



HIGH LEVEL CONFERENCE  
URBAN SUSTAINABILITY  
AND INTEGRATED  
URBAN REGENERATION  
IN EUROPE  
Policies, Programmes and Best Practices  
26-27<sup>th</sup> APRIL 2010 IFEMA Feria de Madrid Madrid-Spain

**D. PASCAL FLORENTIN**

*Subsecretario General para el Desarrollo Urbano y Social*

*Ministerio de Trabajo, de Relaciones Sociales, de la Familia, de la Solidaridad y de la Ciudad  
(Francia)*

Madrid, 26 de abril de 2010

Gracias, buenos tardes a todos. Aprovecho mientras se colocan los auriculares para disculparme por realizar esta presentación en francés.

Como introducción a la política ciudadana y la renovación urbana en Francia, me gustaría, en primer lugar, hacer hincapié en la riqueza semántica del francés, que cuenta con numerosos términos para referirse a los barrios populares y del extrarradio. No voy a detenerme mucho más en este punto, pero si me permiten la broma, se podría decir que, en Francia, los suburbios son pobres, si bien el vocabulario utilizado para hablar de ellos es rico. Dejando a un lado estas cuestiones semánticas, pasemos a definir la política ciudadana. Esta política tiene por objeto reducir las desigualdades sociales y, por supuesto, las distancias físicas entre territorios. Me gustaría abordar cuatro puntos en concreto durante esta presentación. En primer lugar, resumiré la historia reciente de la política ciudadana en Francia. En segundo lugar, delinearé los grandes principios en los que se asienta. En tercer lugar, analizaré brevemente sus instrumentos. Y en cuarto y último lugar, hablaré sobre los actores institucionales.

Vayamos, pues, a las referencias históricas. La historia de la política ciudadana está ligada a la de los grandes complejos que se han ido construyendo en la periferia de las ciudades. Asimismo, está vinculada a los procesos de desindustrialización y a la crisis vivida en los años 1970. A finales de esta década, y más concretamente en 1977, se pusieron en marcha las primeras medidas para hacer frente a la crisis. Estas, denominadas en aquel momento de hábitat y acción social, se centraron en mejorar las viviendas y los servicios colectivos. Tras las revueltas urbanas, que alcanzaron su punto álgido a comienzos de los años 1980, se hicieron evidentes las deficiencias de estas políticas demasiado enfocadas en los aspectos urbanos, que dejaban de lado la vertiente social. Así pues, la política ciudadana comienza a desarrollarse tal como la conocemos hoy en Francia a principios de los años 1980. En 1990, aparece la primera instancia oficial encargada de gestionar esta política pública y se nombra a su primer responsable. En 1993 surge uno de sus pilares básicos, los contratos de planificación, que aún siguen vigentes en el país y que regulan la relación de asociación entre las corporaciones territoriales y el Estado. Diez años más tarde (y permítanme hacer este impresionante salto en el tiempo) se crea la agencia nacional para la renovación urbana, o ANRU, y su programa, consagrando así la importancia de la renovación urbana. Me referiré al trabajo de esta agencia más adelante. En el año 2003, se introduce la evaluación como elemento clave y se crea el observatorio nacional de las zonas urbanas sensibles. Finalmente, como culminación de este proceso, se crea en 2006 una agencia

paralela a la de renovación urbana, pero centrada en el aspecto social. De esta forma, el Estado cuenta hoy con dos instrumentos de actuación: uno dedicado a la renovación urbana y otro destinado al desarrollo social. Hasta aquí este breve resumen del contexto histórico.

En segundo lugar, me gustaría tratar los principios de esta política. A grandes rasgos, podría decirse que estamos hablando de una política en el sentido más estricto de la palabra, es decir, que realmente tiene un fondo político. Este es un punto importante a tener en cuenta. La mayoría de los partidos políticos, tanto de izquierda, como de derecha, coinciden en la importancia de los principios que rigen la política ciudadana, por encima de sus preferencias. Comento rápidamente el resto de los principios. Primero, la integración social, es decir, la no admisión de los guetos, ya sean de ricos o de pobres. Esta necesidad de coexistencia es uno de los objetivos principales de la política, tanto en su aspecto urbano, como social. Segundo, la solidaridad. La solidaridad entre comunidades ricas y pobres, aún no siendo algo fácil, así como en el seno de las propias comunidades, entre los barrios ricos y los pobres. Esta es una de las claves de la política ciudadana. Y tercero, la democracia en el sentido de participación por parte de los habitantes. Ya hemos hablado de ello esta mañana y estamos todos de acuerdo en que la implicación de todos es lo que hace posible que las medidas se apliquen eficazmente. Como ya hemos hablado de ello esta mañana, no me entretendré más en este asunto.

Debemos tener en cuenta que esta es una política que aúna a distintos ministerios. La problemática de un territorio es muy distinta a la de otro. Por tanto, la política ciudadana debe cubrir una amplia gama de intervenciones y requiere el apoyo de todos los actores públicos, cualquiera que sea su campo de trabajo. Esta es la razón por la que la política ciudadana moviliza a todos los ministerios y no es únicamente el de la Ciudad, al hoy represento aquí, el que se encarga de intervenir en estos asuntos. Los ministerios de trabajo, sanidad, vivienda, urbanismo, cultura y un largo etcétera también tienen algo que decir en esta materia. Se trata, pues, de una política que es, por definición, interministerial y afecta tanto a los barrios prioritarios, como a las zonas urbanas sensibles. Hace unos diez años, identificamos unas 700 zonas urbanas sensibles (751 para ser más exactos) utilizando criterios socioeconómicos, es decir, en líneas generales, un 8% de la población francesa (concretamente, 4.700.000 habitantes). Estas zonas no fueron identificadas porque sí, sino porque presentan graves problemas. Podría decirse que en estas zonas las dificultades se multiplican por dos, con respecto al resto del territorio nacional. En Francia, la tasa de desempleo no llega al 10% y en las zonas urbanas sensibles, o ZUS, el paro supera el 20%. La tasa de desempleo entre los jóvenes se sitúa entre el 15% y el 20% en el país, pero en las zonas urbanas sensibles, alcanza el 30% y el 40%. Esto por lo que toca al desempleo, pero no debemos olvidar que sucede algo parecido en materia de ingresos. En estos barrios, el nivel de ingresos es, como no podía ser de otra manera, muy inferior a la media, grosso modo, menos de la mitad, es decir, 11.000 euros de media, mientras que en el resto del país alcanza los 20.000 euros por habitante. En cuanto a vivienda, en líneas generales, si bien ya he apuntado que un 8% de la población vive en las zonas urbanas sensibles, un tercio de las viviendas sociales francesas se ubica en los suburbios. En términos de escolaridad (aunque luego



me detendré en este punto, pues siempre es difícil dar cifras concretas), los niños de estas zonas presentan, a grandes rasgos, un retraso dos veces mayor que en el resto de los colegios del país. Al finalizar mi intervención, apuntaré algunos sitios de Internet en los que las personas interesadas en el tema concreto de la educación podrán encontrar información complementaria. Como he dicho antes, esta es una política interministerial, que interviene en territorios prioritarios con recursos financieros considerables. Hay presupuestos específicos, como el de renovación urbana de la ANRU, agencia a la que me he referido anteriormente. En un periodo aproximado de diez años, esta agencia ha gastado 40 mil millones de euros en operaciones de renovación, aunque este punto lo trataré más adelante. La agencia encargada de los temas sociales cuenta con un presupuesto más reducido, que alcanza, aproximadamente, los 400 millones de euros al año. Aparte de estos presupuestos específicos, están las intervenciones de los ministerios, cuyas cifras no voy a dar aquí, además de los dispositivos de exoneración fiscal a los que pueden acceder las empresas que deciden establecerse en los barrios prioritarios. Estos suponen, en general, 400 millones por año. Además, están las dotaciones públicas para las corporaciones locales correspondientes. Esto supone, en líneas generales, 600 millones en 5 años. Ahora, tras haber situado el contexto histórico y apuntado los principios de la política ciudadana, me gustaría profundizar en los instrumentos de los que se sirve.

El primer punto importante en la aplicación de esta política es el marco contractual, y más concretamente, los contratos urbanos de cohesión social, o CUCS. Acabo de referirme a la asociación entre el Estado y las corporaciones territoriales que, desde hace unos quince años, trabajan en pos de la política ciudadana. Así pues, los contratos urbanos de cohesión social constituyen el marco de ejecución de las políticas. Redactados de forma conjunta, tienen muy presente la organización territorial francesa. Para que se hagan una idea, en Francia hay 22 regiones, casi cien departamentos y unas 36.000 comunas o municipios. Los contratos urbanos los formulan el Estado y los municipios. A estos se les unen otros participantes, como las regiones, los departamentos, los arrendadores sociales, que son los propietarios de las viviendas sociales, las cajas de ayudas a la familia, que ofrecen prestaciones a las familias, y otras instituciones públicas. En general, existen 500 contratos urbanos de cohesión social y en ellos participan 2.500 suburbios. Tengan en cuenta que los CUCS no son un contrato al uso, en el sentido jurídico del término, sino que se trata de un marco para la aplicación de una voluntad política compartida entre el estado y las instancias de cualquier nivel (municipio, departamento o región), cuyo objeto es poner en marcha un proyecto de desarrollo social y urbano del que puedan beneficiarse los 2.500 suburbios prioritarios franceses. Este marco global se asienta en un proyecto urbano, y creo que este es un punto muy importante, pues dicho proyecto urbano se elabora a partir de un diagnóstico a nivel de los suburbios, que permite identificar los principales retos a los que se enfrenta cada barrio y sus recursos. Gracias a este diagnóstico, se definen los campos de actuación y de compromiso de cada uno de los socios (Estado y corporaciones locales) y surgen así programas plurianuales que detallan, para cada uno de los campos especificados (económico, social, etc.), las actuaciones que hay que poner en marcha, las personas o instituciones encargadas de realizar los proyectos, las asociaciones y la naturaleza de



la financiación, es decir, cuánto ha de aportar el Estado y cuánto han de aportar las corporaciones territoriales a las asociaciones responsables de poner en marcha las distintas actuaciones. Finalmente, los contratos contemplan distintas modalidades de evaluación y seguimiento, es decir, indicadores de seguimiento y de resultados que permiten llevar un control durante la vigencia de los mismos.

Ahora, de forma esquemática, les hablaré acerca de las prioridades temáticas de los contratos, que son cinco. Por un lado, están el empleo y el desarrollo económico. Estas son medidas de acompañamiento específicas para fomentar el empleo entre los jóvenes y orientarlos, por medio de la creación de actividades (iré más deprisa porque me quedan cinco minutos de exposición). Por otro lado, están las medidas para la educación y la enseñanza superior, en las que no voy a entrar en detalle. Simplemente diré que su objetivo es favorecer el acompañamiento educativo de los jóvenes. Y por último, están las medidas concernientes al hábitat y el fin del aislamiento. En dos palabras, se trata de mejorar las redes de comunicación para acabar con el aislamiento de los suburbios y para promover, y esto creo que es interesante, la gestión urbana de las zonas cercanas, es decir, actuaciones de gestión vinculadas al hábitat y los espacios urbanos, como el mantenimiento de los espacios exteriores, la acogida, el problema del aparcamiento, la jardinería, etc. Otro de los objetivos de estos contratos es prevenir la delincuencia. Hasta aquí sobre este punto.

Un último instrumento es la renovación urbana. El programa nacional de renovación urbana que he citado hace un momento tiene su origen a comienzos de los años 2000, cuando gana terreno la idea de que el desarrollo social será en vano si no se produce un esfuerzo considerable para mejorar las formas de vida de los habitantes de los suburbios. Por esa razón se puso en marcha este programa y se creó, en 2003, la ANRU. Con ellos y con el apoyo de los actores sociales, es decir, de los sindicatos y la patronal, se han podido financiar, en conjunto, las operaciones de renovación urbana, reuniendo distintas fuentes de financiación. El desafío es grande, pues se trata de cumplir, a lo largo de diez años, con un inmenso programa de demolición, reconstrucción y renovación de viviendas.

Paso a comentarles, muy rápidamente, el balance de estos proyectos hasta la fecha. Aproximadamente 500 suburbios se encuentran en el centro de esta problemática de renovaciones, con 3 millones de habitantes afectados, más exactamente, 3.300.000. A primeros de abril, se habían rehabilitado 300.000 viviendas, se habían destruido algo más de 100.000 y se habían construido aproximadamente otras 100.000. Algo muy importante a tener en cuenta en materia de renovación urbana es la evaluación, o dicho de otro modo, los criterios de evaluación son fundamentales para saber si todo marcha adecuadamente. A continuación mencionaré tres de estos criterios:

-La diversificación de las funciones urbanas, que es un elemento fundamental para romper con la monofuncionalidad de los barrios.



-La articulación entre la problemática urbana y la problemática social.

-Y finalmente, la participación, la implicación de los habitantes. Para ello, se formó un comité de evaluación independiente, que ha concluido que el trabajo realizado ha sido muy positivo, aún sabiendo que queda mucho por hacer con respecto al principio de la integración social. Sin restar importancia al progreso conseguido, la integración social es ahora nuestro mayor reto.

En mi intervención de hoy no voy a ahondar mucho en el tema de los actores institucionales. Como pueden ver en la diapositiva, tenemos un consejo nacional de las ciudades, donde se realizan los procesos de consultas, y un consejo interministerial de las ciudades, presidido por el primer ministro y encargado de la toma de decisiones. Como ven, el ministerio se sitúa en el centro de todo y a ambos lados están las dos instancias públicas que trabajan en el contrato urbano de cohesión social.

Para terminar, a modo de conclusión, y para ajustarme a mis 20 minutos, les diré que a pesar de los progresos considerables que se han obtenido en los últimos veinte a treinta años, aún queda mucho por hacer. Por un lado, la integración de las vertientes social y urbana, aspecto sobre el que debemos seguir trabajando y avanzando. Aún habiendo progresado, mejorar el vínculo entre ambos constituye uno de los retos principales para los próximos años.

En segundo lugar, la financiación y la necesidad de evaluar de forma más detallada la repercusión que tienen las políticas públicas en los suburbios. De esta manera, podremos medir su eficacia y su eficiencia.

Para quienes deseen profundizar más sobre el tema, por favor tomen nota de los siguientes sitios de Internet, en los que encontrarán más detalles sobre aquellos asuntos que, por desgracia, no he tenido de tiempo de presentarles. Muchas gracias.