



La administración de distrito desde una perspectiva de la inclusión social: el caso de Saint-Denis¹

Este estudio de caso es uno de los 15 que se desarrollaron en 2007 como parte de un proyecto sobre políticas innovadoras en inclusión social conjuntamente desarrollado por el Development Planning Unit (DPU), University College London con la Comisión de Inclusión Social y Democracia Participativa (CISDP) de Ciudades y Gobiernos Locales Unidos (CGLU). Este caso fue completado y editado en 2010 por el Centro de Estudios Sociales de la Universidad de Coímbra (CES), en un formato estándar para el Observatorio de Inclusión Social y Democracia Participativa.

Nombre de la política: Administración directa

Fecha de inicio: 1985

Fecha de finalización: actualmente en curso

CONTEXTO

CONTEXTO GUBERNAMENTAL

El sistema tradicional francés de administración territorial se basa en el principio de uniformidad administrativa y en la presencia de un Estado central fuerte. Desde finales de la década de 1970, ha cobrado mayor importancia una perspectiva localista, que ha conducido a al proceso de descentralización de 1982-1983. Con esta reforma, se crearon juntas regionales electas, se fortaleció la capacidad de toma de decisiones de las juntas de departamento y de las comunas, en general se

¹ El **Observatorio Ciudades Inclusivas** es un espacio de análisis y reflexión sobre políticas locales de inclusión social. Contiene más de sesenta estudios de caso sobre políticas innovadoras en materia de interculturalidad, desarrollo comunitario, acceso a los servicios básicos, igualdad de género, derechos humanos, protección del medio ambiente o erradicación de la pobreza, entre otros. La iniciativa ha contado con el apoyo científico del Prof. Yves Cabannes de la University College of London(15 casos) y de un equipo de investigadores del Centro de Estudios Sociales (CES) de la Universidad de Coímbra (50 casos), que ha trabajado bajo la dirección del Prof. Boaventura de Sousa Santos. Este Observatorio persigue detectar experiencias exitosas que puedan aportar elementos de inspiración a otras ciudades en el momento de diseñar e implementar sus políticas de inclusión.

El Observatorio Ciudades Inclusivas ha sido creado por la Comisión de Inclusión Social, Democracia Participativa y Derechos Humanos de CGLU. **Ciudades y Gobiernos Locales Unidos** (CGLU) es la plataforma mundial que representa y defiende los intereses de los gobiernos locales ante la comunidad internacional y trabaja para dotar las ciudades de un mayor peso político en la gobernanza mundial. La **Comisión de Inclusión Social, Democracia Participativa y Derechos Humanos** tiene por misión contribuir a construir la voz común de las ciudades de CGLU en materia de inclusión social, democracia participativa y derechos humanos. También persigue orientar a los gobiernos locales en el diseño de estas políticas y, para ello, promueve debates políticos, intercambio de experiencias y el aprendizaje mutuo entre ciudades de todo el mundo.

Para más información: www.uclg.org/cisdp/observatory



reconoció a las autoridades locales como entidades legales totalmente operativas y se amplió su ámbito competencial a los asuntos sociales, el desarrollo económico y la educación. A partir de una revisión del proceso de descentralización en 2003, se reconocen cuatro niveles de gobierno local: el ayuntamiento, el departamento, la región y los territorios con un estatus especial.

Nivel de gobierno en el que se ha desarrollado la política: municipio y distrito

DESCRIPCIÓN COMPLETA

Presentación de la política

La administración directa ofrece un punto de encuentro abierto y libre entre el Ayuntamiento y los habitantes. Implicando a 14 distritos de la ciudad de Saint-Denis, municipio situado en la región francesa de Isla de Francia (100.000 habitantes), la administración directa está dirigida por un representante electo y un concejal de distrito o barrio. El concejal de distrito organiza reuniones plenarias ordinarias y sesiones consultivas sobre numerosos proyectos municipales relativos al ámbito de la planificación, la vivienda y los servicios sociales. La administración directa también aporta un grado de coordinación entre los actores del barrio que permite una implementación territorial de políticas públicas y abre un espacio que favorece proyectos experimentales y participativos. Así pues, los concejales de distrito promueven, favorecen o apoyan proyectos de desarrollo social a iniciativa de los gobiernos municipales, de las asociaciones y/o de los residentes de la ciudad. Se erigen en “creadores de relaciones” entre las entidades administrativas y territoriales y los residentes de la ciudad, promoviendo colaboraciones entre la administración en sus diferentes niveles y las asociaciones.

Antecedentes / Orígenes

La administración directa se puso en marcha en un contexto de transformación económica y social en una ciudad fundamentalmente conformada por clase trabajadora. Como resultado de la reestructuración del sector económico, que pasó de promover actividades industriales al sector de servicios, los jóvenes, las familias monoparentales y los extranjeros se vieron especialmente afectados por la pobreza y el desempleo. En 1999, la ciudad tenía una tasa de desempleo que rondaba el 20%, casi dos veces mayor que la media nacional, con cifras especialmente altas para los jóvenes con edades comprendidas entre los 15 y los 24 años (el 30% comparado con el 25% en el ámbito nacional). Actualmente, el 26% de la población es de origen extranjero (la mayoría de fuera de la CEE), de la que una parte no despreciable se ve muy afectada por los fenómenos del subempleo o el desempleo. Estas personas no participan en las diferentes elecciones nacionales y municipales. En un contexto en el que las viviendas sociales o más accesibles para los hogares más modestos son bajas, las unidades familiares de origen extranjero se ven especialmente afectadas por viviendas insalubres. En este contexto, la actividad de las mujeres adquiere especial importancia, sobre todo en los hogares monoparentales, que representan el 26% de las familias que tienen como mínimo un hijo menor de 19 años.

La administración directa, que se inició en 1985, al principio abarcaba 12 barrios y en 2002 se extendió para incluir 14. Se inició en un contexto de reflexión acerca de cómo crear una nueva estructura económica en la zona y elaborar un plan para rediseñar la ciudad que incluiría los barrios marginados. El aspecto clave era la manera de encajar las políticas relacionadas con las actividades



económicas, los problemas sociales y la planificación urbana. La administración directa se vio claramente influenciada por un equipo liderado por un alcalde innovador que previamente había puesto en marcha una oficina de planificación en la década de 1970. La práctica, en continua evolución desde su creación, se sometió a un proceso de evaluación en 2003 que redundó en una serie de mejoras en materia de inclusión social.

Estructura y objetivos de la política

Las metas atribuidas a las administraciones de distrito o barrio persiguen tres objetivos básicos: (1) conocer mejor los distritos y las preocupaciones de sus residentes y difundir información sobre las acciones y los proyectos municipales; (2) brindar la posibilidad de que todas las opiniones sean escuchadas y de que se evalúe la evolución de la demanda social en la preparación de la política pública; y (3) aumentar la efectividad de la acción pública favoreciendo la proximidad y la acción transversal. A estas metas se podría añadir la voluntad general de integrar políticas sociales, económicas y de planificación urbana que tradicionalmente han evolucionado en líneas paralelas.

En el presente, la administración directa del ámbito de los distritos o barrios radica en el corazón del sistema de la democracia participativa de la ciudad. Está integrada en la cultura política y administrativa de la ciudad ofreciendo una base para que los residentes participen en la elaboración de numerosos proyectos municipales. Con una tendencia general hacia el arraigamiento de la política pública en contextos territoriales locales, la administración directa posibilita que se cuestione la política municipal y su aplicación desde otro punto de vista, con lo que se subrayan los problemas de las políticas actuales que no se han tenido en cuenta. Por este motivo, la administración de distrito participa en el desarrollo de la política pública. La interpretación del sistema administrativo por parte de los concejales de distrito permite situar en el centro de la acción pública las vidas cotidianas de los residentes y las dificultades que experimentan en el ámbito del distrito.

Procesos participativos desarrollados

El sistema de administración de distrito es muy informal. Tiene una organización abierta y permite entrar y salir de él cuando se estima conveniente sin ningún compromiso en absoluto. Los administradores de distrito no actúan a partir del modelo de la representación con lo que no utilizan representantes: "todas las personas cuentan". Esta opción se propone limitar los efectos de las imposiciones de algunos residentes sobre otros, así como las consecuencias que se derivan de la "profesionalización" de los residentes. Sin embargo, sí que es posible elegir delegados como representantes en relación con otras autoridades, por ejemplo, en el contexto del presupuesto participativo o en el marco del compromiso de la consulta para el Plan Urbano Local.

El sistema reafirma la importancia de la figura clave del "residente" junto con la figura más tradicional del usuario de los servicios públicos. Esta distinción semántica pone de manifiesto un deseo de favorecer un enfoque global basado en las vidas cotidianas de los individuos que deje de estar segmentado de acuerdo con el dominio de la competencia del departamento administrativo implicado. Esta afirmación encuentra su contrapartida en la administración municipal, con la transformación de los representantes de la administración de distrito en gestores de distrito, encargados simultáneamente de la construcción de la democracia participativa en los territorios de la administración de distrito, así como de la coherencia de la acción pública en dichos territorios.





Evaluación general y mejoras de la práctica

Si no se puede negar el carácter abierto de la administración de distrito, su evaluación por parte de concejales de barrio refleja la necesidad de ser más rigurosos con el modo de proceder en relación con la información y la vitalidad de su gestión (temas pendientes, verificación de informes, aseguramiento de la palabra en las reuniones, etc.), lo que garantiza la información y el acceso de todo el mundo a las reuniones y el derecho a ser escuchado. La cuestión de un mejor acceso a la administración por parte de los residentes se ha planteado como un asunto crucial. ¿Quién define los temas a tratar y el lugar otorgado a los proyectos municipales en relación con los problemas expresados por los residentes? Como respuesta, a partir de 2004 se crearon las juntas de distrito formadas por residentes con el objetivo de convertirse en los escenarios reales de la vitalidad de la administración de distrito.

También se cuestionaron las formas adoptadas para la participación en la administración directa: la sesión plenaria y el grupo técnico de trabajo no siempre permiten que se expresen los grupos de población más excluidos. Del mismo modo, en algunos casos, surgen situaciones de complicidad entre los participantes y entre los participantes y el grupo, las cuales no favorecen el carácter abierto de la práctica. Además, si el concepto de “distrito” suscita proximidad en el sentido de una mayor participación de residentes, favorece la accesibilidad a las reuniones y posibilita la movilización de recursos desde el territorio para construir otros enfoques sobre las cuestiones sociales, este beneficia a los sujetos de la consulta con mayor vinculación con el espacio público del barrio. Los asuntos discutidos movilizan a un cierto tipo de residente y apenas interesan a otros. Poco se ha dicho sobre asuntos que afectan a la igualdad de oportunidades y al desarrollo social, lo que está claramente reflejado en una estructura de participación que señala las dificultades de lograr la inclusión social.

De hecho, en las sesiones plenarias de la administración de distrito, algunos grupos de población están más representados que otros. La mayoría de las personas que participan en las reuniones normalmente tiene entre 45 y 65 o 70 años, aunque hay treintañeros más activos en algunas administraciones de distrito. Si se asume que hay un equilibrio general entre hombres y mujeres en las administraciones de distrito, los participantes son principalmente de origen francés y los residentes inmigrantes representan la ausencia más notable de los beneficios de las administraciones de distrito, aunque sean relativamente activos en determinados distritos. Las clases altas y las profesiones intermedias están sobrerepresentadas (33% de altos ejecutivos y profesiones intermedias vs. 18% en la muestra de la ciudad) junto con la categoría de los pensionistas (39% vs. 18%). Los “miembros activos de la administración de distrito” muy a menudo son propietarios de una vivienda (42% de propietarios de viviendas vs. 12% en la muestra de la ciudad). Los que llevan algún tiempo viviendo en Saint-Denis también son por lo general más numerosos. Los participantes en la administración de distrito están más arraigados territorialmente en la ciudad (propietarios de una vivienda, antigüedad de residencia).

Esta situación plantea el asunto de la autoexclusión entre los participantes, que a su vez está relacionada con el hecho de que apenas se tratan las cuestiones de la exclusión económica y social. El resultado es una dicotomía entre los participantes de la administración de distrito “que están suficientemente involucrados en la vida colectiva, que más bien proceden de clases medias, que siempre están ahí cuando hay una acción que tiene lugar en el distrito, incluso aunque sean acciones más fundamentales para la ciudad”, y las personas que tienen más dificultades –a veces usuarias de los servicios municipales–, que están excluidas de estos procesos.





Para hacer frente a estos problemas, la administración directa ha buscado extender sus actividades más allá de la organización de sesiones plenarias o grupos de consulta sobre proyectos urbanos. En paralelo, los concejales de distrito intentan favorecer otros espacios que posibiliten trabajar en este asunto de la inclusión social. Así pues, se tratan otros asuntos en el marco de la administración de distrito con vistas a restablecer el objetivo de desarrollo social en el contexto territorial. Los agentes activos del territorio se movilizan como recursos para lograr el proyecto.

Dos casos de inclusión social a través de la administración directa

Para ilustrar la dimensión de la inclusión social entre los numerosos proyectos que se han llevado a cabo en el marco de la administración directa, pueden considerarse prototípicos los siguientes dos proyectos.

El primero se sitúa en el distrito de Sémard, al norte de la ciudad. Este distrito de viviendas sociales cuenta con un porcentaje significativo de mujeres que viven solas con sus hijos. Hace algunos años, un estudio llevado a cabo en el distrito reveló la importancia para las mujeres del distrito de los tipos de cuidado de los hijos, si trabajaban (necesidades de primera hora de la mañana o de última hora de la noche para asuntos de conciliación familiar) o no (necesidades específicas debidas a entrevistas de trabajo o formación). Se preparó un proyecto con las mujeres del distrito que quisieron, el cual les permitiría priorizar sus necesidades y pensar soluciones en relación con los recursos del distrito (equipamiento municipal, asistentes para el cuidado de los hijos). El gobierno local, muy movilizado en este asunto, ha hecho posible establecer un esquema territorial sobre este proyecto, movilizando a la población del distrito y a sus profesionales.

El segundo proyecto lo puso en marcha la unidad del Ayuntamiento llamada "salud de la ciudad". La autoridad en materia de salud del distrito de Plaine, que había sido cuestionada debido a asuntos de salud por parte los residentes de una vivienda privada inhabitable en la que se había cortado el suministro de agua, deseó lograr una respuesta colectiva con los residentes del edificio basándose en su capacidad de asumir responsabilidades para la gestión colectiva de la vivienda. El concejal del distrito apoyó rápidamente el proyecto organizando una movilización territorial alrededor de este. Se hizo posible crear una experiencia más amplia en relación con otros edificios deteriorados, basándose también en la participación de sus residentes –tanto inquilinos como copropietarios–, que dio como resultado una propuesta más general sobre la prevención de la deterioración de los edificios de más de un propietario.

Estos dos proyectos comparten el hecho de que permitieron a las personas marginadas entrar en una negociación participativa. Proponen trabajar en asuntos de participación diferentes de los que normalmente se debaten y que radican en el corazón de los asuntos sociales: el empleo entre las mujeres y las viviendas deterioradas. Los concejales de distrito en ambos casos tenían la función de cuestionar la administración por lo que respecta al progreso de la demanda social y, como tal, desempeñaban el papel de vínculo entre los residentes y el grupo local para pensar de manera diferente sobre asuntos sociales y preparar respuestas innovadoras. Ciertamente, no siempre es fácil evolucionar en la política local. Además de las complejidades entre niveles de competencia y responsabilidad, el hecho de compartir análisis y la legitimidad de la expresión de los residentes tienen lugar durante períodos largos de tiempo, de ahí la importancia de una administración de distrito de larga duración. En este sentido, la administración de distrito se convierte en un escenario auténtico



para la construcción de la demanda social: es decir, para la preparación entre el proyecto político, la participación de los residentes y el análisis de las dificultades y las necesidades sociales.

Replicabilidad y aplicación de la política en otros contextos

En términos de su duración (más de tres décadas) y de su alcance territorial (que abarca 14 barrios), la administración directa representa un experimento único. Ha demostrado claramente ser un medio adecuado para proporcionar una interfaz participativa entre, por una parte, los residentes y los concejales locales y, por la otra, los concejales locales y los diversos niveles de la administración (comuna, distrito y región). Las evaluaciones de la práctica han mostrado un claro compromiso con asuntos relativos a la inclusión social.

Aunque en los últimos 15 años han surgido en varios municipios franceses políticas comparables a la administración directa, el caso de Saint-Denis indica que existe un prerequisito fundamental para su evolución a lo largo de un eje de inclusión social. Este prerequisito tiene que ver con el tipo de sensibilidad política sobre procesos de exclusión social y desigualdades que han demostrado una administración y un gobierno municipal izquierdistas. De manera más general, una práctica como la administración directa está muy condicionada por la aplicación efectiva de la descentralización como medida para la transferencia de financiación y de espacio de las iniciativas autónomas a los gobiernos locales. Este asunto puede considerarse una respuesta adecuada a la interrelación creciente entre diferentes niveles de toma de decisiones y el reto de apoyar una dinámica dirigida localmente de abajo a arriba en el sistema.

RESUMEN

La administración directa, que se inició en 1985, ofrece un punto de encuentro abierto y libre entre el Ayuntamiento y sus residentes. Formada por 14 distritos de la ciudad de Saint-Denis en la región francesa de Isla de Francia, la administración directa está dirigida por un funcionario electo y un concejal de distrito o barrio. El concejal de distrito organiza reuniones plenarias ordinarias y sesiones consultivas sobre numerosos proyectos municipales del ámbito de la planificación, la vivienda y los servicios sociales. La administración directa representa un grado de coordinación entre actores del barrio, que prevé la aplicación territorial de políticas públicas y abre un espacio que favorece proyectos experimentales y participativos. Promueve diversas agrupaciones que involucran diferentes niveles de la administración y asociaciones.

Los objetivos del programa son: conocer mejor los distritos y las preocupaciones de sus residentes y difundir información sobre las acciones y los proyectos municipales; (2) brindar la posibilidad de que todas las opiniones sean escuchadas y de que se evalúe la evolución de la demanda social en la preparación de la política pública; y (3) mejorar la efectividad de la acción pública favoreciendo la proximidad y la acción transversal. Los principales beneficiarios son: residentes del barrio, personas desempleadas, familias monoparentales e inmigrantes. Los procesos de participación implementados son: sesiones plenarias, talleres y proyectos impulsados por la comunidad. El proceso se ha institucionalizado a través de la política municipal y administrativa.

Los principales resultados han sido: la creación de una interfaz entre los residentes del barrio y la administración municipal, el hecho de que se involucre a las personas en la planificación urbana y en



la elaboración de políticas sociales y el hecho de contemplar la inclusión en procesos participativos de personas marginadas tales como trabajadores en situación de desempleo, jóvenes, mujeres, padres y madres solteros e inmigrantes.

Los principales obstáculos han sido: llegar a las personas marginadas en comparación con los residentes antiguos de clase media y mantener la práctica abierta evitando que se establezcan relaciones de intercambio de información privilegiada entre personas de dentro y personas externas.

Para más información

Persona de contacto: Christine Bellavoine, socióloga y directora de Estudios Locales.

Correo electrónico: Christine.bellavoine@ville-saint-denis.fr.

Teléfono: 0033 1 49 33 69 01 y 0033 6 86 67 38 52.

Ciudad de Saint-Denis:

<http://www.ville-saint-denis.fr/pages/150-participer-a-la-vie-de-son-quartier.html>.

Comisión de Inclusión Social, Democracia Participativa y Derechos Humanos de Ciudades y Gobiernos Locales Unidos (CGLU):

Tlf: +34 93 342 87 70

<http://www.uclg.org/cisdp/>

Agradecimientos y créditos

El estudio de caso fue escrito en 2007 por Christine Bellevoine, Directora de Estudios Locales del Ayuntamiento de Saint-Denis, bajo la coordinación y edición del Prof. Cabannes asistido por Yasar Adnan Adanali, en el Development Planning Unit, University College London, Reino Unido.

Todos los estudios de casos recopilados en 2007 incluido éste fueron revisados por un comité editorial del DPU compuesto por Ernesto José López Morales, Sonia Riotman, Michelle Pletsch, Steffen Lajoie, Luisa Dornelas, Iyad Issa y Pechladda Pechpakdee.

El texto original fue editado en 2010 para adaptarlo al formato estándar del Observatorio CISDP en 2010 por el Dr. Clemens Zobel del Centro de Estudios Sociales de la Universidad de Coímbra, Portugal.

Referencias bibliográficas

Saint-Denis, Local Studies Sector, 2004 (enero), *District Administration: The expression of leading agents, analyses and comments*.

Vidal, Jean-Claude; Local Studies Sector, 1999 (septiembre), "Representations and Practices of the City: survey among residents and active individuals in district administrations". December 1998 – January 1999, *Saint-Denis...au fur y a mesure...*, commune journal of research and studies, n.º 29.