A

NACIONES UNIDAS

CONSEJO ECONOMICO Y SOCIAL

LIMITADA

ST/ECLA/CONF.9/L.20
25 de julio de 1962

ESPAÑOL
ORIGINAL: INGLES

SEMINARIO LATINOAMERICANO SOBRE ESTADISTICA
Y PROGRAMAS DE LA VIVIENDA

Copenhague, Dinamarca, 2 al 25 de septiembre de 1962
Punto 2.2 del programa provisional

LA SITUACION DE LA VIVIENDA EN EUROPA Y SUS TENDENCIAS RECIENTES

(Preparado por la Secretaría de la Comisión Económica para Europa de las Naciones Unidas)

Auspiciado por:

Las Naciones Unidas

Comisión Económica para América Latina
Comisión Económica para Europa
Oficina de Estadística
Dirección de Asuntos Sociales: Subdirección de Vivienda, Planificación y Construcción
Dirección de Operaciones de Asistencia Técnica

El Gobierno de Dinamarca

El Instituto Interamericano de Estadística

En colaboración con:

El Centro Latinoamericano de Demografía

Centro Interamericano de Vivienda y Planeamiento

1. El Comité de Vivienda de la Comisión Económica para Europa de las Naciones Unidas analiza y discute periódicamente la situación y la política de de la vivienda en Europa. El Comité de Vivienda, como todos los demás Comités de la Comisión Económica para Europa, es un organismo intergubernamental en el cual están representados todos los países de Europa y además los Estados Unidos de América y participan en él representantes de los organismos especializados de las Naciones Unidas así como las organizaciones profesionales internacionales y técnicas no gubernamentales encargadas de los diversos aspectos de la vivienda, su construcción y planificación. Por lo general se celebran por los menos dos series de reuniones anuales sobre la vivienda, de las cuales por lo menos una es sesión plenaria del Comité y las demás son reuniones de los comités subsidiarios. Después de la reunión del Comité de Vivienda celebrada en el segundo trimestre del año, suele realizarse una gira de estudios a uno o más de los países miembros. El Comité formula y aprueba los programas de trabajo anual y de largo plazo. El trabajo es realizado en parte por la Secretaría y en parte, en creciente medida, por expertos relatores, o con su colaboración que son proporcionados gratuitamente por los gobiernos participantes. La labor es orientada y coordinada por un grupo reducido de empleados civiles internacionales profesionales que forman parte de la Secretaría de las Naciones Unidas, y también prestan sus servicios en el Comité. Las actividades actuales y futuras del Comité haciendo referencia, cuando es necesario a la labor reciente, se resumen bajo los siguientes encabezamientos:

Aspectos económicos de la política de vivienda

2. Una vez al año el Comité celebra una reunión plenaria (debate exhaustivo) sobre los progresos de la vivienda en Europa y la política habitacional. Cada dos años la Secretaría prepara y publica un informe que describe y analiza las principales modificaciones de la política de vivienda.[1/]

1/ El último de estos informes se denominó "European Housing Trends and Policies in 1960", ECE, Ginebra (ST/ECE/HOU/2). Dos importantes gráficos que aparecen en este informe y que se refieren a las actividades y construcción y la situación de la vivienda en los países de Europa se reproducen en los apendices I (a), (b) y (c).

/3. El Comité

3. El Comité ha continuado prestando atención preferente a los problemas de financiamiento de la vivienda. En 1958[2/] se publicó un estudio completo sobre la materia donde se hacía especial referencia a la ayuda financiera del gobierno. Las conclusiones principales de esta encuesta y que conservan su validez se reproducen en el Apendice II. En 1961 se realizó una encuesta piloto sobre el financiamiento privado de la vivienda.

4. Se ha dado comienzo a un nuevo estudio sobre la situación de la vivienda en los países de Europa. Dicho estudio analizará la situación de la vivienda en 1960 y sus características cuantativas y cualitativas, la evolución de la vivienda en el último decenio, la oferta, demanda y escasez de viviendas en 1960 junto con las necesidades futuras objetivas de vivienda. Este informe se basa extensamente en las estadísticas proporcionadas por el censo de habitación y población levantados en 1960-61 en prácticamente todos los países de Europa. También se ha preparado una metodología para la presentación de las monografías que servirán de base a los países pararealizar la encuesta.[3/] En relación con este informe se estudian asimismo los problemas de evaluar la demanda efectiva de vivienda en el futuro.

5. Se está efectuando un estudio sobre los principales problemas del gobierno en materia de política de viviendas. Este estudio comprenderá el análisis de las metas cambiantes de la politica de vivienda y los instrumentos de esa política así como la evaluación de las ventajas y desventajas de los diferentes criterios aplicados a la luz de la experiencia real de diferentes países.

6. Pronto se realizará una encuesta sobre viviendas destinadas a los ancianos.

Estadísticas de vivienda y construcción

7. El Comité, a través del Grupo de Trabajo permanente sobre Estadísticas de la Vivienda y de la Construcción a) asesora a la secretaría en la preparación y publicación del boletín anual sobre estadísticas de Vivienda y Construcción para Europa y de un cuadro resumen trimestral sobre las

---

2/ "Financing of Housing in Europe", ECE, Ginebra, 1958 (E/ECE/328).

3/ Documento de trabajo HOU/No. 143.

/actividades corrientes

actividades corrientes de vivienda;[4] b) analiza los problemas estadísticos relativos a la situación y necesidades de vivienda y a varios aspectos de las actividades de vivienda y construcción; y c) realiza un intercambio de informaciones sobre los problemas que presenta la recopilación de estadísticas corrientes de vivienda y construcción. La labor sobre esta materia tiene en cuenta los trabajos de la Conferencia de Estadísticos Europeos de la Comisión Económica para Europa y los de la Comisión de Estadística de las Naciones Unidas. Se está elaborando un programa europeo sobre estadísticas corrientes de construcción y vivienda en colaboración con la Conferencia de Estadísticos Europeos.[5]

Aspectos técnicos de la política de viviendas, con especial referencia a la reducción del costo de construcción.

8. En 1959 se publicó un informe completo sobre los efectos de las medidas gubernamentales destinadas a fomentar el desarrollo tecnológico de la industria de la construcción, a reducir el costo de lasviviendas y a mejorar o aumentar la productividad.[6] Las conclusiones de esta encuenta se reproducen en el Anexo III. Se han iniciado los proyectos que se indican a continuación sobre la base de este informe principalmente:

a) En el verano de 1959 se realizó una reunión especial sobre normalización y coordinación modular, destinado a considerar las aplicaciones prácticas de la normalización tanto desde el punto de vista de reducir los costos de construcción como de desarrollar el comercio de materiales de construcción y componentes.[7] Posteriormente se realizón otra reunión sobre las dimensiones preferidas de los componentes de los grandes edificios. El Comité pasa revista periódicamente a los progresos alcanzados en este campo;

4/ El primer número del Boletín Anual se publicó en 1958; el cuadro resumen trimestral reemplaza, a partir de comienzos de 1962, al Boletín Trimestral de Estadísticas de Vivienda y Construcción para Europa que se publicaba anteriormente, cuyo primer número apareció en 1953.

5/ Documento de trabajo HOU/No. 120.

6/ "Government Policies and the Cost of Building", ECE, Ginebra, 1959 (E/ECE/364).

7/ ECE, Proceedings of the Ad Hoc Meeting on Standardization and Modular Co-ordination in Building, Ginebra, 1959 (E/ECE/361).

/b) En 1959

b) En 1959 se publicó un informe completo sobre la utilización del espacio en las viviendas de tipo corriente, acompañado de ilustraciones;[8/]

c) Está casi terminada una encuesta sobre las tendencias de los costos de construcción de viviendas y de sus elementos. El objeto de dicha encuesta es también arrojar luces sobre las razones que explican los diferentes niveles de costos y los factores concretos que sobre ellos influyen;[9/]

d) Está casi terminada una encuesta sobre el efecto de la repetición sobre los costos de construcción de algunos materiales de construcción y componentes;[9/]

e) Se está realizando una encuesta sobre los aspectos económicos y técnicos de la vida útil de las viviendas con especial referencia al análisis de los factores que influyen sobre los costos de conservación y a la relación entre el costo inicial y final de los materiales de construcción, componentes y viviendas terminadas.[9/]

Urbanismo y planificación rural

9. En 1961 se celebró la primera reunión intergubernamental sobre política y programas de renovación urbana con especial referencia a los problemas de conservación, rehabilitación y reurbanización, publicándose un informe sobre sus debates.[10/] El Grupo de Trabajo permanente sobre renovación urbana y los aspectos urbanísticos de la vivienda, recientemente creado, se encarga de proseguir esos trabajos.

10. En 1962 se publicó un estudios sobre los problemas de la vivienda rural[11/] cuyas conclusiones se reproducen en el Apéndice IV.

11. En 1962 se puso término a una investigación experimental directa sobre la planificación y el costo de diferentes tipos de distribución de las nuevas zonas residenciales. (HOU/Documento de Trabajo No. 145.)

8/ ECE, Utilization of Space in Dwellings, (E/ECE/350), Ginebra, 1950.

9/ Estas tres encuestas se combinarán en un informe único que se publicará hacia fines de 1962.

10/ ECE, Report of the Urban Renewal Symposium, (ST/ECE/HOU/4), Ginebra, 1962.

11/ ECE, The Rural Housing Situation, (SR/ECE/HOU/3), Ginebra, 1962.

/12. El Comité

12. El Comité prestará su colaboración en un Seminario Europeo sobre problemas de urbanización, auspiciado por las Naciones Unidas, que se celebrará en Polonia en el tercer trimestre de 1962.

13. En 1962 se ha iniciado un estudio sobre políticas de distribución de tierras y control, cuando venga al caso, de los precios de los terrenos para la construcción de viviendas.

Problemas de vivienda en los países en vías de industrialización

14. Periódicamente se organizan seminarios sobre determinadas materias de interés para los países de Europa en vías de desarrollo, con la participación de expertos proporcionados sin costo alguno por los países más industrializados. El primero de esos seminarios tuvo lugar en Yugoeslavia en 1961 y versó sobre los problemas que surgen al preparar las encuestas de habitación y programas de vivienda, publicándose un informe sobre este seminario.[12/]

15. El Comité contriubye también efectivamente a los "programas de largo plazo de acción internacional mancomunada en materia de vivienda y servicios comunales afines "realizados por la familia de organismos de las Naciones Unidas principalmente en beneficio de los países en desarrollo en otras partes del mundo. Hasta la fecha esta colaboración ha consistido principalmente en dar a conocer los resultados de la labor del Comité, en contribuir a organizar los seminarios y reuniones de expertos y en atender a los participantes de las giras de estudio.

Establecimento de contactos y cooperación técnica

16. Existe cada vez mayor colaboración entre el Comité de Vivienda y las organizaciones internacionales más importantes de profesionales y técnicos, muchas de las cuales participan activamente en la realización de la labor del Comité.

17. El Comité divulga sus experiencias a través de giras de estudio amplias organizadas con este objeto una vez al año. Se ha establecido un programa a largo plazo de visitas colectivas a diferentes países. Ya se han realizado visitas a Suiza, Francia, Polonia, Bélgica, los Países Bajos, Austria, Checoeslovaquia, Italia, la URSS, los cuatro países nórdicos, la República Federal de Alemania y a Irlanda y el Reino Unido. Las próximas visitas, en 1963, se harán a Francia, Portugal y España.

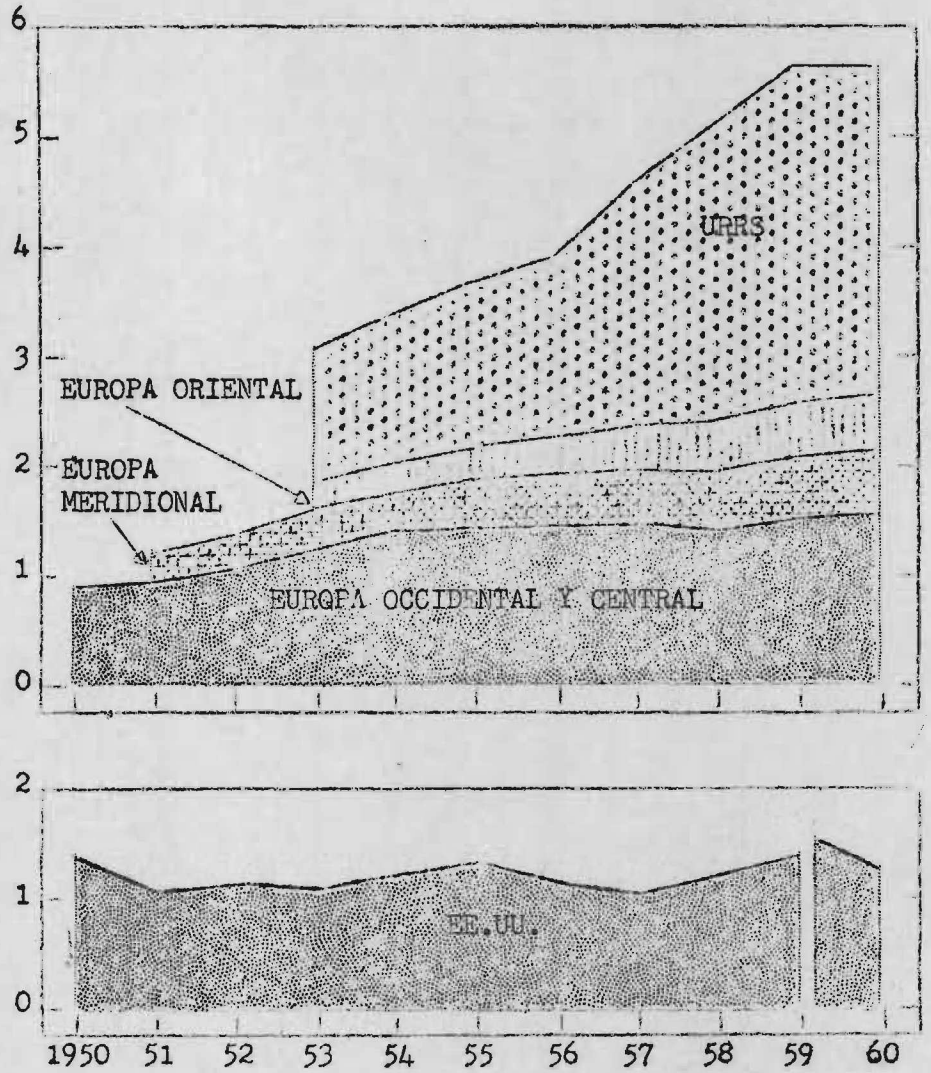
12/ ECE, Report on Seminar on Housing Surveys and Programmes, with Particular Reference to Problems in the Developing Countries (ST/ECE/HOU/5) Ginebra.

Anexo I (a)

CONSTRUCCION DE VIVIENDAS EN EUROPA a/ Y ESTADOS UNIDOS b/ (1950 - 1960)

(En millones de viviendas)

Escala Natural



Fuente: Naciones Unidas, Annual Bulletin of Housing and Building Statistics for Europe, Ginebra.

a/ En cada zona se incluyen las siguientes países:
Europa Occidental y Central: Alemania (República Federal), Austria, Bélgica, Dinamarca, Finlandia, Francia, Irlanda, Noruega, Países Bajos, Suecia, Suiza y el Reino Unido;
Europa Meridional: España, Grecia, Italia, Portugal y Yugoeslavia;
Europa Oriental: Alemania Oriental, Bulgaria, Checoeslovaquia, Hungría, Polonia y Rumania.

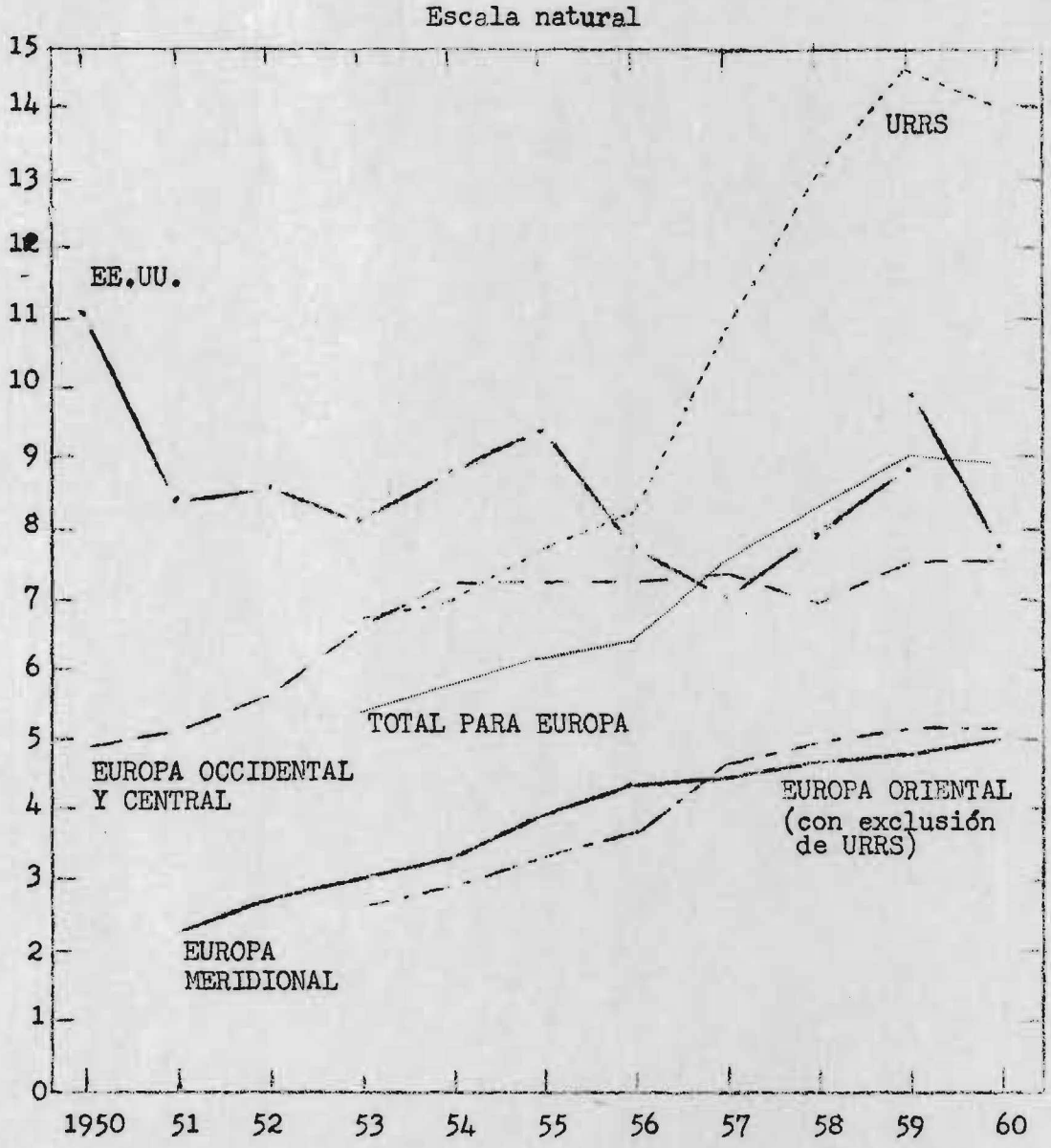
b/ Desde 1950 a 1959 las informaciones correspondientes a los Estados Unidos se representan por las series "antiguas" de viviendas no agrícolas cuya construcción se había iniciado. Desde 1959 las series de construcciones "nuevas" proporcionan el número total de viviendas iniciadas, incluidas las agrícolas, representando éstas últimas en la nueva clasificación aproximadamente el 2 porciento del total.

/Anexo I (b)

Anexo I (b)

CONSTRUCCION DE VIVIENDAS EN EUROPA a/ Y ESTADOS UNIDOS (1950 - 1960)

(En viviendas por mil habitantes)



Fuente: Naciones Unidas, Annual Bulletin of Housing and Building Statistics for Europe, Ginebra.

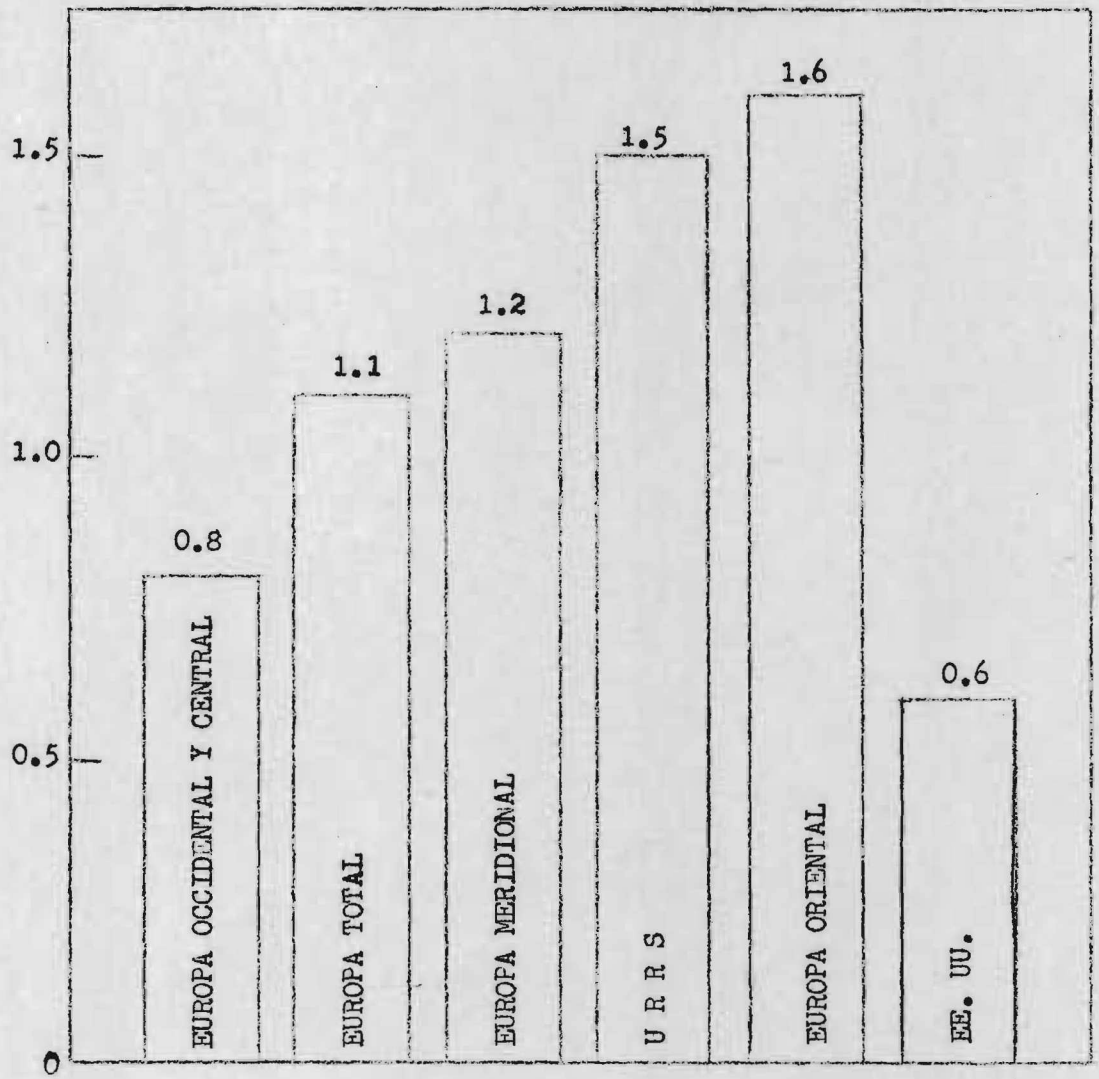
a/ En cada zona se incluyen los siguientes países:
Europa Occidental y Central: Alemania (República Federal), Austria, Bélgica, Dinamarca, Finlandia, Francia, Irlanda, Noruega, Países Bajos, Suecia, Suiza y el Reino Unido;
Europa Meridional: España, Grecia, Italia, Portugal y Yugoeslavia;
Europa Oriental: Alemania Oriental, Bulgaria, Checoeslovaquia, Hungría, Polonia y Rumania.
En el caso de Grecia y Rumania la cifra correspondiente a 1960 fue estimada por la Secretaria.

/Anexo I (c)

Anexo I (c)

NUMERO ESTIMADO DE PERSONAS POR CUARTO EN EUROPA a/ Y EN ESTADOS UNIDOS b/ EN 1960

Escala natural



Fuente: Naciones Unidas, Annual Bulletin of Housing and Building Statistics for Europe, Ginebra.

a/ En cada zona se incluyen los países indicados en la nota a/ del Anexo I (b), con excepción de Alemania Oriental y Rumania, que no se incluyeron en Europa Oriental.

b/ En el caso de Estados Unidos las informaciones se refieren desde 1950 a 1959 a las series "antiguas" de viviendas no agrícolas, cuya construcción se había iniciado, y para 1959 y 1960 a las series "nuevas" de viviendas no agrícolas iniciadas (véase la nota a/ del Anexo I (a)).

/Anexo II

ANEXO II

FINANCIAMIENTO DE LA VIVIENDA EN EUROPA

Algunos aspectos de Política con especial referencia a la asistencia financiera que en materia de habitación prestan los gobiernos

El volumen de construcción de vivienda

En la mayoría de los países de Europa hay escasez de viviendas. Existe hacinamiento y en muchos países una cantidad relativamente grande de viviendas no cumple con las normas modernas. En la mayoría de los países el ritmo de mejoramiento de la situación de la vivienda es lento, y en algunos casos se observa incluso un cierto grado de deterioro.

El financiamiento de la construcción actual o del mayor volumen requerido, y la conservación del acervo dependen en gran parte de las decisiones adoptadas en materia de política económica general. El hecho de destinar capital en forma permanente y creciente a la vivienda puede suponer distraer fondos destinados a inversiones de otro tipo o que aumenten la tasa de ahorro total. El hecho de que la demanda latente de nuevas y mejores viviendas se transforme en efectiva, dependerá del nivel y distribución del ingreso, de la política en cuanto a tipos de interses y de que los presupuestos prevean fondos para la concesión de la ayuda financiera inevitable en casi todos los países de Europa debido a los nivels actuales de costos de construcción, ingresos, y cargos por concepto de intereses.

El progreso satisfactorio de la vivienda depende también de decisiones adoptadas estrictamente en la esfera de la política de viviendas. El costo de capital de una vivienda en función del ingreso origina el problema de inversión y determina que la demanda de nuevas viviendas se haga efectiva. De hecho, se ha observado en varios países cierto mejoramiento de esta relación en años recientes, debido en parte al aumento de la productividad de la construcción, pero principalmente al crecimiento del ingreso. El aumento futuro de la eficiencia de la industria de la construcción parece ofrecer un mayor campo de aplicación a la política del gobierno.[13/]

13/ Véase: ECE, Government Policies and the Cost of Building, (E/ECE/364) Ginebra, 1959.

/El costo

El costo de una vivienda en función del ingreso también depende del tamaño y calidad de la vivienda construida. La política del gobierno en esta esfera se aplica principalmente a las viviendas cuya construcción cuenta con asistencia financiera del gobierno. Los requisitos mínimos que debe cumplir una vivienda que sea aceptable desde el punto de vista social han aumentado enormemente durante el último medio siglo, y ello ha tendido a contrarrestar el aumento de la productividad de la industria de la construcción o el incremento del ingreso. Es posible que esta tendencia general se continúe manifestando en mayor o menor grado; en muchos países la calidad de las viviendas, y especialmente de las sociales, aún se considera insatisfactoria con respecto a la superficie, número de habitaciones, equipo o standard de construcción. Por lo tanto se considera justificado desde el punto de vista social que la mejor calidad continúe contrarrestando la disminución del costo de la vivienda en función del ingreso. También podría argüirse que a largo plazo la mejor política consiste en construir viviendas de alto standard en lugar de correr el riesgo de que demasiadas viviendas sean clasificadas de deficientes antes del término de su vida útil. En cambio, es importante construir tantas viviendas como sea posible con los recursos destinados a la construcción de viviendas. Hacer una elección de este tipo es muy difícil en los países menos desarrollados, donde los estándares sociales sufren la influencia de los que rigen en los países mas avanzados, pero donde las necesidades de vivienda, en relación con los recursos económicos, parecería dictar una política a corto plazo de construcción de las viviendas más baratas y sencillas. También podría afirmarse que parte de los ahorros privados disponibles para la construcción de viviendas se perderían si las personas no pueden edificar las viviendas de buena calidad que desean y pueden construir.

Algunos países han decidido reducir los costos dándoles una prioridad más elevada a la necesidad de que cada familia disponga de una vivienda independiente que a la de disponer de habitación más espaciosa. Bien podría ser que otros países encontraran necesario revisar su política, dado el costo de la vivienda en función del ingreso medio, el estancamiento actual de la situación de la vivienda, y la posibilidad de distribuir los

/recursos disponibles

recursos disponibles para edificación entre un mayor volumen de viviendas de tamaño más reducido y condición más modesta. Al mismo tiempo existen grandes posibilidades de realizar economías sin disminuir los requisitos mínimos de la vivienda, a través de un diseño más económico.[14/]

El volumen de construcción de viviendas depende en último término del grado en que la política de gobierno se aplique con éxito en la utilización de los recursos materiales y económicos latentes. El deseo de disponer de una vivienda mejor es tan grande y difundido que en la práctica deben emplearse no uno, sino varios sistemas de movilizar los recursos. Ello se refleja en la creciente diversidad de la política de viviendas en algunos países en años recientes, especialmente con el objeto de estimular el esfuerzo personal y movilizar los recursos locales: sin duda que hay campo para mayor progreso de este tipo.

También influye sobre el costo de las viviendas la inflación que se produce por la presión excesiva que se ejerce sobre la industria de la construcción, y por los sistemas de asistencia financiera del gobierno que son incapaces de proporcionar los incentivos adecuados a la economía. Necesariamente debe considerarse la demanda general dentro del marco total de la industria de la construcción, y por lo tanto de la política general de inversiones. La mayoría de los países tratan de asegurar que se mantengan bajos los costos de las viviendas que merecen recibir ayuda del gobierno, fijando, por ejemplo, límites al tamaño o tipo de vivienda que pueden optar a esa ayuda; intentando estimular la competencia en la industria de la construcción; o allegando las contribuciones personales máximas en dinero y especie. Esto a su vez pone de relieve las ventajas de asegurar que la ayuda financiera del gobierno no se proporcione en mayor medida de lo necesario a aquellos que pueden pagar un alquiler o suma anual razonable.

En Europa oriental, una innovación importante en materia de política introducida recientemente y que se refiere al problema de la inflación de costos ha sido la mayor concentración de la responsabilidad de la construcción de viviendas en el plano local. En el pasado, se encargaban de la mayor parte de la construcción de viviendas financiadas con fondos

---

14/ A este respecto tiene mucha importancia el estudio comparativo preparado por el Comité de Vivienda de ECE, "Utilization of Space in Dwellings", (E/ECE/350) Ginebra, 1959.

/del estado,

del estado, ministerios del gobierno central, lo cual coincidía con el deseo del gobierno central de estimular la creación de nueva capacidad industrial. Por consiguiente, la responsabilidad de la construcción de viviendas en el orden local y central tendía a diluirse, lo cual tenía consecuencias adversas sobre los costos de construcción.

Fondos de capital para la vivienda

En Europa occidental, los principales aspectos en materia de política, en lo que se refiere a la oferta de fondos de capital para la vivienda tienen relación con los aportes relativos de las inversiones del gobierno, el mercado de crédito, los proveedores privados de viviendas alquiladas y la ocupación de las mismas por sus dueños. La inversión del gobierno en vivienda constituye, en primer lugar, una medida del grado en que las instituciones públicas construyen viviendas. El gobierno emprende la construcción de viviendas a fin de asegurar la satisfacción de las necesidades sociales más apremiantes en el adecuado orden de prioridad y que se protejan los intereses del público en el gasto de capital y la concesión de subsidios. Con frecuencia ocurre que la construcción de viviendas es el corolario natural de otros servicios prestados por las instituciones públicas. Algunos países consideran que son incovenientes las cargas financieras y administrativas que recaen sobre las autoridades públicas encargadas de proporcionar viviendas sin fines de lucro; los problemas que surgen cuando se desea aprovechar al máximo el esfuerzo voluntario privado de administración y conservación de las viviendas; y el peligro que encierra el hecho de que los ocupantes de viviendas de propiedad de los municipios tengan influencia indebida en la administración de la vivienda. Con frecuencia la importancia relativa de la construcción de vivienda pública y privada sin fines de lucro queda determinada por la tradición o por el sistema de administración pública del país, aunque la preferencia por la vivienda pública puede reflejar el nivel de ingresos o la necesidad de eliminar tugurios, ya que en la práctica el sistema de construcción de viviendas sin fines de lucro parece tener mayor éxito entre los obreros bien pagados en que no hay peligro de mora o de no pago del alquiler, y no surgen problemas sociales especiales. No obstante, las razones para asignarle importancia relativa a uno u otro sistema no siempre son claras. Bien puede ser que haya campo para mayor progreso

/en la

en la construcción de viviendas privadas sin fines de lucro, y que fuera válido analizar con más detenimiento las ventajas del sistema - especialmente sobre la base de los países donde se ha fomentado su aplicación.

En segundo lugar, la inversión pública en vivienda constituye una medida del grado en que el volumen de ahorros disponibles para la concesión de créditos a largo plazo es insuficiente y tiene que ser complementado con fondos provenientes de créditos públicos o de impuestos. El estímulo destinado a aumentar el nivel de ingresos es principalmente un problema de política económica general, pero las medidas concretas adoptadas en materia de vivienda han comprendido aumentar la garantía de los préstamos hipotecarios privados mediante seguros públicos u otros y la concesión de exenciones de impuesto a la renta a los capitales prestados a largo plazo para vivienda, ya sea directamente o a instituciones hipotecarias. Si bien es cierto que el primero de los métodos mencionados no siempre ha logrado atraer nuevos capitales para la construcción de viviendas, no lo es menos que el último ha tenido éxito cuando se ha aplicado en gran escala. La disponibilidad relativa de crédito a largo plazo para vivienda puede también reflejar el grado relativo de desarrollo del mercado hipotecario. Los diversos tipos de instituciones que existen y los diversos métodos de funcionamiento indican que podría ser muy útil hacer un estudio comparativo de los mercados hipotecarios de vivienda en los países de Europa occidental.

La inversión del gobierno en vivienda comprende también los fondos que piden prestados las autoridades públicas a las instituciones de crédito privadas; en este caso las autoridades públicas no aumentan la oferta de capital disponible sino que la redistribuyen. Esto no sólo lo hacen las autoridades públicas mismas que construyen viviendas, sino que también actúan como instituciones de crédito para la construcción privada. La razón de que se adopte el procedimiento mencionado en último término es que corrientemente las condiciones en que se concede el crédito privado son tan onerosas que sin la ayuda financiera del gobierno, no puede proporcionarse una vivienda moderna que esté al alcance del ingreso medio

/que percibe

que percibe la clase trabajadora, y en muchos países, donde el crédito es especialmente oneroso o los ingresos reducidos, tampoco puede darse a los grupos de ingresos muy superiores. Las autoridades públicas pueden facilitar las condiciones en que se concede crédito sin pérdidas para los fondos públicos, ya que generalmente puede obtener préstamos a tipos de interés inferiores que los particulares y prestarlos a plazo más prolongado. Además puede ejercer control directo sobre los usos sociales a que se destinan los fondos, proteger la vivienda de las fluctuaciones del tipo de interés y en la oferta de capital (debido a la garantía pública que supone mantener la oferta) y con frecuencia proporciona crédito en las zonas donde no funcionan instituciones privadas con ese fin. Algunos países prefieren, por tradición, que las instituciones privada inviertan tanto capital como sea posible, complementándose con fondos públicos para segundas o terceras hipotecas concedidos de acuerdo con objetivos sociales. La importancia relativa que se la asigna no parece basarse siempre tanto en cálculos económicos como en principios generales, en la opinión de algunos países de que la función de las autoridades públicas debe mantenerse al mínimo esencial, y que debe estimularse la participación de las instituciones privadas al máximo. Con todo, la política que se aplica está inevitablemente sujeta a la influencia de consideraciones de orden práctico como el grado en que pueden mejorarse las condiciones impuestas por las instituciones privadas de crédito a través de la reorientación del presupuesto público, la naturaleza y grado de organización del mercado hipotecario privado y el sistema de administración pública.

Otro aspecto importante de la política de vivienda es la función que desempeña el alquilador privado que invierte su propio capital. En la actualidad le interesa principalmente poner a disposición de los consumidores viviendas por las cuales se paga un elevado alquiler - generalmente departamentos - o es un empleador que proporciona viviendas a sus propios empleados: también puede tratarse de un propietario ocupante que construye una vivienda para dos familias. El aporte de los particulares bajo la forma de viviendas de construcción privada destinadas a ser alquiladas, ha sido limitado por el control sobre los alquileres.

/Sin embargo,

Sin embargo, el problema principal consiste en que en la mayoría de los países no se puede proporcionar una vivienda adecuada que esté dentro de los límites del ingreso medio de la clase trabajadora, si no se cuenta con la ayuda financiera del gobierno. Esto sucede incluso en los países donde no se han eliminado los controles del alquiler y se han ajustado los niveles de entradas en conformidad con ello. En la mayoría de los países prevalece el punto de vista de que es preferible, por razones sociales, proporcionar ayuda a la construcción de vivienda sin fines de lucro o estimular a los propietarios para que ocupen sus viviendas que otorgar subsidios al arrendador privado. Sin embargo, en otros, se estimula la construcción de viviendas destinadas a alquiler, por particulares, sobre la misma base que la construcción de viviendas sin fines de lucro, debido al capital adicional con que pueden contribuir, y satisfacer los objetivos sociales mediante el control de los alquileres. Con la disminución de las fortunas personales, el alquilador privado depende de la libre oferta de crédito. Como se ha señalado, en algunos países se reserva el crédito público para la construcción de viviendas sin fines de lucro o destinadas a ser ocupadas por el dueño, y las instituciones privadas de crédito consideran que las viviendas ocupadas por sus dueños constiuyen un mejor riesgo hipotecario. Sería muy interesante hacer un análisis más detenido de la función que desempeñará el particular que proporciona viviendas alquiladas y los factores especiales que determinan sus posibilidades en diferentes países.

El estímulo a la ocupación de parte del dueño, en parte a través de la cuota al contado exigida y en parte al compromiso que supone de nuevos ahorros financiados con el ingreso ordinario, es otro método potencial para aumentar la demanda de capital para vivienda. En algunos países la política de vivienda tiende a favorecer el aumento de la ocupación de parte de los dueños a través de la ayuda financiera pública. No obstante, en otros, la política de viviendas tiende a favorecer el aumento de la oferta de viviendas alquiladas, ya que existe gran cantidad de viviendas ocupadas por sus dueños y aumentar el número estaría más allá de los medios de demasiadas familias. En algunas países podría aumentarse el

/número de

número de viviendas ocupadas por sus dueños alquilando exclusivamente a las familias de bajos ingresos las viviendas construidas sin fines de lucro, o fomentando la ocupación de departamentos por sus dueños. La posibilidad de estimular la creación de sociedades cooperativas de vivienda tiene estrecha relación con el aumento de la ocupación de la viviendas por sus dueños, entre las familias de bajos ingresos.

En los países de Europa oriental, existe una íntima relación entre la oferta de fondos de capital destinados a la vivienda y la oferta total de fondos de inversión y las prioridades generales de inversión, ya que el estado controla su empleo. En la práctica, la asignación de una cuota mayor de fondos de capital a la vivienda y otras inversiones sociales ha significado necesariamente distraer fondos de las inversiones que aumentan más directamente la productividad. Dos países, donde la inversión en vivienda ha sido muy reducida, consideran que la acumulación independiente de fondos de capital para la vivienda, en las circunstancias especiales que en ellos prevalecen, contribuye a aumentar los fondos destinados por el gobierno a inversiones en vivienda.

Otro aspecto de la política que cada día adquiere mayor importancia es la construcción de viviendas por individuos o cooperativas para ser ocupadas por sus dueños. La construcción de este tipo hasta ahora ha predominado en las zonas rurales, y empleando principalmente materiales locales. La construcción de viviendas por el Estado se ha limitado en general a la zonas urbanas, donde el desarrollo industrial a crece rápidamente, debido a lo cual la escasez de vivienda es más aguda. La construcción individual en las ciudades tendería a distraer los escasos materiales de la construcción de viviendas estatales u otras, y podría no encajar en los programas de viviendas destinados directamente al desarrollo de la industria. Con todo, el reconocimiento de la necesidad de aumentar rápidamente el ritmo de construcción de viviendas le ha dado nuevo énfasis al valor del esfuerzo personal y a las reservas adicionales que pueden obtenerse de los individuos o cooperativas. En la práctica, sólo en esta forma pueden aprovecharse las enormes reservas de materiales locales de construcción. En la actualidad, se estimula oficialmente una notoria expansión de la vivienda individual y cooperativa, además de un alto nivel de construcción estatal, a través de ayuda estatal en forma de créditos, asesoramiento técnico y materiales y componentes y,

/en uno

en uno de los países, la venta de viviendas prefabricadas a los constructores individuales sirviendo el alquiler para adquirir la vivienda. Sería muy útil hacer un estudio comparativo de los diversos métodos adoptados para aumentar la construcción privada y cooperativa.

Politica de alquileres

En los países de Europa occidental, el control de los alquileres ha impedido que éstos lleguen a niveles de carestía, ha contribuído a mantener bajo el costo de vida, y ha reducido la proporción del ingreso destinado a la vivienda, que en algunos países se consideraba muy elevada antes de la guerra, desde el punto de vista social. En cambio ha hecho disminuir el deseo, y como consecuencia de su efecto sobre el nivel de salarios, la capacidad para pagar alquileres económicos por las nuevas viviendas, aumentando así la necesidad de conceder subsidios. Se ha impedido en esta forma que se distribuya o redistribuya la superficie habitable disponible, a través de las fuerzas del mercado - que es la unica forma práctica en las economías liberales - y esto a su vez ha tendido a aumentar la demanda de nuevas viviendas. Ello también ha influído sobre las normas de conservación de las viviendas controladas. Se han producido desigualdades entre los arrendatarios de las viviendas antiguas y nuevas, que a menudo perciben ingresos similares. Pueden exagerarse los peligros del control de alquileres.[15/] Las principales dificultades que han surgido en años recientes han tenido relación con

15/ Véase ECE, "European Rent Policies", (E/ECE/170) Ginebra, Agosto 1953. Cabe recordar que uno de los problemas principales indicados en este informe fue que en la mayoría de los países la política de vivienda tendió a orientarse hacia mitigar los efectos del control de los alquileres, (pág. 28). Al mismo tiempo, al considerar la política de vivienda en un contexto más amplio y en relación con la aseveración frecuente de que el control de alquileres tiende a limitar la producción total de viviendas, se ha señalado que en algunos países,la explicación real del bajo nivel de nuevas contrucciones reside en que el estado no ha sabido reconocer su responsabilidad al surgir condiciones bastante diferentes de las que prevalecían en la época del apogeo de los que se dedicaban a la construcción con fines especulativos, y no a su incapacidad para crear condiciones para que floreciera la empresa de construcción privada (pág. 30).

/la congelación

la congelación de los alquileres a un bajo nivel y no con el control mismo de ellos. Además, las ventajas y desventajas exactas del control de alquileres varían conforme al número de viviendas controladas en determinado país, la relación entre los alquileres antiguos y nuevos por una parte, y, por la otra, entre los ingresos y los costos de construcción.

Casi todos los países de Europa occidental consideran que es inevitable alzar los alquileres antiguos cuando la relación entre los nuevos alquileres y el ingreso no es favorable desde el punto de vista social, y siempre que el aumento de salarios que generalmente se produce al subir los arriendos no sea desventajoso desde un punto de vista más general. Por consiguiente los alquileres de las viviendas antiguas han aumentado progresivamente, ha disminuído el campo de aplicación del control, y en dos países se ha eliminado por completo. No obstante, la mayoría de los países consideran que la supresión parcial o total del control de alquileres depende de la eliminación de graves escaseces de vivienda; ordinariamente se ha elevado el nivel de los arriendos controlados para permitir la conservación adecuada de los mismos y para aprovechar una relación más favorable entre el alquiler y el ingreso. La perspectiva de elimininar definitivamente el control de los arriendos pone de relieve las ventajas de conceder subsidios sobre una base que pueda ajustarse periódicamente a medida que varían los niveles de alquileres y la relación entre alquileres e ingresos, teniendo en consideración las fluctuaciones de los costos de construcción e ingresos.

En los países de Europa oriental, los alquileres se controlan a niveles mucho más bajos que en la generalidad de los países occidentales, y casi no hay diferencia entre las viviendas nuevas y las antiguas. Se acata así la política social de mantener deprimido uno de los principales elementos del costo de la vida, velando por que el pago del alquiler no constituya nunca un sacrificio. El mantenimiento de las viviendas debe ser subvencionado con fondos públicos, variando la medida de ese subsidio según la antigüedad de las existencias; la centralización consiguiente de la responsabilidad de las reparaciones y conservación ha tendido

/a reducir

a reducir el alcance de la iniciativa y actividades locales. Algunos países no han podido proveer con fondos públicos las sumas necesarias para evitar el deterioro del patrimonio de viviendas; en algunos se ha recurrido a la solución parcial de devolver las viviendas nacionalizadas a sus antiguos dueños, o de venderlas a los inquilinos. Los gastos públicos por concepto de conservación han hecho mermar los capitales disponibles para la construcción, que es de apremiante necesidad en esos países debido a las malas condiciones en que se encontraban las viviendas ya antes de la segunda guerra mundial, a las devastaciones bélicas y al rápido crecimiento demográfico posterior. Algunas naciones han decidido, en principio, que los alquileres deberán elevarse a niveles más económicos a fin de facilitar la conservación, y se han tomado algunas medidas en este sentido que se consideran prácticas sin representar un sacrificio social.

Una de las ventajas del desarrollo en Europa oriental de viviendas individuales y cooperativas para ser ocupadas por sus dueños es que se reduce la necesidad de subvencionar nuevas viviendas, movilizando así el esfuerzo personal y liberando recursos que pueden ser aprovechados para otros fines. Algunos países consideran que un bajo nivel de alquiler desalienta la construcción privada, debido al mayor esfuerzo personal que ésta requiere y frecuentemente también al gasto más elevado que supone.

La distribución de las viviendas tanto nuevas como antiguas se efectúa administrativamente, sistema que es inevitable pues el alquiler no desempeña gran papel en este sentido. La superficie de vivienda en exceso de las normas oficiales se castiga frecuentemente con un alquiler más elevado. En un país se ha visto que la complicación administrativa del sistema resulta demasiado gravosa y se considera preferible fijar alquileres más económicos. Cuando hay grave escasez, el sistema de distribución debe fijar prioridades según otros criterios que la necesidad social de vivienda; cuando la escasez es muy aguda, los hogares que tienen baja prioridad tendrán que buscar habitación en otro lugar. Por lo menos en un país se ha generalizado el régimen de subarrendamiento desvinculado del sistema oficial.

/Asistencia financiera

Asistencia financiera pública

La asistencia financiera pública para la vivienda en Europa occidental se basa en dos elementos de juicio: la necesidad financiera y la social. Por necesidad financiera se entiende en general en la mayoría de los países que no debe gastarse más de 20 por ciento del ingreso familiar en alquiler, pero que una vivienda familiar nueva que se ajuste a las normas modernas no estará al alcance de un obrero industrial corriente - si no cuenta con ayuda financiera pública - a menos que el alquiler o cargos anuales no excedan de 5 por ciento del gasto de capital, lo cual es una condición ilusoria a los niveles actuales de los costos de construcción y tipos de interés. Esta conclusión estaría sujeta a modificaciones si se toma en cuenta el ingreso y los ahorros totales de la familia. Por otro lado, en algunos países se considera que gastar el 20 por ciento del ingreso en alquiler es excesivo. La cantidad de ayuda financiera pública necesaria varía considerablemente según las condiciones en que se preste el capital y el costo del edificio, en función de los ingresos industriales medios. La ayuda financiera no es necesariamente sólo para el obrero industrial corriente; en algunos países alcanza a un nivel de ingreso dos veces más elevado. Según sea la distribución del ingreso, el tipo de interés y el costo de una vivienda, la proporción de aquellos que no pueden costear una vivienda nueva sin asistencia financiera pública pueda llegar hasta 90 por ciento de todos los asalariados. La situación varía no sólo de uno a otro país, sino también según la época, y los movimientos de los ingresos, los costos de construcción y los cargos crediticios. Este último aspecto - por lo menos en lo que al grado del subsidio se refiere - pone de manifiesto el valor de una política de ayuda financiera pública, condicionada a la necesidad financiera, que sea flexible y capaz de modificarse de acuerdo con las necesidades.

La necesidad social deriva de la existencia de una aguda escasez de viviendas o de una elevada proporción de viviendas pequeñas, insalubres o con servicios deficientes. Las familias que se encuentran en malas

/condiciones de

condiciones de habitación, pero que podrían sufragar una vivienda nueva sin ayuda pública, podrán no sentir inclinación de hacerlo, sobre todo si tienen que pagar alquileres o cargas anuales mucho más altas. Por lo tanto, podría ser aconsejable subvencionar las nuevas viviendas sin prestar estricta atención a las condiciones financieras de los ocupantes. En la práctica, se tendería así a dar asistencia a las viviendas y no a las personas y dar esa asistencia de una vez por todas o pagar los subsidios durante muchos años sin disponer la revisión de esa medida. Un elemento importante de la política respectiva es la magnitud de la ayuda que puede efectivamente prestarse. Aunque el alquiler de una nueva vivienda puede reducirse sin pérdida de fondos públicos, utilizando el crédito público para mejorar las condiciones de los préstamos, este tipo de asistencia suele ser de importancia marginal solamente. Un sistema efectivo de ayuda pública en la mayoría de los países necesariamente supone grandes pérdidas de fondos públicos, pero en muchos países el fisco sólo puede tolerar pérdidas de pequeño monto relativo, ya sea porque el ingreso tributario es reducido o porque hay otras demandas de mayor prioridad para el uso de esos ingresos. Los países en que es mayor la necesidad social y financiera de ayuda pública para la vivienda son también aquellos en que son más rigurosas las limitaciones sobre el monto de la ayuda que puede prestarse.

El punto principal relativo a la política de habitación que se discute en todos los países de Europa occidental es el grado en que debe relacionarse la ayuda financiera pública a la necesidad financiera y no sólo social. Los motivos básicos son la reducción de la escasez en muchos países; el reconocimiento de que si bien es poco probable que decaigan marcadamente los costos generales en algún tiempo por venir, se están estabilizando y aumenta así la confianza de los inversionistas; el alza de los alquileres de las casas antiguas; el mejoramiento de la relación alquiler/ingreso; el deseo de acelerar la construcción de casas en países en que la ayuda pública financiera se ve necesariamente muy limitada; y, sobre todo, el efecto cumulativo de los subsidios de vivienda sobre los presupuestos públicos, agravado por el aumento de los tipos de interés durante la postguerra.

/La revaluación

La revaluación de la política habitacional a la luz de los hechos anteriores se ha traducido en una tendencia a retirar los subsidios o reducir su valor real. Sin embargo, también se ha dado mayor importancia al problema general de relacionar la ayuda financiera pública más estrechamente con la necesidad financiera individual, estudiándolo en sus aspectos prácticos y de realización de los objetivos sociales de la ayuda financiera pública a largo plazo.

En efecto, al adecuar la ayuda pública financiera más estrechamente a la necesidad financiera habría que imponer límites de ingreso a los beneficiarios, o restringir el tamaño y costo de las viviendas que pueden optar a la ayuda, lo que efectivamente excluye a aquellos que están en situación de mantener una vivienda más grande o más cara. Existen límites de ingreso en varios países, pero es más corriente excluir de la ayuda financiera pública a los que pueden pasarse sin ella, imponiendo restricciones de tamaño, costo y calidad de las viviendas; esos límites son de tal naturaleza en algunos países que, en la práctica, actualmente, son muy pocas las viviendas construidas que no pueden acogerse a la ayuda. En otros países, los límites en realidad desalientan a muchos constructores en potencia que pueden costearse una vivienda mejor. El criterio de cada país depende del grado en que se supone que la fijación de un límite, ya sea de ingreso o tipo de vivienda, evitará que la asistencia beneficie a quienes no la necesitan. En muchos países merecen serias objeciones los límites de ingresos pues se consideran como una forma adicional de tributación con un alto efecto marginal; también se arguye que pueden promover el desarrollo de proyectos de vivienda para una sola clase social. A este respecto, se considera en algunos países que hay ventajas financieras en dar incentivos a los grupos más elevados de ingresos que dejarán entonces vacantes edificios más antiguos y baratos que podrán ser ocupados por personas menos acomodadas. En otras partes, se estima que el procedimiento cumple objetivos sociales o se cree que los beneficios son más que marginales. Una objeción adicional a los límites de ingreso es la conveniencia lógica de retirar la ayuda si después se sobrepasara ese límite durante el período de ocupación de la vivienda. Sin embargo, en algunos países se estima conveniente, administrativamente, pagar un

/subsidio anual

subsidio anual que caduca si se supera el límite de ingreso, en vez de efectuar un solo pago. Ello se considera preferible antes que exigir al beneficiario que desocupe la vivienda o reintegre sumas ya recibidas cuando su ingreso sube por encima del límite.

El hecho es que en la mayoría de los países, el límite de ingresos para aquellos que no pueden costear una nueva vivienda sin ayuda pública será necesariamente bastante alto y por ello se ha estudiado la necesidad y posibilidad de relacionarlo con circunstancias personales muy variadas dentro de un grupo particular de ingresos. La principal crítica que merece la adecuación de la ayuda a la necesidad individual es el riesgo de influir sobre el incentivo de reducir los costos. Cuando la ayuda se basa en una condición promedia, el incentivo para rebajar los costos radica en el hecho de que los que superan el promedio no reciben ayuda adicional. Sin embargo, la norma promedia será tan alta en la práctica que para muchos será demasiado sacrificio aprovechar la asistencia. Al reconocer este hecho, varios países han ideado métodos prácticos de relacionar la ayuda con las condiciones individuales o con distintos niveles de ingreso dentro de un sistema general basado en el promedio. En el caso de las viviendas arrendadas por organismos sin fines de lucro, se ha relacionado el alquiler al ingreso de la familia individual o a los grupos de ingreso familiar. Otra solución adoptada en algunos países, que resulta práctica para las construcciones individuales, consiste en dar subsidios especiales de alquiler basados en el ingreso, el número de miembros de la familia y el alquiler medio que pueden costear. Este sistema equivale a una indagación de las condiciones económicas y merece objeciones en algunos países principalmente por los tristes recuerdos de la aplicación de los límites de ingreso en tiempos de gran cesantía o penuria general. Sin embargo, en otros países se piensa que el sistema no merece ahora esas objeciones pues se está en situación de plena ocupación y de elevación de los niveles de vida, y, por otro lado, es general la obligación de pagar impuesto a la renta.

/Aparte de

Aparte de si debe o no darse la asistencia inicialmente sobre la base del ingreso, se ha prestado cada vez mayor atención a la posibilidad de variar la asistencia a medida que mejora la relación general o individual de alquiler a ingreso. Muchos países se preocupan del hecho de que una vez concedidos los subsidios hay que seguir pagándolos aunque la necesidad general o individual de contar con ellos haya dejado de existir o se haya reducido. En algunos países se ha visto que resulta práctico, administrativamente hablando, conceder subsidios que pueden reducirse cuando se justifica un aumento general de los alquileres por haber mejorado la relación alquiler a ingreso. La medida reviste particular importancia cuando se pretende elevar paulatinamente el alquiler de las viviendas antiguas. El reajuste de los subsidios se produce automáticamente cuando éstos se conceden a tasas diferenciales o en forma de asignaciones familiares.

En Europa oriental, la ayuda pública financiera tiene en cierto sentido una función distinta que en Europa occidental. El volumen de la construcción de casas, como el de cualquier otra actividad económica, es determinado centralmente en el marco de un plan económico. En los países de Europa occidental, la disponibilidad de financiamiento suele ser un factor que limita el nivel general de construcción habitacional. En Europa oriental, la política financiera está al servicio de una política general determinada sobre fundamentos económicos y sociales. Se decide, centralmente, en el marco de un plan económico, cuál será el nivel de construcción de viviendas, y la disponibilidad financiera constituye un complemento, aunque muy importante. Por otra parte, esas decisiones se refieren no sólo al nivel total de producción de viviendas, sino que también indican las orientaciones a largo plazo para racionalizar la industria de la construcción, rebajar los costos y reducir así a la larga el financiamiento público necesario.

En este marco general, el aspecto principal de la política de ayuda pública financiera se relaciona con el grado en que pueda adecuarse la cantidad de asistencia otorgada, tomando en cuenta el nivel de los

/alquileres, a

alquileres, a la necesidad financiera individual. Aunque un bajo nivel de alquileres se determina a veces deliberadamente por razones sociales más generales, inevitablemente representará un gravamen para el presupuesto público, sobre todo porque habrá que subvencionar los costos de mantenimiento con fondos centrales. Esto a su vez puede comprometer el volumen de nuevas construcciones y las normas de conservación. En algunos países de Europa oriental se arguye que existiría algún alivio, sin reducir los beneficios sociales del bajo alquiler, al relacionar a éste más directamente a las condiciones financieras individuales, asegurando al mismo tiempo que el nivel del alquiler no constituya un sacrificio. El estímulo a la ocupación por el propietario entre los que cuentan con medios para hacerlo puede considerarse como un paso hacia una mayor diferenciación en el sistema de subsidios, que ofrece posibilidades de elevar el volumen total de la construcción. La introducción en un país en 1958 de alquileres más altos para los obreros mejor pagados y la exigencia de un depósito a los inquilinos de nuevos edificos también es sintomático de una tendencia hacia hacer del subsidio un instrumento económico más eficaz, sin perjudicar los verdaderos beneficios sociales que supone el enfoque general de la política habitacional. También cabe recordar que en los países de Europa oriental el principal determinante del alquiler suele ser el espacio construido que se ocupa. Cuando se toma en cuenta la diferencia en la capacidad de pago de alquiler entre familias que ocupan el mismo espacio construido, sobre la base de su empleo y el número de asalariados en la familia, se aprecia el campo existente para una mayor diferenciación.

/Anexo III

Anexo III

LA POLITICA GUBERNAMENTAL Y EL COSTO DE LA EDIFICACION

1. En la mayoría de los países europeos el gobierno controla total o parcialmente una proporción considerable de la producción de viviendas. En las economías planificadas el gobierno desempeña el papel de inversionista, diseñador y contratista. En muchos países de Europa occidental los gobiernos están en situación de ejercer gran influencia en la construcción de viviendas a través de la ayuda financiera. De ese modo, en casi todos los países europeos la acción gubernamental, sea ella directa o indirecta, puede ayudar materialmente al desarrollo tecnológico de la industria de la construcción o entorpecerlo, aunque en distinto grado. Al mismo tiempo, como ya se señaló en la presente encuesta, es preciso tener siempre presente las limitaciones inherentes a la acción gubernamental en muchos de esos países.

i) El desarrollo technológico de la industria depende en alto grado de la demanda de viviendas. La continuidad de la demanda es, en particular, requisito para aumentar la eficiencia y reducir el costo en muchos sentidos. Es imposible desarrollar la producción industrial en gran escala a menos que se establezcan condiciones relativas a la escala y continuidad de operación que permitan amortizar la considerable inversión en maquinaria y equipo. La encuesta señala en términos claros que en realidad en este campo específico el progreso depende de la intervención del gobierno para lograr continuidad en la demanda, y en los dos países de Europa occidental en que cunde la producción en gran escala el gobierno ha prestado su apoyo. En Europa oriental los gobiernos proporcionan la inversión en maquinaria y equipo para la producción industrial en gran escala de viviendas y debido al hecho de que esas iniciativas forman parte de un plan nacional se ha asegurado en gran medida la característica esencial de la continuidad de la demanda. La creación de un nuevo sector en la construcción de viviendas que tiene por objectivo ejecutar en fábricas o talleres la mayor parte posible del trabajo, ha

/hecho necesaria

hecho necesaria la intervención de los gobiernos. En una economía liberal se deben buscar otros medios de lograr una escala suficiente y la continuidad de operación. Normalmente, esto supone la adopción de algún tipo de medida por parte del gobierno; cuando menos los gobiernos tienen una responsabilidad general pero hay distintas formas de lograr esa continuidad. Paralelamente a la producción industrial de viviendas en gran escala hay una progresiva evolución de la industria hacia la incorporación de nuevos materiales, nuevos métodos de construcción y normas más elevadas de diseño y organización. Este es un proceso complejo en el cual participan muchos factores. Nuevamente se ve que para que el progreso sea rápido conviene que exista continuidad en las operaciones de construcción, y, en algunos países de Europa occidental se han organizado proyectos principales para ensayar en la práctica la continuidad de esas operaciones. Dado que para lograr esta condición de continuidad en una economía liberal se require un cambio radical en el procedimiento administrativo es necesario contar con el apoyo del gobierno. En beneficio del adelanto técnico y de la reducción de los costos conviene evaluar los resultados de los ensayos que ya se han hecho y que los gobiernos alienten y, si es necesario fomenten las iniciativas de este tipo. En los países de economía planificada se satisfacen las condiciones necesarias y según se informa ya se han logrado obtener aumentos significativos en la productividad. Por otra parte fuera de lad medidas directas que los gobiernos pueden adoptar para obtener o promover una demanda efectiva adecuada más podría hacerse en el sentido de investigar los niveles tanto cuantitativos como cualitativos que alcanzará la demanda futura. Esto, acompañado de la debida propaganda sería de por sí una contribución para lograr una demanda estable a largo plazo. Sin embargo, cabe hacer una última advertencia: la continuidad de la demanda ofrece algunas ventajas técnicas pero si ésto se interpretara como la necesidad de garantizar a los vendedores un mercado permanente a largo plazo el resultado sería la congelación o la elevación de los costos y no su reducción. La experiencia recogida en la postguerra señaló el riesgo que se corre recargar la industria de la construcción si se mantienen bajos los costos.

/ii) La casa

ii) La casa, contrariamente a muchos productos industriales, está sujeta a un complicado sistema de reglamentos y procedimientos administrativos. Todos los gobiernos centrales, las autoridades locales y las actividades estatutarias pueden ejercer control en determinadas esferas y etapas. En cierta medida esto debe considerarse como inevitable pero cuando los procedimientos administrativos interfieren el desarrollo tecnológico pueden ser la verdadera causa de que el nivel de los costos se mantenga innecesariamente elevado. Sería conveniente que los gobiernos revisaran constantemente los procedimientos administrativos a fin de simplificarlos y racionalizarlos.

iii) En muchos países la evolución de la industria a un plano técnico más elevado se ve enterpecida por la grave escasez de personal convenientemente adiestrado, en particular en las funciones administrativas superiores de las operaciones de edificación y de control y organización científicas del trabajo. En algunos países ya se han creado cursos de formación para hacer frente a esta necesidad. Dado que el progreso técnico depende mucho de la disponibilidad de personal, debe hacerse especial hincapié en la formación para la industria de edificación. Los gobiernos mediante el control de la política en materia de educación tienen una responsabilidad especial hacia la industria constructora de viviendas que se encuentra en un estado de rápida evolución técnica. En la mayoría de los países se comenzó a adiestrar a los operarios en una época en que las condiciones técnicas eran relativamente estables y se previeron métodos para producir una sucesión de artesanos según un padrón fijo. Debido a los cambios rápidos que han experimentado los materiales y las técnicas se ha producido una constante demanda de operarios con nuevas aptitudes profesionales. Con frecuencia la ampliación de los programas de vivienda ha recargado los métodos usuales de adiestramiento y se han tenido que adoptar medidas especiales. Los gobiernos tienen la responsabilidad de revisar los métodos de formación para adaptarlos a los cambios de las condiciones y en algunos casos quizá sea necesario apartarse por completo de lo corriente y adelantarse varios años.

/iv) En la

iv) En la actualidad cunde progresivamente el uso de componentes fabricados para la construcción de viviendas debido, en primer término, a que la producción en gran escala reduce los costos. Este procedimiento beneficia al sector tradicional lo mismo que al sector más industrializado. La producción en gran escala con la economía que ella representa depende de la reducción de tamaños y formas de productos y para lograrlo es esencial el proceso de tipificación y uniformación. Los países europeos han avanzado mucho en este sentido pero en algunos países de economía liberal hay dificultades en lograr un grado suficiente de observancia de las normas. Los gobiernos de muchos países se han esforzado por hacer obligatoria la adopción de normas en el sector de vivienda que está bajo su control. Este es un ejemplo de la necesidad que existe en todos los países de que los gobiernos adopten una política estable a fin de promover la preparación de normas eficaces que limiten en la práctica la excesiva variación de las formas y tamaños y de asegurar que se respeten las normas relativas a las viviendas bajo el control del gobierno. En muchos países se ha creado un sistema de normas. En otros, a través de los años han surgido algunas normas en las que hay una falta de relación de dimensiones y en alguna etapa será necesaria una revisión. La coordinación modular que está alcanzando rápido desarrollo en toda Europa puede proporcionar el marco para relacionar normas dimensionales y a los gobiernos les corresponderá la importante función de promover y contribuir a estas iniciativas.[16/]

16/ A este respecto conviene remitirse a una recomendación sometida recientemente por la Ad Hoc Meeting on Standardization and Modular Co-ordination in Building al Comité de Vivienda y aprobada posteriormente por este Comité: "En caso necesario los gobiernos deben, mediante las leyes y los reglamentos, la fijación de condiciones para otorgar ayuda financiera a la construcción de viviendas y la participación que suelen tener en el establecimiento de normas, ejercer una influencia decisiva sobre la preparación, aprobación e introducción de normas. Por lo tanto es esencial que todos los gobiernos reconozcan el valor económico de promover la creación de normas de construcción lo que deben aplicar en los círculos nacionales relacionados con la edificación. En primer término, siempre que ello sea posible, deben exigir que en el contexto de las leyes y los reglamentos que rigen la edificación se haga referencia a las normas. (Contd.)

/v) La reducción

v) La reducción de los costos sólo puede lograrse como consecuencia de una serie de adelantos técnicos, muchos de ellos pequeños en sí. Un factor principal de esa reducción consiste en evitar el desperdicio en la planificación y el diseño de las viviendas. Los gobiernos de la mayoría de los países europeos se han esforzado en la preparación de planes "tipo" o "modelo" y en la racionalización de las especificaciones y los procedimientos contractuales. Es importante que los gobiernos desplieguen esfuerzos sostenidos para preparar tipos y modelos y hacer cumplir su aplicación.

vi) Se ha llamado la atención hacia la carga comparativamente pesada que representa el financiamiento de las operaciones de edificación durante el período de construcción. Un factor importante es la elevada tasa de interés que prevalece en general en algunos países la que suele estar sujeta a la intervención del gobierno a través de las operaciones de la política monetaria normal. A este respecto no hay motivos para reclamar un tratamiento especial para la industria de la construcción pero hay un punto que merece se le preste atención. Una parte de la

---

16/ (Cont.)
Asimismo deben dar el ejemplo de construcción uniforme levantando edificios bajo su responsabilidad directa. También deben utilizar el poderoso medio que representa la ayuda financiera a la construcción a fin de que se vayan aplicando las normas en forma progresiva. Cuando no se haya adoptado esa medida o no se la haya adoptado en escala suficiente, los gobiernos deben establecer y mantener organizaciones técnicas para la preparación de las normas de edificación; prestar su apoyo a los organismos responsables de la aprobación de esas normas y urgirlos a conceder la debida importancia a la normalización de la edificación; y, promover el uso de normas mediante la propaganda, la demostración, la educación y la formación profesional. Se recomienda en particular que la demostración de las ventajas de la normalización sea responsabilidad de ramas especiales de la industria de la construcción y que la tarea de organizar esas actividades y demostraciones se encomiende a organismos técnicos asociados con las empresas y las industrias constructoras." (Véase las actas del Ad Hoc Meeting on Standardization and Modular Co-ordination in Building (E/ECE/361).

/maquinaria administrativa

maquinaria administrativa cuyo peso puede recaer con particular intensidad en ciertos casos es el pago y la liquidación de las cuentas. En muchos países la autoridad pública es un fuerte inversionista y tiene igualmente fama de ser mal pagador. No deja de pagar sino que a menudo sucede que todo el proceso de examinar, cotejar y confrontar las cuentas, que es conveniente en interés público, puede prolongarse sin motivo obligando al contratista a cargar una suma adicional para compensar el interés devengado por el capital retenido innecesariamente. Aunque para el inversionista suele pasar desapercibido este hecho en realidad puede incurrir en un gasto innecesario por este concepto. A menudo compensa simplificar y racionalizar el procedimiento en estos asuntos y el impulso para ello tendrá que provenir frecuentemente de los gobiernos.

vii) En todos los países europeos los gobiernos desempeñan una función importante en la formulación de los programas de investigación y en la organización y el financiamiento de institutos de investigaciones en materia de edificación. Los acontecimientos registrados en una gran variedad de ciencias influyen sobre la construcción de viviendas, sin embargo la industria funciona a niveles muy variables de competencia técnica. Por consiguiente, hay un considerable campo de actividad donde la aplicación de la investigación científica tiende a rezagarse y donde pasan desapercibidas sus ventajas y posibilidades. Es en este campo donde la intervención del gobierno es de mayor utilidad ya sea para el establecimiento de empresas que funcionan bajo el control directo o indirecto de los gobiernos o para proporcionar un estímulo de modo que la misma industria pueda organizar su propia investigación. En vista de la importancia que reviste la acción recíproca de la investigación y la práctica como un medio de elevar el nivel técnico de la industria, muchos países presentan evidentes ventajas para crear condiciones que permitan que la propia industria asuma importante responsabilidad de sus programas de investigación. Hay una tendencia en la administración de la vivienda a asociarse íntimamente con la investigación científica y en muchos países europeos los departamentos ejecutivos que se ocupan de la vivienda son responsables de las actividades de las organizaciones de investigación.

/Queda el

Queda el hecho raramente admitido de que la administración no siempre está en armonía con la investigación. Por lo tanto corresponde a los gobiernos la tarea de buscar los medios de salvar la brecha.

viii) Cuando se trata del desarrollo de la propia industria, ya sean materiales y componentes para la edificación, maquinaria para la construcción o contratistas, la influencia del gobierno, excepto en países de economía totalmente planificada, tiende a ser mucho más indirecta y con frecuencia puede ser practicamente insignificante en algunas esferas de actividad y en la naturaleza misma de las cosas. Sin embargo hay un punto de cierta importancia. La mecanización de la industria constructora de viviendas está cundiendo con rapidez en todos los países europeos lo que ha sido un factor importante para combatir el alza general del costo de la vivienda. En algunos países se ha considerado adecuado lograr la mecanización a través de las vías normales de comercio pero en muchos de los países de economía liberal a la industria le ha sido difícil obtener los medios financieros necesarios para adquirir maquinaria y equipo. En algunos casos los gobiernos han concedido préstamos a un tipo de interés módico para que los contratistas puedan comprar equipo. En vista de la creciente importancia de la mecanización éste es otro caso en que los gobiernos pueden contribuir garantizando la amplia difusión de los acontecimientos más recientes y, cuando sea necesario, ayudando a la industria a obtener financiamiento. En algunos países la incidencia de los derechos e impuestos de importación constituye un obstáculo para la mecanización de la industria constructora de viviendas y el gobierno podría considerar la conveniencia de revisarlos. Como se ha señalado, el pequeño contratista que trabaja en una obra pequeña plantea problemas especiales.

ix) Finalmente, esta encuesta ha puesto de manifiesto la limitación en la disponibilidad de informaciones estadísticas detalladas y de encuestas económicas completas sobre muchos puntos decisivos, desde la naturaleza de la demanda hasta la tendencia de la productividad y los factores que la determinan. Esta parecería ser una esfera en que los gobiernos podrían hacer mucho más, ya sea ellos mismos o proporcionando estímulo y ayudando a otras organizaciones competentes.

/Posibles formas

Posibles formas de acción internacional o intensificación de la encuesta

2. Las sugestiones principales que se desprenden de este informe con respecto a las posibles formas de acción internacional o intensificación de la encuesta se resumen ahora en forma escueta. Ellas no se relacionan necesariamente con el posible trabajo del Comité de Vivienda. Algunas de ellas requerirían la activa colaboración de organizaciones internacionales no gubernamentales; otras podrían ser acogidas con mayor propiedad por otras organizaciones internacionales.

i) Parecería haber campo para llegar a un acuerdo internacional sobre métodos para reunir y expresar las informaciones sobre productividad de la industria de la construcción. Parecería, asimismo, que existe una verdadera necesidad de llevar a efecto una investigación experimental que comprenda la construcción tradicional y la no tradicional, en lo posible, de programas de vivienda comparables de algunos países de diferentes partes de Europa y en la cual los contadores de costos especializados encuentren una base fidedigna para comparar los costos entre los países. En seguida habría que crear un marco para el intercambio detallado, sobre una base sistemática, de informaciones sobre los principales indicadores económicos que tienen relación con el costo efectivo de los principales métodos de construcción más industrializada de casas en diversos países.

ii) En este informe se han analizado los problemas derivados de las cambiantes relaciones existentes entre los principales participantes del proceso de edificación. Sería conveniente evaluar, con la ayuda de los gobiernos interesados, la experiencia recogida en algunos países en que la organización de la edificación se ha puesto en manos del grupo encargado del diseño. En un plano más general, parecería útil investigar más a fondo la experiancia recogida hasta ahora en la integración del diseño con la construcción, sobre todo como resultado de la mayor mecanización o en relación con ella; esto podría hacerse a base de un estudio de casos. En toda investigación de esta serie de problemas relacionados entre sí sería esencial la activa colaboración de las correspondientes organizaciones internacionales no gubernamentales.

/iii) En varios

iii) En varios aspectos de la normalización y de la coordinación modular serían de utilidad una mayor acción o una encuesta suplementaria. Deben tenerse presente las recomendaciones detalladas formuladas al Comité de Vivienda por la reciente Reunión Especial sobre Normalización y Coordinación Modular en materia de vivienda.[17/]

iv) Una conclusión de peso es la importancia de la educación y el adiestramiento del personal para la industria de la construcción en cuatro niveles distintos: profesional, administrativo, de supervisión de la obra, y los oficios de la construcción. Parecería que hay un vasto campo para el intercambio de experiencia en esta materia entre los países principalmente a través de los organismos especializados y en particular la OIT.

v) El intercambio directo entre los países que poseen especial experiencia en determinados campos y aquellos que tratan de ampliar las informaciones que possen sobre un tema en particular, parecería ser de utilidad. Como ejemplo cítase la construcción de viviendas unifamiliares.

vi) Parecería que hay campo suficiente para hacer un examen de la economía que representa en diversos países el uso de materiales nuevos o de formas mejoradas de materiales tradicionales, particularmente en lo referente a la reducción del peso; también se sugiere que con la asistencia del CIB sería posible promover la mayor divulgación, en el plano internacional, de informaciones del tipo que en algunos países se obtiene por intermedio de los centros de construcción.

vii) Puede haber campo para una encuesta internacional, en escala limitada, de la estructura de los reglamentos y procedimientos administrativos en materia de edificación y, en especial de los métodos mediante los cuales se introducen en la práctica corriente las nuevas técnicas.

viii) Esta encuesta ha versado sobre las medidas técnicas adoptadas por el gobierno en relación con la reducción de los costos en toda Europa; sin embargo en los países menos industrializados surgen problemas especiales en este campo. Por consiguiente cabe referirse en este sentido a los esfuerzos desplegados recientemente por el Comité de la Vivienda.

/ix) A través

17/ Véanse las Actas del Ad Hoc Meeting on Standarization and Modular Coordination in Building (E/ECE/361)

ix) A través de toda la encuesta se ha hecho presente el campo que existe para la cooperación internacional y el intercambio de informaciones para la formulación de medidas gubernamentales tendientes a reducir el costo de la edificación. La discusión se basó principalmente en el conjunto de Europa y en los Estados Unidos. Sin embargo, también parecería haber un vasto campo para la cooperación y el intercambio de informaciones entre grupos de países que presentan problemas comunes, y el Comité de la Vivienda debería estar en situación de intensificar sus esfuerzos en este campo.

/Anexo IV

Anexo IV

SITUACION DE LA VIVIENDA RURAL EN EUROPA

Conclusiones

Tendencias demográficas en las zonas rurales

1. La principal característica demográfica de las zonas rurales es la tendencia a la disminución o estancamiento de la población, debido al abandono de un empleo agrícola relativamente poco remunerador. Un factor secundario es la atracción que ejerce la vida social y cultural de la ciudad. El efecto preciso de ambos factores sobre la población rural en general varía de uno a otro país en proporción al número de los habitantes que se dedican todavía a la agricultura, las posibilidades de empleo fuera de ese sector, y el grado en que se presentan esas oportunidades en las zonas rurales. Tendencia demográfica común a todos estos países es al abandono de las zonas aisladas en favor de los centros poblados en las zonas rurales. En todos los países la política económica y social propende en general a hacer más lucrativo el trabajo agrícola, a diversificar la actividad económica en las zonas rurales y a darle a ellas mayor actividad social y cultural. Se espera que estas medidas, en combinación con mejores sistemas de transportes y comunicaciones que le permitan a los trabajadores urbanos vivir en las zonas rurales, contribuyan a estabilizar, si no a aumentar,la población rural de los países donde la productividad y la estructura de la agricultura son satisfactorias en la actualidad; sin embargo, en países donde la productividad por persona en la agricultura es baja debido al tamaño antieconómico de los predios agrícolas y al exceso de mano de obra, es posible que, al aumentar la industrialización, continúe disminuyendo la población rural.

Efecto de las tendencias demográficas sobre la política de vivienda rural

2. En muchos países ha aumentado el número de viviendas rurales, debido a la disminución de la población rural.

3. Las nuevas viviendas requeridas en las zonas rurales han estado destinadas principalmente a sustituir las viviendas deficientes o defectuosas.

/4. En las

4. En las zonas rurales la demanda de nuevas viviendas de parte de nuevos hogares ha sido pequeña, excepto en lo que se refiere a la creación de nuevos predios conforme a los programas de reasentamiento en varios países, desarrollo del empleo no agrícola o absorción del exceso de población de las zonas urbanas.

5. En la política nacional de todos los países se le da especial importancia a ubicar mejor las nuevas viviendas rurales en relación con las actividades sociales y culturales.

6. Por razones económicas, se prefiere refaccionar y mejorar las viviendas existentes a construir nuevas, especialmente en el caso de propiedades que a largo plazo resultarían antieconómicas, en zonas aisladas y destinadas a ancianos.

7. La capacidad de los pobladores rurales para mejorar sus condiciones de vivienda ha aumentado en todos los países como consecuencia del mejoramiento de las condiciones económicas rurales, gracias al menor número que participa en el ingreso agrícola, la mayor productividad resultante de la mecanización, la elevación de los ingresos agrícolas, y la diversificación de la actividad económica rural; la capacidad de los habitantes rurales de mejorar las condiciones de su vivienda suele ser, no obstante, más reducida que la de los habitantes urbanos.

Condiciones de vivienda en las zonas rurales

8. La mayoría de las viviendas en las zonas rurales están ocupadas por sus dueños.

9. Las viviendas rurales suelen contener más personas que las urbanas, pues las familias son más numerosas y varias generaciones acostumbran vivir en una misma casa rural.

10. Como resultado de lo anterior, suele haber más hacinamiento en las viviendas rurales que en las urbanas, aunque en muchos países las viviendas rurales tienden a ser más grandes que en la ciudad, por la mayor subdivisión de las familias en éstas; sin embargo, cuando las condiciones de la habitación urbana son deficientes, estas diferencias tienden a desaparecer.

/11. Las viviendas

11. Las viviendas rurales suelen ser de inferior calidad que las urbanas en función de antigüedad materiales usados, diseño, y, sobre todo, instalaciones sanitarias.

Adelantos en las condiciones de vivienda rural

12. La reducción de la población rural se ha traducido en muchos países en un mejoramiento de las condiciones cuantitativas de la vivienda en las zonas rurales.

13. En varios países, con una tasa anual de construcción y reconstrucción de más de 2 por ciento de las viviendas erigidas en los primeros años de postguerra se pudo progresar razonablemente en la reposición y mejoramiento de las viviendas rurales defectuosas; cuando no se alcanzó esta tasa, el progreso no fue satisfactorio, salvo en aquellas partes en que las condiciones de la vivienda rural eran ya mejores que lo habitual o en que la población rural había disminuido marcadamente.

14. Ha habido un mejoramiento acentuado de las normas de la construcción de viviendas rurales en cuanto a materiales, diseño, tamaño, aprovechamiento del espacio e instalaciones; en los países menos avanzados economicamente, sin embargo, y en aquéllos que tienen una población rural muy dispersa queda mucho por hacer en cuanto a las instalaciones sanitarias, sobre todo de agua de cañería.

15. Se han ubicado mejor las viviendas rurales nuevas con respecto a las comunicaciones y los servicios sociales y colectivos; en varios países gran parte de las nuevas construcciones se han localizado en aldeas nuevas o antiguas, pero en otros, por política se han agrupado las viviendas, sobre todo las agrícolas, en pequeños grupos a fin de reducir el aislamiento y facilitar la provisión de servicios colectivos; para asegurar la buena ubicación de la vivienda es necesario contar con adecuadas atribuciones de urbanización y planificación regional. Como ejemplos de las distintas tendencias pueden citarse, por un lado, las grandes colonias agrícolas de la URSS y otros países de Europa oriental, y por el otro, los poblados más dispersos que promueven los organismos de reforma agraria en Italia.

/16. En todos

16. En todos los países el continuo mejoramiento de la calidad de las viviendas rurales y la instalación de servicios comunales y sociales en las zonas rurales merecen primera atención.

17. En aquellos países en que todavía son muy deficientes las condiciones de la habitación rural, el mejoramiento de las condiciones económicas en esas zonas se considera como condición previa para el mejoramiento sustancial de la vivienda rural.

18. En aquellas partes en que hubo un progreso considerable en el pasado, tiende a disminuir la construcción por efecto de la situación demográfica, y se aprecia una mayor actividad de reconstrucción y mejoramiento de las viviendas existentes.

19. El predominio de un régimen de ocupación por propietarios en las zonas rurales y la necesidad consiguiente de depender de la iniciativa de la población rural para mejorar las condiciones de habitación serán factores retardantes a menos que las autoridades públicas se empeñen en una activa política de eliminación de tugurios o pongan en marcha programas de colonización y reforma agraria; las fuerzas retardantes serán mayores cuando los predios agrícolas sean antieconómicos a largo plazo, o cuando no se proporcione a los trabajadores del campo y otros obreros rurales viviendas alquiladas, alquiladas con opción de compra, o de tipo cooperativo.

Asistencia financiera pública para la vivienda rural

20. Todos los países proporcionan asistencia financiera pública para la vivienda rural, aunque, por efecto de las condiciones generales de la economía, en algunos países esa asistencia no alcanza al monto requerido.

21. Las posibilidades de autoconstrucción se presentan muy favorables en las zonas rurales, sobre todo como complemento de sistemas de asistencia financiera pública entre las familias rurales de más bajos ingresos. Como ejemplos de esa autoconstrucción puede citarse el movimiento "castor" de Francia, los sistemas organizados por el estado en Puerto Rico (Estados Unidos) y la provisión de casas prefabricadas en la URSS.

/22. Los sistemas

22. Los sistemas de asistencia financiera pública en las zonas rurales suelen promover el régimen de propiedad, sobre todo en los países en que predominan las granjas pequeñas. Pero cuando existe cierta renuencia a asumir compromisos a largo plazo por la inseguridad de los ingresos agrícolas, no hay una tradición de créditos a largo plazo, o existen dificultades para comprobar el título de propiedad de la tierra a fin de conseguir hipotecas, la provisión de crédito a largo plazo puede no ser tan efectiva como las donaciones de sumas globales. La construcción de viviendas agrícolas colectivas en la URSS, las nuevas casas de campo erigidas en Italia y Alemania occidental por organismos estatales, la ayuda gubernamental para el establecimiento de nuevas granjas en Bélgica (Société nacionale de la petite propiété terrienne) y Finlandia constituyen ilustraciones de los sistemas de asistencia pública para la propiedad de viviendas.

23. A fin de satisfacer las necesidades habitacionales de los obreros rurales y las personas que tienen granjas muy pequeñas, la asistencia pública financiera suele promover y estimular la acción de organismos sin afán de lucro - públicos, semifiscales o privados - que proporcionan vivienda a través de otros sistemas que el de ocupación por los dueños, como alquiler, arrendamiento con opción de compra, y cooperativas. A este respecto, pueden mencionarse las viviendas HLM de Francia; las viviendas construidas por las autoridades locales en los Países Bajos, el Reino Unido e Irlanda; las granjas estatales en Polonia, Hungría y Rumania; y las viviendas de la Société nationale du logement en Bélgica.

24. La eliminación de las viviendas inadecuadas en las zonas rurales se logra a veces con un suplemento especial de la ayuda financiera normal, como incentivo para desocupar la casa deficiente. Como ejemplo puede citarse la asignación especial pagada en los Países Bajos a las personas que reemplazan una vivienda deficiente.

25. La asistencia financiera pública en las zonas rurales de muchos países promueve la reconstrucción y reparación de los edificios, como ocurre con el sistema de donaciones y préstamos para reparación y mejoras de Suecia.

/26. Se da

26. Se da especial publicidad en las zonas rurales a los sistemas de asistencia financiera y otra ayuda para la vivienda, a fin de vencer la renuencia, corriente en las zonas rurales, a gastar en vivienda, estimular el interés por mejorar la habitación rural, y velar por que todos conozcan la asistencia disponible.

27. Se insiste en el cumplimiento de normas técnicas mínimas como condición para obtener la ayuda financiera del gobierno.

Asistencia y asesoramiento técnicos

28. Se da gran cantidad de asistencia y asesoramiento técnicos a los constructores de viviendas rurales con objeto de superar las tradicionales deficiencias de la construcción, vencer la resistencia a emplear profesionales y asesorar las actividades de autoconstrucción.

29. Esta asistencia técnica comprende la supervisión arquitectónica y de ingeniería en el lugar de la obra, sobre todo cuando se trata de conseguir asistencia financiera del gobierno. Puede ser suministrada por los ministerios de estado como en Dinamarca o Irlanda, a través de organismos semipúblicos, como en Bélgica, o de las autoridades administrativas locales como en Francia y la República Socialista Soviética de Ucrania.

30. Cuando es necesario, se toman medidas para perfeccionar a los artesanos y contratistas rurales y aumentar su número. Pueden citarse como ejemplos las escuelas especiales establecidas en la URSS para formar a los artesanos de las granjas colectivas y los centros (CADETS) formados para organizar y ayudar a los artesanos en Francia.

31. Los constructores rurales no tienen dificultad en erigir, con planos modelos, casas sencillas y bien diseñadas, pues pueden conseguir esos planos a título gratuito o mediante pago de una suma nominal. Los planos pueden ser simples esquemas o planos completos de trabajo, como en Noruega, o dibujos isométricos, como en los Estados Unidos.

32. Se toman medidas para cuidar que en las zonas rurales se empleen en lo posible materiales de construcción de larga duración, cuya calidad haya sido controlada, y componentes estandarizados pues muchas de las deficiencias en el pasado podían atribuirse al uso de materiales y componentes de inferior calidad. Tales medidas han resultado altamente provechosas en Rumania, Hungría, Italia, Polonia y Yugoeslavia donde, en

/el pasado,

el pasado, los defectos de la construcción rural se debían a la falta de materiales duraderos cuya calidad se hubiera controlado.

33. Generalmente la autoconstrucción en Europa disfruta de una plena supervisión técnica.

Control de las condiciones de vivienda en las zonas rurales

34. Las autoridades públicas en algunos países tienen atribuciones adecuadas de inspeción con respecto a las condiciones de vivienda en las zonas rurales, así como poderes suficientes para hacer demoler o mejorar las viviendas deficientes; el grado de aplicación de esos poderes depende de las condiciones generales de la vivienda.

Generalidades

35. Cuando fuera posible, sería recomendable hacer una distinción más clara entre las viviendas urbanas y las rurales en los informes y estadísticas oficiales, tanto para lograr un mayor mejoramiento de la vivienda rural cuanto para concentrar la atención sobre sus problemas especiales.