

Políticas de mejoramiento de la vivienda: problemáticas de intervención en el parque de vivienda privada.

Camila Neira Acevedo

Arquitecta Universidad de Los Andes,
Maestría en Urbanismo Institute Francaise d'Urbanisme, Paris.

Palabras clave

Políticas, mejoramiento de vivienda, vivienda privada, Francia, intervención pública.

Keywords

Policy, housing improvement, private housing, Francia, public intervention.

Políticas de mejoramiento de la vivienda: problemáticas de intervención en el parque de vivienda privada.

El caso de las áreas residenciales del departamento de Val de Marne.

La problemática del mejoramiento de vivienda en Francia por parte del Estado debe enfrentar la particular situación de que la mayoría de estas viviendas sean de carácter privado. Para poder actuar en tal escenario, el gobierno ha desarrollado una serie de políticas de intervención tendientes a mejorar las condiciones de habitabilidad y salubridad de las viviendas propiedad de particulares. Dentro de esta perspectiva, el departamento de Val de Marne ha sido identificado como una de las zonas prioritarias dada la concentración de población considerada vulnerable en un parque de vivienda en condiciones de degradación.

Politics of housing improvement: problematic of the private housing intervention.

The case of the residential areas at Val de Marne.

The problematic of housing improvement in France by the State must face the particular situation of which the majority of these houses have a private character. To be able to act in such a scene, the government has developed a series of political intervention tending to improve the conditions of habitability and health of the houses property of individuals. Inside this perspective, the area of Val de Marne has been identified as one of the prior zones given the concentration of vulnerable population in a housing in conditions of degradation.



Imagen 1. Vivienda en Villejuif.
Fuente: Archivo personal del autor.

Si bien la sociedad francesa es considerada dentro de las desarrolladas y solidarias, sorprende el hecho de que una parte de su población se encuentre en una situación precaria, lo que se evidencia cuando se aborda el tema de la vivienda. Aunque desde hace varias décadas los esfuerzos de los estamentos públicos se han reorientado, multiplicado y reforzado, hoy se habla de una crisis generalizada que necesita de un compromiso más fuerte por parte del Estado y de las colectividades locales, no sólo en la construcción y la gestión de la vivienda de interés social sino también en la aplicación de programas de mejoramiento de vivienda en las áreas residenciales antiguas¹.

Aunque los actuales programas de mejoramiento de vivienda tienen como origen las políticas higienistas², puestas en marcha desde 1851³, a partir de la década de 1970 éstos pasaron de promover la renovación urbana a fomentar la rehabilitación arquitectónica y urbana. El primer paso, junto con la normativa, fue la creación de la Agencia Nacional de Mejoramiento de la Vivienda (Agence Nationale pour l'Amélioration de l'Habitat, ANAH) cuyo objetivo consiste en financiar directamente a los particulares, de acuerdo con sus capacidades financieras, para realizar las obras de rehabilitación que sus viviendas ameriten. Este viraje responde principalmente a una preocupación por el curso que deben seguir las áreas residenciales antiguas⁴, al déficit persistente de vivienda -a pesar de la envergadura de las operaciones de renovación urbana- y sobre todo a la aceleración del desplazamiento de las poblaciones menos favorecidas hacia otras áreas residenciales periféricas.

Llevar a cabo estos programas significa para las entidades estatales dotarse de mecanismos para intervenir en un parque de vivienda en su mayoría privado. Por ende, las políticas de mejoramiento de la vivienda definen unos criterios normativos acompañados de medidas financieras incitativas y coercitivas orientadas hacia los particulares, con el fin de erradicar prioritariamente la insalubridad y la indecencia⁵. En el marco de la política de inserción social de lucha contra las desigualdades y la exclusión, el gobierno lanzó un plan quinquenal de erradicación de la *vivienda indigna*. Esta noción, que resume todas las condiciones de

¹ Así, la ley de Solidaridad y Renovación Urbana (ley SRU 13/12/2000) obliga por una parte, a todos los municipios a dotarse de un mínimo de 20% de vivienda de interés social y por otra parte, reforma la metodología de intervención para las áreas residenciales antiguas.

² Aplicadas fuertemente hasta los años 70 y a diferentes escalas, estas políticas permitieron la reconstrucción de gran parte de París (ver en especial las obras del baron Haussman bajo el mando de Napoleón III) y de otros sectores menos extensos en los municipios periféricos, a expensas de la desaparición de un patrimonio urbano y arquitectónico del que aún quedan algunos vestigios.

³ Aparece por primera vez en los textos reglamentarios la definición de las condiciones de salubridad. Los consejos municipales obtienen el derecho de definir las obras necesarias para mejorar las viviendas.

⁴ Fruto de esta reflexión, la ley Malraux, adoptada en 1962, crea los sectores de protección patrimonial y favorecen las operaciones de conservación y de restauración.

⁵ Además de las nociones de insalubridad, vivienda indigna y riesgo que se integran en las políticas públicas, se introdujo la noción de vivienda indecente que concierne directamente al propietario y al arrendatario.



Imagen 2. Fotografía interior de edificio de vivienda.
Fuente: Archivo personal del autor.

la vivienda manifiestamente contrarias a la dignidad humana y susceptibles de derivar en sanciones penales (vivienda insalubre o precaria, amenaza de ruina, locales inhabitables,...), surgió como respuesta a la existencia de un mercado ilegal de vivienda para los más pobres y a una legislación poco clara y difícil de aplicar.

Basándose en el código de la salud pública y en el código de la construcción y el hábitat, la ley SRU creó un derecho para los habitantes y la obligación para los propietarios de realizar las obras necesarias para erradicar la insalubridad⁶. Éstos pueden beneficiarse de las ayudas financieras de la ANAH⁷, que representan hasta el 50% del costo total de las obras, porcentaje que varía en función de una lista de criterios; no obstante si los propietarios son reticentes a la ejecución de las obras requeridas, la colectividad está autorizada para realizarlas y posteriormente aquellos deberán cancelar el valor de las mismas. Además, dado el caso en que un apartamento o un edificio sean declarados insalubres por la colectividad, el propietario tiene la obligación de asumir el alojamiento de sus ocupantes durante la realización de las obras,

A partir de los resultados de un estudio sobre vivienda indigna, el departamento del Val de Marne, situado al sureste de Paris, fue identificado como un territorio prioritario de intervención debido no sólo a la alta concentración de población –considerada como frágil– en las áreas residenciales centrales de los municipios, sino también por la existencia de un parque de vivienda antiguo en condiciones de degradación.

La política de erradicación de la vivienda indigna (Erradication de l'Habitat Indigne, EHI) también hace parte de la gestión de otras políticas urbanas, tal es el caso de las Operaciones Programadas de Mejoramiento de la Vivienda (Opération Programmée pour l'Amélioration de l'Habitat) o el de los Planes Sociales Temáticos⁸. A partir de una iniciativa municipal, se ha logrado que para la aplicación de estas políticas se cuente con la financiación de distintos organismos como la ANAH, la Región, el Departamento, las cajas de compensación, entre otros. Las operaciones son ejecutadas por un organismo externo, en el caso del departamento del Val de Marne, la intervención está a cargo del CODAL PACT 94⁹, que actúa como operador/animador y que trabaja en estrecha colaboración con los servicios de urbanismo, de higiene y de protección social del municipio.

⁶ En un contexto donde el arrendatario está protegido por la ley, éste puede acudir a las instituciones de justicia, las cuales se pronuncian mediante la exigencia al propietario para que realice las obras necesarias donde, dado el caso, se puede contemplar disminución en el costo del arriendo o impedir el cobro total del arriendo.

⁷ La metodología de la ANAH utilizada para realizar los diagnósticos de viviendas o edificios potencialmente insalubres, se basa en la priorización de un cierto tipo de desórdenes y trabajos a realizar donde se tienen en cuenta las situaciones que atentan contra la salud y la seguridad de los ocupantes (presencia de pinturas a base de plomo, instalaciones eléctricas y/o de gas defectuosas). Se analiza también la situación de confort del apartamento: baño, WC, cocina, calefacción.

⁸ Los PST tienen como objetivo la creación de vivienda de interés social en el parque privado.

⁹ Comité departamental para el mejoramiento de la vivienda.



Imagen 3. Escalera interior en edificio de vivienda.

Fuente: Archivo personal del autor.



Imagen 4. Cuarto de baño al interior de vivienda.

Fuente: Archivo personal del autor.

Las principales responsabilidades del operador consisten en asistir al conjunto de los propietarios (ocupantes, arrendadores o arrendatarios) en el montaje financiero de la operación y en la definición de los tipos de obras a realizar y de las áreas que se comprometen en la intervención (privadas o comunes, se especifica si se trata sólo de un apartamento o del edificio) con el fin de garantizar la calidad de las obras desde un punto de vista urbano, arquitectónico y en conformidad con la normativa. En un contexto en el que las entidades públicas no son ejecutoras sino orientadoras, el operador actúa como intermediario entre la realidad del terreno y la municipalidad y puede intervenir en la redefinición de los objetivos de dichos programas.

De forma contraria a otros programas de rehabilitación urbana y arquitectónica, las OPAH, los PST y los EHI buscan que los habitantes de diferentes estratos que conviven en un área residencial, objeto de rehabilitación, continúen habitándola con el fin de favorecer la *“mixité sociale”*¹⁰ y evitar la especulación inmobiliaria, para lo cual se ha fijado una serie de obligaciones a las cuales los beneficiarios de las subvenciones deben acogerse.

Si bien el éxito de las OPAH no ha sido hasta ahora puesto en duda¹¹, todavía subsisten algunos puntos de bloqueo en cuanto a la erradicación de la vivienda insalubre sobre todo cuando se tratan temas delicados, como por ejemplo el relativo a las mafias de propietarios especuladores que alojan familias inmigrantes ilegales en Villeneuve Saint Georges o en Vincennes. Romper esta espiral de la precariedad significa para los municipios responsabilizarse de estas familias, tarea que no todos están dispuestos a asumir por diversos motivos¹². En el municipio del Kremlin Bicêtre, donde no existe un Servicio de Higiene, el operador no puede intervenir en el marco de la insalubridad ya que se requiere previamente la expedición de un acta de este servicio para actuar. En Vincennes el servicio de higiene se niega a votar actas de edificios en estado avanzado de degradación a pesar de que representan un riesgo alto para sus habitantes.

Aunque la metodología de intervención en las áreas residenciales antiguas responde a la mayoría de las preocupaciones actuales de los poderes públicos, el éxito de estas operaciones depende no solo de la voluntad de los propietarios sino también de una fuerte voluntad política de los municipios sobre todo en lo que concierne a la aplicación de medidas coercitivas. En el municipio de Villeneuve Saint Georges, por ejemplo, las intervenciones en las fachadas fueron votadas por decreto así como los trabajos de lucha contra el saturnismo (intoxicación por plomo).

¹⁰ En el marco de las políticas públicas de *cohesión social*, con este concepto se pretende la cohabitación de diferentes estratos en un área residencial.

¹¹ A la excepción del municipio de Cachan donde, paralelamente a la OPAH, las antiguas lavanderías industriales se están transformando en lofts, tipo de vivienda para el cual no hay posibilidad de financiamiento.

¹² En especial a causa de la crisis de vivienda de interés social y al costo que representa el alojamiento temporal (en hoteles pagados por día) o el realojamiento.

Los recientes recortes presupuestales han obligado particularmente a la ANAH a reorientar sus objetivos de intervención y por ende a favorecer las acciones puntuales a expensas de las acciones a escala urbana. Así, en el municipio de Villejuif donde una OPAH con cinco años de funcionamiento, la ANAH, ha decidido no financiar más obras de refacción como las intervenciones en fachada. Fiel a la evolución de la sociedad francesa, las actuales prioridades de la ANAH para las áreas residenciales antiguas además de la lucha contra la vivienda insalubre y la creación de vivienda de interés social en el parque privado, son la adaptación de la vivienda para los ancianos y las personas discapacitadas y la lucha contra los apartamentos desocupados. En este contexto, los operadores reflexionan en torno a la definición de nuevas metodologías de intervención en función de las disposiciones citadas anteriormente y en la generación de mecanismos que permitan convertir las acciones puntuales en actuaciones a escala urbana.