

# Descentralización administrativa y ordenación urbana en Francia

François Tomas\*

**L**a ley de Derechos y Libertades del 2 de marzo de 1982, que instituyó en Francia el principio general de descentralización estatal, sentó las bases para la ley de Descentralización del Urbanismo del 7 de enero de 1983, cuya aplicación efectiva dio inicio en la primavera de 1984. El otorgamiento de las licencias de construcción, por ejemplo, no estaba bajo la responsabilidad del alcalde de la comuna; esto cambió apenas hace seis años. En el ámbito escolar, en las comunas, los departamentos y las regiones ya se asume la responsabilidad de construcción y mantenimiento de las escuelas primarias, secundarias y preparatorias, y actualmente está en vías de discusión la transferencia de poderes a las universidades. El proceso de descentralización en Francia es reciente, y dista de haber tocado su fin. No obstante, las transformaciones en la gestión de las ciudades han sido aún más espectaculares en la medida en que esta ley venía a consolidar una evolución iniciada diez años antes como respuesta a una crisis socio-económica brutal. Esto implica que, para comprender las correspondencias que se han establecido recientemente entre la descentralización administrativa y la gestión urbana, cabe primero recordar cómo se pasó, entre 1973 y 1983, del descrédito del urbanismo funcionalista a la promoción del proyecto urbano.

\*Rector honorario de la Universidad Jean Monnet, Francia.



### Del urbanismo funcionalista al proyecto urbano

A lo largo de los años cincuenta y sesenta, y hasta mediados de los años setenta, los franceses creyeron que el urbanismo, así como la ordenación del territorio, dependían ante todo de un enfoque científico. Pensaban por añadidura que la aplicación de modelos de organización del espacio permitía favorecer el desarrollo económico así como el equilibrio social. A finales de los años sesenta, cuando una ley por demás notable (ley de Orientación de Bienes Raíces del 31 de diciembre de 1967) proporcionó a los urbanistas una herramienta excepcional, algunas asociaciones de habitantes y un grupo de sociólogos marxistas de París empezaron a cuestionar el carácter de interés colectivo de los modelos propuestos; sin embargo es con la crisis económica de mediados de los años setenta que el urbanismo funcionalista se desacreditó por completo.

En un plano formal, este desprestigio se manifestó a través del abandono del *zoning* y de la revalorización de una noción de barrio que combina diversas clases sociales y funciones. Se asistió al regreso de la calle, de la manzana, del jardín público (tan diferente del área verde); resurgieron los transportes públicos y apareció una nueva concepción de la ordenación de las calles, etcétera.

Este brusco abandono de los modelos funcionalistas significó también *el abandono de las operaciones concebidas y dirigidas por una administración central con sus delegaciones departamentales, así como un rompimiento de los compromisos financieros por parte de los grandes bancos de negocios.*

En una primera fase —hasta principios de los años ochenta— surge un esfuerzo gubernamental y una voluntad de los municipios con el fin de propo-

ner soluciones alternativas (merced a que los partidos de izquierda, pioneros en el cuestionamiento de los modelos funcionalistas, obtienen numerosos triunfos en las elecciones municipales de 1977). Dicho de otra manera, frente a la crisis y tras la retirada de los grandes bancos de negocios, ya sea por libre elección o por adaptación realista a nuevas condiciones, apareció una situación de consenso que otorgó prioridad a la rehabilitación de espacios urbanos ya construidos y a la transmisión tanto de responsabilidades como de cargas estatales hacia otras unidades territoriales, especialmente comunas.

En este contexto se desarrollaron:

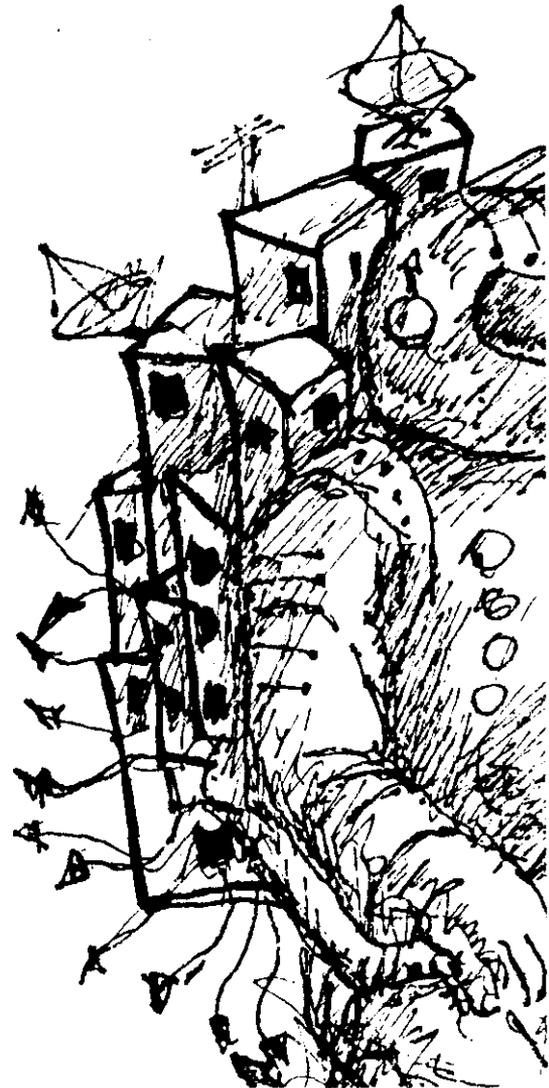
- a) Las operaciones programadas de mejoramiento del habitat (OPAH) para los barrios antiguos construidos antes de 1948. Mediante este procedimiento cobra forma la noción de rehabilitación, nueva alternativa frente a la restauración, así como frente a la renovación *bulldozer*.
- b) Las operaciones habitat y vida social (HVS) para los grandes conjuntos habitacionales de interés social en dificultades. Aquí también se trata de rehabilitación, aun cuando la mayoría de los edificios tienen menos de treinta o incluso veinte años.
- c) Una reforma al financiamiento de la vivienda de interés social, la cual, a partir de 1977, sustituye el "apoyo a la piedra" por el "apoyo a la persona" (APL).
- d) La extensión del derecho preferente de compra de las colectividades públicas y la disociación entre derecho de propiedad de un terreno y derecho de construir en el mismo (1975).

A partir de 1977, en aplicación de estos nuevos procedimientos, se elabora por primera vez la no-

ción de proyecto urbano en sustitución de la noción de urbanismo o, cuando menos, como expresión de un nuevo concepto de ordenación urbana. El proyecto urbano, al contrario del urbanismo, se plantea ante todo como expresión de una voluntad política y cuenta con las siguientes características:

- a) La escala utilizada es la del espacio vivido por los ciudadanos, es decir, la manzana o el barrio.
- b) Se toma en cuenta la historia específica de una ciudad, con sus tradiciones, su cultura. Esto puede conducir a excesos de imitación entre los posmodernos, pero permite una modernidad renovada, en continuidad con la historia y no necesariamente en ruptura con ella.

A partir de 1981 esta política sufrió un proceso de aceleración a consecuencia del triunfo electoral de François Mitterand. Tras los graves incidentes ocurridos en la periferia de algunas grandes urbes durante el verano de 1981, el presidente crea la Comisión Nacional para el Desarrollo Social de los Barrios, encabezada por el alcalde de Grenoble, a fin de ocuparse no sólo de la ordenación del espacio en barrios sociales en dificultades sino también del equilibrio del grupo social. En efecto, a raíz de la crisis económica ya no se trata de una "crisis urbana" como en los años sesenta y setenta, sino de una "crisis social". El desempleo afecta globalmente a más del 10% de la población económicamente activa, pero en los barrios periféricos esta cifra se eleva a 20%, llegando incluso al tercio en el caso de los menores de 25 años. La comisión antes citada empezó a trabajar en 1983 en 22 barrios, extendiendo posteriormente su campo de acción a un centenar más de ellos a lo largo y ancho del país.



Con la Ley de Descentralización del Urbanismo promulgada ese mismo año, no se trataba de innovar, sino de confirmar, dando inicio a una nueva etapa que representa un paso muy evolucionado. Se deseaba incluso, según el ejemplo italiano, obligar a los nuevos poderes municipales a compartir sus prerrogativas con los responsables electos a nivel de barrio. De ahí que en París, Lyon y Marsella las tres grandes urbes, los electores tengan que designar a un tiempo a quienes administrarán su barrio y la ciudad entera.

Entre 1976 y 1983, todos los cambios en la política de ordenación urbana habían sido concebidos a nivel gubernamental. A partir de 1984, las ciudades mismas tuvieron que definir una política propia a partir de una reflexión y unos objetivos propios, disponiendo para ello de recursos financieros estatales. Desde entonces, el Estado debe

conformarse con establecer reglas generales que ofrezcan, según sus propias palabras, una "caja de herramientas" para llevar a cabo los proyectos de ordenación. Con este objeto se instituyó la ley del 18 de julio de 1985.

### **Descentralización y nuevos proyectos de ordenación del espacio urbano**

Sin embargo, esta nueva libertad no impidió la aparición de proyectos de ordenación semejantes, ya fuere por un esfuerzo de imitación o por el hecho de haberse mantenido e incluso creado nuevas redes de contacto entre las urbes —sin pasar por alto el papel de consejero que desempeñó la depositaria general (*Caisse des Dépôts et Consignations*, CDC), principal banquero de las ciudades—. Tres de estos temas me



parecen dignos de ser subrayados: el “derecho a la ciudad”, la rehabilitación de las *friches* industriales y la promoción de los parques tecnológicos.

### El “derecho a la ciudad”

Desde los años sesenta, el “derecho a la ciudad” constituía una reivindicación constante de las asociaciones de barrios periféricos de bajos recursos. No obstante, a partir de 1983, recibe nuevo y espectacular impulso gracias al movimiento de “Suburbios 89”, lanzado por los arquitectos Roland Castro y Michel Cantal Dupart. En unos cuantos meses surgieron desde las bases centenares de proposiciones para proporcionar calidad urbana a los espacios periféricos. Por otra parte, fue entonces que la noción de proyecto urbano se generalizó realmente, no sin cambiar progresivamente de naturaleza.

Mientras los primeros proyectos insistían en el “derecho a la ciudad” para los grandes conjuntos habitacionales de interés social y en la satisfacción de necesidades para los más desfavorecidos, con el tiempo se impusieron nociones antes apenas esbozadas, como la de imagen y, ante todo, la de identidad cultural. ¿Cómo proporcionar una personalidad a cierto lugar para que no se disuelva en un espacio anónimo? ¿Cómo permitir a los ciudadanos identificarse con ese lugar para que se interesen por él, lo aprecien y lo respeten? Esto indujo a Roland Castro a elaborar lo que él llama una “teoría de los lugares mágicos”, así como a proponer un proyecto para “el gran París(s)”<sup>1</sup> según el cual cada lugar debe ser —como en la utopía de Ildefonso Cerdá para el Ensanche de Barcelona— a la vez parte integrante de la urbe y parte de la centralidad urbana.

### La rehabilitación de las *friches* industriales

La crisis económica francesa se presentó ante todo como una crisis industrial. Miles de fábricas frecuentemente ubicadas en plena ciudad fueron abandonadas; al menos así sucedió en urbes que —como en el Norte (más de 10 000 hectáreas), en Lorena (2 500 hectáreas) o en las regiones lionesa y marselesa— habían sido industrializadas antes de 1950, es decir, antes de la aparición del modelo de zona industrial.

Desde luego, el fenómeno de abandono de una actividad industrial y el problema de la readaptación de las instalaciones no son nada nuevo. Sin embargo, el que la expresión de *friche* industrial aparezca hasta finales de los años setenta indica que la magnitud de dichas dificultades nunca había alcanzado semejantes dimensiones y, ante todo, que por primera vez serían tomadas en



cuenta dentro de la política de ordenación urbana y regional.

Sin embargo, aquí también la evolución fue veloz. Mientras en un primer tiempo, con la esperanza de atraer a un nuevo inversionista bastó con acondicionar someramente las instalaciones o el terreno, pronto se desarrollaron nuevos discursos sobre la forma y se elaboraron proyectos urbanos. Con la moda del posmodernismo y de la arqueología industrial, las instalaciones hacia poco desdeñadas se vieron culturalmente revalorizadas, y se hicieron esfuerzos por hallar nuevas funciones dignas de su arquitectura. De manera tal se invirtió uno de los principios fundamentales de la arquitectura moderna: esta vez la forma determina a la función. En cuanto a terrenos abandonados, lejos de constituir únicamente un síntoma de fracaso, son apreciados como una oportunidad para reflexionar en torno a la organización del barrio e incluso de la ciudad.

En la ciudad de Thiers, capital francesa de la cuchillería, se procedió a la rehabilitación de las viejas instalaciones del estrecho "valle de fábricas" para crear allí un centro artístico y cultural y así desarrollar nuevas relaciones entre fabricantes y artistas. Dicho de otra manera, la rehabilitación de las *friches* industriales se inscribe dentro de un proyecto más amplio de reactivación —mediante el diseño y la creación— de la vieja tradición industrial para construir una nueva identidad económica y cultural.

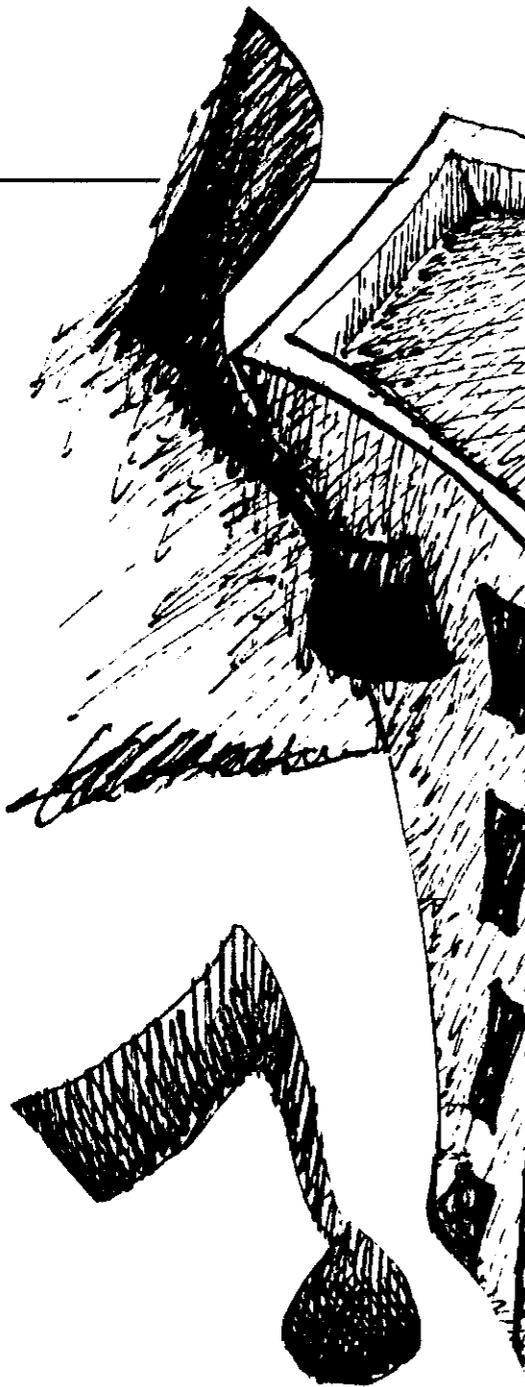
### *La expansión fulgurante de los parques tecnológicos*

La relación entre creadores y productores nos lleva a abordar un tema que, desde principios de los años ochenta, ha tenido en Francia un éxito fabuloso. En

un parque tecnológico, según el modelo desarrollado en Estados Unidos durante los años cincuenta, se intentó obtener en un mismo sitio una sinergia entre los laboratorios de investigación y las empresas industriales. En los años setenta, el gobierno francés se había inspirado en ese modelo para promover en la Costa Azul una anti-ciudad: Sophia Antipolis.

Desde hace menos de diez años y dentro de un contexto completamente diferente se han impulsado en las ciudades y por iniciativa de éstas más de 40 parques tecnológicos, lo que hace tener a Francia la mayor concentración mundial, antes de Japón, Estados Unidos y el Reino Unido. El caso más espectacular es sin lugar a dudas el de Montpellier, donde se han constituido cinco parques tecnológicos (Euromédecine; parque biomédico y farmacéutico; Agropolis: parque agroalimentario; Communicatque: parque de informática, robótica, monética e inteligencia artificial; Antenna: parque de los nuevos medios de comunicación; Héliopole: parque de turismo). Montpellier se presenta como una nueva tecnópolis, inclusive una Európolis (a la vez polo de inteligencia y ciudad de Europa), distinguiéndose de las ciudades donde tan sólo se edificaron uno o dos parques tecnológicos.

De cualquier manera, esta voluntad me parece muy significativa de lo que las urbes francesas entienden hoy por modernización. Ser moderno es, ante todo, procurarse y desarrollar un proyecto susceptible de conferir a toda la ciudad una identidad, una personalidad. He aquí que la búsqueda de revalorización de los caracteres específicos de un barrio se vuelve secundaria. Se habla en ambas escalas de proyecto urbano, pero ahora se otorga prioridad al nivel global: el de la ciudad, y ya no al del espacio vivido: el del barrio.



### **Evolución de la noción de proyecto urbano**

El final de los años setenta había sido marcado por la intervención decisiva de los ciudadanos, o cuando menos de sus asociaciones, en el ámbito de la ordenación urbana. Fue entonces cuando se otorgó prioridad a la gestión de lo ya existente y a la rehabilitación de los barrios; la participación de las asociaciones contribuyó ampliamente a la multiplicación de pequeños proyectos: reorganización de una plaza, de una manzana, de un jardín público, de un campo de juegos, etc. Pero desde hace menos de cinco años esta tendencia parece haberse invertido. Ya durante las elecciones municipales de 1983 (en las cuales los partidos de izquierda fueron derrotados en muchas grandes ciudades, entre ellas Grenoble) el urbanismo había cedido la prioridad al desempleo, la inseguridad y el racismo. Las asociaciones de habitantes habían perdido a un tiempo militantes y dinamismo.

Esto es comprensible si se considera la convergencia de por lo menos cuatro factores: la crisis económica y la descomposición social; la división de los partidos de izquierda que convertía a los compañeros de asociación en adversarios políticos; el ambiguo papel de los trabajadores sociales, cada vez más numerosos, que tendían a sustituir a los representantes de los habitantes; en fin, la reafirmación del poder de los alcaldes, dentro de un contexto competitivo exacerbado que los medios de comunicación transformaron en sistema. Surgieron incluso *hit parades* de las ciudades, a imitación del de los artistas musicales.

En esta nueva competencia, cada alcalde quería ofrecer una imagen valorizante de su ciudad (y de él mismo, aprovechando la ocasión). De ahí el auge de una nueva profesión, la del marketing ur-

bano y, a partir de entonces la importancia del papel desempeñado por los nuevos especialistas, junto con los ingenieros y los arquitectos.

En este ámbito todo sucede como si se buscara un nuevo consenso. Los años sesenta, antes del desarrollo de la protesta popular y el advenimiento de la crisis, habían visto triunfar el urbanismo funcionalista y una caricatura de arquitectura moderna. Tras una década de transición, marcada por la rehabilitación del barrio y por la participación ciudadana, se llegó a una fase en la que prevalecen las nociones muy generales y ambiguas de imagen e identidad cultural.

Abundan los discursos sobre las "world cities", las "ciudades olímpicas", la "Europa de las ciudades", la "personalidad recuperada", etc., como si aún fuera necesario reaccionar contra un cuarto de siglo de urbanismo anónimo y banalizante. En todo caso, esto es lo que justifica la mezcla, en una misma ciudad, de los enfoques más arcaicos y las tecnologías más avanzadas. En Montpellier, que pretende ser "la superdotada", la publicidad en torno a los parques tecnológicos va acompañada por una promoción de la arquitectura posmoderna de Ricardo Bofill.

Por el contrario, en la ciudad rival de Nimes, donde pueden admirarse espléndidos monumentos romanos, intervienen arquitectos modernos como Foster o Nouvel, y el diseñador Philippe Stark, quien fuera durante algunos años uno de los asesores escuchados por el alcalde.

En ambas ciudades, los responsables políticos acudieron a arquitectos de fama internacional en la medida en que pensaban aprovecharla para su estrategia de imagen. Poco importa aquí si uno de los alcaldes es socialista y el otro conservador, lo que importa es que cada uno de ellos pretendía promover

un proyecto que definiera una personalidad capaz de contribuir a la adhesión general.

A manera de conclusión, creo que para entender las formas adoptadas por el movimiento de descentralización es necesario inscribirlo primero dentro de su contexto económico-social. Por otra parte, para ciertos autores, la descentralización es ante todo un resultado de la crisis. Otros más piensan, por el contrario, que se trata de un proceso ampliamente autónomo. De cualquier forma, lo cierto parece ser que la crisis y la mutación de la sociedad francesa han determinado en gran medida los cambios observados en la gestión urbana.

En un clima de exacerbada competencia entre los municipios, particularmente dentro de las aglomeraciones mismas, los excesos han alcanzado tal nivel que ciertos responsables del actual gobierno proponen limitar los poderes recientemente concedidos a los alcaldes. Podemos interpretarlo como un freno a la descentralización, pero también como su confirmación, en la medida en que se toma en cuenta esa realidad geográfica, intermedia entre la comuna y el departamento, que es la aglomeración. Sea como fuere, esto demuestra que, si bien el barrio constituía a finales de los años setenta y a principios de los años ochenta la esencia de la mayoría de los proyectos urbanos, es actualmente la ciudad en su conjunto, e incluso la aglomeración, la que tiene prioridad.

*Traducción de Haydée Silva*

## Notas

1 (Intraducible juego de palabras entre *pari*, "apuesta" o "reto", y el nombre de la capital francesa.)