

Auditoría Coordinada sobre Vivienda Social

GTOP | Grupo de Trabajo de Auditoría de Obras Públicas





**Auditoría Coordinada
sobre Vivienda Social**



C.P.C. Juan Manuel Portal

Auditor Superior de la Federación de México
Presidente de OLACEFS

Jorge Bermúdez Soto

Contralor General de la República de Chile
Secretario Ejecutivo de OLACEFS

Miembros del Consejo Directivo

Auditoría Superior de la Federación de México - Presidencia
Contraloría General de la República de Chile - Secretaría Ejecutiva
Contraloría General de la República de Paraguay
Contraloría General de la República de Perú
Cámara de Cuentas de la República Dominicana
Corte de Cuentas de la República de El Salvador



Ministro Aroldo Cedraz de Oliveira

Presidente del Tribunal de Cuentas de la Unión - Brasil
Presidente del GTOP



© Copyright 2016, Tribunal de Cuentas de la Unión - Brasil
Impreso en Brasil

Los conceptos y opiniones emitidos en este documento son de total responsabilidad de sus autores. Se permite la reproducción de esta publicación, parcial o total, sin alteración del contenido, siempre y cuando sea citada la fuente y no tenga fines comerciales.

www.olacefs.com

El presente documento fue producido a partir de informaciones de las auditorías realizadas por las Entidades Fiscalizadoras Superiores que participaron del trabajo conjunto. Se pueden obtener informaciones complementarias en las direcciones electrónicas siguientes:

**INFORME INTERNACIONAL CONSOLIDADO
COMPLETO EN EL SITIO ELECTRÓNICO DE
OLACEFS**

www.olacefs.com

INFORMES NACIONALES

Argentina - www.agn.gov.ar
 Brasil - www.tcu.gov.br
 Chile - www.contraloria.cl
 Colombia - www.contraloria.gov.co
 Costa Rica - www.cgr.go.cr
 Honduras - www.tsc.gob.hn
 México - www.asf.gob.mx
 Paraguay - www.contraloria.gov.py
 República Dominicana - www.camaradecuentas.gob.do

Foto de la portada: Favela da Rocinha, Rio de Janeiro, autor Alicia Nijdam. Logo de la auditoría en la portada elaborado por la CCR Dominicana.

Organización Latinoamericana y del Caribe de Entidades Fiscalizadoras Superiores

Auditoría Coordinada sobre Vivienda Social/ Organización Latinoamericana y del Caribe de Entidades Fiscalizadoras Superiores (OLACEFS); Grupo de Trabajo de Auditoría de Obras Públicas (GTOP); Coordinación Tribunal de Cuentas de la Unión (TCU) - Brasil

- Brasilia - 2016: Tribunal de Cuentas de la Unión (TCU) - Brasil
39 p. : Informe consolidado

1. Vivienda Social 2. Inclusión social 3. Política habitacional. 4. Programa de vivienda social. 5. Desarrollo Urbano
6. Integración entre políticas públicas 7. ODS

EN RESUMEN

¿Por qué se realizó la auditoría?

La temática de la vivienda social posee un rol protagónico en la realidad de los países de Latinoamérica y del Caribe, frente al elevado porcentaje de la población que actualmente vive en condiciones precarias de habitabilidad. El Banco Interamericano de Desarrollo estima que, si la región pretende eliminar el déficit habitacional existente usando solamente programas gubernamentales de desarrollo habitacional y urbano, tendrá que incrementar siete veces la inversión en programas públicos de vivienda, lo que implicaría un gasto de US\$ 310 mil millones, o 7,8% del producto interno bruto regional. Bajo este escenario, de incuestionable relevancia social y económica para la región, la Organización Latinoamericana y del Caribe de Entidades Fiscalizadoras Superiores (OLACEFS), por intermedio del Grupo de Trabajo de Auditoría de Obras Públicas (GTOP), eligió el tema "vivienda social" para realizar una auditoría coordinada.

Participaron de los trabajos conjuntos Entidades Fiscalizadoras Superiores de nueve países (Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Honduras, México, Paraguay y República Dominicana). A la luz de esta oportunidad, fue posible promover un intercambio de mejores prácticas adoptadas en las políticas habitacionales de cada país y contribuir para el perfeccionamiento de los programas habitacionales fiscalizados.

Grupo de Trabajo de Auditoría de Obras Públicas (GTOP)
Contacto: +55 61 3316-7348

¿CUÁL ES EL OBJETIVO DE LA AUDITORÍA?

El objetivo de la auditoría fue verificar si las políticas y obras de vivienda social de cada país participante contemplan todos los aspectos y recomendaciones que la Comisión Económica de las Naciones Unidas para Europa (Unece/ONU) propuso en el documento denominado Guidelines on Social Housing - Principles and Examples (2006), las cuales son consideradas imprescindibles para que una vivienda pueda ser encuadrada en el concepto de vivienda adecuada y, además, si las metas cuantitativas previstas para la construcción de unidades habitacionales fueron definidas y están siendo cumplidas. Para ello, se revisaron las leyes y demás normativas aplicables a los programas habitacionales fiscalizados y se realizaron inspecciones físicas a una muestra de 64 conjuntos/proyectos concluidos, distribuidos entre cada país participante, que juntos totalizan 36.633 viviendas.

¿CUÁLES FUERON LOS HALLAZGOS DE LA AUDITORÍA?

Como conclusión de los trabajos, fueron identificadas debilidades y oportunidades de mejora comunes a los programas habitacionales de esos países, entre las cuales cabe destacar las siguientes: ausencia de definición de metas cuantitativas y/o dificultades en el cumplimiento de éstas cuando fueron previstas; debilidades en la priorización de la selección de los beneficiarios; deficiencias en la articulación e integración con otras políticas públicas; problemas relacionados a la implantación de los requisitos de accesibilidad para personas con discapacidad y/o adultos mayores; baja adopción de criterios de sostenibilidad en las viviendas y en los conjuntos de los programas revisados; y entrega de las viviendas sin los debidos documentos que comprueben jurídicamente la posesión de los inmuebles por los beneficiarios.

¿CUÁLES SON LOS PRINCIPALES BENEFICIOS ESPERADOS DE ESTE TRABAJO CONJUNTO?

Se espera que, después de que las oportunidades de mejora identificadas hayan sido adoptadas, estas se conviertan en beneficios sociales para las familias beneficiarias, aumenten la transparencia de las acciones gubernamentales y contribuyan a alcanzar las metas previstas en los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) de cada país.



SUMARIO

I.	INTRODUCCIÓN	9
I.1.	¿Qué es una auditoría coordinada?	10
I.2.	¿Por qué se realizó esta auditoría?	11
II.	OBJETIVO DE LA AUDITORÍA	12
III.	LISTADO DE LOS PROGRAMAS HABITACIONALES FISCALIZADOS Y DE LA MUESTRA DE CONJUNTOS/PROYECTOS INSPECCIONADOS	14
IV.	RESULTADOS DE LA AUDITORÍA	15
IV.1.	ANÁLISIS DEL CUMPLIMIENTO DE LAS METAS CUANTITATIVAS PARA CONSTRUCCIÓN DE VIVIENDAS	15
IV.2.	ADHERENCIA A LOS ASPECTOS Y RECOMENDACIONES PREVISTOS EN EL DOCUMENTO DE UNECE/ONU	17
IV.2.1.	Acceso a los grupos menos privilegiados	17
IV.2.2.	Costo accesible	18
IV.2.3.	Combate a la exclusión social e integración con otras políticas públicas	19
IV.2.4.	Calidad constructiva	23
IV.2.5.	Economía energética y sostenibilidad en las unidades habitacionales	27
IV.2.6.	Adaptaciones para las personas con discapacidad y adultos mayores	30
IV.2.7.	Participación de los residentes en las decisiones sobre su vivienda y vecindad	33
IV.2.8.	Seguridad jurídica de la propiedad	35
V.	AGRADECIMIENTOS	37
VI.	PARTICIPANTES	38



I. INTRODUCCIÓN

1. El presente documento consolida los principales resultados de la auditoría coordinada realizada en el marco de la Organización Latinoamericana y del Caribe de Entidades Fiscalizadoras Superiores (OLACEFS), con el propósito de evaluar la política y las obras de vivienda social de los nueve países participantes, a saber, Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Honduras, México, Paraguay y República Dominicana.

FIGURA 1 – PAÍSES CUYAS EFS PARTICIPARON DE LA AUDITORÍA



2. Una de las particularidades de este tipo de trabajo conjunto es el intercambio de experiencias entre las EFS participantes, tanto en materia de auditoría como con relación al objeto auditado. De esta manera, en este informe están sintetizadas algunas de las mejores prácticas (benchmarking) adoptadas en los programas habitacionales fiscalizados por los participantes, asimismo las principales oportunidades de mejora identificadas. Se puede obtener información complementaria y/o con mayor nivel de detalle en los informes nacionales de las respectivas auditorías, de responsabilidad de las EFS correspondientes.



1.1. ¿QUÉ ES UNA AUDITORÍA COORDINADA?

3. Las auditorías coordinadas constituyen una forma de colaboración entre las EFS para ejercer control sobre cuestiones de índole internacional o regional, de común interés para los países involucrados.

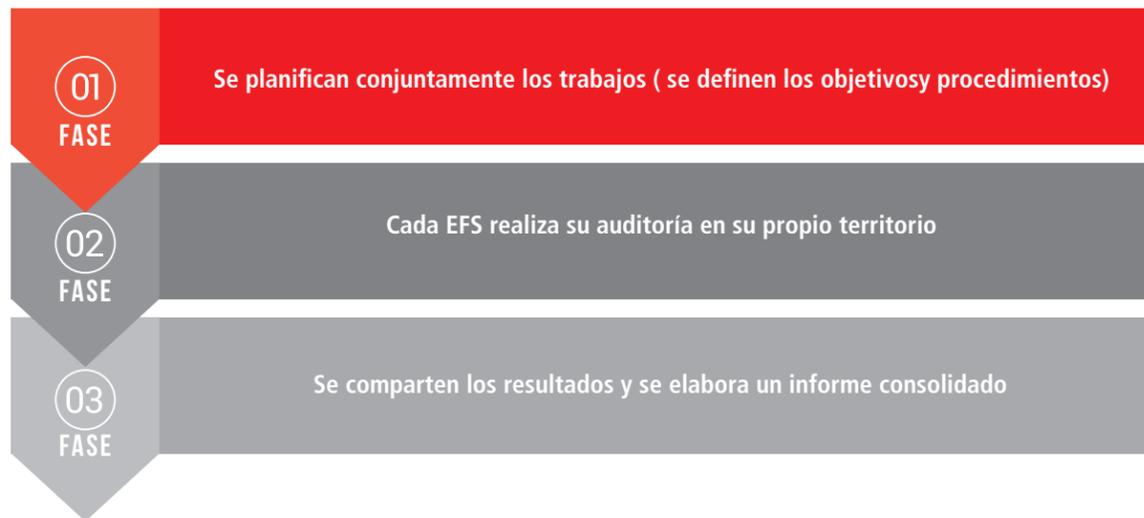
4. Son, por lo tanto, uno de los tipos de auditorías cooperativas previstas en la "Guía para Programas de Auditoría Cooperativa entre EFS", de la Organización Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI)¹. Según la referida guía, las auditorías cooperativas se clasifican en tres tipos: conjuntas, paralelas y coordinadas, cada cual con sus respectivas especificidades presentadas a continuación.

TABLA 1 – TIPOS DE AUDITORÍA COOPERATIVA

Tipo de auditoría	Descripción
Conjunta	Es aquella en que las decisiones clave son compartidas, el trabajo de auditoría es realizado por un único equipo, formado por miembros de distintas EFS, y al final se elabora un único informe que cada EFS puede presentar a su órgano directivo o parlamento.
Paralela	Es aquella en que las decisiones claves también son compartidas; sin embargo cada EFS realiza, en su territorio, su propia auditoría, con la misma temática establecida conjuntamente. Al final, cada EFS presenta su propio informe de forma independiente.
Coordinada	Es una combinación de la auditoría conjunta y la paralela: las decisiones claves son compartidas, cada EFS realiza los trabajos de auditoría en su propio territorio y emite su informe de forma independiente. Al final de los trabajos, sin embargo, los resultados son consolidados en un único informe.

5. Con respecto a las auditorías coordinadas, estas son constituidas por tres fases: (1ª fase) planificación conjunta de los trabajos, con la definición de los objetivos, procedimientos y técnicas de auditoría a ser realizados; (2ª fase) ejecución de las auditorías – cada EFS realiza la auditoría en su propio territorio; y, por último, (3ª fase) consolidación de los resultados y consecuente elaboración del informe consolidado.

FIGURA 2 – FASES DE UNA AUDITORÍA COORDINADA



1 RIBEIRO, João Augusto Nardes. Auditorías Coordinadas. Revista OLACEFS, Brasilia, Brasil, Año 6, Número 13, p. 6-9, Ene./Jun. 2013

1.2. ¿POR QUÉ SE REALIZÓ ESTA AUDITORÍA?

6. La temática de la vivienda social posee un rol protagónico en la realidad de los países de Latinoamérica y del Caribe, frente al elevado porcentaje de la población que actualmente vive en condiciones precarias de habitabilidad.

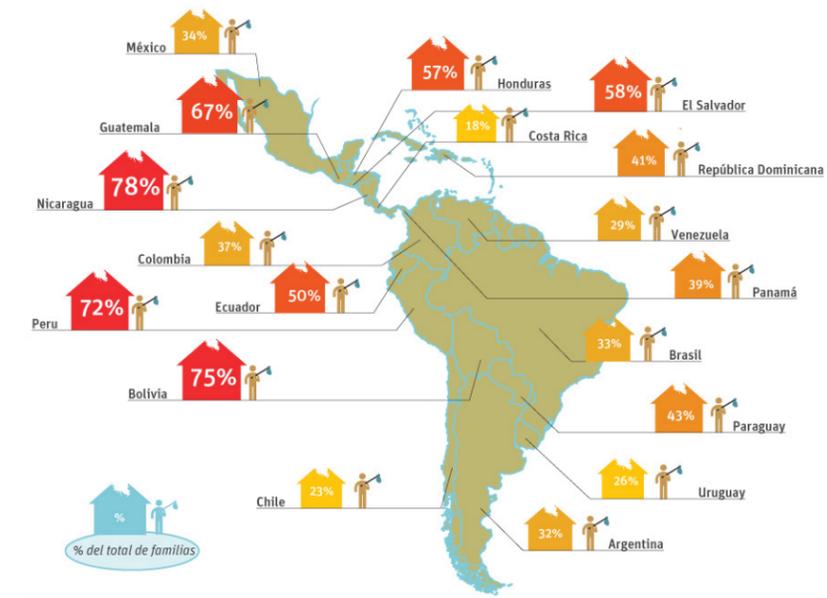
7. Según estudio del Banco Interamericano de Desarrollo (BID)², la mayor parte de la población que actualmente vive en las mayores ciudades de la región no posee renta suficiente o acceso a crédito hipotecario para adquirir el tipo de vivienda más barata ofrecida por el sector privado. Como consecuencia de ello, una de cada tres familias de la región vive en una vivienda inadecuada o construida con materiales de baja calidad, además de carecer de servicios de infraestructura. De los 3 millones de hogares que se forman anualmente en las ciudades latinoamericanas, alrededor de 2 millones son forzados a instalarse en viviendas informales, como las poblaciones marginales, las "villas de emergencia" o los "campamentos", debido a la oferta insuficiente de casas adecuadas y a precios accesibles.

8. La región padece no solamente de un número insuficiente de casas, sino también de una carencia cualitativa, con viviendas sin título de propiedad regular, muros contruidos con materiales desechos, pisos de tierra y falta de acceso al agua potable y a sistemas de alcantarillado.

9. Datos de los 18 países analizados en el mencionado estudio del BID muestran que más de dos tercios de las familias en Nicaragua, Perú, Bolivia y Guatemala viven en viviendas precarias. En números absolutos, Brasil y México son los países con mayores déficits habitacionales.

FIGURA 3 - PORCENTAJE DE FAMILIAS SIN VIVIENDA O CON VIVIENDA INADECUADA³

¿CUÁNTAS FAMILIAS NO CUENTAN CON UN TECHO PARA VIVIR O HABITAN EN VIVIENDAS DE MALA CALIDAD?



Fuente: BID. 2012. Un espacio para el desarrollo.

2 Banco Interamericano de Desarrollo (BID), Un espacio para el desarrollo: los mercados de la vivienda en Latinoamérica y el Caribe, 2012

3 Fuente: Banco Interamericano de Desarrollo (BID), Un espacio para el desarrollo: los mercados de la vivienda en Latinoamérica y el Caribe, 2012



10. A pesar de los avances de los últimos años, la falta de acceso a servicios básicos de infraestructura sigue afectando a muchos hogares de la región, siendo que el 21% no dispone de infraestructura adecuada. El 12% de los domicilios usan materiales de construcción de baja calidad, mientras que el 6% tiene piso de tierra. Las casas con exceso de residentes también corresponden a un 6% del total. Todas estas situaciones pueden tener un impacto negativo sobre la salud de los habitantes. Además de ello, alrededor del 11% de los domicilios no posee título regular de propiedad de sus viviendas⁴.

11. El BID estima también que, si la región pretende eliminar el déficit habitacional existente usando solo programas gubernamentales de desarrollo habitacional y urbano, tendrá que incrementar en siete veces la inversión en programas públicos de vivienda, lo que implicaría un gasto de US\$ 310 mil millones, o el 7,8% del producto interno bruto regional (PIB).

12. Bajo este escenario, de incuestionable relevancia social y económica para la región, la Organización Latinoamericana y del Caribe de Entidades Fiscalizadoras Superiores (OLACEFS), por intermedio del Grupo de Trabajo de Auditoría de Obras Públicas (GTOP), eligió el tema “vivienda social” para realizar una auditoría coordinada.

II. OBJETIVO DE LA AUDITORÍA

13. El objetivo de la auditoría fue verificar si las políticas y obras de vivienda social de cada país participante contemplan todos los aspectos y recomendaciones que la Comisión Económica de las Naciones Unidas para Europa (Unece/ONU) propuso en el documento denominado Guidelines on Social Housing - Principles and Examples (2006), las cuales son consideradas imprescindibles para que una vivienda pueda ser encuadrada en el concepto de vivienda adecuada y, además, si las metas cuantitativas previstas para la construcción de unidades habitacionales fueron definidas y están siendo cumplidas.

14. De acuerdo a la Guía de Unece/ONU, para que el derecho a la vivienda sea garantizado a las personas de la clase social y económica más baja, las políticas nacionales y locales de vivienda social, asimismo sus respectivos proyectos y obras, deben tomar en cuenta los aspectos siguientes:

(i) COMBATE A LA EXCLUSIÓN SOCIAL E INTEGRACIÓN CON OTRAS POLÍTICAS PÚBLICAS - las viviendas deben estar localizadas en regiones con infraestructura adecuada (agua potable, energía eléctrica, alcantarillado, entre otros) y con facilidad de acceso a los servicios básicos y equipamientos sociales (transporte público, recolección regular de basura, escuelas, centros de salud, áreas de recreación y deportivas, comercio local y oportunidades de trabajo);

(ii) ACCESO A LOS GRUPOS MENOS PRIVILEGIADOS - las políticas públicas habitacionales deben ser elaboradas de modo de garantizar el acceso a las familias pertenecientes a las clases sociales y económicas menos favorecidas de la población;

(iii) COSTOS ACCESIBLES - los gobiernos deben prever mecanismos para hacer que los gastos de adquisición y mantenimiento de la vivienda sean soportables y compatibles con los bajos recursos de los residentes;

(iv) CALIDAD CONSTRUCTIVA DE LAS UNIDADES HABITACIONALES - las unidades habitacionales deben poseer adecuadas condiciones de habitabilidad y salubridad, configurada, entre otros aspectos, por su estabilidad estructural, durabilidad y adecuada iluminación, calefacción y ventilación;

⁴ ROJAS, Eduardo; MEDELLÍN, Nadine. Housing Policy Matters for the Poor - Housing Conditions in Latin America and the Caribbean, 1995-2006. Inter-American Development Bank, Diciembre, 2011.

FIGURA 4 - LOGO DE UNECE/ONU



(v) ADAPTACIONES PARA LAS PERSONAS CON DISCAPACIDADES Y ADULTOS MAYORES - las unidades habitacionales deben ser construidas de modo de garantizar su plena utilización por las personas que posean necesidades especiales o dificultad de movilidad, incluso adultos mayores;

(vi) SEGURIDAD JURÍDICA DE LA POSESIÓN - se debe entregar la documentación pertinente y cumplir todos los requisitos jurídicos para asegurar la propiedad de las viviendas a los beneficiarios que recibieron apoyo gubernamental;

(vii) PARTICIPACIÓN DE LOS RESIDENTES EN LAS DECISIONES SOBRE SU VIVIENDA Y VECINDAD - la incorporación de los residentes en las decisiones sobre su vivienda y su vecindad es crucial para mejorar los servicios de gestión de éstas, la calidad de vida y el sentido de propiedad sobre ellas, lo que, en resumen, estimula a que los residentes las conserven;

(viii) ECONOMÍA ENERGÉTICA Y SOSTENIBILIDAD EN LAS UNIDADES HABITACIONALES - considerando los bajos recursos de las familias beneficiarias del apoyo gubernamental, es recomendable que se prevean acciones que tengan como objetivo la reducción de los gastos para la utilización de las residencias, especialmente los gastos en energía eléctrica.

15. Con el propósito de contribuir con la mejora de los programas habitacionales fiscalizados, más que simplemente verificar si tales requisitos se estaban o no cumpliendo, la presente auditoría se preocupó de identificar las oportunidades de mejora en relación a cada uno de los aspectos del documento de Unece/ONU, asimismo en compartir las buenas prácticas adoptadas por cada país, para que éstas puedan ser conocidas por los demás.

16. Se espera que, después de que las oportunidades de mejora identificadas hayan sido adoptadas, estas se conviertan en beneficios sociales para las familias beneficiarias, aumenten la transparencia de las acciones gubernamentales y contribuyan a alcanzar las metas previstas en los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) de cada país, especialmente las relacionadas al objetivo 1 - Poner fin a la pobreza en todas sus formas en todo el mundo, y el objetivo 11 - Lograr que las ciudades y los asentamientos humanos sean inclusivos, seguros, resilientes y sostenibles, los cuales poseen correlación directa con el enfoque de esta auditoría.

FIGURA 5 - OBJETIVOS DE DESARROLLO SOSTENIBLE (ODS)



III. LISTADO DE LOS PROGRAMAS HABITACIONALES FISCALIZADOS Y DE LA MUESTRA DE CONJUNTOS/ PROYECTOS INSPECCIONADOS

17. Para la realización de la auditoría, cada EFS tuvo libertad para seleccionar, entre los programas habitacionales existentes en su país, aquellos que serían objeto de la presente fiscalización, por ser considerados relevantes desde el punto de vista social y/o financiero.

18. En el marco de cada programa seleccionado, cada EFS definió una muestra de conjuntos/proyectos concluidos para la realización de los procedimientos de auditoría (análisis documental, inspecciones físicas, entrevistas con residen-

tes, etc.). En general, fueron priorizados proyectos cuyas casas fueron de construcciones recientes y además entregadas. Sumadas, las muestras totalizaron 64 conjuntos/proyectos que juntos cuantifican 36.633 viviendas, distribuidos en cada país participante. A estos proyectos se les aplicó los procedimientos generales sobre las normativas y diseños. Para las entrevistas a los moradores, fue seleccionada otra muestra aleatoriamente entre los que se encontraban presentes en la ocasión de la visita de campo en cada proyecto.

TABLA 2 – LISTADO DE LOS PROGRAMAS HABITACIONALES FISCALIZADOS

	País	Programa habitacional fiscalizado	Cantidad de proyectos de la muestra	Estado y/o Provincia y/o Región	Cantidad total de viviendas
1.	Argentina	Programa de Viviendas Caritas Argentina – 5ª etapa	3	Misiones	60
2.	Brasil	Programa Minha Casa Minha Vida	10	Amazonas; Distrito Federal; Paraná; Pernambuco; São Paulo	19.780
3.	Chile	Programa Fondo Solidario de Vivienda	8	Región Metropolitana de Santiago	641
4.	Colombia	Programa de Vivienda Gratuita	17	Guajira; Magdalena; Cesar; Risaralda; Nariño	13.597
5.	Costa Rica	Programa Bono Familiar de Vivienda	10	Guanacaste; Alajuela; Heredia; San José; Cartago; Puntarenas	908
6.	Honduras	Programa de Vivienda Ciudadana y Crédito Solidario	3	El Paraíso; Choluteca	349
7.	México	Programa de Vivienda Digna	11	Campeche; Coahuila de Zaragoza; Tlaxcala	650
8.	Paraguay	Programa CHE TAPÝI (mis orígenes – mi hogar)	1	San Pedro	102
9.	República Dominicana	Proyecto Boca de Cachón	1	Independencia	546

IV. RESULTADOS DE LA AUDITORÍA

IV.1. ANÁLISIS DEL CUMPLIMIENTO DE LAS METAS CUANTITATIVAS PARA CONSTRUCCIÓN DE VIVIENDAS

19. La definición de metas para las distintas acciones gubernamentales y su consecuente monitoreo es una de las formas de dar transparencia a la actuación del Estado y posibilitar la evaluación de los resultados que se están alcanzando por la administración pública.

20. Desde el punto de vista de la sociedad, las metas incentivan el control social, ya que posibilitan a cualquier interesado comparar los compromisos originalmente firmados con aquellos que fueron efectivamente ejecutados. El análisis de los resultados de las metas sirve también como feedback a la misma administración pública, ya que posibilita que sus organizaciones se auto evalúen y, si es el caso, replanteen formas de mejorar su desempeño y/o de superar eventuales obstáculos que estén dificultando el alcance de los resultados deseados, alimentando, de esta forma, el proceso de aprendizaje organizacional.

21. Las metas son, por lo tanto, importantes herramientas tanto de planificación y de control. La existencia de buenos sistemas de monitoreo y la evaluación de los resultados de la gestión pública posibilitan un verdadero cambio en la forma de gestionar y fiscalizar los recursos públicos, superando la visión meramente formalista, de aplicar o no un recurso en determinada política pública, para adoptar una visión orientada a los fines, de cuales resultados se esperan y cuáles se están obteniendo por medio de la aplicación de aquel recurso.

22. Considerando esta incuestionable relevancia, se incluyó, entre los objetivos de esta auditoría, verificar si los países participantes poseen metas cuantitativas para la construcción de viviendas sociales y si éstas están siendo cumplidas.

23. Según la bibliografía internacional especializada en este tema, una meta debe presentar las siguientes características:⁵

a. Específica (*Specific*): expresar claramente lo que debe ser alcanzado, sin ambigüedades;

b. Mensurable (*Measurable*): expresar en qué medida el objetivo debe ser alcanzado en determinado intervalo de tiempo, permitiendo evaluación y feedback;

c. Apropia (*Appropriate*): estar alineada con los objetivos generales o estratégicos, contribuyendo para alcanzarlos, o sea, ser relevante para medir los objetivos;

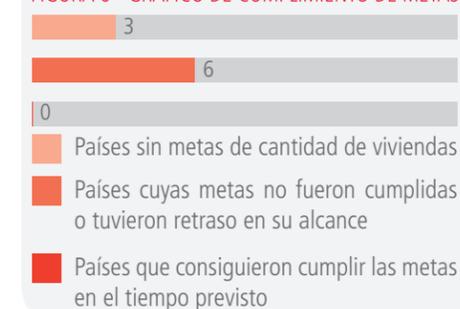
d. Realista (*Realistic*): poder ser alcanzada en el período previsto a un costo razonable y considerando las restricciones existentes. Tomar en cuenta los objetivos de la institución, el contexto económico en el que está insertada, las limitaciones presupuestarias y el desempeño anterior. Si las metas no fueren realistas, ellas serán vistas como meros ideales y no tendrán influencia práctica en el comportamiento de la entidad.

e. Plazo determinado (*Time-bound*): expresar el período esperado para su cumplimiento.

24. De los análisis realizados, se verificó que no todos los países participantes poseen metas de cantidad de viviendas para corto y mediano plazo en sus programas de vivienda social, aunque estén ejecutando dichas obras.

25. En algunos casos, se identificaron solamente metas presupuestarias para la construcción de viviendas sociales (Chile, Honduras y

FIGURA 6 - GRÁFICO DE CUMPLIMIENTO DE METAS



⁵ Método "SMART" propuesto en Drucker, P. The Practice of Management. New York: Harper & Row, 1954



República Dominicana). Sin embargo, tal previsión no permite identificar de forma clara cuál es el resultado que el gobierno espera alcanzar con tal monto de recursos, dificultando la evaluación del desempeño de las respectivas acciones estatales, principalmente por parte de la sociedad civil.

26. Para los países que poseen metas cuantitativas de corto y mediano plazo definidas para sus programas habitacionales, se verificaron dificultades en alcanzarlas, aunque los respectivos gobiernos puedan estar dedicando esfuerzos para ello.

27. Es importante registrar que tales metas, aunque contribuyan para la reducción del déficit habitacional de cada país, no necesariamente tienen el objetivo de eliminarlo, ya que son definidas compatibilizándose con la disponibilidad financiera de cada gobierno.

28. Con respecto al cumplimiento de éstas, se verificó que, para los programas fiscalizados en Brasil, Colombia, Costa Rica, México y Paraguay, la cantidad de viviendas efectivamente construidas y entregadas a las familias beneficiarias en los períodos evaluados había sido inferior a lo previsto. En Argentina, se verificó que fue construida la cantidad estimada para la 5ª etapa del programa fiscalizado, pero no en el plazo establecido.

29. Las dificultades que afectan el cumplimiento de las metas propuestas son diversas, variando en función de la realidad de cada país y de la forma en que está estructurado cada programa habitacional. Sin embargo, algunas de ellas fueron identificadas como comunes a la mayoría de los países. Un ejemplo son las deficiencias en la planificación para la definición de las metas, que, como se verificó, no siempre estaban respaldadas por estudios técnicos. Otros ejemplos son: dificultad en obtener terrenos disponibles para la construcción y/o retrasos en los respectivos procesos de legalización de estos terrenos; trámites burocráticos complejos para obtener los permisos aplicables a las obras; demora en la selección de los futuros residentes y retrasos en la ejecución de las obras.

30. Dentro de esa realidad, se concluyó que los organismos públicos, en general, deberían dedicar más esfuerzos con el propósito de mejorar sus procesos de planificación, para que, tanto en la definición de las metas como en su cumplimiento, las dificultades inherentes a esos programas sean debidamente consideradas.

31. En este aspecto, se destacó como benchmarking el siguiente proceso verificado en Honduras: el organismo responsable de la implementación de la política habitacional de aquel país realiza la identificación de todos los posibles eventos que puedan impactar en el cumplimiento de los plazos de entrega de las obras.

32. Tal iniciativa posibilita la realización de un análisis crítico de tales eventos y subsiguientemente la adopción de medidas oportunas que mitiguen los respectivos riesgos de ocurrencia, propiciando, de esta forma, una mejor previsión de las metas y, en consecuencia, un mejor cumplimiento de éstas.

OPORTUNIDADES DE MEJORA

33. Considerando todo lo que se ha expuesto, se vislumbran dos oportunidades de mejora principales:

a. Establecer metas cuantitativas de corto y mediano plazo para programas de viviendas, considerando el déficit habitacional del país, con el fin de dar mayor transparencia a las acciones gubernamentales y viabilizar el control social; y

b. Perfeccionar el proceso de planificación gubernamental para considerar mejor, tanto en la definición de las metas cuantitativas de construcción de viviendas como en la ejecución de los programas habitacionales, las dificultades operacionales inherentes a ese tipo de acción, entre las cuales se deben destacar la dificultad para obtener terrenos disponibles para la construcción y/o retrasos en los respectivos procesos de legalización de estos terrenos; trámites burocráticos complejos para obtener los permisos aplicables a las obras; retrasos en la selección de los futuros residentes y retrasos en la ejecución de las obras; de modo que el cumplimiento de tales metas sea factible.

IV.2. ADHERENCIA A LOS ASPECTOS Y RECOMENDACIONES PREVISTOS EN EL DOCUMENTO DE UNECE/ONU

34. Este tópico presenta el resultado de los análisis realizados por cada EFS de las leyes y normativas de los programas seleccionados, que tuvo por objeto verificar la suficiencia y adecuación de las reglas previstas en relación a los criterios y recomendaciones descritas en el documento Guidelines on Social Housing, de Unece/ONU (2006), asimismo el resultado de las visitas a los conjuntos/proyectos que compusieron la muestra, para los cuales se verificaron las reales condiciones en que éstos se encontraban y se obtuvieron las percepciones de los residentes respecto al cumplimiento de los aspectos que se están analizando.

IV.2.1. ACCESO A LOS GRUPOS MENOS PRIVILEGIADOS

35. Según el Guidelines de Unece/ONU, las políticas y programas habitacionales deben ser diseñados de modo de incluir y atender las necesidades de la clase social menos favorecida. Debido a sus bajos ingresos, esas familias, generalmente, no poseen condiciones económicas para tener acceso a una vivienda digna por medio del mercado inmobiliario. Por esa razón los gobiernos deben prever políticas direccionadas a dicho público objetivo.

36. En este contexto, los análisis tuvieron el objetivo de verificar si había reglas para seleccionar los beneficiarios del programa entre las personas de clase social menos favorecida y si estas reglas se estaban cumpliendo.

37. Como resultado, se verificó que todos los programas fiscalizados prevén criterios para seleccionar a las familias que se encuentran en condiciones menos privilegiadas. Son dichos criterios los que definen el público objetivo de cada programa habitacional revisado y, normalmente, son similares: familias de bajos ingresos y que viven en condiciones precarias de habitabilidad, las que se encuentran en condiciones de pobreza con algún integrante discapacitado, aquellas cuya vivienda se encuentra en área considerada de riesgo, expuesta a desastres naturales.

38. La aplicación de tales criterios implica que la cantidad de familias identificadas como potenciales beneficiarias de los programas habitacionales casi siempre sea superior a oferta de viviendas disponibles y/o a la cantidad de subsidios entregados por los gobiernos.

39. Debido a eso, surge la necesidad de prever criterios adicionales que posibiliten priorizar, entre todos los potenciales beneficiarios, cuáles de ellos serán elegidos para recibir el apoyo gubernamental.

40. La ausencia de tales criterios de priorización puede dar origen a una selección final basada en parámetros inadecuados, como por ejemplo la vinculación político-partidaria y/o la concesión de ventajas indebidas, lo que infringe los principios

básicos de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, especialmente el de la igualdad, previsto en sus artículos 1º, 2º y 7º.

41. Además, tan importante como prever estos criterios es dar transparencia y amplia publicidad a la forma de su aplicación, para que cualquier interesado pueda comprobar inequívocamente la selección regular y posibilitar, así, el control de parte de la sociedad.

42. En los análisis realizados, se verificaron, en gran parte de los países participantes, deficiencias y/o ausencia de mecanismos transparentes para jerarquizar y priorizar beneficiarios, en perjuicio de otros que también forman parte del público objetivo de los programas.

43. Otro punto verificado fue que muchos países tratan, en un mismo programa habitacional, tanto a familias que viven en condiciones precarias de habitabilidad como a las que viven en



áreas sujetas a desastres naturales, tales como áreas pantanosas o sujetas a deslizamientos de tierra, entre otras. Sin embargo, cada público objetivo posee distintas características.

44. En el primer caso (condiciones precarias de habitabilidad), lo que se busca es mejorar las condiciones de vida de las familias, por intermedio del acceso a viviendas dignas, e inclusión social, proveyendo infraestructura mínima y servicios públicos esenciales a la región. En el segundo caso, por otro lado, el objetivo es, además de suplir los puntos mencionados, resguardar la vida de las personas, ya que viven en situaciones de elevado riesgo humano. Por causa de ello, es recomendable que se adopten programas diferenciados para cada público objetivo, tomando en cuenta las necesidades y la urgencia de cada caso en particular.

45. En ese sentido, se han identificado buenas prácticas en Colombia y México, donde, además de los programas gubernamentales instituidos para combatir el déficit habitacional, se han desarrollado programas habitacionales exclusivos para atender y reubicar la población que vive en zonas de alto riesgo, expuesta a desastres naturales. Oportunidades de mejora

OPORTUNIDADES DE MEJORA

46. Sobre la base de los análisis efectuados, se vislumbran las siguientes oportunidades de mejora en relación al criterio "acceso a los grupos menos privilegiados":

- a. Mejorar los criterios de selección de los beneficiarios para prever metodologías que permitan priorizar y, consecuentemente, elegir, con equidad y transparencia, dentro de los grupos menos privilegiados, aquellos que serán beneficiados, cuando no sea posible atender a todo el segmento de la población que se defina como público objetivo de programas habitacionales; y
- b. Establecer programas y/o criterios de evaluación y concesión de subsidios habitacionales diferenciados para los casos de beneficiarios que vivan en zonas sujetas a desastres naturales, expuestos a situaciones de riesgo de vida, considerando la urgencia y las particularidades presentes en esos casos.

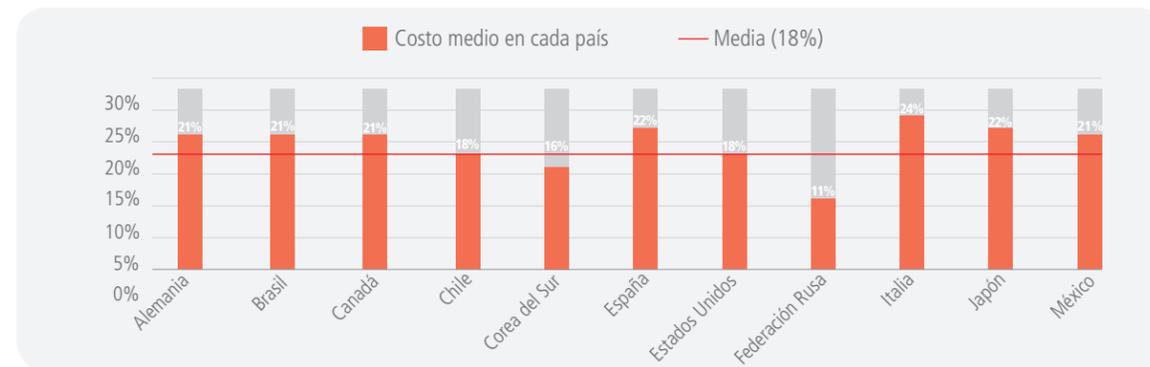
IV.2.2. COSTO ACCESIBLE

47. El criterio "costo accesible" se refiere a la compatibilidad entre el valor de los gastos relativos a la vivienda con los ingresos familiares. De un modo general, estos costos representan un gran porcentaje del presupuesto familiar y frecuentemente constituyen el mayor gasto para muchos individuos y familias, ya que se consideran en este ítem los gastos de alquiler, gas, energía eléctrica, agua, muebles y reparaciones.

48. Según datos de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), las familias gastan en promedio un 18% de su renta bruta para mantener la casa en la que viven (promedio mundial).

49. En la figura siguiente, se presentan los costos medios en vivienda en algunos países miembros de la OCDE.

FIGURA 8 – GRÁFICO DE LOS COSTOS MEDIOS EN VIVIENDA EN DISTINTOS PAÍSES DE LA OCDE⁶



6 Fuente: <http://www.oecdbetterlifeindex.org/>, acceso el 10/5/2016.

50. En la auditoría, se verificó que todos los programas fiscalizados poseen mecanismos para compatibilizar los costos en vivienda frente a los bajos ingresos de las familias beneficiarias. En parte de ellos los gobiernos ofrecen subsidio total para la construcción o adquisición de viviendas, mientras que, en los demás, se ofrecen subsidios parciales unidos a condiciones especiales para el financiamiento del saldo, cuando es aplicable. En algunos, el mismo programa ofrece subsidios totales para las familias de más bajos ingresos y subsidios parciales para aquellos que poseen alguna capacidad para pagos mensuales.

51. En los países cuyos programas adoptan los subsidios parciales (Brasil, Chile, Costa Rica, Honduras, México y Paraguay), se verificó que son establecidos costos variables y proporcionales a la renta familiar de los beneficiarios, lo que se considera una buena práctica. En esos casos, el valor del apoyo gubernamental crece o decrece en función de la capacidad financiera de los beneficiarios.

IV.2.3. COMBATE A LA EXCLUSIÓN SOCIAL E INTEGRACIÓN CON OTRAS POLÍTICAS PÚBLICAS

52. El ejercicio pleno del derecho a la vivienda, inscrito en el artículo 25 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos y en el párrafo 1º del artículo 11 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas, involucra aspectos que van mucho más allá de los límites de la edificación habitacional.

53. El ejercicio de ese derecho involucra también el acceso al trabajo, a los servicios básicos, tanto públicos como privados, a la infraestructura básica de saneamiento, abastecimiento de agua, entre otros, lo que solamente se puede alcanzar con la participación de diversas áreas de acción gubernamental, por medio de la integración entre políticas de vivienda, saneamiento, transportes, salud, educación, etc.

54. En ese sentido, para garantizar una efectiva inclusión social del segmento menos favorecido de la población, no basta con que los gobiernos ofrezcan conjuntos de viviendas en áreas ajenas a la ciudad, ya que tal práctica segregaría aquellas personas y llevaría, inevitablemente, a la creación de un "gueto de pobreza", donde los habitantes continuarían con el sentimiento de exclusión social.

FIGURA 9 - EXCLUSIÓN, SEGREGACIÓN, INTEGRACIÓN E INCLUSIÓN SOCIAL⁷



7 Elaboración propia



55. El criterio tratado en este capítulo se centra exactamente en esa capacidad que tiene el programa habitacional de garantizar que sean observadas algunas dimensiones esenciales que no están contenidas exclusivamente en la política habitacional, que dependen de una acción más integrada de diversos sectores y que son fundamentales para la inclusión social de los beneficiarios. En resumen, se trata de la inserción de la vivienda en el contexto más amplio que la circunda, el contexto urbano.

56. En relación a la infraestructura necesaria, se evaluaron los siguientes aspectos: abastecimiento de agua potable, suministro de energía eléctrica, destinación final adecuada de las aguas residuales domésticas, existencia de drenaje pluvial, calles pavimentadas y alumbrado público.

57. De la muestra fiscalizada, se identificaron diversos conjuntos/proyectos localizados en regiones con infraestructura deficiente relacionada con los siguientes aspectos:

- a. Deficiencias y/o discontinuidad en el suministro de agua potable (verificado en conjuntos/proyectos de la muestra de Argentina, Brasil, México y República Dominicana);
- b. Calles no pavimentadas o parcialmente pavimentadas (verificado en conjuntos/proyectos de la muestra de Argentina, Honduras y Paraguay);
- c. Inadecuada destinación final de las aguas residuales domésticas (verificado en conjuntos/proyectos de la muestra de Argentina, Brasil, México y República Dominicana);
- d. Ausencia o deficiencia de drenaje pluvial (verificado en conjuntos/proyectos de la muestra de Argentina, Honduras, México, Paraguay y República Dominicana);
- e. Deficiencias en el alumbrado público (verificado en conjuntos/proyectos de la muestra de Brasil y República Dominicana);
- f. Problemas en el suministro de energía eléctrica (verificado en conjuntos/proyectos de la muestra de México).

FIGURA 10 - EJEMPLOS DE PROYECTOS ENTREGADOS SIN PAVIMENTACIÓN NI DRENAJE PLUVIAL EN LAS CALLES⁸



⁸ Fotografías cedidas por el equipo de auditoría participante del trabajo por parte de la EFS de Argentina, proyectos en Puerto Iguazú y Montecarlo

58. En el caso específico de Honduras, en la normativa del programa revisado y en la propuesta de los proyectos no se exige que los conjuntos/proyectos posean calles pavimentadas ni drenaje pluvial. La ausencia de tales aspectos se debe al hecho de que los costos de su ejecución se suman al monto del costo de construcción a ser soportado por los beneficiarios, lo que ocasionaría un aumento en las cuotas mensuales a pagar.

59. Por otro lado, en Chile, Colombia y Costa Rica, se verificó que casi la totalidad de los conjuntos habitacionales de la muestra cumplían satisfactoriamente con dichos criterios.

60. En lo que respecta a los servicios básicos y equipamientos sociales, se evaluaron los siguientes aspectos: transporte público, recolección periódica de residuos domésticos, facilidad de acceso a escuelas, centros de salud, comercio local y áreas para recreación, y práctica de deportes.

61. De la muestra fiscalizada, se identificaron diversos conjuntos/proyectos situados en zonas carentes de algunos de esos servicios básicos y/o equipamientos sociales, caracterizados por la dificultad de acceso a los siguientes aspectos:

- a. Escuelas y/o centros de salud (verificado en conjuntos/proyectos de la muestra de Argentina, Brasil y Colombia);
- b. Transporte público (verificado en conjuntos/proyectos de la muestra de Argentina y Brasil);
- c. Áreas para recreación y práctica de deportes (verificado en conjuntos/proyectos de la muestra de Argentina, Brasil y Colombia);
- d. Comercio local (verificado en conjuntos/proyectos de la muestra de Brasil y República Dominicana).

FIGURA 11 - EJEMPLO DE CONJUNTO HABITACIONAL CON AUSENCIA DE COMERCIO LOCAL⁹



⁹ Fotografía del proyecto Boca de Cachón, obtenidas en el https://c8.staticflickr.com/4/3670/13858560143_cc1d8a2624_b.jpg, acceso en 1/6/2016



62. Además, se verificó que la recolección de los residuos sólidos domésticos en los conjuntos/proyectos de la muestra de Argentina y Honduras no era periódica. En la muestra de República Dominicana, se advirtió también que las condiciones del terreno destinado a áreas deportivas no cumplían con los estándares mínimos de seguridad establecidos en la normativa local para posibilitar su uso.

63. Por otro lado, en Chile, Costa Rica, México y Paraguay, se verificó que casi la totalidad de los conjuntos habitacionales de la muestra estaban localizados en zonas con fácil acceso a servicios básicos y equipamientos sociales.

64. En Colombia, por su parte, se constató una interesante iniciativa de proveer de conexión digital (internet) gratuita a toda el área de los conjuntos habitacionales construidos, lo que puede contribuir a una mejor inclusión social de los beneficiarios.

65. En relación al panorama presentado, se puede percibir que la integración de la política habitacional con otras políticas públicas (de educación, salud, saneamiento, transporte público, entre otras) sigue siendo un reto a ser enfrentado en buena parte de los países de la región.

66. En el transcurso de la auditoría, se identificaron algunos aspectos que contribuyen a esa integración deficiente. Un primer factor, verificado principalmente en las grandes ciudades, es la poca disponibilidad de terrenos que ya estén insertos en el área urbana o que, cuando existentes, poseen un costo elevado que termina dificultando o inviabilizando su adquisición para fines sociales. Por causa de ello, una gran parte de las inversiones en vivienda social termina siendo realizada en áreas periféricas de las ciudades, todavía desprovistas de la infraestructura necesaria y de los servicios básicos, donde, sin embargo, los costos de los terrenos son ligeramente menores.

67. Otro aspecto relevante identificado se refiere a deficiencias relacionadas con la coordinación e integración entre distintas políticas gubernamentales. Considerando que cada ente del país (estado, provincia, región, municipio) y entidad gubernamental posee diferentes atribuciones sobre cada materia, para el éxito de la implementación de cualquier política, debe existir una planificación conjunta. Sin embargo, específicamente en el caso de la planificación urbana, no siempre esta es coordinada entre los diversos entes y actores gubernamentales involucrados, lo que genera, en algunos casos, la construcción de conjuntos residenciales en sitios que aún no son atendidos por otras políticas (de saneamiento, salud, educación o transporte público, por ejemplo).

68. Por último, se observaron deficiencias en los procesos de verificación y seguimiento de las normas aplicables a los programas. Al efecto, las normativas de algunos de los programas examinados establecían exigencias específicas que debían cumplir los conjuntos habitacionales, y que condicionaban la autorización para su construcción, tales como distanciamientos máximos de los conjuntos/proyectos en relación a los servicios básicos, compromisos formales de los responsables por los servicios básicos faltantes para asegurar su provisión al momento de la entrega de las viviendas, etc. A pesar de ello, se verificó que, en algunos casos, estas disposiciones no se obedecían y/o los compromisos firmados no se cumplían.

69. A propósito de este punto, es importante observar que, en algunos programas fiscalizados, como en Chile y México, se verificó la existencia de sistemas que permiten priorizar proyectos situados en regiones que ya poseen infraestructura, servicios básicos y equipamientos sociales. Tal práctica puede contribuir para orientar mejor las inversiones habitacionales.

OPORTUNIDADES DE MEJORA

70. Considerando todo lo que ha sido expuesto, se vislumbran las siguientes oportunidades de mejora con relación al criterio de "combate a la exclusión social e integración con otras políticas públicas":

a. Establecer criterios y metodologías que permitan priorizar proyectos situados en sectores o zonas que ya posean infraestructura (agua potable, alcantarillado, vías públicas, etc.), servicios básicos (educación, salud, seguridad pública, transporte público, recolección regular de residuos sólidos domésticos, comercio, etc.) y equipamientos sociales adecuados (áreas para recreación y práctica de deportes), de manera de evitar o, al menos, disminuir la cantidad de conjuntos ubicados en sectores que aún no están debidamente consolidados por carecer de tales aspectos, los que se muestran fundamentales para la mejora de la calidad de vida de los beneficiarios; e

b. Implementar el trabajo conjunto y complementario con otras políticas públicas, especialmente con aquellas relacionadas a la salud, educación, saneamiento básico, transporte público, desarrollo urbano y ordenamiento territorial, siempre que el conjunto habitacional tenga que ser ubicado en un sector carente de infraestructura (agua potable, alcantarillado, vías públicas, etc.) y/o de servicios básicos (educación, salud, seguridad pública, transporte público, recolección regular de residuos sólidos domésticos, comercio, etc.) y/o de equipamientos sociales (áreas para recreación y práctica de deportes).

IV.2.4. CALIDAD CONSTRUCTIVA

71. La calidad constructiva de las viviendas es un factor que impacta directamente en la calidad de vida de los habitantes. Más allá del confort, la casa debe propiciar condiciones adecuadas de privacidad y seguridad y poseer buena durabilidad, estabilidad estructural y aislamiento térmico y acústico, factores fundamentales para garantizar adecuadas condiciones de salud a los residentes.

72. De esta forma, el objetivo de este criterio fue verificar si los programas revisados poseían especificaciones mínimas que garanticen viviendas con estándares adecuados de habitabilidad y salubridad, asimismo si las unidades habitacionales entregadas cumplían con tales estándares.

73. En relación a las especificaciones mínimas, se verificó que muchos países se basan exclusivamente en las normas técnicas vigentes, mientras que otros complementan tales normas con reglas específicas para el programa, en las cuales se definen mejor los estándares y materiales de revestimiento y acabados, dimensiones mínimas de cada ambiente, mobiliario mínimo, entre otras disposiciones.

74. La previsión de especificaciones técnicas detalladas para la mejor definición de los estándares, materiales y metodologías que se deben adoptar en los diseños y construcción de las unidades habitacionales puede reducir significativamente el riesgo de obras con un bajo estándar constructivo, que perjudique su habitabilidad.

75. A título ilustrativo, se menciona el caso advertido en la muestra de Honduras, donde la ausencia de especificaciones técnicas mínimas propició la entrega de viviendas sin revestimiento y pintura en las paredes. En ese caso, aunque se haya verificado que la albañilería poseía estándares adecuados de calidad, la higiene, y el confort térmico y acústico de las viviendas pueden haber sido perjudicados.

FIGURA 12 - EJEMPLO DE VIVIENDAS ENTREGADAS SIN REVESTIMIENTO Y PINTURA¹⁰



10 Fotografías cedidas por el equipo de auditoría participante del trabajo por parte de la EFS de Honduras, proyecto en El Paraíso



76. Otro ejemplo, verificado en México, se refiere a la normativa del programa fiscalizado, que no exigía la presentación del análisis sísmico correspondiente, lo que tiene elevada relevancia para las construcciones en algunas zonas del país con gran actividad sísmica, ya que existe el riesgo de construir viviendas no resistentes a ese tipo de desastres naturales.

77. En relación a la calidad de las obras entregadas, se verificó, en la muestra visitada, que, aunque se hayan observado algunos defectos y/o vicios constructivos, la calidad de las viviendas fue considerada de regular a buena, lo que significa que tenían condiciones mínimas de habitabilidad.

78. Los principales problemas identificados fueron los siguientes:

- Deficiencias en los marcos (puertas y ventanas) instalados que, en días lluviosos, aun cerrados, no impedían completamente la entrada del agua de la lluvia (verificado en viviendas de la muestra de Argentina y Brasil);
- Grietas no estructurales en los revestimientos de mortero (verificado en viviendas de la muestra de Argentina, Paraguay y República Dominicana);
- Baja calidad de los acabados de pintura (verificado en viviendas de la muestra de Brasil, Paraguay y República Dominicana);
- Deficiencias en la impermeabilización, propiciando humedad en los pisos y/o en la albañilería (verificado en viviendas de la muestra de Argentina, Colombia, Costa Rica, México y República Dominicana);
- Escapes de agua en las instalaciones y tuberías hidrosanitarias (verificado en viviendas de la muestra de Brasil, Colombia, Costa Rica, Honduras, Paraguay y República Dominicana);
- Deficiencias en las instalaciones externas para evacuación de aguas residuales (verificado en viviendas de la muestra de Brasil, México y República Dominicana);
- Deficiencias diversas en las instalaciones eléctricas (verificado en viviendas de la muestra de Honduras y Paraguay); y
- Presencia de goteos en los techos de los edificios (verificado en viviendas de la muestra de Colombia, Honduras y República Dominicana).

FIGURA 13 - EJEMPLO DE DEFICIENCIA EN LOS MARCOS ¹¹



FIGURA 14 - EJEMPLOS DE BAJA CALIDAD DE LA PINTURA ¹²



¹¹ Fotografías cedidas por el equipo de auditoría participante del trabajo por parte de la EFS de Brasil, proyecto en Brasília

¹² Fotografías cedidas por el equipo de auditoría participante del trabajo por parte de la EFS de Brasil, proyectos en São Paulo

FIGURA 15 - EJEMPLOS DE PROBLEMAS ORIGINADOS POR DEFICIENCIAS EN LA IMPERMEABILIZACIÓN ¹³



FIGURA 16 - EJEMPLOS DE PROBLEMAS EN LAS INSTALACIONES ELÉCTRICAS ¹⁴



79. Al respecto, se advirtieron dos causas principales para los problemas aquí descritos. La primera de ellas fue la supervisión deficiente de la ejecución de las obras, ya que es responsabilidad de los profesionales encargados de supervisar las obras, el garantizar que los servicios sean ejecutados de acuerdo con las buenas prácticas de la ingeniería y las normas técnicas aplicables de cada país. Si hubiera una supervisión más efectiva, podrían haber sido mitigados gran parte de los problemas observados.

80. La segunda causa, detectada principalmente en los proyectos construidos por sistemas de autoconstrucción, fue la capacitación insuficiente de la mano de obra. En ese sentido, se menciona como una buena práctica identificada en Argentina la realización de talleres de capacitación para enseñar cómo se debe ejecutar cada trabajo. Tales iniciativas, además de reducir la probabilidad de mala ejecución de las obras, también poseen un fuerte atractivo social, ya que se capacitan los beneficiarios para el mercado laboral.

81. No se puede perder de vista también que, debido a la diversidad de materiales y mano de obra utilizada en una construcción, siempre existe el riesgo implícito de que aparezcan algunos defectos constructivos, que se revelan a lo largo de la vida útil de la vivienda. En tal contexto, es menester señalar que, para los entes y entidades públicas que ejecutan tales programas habitacionales, tan importante como evitarlos es apoyarlos a las familias en la respectiva resolución de estos problemas.

82. Es importante observar que, no obstante la mayoría de los problemas verificados, y que corresponden a causas originadas por su mala construcción, estarían cubiertos por las garantías de las obras, las que, obligatoriamente tendrían que ser entregadas por los constructores, por el plazo definido en la legislación de cada país. Ocurre es que las viviendas son entregadas a un segmento de la sociedad carente de información y, que por lo tanto, puede no poseer conocimiento respecto a la necesidad de exigir la buena calidad de la obra. Este hecho justifica la necesidad que los actores gubernamentales auxilien a los beneficiarios en la solución de problemas de ese tipo.

83. Sobre este punto, se identificó como benchmarking la metodología instituida en Brasil para identificar y corregir problemas constructivos que ocurran en las viviendas entregadas por el gobierno. Se trata de la implementación de un programa, denominado "Programa De Olho na Qualidade", que funciona de la siguiente forma: en el momento de la entrega de las obras, cada residente recibe una cartilla informativa sobre los deberes y obligaciones del beneficiario, orientaciones generales

¹³ Fotografías cedidas por el equipo de auditoría participante del trabajo por parte de la EFS de Argentina, proyecto en Puerto Iguazú

¹⁴ Fotografías cedidas por el equipo de auditoría participante del trabajo por parte de la EFS de Paraguay, proyecto en San Pedro



sobre el mantenimiento del inmueble, las modificaciones y reformas que implican la pérdida de la garantía y aquellas que son permitidas, consejos sobre la buena convivencia y sobre economía de agua y energía. En la contraportada de esa cartilla, hay un teléfono de contacto, que funciona como una herramienta para escuchar a los beneficiarios, para que el residente informe, por medio de una llamada gratuita al número telefónico allí especificado, sobre vicios constructivos que aparezcan en su vivienda.

84. Los reclamos recibidos son traspasados directamente a la constructora responsable de las obras, que tiene un plazo de hasta tres días hábiles para presentar una propuesta de solución y un cronograma de ejecución de las obras necesarias para reparar las deficiencias reclamadas. En caso que la constructora no atienda el requerimiento, una entidad del mismo gobierno es informada para, en hasta dos días hábiles, realizar una inspección y emitir un informe y un dictamen técnico identificando el origen de los daños y el responsable de la reparación.

85. Todo el proceso de corrección de los vicios constructivos es monitoreado. En el caso de que haya resistencia de la constructora en atender a las demandas, se hace un contrato con otra empresa para la resolución del problema y la subsiguiente inscripción de la empresa responsable de los daños en un catastro que la impide de celebrar futuros contratos con la entidad gubernamental. Adicionalmente, la documentación es enviada a una unidad jurídica, con el objetivo de dar inicio a una acción indemnizatoria.

86. Además de la institucionalización de ese canal, se prevé la realización de una inspección de calidad post-ocupación, que debe ser realizada entre nueve y doce meses después de la entrega de las viviendas, con el objetivo de verificar aspectos como deficiencias de las unidades, y disponibilidad de servicios públicos y de equipamientos sociales en el área, entre otros. Oportunidades de mejora

FIGURA 17 - LOGO DEL PROGRAMA DE OLHO NA QUALIDADE



OPORTUNIDADES DE MEJORA

87. Considerando todo lo expuesto, se vislumbran las siguientes oportunidades de mejora en relación al criterio "calidad constructiva":

- Establecer o mejorar el detalle de las especificaciones técnicas mínimas que deben ser cumplidas en los proyectos y obras de programas habitacionales, complementando las normas técnicas existentes, de modo de garantizar que las viviendas cumplan estándares adecuados de habitabilidad y salubridad;
- Intensificar los mecanismos de control interno para garantizar una supervisión más eficiente y oportuna de las obras de vivienda social, con el fin de asegurar que sean ejecutadas de acuerdo con las respectivas especificaciones y estándares de calidad;
- Invertir en acciones para capacitación de los trabajadores respecto a las buenas prácticas constructivas, con el objetivo de que las obras de vivienda social y sus respectivos servicios sean ejecutados con mejor calidad y dentro de las buenas prácticas de la ingeniería; e
- Invertir en acciones para divulgación e información de los beneficiarios de los programas de vivienda social sobre sus derechos con relación a su vivienda, especialmente sobre la existencia de garantía de las obras y servicios, con el fin de evitar que ellos terminen pagando costos adicionales para la corrección de vicios constructivos que son de responsabilidad de las empresas constructoras.

IV.2.5. ECONOMÍA ENERGÉTICA Y SOSTENIBILIDAD EN LAS UNIDADES HABITACIONALES

88. En las familias de clase social y económica menos favorecida, la proporción de los ingresos destinados al gasto en vivienda es, en general, superior que en las familias de mayor renta, lo que tiene como resultado reducir aún más su poder adquisitivo y contribuir en el aumento de la desigualdad social. Se aclara que el gasto en vivienda no significa solamente el dispendio en la adquisición o alquiler de ésta, sino que se debe considerar también el monto destinado a su regular utilización y mantenimiento.

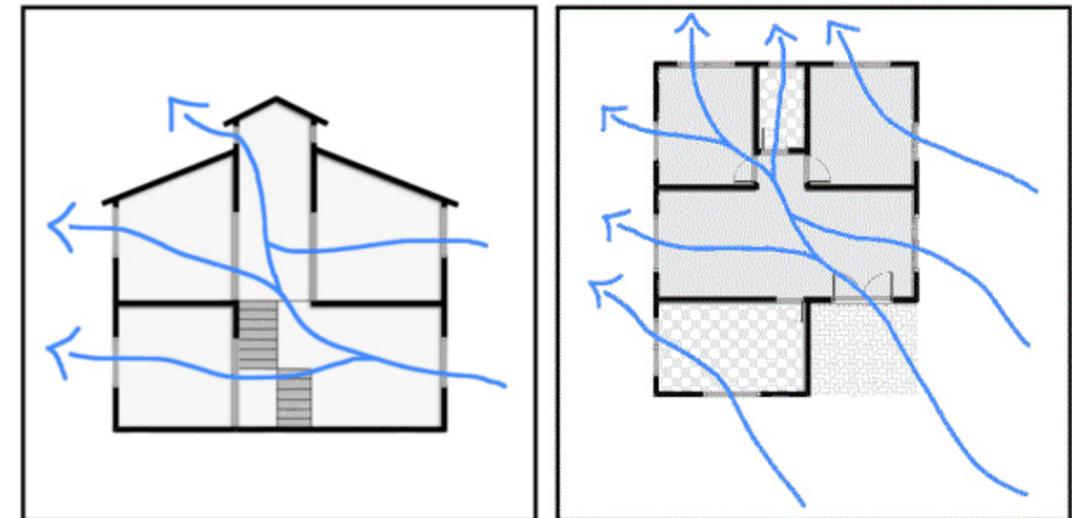
89. De acuerdo con el Guidelines de Unesco/ONU, utilizado como criterio-base en esta auditoría, la incorporación, en los proyectos y diseños de arquitectura, de conceptos de sostenibilidad puede contribuir a la reducción de costos en la utilización regular de la vivienda, entre los cuales se destacan los relacionados a la energía eléctrica, que en estos casos son bastante significativos.

90. Un proyecto sustentable es aquél que se elabora tomando en cuenta las características de los futuros usuarios, del entorno y, sobre todo, del clima, asimismo todo el ciclo de vida de la edificación, desde su construcción hasta su utilización, de modo que, a lo largo de su vida útil, consuma menos energía, agua y demás recursos naturales y que, además de eso, necesite menores costos para su mantenimiento.

91. De acuerdo con la Associação Brasileira dos Escritórios de Arquitetura (AsBEA), existen algunas recomendaciones que, si son tomadas en cuenta en los proyectos, pueden disminuir la utilización de energía eléctrica en una edificación, manteniéndose prácticamente inalterados los costos de construcción. Se mencionan, como ejemplo, las siguientes, entre otras:

- Utilización de lámparas de bajo consumo energético en las unidades habitacionales;
- Aprovechar lo mejor posible la iluminación natural;
- Optimización de la ventilación natural por medio del posicionamiento estratégico de las ventanas (ventilación cruzada) para reducir la necesidad de utilizar aire acondicionado o ventiladores;
- Adopción preferencial de pintura con colores claros en las áreas de gran incidencia de luz solar;
- Tratamiento de los techos de los edificios analizando la posibilidad de utilizar pinturas reflexivas para disminuir la absorción del calor.

FIGURA 18 - CONCEPTO DE VENTILACIÓN CRUZADA



92. De acuerdo con la referida asociación (AsBEA), otro punto importante que debe ser observado para propiciar la reducción de los costos de mantenimiento de la edificación es la utilización de materiales que sean durables, no solamente por sus características técnicas, sino también en función de su desempeño y comportamiento a lo largo del tiempo, resultando en mayor confort y longevidad para el edificio, tomando en cuenta, además, las características y el clima de la región.

93. A partir de los análisis realizados, se verificó que los programas fiscalizados, en general, no contemplan en sus normativas, la exigencia de incorporar en los proyectos el concepto y/o los criterios de sustentabilidad o, cuando estas existen, aún son incipientes. Las normas, generalmente, se limitan a prever áreas mínimas de ventanas para propiciar ventilación e iluminación regular.

94. Sin embargo, en algunos programas se identificaron iniciativas para que se adopten criterios de sostenibilidad. En el programa habitacional de Paraguay, por ejemplo, consta entre sus normativas que la ubicación de las unidades debe ser hecha de modo de considerar la orientación favorable para alcanzar un mejor confort térmico y, además, que las ventanas deben ser proyectadas para favorecer la ventilación cruzada, con el propósito de que la casa sea fresca y bien ventilada. Tal directriz de ventilación cruzada también se adopta en programas habitacionales de otros países participantes de la auditoría, a saber: Argentina, Costa Rica y Honduras.

95. En Costa Rica, además de esa directriz, la normativa del programa también establece diferentes tipologías de proyecto dependiendo de la región climática del país, con el propósito de que la casa sea fresca y bien ventilada sin necesidad de utilizar aparatos electrónicos (ventiladores o aire acondicionado).

96. En Brasil y en Colombia, las normas prevén la obligatoriedad de individualizar el consumo de agua y energía eléctrica en las unidades habitacionales, como forma de incentivar la economía de tales recursos. Ello ocurre porque, cuando existe la medición individual, cada familia paga solamente el valor correspondiente a su consumo, evitando de este modo la división del valor total de la cuenta de todo el edificio o conjunto/proyecto por el número de unidades, lo que muchas veces puede perjudicar a aquellas familias que poseen menos residentes o que se preocupan en economizar tales recursos.

97. Otro buen ejemplo fue identificado en México, donde la normativa establece criterios para incentivar proyectos que adopten el uso de ecotécnicas (sistemas de captación de aguas pluviales, uso de biodigestores y/o de cocinas ecológicas etc.). Entre los incentivos previstos, hay un incremento en el valor a ser costeados por el gobierno para las obras cuyos proyectos contengan dichos requisitos.

98. No se puede olvidar que la inclusión de criterios de sostenibilidad debe ser precedida de estudios que comprueben la viabilidad técnica y financiera de estos. Muchas veces, se diseminan nuevas técnicas constructivas y/o materiales innovadores y, a lo largo del tiempo y con su uso, paralelamente a las posibles ventajas propiciadas, aparecen algunas desventajas asociadas que terminan por volverlas inviables desde el punto de vista del desempeño, del costo, del mantenimiento o de la disponibilidad.

99. En ese sentido, reviste importancia el incentivo a la elaboración e implantación de proyectos-piloto, o sea, proyectos experimentales que tengan el objetivo de probar y analizar diversos aspectos y tecnologías para subsidiar una posterior decisión respecto a su implantación definitiva.

100. Según el Guidelines de Unece/ONU, el sector de vivienda social constituye una excelente oportunidad para proyectos-piloto, una vez que es posible direccionar los subsidios públicos involucrados en la realización de experimentos, los que pueden brindar un valioso aporte para proyectos habitacionales. Debido a ello, constan en el referido documento las siguientes recomendaciones:¹⁵

D. Recomendaciones

1. Proyectos-piloto, experimentos

- Las autoridades públicas deben establecer proyectos experimentales de vivienda en el marco de sus políticas de vivienda social.
- Los subsidios públicos para los nuevos proyectos de vivienda social deben ser asociados a condiciones que propicien innovación tecnológica, nuevos enfoques sociales y nuevas soluciones que consideren aspectos económicos.
- Los proyectos-piloto y las construcciones deben ser elaborados de modo de beneficiarse de experimentos e intercambio internacional de experiencias.

¹⁵ United Nations Economic Commission for Europe (Unece/ONU). GUIDELINES ON SOCIAL HOUSING - Principles And Examples. 2006, p. 94, transcripción libre.

101. Sobre este tema, no se puede dejar de reconocer la iniciativa chilena con proyectos-piloto de viviendas sociales, cuyo arquitecto proyectista, Alejandro Aravena, recibió el premio Pritzker 2016, premiación internacional más importante de la arquitectura.

102. En sus proyectos, las viviendas se basan en el concepto de casas expansibles, o sea, cada unidad habitacional es proyectada para tener una eventual ampliación que pueda traer la valorización inmobiliaria, además de ser posicionadas estratégicamente y construidas con materiales y tecnologías capaces de promover un mayor confort térmico y reducir los costos con calefacción.

103. En la siguiente figura, se presenta la imagen de su proyecto más destacado, ubicado en la ciudad de Iquique, en el norte de Chile.

FIGURA 19 – VIVIENDAS SOCIALES EN IQUIQUE, CHILE, CONSTRUIDAS BAJO EL CONCEPTO DE CASAS EXPANSIBLES¹⁶



OPORTUNIDADES DE MEJORA

104. De acuerdo a lo que se ha expuesto, se vislumbran las siguientes oportunidades de mejora con relación al criterio "economía energética y sustentabilidad en las unidades habitacionales":

- Incentivar el uso de proyectos experimentales de vivienda social para testear nuevas tecnologías y materiales, con el propósito de crear construcciones más sustentables y capaces de reducir los costos de su utilización y mantenimiento.

¹⁶ Fuente: Revista Casa Vogue, editora Globo, enero de 2016, materia disponible en: <http://casavogue.globo.com/Arquitetura/noticia/2016/01/alejandro-aravena-e-o-pritzker-de-2016.html>, acceso el 3/6/2016.



b. Perfeccionar las normativas de los programas habitacionales para que incluyan, como directriz en la elaboración de proyectos, más criterios de sostenibilidad, como los ejemplos que se listan a continuación, entre otros:

- i. preferencia por el uso de sistemas alternativos para generación de energía;
- ii. elección de sistemas constructivos y materiales de buen desempeño y comportamiento, tomando en cuenta las características y el clima de la región;
- iii. optimización de la ventilación natural por medio del posicionamiento estratégico de las ventanas (ventilación cruzada) para reducir la necesidad de utilización de aire-acondicionado o ventiladores de aire;
- iv. planificación del edificio de modo que se obtenga el mejor aprovechamiento de la iluminación natural;
- v. individualización de los medidores de agua y energía por unidad habitacional;
- vi. preferencia por utilización de lámparas de bajo consumo energético;
- vii. adopción preferencial de pinturas y acabados con colores claros en las áreas de gran incidencia de luz solar;
- viii. tratamiento de los techos de los edificios analizando la posibilidad de utilizar pinturas reflexivas para disminuir la absorción de calor;
- ix. metodología para aprovechamiento de aguas de lluvia; y
- x. previsión de sistemas compactos para tratamiento de alcantarillado en los proyectos situados en áreas donde no exista recolección de aguas servidas.

IV.2.6. ADAPTACIONES PARA LAS PERSONAS CON DISCAPACIDAD Y ADULTOS MAYORES

105. Algunos aspectos importantes que deben ser tomados en consideración en el diseño y en la construcción de viviendas son la eliminación de barreras y obstáculos que impidan o dificulten la plena utilización del inmueble por parte de personas con limitación o dificultad de movilidad, además de la previsión de adaptaciones, con el propósito de asegurar que dichas personas puedan gozar o ejercer, en igualdad de condiciones y oportunidades con las demás personas, todos sus derechos y libertades fundamentales.

106. En los últimos años ha habido una mayor concientización de la sociedad respecto a la importancia de la inclusión social de personas que posean, permanente o temporalmente, cualquier dificultad de movilidad, flexibilidad, coordinación motora o percepción. Se incluyen en ese rol de personas no solo aquellos con discapacidades, sino también los adultos mayores, las embarazadas, los obesos, los niños, entre otros.

107. En ese sentido, el objetivo del presente criterio fue verificar si en las unidades habitacionales de los programas fiscalizados se están implementando las adaptaciones necesarias para garantizar la completa utilización de las mismas por personas con discapacidades o dificultad de movilidad.

108. Se verificó que, en las normativas de dos programas fiscalizados (Brasil y Colombia), está especificada la destinación de un porcentaje mínimo de viviendas adaptadas para familias con algún integrante discapacitado. En los demás programas, las normativas solamente prevén reglas para que, en el momento de la selección de los beneficiarios, se priorice la elección de familias con dichas necesidades, quedando la cantidad a criterio de la entidad responsable de la selección y/o de la demanda.

109. En relación a la muestra de obras visitadas, se verificó que, en Brasil, Colombia, Honduras, México, Paraguay y República Dominicana, no todos los proyectos consideraron realizar las adaptaciones necesarias para hacer accesibles tanto el área interna como externa de las unidades habitacionales destinadas a familias con un integrante con necesidades especiales

(ancho mínimo de puertas, pendientes adecuadas de rampas, elementos de seguridad, ausencia de peldaños y otras barreras físicas). En algunos casos, los proyectos preveían dichas adaptaciones, sin embargo éstas no habían sido instaladas, revelando fallas en la supervisión durante las obras.

FIGURA 20 - AUSENCIA DE RAMPAS PARA ACCEDER A LAS VIVIENDAS¹⁷



110. En México y en Paraguay, los proyectos analizados consideraban solo un modelo (layout) de vivienda, común a todas las unidades, sin embargo este no era adecuado para personas con discapacidad o dificultad de movilidad.

111. En Brasil, se identificó una buena práctica en relación a la implementación de

quisitos de accesibilidad en las viviendas del programa, referida a la previsión de que todas las viviendas, indistintamente, sean posibles de adaptar. De esta forma, no existen diseños diferenciados y exclusivos para familias con integrantes discapacitados. Todas las unidades del proyecto deben poseer el mismo partido arquitectónico y atender, entre otras, a las siguientes condiciones de accesibilidad: el ancho de todos los espacios internos, incluso los de las puertas, deben ser de mínimo 80 cm, para posibilitar que pase una silla de ruedas y, en todos los ambientes de la unidad, sin excepción, luego de ser ubicado el mobiliario mínimo contemplado en las especificaciones técnicas del programa, debe quedar un área libre para las maniobras de una silla de ruedas, permitiendo su giro en 180° (1,20m x 1,50m).

112. Tras la construcción y la definición de cuales viviendas serán destinadas efectivamente a familias con algún integrante con discapacidad o dificultad de movilidad, se procede a la instalación de kits de accesibilidad en éstas, de acuerdo a las necesidades del futuro residente.

17

Fotografías cedidas por el equipo de auditoría participante del trabajo por parte de la EFS de Paraguay, proyecto en San Pedro



113. Debido al hecho de que los proyectos prevén que todas las unidades sean posibles de adaptar, incluso aquellas que no tengan residentes con necesidades especiales y que, por lo mismo, hayan sido entregadas sin los kits de accesibilidad, es posible en el futuro proceder a la instalación de éstos, haciendo que la vivienda se vuelva totalmente accesible, en el caso de que algún integrante de la familia posteriormente adquiera algún tipo de discapacidad o dificultad de movilidad.

114. No obstante tales reglas, en algunos proyectos visitados de la muestra brasileña se encontraron residentes con discapacidad habitando en casas que no tenían instalados los kits para adaptación a sus necesidades. Al mismo tiempo, se hallaron viviendas con los kits debidamente instalados, en las cuales, sin embargo, vivían familias sin ningún integrante con discapacidad, revelando una posible falla en la asignación de los residentes con necesidades especiales a sus respectivas viviendas.

FIGURA 21 – VIVIENDAS CON KIT DE ADAPTACIÓN ENTREGADAS A FAMILIAS SIN INTEGRANTE CON DISCAPACIDAD¹⁸



OPORTUNIDADES DE MEJORA

115. Considerando todo lo expuesto, se vislumbran las siguientes oportunidades de mejora en relación al criterio “adaptaciones para las personas con discapacidad y adultos mayores”:

- Intensificar los mecanismos de control interno para garantizar que los proyectos de vivienda social solamente sean aprobados si observan las directrices y condiciones de accesibilidad previstas en cada país;
- Intensificar los mecanismos de control interno para garantizar una supervisión más eficiente y oportuna de las obras de vivienda social, de modo de asegurar que dichas obras y servicios sean ejecutados de acuerdo con las respectivas especificaciones; e
- Intensificar los mecanismos de control interno para perfeccionar, en programas de vivienda social, el proceso de asignación de los residentes con necesidades especiales en sus respectivas unidades, con el objeto de garantizar que esas unidades tengan instaladas todas las adaptaciones necesarias a su plena utilización.

¹⁸ Fotografías cedidas por el equipo de auditoría participante del trabajo por parte de la EFS de Brasil, proyectos en Paraná y Pernambuco

IV.2.7. PARTICIPACIÓN DE LOS RESIDENTES EN LAS DECISIONES SOBRE SU VIVIENDA Y VECINDAD

116. Otro criterio relevante evaluado en la auditoría es la participación de los beneficiarios del programa en las decisiones que afecten su vivienda y respectiva vecindad. Esta participación tiene un rol fundamental para garantizar una mayor cohesión social y contribuir a la sostenibilidad del proyecto, especialmente en los casos en que se atienden a las poblaciones de escasos recursos, enmarcada en un escenario de mayor vulnerabilidad social.

117. Hay diversos modelos de programas habitacionales que prevén la participación de los beneficiarios en la toma de decisiones en distintos niveles, que puede ocurrir desde la etapa inicial de concepción del proyecto, en la que los residentes opinan sobre su diseño, hasta después de entregadas las viviendas, cuando los residentes se organizan para discutir asuntos de la colectividad.

118. Destaca, como principal inductor de esta participación, la figura del Trabajo Técnico Social. Se trata de la realización de actividades coordinadas preferencialmente por un profesional con formación en Trabajo Social, con el objetivo de proporcionar la ejecución de un conjunto de acciones de carácter informativo y educativo junto a los beneficiarios, que promueva el ejercicio de la participación ciudadana, favorezca la organización de la población y la gestión comunitaria de los espacios comunes, con el fin de contribuir a la mejora de la calidad de vida de las familias y la sostenibilidad de los proyectos.

119. De acuerdo con la Federación Internacional de Trabajo Social (IFSW, por su sigla en inglés), su definición es la siguiente:¹⁹

FIGURA 22 - LOGO DE LA IFSW



El trabajo social es una profesión basada en la práctica y una disciplina académica que promueve el cambio y el desarrollo social, la cohesión social, y el fortalecimiento y la liberación de las personas. Los principios de la justicia social, los derechos humanos, la responsabilidad colectiva y el respeto a la diversidad son fundamentales para el trabajo social. Respaldada por las teorías del trabajo social, las ciencias sociales, las humanidades y los conocimientos indígenas, el trabajo social involucra a las personas y las estructuras para hacer frente a desafíos de la vida y aumentar el bienestar.

120. El trabajo social aún puede brindar la administración de información que sirva de retro-alimentación para la toma de decisiones administrativas, entre las cuales necesidad de inversiones complementares y de accionar mecanismos en caso de que se detecte que las viviendas no están siendo utilizadas para los fines que se construyeron.

121. En este contexto, el presente criterio tiene como objetivo verificar si, en los programas fiscalizados, se previó y realizó algún trabajo social de seguimiento post ocupación, de modo de incentivar la participación de los residentes en las decisiones colectivas que afecten su vivienda y vecindad, asimismo promover la preservación del sano hábitat y buena convivencia.

122. Como resultado, se verificó que, a pesar de la incuestionable relevancia de ese tipo de trabajo y del impacto positivo que él puede generar en la comunidad beneficiada, no todos los programas fiscalizados consideraron su realización, entre los cuales están Argentina, Chile, Costa Rica, México y República Dominicana.

FIGURA 23 – PORCENTAJE DE PROGRAMAS QUE PREVEÍAN LA NECESIDAD DE REALIZACIÓN DE TRABAJO SOCIAL²⁰



¹⁹ Fuente: <http://ifsw.org/get-involved/global-definition-of-social-work/>, acceso el 17/5/2016.

²⁰ Elaboración propia a partir de los resultados de la auditoría



123. Es importante consignar que en Chile, a pesar de que en el programa examinado no consideraba trabajo técnico social post ocupación, las normativas fueron recientemente modificadas para, en adelante, incluir la obligatoriedad de realizar este tipo de trabajo en los proyectos habitacionales de escasos recursos financiados por el gobierno.

124. En Argentina, el equipo de auditoría verificó que, a pesar de la ausencia de normativa sobre la materia, la entidad estatal estaba organizando la realización de eventos para intercambio social y mejor conocimiento de la comunidad. Algunos de esos eventos también tenían el objetivo de hacer que los residentes evaluaran y propusieran mejoras para ser futuramente priorizadas e implementadas en la región. Además, había también una acción gubernamental en conjunto con la iglesia católica para financiar la realización de talleres para la capacitación de los residentes en diversos oficios.

125. En los programas de Brasil, Colombia, Honduras y Paraguay, se verificó que su normativa consideraba la realización de ese tipo de trabajo. En Honduras, junto a la realización de ese servicio, se elaboran y divulgan manuales propios con reglas de buena convivencia.

126. Por otro lado, se verificaron casos en los que la realización del trabajo presentaba algunas deficiencias. Por ejemplo, en Brasil se identificaron fallas en la divulgación del trabajo social, caracterizada por el hecho de que parte de los residentes desconocían su ejecución. En Colombia el programa consultaba diferentes formas de apoyo social a las familias; sin embargo, por sus condiciones, estas no tenían conocimiento claro de los tipos de asistencia posibles y los potenciales beneficios de cada una de ellas, asimismo mostraban dificultades para participar de dichas iniciativas. En Paraguay, los residentes del conjunto de la muestra informaron al equipo de auditoría que el trabajo social no estaba realizando, a pesar de estar previsto en la normativa.

OPORTUNIDADES DE MEJORA

127. Considerando todo lo expuesto, se vislumbran las siguientes oportunidades de mejora en relación al criterio "participación de los residentes en las decisiones sobre su vivienda y vecindad":

a. Establecer en las normativas de los programas de vivienda social, la necesidad de realización de trabajo técnico social de seguimiento post ocupación, con la finalidad de realizar acciones de carácter informativo y educativo para los beneficiarios, que promueva el ejercicio de la participación ciudadana, favorezca la organización de la población y la gestión comunitaria de los espacios comunes, con el fin de contribuir para la mejora de la calidad de vida de las familias y la sostenibilidad de los proyectos, además que la administración pueda contar con información que sirva de retro-alimentación para la toma de decisiones administrativas, entre las cuales necesidad de inversiones complementares y de accionar mecanismos en caso de que se detecte que las viviendas no están siendo utilizadas para los fines que se construyeron;

b. Intensificar la divulgación del trabajo técnico social, asimismo el incentivo a la participación de los residentes, para que todas las familias beneficiarias de programas de vivienda social participen de dichas acciones, lo que generará beneficios sociales a las mismas familias y en una mejor sostenibilidad de los proyectos habitacionales; e

c. Intensificar los mecanismos de control interno para garantizar que el trabajo técnico social de seguimiento post ocupación sea debidamente realizado, cuando éste sea previsto en la legislación y/o en las normativas que rigen los programas de vivienda social.

IV.2.8. SEGURIDAD JURÍDICA DE LA PROPIEDAD

128. El presente criterio tuvo por objetivo verificar si los beneficiarios del programa han recibido la documentación que acredite la propiedad y posesión de su nueva vivienda, lo que es importante no solo para darles seguridad a las familias y evitar sus desalojos en el caso de cesantía, si no que para no dejarlos vulnerables a presiones de agentes políticos, que podrían hacer de dicho beneficio una moneda de cambio para votos u otros tipos de ventajas personales.

129. Además, la existencia de tal documentación tiene un impacto en el sentimiento de propiedad de los bienes inmuebles por parte de sus residentes, lo que los incentiva a conservarlos. Por otro lado, la falta de dicha documentación ocasiona el efecto contrario.

130. La entrega de los títulos de propiedad es importante, además, para inhibir una eventual comercialización ilegal de las viviendas sociales, circunstancia que fue identificada en la muestra de algunos países. Muchos programas prevén algún período de tiempo determinado durante el cual la familia beneficiaria no puede vender ni alquilar su vivienda a otras personas. Dichas disposiciones, en su esencia, tienen el objetivo de impedir que el residente utilice su inmueble para generar renta y así retorne a su condición de déficit habitacional, situación que desvirtuaría la finalidad esencial de los programas y pondrían en jaque su efectividad.

131. Es poco probable que un comprador acepte realizar un negocio informal de un bien inmueble en el que exista un documento que jurídicamente lo vincule a otra persona. Sin embargo, cuando los residentes no poseen dicho documento, ellos no encuentran impedimento para realizarlo.

132. Como resultado de los análisis, se verificó, sobre la base de la muestra fiscalizada, que solamente en Costa Rica todos los residentes entrevistados poseían los títulos de propiedad de sus residencias.

133. En Colombia, el proceso de registro público de los inmuebles se mostraba relativamente avanzado – más del 60% de las unidades habitacionales entregadas en el marco del programa seleccionado ya tenía el proceso de escrituración concluido (situación al 31/12/2015), esto es, con la propiedad registrada a nombre del beneficiario.

134. En Paraguay, conforme a las normas del programa, la entrega de los títulos de propiedad solamente debe ocurrir después de que el beneficiario paga el costo total del terreno. Sin embargo, la documentación que los residentes recibían antes del pago total ya tenía fuerza jurídica para comprobar su posesión.

135. En Honduras, el programa prevé la entrega de documentación al beneficiario, que no es la escritura pública, sin embargo también posee fuerza jurídica para comprobar la propiedad y la posesión del inmueble. A su vez, en México las normas del programa tampoco explicitan la necesidad de entrega de los títulos de propiedad.

136. En los demás países participantes (Argentina, Brasil, Chile y República Dominicana), las normas de los programas prevén la entrega de dichos títulos, sin embargo los beneficiarios de los conjuntos examinados habían recibido sus inmuebles aún sin esos títulos, encontrándose en trámite la obtención de la documentación prevista para garantizar la propiedad de los inmuebles.

137. De hecho la escrituración pública de inmuebles no siempre es un proceso simplificado. El registro público de bienes inmuebles depende, generalmente, de la presentación de diversos documentos y de la comprobación de pago de algunas tasas e impuestos. Debido a esto, se identificaron los siguientes factores que contribuyen para los retrasos en la emisión de los títulos de propiedad: burocracia en los trámites de registro y dificultad para el pago de las tasas o impuestos necesarios para realizar la transferencia, sea de parte de los residentes, debido a su baja capacidad financiera, sea de parte de los mismos gobiernos, que algunas veces terminan priorizando los costos de construcción de las viviendas en detrimento de la previsión de recursos para el registro público de bienes inmuebles.

OPORTUNIDADES DE MEJORA

138. Considerando todo lo expuesto, se vislumbran las siguientes oportunidades de mejora en relación al criterio "seguridad jurídica de la propiedad":



- a. Establecer, en las normativas que regulan los programas de vivienda social, la obligatoriedad de entregar los documentos que acrediten la propiedad del inmueble (escritura pública u otro instrumento congénere), para garantizar, de forma permanente, la titularidad de las viviendas por parte de los beneficiarios, de modo de propiciar una adecuada seguridad jurídica de ellos; y
- b. Evaluar la posibilidad de implementar mecanismos más expeditos para el registro de las viviendas de interés social, con la intención de reducir la burocracia existente y, de esta manera, agilizar el proceso de la obtención de los títulos de propiedad, así como brindar un mejor apoyo, por medio de la exención o subsidio en el pago de impuestos y tasas, para que estos no se transformen en obstáculos para la conclusión del proceso de registro de los inmuebles.



V. AGRADECIMIENTOS

El éxito en la realización de este trabajo conjunto y los buenos resultados alcanzados, que pueden mejorar la vida de incontables familias que reciben apoyo gubernamental para adquirir su vivienda, son resultado del compromiso y de la dedicación de todos los equipos de auditoría que participaron en sus diversas fases.

Además, el apoyo técnico del Programa de Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (ONU-Habitat), particularmente del Especialista Regional en Hábitat y Desarrollo, Josué Gastelbondo Amaya, contribuyó de sobremanera para la mejor definición del alcance de la auditoría e identificación de las oportunidades de mejora en la consolidación de los resultados de los trabajos.

Finalmente, se debe mencionar que el apoyo recibido de la Agencia Alemana de Cooperación Internacional - Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) fue imprescindible para viabilizar la ejecución de esta auditoría coordinada.



VI. PARTICIPANTES

COORDINACIÓN



TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

Bruno Martinello Lima (Secretario)
Victor Hugo Moreira Ribeiro (Supervisor)
Gustavo Ferreira Olkowski (Coordinador)

PARTICIPANTES

ARGENTINA

Auditoría General de la Nación
Heriberto A. Martínez Oddone
Daniel José Ducart
Gonzalo Rivas
Silvana Llorensi
Cristina De Pablo
Viviana Grinberg
María Irene Schiappacasse
Felipe Otaño
María Georgina Bressan
Augusto Stabilito

BRASIL

Tribunal de Cuentas de la Unión
Gustavo Ferreira Olkowski
Amauri Tavares Cavalcante
Leonardo Vieira de Melo Abreu
Rodrigo Almeida Motta
Rommel Dias Brandão
Victor Marcuz de Moraes

CHILE

Contraloría General de la República
Patricia Vizcarra Angel
Alex Pingel Niklitschek
Rodrigo Paredes Vásquez
Fabiola Carreño Lozan

COLOMBIA

Contraloría General de la República
Julían Eduardo Polanía
Javier Ernesto Gutiérrez Oviedo
Rosa Díaz De Arrieta
Luis Guillermo Hernández Ochoa
Ana María Cuayal Muñoz
María Teresa Galvis Mojica

COSTA RICA

Contraloría General de la República
Emilio Villalobos Campos
Javier Blanco Araya
Marcela Aragón Sandoval
Ana Pula Hernández Cordero
Ingrid Porras Guerrero
Marco A. Córdoba Ramírez
Olga Villalobos León
Marco V. Quirós Morales
Oscar Centeno Mora

HONDURAS

Tribunal Superior de Cuentas
César Alfonso Santos
Claudia Johana Anduray Zelaya
Vanessa Paola Gómez
Erick Fernando Desjardines
Sonia María Rodríguez

MÉXICO

Auditoría Superior de la Federación
Celerino Cruz García
José Luis Chávez Delgado
Ernesto Sánchez Rendón
Evelyn Irene Galicia Reynoso
Julio César Hernández López
José Igor Rayón Manzano
Yangderik Huerta Avendaño
Edgar Hernández Rosas
Brenda Carolina Beaven Gallegos
Mario Fomperosa Sosa
Marco A. Muñoz de la Sota Riva

PARAGUAY

Contraloría General de la República
Gloria M. Ferreira
Lorena Jara
Valeria M. Galeano
Edgar Oviedo
Hugo Martínez Lesme

REPÚBLICA DOMINICANA

Cámara de Cuentas de la República
Víctor Antonio Peguero Cotes
Reison Jiménez Berigüete

PARTICIPACIÓN



TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO



Responsabilidad por la elaboración del contenido:
Tribunal de Cuentas de la Unión
Secretaría General de Control Externo
Coordinación General de Infraestructura
Secretaría de Fiscalización de Infraestructura Urbana
Diagramación: Contraloría General de Chile



Auditoría Coordinada sobre Vivienda Social

GTOP | Grupo de Trabajo de Auditoría de Obras Públicas

