



Los Núcleos Básicos Evolutivos:

¿Solución de Vivienda?



El programa de los Núcleos Básicos Evolutivos (NBE), como respuesta al techo para los sectores más carenciados, presenta problemas graves que las mismas instituciones han hecho notar.

Decretos muy recientes tratan de paliar algunos de estos problemas, que son múltiples: calidad de vida; flexibilidad, en cuanto a las posibles cambios de función y/o subdivisión de locales; crecimiento; construcción, con el uso de una tecnología apropiada y mantenimiento; economía y gestión, en cuanto a la financiación de los mismos.

El presente trabajo, elaborado por el equipo del Instituto de la Construcción de Edificios (ICE) de la Facultad de Arquitectura dirigido por la Arq. Felicia Gilboa, que investiga en la evaluación de alternativas tecnológicas para la vivienda de interés social, aborda la problemática de la construcción de NBE y sus posibles soluciones. El trabajo fue presentado en un encuentro sobre el tema realizado en el Cerro, Montevideo, y organizado por Cooperativas afiliadas a FUCVAM.

1. Los antecedentes

1.1. La definición de vivienda decorosa según la Ley Nacional de Vivienda de 1968.

La Ley Nacional de Vivienda de 1968, votada unánimemente, en sus aspectos sustanciales, por todos los partidos políticos del país, y reconocida internacionalmente como una pieza jurídica relevante en materia de legislación sobre vivienda, define con precisión qué es una vivienda decorosa. Transcribimos los artículos más importantes referidos al tema. Los subrayados son nuestros.

Art. 12º Se entiende por vivienda adecuada, aquélla que cumpla con el mínimo habitacional definido en el artículo 18 y que tenga el número de dormitorios

necesarios de acuerdo a la composición familiar.

Art. 14º Para calcular el número de dormitorios necesarios se aplicarán los siguientes criterios:

- A) Se asignará un dormitorio por cada matrimonio.
- B) Al resto de los componentes se les asignará dormitorios separando los sexos y admitiendo hasta dos personas por dormitorio, cuando éstas sean mayores de seis años y hasta tres cuando tengan como máximo esa edad.
- C) La reglamentación establecerá las excepciones a esta norma y en particular la posibilidad para los matrimonios jóvenes de reclamar una previsión de futuro crecimiento de la familia.

Art. 17º Todas las viviendas que se construyan en el país deberán cumplir con el mínimo habitacional definido en el artículo siguiente.

Dirección Nacional de Vivienda. Esta reglamentación podrá en razón de las prescripciones contenidas en el mínimo habitacional, aceptar o prohibir a título expreso, materiales, técnicas constructivas y/o dimensiones precisas.

Art. 18º Defínese como mínimo habitacional el que resulta de cumplir las siguientes condiciones:

A) La superficie habitable de una vivienda no será inferior en ningún caso a 32 m². Este mínimo será aplicable a las viviendas que tengan un dormitorio. Por cada dormitorio adicional se incrementará el mínimo en 12 m². En todos los casos en que se autorice, construya o financie la vivienda para uso de una familia determinada, se exigirá, como mínimo, el número de dormitorios necesarios definido en el artículo 14 de esta ley.

B) Toda vivienda tendrá además, como mínimo, un cuarto de baño y el o los ambientes adecuados a las funciones de cocina, comedor y estar diario.

C) Los techos deberán asegurar la impermeabilidad y la aislación térmica mínima que fijará la reglamentación.

D) Los muros exteriores deberán impedir la entrada de humedad, asegurar la aislación térmica mínima que fije la reglamentación y presentar superficies interiores resistentes, sin fisuras y susceptibles de mantenimiento higiénico.

E) Los pisos deberán ser suficientemente duros para soportar el uso sin desagregarse y admitir el lavado o el lustre.

F) Los dormitorios y ambientes de estar, comedor o cocina, tendrán vanos de iluminación cerrados con materiales transparentes o traslúcidos adecuados para mantener una iluminación natural suficiente.

G) Todos los ambientes tendrán

condiciones de ventilación natural o sistemas de ventilación artificial que garanticen las condiciones higiénicas del aire y la eliminación de olores.

H) Toda vivienda dispondrá de agua potable distribuída por cañerías hasta el cuarto de baño y la cocina. El cuarto de baño estará equipado, como mínimo, con un lavatorio o pileta para el aseo personal, una ducha o bañera y un WC o letrina con descarga de agua instalada. La cocina tendrá por lo menos una pileta con canilla. Cuando la vivienda esté ubicada en un centro poblado y exista red pública de agua potable a distancia razonable, la instalación mencionada estará obligatoria y exclusivamente conectada a la red pública. Cuando no se cumplan las condiciones anteriores podrán admitirse pozos o aljibes cerrados siempre que la potabilidad del agua sea comprobada y que sea bombeada y distribuída por cañerías y

almacenada en depósitos cerrados de acuerdo a las especificaciones que se dicten.

D) Toda vivienda dispondrá de un sistema de desagües para la evacuación de las aguas servidas. Cuando la vivienda esté ubicada en un centro poblado y exista red pública de alcantarillado en el frente del predio, la instalación de la vivienda se conectará obligatoriamente a la red. Cuando no se cumplan las condiciones anteriores, se autorizarán otros sistemas. La reglamentación, al establecer las condiciones que deben cumplir esos sistemas, tomará precauciones contra el riesgo de contaminación de aguas que puedan ser usadas para el consumo humano, así como contra cualquier otro riesgo de transmisión de enfermedades o de creación de condiciones de insalubridad ambiental.

J) Toda vivienda ubicada en un centro poblado, si existe red pública de energía eléctrica, a

distancia razonable, contará con una instalación de iluminación eléctrica, conectada a la red pública y dotada, como mínimo, de una luz por ambiente.

K) La reglamentación podrá determinar las dimensiones mínimas para los distintos tipos de locales.

L) Las especificaciones del presente artículo son mínimos que las reglamentaciones pueden elevar en razón de condiciones locales o del campo de acción de un organismo especial. Sin embargo, los límites que se adopten no deberán proscribir u obstaculizar los tipos de vivienda de interés social que más adelante se definen.

1.2. Las modificaciones introducidas al concepto de vivienda decorosa por la Ley de 1992.

En 1992, esta vez en votación dividida, el Parlamento introdujo una serie de modificaciones a la Ley de 1968, entre las cuales algunas que tienen que ver con la definición de vivienda decorosa («adecuada»). Estas modificaciones han sido consideradas en algunos medios-sociales, gremiales y políticos- como un retroceso en relación a la legislación original. Transcribimos asimismo los artículos más importantes modificatorios del concepto de vivienda decorosa definido en la Ley de 1968.

Art. 17º Todas las viviendas que se construyan en el país deberán cumplir con el mínimo habitacional definido en el artículo siguiente. Sólo quedan exceptuadas y tan sólo en cuanto a las exigencias contenidas en el literal (A) de dicha norma, las viviendas que se construyan por el sistema del Núcleo Básico Evolutivo a que refiere el artículo

la reglamentación que el Poder Ejecutivo dicte a propuesta de la programas que atiendan situaciones de emergencia o económico-sociales especiales por resolución fundada del Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente.

Los gobiernos Departamentales podrán conceder a los particulares permisos que les habiliten para construir viviendas de acuerdo con la excepción establecida en el inciso anterior y en el marco de la filosofía evolutiva que la inspira, debiendo asumir el seguimiento y control de dichos permisos, a fin de evitar infracciones o desviaciones que la desnaturalicen, dictando a ese fin las normas reglamentarias que vieren convenientes, conforme a los artículos 61 y 115 de esta ley.

Art. 26º Entiéndese por Vivienda de Interés Social cualquier vivienda definida como Económica o Media, según los artículos anteriores de esta ley, así como aquella designada como Núcleo Básico Evolutivo, entendiéndose por tal la vivienda mínima, destinada a los sectores más carenciados de la población, capaz de brindar a sus destinatarios una solución habitacional inicial que debe cumplir con las siguientes condiciones:

A) Que su superficie no sea inferior a treinta metros cuadrados.

B) Que esté construída en un predio cuya superficie no sea inferior a cien metros cuadrados.

C) Que permita como mínimo la ampliación de doce metros



cuadrados, con un dormitorio adicional.

D) Que para el caso de estar constituída por un ambiente y cuarto de baño, admita una subdivisión posterior de aquel en dos.

E) Que su valor de construcción no supere los límites máximos establecidos por la reglamentación.

Dichos Núcleos Básicos se destinarán exclusivamente para atender situaciones de carencias habitacionales graves que requieran proveer en forma urgente una solución habitacional inicial.

Art. 29º El Poder Ejecutivo en los planes de vivienda, podrá introducir modificaciones a estos límites o agregar especificaciones adicionales a las definiciones de los tipos, documentando que los valores propuestos son compatibles con las necesidades, con las metas físicas del plan y con la capacidad económica del país y de los beneficiarios.

Art. 61º La reglamentación establecerá líneas especiales de préstamo para conservación, ampliación y complementación de viviendas usadas. Estos préstamos deberán facilitar particularmente la

realización de las obras que permitan alcanzar y mantener el mínimo habitacional definido en el artículo 18.

En particular los planes deberán prever recursos destinados a programas de préstamos a acordarse a los beneficiarios de Núcleos Básicos Evolutivos, a fin de financiarles los materiales necesarios para construir uno o dos dormitorios adicionales, de acuerdo con la estructura del núcleo familiar y en los plazos y condiciones que establezca la reglamentación.

2. Un análisis de la experiencia de los NBE

¿Qué se puede decir a favor y en contra de los Núcleos Básicos Evolutivos?

A favor se ha dicho:

-que son económicos, por lo cual, a recursos acotados, permiten obtener un mayor número de soluciones de vivienda, y por consiguiente favorecer a una franja mayor de la población necesitada;

-que su construcción es rápida, por lo cual permiten obtener urgentemente soluciones para casos de necesidades impostergables;

-que, aún no cumpliendo las necesidades mínimas de vivienda de una familia de más de dos integrantes, proporcionan una solución inicial que es pasible de evolucionar hasta la vivienda adecuada requerida;

-que permiten la participación del usuario, especialmente en la evolución posterior.

Pero también se ha dicho:

-que no son económicos, puesto que salvo en el caso de algunas experiencias autogestionarias, dan el costo por metro cuadrado construido, más alto de todas las soluciones de vivienda promovidas con financiamiento público; esto se debe a que por más que se minimice el espacio construido, hay costos de terreno, infraestructura, servicios, etc. que no pueden ser reducidos por debajo de ciertos valores, y que, tampoco se han reducido las ganancias de intermediación, costos fiscales y operativos, etc.

-que su construcción no es tan rápida como se pretende, puesto que lo que se reduce respecto de una vivienda completa son los metros cuadrados más fáciles de construir;

-que no cumplen con las necesidades mínimas de vivienda de casi ninguna familia (art. 12 y 14 de la Ley de Vivienda, en su redacción de 1968), generando situaciones de habitación promiscua, con graves consecuencias para la salud física y moral de sus habitantes; esto es particularmente agudizado por el hecho de que la composición de los núcleos familiares en el sector social al que se destina estos Núcleos es en

general muy numerosa; -que las posibilidades de evolución son teóricas pero no reales, dado que entregado el Núcleo Básico «Evolutivo», posteriormente no se han provisto ni el financiamiento ni el apoyo técnico constructivo y social necesario para hacer posible esa evolución;

-que, por lo mismo, la participación del usuario se vuelve ilusoria, dado que en los sistemas hasta ahora adoptados (que excluyen, salvo excepciones, la autogestión y la ayuda mutua) la misma no aparece en la etapa de construcción del Núcleo, y tampoco en una instancia posterior de ampliación que en la realidad se produce como una construcción precaria e individual; -que en las soluciones llevadas adelante hasta ahora, se han ubicado los conjuntos de NBE en zonas periféricas, para poder emplear terrenos de menor costo, aunque eso en la realidad signifique mayores gastos para la sociedad, por la necesidad de ampliar servicios, y para los destinatarios individuales por lo que significa en gastos de transporte, tiempos de traslado, carencia de servicios sociales, etc.;

-que, asimismo, ha habido en la casi totalidad de los proyectos una previsión absolutamente insuficiente en relación a las áreas y servicios comunitarios necesarios;

-que muchas de las soluciones que se han propuesto, en el afán de abatir costos, dejan de lado normas mínimas de calidad y confort (art. 18 de la Ley de Vivienda, en su redacción de 1968); esto es particularmente notorio en algunas soluciones en base a prefabricados. Sin embargo, esa radical disminución de calidad no ha redundado en una disminución correspondiente de precio;

-que la política actual de vivienda, basada casi exclusivamente en la construcción de NBE, no contempla otro tipo de necesidades, que también son imperiosas y que no pueden ser satisfechas con ese tipo de solución.

3.- Algunas propuestas

Los NBE deberían tomarse, tal como dice la Ley de 1992, y tal como solicitó la Asamblea Nacional de Ediles reunida en Rivera en 1992, como una solución destinada exclusivamente *para atender situaciones de carencias habitacionales graves que requieren proveer en forma urgente una solución habitacional inicial*. Ello implica que la política de vivienda deberá contemplar otras líneas, orientadas también a sectores de bajos ingresos, como los reciclajes, otras soluciones colectivas de producción de vivienda, etc., que diversifiquen la oferta y tiendan a cubrir necesidades que los NBE no contemplan.

De cualquier modo debería efectuarse una serie de modificaciones a la política actual de construcción de NBE para superar las dificultades más graves que la misma presenta. En nuestra opinión, las principales modificaciones a realizar son las siguientes:

- el área del núcleo básico no puede ser la misma para cualquier integración del grupo familiar destinatario, sino que tiene que depender de ésta, aún dentro de superficies mínimas;
- es imprescindible que al planificarse la construcción de NBE se planifique también se evolución, para lo cual debe implementarse:
 - un sistema para proveer los materiales necesarios para la ampliación;
 - el apoyo técnico, tanto en aspectos constructivos como sociales, para posibilitar la evolución;

- **que junto con la construcción del núcleo básico se realice la de los aspectos más complejos de la evolución, como por ejemplo la cimentación de la parte a construir posteriormente;**

- **se tratará de situar los conjuntos en zonas con buenos servicios (policlínicas, locales de enseñanza, guarderías etc.). Para ello deberá usarse en forma prioritaria los espacios vacíos en la trama urbana que cuenten con ellos y restringir al máximo las ubicaciones periféricas. En caso que estos servicios no existan previamente, o sean insuficientes, deben crearse simultáneamente con los conjuntos habitacionales;**

- **dado lo exiguo del área propia de las viviendas debe preverse en los proyectos la existencia de áreas y servicios comunitarios complementarios (Salón de Usos Múltiples, área de juegos etc.)**

- **las soluciones que se ejecuten deben respetar los mínimos de calidad y confort especificados por el art. 18 de la Ley, proscribiéndose las soluciones de dudosa calidad y durabilidad;**

- **se deben fomentar las formas autogestionarias de producción, que son el elemento más importante para la reducción de costos y el mantenimiento y mejoramiento de las viviendas.**

4. La contribución de la Facultad de arquitectura

Actualmente en el ICE está trabajando un grupo de investigación, financiado por la Comisión Sectorial de Investigación Científica de la Universidad de la República (CSIC) sobre el tema: «Evaluación de Sistemas Constructivos para la Vivienda de Interés Social».

Se pretende elaborar un modelo de evaluación, que debe adecuarse a la realidad de nuestro país, para disponer de una herramienta válida para orientar a los usuarios, los técnicos y los promotores, en la búsqueda de una respuesta satisfactoria en materia de construcción de vivienda de interés social, ayudando a seleccionar entre las diferentes propuestas constructivas que existen en este momento. Para elaborar y perfeccionar este modelo, es necesario realizar encuentros con los sectores involucrados, en particular los usuarios y los organismos que los representan y las autoridades responsables de la política de vivienda, a nivel departamental y nacional, de manera de llegar a acuerdos que validen su utilización. Esta es la tarea la que hoy está abocada la Facultad.

EVALUACION INTEGRAL DE SOLUCIONES APLICABLES A LA VIVIENDA DE INTERES SOCIAL.

**Instituto de la Construcción de Edificios (ICE)
Facultad de Arquitectura.
Universidad de la República.**

Directora del Instituto y Responsable de la Investigación:
Arq. Felicia Gilboa de Reverdito

Integrantes: Ing. Benjamín Naboum,
Arq. Noemi Alonso,
Arq. María Calone,
Arq. Miguel Bracesco,
Arq. Viviana Llera, Arq. Laura Bozzo,
Arq. Myrna Campoleoni

Asesores: Econ. Daniel Olesker,
Soc. Enrique Mazzei, Sic. Victor Giorgi,
As. Soc. Adriana Berdía

Participaron en la investigación:
Arq. Daniel De La Fuente,
Bach. Susana Torán

