcelona 2000, con base en el trabajo conjunto de todos los agentes implicados, ha definido el siguiente objetivo central a alcanzar: *una metrópolis europea emprendedora, equilibrio social, calidad de vida moderna, enraizada en la cultura mediterránea*. A partir de este objetivo se han definido tres grandes estrategias (Ver recuadro 2) que fueron desarrolladas con base en la definición de objetivos y medidas, sumando un total de 9 objetivos, 13 subobjetivos y 59 medidas.

Para el seguimiento y ejecución del Plan, según el grado de desarrollo y las características de las medidas, se ha buscado garantizar su puesta en marcha a través de:

- la definición de los Grupos de Impulsión, como los responsables de la puesta en marcha de los proyectos bien definidos y con posibilidades claras de financiación, pero a los que les faltaba impulso o decisión política para ponerlos en funcionamiento (se constituyeron cinco, con resultados notables);

- y la creación de empresas, consorcios o instituciones específicas para el desarrollo de algunas de las acciones y para garantizar su cumplimiento.

La cooperación público-privada para la gestión de grandes proyectos o para el desarrollo de las nuevas funciones del gobierno local a través de la creación de organismos o empresas se ha dado especialmente en el área de las infraestructuras o de la promoción económica de la ciudad, como se ve a seguir: Consorcio de la Zona Franca (promoción industrial); Patronato de Turismo (actividades turísticas); Sociedad de Aparcamientos (aparcamientos municipales); ICB,S.A. (exploración comercial de tecnologías de información producidas por el Ayuntamiento); Tubsa (Tecnologías Urbanas de Barcelona); Barcelona Promoción (*marketing* urbano); Consorcio de Enseñanza Profesional (cualificación de recursos humanos);

Recuadro 2

I PLAN

Líneas Estratégicas:

- Consolidar Barcelona como uno de los centros direccionales de la macroregión europea;
- Mejora de la calidad de vida y del progreso de las personas;
- Potenciación de la industria y de los servicios avanzados.

II PLAN

Líneas Estratégicas:

- Facilitar los procesos de los sectores económicos del área de Barcelona en la economía mundial;
- Articulación económico - social del área de Barcelona;
- Generar una respuesta positiva a las nuevas demandas de integración social;
- Garantizar el despliegue de una moderna actividad económica de ámbito internacional;
- Posicionamiento del área de Barcelona en la economía internacional.

Fundación Universidad Empresa (formación profesional) y Barcelona Plaza Financiera.(4)

En 1992, pasado dos años de la aprobación del primer Plan, se ha iniciado una evaluación de sus resultados, abarcando a tres ámbitos: evaluación del Plan, de la ciudad y del entorno. La evaluación del Plan ha enseñado un nivel relativo de aplicación de las medidas (41% en fase avanzada de implantación, 31% en fase intermedia y el 28% en fase más atrasada), no obstante, el resultado del Plan no es tanto el seguimiento y cumplimiento de las acciones previstas como las transformaciones que se han logrado con vista a alcanzar su objetivo central. En este sentido, se verificó que se ha producido un cambio de escala en la ciudad, que pasa de una metrópoli nacional a una metrópoli europea muy considerada, con niveles de infraestructuras adecuados y con una ampliación del tejido económico, a la vez que no se ha producido un aumento de la dualidad social. El análisis de entorno evidencia también el nuevo papel que las ciudades ocupan en el contexto político y económico actual.

Con base en estos diagnósticos y en la definición de los escenarios deseados por los ciudadanos de

Barcelona, se ha definido el objetivo central del II Plan Estratégico Económico y Social Barcelona 2.000: *acentuar la integración del área de Barcelona en la economía internacional a fin de garantizar su crecimiento en términos de progreso económico, social y de calidad de vida.* Este objetivo se pretende alcanzar por la puesta en marcha de 5 líneas estratégicas (Ver recuadro 2), 17 objetivos, 31 subobjetivos y 69 medidas

La aprobación del objetivo central y de las líneas estratégicas ha sido acompañada de una declaración de las instituciones participantes en el Plan, en la que instan todos los sectores y servicios públicos a establecer planes de calidad total, una vez que la calidad en todas las actividades de la ciudad es imprescindible para conseguir una mayor presencia en los espacios internacionales. Y para garantizar este reto, fue creada la Misión Barcelona, Ciudad de Calidad, cuya función es la de facilitar el contacto de las distintas empresas, instituciones y asociaciones de la ciudad con instituciones con oferta formativa y experta en la aplicación de planes de calidad. Fue previsto, también, el desarrollo del Plan de Calidad de la

Ciudad y la evaluación de indicadores de la ciudad y del propio Plan.

La importancia que el proceso de planeamiento estratégico pasa a tener en Barcelona, ha hecho necesario garantizar que el mismo no dependa de conyunturas económicas y sociales o de circunstancias políticas favorables. Por ello, se creó, a finales de 1993, la Asociación Plan Estratégico Barcelona 2.000, como organización *non profit* y constituida por los miembros del Consejo General, que formaliza y da carácter de permanencia a la estructura participativa y ejecutiva del Plan (5).

Notas:

- (1) Citación de SORKIN in NEVES, António Oliveira das. Planeamento... Op. cit., p. 45.
- (2) AJUNTAMENT DE BARCELONA. Plan Estratégico... Op. cit., p. 25.
- (3) Estas instituciones son la Cámara de Comercio, Industria y Navegación de Barcelona, el Círculo de Economía, Comisiones Obreras, el Consorcio de la Zona Franca, la Feria de Barcelona, el Fomento del Trabajo Nacional, el Puerto Autónomo de Barcelona, la Unión General de Trabajadores y la Universidad de Barcelona.

(4) Cf. NEVES, António Oliveira das. Planeamento... Op. cit., p. 65.

(5) Cf. BORJA, Jordi (ed.) Barcelona... Op. cit., p. 163.

Fuentes:

AJUNTAMENT DE BARCELONA. Plan Estratégico Económico y Social Barcelona 2.000. Barcelona, 1990.

AJUNTAMENT DE BARCELONA / ASSOCIACIÓ PLA ESTRATÈGIC BARCELONA 2.000. II Pla Estratégic Econòmic i Social Barcelona 2.000. Barcelona, 1995.

BORJA, Jordi (ed.) Barcelona. Un modelo de transformación urbana 1980-1995. Gestión Urbana, Vol 4. Primera edición. Quito, Programa de Gestión Urbana (PGU-LAC), 1995.

FORN, Manuel. Un sistema analítico para el desarrollo de la ciudad. El Plan Estratégico, Económico y Social. In: La Barcelona de 1993. *Barcelona Metròpolis Mediterrània*, Cuaderno Central Nº 9, s.f., pp. 126-127.

NEVES, António Oliveira das. Planeamento Estratégico e Ciclo de Vida das Grandes Cidades. Os exemplos de Lisboa e de Barcelona. Coleção Geografias. Oeiras, Celta Editora, 1996.

En Barcelona, por otro lado, se puede vislumbrar una tendencia a la proposición de políticas públicas direccionadas a las áreas más desfavorecidas de la ciudad, buscándose la articulación de políticas sectoriales basadas, siempre, en una estructura administrativa resultante de la descentralización administrativa y de la organización territorial municipal. Un importante proceso de transformación en la administración municipal ha sido puesto en marcha a partir de la **descentralización administrativa**, basada en la división territorial de la ciudad en distritos y en la transferencia de importantes competencias, funciones y servicios a ser desarrollados al nivel distrital (Ver CUADRO XXXVIII).

Los Distritos pasan a constituirse como auténticos ayuntamientos, responsables de la decisión, gestión, ejecución y del control sobre materias importantes para la garantía de la calidad de vida en su territorio: seguridad en lugares públicos, ordenación del tráfico de vehículos y personas en las vías públicas, ordenación, gestión, ejecución y disciplina urbanística, promoción y gestión de viviendas, parques y jardines, pavimentación de las vías públicas urbanas, patrimonio histórico-artístico, atención primaria de la salud, prestación de los servicios sociales y de promoción e inserción social, actividades e instalaciones culturales y deportivas, entre otras.

En este sentido, **el Distrito se hace como el nivel más apropiado para el desarrollo y gestión de las acciones que exigen relación más estrecha con la población**, constituyéndose en instancia pertinente para los proyectos que visan a la recuperación de áreas urbanas y a la integración social de sus residentes.

Por otro lado, **las Areas Centrales del Ayuntamiento mantienen la capacidad reglamentaria y de programación con carácter general, para mantener la coherencia de las políticas municipales**, y ha sido creada una instancia de articulación o coordinación de esas políticas - el Ambito de Descentralización y Relaciones Ciudadanas⁶⁷⁸ - que hace la articulación entre ámbitos y áreas de la Administración central y los servicios de los distritos, en materias como presupuesto, servicios de organización e información de base, y desarrollo de los servicios técnicos de los Distritos para facilitar la interlocución operacional de los distintos programas de coordinación de las áreas centrales con los servicios técnicos de los Distritos.

Un ejemplo significativo de las ventajas de este modelo de descentralización fue el desarrollo e implantación de las **Acciones Integradas**, programa que fue propuesto al nivel del Área Central del Ayuntamiento, mas que fue implementado, a partir de 1990, por los Servicios Personales del distrito

⁶⁷⁸ La Administración fue estructurada en siete grandes ámbitos - Ámbito de Alcaldía-Presidencia, Ámbito de Urbanismo y Medio Ambiente, Ámbito de Organización y Economía, Ámbito de Bienestar Social, Ámbito de la Vía Pública, Ámbito de Educación y Cultura y Ámbito de Descentralización y Relaciones Ciudadanas -, los cuales se subdividen en áreas de carácter sectorial.

correspondiente a cada ámbito territorial objeto de intervención⁶⁷⁹. Con esto, el contenido y enfoques de las intervenciones fueron diversos, en conformidad con las necesidades y realidades locales, y se alcanzó una participación efectiva de los habitantes y asociaciones locales en el proceso, debido a la proximidad de su gestión.

En el nivel central del Ayuntamiento, el soporte técnico al programa fue del Área de Desarrollo Económico y Social (actualmente Área de Promoción Económica y de Ocupación), en colaboración con la Dirección Técnica de Descentralización. Por otro lado, este programa, por su carácter integral, tuvo dificultades generadas por "*conflictos de competencias en la estructura del Ayuntamiento (y de los Distritos) por el hecho que una parte - Desarrollo Económico - preconizaba una metodología que englobava el todo - Servicios Sociales, Medio Ambiente, Cultura, Juventud, Deportes, Sanidad - y propuña procedimientos e instrumentos de evaluación de la globalidad del proceso y resultados de los proyectos*"⁶⁸⁰.

Esto evidencia que, a pesar del importante resultado alcanzado por la descentralización administrativa de Barcelona en términos de mejora y acercamiento en la prestación de servicios a los ciudadanos, no se excluye la **necesidad de la creación de instancias de articulación que, atentando a cuestiones de competencias, permita efectivamente la proposición de programas de carácter integral o global, a través de la coordinación de las acciones de los diversos ámbitos del Ayuntamiento.**

También en Barcelona, una importante instancia de articulación de políticas y acciones al nivel de la ciudad se ha constituido a partir de la elaboración del **Plan Estratégico Económico y Social Barcelona 2.000** (Ver CUADRO XXXIX).

El planeamiento estratégico se ha hecho un importante instrumento de articulación y cohesión de agentes económicos y sociales junto a la Administración Municipal con vistas a coordinar las diversas estrategias y acciones de los mismos en busca de trazar los caminos hacia la ciudad deseada por todos.

Para tanto, se ha definido una estructura organizativa compleja, basada en dos órganos principales - el Consejo General y el Comité Ejecutivo - y una serie de comisiones encargadas del desarrollo de aspectos específicos dentro del proceso de elaboración e implantación del Plan que han permitido la amplia participación de todos los agentes implicados.

Además de concretar las bases para la implantación de las infraestructuras urbanas, económicas y sociales necesarias para la consolidación de Barcelona

⁶⁷⁹ El contenido de las intervenciones llevadas a cabo por las Acciones Integradas ha sido presentado en el capítulo anterior.

⁶⁸⁰ Cf. IMPULS DE l'enfocament integrat en els projectes de revitalització de zones urbanes en declivi. Propostes al Pla Estratègic de la Regió Metropolitana, (mimeo) Barcelona, novembre 1996.

como una metrópole emprendedora y con equilibrio social y calidad de vida moderna, **el Plan ha permitido una visión de conjunto de las necesidades de la ciudad y una oportunidad de articular en un sólo proyecto estrategias de carácter territorial y de enfoque económico con estrategias de carácter social, que visan disminuir las desigualdades y promover la integración social** (Ver CUADRO XXXIV).

El planeamiento estratégico ha permitido, además de la articulación con otros agentes importantes en la ciudad, una amplia implicación de los servicios, ámbitos y áreas del Ayuntamiento a través de la elaboración de un Plan Estratégico Municipal, en articulación con el Plan Barcelona 2.000, que busca la transformación de la administración municipal con el fin de evitar el despilfarro, de mejor responder a los ciudadanos y de mejorar los resultados de los programas públicos. Sus medidas han buscado establecer nuevos principios para la administración pública, buscando poner fin a las duplicidades y disfuncionalidades de las administraciones, abrir la administración a los ciudadanos, concebir la administración como una empresa de servicios centrada en la satisfacción real de sus usuarios, implantar una política de mejora de la calidad y favorecer permanentemente la participación de los ciudadanos en la evaluación y control de los servicios y actuaciones de la institución, entre otros⁶⁸¹. En este sentido, planes sectoriales también han sido puestos en marcha, como el **Plan Integral de Desarrollo de los Servicios Sociales**, en 1994, dentro del mismo enfoque de reunir y articular a todos los agentes que intervienen en los servicios sociales, reuniendo en el total a 138 instituciones y entidades de la ciudad⁶⁸².

El planeamiento estratégico de Barcelona presenta, por tanto, una importante innovación: potenciar el partenariado entre agentes de la administración municipal y agentes económicos y sociales en la definición e implementación de acciones que buscan la definición de un proyecto común de ciudad, a la vez que promueve una profunda transformación de la administración pública con el intuito de garantizar la gestión de los cambios y de las acciones propuestas, y de mejorar y acercar sus servicios a la ciudad y a sus ciudadanos.

Por tanto, **además de potenciar la creación de las instancias de articulación interinstitucional**, a las cuales vienen a integrar también las empresas o instituciones privadas interesadas en el desarrollo de acciones conjuntas, es de gran importancia la **creación de mecanismos de hagan viable y den soporte a la participación de la iniciativa privada**.

En el caso del planeamiento estratégico de Barcelona, se puede citar, además de la participación de las empresas e instituciones privadas en el Consejo General, Comité Ejecutivo y otras comisiones, para la implementación de las líneas estratégicas y acciones que dicen respecto en especial a temas de su interés, la creación, en algunos casos, de **empresas o instituciones de**

⁶⁸¹ Ver BORJA, Jordi (ed.) *Barcelona...* Op. cit. p. 151.

⁶⁸² Ver mayores detalles en el capítulo 3.4. y en la TABLA 91.

carácter mixto (público-privado), para el desarrollo de estas acciones específicas, como por ejemplo, el Consorcio de la Zona Franca (Ver CUADRO XXXIX).

Es cierto que la captación de los intereses privados se dá, a menudo, en temas más relacionados al desarrollo económico y a la creación de servicios e infraestructuras, los cuales tienen mayor capacidad de retorno financiero. Sin embargo, **la participación de la iniciativa privada en la puesta en marcha de acciones de carácter social, como es el objetivo de este estudio, se presenta de más difícil alcance.**

La proposición de las estrategias de integración funcional de los polígonos de viviendas y *grands ensembles*, presentadas en el capítulo 3.3., han evidenciado las dificultades de promover esta acción más directa de la iniciativa privada sobre estas áreas, tanto por la **precaria capacidad de consumo de la población local, la inseguridad y el imagen negativo de estos barrios en relación al resto de la ciudad, además de problemas de accesibilidad y transporte.** No obstante, la implantación de nuevos usos de carácter económico, especialmente relacionados al sector de comercio, servicios y de prácticas profesionales liberales y oficios, se ha evidenciado como imprescindible para potenciar la dinamización urbana de los barrios y su integración funcional a la ciudad. Una serie de acciones de incentivo por parte de la Administración fueron propuestas para contrabalancear a las externalidades negativas ya citadas⁶⁸³.

Sin embargo, **la utilización de mecanismos e instrumentos específicos de articulación entre la administración pública y entre ésta y la iniciativa privada para desarrollar acciones conjuntas en ámbitos territoriales delimitados pueden hacer más efectivos los resultados pretendidos.**

En España, la vigente Ley del Suelo ha establecido un instrumento específico - denominado **Área de Rehabilitación Integrada (ARI)** - que visa a la delimitación administrativa de sectores de la ciudad para promover acciones integradas de recuperación mediante la acción coordinada de la administración pública y el fomento de la iniciativa privada, con base en planes y estudios de recuperación y de un programa de actuación (Ver CUADRO XL).

⁶⁸³ Ver mayores detalles en el capítulo 3.3.

CUADRO XL

El Área de Rehabilitación Integrada (ARI).

La Ley del Suelo española al establecer instrumentos específicos de planificación urbana para cada tipo de suelo urbano ha permitido, en su desarrollo, la creación de figuras de gestión para la coordinación de acciones y de inversión de los distintos niveles de la administración, bien como del fomento de la participación de la iniciativa privada.

Se trata del Área de Rehabilitación Integrada-ARI (1), que es, en definitiva, la delimitación administrativa de determinado sector urbano o rural a ser objeto de actuaciones integradas de recuperación mediante una acción coordinada de las Administraciones Públicas y el fomento de la iniciativa privada, con base en la existencia de planes y estudios de recuperación, así como de un programa de actuación correspondiente.

Tiene como premisa *«la mejora o recuperación de conjuntos urbanos o áreas rurales, de sus condiciones naturales, de las actividades económicas y sociales y de las condiciones de vida de sus residentes, a través de las necesarias actuaciones*

sobre edificios, espacios libres, infraestructuras, servicios y equipamientos necesarios», bien como *«la rehabilitación de forma integrada de los conjuntos urbanos y áreas rurales de interés arquitectónico, histórico-artístico, cultural, ambiental o social»* (2).

Para dicha declaración, los sectores urbanos necesitan tener planificación específica y constituirse en conjuntos urbanos considerados de interés por el poder público, lo que permite, mediante su institución, la instrumentación legal de un sistema de financiación que contemple la mejora y rehabilitación tanto de las viviendas y equipamientos como de los espacios urbanos.

El ARI ofrece soporte legal y financiero de los varios niveles de la Administración - local, autonómico y estatal - en el sentido de impulsar y estimular las actuaciones públicas y la iniciativa privada, mediante la financiación a interés más bajo y a la concertación de una programación de actuación entre los agentes sectoriales de la gestión urbana.

Para su puesta en práctica es obligatoria la constitución de una Comisión Gestora, formada por representantes del gobierno autonómico y del gobierno local,

donde se ubique el área declarada. A esa Comisión le es otorgada la responsabilidad de elaboración, desarrollo y control del Programa Anual de Actuación. Sus funciones se derivan de la planificación existente y del proceso de coordinación de la misma, de la preparación de los informes de seguimiento que el Estado, a través de su Ministerio correspondiente, lo solicite, del asesoramiento a los particulares y organismos afectados, de la gestión de la operación en el área y del fomento de la participación ciudadana en el proceso (3).

Los Programas Anuales de Actuación se derivan de estudios de rehabilitación y de los planes existentes en el área y tienen carácter vinculante para las administraciones públicas afectadas, que tienen la obligación de ejecutarlo con cargo a sus presupuestos, mediante gestión directa o a través de convenios con instituciones públicas o privadas. Los estudios de rehabilitación, a su vez, deben contener toda información, documentación y diagnósticos necesarios para justificar las propuestas desarrolladas para lo edificado, funcional, ambiental y socioeconómico. Ese instrumento ha sido aplicado en Barcelona, en 1986, con la declaración oficial como Área de Rehabilitación

Integrada la totalidad del ámbito del Distrito de Ciutat Vella. Los objetivos fueron los de *«generar la dinamización del sector de la rehabilitación privada de viviendas y forzar la coordinación interadministraciones de los respectivos programas de gestión»* (4).

La Comisión Gestora del ARI de Ciutat Vella ha sido constituida por representantes del gobierno autonómico - la Generalitat de Catalunya - el gobierno local - el Ayuntamiento -, y representantes de la sociedad civil - Cámara de Comercio y Asociaciones de Vecinos (5) - y ha posibilitado, a pesar de las dificultades de toda orden, la puesta en acuerdo de los entes que tienen competencia en las acciones programadas, demostrando su importancia política y de gestión en la aclaración de funciones y responsabilidades, compatibilizando presupuestos, calendarios y conceptos acerca de las bases de la actuación en el área, así como supervisando la actuación de cada entidad involucrada y la intervención global programada (6).

Las operaciones derivadas del programa del ARI en Ciutat Vella fueron la gestión de suelo (para cualquier fin público), construcción

de viviendas (rehabilitadas o nuevas), equipamientos y aparcamientos y, urbanización (de espacios libres, de calles e infraestructuras).

Notas:

- (1) La figura del ARI fue instituida por el Real Decreto nº 2329/83, de 28 de julio, sobre protección a la rehabilitación del Patrimonio residencial y urbano y la Orden de 30.11.1983, que lo desarrolla.
- (2) ESPAÑA. Real Decreto nº 2329, de 28.07.1983, sobre protección a la rehabilitación del Patrimonio residencial y urbano. Art. 1º y 41.
- (3) Id., Ibid., Art. 44.
- (4) COMISSIO GESTORA. ARI CIUTAT VELLA. Memoria... Op. cit., p. 4
- (5) No previstos en las normas de desarrollo de las ARI reglamentadas por el Gobierno Central.
- (6) Entre los problemas enfrentados base e los efectos de la declaración del ARI / Ciutat Vella, el Ayuntamiento ha impulsado la creación de PROMOCIO CIUTAT VELLA S.A.- PROCIVESA, una sociedad anónima ad hoc de capital mixto, para solucionar los problemas presupuestarios derivados del programa de inversión pública de 35.000 millones de pesetas

elaborado y que tenía dificultades para su concreción, no sólo por razones de presupuesto de cada organismo involucrado, como también de concepto acerca de los compromisos de inversión por parte de cada uno. Para catalizar un monto de recursos y asegurar una gestión ágil con carácter empresarial, PROCIVESA es constituida, en 1988, para, con una duración de catorce años, desarrollar las acciones relacionadas a la gestión del suelo y urbanización del área. Su capital de cerca de 3.000 millones de pesetas se ha constituido mediante la participación del Ayuntamiento (54%), Diputación (7%), banca privada (25%), banca pública (3,5%), empresa estatal (3,5%) y entidades privadas (7%).

Fuentes:

SERRA I AMENGUAL, Pere. Les actuacions sobre Ciutat Vella. El Programa ARI. IN: AJUNTAMENT DE BARCELONA. Revitalització urbana, econòmica i social. Barcelona, Primeres Jornades Ciutat Vella, 1989.

PROMOCIO CIUTAT VELLA, S.A. Mejoremos Ciutat Vella. Barcelona, 1991.

COMISSIO GESTORA DEL ARI CIUTAT VELLA. Memoria de Actuación 1987-1990. Barcelona, 1991.

El ARI, que en el decreto de su creación presenta como premisa **"la mejora o recuperación de conjuntos urbanos o áreas rurales, de sus condiciones naturales, de las actividades económicas y sociales y de las condiciones de vida de sus residentes, a través de las necesarias actuaciones sobre edificios, espacios libres, infraestructuras, servicios y equipamientos necesarios"**, bien como **"la rehabilitación de forma integrada de los conjuntos urbanos y áreas rurales de interés arquitectónico, histórico-artístico, cultural, ambiental o social"**⁶⁸⁴, puede ser un instrumento de gran valía para la implementación de acciones que visan a la recuperación urbana vinculada a estrategias de integración funcional (económica) y social.

El ARI, en la actualidad, ha sido utilizado en la recuperación de conjuntos urbanos de valor histórico-artístico, como Ciutat Vella de Barcelona, no

⁶⁸⁴ Real Decreto Nº 2329, de 28/07/1983. (Obs.: negrita del autor de este estudio).

obstante, el **fuerte carácter social y las deficiencias en cuanto a calidad de vida de los residentes**, además de su **importancia en términos de extensión, peso demográfico relativo o ubicación territorial** pueden ser requisitos para plantear la delimitación de las Áreas de Rehabilitación Integrada para la recuperación de los grandes polígonos de viviendas que necesitan de una intervención amplia e integral, que implique actuaciones sobre edificios, espacios libres, infraestructuras, servicios y equipamientos. Sin embargo, por la innovación que esta proposición supone en términos de nuevas características del objeto a intervenir - los polígonos de viviendas - en cuanto a la propiedad del suelo y en cuanto a contenido de proyectos y de acciones, se sugiere que estudios específicos puedan ser llevados a cabo para vislumbrar sus posibilidades de aplicación en estas áreas.

El ARI, a la vez que permite la coordinación de inversiones de distintos niveles de gobierno - el estatal, el autonómico y el municipal - también incentiva a la participación de la iniciativa privada mediante la financiación de la rehabilitación de viviendas a interés más bajo.

No obstante, como ha destacado SERRA I AMENGUAL, el ARI, en Ciutat Vella, no se configuró como un mecanismo de gestión, sino como una plataforma de consenso y un mecanismo de coordinación de programas. Esto supone indudables ventajas pero también determinadas limitaciones que hay que tener presente en el momento de entender su misión, una vez que la asignación de los recursos se propone desde la Comisión Gestora del ARI (Ver CUADRO XL), pero su aprobación y aplicación es potestad de cada una de las Administraciones comprometidas⁶⁸⁵.

Estas limitaciones se han buscado suplantar con la creación de una sociedad *ad hoc* de capital mixto con participación municipal de algo más del 50%, y participación de entidades financieras, promotoras, comerciales (una sociedad formada de comerciantes del Distrito de Ciutat Vella) y entidades de servicio, que recuperan el aporte de recursos aplicados en la sociedad mediante recompra por parte del Ayuntamiento con un pequeño incremento. Según SERRA I AMENGUAL, en el caso del ARI Ciutat Vella *"no es estrictamente necesario, desde el punto de vista de la viabilidad, contar con la participación de capital privado. Sin embargo, el programa hay que entenderlo como un factor que aglutina un nuevo concepto de actuación que vá más allá de la rehabilitación para buscar a los factores que permitan dinamizar procesos de revitalización; es decir, además de materializar el programa de operaciones, hay que fomentar iniciativas que sirvan para la animación del Distrito, para la reactivación económica y la recuperación social. La participación de capital privado en la sociedad y por tanto de representantes del sector privado en el Consejo de Administración, enriquecerá las aportaciones en este sentido, con lo que será más fácil que se inicien iniciativas de dinamización"*⁶⁸⁶.

⁶⁸⁵ SERRA I AMENGUAL, Pere. Las actuaciones sobre Ciutat Vella. El programa ARI. Barcelona, Primeres Jornades Ciutat Vella, 6 a 10 de novembre de 1989. s.n.t.

⁶⁸⁶ SERRA I AMENGUAL, Pere. Las actuaciones... Op. cit., p. 26.

En Madrid, un instrumento de concertación público-privado, con arreglo a la actual Ley del Suelo, ha sido puesto en marcha para la recuperación de algunas áreas deterioradas, localizadas en locales que, con el crecimiento urbano, pasaron a tener un mayor interés para la iniciativa privada. El programa **Bolsas de Deterioro Urbano (BDU)**, implementado a finales de los años 80, se basó en un instrumento denominado «concesión de la expropiación», donde el emprendedor privado, mediante concurso público, recibe el encargo de la ejecución de determinadas obras públicas (pago de la expropiación del suelo, de la urbanización y de realojos de los residentes) en cambio de la explotación temporal de los terrenos lucrativos delimitados en cada área, normalmente correspondientes a vivienda, usos terciarios e industriales (Ver CUADRO XLI).

Este instrumento ha permitido la captación de los recursos del capital privado para suprir a las fuertes inversiones iniciales necesarias para la implementación de las operaciones. Por cierto, solamente las áreas BDU que comprobadamente podrían ofrecer ventajas económicas han sido ejecutadas por la iniciativa privada (5 de ellas) y las demás han sido implementadas por la Administración (14 de ellas).

Los dos instrumentos citados, el ARI y la «concesión de la expropiación» de las BDU, a pesar de no estar directamente concebidos para el uso en los polígonos de viviendas, ellos permiten vislumbrar que es posible la concepción de instrumentos innovadores que se adecúen a las características y demandas locales como formas de captar el interés de agentes, como la iniciativa privada, que generalmente no están implicados en intervenciones en estos espacios específicos de la ciudad.

En Francia, la participación de la iniciativa privada en las intervenciones en los *grands ensembles* se han hecho todavía muy tímidas y parciales. La implantación de nuevos usos de carácter económico en los barrios tomó un mayor impulso a partir de los años 90, por la proposición de proyectos de gran amplitud en los barrios, que definen la creación de polos de oficinas, servicios y comercios como elemento generador de actividad y dinámica urbana.

No obstante, no se ha detectado, en el transcurrir de la recogida de datos, la existencia de mecanismos específicos de participación de la iniciativa privada, además de la concertación con la Administración a partir de las Comisiones Locales. El interés de agentes privados en la utilización de nuevos locales para comercio, servicios o oficinas en los *grands ensembles* generalmente sólo se hace viable a partir de medidas de incentivo de la administración (como los incentivos fiscales), basadas también en un proyecto más amplio de recualificación urbana y de mejora en la seguridad, como contrapartida a las deficiencias y problemas ya citados. Proyectos específicos de construcción de viviendas para clase media, junto a los *grands ensembles* o en los espacios libres en el borde de los mismos también se han hecho viables en **Orly** y **La Courneuve**.

CUADRO XLI

Las Bolsas de Deterioro Urbano de Madrid y el partenariado público-privado.

El Programa Bolsas de Deterioro Urbano (BDU) se propone a abordar la recuperación y adecuación al entorno de 19 áreas residuales en el municipio de Madrid que han pasado a tener una localización privilegiada frente al crecimiento urbano, ubicadas en el interior de áreas ya consolidadas y caracterizadas por la discontinuidad con el tejido urbano del entorno y por su ocupación por usos inadecuados u obsoletos, combinados con áreas de vivienda de baja calidad e infravivienda. A las deficiencias físicas, se acrecientan una serie de agravantes de orden socioeconómico: 12 % de las familias son de gitanos, con gran dificultad de integración a la vida socioeconómica local y con un contingente de africanos en expansión, fuerte presencia de niños y ancianos, la media de las rentas familiares es de solo 6 % superior al salario mínimo interprofesional y el 20 % de la población económicamente activa está en el paro.

El Programa Bolsa de Deterioro Urbano preve la coordinación de la

promoción de la viviendasocial para realojar la población residente en estas áreas, así como liberar suelo para nuevos usos, buscando la mejora de la calidad urbana y creando una estrategia de actuación basada en la coordinación de la acción de distintas entidades públicas y privadas para implementarla.

El Plan General de Ordenación Urbana de Madrid de 1985 determinó para estas áreas, además de aquellas destinadas al realojo de la población residente, un uso rentable compatible con las necesidades y potencialidades de su entorno, lo que permitió liberar 76 has de suelo edificable y reurbanizado, de importancia estratégica para la ciudad y con capacidad para la construcción de 7.000 viviendas y 750.000 m² de usos terciarios e industriales, poniendo en práctica una política de oferta efectiva de terrenos urbanizados.

La estrategia de participación conjunta entre los sectores público y privado ha tenido su origen en el hecho de que si la obtención de las áreas por expropiación y la necesidad de garantizar el realojo requiere la intervención de los organismos públicos como condición para asegurar la atención a la demanda social y a la función social de esta

intervención, por otro lado, la necesidad de fuertes inversiones iniciales, tanto en las propias expropiaciones como en urbanización, reclaman la colaboración de promotores privados.

El protagonismo público se centra en el proceso de liberación y preparación del suelo, en el control de la actuación de la iniciativa privada y en el realojo de la población residente. Estas acciones tienen arreglo en la intervención integrada de los entes públicos responsables tanto del planeamiento urbano municipal, la Gerencia Municipal de Urbanismo (GMU) como de la promoción pública de vivienda popular, la Empresa Municipal de la Vivienda (EMV).

La actuación de la iniciativa privada se fundamenta en la concesión de la ejecución del planeamiento de determinadas áreas mediante un sistema denominado «concesión de la expropiación», mecanismo que se otorga a través de concurso público, y que posibilita la realización de una serie de obras públicas por el concesionario, que se resarce de la inversión efectuada mediante la explotación temporal de las fincas lucrativas delimitadas en cada una de las áreas. Los deberes y obligaciones de cada concesionario cambian según las características de cada área y son determinados por un

Contrato de Condiciones Técnicas y Económico-administrativas que rige a cada concesión.

La diversidad de problemas sociales y de rentabilidad de los usos compatibles a cada área hace con que el balance económico de cada una de las Bolsas sea diferenciado, definiendo la posibilidad de que 10 áreas, por sus potencialidades, hayan sido ofrecidas mediante concurso. Las demás áreas, por la necesidad de grandes gastos sin la posibilidad de ingresos compensatorios o por la complejidad de su gestión por factores intrínsecos a cada una, son de gestión directa de la Administración municipal. De las 10 operaciones concursadas, cinco de ellas han sido repasadas a promotores privados y las demás han pasado a la responsabilidad directa de la Administración.

Otro factor importante a subrayar es el enfoque global dado al balance económico de la operación de las Bolsas de Deterioro Urbano. La existencia de fuertes demandas sociales en algunas de las 19 áreas y la consecuente necesidad de inversión no fácilmente restituibles ha llevado a la vinculación directa de la programación y del balance

económico de este programa con el Programa de Operaciones Urbanas, también desarrollado por la Gerencia Municipal de Urbanismo. Ese programa, por su capacidad de generar capital debido a los usos rentables destinados a sus intervenciones, por el hecho de operarse en áreas libres y mayoritariamente de propiedad pública y por la menor necesidad de inversiones de carácter social en estas áreas, hace con que su gran rentabilidad permita la redistribución de los recursos revertidos a la Administración por este programa, para sanear los déficit decurrentes de las inversiones mucho más complejas de las Bolsas de Deterioro Urbano.

El esfuerzo para la descubierta de nuevas estrategias para hacer viable las intervenciones urbanas, tanto del punto de vista operacional como financiero, representa una de las principales metas para alcanzar la reconquista de la calidad de vida y ciudadanía en las ciudades en la actualidad. Las BDU representan la concreción de una serie de principios de importancia vital para el urbanismo actual: el protagonismo de la

Administración en la gestión de la operación es condición indispensable para garantizar la función social del suelo urbano y la atención a las necesidades de la ciudad como un todo frente a las demandas intrínsecas de cada intervención; la adhesión de la iniciativa privada puede significar para las nuevas actuaciones la posibilidad de hacer dinámicas y revitalizadas estas áreas urbanas degradadas por la implantación de nuevos usos y buscar, mediante fórmulas innovadoras, hacer viable la operación en términos económicos; y, finalmente, el enfoque global dado al balance económico de la intervención representa la búsqueda de una ciudad más justa e igualitaria.

Fuentes :

BLOS, Dorotea. Planeamiento... Op. cit. y Id. Os bolsões de deterioração urbana de Madrid. Uma experiência de parceria entre a iniciativa pública e a promoção privada como base para a recuperação de áreas urbanas degradadas. In: Anais do Seminário Internacional «Os Desafios da Cidade Informal». Belo Horizonte, AVSI / PMBH/PUC-MG/CODESC, setembro de 1995, pp. 589-594.

Por otro lado, se ha visto que, además de la administración municipal, instituciones locales y de la iniciativa privada, **un importante agente debe estar presente en las instancias de articulación y partenariado: la población residente.**

El tema de la concertación y participación de la población residente en la gestión de las acciones implementadas en los polígonos de viviendas ya ha sido apuntado como condición indispensable, tanto para promover el **acercamiento de la intervención a la realidad local**, como por constituirse en **elemento fundamental en el proceso de integración social de los residentes y de consolidación de su ciudadanía.** Ya se comentó, también, sobre las dificultades en la proposición de canales efectivos de movilización de los habitantes y por la falta de mecanismos de evaluación de los resultados alcanzados.

En el capítulo 3.4. han sido propuestas directrices básicas para una participación vinculada a políticas de recuperación de los polígonos de vivienda social y *grands ensembles* proponiendo **dos niveles distintos y complementares de participación: al nivel del barrio y al nivel de la ciudad.**

En Francia, en casi dos décadas de intervenciones, la evolución del tema de la participación se ha evidenciado muy aquende del esperado. Dificultades de participación de los residentes tanto en la Comisión Local como junto al Equipo Operacional han conllevado a la proposición de medidas en el inicio de los años 90: la Ley de 6 de febrero de 1992, sobre la administración territorial de la República propuso nuevos mecanismos de participación al nivel municipal, como las «consultas de interés local» y los «consejs consultores» que han sido implementados en varias *aglomeraciones*, no obstante, no se conocen todavía sus resultados.

La necesidad de hacer presente las demandas y preocupaciones de los habitantes de los barrios acogidos a la Política de la Ciudad, ha llevado a la proposición e implantación de los «Consejos de Barrio». En **Le Val Fourré**, en Mantes-la-Jolie, se llevó a cabo, en 1993, una elección abierta a todos los mayores de 16 años que residen o trabajan en dos de los barrios del *grand ensemble* para elegir a los representantes del Consejo de Barrio, que fue creado en 1991 como una Federación de Asociaciones. En estos dos barrios, donde el 75% de sus residentes son extranjeros - de primera o segunda generación - la posibilidad de voto de los mismos ha sido un paso importante para su integración.

El Consejo de Barrio pasa a estar formado de 30 personas: 10 miembros de instituciones (Ayuntamiento, policía, escuela, etc.), 10 representantes de asociaciones y 10 representantes de los habitantes y comerciantes locales. El Consejo es una instancia representativa de los habitantes junto a la Alcaldía y que se ha constituido en instancia de «reflexión y proposición», además de ser pasible de «delegación de poderes » de parte de la municipalidad: en 1992, participó en la gestión y recuperación del barrio con un montante de 6 millones de francos. A pesar de las repercusiones positivas de su función como canal de intercambio y participación, el papel del Consejo de Barrio no tiene bases legales, una vez que la gestión cotidiana y las grandes decisiones todavía están en manos del Ayuntamiento.⁶⁸⁷

En Barcelona, el proceso de descentralización administrativa ha sido pautado especialmente en el objetivo de acercar la administración a los ciudadanos y favorecer su participación activa, tanto a través de los mecanismos de participación de carácter general, es decir, derecho a la audiencia pública, de petición e iniciativa popular, de consulta popular, etc., como a través de mecanismos específicos como el carácter público de las sesiones del Consejo

⁶⁸⁷ RUEFF, Judith. "Le Val-Fourré vote pour une citoyenneté urbaine." *Urbanisme*, N° 267-268, octubre - novembre 1993, pp. 76-77.

de Distrito (*Consell de Districte*), el Consejo Consultivo de Entidades (*Consell Consultiu d'Entitat*), la participación en Comisiones por área especial o *ad hoc*, Comisiones o reuniones regulares por barrio, soporte a las actividades programadas por grupos de vecinos, etc." (Ver el CUADRO XXXVIII).

En este caso, la participación, institucionalizada y legalmente garantizada es ejercida en un ámbito cercano al barrio o polígono de viviendas y también, cercano al nivel donde se implementan las acciones y políticas sectoriales. La creación de los Centros Cívicos, donde se desarrollan en un mismo espacio tanto las actividades culturales y sociales del distrito como los servicios técnicos facilita también la movilización de la población.

La creación de **instancias locales (municipales) de articulación** que permitan a la vez el trabajo conjunto de instituciones públicas, de la iniciativa privada y de la población en la concepción y puesta en marcha de acciones territorializadas, volcadas hacia los barrios desfavorecidos y, en especial, a los polígonos de vivienda social y *grands ensembles*, no se hace suficiente frente a este importante reto.

La complejidad de la constitución de un partenariado de diversos agentes para la coordinación y articulación de las acciones y políticas institucionales se ve ampliada por la necesidad de hacer viable las acciones a través de la **creación de planes y programas integrados y de la captación de recursos suplementarios, imprescindibles debido a la amplitud y, consecuentemente, a los altos costes de las acciones.**

La administración municipal se ve, muchas veces, incapacitada de promover acciones de complejidad sin su articulación con otras esferas de gobierno, tanto debido a su viabilidad financiera como por cuestiones de competencia frente a las políticas sectoriales implicadas.

En este sentido, el tema de la **descentralización y reparto de competencias entre entes territoriales** es de extremada importancia cuando se busca extender los principios de **globalidad de las acciones y de partenariado a las diferentes esferas de gobierno.**

Procesos de descentralización políticoadministrativa se han puesto en marcha en la primera mitad de la década de los 80, tanto en Francia como en España. El modelo resultante, sus principios y las características en cuanto al reparto de competencias han sido diferenciados (Ver CUADRO XLII y CUADRO XLIII), en especial, debido a la influencia de todo un proceso histórico específico en cada caso.

Sin embargo, en este estudio no cabe el análisis de esta cuestión a un nivel más profundo, sino que, para atender a los objetivos propuestos para este capítulo, **se buscará evidenciar, dentro del aparato español y francés cuales han sido las soluciones aplicadas para suplir a la necesidad de articulación y coordinación entre las acciones y políticas de las distintas esferas de poder.**

CUADRO XLII

El Estado Autonómico y las relaciones entre niveles de gobierno en España.

La estructura institucional en España corresponde a los ámbitos espaciales de sus entes territoriales, es decir, está enmarcada en las instituciones del Estado, de las Comunidades Autónomas (CC.AA.) y de las Entidades Locales (Ayuntamientos y Diputaciones). Se trata de un modelo singular de Estado denominado «Estado Autonómico», que corresponde a la forma jurídica adoptada por la Constitución Española de 1978, configurándose en un modelo intermedio entre el Estado Regional (Italia) y el Estado Federal (Alemania), donde «*el Estado se organiza territorialmente en Municipios, Provincias y Comunidades Autónomas, con autonomía para la gestión de sus respectivos intereses (Art. 137 de la Constitución Española). Tal forma de Estado se asienta sobre tres principios claves: el de unidad de la nación española, el de autonomía de nacionalidades y regiones, y el de solidaridad entre todas ellas (Art. 2 de la CE).*»(1)

Para el desarrollo de su gestión se han establecido relaciones interadministrativas entre sus entes territoriales - Estado, CC.AA. y Entidades Locales - a partir de la definición de cuadro competencial de las partes involucradas y de la naturaleza de la actuación a la que corresponda (Ver TABLA 1).

Estas relaciones -de coordinación, colaboración, conflictividad, sustitución y disolución - establecen, en definitiva, el funcionamiento del Estado español, acotado a partir de las competencias entre los entes territoriales, siendo(2):

- exclusivas del Estado - aduanas y comercio exterior; asuntos exteriores; defensa; sistema monetario; y, telecomunicaciones;
- compartidas entre Estado y CCAA - educación; energía y minas; seguridad social; trabajo; aguas; ciencia; comercio y consumo; crédito, banca y seguros; cultura y ocio; economía y hacienda; industria; seguridad pública; medio ambiente; medios de comunicación; obras públicas y transportes; pesca; y sanidad;
- exclusivas de las CC.AA. - caza y pesca fluvial; agricultura; ganadería; urbanismo y vivienda; servicios sociales; y, turismo;
- de responsabilidad de los municipios

a partir de lo que disponga las leyes del Estado y de las CC.AA.: seguridad pública; ordenación del tráfico; protección civil e incendios; urbanismo y vías públicas; patrimonio histórico-artístico; medio ambiente; mercados y consumo; salubridad pública; cementerios; asistencia social; aguas, alumbrado y residuos; transporte público; cultura y deporte; y, enseñanza. (3)

En lo referente al proceso de cooperación interadministrativa, éste se produce mediante instrumentos como convenios de colaboración, subvenciones, contratos-programa y planes y programas conjuntos (Ver TABLA 1 y 2). Esa cooperación, entre el Estado y las CC.AA., se produce bajo dos formas, o sea, «*la cooperación multilateral o sectorial, que se establece desde una materia en concreto, por lo que se caracteriza por ser mantenida con todas las CC.AA. simultáneamente, y la cooperación bilateral, que se establece, a diferencia de la anterior, desde la perspectiva de una Comunidad Autónoma en concreto, por lo que se caracteriza porque puede ser mantenida respecto a diversas materias*»(4).

Además de los instrumentos ya citados, con el objetivo de asegurar la necesaria coherencia de la actuación

de los poderes públicos y la imprescindible coordinación, se han creado Conferencias Sectoriales de los Consejeros de las distintas Comunidades Autónomas y el Ministro o Ministros del ramo, con el fin de intercambiar puntos de vista y examinar en común los problemas de cada sector y las acciones proyectadas para afrontarlos y resolverlos. Las Conferencias se reúnen de forma regular y periódica, al menos dos veces al año. (5)

Notas:

- (1) MAP/INAP. *El Estado... Vol III - Diccionario de Términos Autonómicos*. Madrid, 1993, p.52.
 - (2) MAP. Secretaría de Estado para las Administraciones Territoriales. *Cuadro de Organización y Competencias del Estado Español*. Madrid, 1992.
 - (3) Para mayores detalles sobre el reparto de competencias, verificar la TABLA 97.
 - (4) MAP. *El Estado...* op. cit., pp. 109 y 124.
 - (5) Entre los temas de interés de este estudio, cabe subrayar a las siguientes: Conferencia Sectorial de Asuntos Sociales, Conferencia Sectorial de Educación, Conferencia Sectorial de Infraestructuras y Ordenación del Territorio, Comisión Nacional de Protección Civil, Conferencia Sectorial de Medio Ambiente, Conferencia Sectorial del Plan Nacional sobre Drogas, Consejo Interterritorial del Sistema Nacional de Salud y Conferencia Sectorial de Vivienda.
- Fuente: Elaboración propia a partir de MAP/INAP. *El Estado Autonómico*. Madrid, 1993 (Obs.: TABLAS 1 y 2 tienen la misma fuente).

ALTERNATIVAS Y ESTRATEGIAS DE INTERVENCION. España y Francia.

TABLA 1 Relaciones interadministrativas entre los entes territoriales en España

ENTES TERRITORIALES	TIPO DE RELACIONES Y CONCEPTO	INSTRUMENTOS APLICABLES
ENTRE EL ESTADO Y LAS COMUNIDADES AUTONOMAS	COORDINACION: Principio general de articulación y funcionamiento, mediante lo cual una administración articula dentro de su ámbito territorial a otras administraciones, fijando a los medios y sistemas adecuados que hagan posible la información recíproca, la homogeneidad técnica y la acción conjunta en el ejercicio de las respectivas competencias;	• Texto Constitucional
	COLABORACION: Principio general de articulación y funcionamiento definido como un deber genérico que incumbe a todas las Administraciones Públicas y que no requiere la justificación expresa, estando estrechamente vinculada a la noción de apoyo y auxilio, y al principio de subsidiariedad, bajo lo cual «lo que puede realizar un ente no lo debe hacer otro»;	• Convenios de Colaboración; • Subvenciones; • Contratos-Programa; • Planes y Programas Conjuntos
	COOPERACION: Principio general de articulación y funcionamiento, mediante lo cual, y de forma voluntaria, partiendo del respecto a la autonomía de cada parte, permite según procedimientos acordados el entendimiento, la convergencia y el equilibrio entre los principios de unidad y autonomía entre las partes de modo a propiciar el aumento de la eficacia de las actuaciones administrativas y la disminución de la conflictividad entre poderes;	• Ejecución Forzosa; • Recurso de Inconstitucionalidad; • Impugnación acerca de conflicto de competencia;
	CONFLICTIVIDAD: Situación en que surgen divergencias entre las partes en el ejercicio de sus competencias, planteados a partir de las disposiciones, resoluciones y actos emanados de los órganos pertenecientes a cada una de las partes;	• Convenios y Acuerdos de Cooperación
ENTRE COMUNIDADES AUTONOMAS	GENERAL DE COOPERACION: Gestión y prestación de servicios propios de la competencia de la parte cooperada, producidos voluntariamente en función de los dispositivos constitucional y autonómico;	• Recurso de Inconstitucionalidad; • Impugnación acerca de conflicto de competencia;
	ESPECIAL DE COOPERACION: Gestión y prestación de servicios propios de la competencia de la parte cooperada, producidos en función de causas históricas, culturales o geográficas;	• Consorcios y Convenios; • Leyes de creación de órganos de colaboración deliberantes y consultivos (general o sectorial)
	CONFLICTIVIDAD: Procedimiento considerado controverso por la parte afectada face a actuaciones administrativas en territorios limítrofes o a enclaves de la otra C.A., bien como por la utilización de su simbología por la otra parte;	• Leyes específicas; • Planes sectoriales dentro de cuyo marco las Entidades Locales ejercerán sus competencia; • «Ejecución subsidiaria» (actuación directa del Estado o de la C.A. según la materia);
ENTRE EL ESTADO, LAS COMUNIDADES AUTONOMAS Y LAS ENTIDADES LOCALES (AYUNTAMIENTOS Y DIPUTACIONES)	COLABORACION / COOPERACION: Iniciativa voluntaria de proposición de aunar esfuerzos para hacer más eficaz la actuación;	• Informe del Senado; • Real Decreto de Convocación de elecciones.
	COORDINACION: Marco obligatorio bajo supuestos concretos y sometido a una serie de requisitos emanados del Estado o de la C.A. sobre las Entidades Locales;	• SUSTITUCION: Incumplimiento de las partes involucradas de obligaciones impuestas por Ley o cuya cobertura económica estuviera legalmente o presupuestariamente garantizada, o cuya actuación afectan competencias del Estado o C.A.;
	DISOLUCION: Gestión gravemente dañosa para el interés general e incumplimiento de obligaciones constitucionales que conllevan a la convocación de nuevas elecciones en el ámbito de la Entidad Local;	

TABLA2 Contenido de los instrumentos aplicados

CONVENIOS DE COLABORACION: Instrumento que regula acuerdo específico entre el Estado y una C.A. en el que las partes manifiestan su voluntad y delimitan el alcance de las fórmulas de cooperación mutua en el ejercicio de sus respectivas competencias. Su acción puede ser generalizada a todas las CC.AA. o ser específica a una de ellas en particular, puede tener vigencia definida o indefinida y definir compromisos como el intercambio de información, prestación de asistencia técnica, prestación y gestión de servicios por parte de otra administración, coordinación procedimental, etc. Las partes firmantes tienen la obligación de elaborar determinadas normas jurídicas, realizar determinadas actuaciones administrativas, compromiso de efectuar una planificación conjunta de las acciones a llevar a cabo y de participar en un órgano de seguimiento.

SUBVENCIONES: Transferencia del Estado para las CC.AA. con la finalidad casi únicamente financiadora pero que se emplea como medida de fomento a una actuación determinada. Las subvenciones pueden ser firmadas vinculadas a su destinatario final (Corporaciones Locales, otras entidades o personas físicas) o no, ficando bajo la discrecionalidad de las CC.AA. en su empleo. Se define como compromiso la prestación de cuentas al Estado de las obligaciones reconocidas y los pagos realizados por la subvención gestionada.

CONTRATOS-PROGRAMA: Acuerdo específico suscrito entre el Estado y una C.A. que tiene como objetivo básico posibilitar la cooperación financiera del Estado en el mantenimiento de servicios públicos prestados por empresas públicas dependientes de las CC.AA., en general, en aquellos casos en que el coste de estos servicios sea especialmente elevado. El contrato-programa implica en la colaboración económica del Estado junto a las CC.AA. en algunos servicios públicos importantes para la actividad económica del país. Tienen atendido a los sectores de infraestructura en materia de transportes, agua y obras hidráulicas.

PLANES Y PROGRAMAS CONJUNTOS: Instrumento de cooperación en el que el Estado y las CC.AA. acuerdan la delimitación de unos objetivos comunes, unas actividades a llevar a cabo simultánea o complementariamente o una financiación compartida. lo que exige la existencia de órganos mixtos para estos fines o formalización de acuerdos específicos de cooperación. Las partes quedan obligadas a realizar las actividades previstas en el Plan conjunto durante el período prefijado y de participar en grupos de trabajo para seguimiento y evaluación de los resultados.

Ejemplos de convenios, subvenciones, planes y programas conjuntos en las áreas de interés de este estudio, firmados entre 1981 y 1992

CONVENIOS DE COLABORACION - Asuntos Sociales: Información en Acción Social y Servicios Sociales; Programas de Atención a Situaciones de Necesidad; Programas de la CEE para integración de Colectivos; Programas de Atención a la Primera Infancia; Programas de Prevención en Situación de Riesgo y Malos Tratos; Programas Específicos destinados a la Mujer; **Cultura:** Difusión y Dinamización Cultural; **Educación y Ciencia:** Educación compensatoria; Educación de adultos; Construcción de Centros Docentes; Instalaciones Deportivas; Remodelación, Construcción y Puesta en Funcionamiento de determinadas Instalaciones; Fomento del Asociacionismo Deportivo Escolar y Juvenil; **Obras Públicas y Vivienda:** Financiación Pública de Viviendas; Financiación de Actuaciones Protegibles en materia de Vivienda; Convenios para la Rehabilitación de Viviendas afectadas por Aluminosis;

SUBVENCIONES - Asuntos Sociales: Mantenimiento e inversión en Centros Asistenciales; Becas para Minusválidos atendidos en Centros Especializados; Proyectos-Piloto de Intervención a favor del Pueblo Gitano; Desarrollo de Programas del Plan Gerontológico, para la Primera Infancia, de Reforma de Menores, de actividades relacionadas con la Mujer y de actividades y equipamientos de Asociaciones Juveniles; **Cultura:** Subvenciones para la Promoción y Cooperación Cultural; para Manifestaciones Musicales y Teatrales; **Justicia:** Atención a Drogodependientes, atención a internos, liberados y familiares; **Sanidad:** Elaboración de Planes Regionales de Salud, Desarrollo de Planes Conjuntos de Educación Sanitaria, Promoción de la Salud y Prevención en la Población Anciana, Desarrollo de Planes Nacionales de Prevención y Control del Cáncer, de Planes Conjuntos Materno-Infantiles, de Inmunización y Erradicación de Enfermedades Transmisibles, Cardiovasculares, etc., Programas Autonómicos derivados del Plan Nacional sobre Drogas, Mantenimiento de Unidades de Desintoxicación de Toxicómanos y de otros programas relacionados al tema;

PLANES Y PROGRAMAS ESTATALES DONDE PARTICIPAN LAS COMUNIDADES AUTONOMAS - Asuntos Sociales: Plan de Información sobre Acción Social, Plan Concertado de Prestaciones Básicas, Proyectos-Piloto a favor del Pueblo Gitano, Programas de Atención a Situaciones de Necesidad, Plan Gerontológico, Programas de Atención a Primera Infancia, Programas para Menores en Situación de Malos Tratos, Programas de Atención a Mujeres, Plan Integrado de Juventud, Plan de Construcción de Viviendas para Estudiantes Desplazados; **Obras Públicas y Transportes:** Plan Cuatrienal de la Vivienda, Actuaciones de Rehabilitación de Viviendas afectadas por Aluminosis, Plan para el Transporte en las Grandes Ciudades; **Sanidad:** Programa de Información, Prevención, Detección y Tratamiento del SIDA, Programa de Promoción de la Donación de Sangre, Plan Nacional sobre Drogas, Construcción de Centros Regionales de Hemoterapia y Centros de Hemodiálisis.

CUADRO XLIII

Descentralización administrativa, planificación y contractualización en Francia.

El proceso de descentralización administrativa en Francia ha definido sus contornos a través de cuatro leyes fundamentales que han actuado en cinco frentes (1):

- la redefinición de los derechos y libertades de los entes territoriales a través de la transformación del control de sus actos por el Estado;
- las transferencias masivas de competencias del Estado a los entes territoriales (regiones, departamentos y municipios);
- reconocimiento del intervencionismo económico de todos los entes locales, a través de la planificación regional;
- la creación de nuevos instrumentos financieros; y
- la puesta en marcha de nuevos estatutos para los representantes políticos y los funcionarios locales.

Un nuevo reparto de competencias se ha configurado a partir de los siguientes principios (2):

- ninguna sobreposición de competencias - y por tanto de tutelas - ha sido instaurada entre los entes territoriales, promoviéndose la

transferencia de bloques de competencias;

- todas las transferencias de competencias son acompañadas por la transferencia correspondiente de medios deducidos de los recursos del Estado y agrupados en una dotación global de funcionamiento;
- las transferencias a los diferentes entes territoriales son definidas en función de su capacidad técnica o de su proximidad geográfica respectiva. Por tanto:

- el municipio (comuna) es responsable de la gestión del suelo, los equipamientos de proximidad o los servicios que necesitan del contacto directo con los habitantes;
- el departamento es el nivel donde han sido distribuidos los servicios de redistribución - la ayuda social, los servicios sociales - sin embargo, ha recibido también una importante función en materia rural;
- la región recibe la misión de animar el desarrollo económico a través de la planificación y la formación profesional.

El reparto de competencias ha permitido la consolidación de un ente territorial - la región - que hasta este momento había tenido un papel

secundario en la administración pública francesa y que, a partir de 1982, pasó a protagonizar el proceso de planificación que se desarrolla a dos niveles: al nivel nacional, con el Plan de Desarrollo Económico y Social y, al nivel regional, con los Planes Regionales.

Intercambios permanentes deben ocurrir entre el Plan Nacional y los Planes Regionales tanto en su preparación como en su ejecución, con base en las siguientes reglas (3):

- las regiones son *partners* del Plan Nacional y son, por tanto, consultadas sobre el tema;
- los Planes Regionales deben, siempre que posible, tener la misma duración que el Plan Nacional y ser preparado simultáneamente, de forma que el máximo de informaciones puedan ser intercambiadas en el curso de esta doble preparación;
- un cierto número de informes, previos a la redacción del Plan Nacional, son emitidos por las regiones sobre su visión sobre el desarrollo económico del país en el periodo futuro y de como la región se insiere en él;
- los contratos de plan deben intervenir para asociar el Plan Nacional a la realización de los Planes Regionales, destinar los recursos que les son necesarios y asociar, de esta manera, la eficacia del desarrollo económico y la

solidaridad nacional.

El planeamiento al nivel nacional en Francia se consolidó en los años 50 a partir de la difusión de la idea de ordenación del territorio, y ha encontrado un nuevo contenido a partir del IX Plan, cuando las nociones de *descentralización* y de *solidaridad nacional* son asociadas a la de la *ordenación del territorio*: «*Con la puesta en marcha del proceso de descentralización, los entes territoriales se hacen agentes del proceso de planificación, pudiendo influir en la definición y en el contenido de las prioridades del plan nacional, bien como en la asignación de los recursos. En cuanto a la solidaridad nacional, ella debe traducirse sobre el plan territorial por una serie de acciones asociando los entes territoriales en favor especialmente de las zonas desfavorecidas.*» (4)

Para alcanzar a los objetivos definidos por el Plan Nacional son definidas una serie de «grandes acciones», que se constituyen, en los 5 años de duración del plan, en el cuadro de referencia del conjunto de actores económicos y sociales. Coherentes con las prioridades del plan, ellas trazan las grandes líneas de la política gubernamental, aclaran las definiciones presupuestarias,

fijan las orientaciones de la acción administrativa y enmarcan el campo de las relaciones contractuales con los entes territoriales. En el seno de las «grandes acciones» son definidos los «Programas Prioritarios de Ejecución» del plan.

Los Planes Regionales, a su vez, determinan los objetivos a medio término del desarrollo económico, social y cultural de la región, definiendo programas a ser desarrollados directamente por la región o en conjunto con otras personas públicas o privadas. La elaboración del Plan Regional prevé obligatoriamente una serie de consultas directas a algunas colectividades territoriales (como los departamentos y las principales ciudades de la región) y consultas indirectas a comisiones de las pequeñas ciudades, al Comité Económico y Social y a instituciones económicas y sociales de la región. La ejecución del Plan puede ser implementada a través de Contratos Regionales de Plan, firmados con empresas públicas o privadas de la región.

La articulación entre los Planes Nacional y Regionales, además del consenso sobre principios y

estrategias que contemplan, se da a través de los Contratos de Plan Estado-Región, que pasaron a ser la pieza principal del dispositivo de planificación.

Los Contratos de Plan se tratan de una de las modalidades más innovadoras de la descentralización, que busca asociar, a través de una base contractual, los esfuerzos de la nación y de la región para el desarrollo compartido de proyectos de interés común. El contrato viene reforzar los medios propios que dispone la región para ejecutar su plan.

Notas:

- (1) FRÈGE, Xavier. La décentralisation. Op. cit., p.61.
- (2) Id., p.68.
- (3) Id., p. 82.
- (4) LANVERSIN, Jacques de; et. al. La région... Op. cit., p. 223.

Fuentes:

- LUCHAIRE, François & LUCHAIRE, Yves. Le droit de la décentralisation. Thémis Droit. Paris, Presses Universitaires de France, 1983.
- FRÈGE, Xavier. La décentralisation. Collections Repères. Paris, Éditions La Découverte, 1986.
- LANVERSIN, Jacques de; LANZA, Albert & ZITOUNI, Françoise. La Région et l'Aménagement du Territoire dans la Décentralisation. 4^e Edition. Paris, Economica, 1989.

En España, la consolidación del Estado Autonómico ha permitido el reparto de competencias entre los entes territoriales, con base en la definición de competencias exclusivas y compartidas, dónde en las compartidas entre Estado y Autonomías, generalmente, la competencia normativa más amplia (leyes básicas) está a cargo del Estado y la competencia de desarrollo normativo y para administrar queda a cargo de las CC.AA..

La articulación entre esferas de gobierno se dá, en primera instancia, a partir de la creación de Conferencias Sectoriales como elemento fomentador de intercambio entre el Estado y las Comunidades Autónomas en algunas materias de especial interés para la nación. Además, instrumentos específicos de cooperación han sido creados, dentre los cuales se destacan especialmente los que enmarcan las relaciones entre el Estado y las CC.AA. y los que relacionan los tres niveles de gobierno conjuntamente (Ver CUADRO XLII): los convenios de colaboración, las subvenciones, los planes y programas estatales donde participan las CC.AA. y los consorcios.

Dentre los Planes desarrollados con la concertación de los tres niveles de gobierno en los temas de interés de este estudio, en España, se destacan el **Plan Nacional sobre Drogas** (que se desarrolla en los demás niveles por la creación de planes autonómicos y municipales coordinados) y el **Plan Nacional de Desarrollo Gitano**⁶⁸⁸, que se desarrolla a partir de convenios específicos con las CC.AA. y municipios interesados.

En Madrid, han sido creados **Consortios**, también como forma de promover una acción articulada de diferentes organismos y agentes locales e instancias regionales. El **Consortio Rector del Plan de Prevención de la Delincuencia y Marginación Social**, con acciones en los campos de la educación, del empleo, del asociacionismo juvenil y del apoyo al movimiento ciudadano organizado, ha aunado esfuerzos del Pleno del Ayuntamiento de Madrid y del Consejo de Gobierno de la Comunidad de Madrid. Para la atención a situaciones de marginalidad, malas condiciones de habitabilidad y de integración social del colectivo gitano en Madrid, se ha creado el **Consortio de Población Marginada**, que pone en marcha proyectos de promoción e inserción laboral y social, cofinanciado por el Ministerio de Asuntos Sociales y la Comunidad de Madrid, a la vez que el **Programa Realojamiento de la Población Marginada**, resulta de un convenio de colaboración firmado entre el Ayuntamiento, la CAM y la Administración Central para abordar el realojamiento, reasentamiento e integración social de colectivos marginalizados, en su mayoría, gitanos. A su vez, el Consortio de Población Marginada participa en la **Comisión de Seguimiento del Plan Nacional de Desarrollo Gitano**, así como en la Ponencia Técnica que trabaja sobre la problemática gitana, en la que intervienen distintas Comunidades Autónomas.

La descentralización en el caso francés ha proporcionado una amplia consolidación y ampliación de competencias del ámbito local y un freno al centralismo del Estado. El traspaso de competencias, hecho por bloques, ha definido un panorama complejo de relaciones entre los cuatro niveles de gobierno - Estado, regiones, departamentos y municipios-, que exige, además un esfuerzo de concertación imprescindible para la puesta en marcha de acciones más complejas. La planificación, que visa el desarrollo económico y social, pasa a tener un papel básico en la consolidación de las relaciones entre niveles de gobierno, permitiendo la definición de objetivos comunes y de acciones conjuntas para su consecución (Ver CUADRO XLIII).

En la política de recuperación de los *grands ensembles* y de otros barrios desfavorecidos, dos aspectos de gran importancia deben ser subrayados como básicos para su puesta en marcha:

⁶⁸⁸ Mayores detalles sobre los mismos se encuentran en el capítulo 3.4.

CUADRO XLIV

**Los dispositivos (*procédures*)
de la Política de la Ciudad.**

Desde 1982, una serie de dispositivos han sido creados por las instancias estatales responsables de las Políticas DSQ, DSU y, posteriormente, de la Política de la Ciudad para atender a las necesidades específicas de la población y de los barrios desfavorecidos en Francia.

Una gran diversidad de programas e instrumentos contractuales han sido creados, dentre los cuales se pueden distinguir los dispositivos que son de estricta competencia de la Delegación Interministerial para la Ciudad y el Desarrollo Social Urbano (DIV), otros de competencia conjunta de la DIV con otros Ministerios, y además, dispositivos específicos de algunos Ministerios que promueven acciones en su ámbito específico según su propia lógica. Estos dispositivos son los siguientes (1):

a) en el ámbito de la DIV:

- el dispositivo *Desarrollo Social de Barrios* (DSQ), creado en el IX Plan (1984) y definido junto a los Contratos de Plan Estado-Región, acogió a 271 barrios en 1993. Fue complementado por las *Convenciones de Barrio* (CQ),

con características similares, no obstante no acogidas por el Contrato de Plan, y que se aplicaron a 137 barrios;

- el *Contrato de Acción-Prevención* (CAP), creado en 1982, para atender al programa de prevención de la delincuencia, fue firmado con 400 ciudades;
- el *Contrato de Ciudad* , que ha sido aplicado a 13 aglomeraciones en el X Plan, y que pasó a ser el dispositivo básico para el XI Plan;

- el *Contrato de Ciudad* , que ha sido aplicado a 13 aglomeraciones en el X Plan, y que pasó a ser el dispositivo básico para el XI Plan;

b) en promoción conjunta de la DATAR (2) y la DIV:

- 28 *Programas de Ordenación Concertada del Territorio* (PACT), para las zonas de reconversión industrial;

c) en promoción conjunta del Ministerio de la Vivienda y la DIV:

- *Convenciones Ciudad-Hábitat*, aplicadas a 200 ciudades;

d) dispositivos puestos en marcha por otros ministerios y organismos públicos, no aplicados solamente en la Política de la Ciudad, no obstante, con fuerte relación con la misma:

- las *Zonas de Educación Prioritarias* (ZEP) del Ministerio de la Educación Nacional; existen 554 ZEP, de las cuales 292 corresponden a sitios DSU;
- 60 barrios-piloto para la integración promovidos por el Fondo de Acción Social (FAS);

- las 221 Misiones Locales para la Inserción de los Jóvenes en Dificultad, coordinados por la Delegación para la Inserción de los Jóvenes (DIJ);

- el programa *Desarrollo-Solidaridad de la Caisse des Dépôts et Consignations*;
- los contratos de aglomeración del Ministerio de la Solidaridad, de los Asuntos Sociales, para la integración de la población extranjera;

- los contratos de ordenación de los ritmos de vida del niño (CATE) del Ministerio de la Juventud y de los Deportes;

- las convenciones de desarrollo cultural del Ministerio de la Cultura;

- los planes locales para la seguridad del Ministerio del Interior, que conciernen a 27 Departamentos;

- las comisiones departamentales y locales de inserción de la Renta Mínima de Inserción - RMI, dependientes de los Ministerios del Interior, de la Solidaridad, y del Trabajo;

- los Planes Departamentales para la Vivienda de los Desfavorecidos, del Ministerio del Equipamiento, bien como los Programas Locales del Hábitat (PLH), creados por la Ley de Orientación para la Ciudad (LOV), y los Protocolos de Ocupación del Patrimonio Social (POPS);

- los Planes Locales de Inserción Económica del Ministerio del Trabajo;

e) dispositivos de acciones puntuales:

- los Proyectos de Servicios Públicos;
- las Operaciones *Prevención-verano* (*prévention-été*);
- las Operaciones *Escuelas Abiertas*;
- los «*Cafés-musique*»;
- las Operaciones *Barrios-Luz* (*Quartiers-lumière*);
- las Casas de Justicia;
- las Casas de los Ciudadanos;
- el «1% Asociaciones».

Líneas de financiación específicas están relacionadas a cada dispositivo citado, hecho que dificulta el trabajo de los agentes responsables de montar las operaciones para se beneficiar de estos recursos.

Notas:

(1) Estos datos corresponden a dispositivos en uso en el X Plan (1989-1993). Mayores informaciones sobre los mismos, bien como sobre el contexto de su creación, han sido presentados en los capítulos 1.2., 2.2. y 3.4. de la Parte II de este estudio.

(2) La DATAR (Délégation à l'Aménagement du Territoire et à l'Action Régionale), creada en 1963, es el organismo central de concertación y de coordinación de las políticas de ordenación del territorio, juntamente con los entes territoriales.

Fuente:

COMISSARIAT GENERAL DU PLAN. *Villes...*
Op. cit.

- utilización de la **contractualización** como procedimiento básico de concertación entre distintas instancias de gobierno y la incorporación de la política de recuperación de los barrios a los **Contratos de Plan Estado-Región**;
- creación de **programas al nivel central** como forma de garantizar la **financiación de acciones extraordinarias**, necesarias por la complejidad de los problemas locales;
- la creación de instancias de articulación al nivel central.

La definición de la política de recuperación de los *grands ensembles* y demás barrios desfavorecidos como acción prioritaria dentro de los Contratos de Plan Estado-Región a partir del IX Plan (1984 - 1988) permitió que importantes recursos al nivel central fuesen destinados a las acciones desarrolladas al nivel local. El proceso de planificación (Ver CUADRO XLIII), tanto del Plan Nacional como de los Planes Regionales pasa por una amplia concertación entre diversos agentes económicos, sociales y políticos que definen las estrategias prioritarias y las áreas a intervenir.

En el caso de la elección de los barrios y *grands ensembles* a ser acogidos por el Contrato de Plan Estado-Región, un extenso proceso de negociaciones se da a partir de la elaboración al nivel local de un Informe de Candidatura⁶⁸⁹, que será presentado para la selección de los barrios prioritarios al nivel departamental y, posteriormente, al nivel regional. Una convención es firmada entre el Estado (representado por el *Préfet* de la Región), la Región y el Municipio seleccionado, para dar lugar a las contrapartidas financieras de parte del Estado. Cabe recordar que son acordadas contrapartidas financieras de parte del Estado, de la Región y del Municipio, tanto para la financiación de las acciones de rehabilitación de viviendas (créditos «vivienda») como las acciones de desarrollo social (créditos «seguimiento»)⁶⁹⁰.

La financiación de la Política de la Ciudad se da, por tanto, a partir de la combinación de una gran diversidad de fuentes de recursos, contando con los créditos establecidos por los Contratos Estado-Región, sumados a créditos no contractualizados a través del Plan cedidos por los distintos Ministerios implicados, que participarán en la financiación de operaciones locales a través de contratos directos entre el Estado y el Municipio. Entre los principales Ministerios implicados en la financiación de esta política se destacan los Ministerios del Equipamiento, de la Solidaridad, de la Cultura y del Trabajo.

Una serie de dispositivos contractuales (*procédures*) han sido creados como forma de transferencia de los créditos (Ver CUADRO XLIII), que abarcan al

⁶⁸⁹ Este Informe (*Dossier de Candidature*) es elaborado por el equipo municipal conteniendo una presentación sintética del barrio (datos estadísticos, descripción del barrio, presentación de sus problemas, del estado de las acciones ya emprendidas en el barrio) y del programa de desarrollo social propuesto (las grandes orientaciones y las acciones propuestas para alcanzar a los objetivos fijados) (Cf. CONTRAT DE PLAN ETAT-RÉGION. Développement Social de Quartiers. Montfermeil/Clichy sous Bois. Dossier de Candidature. s.l., 15 septembre 1989).

⁶⁹⁰ Para mayores informaciones ver capítulos 1.2. y 2.2. de la Parte II.

amplio abanico de acciones necesarias para atender a los problemas prioritarios de los barrios. No obstante, las implicaciones burocráticas de esta sobreposición de dispositivos en los barrios han acarreado dificultades en el montaje de las operaciones y en la articulación de las acciones correspondientes a cada dispositivo.

Con base en esta constatación, en el XI Plan (1994-1998), se pasó a utilizar un dispositivo contractual único - el **Contrato de Ciudad** - para articular y financiar a todas las acciones propuestas al ámbito de la ciudad y de los barrios específicos a intervenir.

El Contrato de Ciudad buscará, por tanto, articular dos niveles de acción distintos: uno centrado sobre temas transversales del desarrollo solidario (como la prevención de la delincuencia, política de vivienda, acceso a la ciudad y políticas de inserción, de empleo y formación, etc.) y el otro, con base en la puesta en marcha de programas territoriales centrados especialmente en los territorios de la exclusión (donde se destacan los barrios desfavorecidos y *grands ensembles*)⁶⁹¹.

Las dificultades implícitas en el cambio de escala hacia el ámbito de la ciudad o de la aglomeración se traduce en una mayor complejidad de actores y de estructuras operacionales para la concepción y puesta en marcha de las acciones. La amplitud de la política se ha visto también acrecida, una vez que, para el XI Plan, se han firmado inicialmente 185 Contratos de Ciudad, extendiendo este número a 214 hasta noviembre de 1994; 1300 barrios han sido acogidos en esta política, de los cuales 900 han sido definidos como prioritarios⁶⁹². No obstante, por la delimitación temporal de este estudio, no se hizo posible trazar un diagnóstico sobre los resultados de la aplicación de este dispositivo.

Otro aspecto de gran importancia en la política francesa, que ha permitido la innovación en términos de proyecto urbano, ha sido la creación de programas específicos para la **financiación de operaciones de rehabilitación urbana de mayor amplitud**. La poca capacidad financiera de muchos de los municipios que acogen a los *grands ensembles* no les permitiría promover las intervenciones urbanas necesarias para la integración física de estos barrios sin la existencia de una línea de financiación específica que le dé soporte.

Una serie de programas han sido creados, como **Banlieue 89** (1983-1989) y otros programas nacionales complementares de la política de desarrollo social urbano (Patrimonio y barrios antiguos y Vivir y circular en la Ciudad) para

⁶⁹¹ JULIEN, Jean-Marc. "Contrats de ville: penser complexe, agir simple." *Urbanisme*, Nº 274-275, mai/juin 1994, pp. 39-41.

⁶⁹² Cf. COUMAU, Cécile. "Les contrats de ville changent d'échelle." *Urbanisme*, Nº 270-271, janvier / fevrier 1994, pp. 13-16 y STEPHAN, Luc. "Les administrations entre guerre et paix." *Urbanisme*, Nº 280, janvier/fevrier 1995, pp. 50-53.

financiar intervenciones urbanas puntuales⁶⁹³. Sin embargo, con la evolución del enfoque de la política hacia una mayor preocupación con la integración física y funcional de los barrios y de su inserción en un proyecto global de la ciudad, un nuevo cambio de escala se ha dado a través de la puesta en marcha de los **Grandes Proyectos Urbanos (GPU)**⁶⁹⁴.

Cabe destacar también que la gran amplitud de las políticas desarrolladas, desde la política DSQ de inicios de los años 80, hasta la política de la ciudad de inicio de los 90, ha exigido una adaptación de la administración central en Francia en el sentido de crear **instancias de concertación y de administración responsables de la articulación de las políticas sectoriales y ministeriales implicadas**.

En un primer momento, las dificultades en cuanto a la necesidad de respuestas ágiles a una demanda que se manifestó a través de los disturbios de Les Minguettes en 1981, han llevado a la utilización de la «administración de misión» con la creación de cuatro grupos de trabajo interministeriales que se han transformado en cuatro organismos de ámbito nacional: el **Consejo Nacional de Prevención de la Delincuencia (CNPD)**, la **Delegación para la Inserción Social y Profesional de Jóvenes en Dificultad**, la **Comisión Nacional para el Desarrollo Social de Barrios (CNDSQ)** y la **Misión «Banlieues 89»**⁶⁹⁵. Este primero período ha sido muy rico para la gestación de los principios básicos y de la concepción de intervención en los barrios desfavorecidos, por la difusión de un amplio debate nacional, consolidando los papeles de los principales actores de esta política.

En 1988, la definición de una política más amplia a nivel de toda la ciudad, y hasta a niveles territoriales más amplios, exigieron el fortalecimiento de las prácticas interministeriales en el nivel central. La necesidad de pasar de una estructura meramente consultiva a otra de carácter deliberativo ha conllevado

⁶⁹³ Desde finales de 1989, la obtención de uno de los contratos de la política DSQ, DSU o de la política de la ciudad abre la posibilidad de acceder a los Préstamos Proyectos Urbanos - PPU (*Prêts Projets Urbains*), facilitados por la *Caisse des Dépôts et Consignations* (CD), posibilitando un amplio abanico de acciones que van desde el reordenamiento de los espacios circundantes de los inmuebles hasta acciones complejas de reestructuración urbana (Cf. CAISSE DES DÉPÔTS ET CONSIGNATIONS. *Rapport d'Activité 1990. Département du Financement de l'Habitat*. Paris, 1990).

⁶⁹⁴ Los GPU permiten una amplia intervención urbana que abarque: la rehabilitación de viviendas sociales; la construcción de nuevas viviendas, en especial en alquiler; la reestructuración de centros comerciales de proximidad; la instalación de actividades; la mejora de los equipamientos y servicios públicos; la adecuación del sistema viario interno con el del entorno; la ordenación y rehabilitación de plazas y espacios públicos; y la mejora de la red de transportes públicos que llega al barrio. La financiación de las operaciones se apoya especialmente sobre fondos públicos, no obstante, busca también la incorporación de la iniciativa privada. La definición de las 11 ciudades acogidas por este programa se dió en 1993. Se ha puesto en marcha un largo proceso de negociaciones y de montaje de las operaciones que serán implementadas en un plazo de 10 a 15 años, según cada proyecto.

⁶⁹⁵ La creación de la administración de misión en oposición a la administración de gestión se ha dado por un imperativo de modernización nacido en el post-guerra, por la amovilidad causada por las estructuras juridicoadministrativas existentes. La administración de misión es adaptada a un problema, circunscrita a un tiempo y a un lugar, y se disuelve con la solución del problema, permitiendo también la rapidez de acción y la concentración de medios con base en una jerarquía estricta.

a la creación de la **Delegación Interministerial para la Ciudad y el Desarrollo Social Urbano (DIV)** que consolida la fusión de la CNDSQ, el CNPD y de «Banlieues 89» en una misma institución encargada de preparar y coordinar las acciones propuestas por la política de desarrollo social urbano. Simultáneamente se crean el **Comité Interministerial de las Ciudades y del Desarrollo Social Urbano (CIV)**, como la instancia gubernamental de decisiones sobre la ciudad, y el **Consejo Nacional de las Ciudades y del Desarrollo Social Urbano (CNV)**, que tiene como atribución la definición de las orientaciones de la nueva política de **desarrollo social urbano**.

Finalmente, en 1990, fue creado un **Ministerio de la Ciudad** con un poder compatible con la amplitud e importancia de los recursos aplicados y con la complejidad de las intervenciones llevadas a cabo. Debido a las dificultades que ha tenido la DIV en alcanzar el apoyo y la articulación de los ministerios implicados en esta política, se ha buscado como solución la delegación de un Ministro de Estado, junto al Primer Ministro, cuyo trabajo, al frente de un equipo restringido, consiste en difundir el tema de la «política de la ciudad» frente a los ministerios implicados, y les cooptar a invertir en ella, enriqueciendo sus competencias en lugar de mermarlas⁶⁹⁶.

A pesar de las opciones adoptadas en Francia para la consolidación de las instancias de articulación al nivel central guardaren una relación marcante con las características propias de la administración y del cuadro político francés, cabe subrayar, a partir de su experiencia, la **importancia de buscar el acercamiento de posturas frente a las acciones a emprender ya en las instancias centrales, de forma que las medidas que puedan ser definidas a este nivel reflejan las estrategias básicas necesarias para su efectividad - la globalidad y el partenariado**.

3.5.2. Consideraciones finales

La complejidad del tema de la gestión de acciones dirigidas hacia la recuperación de los polígonos de vivienda social o *grands ensembles* no permite que el mismo sea tratado en este estudio en toda su amplitud.

No obstante, se ha buscado verificar en que medida las estrategias - globalidad y partenariado - y las acciones propuestas por este estudio van a influir en la configuración y consolidación del aparato responsable de su gestión.

En primero lugar, se vuelve a subrayar la importancia del **comprometimiento del poder público en la puesta en marcha de la política de recuperación**, tanto por sus competencias en materia de las políticas sociales necesarias para su efectivación como por su función como garante de la solidaridad y calidad de vida de sus ciudadanos.

⁶⁹⁶ Cf. DONZELOT, Jacques & ESTEBE, Philippe. *L'État...* Op. cit., p. 127.

En segundo lugar, por lo presentado como experiencias puestas en práctica en el ámbito territorial de este estudio, se evidencia que, en el ámbito de la gestión local, la creación de una administración paralela para la gestión de las operaciones de recuperación tiene la ventaja de hacer más ágil la acción en un primer momento, más presenta poca capacidad de internalizar a los nuevos métodos y prácticas en su administración permanente, y los resultados son fácilmente diluidos cuando de la finalización del programa y desarticulación de la estructura *ad hoc*.

Si las circunstancias de la proposición de la política no permite de inmediato los cambios necesarios en la estructura administrativa existente para adaptarla a las nuevas demandas e ritmos de acción, cabe dirigir y acompañar el pasaje de esa estructura paralela de gestión, con acciones y recursos excepcionales, a una estructura permanente y capaz de mantener los resultados alcanzados a través de acciones y servicios prestados en el cotidiano de la administración a sus usuarios.

Por otro lado, se verifica que, para la implementación de una política eficaz, basada en una **globalidad de acciones** que va a permitir la **integración física, funcional y social de las áreas a intervenir**, se da siempre con base en una **intervención no circunscrita a un solo territorio, a una solo agente local, o a un solo nivel de gobierno, sino que ella siempre es el fruto de una polarización que se expresa:**

- en una **acción centrada en el barrio**, no obstante, **articulada a un proyecto global de ciudad** que tenga en cuenta las acciones necesarias para la integración efectiva de estas áreas y de sus residentes;
- en una **acción implementada básicamente en el ámbito local**, con el protagonismo de la administración municipal, no obstante, necesitada de una **articulación con otros niveles de gobierno, tanto por cuestiones de competencias como por la necesidad de captación de recursos suplementarios** para dar respuesta a la amplitud y complejidad de problemas que se presentan;
- en una **acción implementada por el poder público**, no obstante, concebida con base en el **estrechamiento de las relaciones entre el gobierno y la sociedad civil**, tanto en lo que se refiere a la **participación de los residentes como de la iniciativa privada en la concepción e implementación de las acciones y políticas.**

Para dar respuesta a esta polarización de ámbitos y actores, cabe **garantizar la consolidación del partenariado a través de la creación de instancias o mecanismos de articulación** que den cabida a esta amplitud de relaciones.

Debido a la necesidad de adecuar el modelo de gestión y las características de estas instancias o mecanismos de articulación a las condiciones políticas y administrativas que se imponen en la esfera local y demás niveles de gobierno,

cabe citar, a un nivel de generalización, la proposición de actuar en cuatro ámbitos distintos, que son los siguientes:

1. instancia o mecanismo de articulación entre niveles de gobierno que garantice:
 - la articulación de acciones relativas a las competencias a cada nivel de gobierno que se materializan en los territorios en consideración;
 - la captación de recursos que garanticen la multiplicidad de intervenciones;
2. instancia o mecanismo de articulación al nivel municipal, responsable de:
 - la articulación de estrategias de carácter territorial, económico y social;
 - la articulación de agentes públicos, privados y de la sociedad civil para la proposición de programas dirigidos hacia la recuperación e integración de barrios desfavorecidos;
3. instancia o mecanismo de articulación de las diversas políticas sectoriales al nivel del Ayuntamiento para permitir la creación de programas integrales o globales para atender a territorios específicos;
4. instancia de concertación y participación al nivel de barrio (dentro de un proceso de descentralización administrativa o en barrios específicos en proceso de implantación de políticas de recuperación) responsable de la gestión local de proyectos que inciden sobre el área⁶⁹⁷.

⁶⁹⁷ Estas instancias propuestas podrán ser reagrupadas según las necesidades de concertación o de implicación efectiva de los diversos niveles de gobierno en la política llevada a cabo.