

Metodología para evaluar el parque habitacional deteriorado de la vivienda social.

MARIA ALEJANDRA OLIVAREZ.

Cita:

MARIA ALEJANDRA OLIVAREZ (2019). *Metodología para evaluar el parque habitacional deteriorado de la vivienda social. XIII Jornadas de Sociología. Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires.*

Dirección estable: <https://www.aacademica.org/000-023/493>

Metodología para evaluar el parque habitacional deteriorado de la vivienda social en la CABA.

Autora: Mg. Arq María Alejandra Olivarez.

Eje Temático 5, Estado y Políticas Públicas.

Mesa 86, Evaluación y toma de decisiones. Diálogo entre la política y la academia para el fortalecimiento de la Democracia.

Institución: Universidad Nacional de Lanús.

Resumen:

La actuación del Estado en relación a la vivienda social se inicia a principios del siglo XX, en el marco de un acalorado debate acerca de las condiciones de vida de los sectores más humildes (Dunowicz/Boselli 2002). Desde este momento hasta la actualidad, el parque habitacional construido atravesó diversos modelos de gestión , todos con un mismo objetivo: resolver la problemática del acceso a la vivienda digna de todos los sectores de la población.

En este marco, en la Ciudad de Buenos Aires, desde el año 1907 hasta aproximadamente el año 2002, se realizaron alrededor de 120 intervenciones y se construyeron alrededor de 43697 viviendas.

En la actualidad, las viviendas construidas forman parte del hábitat deteriorado de la ciudad. A la dificultad de acceso a la vivienda se agrega el deterioro físico y de la situación social, que han traído como consecuencia un empeoramiento de la calidad de vida de la población.

En este contexto, con el nuevos estatus jurídico de la ciudad, se crean los organismos de control, entre los que se encuentra la Auditoria General de la Ciudad que desde su creación (1999) hasta la actualidad realiza auditorias periódicas de los programas vinculados al acceso y/o mejoramiento de viviendas.

Luego, lo que se presenta en esta ponencia, está vinculado al desarrollo de una metodología que permita una evaluación y visibilización de necesidad de reparación en función de un

diagnóstico de situación de los principales componentes del estado edilicio con el objetivo de hacer más eficiente la recomendación de auditoría.

Palabras claves: metodología, evaluación, auditoría, parque habitacional, viviendas de interés social.

1. EL DERECHO A LA VIVIENDA Y LAS RESPUESTAS POR PARTE DEL ESTADO EN ARGENTINA

La actuación del Estado en relación con la vivienda social se inicia a principios del siglo XX en el marco de un acalorado debate acerca de las condiciones de vida de los sectores más humildes. (Dunowicz y Boselli, 2002). Desde ese momento, con la sanción de la Ley 4824/05, que crea la Comisión Nacional de Casas Baratas, hasta la actualidad, el parque habitacional construido atravesó diversos modelos de gestión, todos con un mismo objetivo: resolver la problemática del acceso a la vivienda digna para todos los sectores de la población.

Si bien existió un bagaje normativo e institucional a través del cual se operativizaron políticas de acceso a la vivienda, recién en el año 1994 –con la Reforma Constitucional– se incorpora el derecho de acceso a la vivienda y el hábitat es reconocido en Argentina, directa o indirectamente, por un conjunto de normas de jerarquía constitucional. El Art. 14 bis de la Constitución Nacional protege el derecho a la vivienda, del siguiente modo: “El Estado otorgará los beneficios de la seguridad social, que tendrá carácter de integral e irrenunciable. En especial, la Ley establecerá (...) el acceso a una vivienda digna”.

A su vez, desde la reforma constitucional producida en el año 1994, el Art. 75 inc. 22 otorga jerarquía constitucional a un conjunto de instrumentos internacionales de derechos

humanos que también protegen el derecho a la vivienda. A esto deben sumarse Tratados Internacionales de Derechos Humanos con jerarquía constitucional, Observaciones e Informes de la Naciones Unidas, entre otros.

En este marco, en la Ciudad de Buenos Aires, desde el año 1907 hasta aproximadamente el año 2002, se realizaron alrededor de 120 intervenciones y se construyeron alrededor de 43697 viviendas. Este esfuerzo del Estado para producir mejoras habitacionales, que en algún momento de la historia fueron consideradas de valor público. Siguiendo a Hernández (2016), entendemos que aquello que es considerado “públicamente valioso” no surge de ninguna característica que sea propia de los bienes en cuestión:

“No hay nada en la naturaleza de la educación, el acero o el petróleo que los convierta en bienes públicos. Lo que los convierte en tales es su incorporación en un proyecto por parte de un actor político que afirma su valor para la sociedad y elige las formas que considera adecuadas para realizarlos”.

En la actualidad, las viviendas construidas forman parte del hábitat deteriorado de la ciudad. A la dificultad de acceso a la vivienda se agrega el deterioro físico y de la situación social, que han traído como consecuencia un empeoramiento de la calidad de vida de la población:

“La población de menores ingresos es la que padece el deterioro físico del hábitat no contando con ingresos para revertir esa situación. Hoy podemos estar hablando de más del 30% de la población en Argentina”. (Dunowicz y Boselli, 2002).

Un informe de la Defensoría del Pueblo de la Ciudad del año 2015, determinó que “en la Ciudad de Buenos Aires, más de 200.000 personas habitan en los más de 30 barrios carenciados ubicados en su mayoría en la zona sur; luego, el 70% habita en condiciones habitacionales deficitarias, el 56% presenta hacinamiento y el 20% carece de conexión cloacal”.

2. EVALUACIONES DE LA AUDITORIA GENERAL DE LA CIUDAD DE BUENOS AIRES¹.

Visto el contexto presentado, desde el año 2002 a la fecha, la Auditoría General de la Ciudad de Buenos Aires (AGCABA), organismo de control público externo de la Ciudad de Buenos Aires, ha evaluado distintos programas públicos relacionados con el acceso a la vivienda, el mejoramiento del hábitat y la urbanización villas.

En el recorrido de las distintas evaluaciones realizadas por el organismo de control en el período 2002-2016, entre otras cuestiones, la AGCABA tomó conocimiento de la persistencia en el deterioro del hábitat. Esta situación se explica, por un lado, por aspectos generales relacionados con la falta de planificación y presupuesto acordes a las múltiples causas de su deterioro, pero, también, por aspectos más específicos que involucran los procesos de construcción del hábitat desde su etapa embrionaria, a saber:

- Escasa participación de la población involucrada en los procesos de planificación del proyecto y de la modalidad y calidad del proceso de gestión administrativa (expensas);

¹Se considera que los procesos de auditoría gubernamental son un insumo crítico para la posibilidad de realizar evaluaciones institucionales *a posteriori*. En este sentido, consideramos que las auditorías son parte de un proceso evaluativo, ya que permiten construir la información sobre objetivos, metas, actividades programadas y su realización efectiva, que luego resultarán de vital importancia como punto de partida de una evaluación comprensiva o de procesos.

- Los proyectos no prevén la ecuación del costo de la obra–costo de uso y el concepto de ciclo de vida de los edificios, por consiguiente, es probable que el posterior mantenimiento no pueda ser asumido en total plenitud por los adquirentes de las respectivas viviendas.
- Deficiencias en la planificación y ejecución de las obras;
- Falta de regularización dominial y catastral;
- Bajo mantenimiento del espacio urbano que los contiene;
- Inadecuadas soluciones técnicas;
- Inexistencias de diagnósticos actualizados;
- Escasa y deficiente asignación de presupuesto en relación con los problemas detectados;

En la Figura 1 se presentan los principales factores que han incidido históricamente, y que han sido resaltados por los Informes de Auditoría, como en las debilidades para mantener las viviendas sociales en un buen estado de mantenimiento.

Figura 1: Factores que inciden en el deterioro de las viviendas sociales



Fuente: Elaboración propia.

La repetición continua de las observaciones realizadas por el organismo sin que se generaran efectos en nuevas tomas de decisiones por parte de los gestores de la política pública, incidió en la búsqueda, por parte del equipo auditor, de metodologías que permitieran generar una mayor utilidad de los informes buscando simplificación de procesos y resultados de evaluación directos. El propósito fue trabajar para que los organismos que debían tomar decisiones asociadas con las mejoras edilicias pudieran utilizar el informe de auditoría como instrumento colaborativo para la gestión.

Así las cosas, en el año 2016 la AGCBA realizó un informe de auditoría caracterizado como relevamiento del estado edilicio, de seguridad e infraestructura de servicios de los

conjuntos habitacionales del Instituto de Vivienda de la Ciudad (IVC),² en el que implementó una nueva metodología de evaluación aplicada a treinta y cinco conjuntos habitacionales.

¿En qué sentido se considera novedoso este enfoque? A través de la metodología implementada se buscó obtener: a) un listado de patologías edilicias comunes y b) un resultado de “estado” y “requerimiento de necesidad” casi de manera simultánea y que, con la simple lectura de una matriz, se pudiera entender no solo la situación general, sino también las prioridades de acción en caso de que el organismo utilizara el informe presentado como instrumento colaborativo para la gestión. Para ello se relevaron y analizaron una serie de normas, autores y actores relevantes:

- Informes previos de Auditoria de la AGCBA;
- La Norma ISO 6241 “Performance de la edificación”, la cual permite definir el desempeño o comportamiento en uso exigido al edificio en su conjunto, en sus partes y en los materiales empleados. Esta norma contempla las situaciones ambientales particulares a las que está expuesto y las condiciones de ocupación;
- Publicaciones del Programa de Mantenimiento de Hábitat de la FADU/UBA: El desempeño edilicio, la vida de los edificios en el tiempo elaborados por Reneé Dunowicz, compiladora, Ediciones FADU 2003;
- Patologías de la Construcción, Arq. Jorge Haig Sarkissian, (Series Temáticas Facultad de Arquitectura, Diseño Y Urbanismo de Mar del Plata, año 2003);

²Informe 1822, dirección de http://www.agcba.gov.ar/web/hacemos/busqueda_informes/

- La rehabilitación del hábitat, Gestión del patrimonio habitacional de la Ciudad de Buenos Aires, (Reneé Dunowicz-Teresa Boselli, Serie Difusión 2010);
- Hacia un Programa de Rehabilitación de los Conjuntos Habitacionales construidos por el Estado, Bekinschtein, Calcagno, Risso Patron, (Subsecretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda de la Nación, Sociedad Central de Arquitectos, Consejo Profesional de Arquitectura y Urbanismo, 2013);
- “Criterios del auditor” desarrollados por el equipo de profesionales Técnicos de la AGCBA, DGOBRAS, Desarrollo Urbano y Ambiente.

Figura 2: La elaboración del estado de situación de los conjuntos edilicios

¿Cómo lo hicimos?

- 1) Definimos los aspectos a evaluar.
- 2) Adoptamos una calificación: MUY BUENO, BUENO, REGULAR, MALO y A VERIFICAR.
- 3) Relacionamos LA CALIFICACIÓN con el NIVEL DE INTERVENCIÓN REQUERIDA.

Cuadro 5: Desarrollo de Las Categorías e Instrumentos de Evaluación

Aspecto/variable evaluado	Nivel de calificación adoptado	Nivel de intervención requerida
A) Subsistema del Espacio Construido		
ESTRUCTURA FACHADAS CARPINTERIAS TECHOS ESCALERAS ASCENSORES PASILLOS	MUY BUENO	MANTENIMIENTO CORRECTO.
B) Subsistema de Seguridad contra incendio, evacuación e instalaciones.	BUENO	DEBE EFECTUARSE MANTENIMIENTO PREVENTIVO.
	REGULAR	DEBE EFECTUARSE MANTENIMIENTO CORRECTIVO.
SEGURIDAD CONTRA INCENDIO SISTEMA DE EVACUACION INSTALACION ELECTRICA (A LA VISTA) INSTALACION DE GAS (A LA VISTA) INSTALACION DE AGUA (TANQUES DE AGUA/ CISTERNA), SANEAMIENTO, PLUVIALES, etc	MALO	DEBEN EFECTUARSE ACCIONES URGENTES DE REPARACION Y/O REHABILITACION.
	A VERIFICAR	NO PUDO VERIFICARSE
C) Subsistema del Espacio Público		

Tabla 1: Cuadro de calificaciones

CALIFICACION ³	NIVEL DE REQUERIMIENTO DE	DEFINICION
---------------------------	---------------------------	------------

³ Cabe señalar que a cada calificación se le consideraron tres grados de relevancia referenciado con un valor "x" siendo el mayor valor "XXX". También debe considerarse que la mayoría de los edificios se componen de distintos cuerpos, con lo cual podía presentarse que un mismo conjunto tuviera más de una calificación.

	REPARACIÓN	
MUY BUENA	MANTENIMIENTO CORRECTO	Se reconoce un adecuado nivel de conservación y renovación de las partes evaluadas
BUENA	MANTENIMIENTO PREVENTIVO	Acciones de rutina que permiten una mejor conservación y renovación edilicia
REGULAR	MANTENIMIENTO CORRECTIVO	Reparaciones concretas de partes edilicias para su mejora y reemplazo
MALO	REPARACION URGENTE	Reparaciones concretas de partes edilicias para su reemplazo que ponen en riesgo las condiciones de habitabilidad y durabilidad del espacio construido.
A VERIFICAR	SIN RESULTADO	

Fuente: Elaboración AGCBA

A continuación, se presenta el ejemplo de una matriz y de resultado de calificación y requerimiento de mantenimiento y/o reparación:

Calificación

Conjunto	Espacio construido			Seguridad			Espacio Público		
	BUENO	REGULAR	MALO	BUENO	REGULAR	MALO	BUENO	REGULAR	MALO
Colonia Sola			xxx			xxx			xxx
Los Perales (Manuel Dorrego)	xx			xx			x		
Juan José Castro	x			x			x		
Nágera	x			x			xx		
Mariano Castex 1 y 2		xx	xx		xx	xx		xxx	xx
General Savio 1, 2 y 3		xx	xxx			xxx		xx	xxx
Justo Suárez		xx	xxx			xxx	x	x	
Villa Lugano		xxx	xxx		xxx			xxx	
Soldati		xx	xxx		xx	xxx		xx	xxx
Piedrabuena		xx	xxx		xx	xxx		xx	xx
Comandante Espora		x			x		x	x	

Requerimiento de mantenimiento

Conjunto	Espacio construido			Seguridad			Espacio Público		
	Preventivo	Correctivo	Reparación	Preventivo	Correctivo	Reparación	Preventivo	Correctivo	Reparación
Colonia Sola			xxx			xxx			xxx
Los Perales (Manuel Dorrego)	xx			xx					xx
Juan José Castro	xx			xx				xx	
Nágera	xx	x			xx				xxx
Mariano Castex 1 y 2	xxx	xx	x	xxx					xxx
General Savio 1, 2 y 3	xxx	xxx	x	x	xxx			xx	xx
Justo Suárez	xxx	xxx		xxx	xx	xx			
Villa Lugano	xxx	xxx		xxx					xxx
Soldati	xxx	xxx		xxx	xxx				xxx
Piedrabuena	xxx	xxx		xxx	xxx				xxx

Fuente: Elaboración AGCBA.

La metodología elaborada permitió identificar un conjunto de patologías comunes a los conjuntos habitacionales en los principales componentes edilicios, el estado de regularización dominial (tenencia segura) y catastral de los mismos, la información disponible para la gestión, las obras planificadas y el grado de ejecución de las mismas.

La generación de un registro documental de cada conjunto habitacional evaluado fue otro de los objetivos de esta metodología lo que permitirá evaluar la evolución de los aspectos considerados y sus resultados.

En su conclusión, el Informe N° 1822/16 de la Auditoría General de la Ciudad, definió que:

“El relevamiento del desempeño del sistema edilicio y del estado de mantenimiento y conservación de los espacios públicos de uso privado de los Conjuntos Habitacionales da cuenta de la importancia de distintos aspectos vinculados que involucran desde el proyecto de arquitectura, el sistema constructivo adoptado, la mano de obra en la ejecución, la gestión

administrativa, hasta la existencia o no de mantenimiento edilicio continuo y permanente”.

Esto se visualiza en las fichas técnicas individuales donde puede verificarse a lo largo del tiempo, lo sucedido en los conjuntos como Manuel Dorrego, pasando por Justo Suarez, Castro, Piedrabuena, Soldati, Villa Pirelli, Padre Mujica y San Francisco, entre los últimos.

El estado general de los conjuntos relevados es variado, siendo mayoritariamente regular. Es evidente el deterioro en algunos como en el caso de Colonia Solá y algunos edificios de Savio, Soldati, Villa Lugano. Conjuntos habitacionales como Padre Mujica y San Francisco, que apenas tienen una antigüedad de entre 3 y 5 años, presentan deterioro importante en parte de sus componentes y una situación de irregularidad dominial que imposibilita cualquier tipo de regularización y, por ende, el mantenimiento de los mismos a través de los consorcios.

La cantidad de unidades funcionales tanto como la escala del espacio público de algunos conjuntos resultan ser inviables para el mantenimiento sostenido por parte de la población que los habita, considerando, asimismo, que la gran mayoría no está regularizada al 100% en sus aspectos dominiales y consorciales. Es por ello que en este punto de suma importancia y necesidad el aporte del GCBA que se materializa principalmente a través del IVC. Ante este aspecto se considera como crítica la baja calidad de la información, al menos suministrada a la AGCBA, tanto como la indefinición de un diagnóstico que permita orientar los recursos en función de prioridades concretas relacionadas con los subsistemas evaluados del espacio construido, la seguridad contra incendio, evacuaciones e infraestructura y el espacio público. El patrimonio construido sufre inexorablemente una depreciación característica del uso siendo necesario contemplar los costos que hacen al mantenimiento continuo y permanente. Es por ello de vital importancia considerar estos aspectos para no asistir al deterioro constante y a la necesidad indefinida de asignar

recursos económicos que permitan arreglar superficialmente aspectos que hacen integralmente al desempeño edilicio. Este informe de auditoría constituye por sus aspectos una línea de base que servirá para las futuras evaluaciones de desempeño edilicio de la vivienda social”.

3. CONTRIBUCIÓN A LA MEJORA DE LOS PROCEDIMIENTOS DE AUDITORÍA GUBERNAMENTAL

Lo que se espera, a partir de la construcción de lo que podría denominarse nuevos procedimientos detallados de auditoría, como lo presentado previamente, es desarrollar instrumentos de evaluación que respondan a las diferentes políticas públicas y organizaciones auditadas, para fortalecer el proceso de retroalimentación de la gestión, los mecanismos de control de calidad y la democracia al proporcionar información, valoraciones y juicios que alimentan el debate democrático y la participación ciudadana en los asuntos públicos (Hernández, 2016).

Referencias bibliográficas

AGCABA (2018) - *Relevamiento del estado edilicio de seguridad e infraestructura de servicios de los conjuntos habitacionales del IVC*, Informe N°1822 IVC, Auditoría de Relevamiento, Período 2016. Buenos Aires,. www.agcba.gov.ar

Disponible en http://www.agcba.gov.ar/docs/inf-20180724_1822---IVC---Relevamiento-del-Estado.-Seguridad-e-Infraestructura,-Ser.pdf

AGCABA(2018).*Criterios del auditor*, Equipo de profesionales Técnicos de la AGCBA, DGOBRAS, Desarrollo Urbano y Ambiente. Buenos Aires: AGCBA

Bekinschtein, E., Calcagno, L. y Risso Patron, D.P. (2013).*Hacia un Programa de Rehabilitación de los Conjuntos Habitacionales construidos por el Estado*, Buenos Aires: Subsecretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda de la Nación, Sociedad Central de Arquitectos, Consejo Profesional de Arquitectura y Urbanismo.

Dunowicz, R. y Boselli T. (2010), *La rehabilitación del hábitat, Gestión del patrimonio habitacional de la Ciudad de Buenos Aires*, Buenos Aires: Ediciones FADU - Nobuko Serie Difusión 2010.

Dunowicz, R., (comp.) (2003) *El desempeño edilicio, la vida de los edificios en el tiempo*, Buenos Aires: Documentos de trabajo del Programa de Mantenimiento de Hábitat de la FADU/UBA:.

Haig Sarkissian, J. (2003). *Patologías de la Construcción*, Mar del Plata: Facultad de Arquitectura, Diseño y Urbanismo, Series Temáticas International Standards Organization (ISO), Nro. 6241 “Performance de la edificación”